

Seguridad Social Reajuste De Haberes Movilidad Inconstitucionalidad De Los Decretos Leyes N 22 00 Y 167 01

DOMINGO, 10 DE ENERO DE 2021

JURISPRUDENCIA

Seguridad social. Reajuste de haberes. Movilidad. Inconstitucionalidad de los decretos leyes N° 22/00 y 167/01

Se mantiene el fallo que declara la inconstitucionalidad de los Decretos-Leyes N° 22/00 y 167/01, disponiendo que la liquidación de la jubilación de la amparista se adecúe a lo normado por la Ley N° 4917, sin la reforma introducida por los citados decretos, y la devolución a la accionante de las sumas indebidamente retenidas desde la interposición de la demanda, con la inclusión de los rubros no remunerativos en la liquidación del haber previsional.

En la ciudad de Corrientes, a los cinco (05) días del mes de abril de dos mil diecisiete, encontrándose reunidas en la Sala de Acuerdos de la Excm. Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Electoral, la Señora Presidente Doctora MARÍA HERMINIA PUIG, las Señoras Vocales Titulares Doctoras MARTHA HELIA ALTABE DE LÉRTORA y NIDIA ALICIA BILLINGHURST DE BRAUN asistidas por la Secretaria Autorizante, tomaron en consideración el juicio caratulado: ?BERNARDEZ MARIA ISABEL C/ INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES S/ AMPARO? EXPEDIENTE N° EDC 2413/15, venidos a conocimiento de la Alzada en virtud de los recursos interpuestos a fs. 93/96 y vta. por el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Corrientes y a fs. 97/101 pro el Estado Provincial, contra el Fallo N° 11 de fecha 16.12.2015, dictado por la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de esta ciudad -Sala III-. Practicado oportunamente el sorteo, a fin de establecer el orden de votación, resultó el siguiente: Doctora MARTHA HELIA ALTABE DE LERTORA (en primer término) y Doctora NIDIA ALICIA BILLINGHURST DE BRAUN (en segundo término), todo ello, según acta de sorteo que obra a fs. 126.

A continuación, la Señora Vocal Doctora MARTHA HELIA ALTABE DE LÉRTORA formula la siguiente: RELACION DE LA CAUSA Como la practicada por los Señores Vocales de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial -Sala III- de esta ciudad Capital, se ajusta a las constancias de autos, a ella me remito a fin de evitar repeticiones.

Contra la Sentencia N° 11 de fecha 16.12.2015 dictada por la Cámara de Apelaciones en lo Laboral de esta Ciudad, que en su parte dispositiva expresa: ?1°) Hacer lugar a la acción de amparo interpuesta en autos declarando la inaplicabilidad en el presente caso de los arts. 6, 11, 12 y 13 del Decreto Ley N° 22/00 y del art. 3 y 5 del Decreto Ley N° 167/01; en consecuencia ordenar al Instituto de Previsión Social de la Provincia de Corrientes (IPS), liquide y abone los haberes jubilatorios de la amparista conforme a la Ley 4917, en la forma solicitada. 2°) Imponer las costas a las accionadas vencidas. 3°) Insértese, regístrese y notifíquese.?, los apoderados del Instituto de Previsión Social de la Provincia de Corrientes y del Estado Provincial, deducen recursos de apelación, siendo concedidos a fs. 102.

Recibidas las actuaciones en esta Cámara (fs. 113/115), se ordena correr traslado (fs. 117) a la contraria, quien los contesta a fs. 118 y vta. A fs. 119, se dicta una medida para mejor proveer, la que se cumplimenta según constancias de fs. 124, llamándose ?Autos para Sentencia? a fs. 125, integrándose la Cámara con sus Vocales Titulares y con el orden de votación establecido a fs. 126.

La Señora Vocal Doctora NIDIA ALICIA BILLINGHURST DE BRAUN presta conformidad con la precedente relación de la causa.

A continuación, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Electoral formula las siguientes: CUESTIONES PRIMERA: ¿Es nula la sentencia recurrida? SEGUNDA: En su caso, ¿debe ser confirmada, modificada o revocada? A LA PRIMERA CUESTION PLANTEADA LA SEÑORA VOCAL DOCTORA MARTHA HELIA ALTABE DE LÉRTORA DIJO: El recurso no fue interpuesto ni sostenido y no advirtiéndose vicios de forma que pudieran invalidar la sentencia recurrida, no corresponde considerar la cuestión.

A LA MISMA CUESTION, LA SEÑORA VOCAL DOCTORA NIDIA ALICIA BILLINGHURST DE BRAUN DIJO: Me adhiero a lo expuesto por la Señora Vocal pre opinante, por compartir sus fundamentos.

A LA SEGUNDA CUESTION PLANTEADA LA SEÑORA VOCAL DOCTORA MARTHA HELIA ALTABE DE LÉRTORA DIJO: I.- Viene esta causa a consideración de la Alzada para resolver los recursos de apelación interpuestos por el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Corrientes y el Estado Provincial, contra el Fallo N° 11 de fecha 16.12.2015, dictados por la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial - Sala III- de esta ciudad.

II.- Los referidos recursos cumplen con los recaudos de admisibilidad formal, aun cuando solo ha sido sostenido ante este Tribunal, el recurso deducido por el Estado Provincial (fs. 116). De conformidad al principio que instruye el criterio sentado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos caratulados ?Recurso de Hecho en autos: Benchetrit, Eduardo Alberto s/ recurso de amparo?, descalificando el ?ritualismo? del sostenimiento de la apelación en amparo (entendido como ?un predominio exagerado de las formalidades?) y que ha sido ratificado con posterioridad por el Superior Tribunal de Justicia en la causa rotulada ?Canon Verón, Mirta Gladis c/ Estado de la Provincia de Corrientes (Ministerio de Educación y Cultura) s/ Amparo? Expte. N° C02- 48126/6, estimo que los recursos de apelación referidos, fueron oportuna y fundadamente

interpuestos por ante la Cámara en lo Civil y Comercial de esta ciudad Capital y, resultan suficientes a los fines impugnativos, por lo que procederé a resolver sobre su mérito o demérito. III.- La sentencia apelada declara la inaplicabilidad de los Decretos- Leyes N° 22/00 y 167/01, disponiendo que la liquidación de la jubilación de la amparista se adecúe a lo normado por la Ley N° 4917, sin la reforma introducida por los citados decretos. Al respecto, señala los antecedentes jurisprudenciales tanto de la Cámara de Apelaciones, como de la Corte Provincial, donde se ha sostenido que ?la aplicación de este nuevo régimen legal para la determinación del haber previsional ha degradado sustancialmente la prestación previsional del amparista lo que me lleva a sostener que la determinación del haber previsional realizado por el Instituto demandado excedió el marco de razonabilidad antes reseñado, chocando frontalmente con las garantías constitucionales contenidas en los arts. 14 bis y 17 de la Constitución Nacional, y vulnerando de un modo ostensible los derechos de la seguridad social al desconocer la necesaria proporcionalidad que debe existir entre el haber de pasividad y el de actividad, en razón de la naturaleza sustitutiva que cabe reconocer al primero con respecto al segundo. Así, el nuevo régimen legal impuesto por la Intervención Federal para la determinación de los haberes previsionales alteró sustancialmente los derechos del amparista, garantizados por el art. 14 bis y 17 de la Constitución Nacional, incumpliendo con el mandato del art. 28 de la Constitución Nacional...?. IV. De los recursos de apelación: El Instituto de Previsión Social (I.P.S.) se agravia del Fallo recurrido en cuanto considera la vía del amparo, como idónea para el andamio del presente proceso. Argumenta al efecto que el Código Contencioso Administrativo- Ley N° 4106-, establece expresamente que toda actuación de materia jubilatoria pertenece al fuero contencioso administrativo. Alega su parte, que no existe arbitrariedad ni ilegalidad manifiesta en los actos cuestionados y por ende no hay viabilidad para la acción de amparo. Respecto de la declaración de inconstitucionalidad de los Decretos Leyes N° 22/00 y N° 167/01, sostiene que si bien el art. 14 bis de la Constitución Nacional establece la movilidad jubilatoria, deja librado al Poder Legislativo su operatividad- por lo que dicha normativa se dictó en el uso de facultades reservadas de las Provincias, siendo el Instituto demandado un órgano de aplicación de la leyes por lo que no puede desconocer la normativa. Expresa además que existe una ?confusión entre el cargo base y el haber inicial?, considerando que el encadenamiento del 82 % permanente al beneficio, ha sido dejado de lado por la mayoría de los regímenes debiendo asegurarse una pauta lógica de movilidad, a la masa de jubilados del sistema y no a los intereses individuales. Por último se agravia de la imposición de costas. Hace reserva del Caso Federal. El Estado de la Provincia de Corrientes expone los siguientes agravios: En primer lugar, expresa su disconformidad atento a que se consideró idónea la vía del amparo, cuando en su entendimiento, estamos frente a una materia jubilatoria siendo por lo tanto una cuestión contencioso administrativa, por ende debe ventilarse en ese ámbito y declararse la inadmisibilidad del amparo. Denuncia la ausencia de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta, requisito insoslayable de admisibilidad. Para defender la validez constitucional de los Decretos Leyes N° 22/00 y N° 167/01 y, de las resoluciones del Instituto demandado, sostiene que el art. 14 bis de la Constitución Nacional establece la garantía de la movilidad de las prestaciones previsionales, pero no especifica el procedimiento a seguir, por lo que en uso de las facultades no delegadas - en el ámbito local- se procedió a dictar la Ley N° 4917 y sus modificatorias a fin de mantener los criterios de sustentabilidad, optimizando el sistema de reparto. Refiere que con las reformas desaparece el cargo base y cargos simultáneos, transformándose en haber inicial, suprimiendo la movilidad automática. Objeta la imposición de costas. Hace reserva del Caso Federal. Corrido el traslado de ley (fs. 117), es contestado por la parte actora (fs. 118 y vta., desprendiéndose de su lectura el rechazo concreto a los agravios expuestos por las demandas. Peticiona imposición de costas. V.- Delimitado el ?thema decidendum?, cabe recordar que los Jueces no estamos obligados a seguir a las partes en todas sus argumentaciones, sino tan sólo en aquellas consideradas pertinentes y eficaces para la correcta resolución del caso (CSJN, Fallos: 144:611; 258:304; 262:222; 272:225; 274:113; 276:132; 280:3201; 303:2088; 304:819; 305:537; 307:1121, entre otros). Aclarado ello, de la lectura de los escritos recursivos se desprende que los mismos contienen agravios similares, por lo tanto, pasaré a considerarlos en forma conjunta. a) En primer lugar es oportuno remarcar que los agravios vinculados ?a la falta de idoneidad de la vía del amparo por la materia? y por ?falta de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta? han de ser rechazados y explico por qué. En la especie se advierte la concurrencia de los elementos de procedencia de la acción de amparo: la existencia de un acto lesivo procedente de autoridad pública, que en este caso están representados por el Decreto Ley N° 22/00 en cuanto modifica el art. 35° del texto originario de la Ley N° 4917/95 y el art. 3° del Decreto Ley N° 167/01 y la normativa dictada en consecuencia y, que su aplicación al caso concreto le produjo una lesión, -entendido como perjuicio de cualquier índole - y una restricción -a modo de limitación a su derecho-, constituido en la especie, por la movilidad del haber jubilatorio receptado expresamente en la Constitución Nacional, en el art. 14 bis y lo hizo de manera cierta, de conformidad a las constancias obrantes en la causa, siendo esa restricción irrazonable de acuerdo a los parámetros que de hecho deben aplicarse al beneficio jubilatorio como extensión o prolongación de la remuneración percibida en actividad de manera que se pueda mantener su calidad de vida. Se evidencia entonces, de manera palmaria la arbitrariedad e ilegalidad manifiesta del acto lesivo, sin que se determine cómo la vía contenciosa sería para la solución del caso concreto - la tutela efectiva del derecho constitucional en crisis-

más idóneo que la vía del amparo, posición oportunamente expresada por esta Cámara de Apelaciones en autos: ?PIPAON SAENZ ROSA MARIA C/ INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL CTES. Y ESTADO DE LA PROVINCIA DE CTES. S/ AMPARO.? EXPTE N° EDL 1575/11, Sentencia N° 48 de fecha 13.09.2013; ?CHETTI, TERESITA BEATRIZ C/ ESTADO DE LA PCIA. DE CTES. E INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL DE LA PCIA. DE CTES. S/ AMPARO?.EXPTE. N° 455/11, Sentencia N° 49, de fecha 13.09.2013; ?VERGNANI SILVIA BEATRIZ C/ INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL DE CORRIENTES S/ AMPARO?, EXPTE. N° 75.544/12, Sentencia N° 101 de fecha 05.12.2013, entre otras. El Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes tiene dicho en numerosos fallos que: ?...sólo podría quedar descartada frente a otro medio de ?mayor eficacia o aptitud? para satisfacer la pretensión. No se advierte que el proceso contencioso administrativo constituya ese medio más idóneo, y nada obsta que la pretensión pueda ser tramitada por la vía procesal del amparo que resulta apta para la tutela inmediata del derecho que se debe respetar, coincidiendo con Bidart Campos cuando la caracteriza como vía subsidiaria, no supletoria (Bidart Campos, Germán ?Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino?, Tomo VI, Ed. Ediar, 1.995, pág. 312). El hecho de existir la vía administrativa no es óbice para la procedencia del amparo.? (STJ ?Sosa José c/ Consejo General de Educación de la Provincia de Corrientes y/o Ministerio de Educación de la Provincia de Corrientes s/ Amparo? Expediente N° 24556. Sentencia N° 71 del 28/8/2006). En ese mismo sentido, la doctrina al respecto ha manifestado que ?...en presencia de un acto u omisión que lesione o restrinja con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta derechos reconocidos por la Constitución, un tratado o una ley y siempre, desde luego, que tales circunstancias sean alegadas y acreditadas por el interesado siquiera prima facie, el proceso ordinario no puede en ningún caso ser considerado un remedio judicial más idóneo que el amparo? (Cfr: PALACIO, Lino E. ?LA PRETENSION DE AMPARO EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994?, LL, 1995-D, 1237, lo resaltado me pertenece.) Por los fundamentos dados, los argumentos vertidos por los apelantes resultan inatendibles. b) En segundo lugar y en cuanto al ?haber inicial?, para una mejor comprensión de la temática, debo remitirme a la normativa que, para la especie, ha dictado la última Intervención Federal, modificando la Ley Provincial N° 4917 - art. 35- por medio de los Decretos Leyes N° 22/00 y N° 167/01. En primer lugar aparece la expresión ?haber inicial?, como re expresión de ?cargo base?, con referencia al ?cargo acumulado?. Para darle forma, se fijan las siguientes pautas: El haber inicial será el equivalente al 82% del promedio de las remuneraciones actualizadas sujetas a aportes jubilatorios de las escalas vigentes a la fecha de la determinación del beneficio, correspondientes a los últimos 84 meses anteriores al cese provincial. Agrega además, que esa base se incrementará en 12 meses más en cada año calendario, a partir del 1° de enero de 2.001, hasta alcanzar los 180 meses (art. 6° del Decreto Ley N° 22/00, derogado). A posteriori el art. 3° del Decreto Ley N° 167/01 establece que será el equivalente al 82% del promedio de las remuneraciones con aportes, efectivamente percibidas por el agente en cualquiera de los entes comprendidos en el art. 20, correspondientes a los últimos 120 meses anteriores al cese provincial y, que dicha base se incrementará en 12 meses por cada año calendario, a partir del 1° de enero del 2002, hasta 240 meses, agregando que no se tendrán en cuenta, para el cálculo del haber, remuneraciones percibidas en servicios simultáneos, en cuyo caso y por el período en que hubieren existido, se considerará únicamente - para cada mes- la mejor remuneración con aportes, efectivamente percibida en cualquiera de los entes comprendidos en el art. 20°. Normativa ésta que se complementa con la Resolución N° 2314/04 del Instituto demandado, que establece que los incrementos de los jubilados y pensionados del sistema se producirán en la medida en que los incrementos al sector activo sean de carácter general y no individual. Antes de la reforma citada, la base del cálculo lo constituían el mejor cargo remunerado en cualquier momento de su vida laboral, en actividad prevista por la ley, pero por un período mínimo de 48 meses. Si el agente no completaba en ningún cargo el tiempo mínimo, se procedía a promediar las remuneraciones correspondientes a los cargos mejores remunerados, no simultáneos, desempeñados durante 48 meses, en proporción al tiempo efectivamente cumplido. El 82 % móvil del cargo base, determinaba el haber jubilatorio (art. 65 de la Ley N° 4917 antes de las reformas señaladas precedentemente.) Sobre ese marco jurídico, hay que analizar sí la razonabilidad con que se materializa la efectivización del derecho constitucionalmente reconocido -que está sujeto a control judicial como lo ha dicho en números Fallos el Superior Tribunal de Justicia de nuestra Provincia-, supera el test de constitucionalidad, en el caso concreto. De conformidad a la actividad desarrollada en la causa surge que la actora obtuvo el beneficio de la Jubilación Ordinaria mediante la Resolución N° 1766/2011, glosada a fs. 71 del Expte. Adm. N° 27- 10568109-2. De las constancias de autos y del Expte. Adm. citado precedentemente, se advierte una disminución sensible entre el haber jubilatorio liquidado en el septiembre de 2011 (fs. 89 del Expte. Previsional) y el haber liquidado luego de trabada la medida cautelar (fs. 128 del mismo Expte.) De allí se infiere la no aplicación de la normativa que modificó el régimen original de la Ley Provincial N° 4917; pues si el haber jubilatorio es sustitutivo de la remuneración percibida por el trabajador en actividad, en el caso de marras, éste se ve desproporcionadamente depreciado, por lo que por irrazonable, torna inconstitucional la norma en la que se basa, en concordancia con la finalidad realmente prevista por el Constituyente en el art. 14 bis de la Constitución Nacional, cual es la sustitución señalada. Cabe aclarar que no es el monto establecido la cuestión, sino el procedimiento para su cálculo, el que al

modificarse, licuó inaceptablemente la base y como lógica derivación, el resultado que arroja como producto final -haber jubilatorio-, el que no guarda proporción razonable con el monto del haber activo, por lo que los agravios invocados por esta causal deben ser desestimados. c) Igual rechazo corresponde a lo expresado respecto de la imposición de costas?, ya que no existe motivo que autorice actuar de un modo diferente siendo el pronunciamiento consecuencia razonada del principio objetivo de la derrota (art. 14 de la Ley N° 2903), habiéndose impuesto las costas al vencido. VI.- Es por ello que, corresponde desestimar los recursos de apelación interpuestos por el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Corrientes y el Estado Provincial, manteniendo firme, en todas sus partes, la Sentencia apelada, imponiendo las costas de esta instancia, a las recurrentes vencidas (art. 68 del C. P. C. y C.). En cuanto a los honorarios profesionales de la apoderada de la parte actora, corresponde regularlos en un ...% (... POR CIENTO) del importe que se fije en la instancia de origen, suma a la cual deberá adicionarse el porcentaje del I.V.A. en el caso de que se encuentre inscripta como responsable de este tributo ante la A. F. I. P. (Ley N° 5822, arts. 9 y 14), con más el interés establecido en el art. 56 de la ley arancelaria y hasta su efectivo pago. De ser compartido este voto por mis pares, propicio que la parte resolutive quede redactada de la siguiente manera: 1°) DESESTIMAR los recursos de apelación interpuestos por el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Corrientes a fs. 93/96 y vta. y por el Estado Provincial a fs. 97/101, manteniendo firme en todas sus partes la Sentencia apelada, atento a lo expuesto en los Considerandos. 2°) IMPONER las costas en esta instancia, a las recurrentes vencidas (art. 68 del C. P. C. y C.). 3°) REGULAR los honorarios profesionales de la apoderada de la parte actora, por su actuación en esta segunda instancia, en un ...% (... POR CIENTO) del importe fijado en la instancia de origen, suma a la cual deberá adicionarse el porcentaje del I.V.A. en el caso de que se encuentre inscripta como responsable de este tributo ante la A. F. I. P. (Ley N° 5822, arts. 9 y 14), con más el interés establecido en el art. 56 de la ley arancelaria y hasta su efectivo pago. 4°) INSÉRTESE, regístrese y notifíquese. ASI VOTO. A LA MISMA CUESTION, LA SEÑORA VOCAL DOCTORA NIDIA ALICIA BILLINGHURST DE BRAUN DIJO: Me adhiero a lo expuesto por la Sra. Vocal pre opinante, por compartir sus fundamentos. ASI VOTO.- Por lo que no siendo para más se da por finalizado el presente acuerdo, pasado y firmado todo por ante mí, Secretaria autorizante, que doy fe. Firmado: Doctoras Martha Helia Altabe de Lértora - Nidia Alicia Billinghurst de Braun. Ante mí, Dra. Carolina Daniela Vega Curi -Secretaria.- Concuera fielmente con su original obrante en el Libro de Sentencias de Amparo de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Electoral, expido el presente en la Ciudad de Corrientes, a los cinco (05) días del mes de abril de dos mil diecisiete. Conste. Dra. CAROLINA DANIELA VEGA CURI Abogada - Secretaria Actuarial SENTENCIA N° 120 Por los fundamentos de que instruye el precedente Acuerdo; SE RESUELVE: 1°) DESESTIMAR los recursos de apelación interpuestos por el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Corrientes a fs. 93/96 y vta. y por el Estado Provincial a fs. 97/101, manteniendo firme en todas sus partes la Sentencia apelada, atento a lo expuesto en los Considerandos. 2°) IMPONER las costas en esta instancia, a las recurrentes vencidas (art. 68 del C. P. C. y C.). 3°) REGULAR los honorarios profesionales de la apoderada de la parte actora, por su actuación en esta segunda instancia, en un ...% (... POR CIENTO) del importe fijado en la instancia de origen, suma a la cual deberá adicionarse el porcentaje del I.V.A. en el caso de que se encuentre inscripta como responsable de este tributo ante la A. F. I. P. (Ley N° 5822, arts. 9 y 14), con más el interés establecido en el art. 56 de la ley arancelaria y hasta su efectivo pago. 4°) INSÉRTESE, regístrese y notifíquese.

Dra. NIDIA ALICIA BILLINGHURST DE BRAUN Juez de Cámara Dra. MARTHA HELIA ALTABE DE LERTORA
Jueza de Cámara Dra. CAROLINA DANIELA VEGA CURI Abogada - Secretaria Actuarial

016982E