

Seguridad Social Suspensión De Pensiones Por Invalidez Incompatibilidad Con Otros Beneficios Previsionales Rechazo De Cautelar

JURISPRUDENCIA

Seguridad social. Suspensión de pensiones por invalidez.

Incompatibilidad con otros beneficios previsionales. Rechazo de cautelar Se mantiene el rechazo de la cautelar que perseguía la urgente rehabilitación del cobro de las pensiones nacionales no contributivas por invalidez que venían percibiendo los actores hasta que fuera suspendida por el accionado, pues la Comisión Nacional de Pensiones no Contributivas se sujetó a los procedimientos previstos legalmente, encontrándose debidamente acreditado que los cónyuges de los amparistas perciben otro beneficio previsional, y que tienen otros familiares en condiciones de prestarles debida asistencia y alimentos. Comodoro Rivadavia, 3 de julio de 2017.- Estos autos caratulados ?Incidente N° 1 - ACTOR: S. J. R. Y OTROS DEMANDADO: ESTADO NACIONAL-MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL s/INC APELACION?, en trámite ante esta Alzada bajo el N°4428/2017, provenientes del Juzgado Federal de Rawson. Y CONSIDERANDO: I.- Que a fs. 65/66 el señor juez federal de Rawson no hizo lugar a la medida cautelar innovativa solicitada por los accionantes R.S. C. Argentina URQUIZA y T. M. decisión que fue resistida a fs. 71/75 por la Defensa Pública que representa a los amparistas, mediante la interposición de un recurso de revocatoria con apelación en subsidio. Rechazada la reposición intentada mediante resolución de fs.77/79, fueron elevados los autos a esta Alzada, cumpliéndose la vista al Ministerio Público Fiscal a fs. 84/85, quien opina que debe hacerse lugar a la medida cautelar solicitada, quedando en condiciones de ser resuelta la cuestión a fs. 86. II.- Así resulta, que los accionantes requieren el dictado de una medida cautelar contra el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales), consistente en la urgente rehabilitación del cobro de las pensiones nacionales no contributivas por invalidez, que venían percibiendo hasta el mes de febrero del corriente año. Con dicho propósito expusieron su condición de personas con discapacidad y demás circunstancias personales y familiares que afirman, en su momento tornaron procedente la concesión del apuntado beneficio asistencial, el cual fuera suspendido, a su entender con arbitrariedad e ilegalidad manifiestas conculcando sus derechos a la seguridad social, a la protección integral de personas con discapacidad, a la salud y a la alimentación, todos garantizados por normas constitucionales así como por los tratados internacionales incorporados en el art. 75 inc. 22, C.N. El sentenciante de grado, entendió sin embargo, que no se encontraba prima facie acreditada la arbitrariedad manifiesta alegada por los amparistas, toda vez que el organismo estatal, al suspender las prestaciones no contributivas, limitó su accionar a la aplicación de la normativa vigente, concretamente a verificar que los amparistas encuadraban en la causal impeditiva de concesión del beneficio prevista en el artículo 9° de la ley 13.478, modificado por leyes 15.705, 16.472, 18.910 y 24.241 en cuanto ?...inc f) no estar amparado el peticionante ni su cónyuge por un régimen de previsión, retiro o prestación no contributiva alguna? Al mismo tiempo señaló, que el art. 19° dispone que se suspenderá el pago de la prestación cuando se tuviere conocimiento de la ocurrencia de alguna de las circunstancias que dan lugar a la caducidad de la prestación, en similar sentido a la previsión del art. 20° que prevé entre los supuestos de caducidad, la incompatibilidad con otras prestaciones a partir de la fecha en que se produjera dicha situación. En esa misma línea, al rechazar el recurso de revocatoria intentado, reiteró el juez federal subrogante, entonces a cargo del Tribunal, que en principio, el accionar de la Comisión Nacional de Pensiones no Contributivas, se ajustó a la normativa vigente, al suspender los beneficios por resultar incompatibles con la percepción de una jubilación por parte de los cónyuges de los actores. Que por otra parte, los agravios recurrentes resultan confusos en cuanto a la causal de impedimento prevista en el inc. f) del art. 1 del decreto reglamentario Nro. 432/97, circunstancia que de todas formas requiere de mayor amplitud de debate y prueba, incompatible con este estado cautelar. III.- Radicados ante esta Alzada, y en orden a dar adecuado tratamiento a los agravios expuestos en la pieza recursiva de fs. 71/75, corresponde comenzar este desarrollo, centrándonos en los requisitos que hacen a la admisibilidad de una medida precautoria innovativa, tendiente a suspender los efectos del accionar de la administración, ello en los términos exigidos por el art. 230 del Código Procesal, compatibilizándolos con las normas propias de la ley de procedimientos administrativos e incluso con las de la ley 26.854, en cuanto prevé un procedimiento específico para el dictado de medidas cautelares en contra del Estado Nacional, en el caso concreto, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales. En esa línea, corresponderá atender a los requisitos tradicionales (verosimilitud del derecho, peligro en la demora y no afectación del interés público), a los que el art. 13 de la ley 26.854 ha sumado la concurrencia de otros dos, a saber: la verosimilitud de la ilegitimidad, por existir indicios serios y graves al respecto (inc. c) y la prohibición de que la suspensión judicial produzca efectos jurídicos y materiales irreversibles (inc. e). Por otra parte, cabe destacar, que el inciso 2do de la norma citada, establece que el pedido de suspensión judicial, sólo será admisible si el particular demuestra que ha solicitado previamente la suspensión ante la

administración, y que la decisión de ésta fue adversa a su pedido, o que han transcurrido cinco (5) días desde la presentación de la solicitud sin que ésta hubiera sido respondida. En cuanto a este último requisito, este Tribunal ha venido sosteniendo que la necesidad de solicitar previamente la suspensión en sede administrativa como condición de admisibilidad del dictado de idéntica medida cautelar por parte de los jueces, constituye una exigencia razonable, acorde con la caracterización del agotamiento previo de la vía administrativa como un principio esencial del proceso contencioso administrativo (conf. CSJN Fallos 288:398) en tanto por su intermedio, se busca brindar a la autoridad competente para decidir el recurso, la posibilidad de examinar la cuestión y eventualmente, suspender los efectos de la norma o acto impugnado por razones de interés público, por motivos de ilegitimidad o para evitar perjuicios irreversibles al solicitante (Sent Int. Expte N° 10614/2015). Que si bien es cierto que dicho extremo no resulta exigible a los fines de declarar la admisibilidad de la acción de amparo -tal y como se verifica en autos, en los que la acción ha sido abierta requiriéndose el informe del art. 8vo. de la ley 16.986- merece sin dudas, considerarse la ausencia de todo requerimiento previo en sede administrativa, a los fines de la configuración de la apuntada verosimilitud del derecho y de la ilegitimidad del acto de la administración. Esta circunstancia resulta especialmente ponderable en el caso, en razón de los reiterados reclamos y la repercusión pública que adquirió el tema en días pasados, razón por la cual se constituyó una mesa tripartita integrada por las Defensorías del Pueblo de todo el país, las asociaciones que defienden los derechos de las personas con discapacidad y el Ministerio de Desarrollo de la Nación, acordándose dar adecuado seguimiento de cada asignación suspendida, abordándose precisamente la situación de aquellas personas con discapacidad que vieron suspendido el pago de sus pensiones no contributivas y encontrándose en estado de revisión los casos que fueran propuestos, así como la elaboración de una norma que reemplace la reglamentación actual. Si bien, como antes se dijera, dicha circunstancia no empuja al inicio de la acción de amparo, en razón del carácter alimentario que revisten los beneficios de los que se trata, es cierto que la ley 13.478 y sus sucesivas reformas, expresamente facultan al Poder Ejecutivo ?...a otorgar en las condiciones que fije la reglamentación, una pensión inembargable a toda persona ?sin suficientes recursos propios, no amparada por un régimen de previsión, de 70 o más años de edad o imposibilitada para trabajar? (art. 9). En ejercicio de dicha expresa delegación legislativa, el Poder Ejecutivo reglamentó la ley con el dictado del decreto 432/97, norma de alcance general en la que además de establecer las condiciones necesarias para su obtención, incluyó la de no encontrarse el peticionante o su cónyuge, en otro régimen de previsión, retiro o prestación no contributiva alguna (art. 1 inc. f) de su anexo) encontrándose entonces expresamente prevista dicha circunstancia como causal de suspensión (art. 19 inc. c) y de caducidad en el art. 20 inc. e), facultándose para proceder tanto a la suspensión como al dictado de su caducidad a la ?Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación a través del órgano competente, y darán lugar a su caso, al reclamo de los haberes percibidos indebidamente? (art. 22 decreto 432/97) De esta manera, no es posible -al menos en esta etapa cautelar- afirmar que el Poder Ejecutivo hubiere incurrido en extralimitación o abuso de sus atribuciones conferidas legalmente, siendo el órgano competente tanto para reglamentar los requisitos que hacen al otorgamiento de esta clase de beneficios, como de aquellos que lo tornan incompatible, pudiendo en el caso proceder de la manera en que se hiciera, suspendiendo el pago, y ello sin perjuicio de habilitar una instancia posterior para su revisión, tal y como en el caso, se procediera. En el contexto descripto, debemos compartir el temperamento adoptado en la instancia precedente, en cuanto a la inexistencia de los presupuestos necesarios para el dictado de una cautela como la que se requiere, en tanto la Comisión Nacional de Pensiones no Contributivas se sujetó a los procedimientos previstos legalmente, encontrándose debidamente acreditado -pues ha sido expresamente admitido en el escrito de demanda- que los amparistas encuadran en la apuntada causal, configurada en virtud de que sus cónyuges perciben otro beneficio previsional, y que tienen otros familiares en condiciones de prestarles debida asistencia y alimentos (inc. g) del art. 1 del Anexo citado) El hecho de que aun percibiendo los ingresos mencionados, los actores se ubiquen por debajo de la línea de pobreza -tal y como se afirma en el libelo de inicio- constituye, una cuestión que merece ser probada y merituada fuera de este marco estrictamente precautorio, pudiendo recurrir a todo evento, a la señalada instancia de revisión administrativa, que no ha sido intentada, pero que resulta más idónea y cuyo ejercicio podría procurar una inmediata satisfacción del derecho que dicen, ha sido conculcado. Descartada entonces la invocada arbitrariedad como constitutiva de la verosimilitud del derecho, y en orden al restante requisito, el peligro en la demora, también coincidiremos con el sentenciante de grado en cuanto a que nada han acreditado los peticionantes respecto de las condiciones y antecedentes que tuvo en cuenta la administración para el otorgamiento de sus respectivas pensiones, en especial que el cobro de otro beneficio previsional por sus cónyuges hubiera sido declarado y considerados a dichos efectos, como así tampoco, que sus descendientes directos se encuentren imposibilitados de proporcionarles ayuda económica, importando la suspensión de la pensión, un riesgo de subsistencia con tal entidad que merezca flexibilizar en grado extremo los restantes recaudos necesarios para obtener un despacho favorable de la medida. Ello así, cabe considerar que la medida cautelar innovativa, se trata de una cautela excepcional, que ?... importa un anticipo de jurisdicción que exige una mayor prudencia en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión? (conf. doctrina CSJN 24-8-93 ?Bulacio c BNA? DT

1994-A-777), sobre todo cuando prima facie, y en este estado liminar del proceso, la normativa vigente, ampara el accionar de la autoridad administrativa demandada y los extremos fácticos que invocan los peticionantes no se encuentran palmariamente acreditados. En esa misma línea de interpretación, la invocada inconstitucionalidad de la norma reglamentaria, en razón de constituir, por naturaleza, un remedio excepcional, ya que "...según una inveterada jurisprudencia, la declaración de constitucionalidad de un precepto de jerarquía legal constituye la más delicada de las funciones a encomendar a un tribunal de justicia, configurando un acto de suma gravedad que debe ser considerado la última ratio del orden jurídico (Fallos: 303:248; 312:72; 324:920, entre muchos otros), por lo que no cabe formularla sino cuando un acabado examen del precepto conduce a la convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho o la garantía constitucional invocados (Fallos: 315:923; 328:4542)", excede el mérito que corresponde a este estadio cautelar, constituyendo materia propia de juzgamiento de la sentencia definitiva, por lo que los argumentos vertidos por el recurrente en este sentido, en nada conmueven los fundamentos expuestos y que imponen la confirmación del decisorio en crisis. Por último, refuerza la conclusión que ha sido adelantada, meritar que la propia naturaleza jurídica de una pensión no contributiva, impone extremar el respeto de las atribuciones de la autoridad con competencia en la materia para efectuar un adecuado contralor de los casos en los que aquellas deban ser otorgadas y mantenidas, razón por la cual no pueden ser equiparadas a un beneficio jubilatorio ordinario, contando la administración con un mayor marco de discrecionalidad para tal ejercicio, sin que ello sin embargo, pueda traducirse en una materia ajena al control de razonabilidad y legalidad que corresponda efectuar, pero ajeno a ser limitado por vía de medida cautelar, cuando tal arbitrariedad no aparece de modo manifiesto.

Así, en el precedente *Reyes Aguilera Daniela c/ Estado Nacional* (R.350, XLI), la CSJN luego de encuadrar las pensiones no contributivas en el marco del derecho de la seguridad social, señaló "... que la continuidad de la prestación se encuentra sometida a los supuestos de suspensión y de caducidad. Entre los primeros, en número de cuatro (art. 19), se destaca la toma de conocimiento de la ocurrencia de alguna de las circunstancias que dan lugar a la caducidad de la prestación (inc. c), mientras que, en cuanto a las siete hipótesis de caducidad (art. 20), cuadra relevar: ...la incompatibilidad con otras prestaciones o la desaparición de las causas que motivaron el reconocimiento (incs. c, e y f). En tercer lugar, pesan sobre los beneficiarios determinadas obligaciones, v.gr., la de comunicar toda circunstancia que pueda afectar el derecho a la prestación (art.18.b)? Finalmente, puntualizó "el celo que deben ejercer las autoridades por cuanto, como las pensiones se mantienen mientras subsistan las causas que las originaron" (art. 24.d), aquéllas están llamadas a una permanente actividad de control para verificar la situación de los beneficiarios, así como la persistencia de los requisitos para el goce de la prestación (arts. 25 a 27)?. Todo ello nos convence de la improcedencia del dictado de la medida cautelar peticionada, sin perjuicio de la posterior evaluación que sobre la cuestión de fondo deberá realizarse en etapa procesal oportuna. En virtud de las consideraciones que preceden el Tribunal RESUELVE: 1) CONFIRMAR la sentencia de fs. 65/66 venida en grado de apelación por la que no se hace lugar a la medida cautelar peticionada por los actores R.S., C.A. U. y T. M. 2) SIN COSTAS en la Alzada por no haber tenido participación la contraria en el trámite del recurso.

Regístrese, notifíquese, publíquese y devuélvase. JAVIER M. LEAL DE IBARRA ALDO E. SUAREZ HEBE L.
CORCHUELO DE HUBERMAN ANA CECILIA ALVAREZ SECRETARIA

019219E