

## Acceso Al Beneficio Jubilatorio Moratoria Resolucion 884 06 Jerarquia Normativa Igualdad Ante La Ley

### JURISPRUDENCIA

### Acceso al beneficio jubilatorio. Moratoria. Resolución 884/06.

Jerarquía normativa. Igualdad ante la ley En el marco de una acción mere declarativa de inconstitucionalidad, se confirma la resolución que acogió la pretensión cautelar, ordenándose a la ANSeS que suspenda la aplicación y/o ejecutoriedad de la Resolución N° 884/06.

En la ciudad de Corrientes, a los tres días del mes de agosto del año dos mil diecisiete, estando reunidos los Sres. jueces de la Excma Cámara Federal de Apelaciones, Dres. Ramón Luís González y Mirta Gladis Sotelo de Andreau y Selva Angélica Sp essot, asistidos por la Sra. Secretaria de Cámara, Dra. Cynthia Ortiz García de Terrile, tomaron conocimiento del expediente caratulado: ?Barboza Nelly Beatriz c/ ANSeS s/Acción Mere Declarativa de Inconstitucionalidad?, Expte. N° 13001020/2010/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: Dres. Selva Angélica Spessot, Ramón Luis González y Mirta Gladis Sotelo de Andreau.

SE PLANTEAN LAS SIGUIENTES CUESTIONES: - ¿SE AJUSTA A DERECHO LA SENTENCIA APELADA? - ¿QUÉ PRONUNCIAMIENTO CORRESPONDE DICTAR EN AUTOS? A LAS CUESTIONES PLANTEADAS EL DR. RAMÓN LUÍS GONZÁLEZ DIJO: CONSIDERANDO: 1. Que contra las resoluciones de fs. 14/15 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 31/33 vta. (en la que: a- se 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; b- 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; c- se imponen costas a la accionada vencida y se regulan honorarios profesionales, entre otras cuestiones); ANSeS deduce recursos de apelación fs. 19/28 vta. y 35/42 vta., los que concedidos en relación y con efecto devolutivo a fs. 30 y 45 -respectivamente-, son elevados a esta Alzada sin haber mediado contestación de la apelada tal como se deja constancia a fs. 46 y sgtes. 2. Recibidas las actuaciones y dispuestos los actos ordenatorios correspondientes -fs. 50 y sgtes.- quedan los autos en estado de dictar resolución conforme se provee al folio 51. 3. En el punto XI del memorial de fs. 19/28 vta. la apelante alega que la cautelar resulta manifiestamente improcedente por la identidad de su objeto con el del fondo del asunto. Afirma que la precautoria en cuestión es de carácter excepcional atento a que produce 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 que se cuestionan. Se invoca jurisprudencia en apoyo a las alegaciones formuladas. 4. En la expresión de agravios de fs. 35/42 vta. la impugnante expresa que la cautelar decretada por el juez a quo es improcedente ante la ausencia de los extremos que autorizan su dictado. Manifiesta que en lo que respecta al peligro en la demora, no se ha acreditado el riesgo de ni la urgencia de la pérdida de un derecho y/o prueba, concretos y definidos por sí mismos. Que el despacho cautelar es irregular por cuanto el objeto de la pretensión se confunde con la de fondo. Invoca precedente ?Zeitler?, entre otros. Aduce que de confirmarse la medida se compromete la regularidad, continuidad y eficacia del objetivo primario de inclusión social trazado por el PEN. Se expone sobre el beneficio de la seguridad social, la armonización de las políticas y el esfuerzo de la sociedad. Que lo correcto es sustanciar la acción de amparo iniciada por la actora y actuar conforme los términos de la sentencia firme a dictarse, sin que ello implique convalidar la vía intentada dado que se encuentra vigente el art. 15 de la ley 24.463. Alega que del escrito postulatorio no surge lesión o violación inminente ni 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. Expresa que el amparo es una ?medida de excepción? reservada para las situaciones que presentan la afeción actual o inminente de un derecho, acto u omisión con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, inexistencia de otro medio judicial más idóneo, presentación de la demanda dentro de los quince días después de la fecha en la que el acto es impugnado fue ejecutado o debió producirse, y que tampoco es la vía idónea para

analizar la constitucionalidad de ciertas normas. Se expone en la cita de jurisprudencia referida a los extremos apuntados. Por su parte, también 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 al sistema -cual es el caso de la actora- y carecen de ingreso para solventar sus necesidades primarias. Destaca que dichos decretos fueron dictados con motivo de la emergencia por una situación excepcionalísima, y atendiendo a las disponibilidades económicas, financieras y operativas del Organismo. Asevera ellos no vulneran el art. 16 de la Constitución Nacional considerando que los sujetos en cuestión se encuentran en diferentes circunstancias -algunos cobran algún beneficio por pequeño que sea y otros ninguno- ni el derecho de propiedad -art. 17 de la CN- teniendo en cuenta que la actora, en condiciones normales, no sería acreedora del beneficio y puede entenderse que exista menoscabo patrimonial para quienes no gozan de tal ingreso, encontrándose -por el contrario- en debate el acceso a una jubilación. Respecto de la entrada en vigencia de la Resolución 884/06 destaca que ella no establece la forma de contar los plazos sino el momento en que entra en vigencia. Destaca que las condiciones originales no han cambiado en tanto el pago de la deuda por falta de aportes no se adicionan intereses mientras que el que lo hace en 60 cuotas se le agrega el mismo interés que se le venía adicionando; reconociéndose siete años por declaración jurada, eludiendo de esta forma el pago de parte de la deuda, y en el caso de ser mayor de sesenta (60) años se compensa el exceso de edad cada dos años calendario con uno de aporte. Que ha sido la actora quien ha incurrido en mora, resultando llamativo que pese a la difusión de las medidas de inclusión previsional no haya tramitado el segundo beneficio que actualmente pretende se le otorgue por vía de excepción, máxime si necesita de dichos ingresos. Formula reserva del Caso Federal. Requiere la elevación a la Cámara Federal de la Seguridad Social, con competencia exclusiva en grado de apelación en cuestiones previsionales como la presente. Da cuenta del trámite interno realizado ante la Gerencia de Liquidación de Sentencias Judiciales (GLSJ) cuando son notificados del dictado de despachos cautelares. 5. Examinado el memorial glosado a fs. 35/42 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 los recursos deducidos contra las resoluciones de fs. 14/15 vta. y 31/33 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 conmovier los fundamentos expuestos por el juez a quo que al momento de evaluarla lo hizo teniendo en cuenta lo expuesto en el escrito de promoción y los recaudos establecidos en los arts. 322 y 319 primer párrafo del CPCCN, y no bajo el trámite de la acción de amparo como confunde la parte apelante a lo largo de toda su exposición. 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; el carácter alimentario y vital y único ingreso de la pensión por fallecimiento de su marido, su carácter de ama de casa por más de treinta años y el tiempo que le insumiría cancelar el importe total de deuda dada su situación económica, 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 13 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). En consecuencia teniendo en cuenta la inoficiosidad de los argumentos expuestos por la apelante en relación a vía escogida y acogida en autos, y lo expuesto precedentemente, 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. 4°- 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. 19/28 vta. 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 conforme el principio general aplicable a casos como el de autos. Así voto. A LAS CUESTIONES PLANTEADAS LA DRA. MIRTA G. SOTELO DE ANDREAU DIJO: Que adhiere a la relación de causa y a los fundamentos del voto del Sr. 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. 35/42 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. 19/28 vta., con costas en el orden causado. Regístrese, notifíquese y devuélvase. Dra. MIRTA G. SOTELO de ANDREAU Juez de Cámara Cámara Federal de Apelaciones Corrientes Dr. RAMON LUIS GONZALEZ Juez de Cámara Cámara Federal de Apelaciones Corrientes Nota: El Acuerdo que antecede fue suscripto por los Sres. Jueces que constituyen mayoría absoluta del Tribunal (art. 26 del Dto. Ley 1285/58 y art. 109 del RJN) por encontrarse en uso de licencia la Sra. Juez de Cámara, Dra. Selva Angélica Spessot. Secretaría de Cámara, tres de agosto de 2017. Ante mí Dra. CYNTHIA ORTIZ GARCIA de TERRILE Secretaria de Cámara Cámara Federal de Apelaciones Corrientes  
030281E