

Derecho A Pension Reciprocidad Jubilatoria Regimen Provincial Caja De Jubilaciones Declaracion De Inconstitucionalidad

JURISPRUDENCIA

Derecho a pensión. Reciprocidad jubilatoria. Régimen provincial.

Caja de jubilaciones. Declaración de inconstitucionalidad Se declara procedente el recurso extraordinario, se revoca el pronunciamiento apelado y se declara la inconstitucionalidad del artículo 61 -incisos a y d- de la Ley 8024 de Córdoba (t.o. s/dec. 40/2009), en tanto dispone que no son computables los servicios que no se hayan prestado efectivamente, aunque los aportes correspondientes hayan sido reconocidos por otros regímenes de reciprocidad. Por lo que, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 16 -segunda parte- de la Ley 48, se reconoce el derecho de la titular a la pensión solicitada.

Buenos Aires, 27 de noviembre de 2018. Vistos los autos: ?Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Díaz, Ada c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba s/ plena jurisdicción - recurso directo - hoy casación?, para decidir sobre su procedencia. Considerando: Que los agravios de la apelante han sido objeto de adecuada respuesta en los fundamentos del dictamen del señor Procurador Fiscal, a los que esta Corte se remite por razón de brevedad. Por ello, se declara admisible la presentación directa, procedente el recurso extraordinario, se revoca el pronunciamiento apelado y se declara la inconstitucionalidad del art. 61, incs. a y d, de la ley local 8024, texto ordenado según decreto 40/2009; en uso de las atribuciones conferidas por el art. 16, segunda parte de la ley 48, se confirma la sentencia de la cámara, con el alcance que surge de la presente y se reconoce el derecho de la titular a la pensión solicitada. Costas de la instancia a la vencida (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Agréguese la queja al principal. Notifíquese y devuélvanse los autos al tribunal de origen. CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO JUAN CARLOS MAQUEDA RICARDO LUIS LORENZETTI HORACIO ROSATTI Suprema Corte: -I- El Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba revocó la sentencia de la instancia anterior, que había declarado la inconstitucionalidad del artículo 61 de la ley local 8024 y la nulidad de la resolución 307.090 de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba y, en consecuencia, había reconocido el beneficio de pensión solicitado por la actora a partir del 17 de abril de 2009, con más intereses (fs. 254/268 de los autos principales, a los que me referiré en lo sucesivo salvo aclaración en contrario). En primer lugar, el tribunal expuso el marco normativo. En ese sentido, mencionó que el artículo 75 de la ley 8024, texto ordenado según el decreto 40/2009, dispone que el derecho de pensión se rige por la ley vigente al fallecimiento del causante. Luego, apuntó que el artículo 17 de la ley 8024 en vigor a esa fecha requiere, para acceder al beneficio previsional, la acreditación de 30 años de servicios con aportes computables en uno o más regímenes comprendidos en el sistema de reciprocidad jubilatoria en las condiciones previstas en el artículo 61. En especial, destacó que el artículo 61 de la citada norma local dispone que no son computables los servicios que no se hayan prestado efectivamente, aunque los aportes correspondientes hayan sido reconocidos por otros regímenes de reciprocidad (inciso a); ni los declarados por cuentapropistas realizados antes de la fecha del alta de la afiliación o después del cese de la misma, aunque hayan sido reconocidos por otros regímenes de reciprocidad (inciso d). Agregó que, de acuerdo con el decreto local 41/2009, el artículo 61, inciso a, hace referencia a la regularización de aportes y contribuciones a través de moratorias y otras modalidades análogas y que el inciso d se refiere al alta y cese en la afiliación respecto de los servicios prestados en la órbita de otras cajas comprendidas en el sistema de reciprocidad. En el mismo sentido, señaló que el Convenio para la Armonización y el Financiamiento Previsional de la provincia de Córdoba 83/2002, aprobado por la ley local 9075, exige la prestación de servicios en forma efectiva y rechaza la posibilidad de completar los años de servicios requeridos con períodos fictos. Además, aseveró que según el artículo 7 del régimen de reciprocidad aprobado por el decreto-ley 9316/1946, al que adhirió la provincia de Córdoba, la caja otorgante de la prestación aplica, en el caso de servicios comprendidos en distintos regímenes, las disposiciones orgánicas que la rijan a los efectos de determinar el monto de la prestación. En segundo lugar, juzgó que, en ese marco normativo, la actora no acreditó, en el sub lite, los 30 años de servicios efectivos con aportes abonados en forma contemporánea a su prestación. En particular, sostuvo que no son computables los 7 años de aportes que fueron efectuados en carácter de autónomo y abonados mediante la adhesión a un régimen de facilidades de pago, aun cuando hayan sido reconocidos por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS). Destacó que esos servicios no fueron prestados en forma efectiva, tal como lo exigen la ley local 9504 vigente al momento de la solicitud del derecho de jubilación en el año 2004, y la ley 8024, texto ordenado según decreto 40/2009, vigente a la fecha del deceso del causante y del pedido de la pensión en el año 2009. Concluyó que una interpretación diversa del ordenamiento jurídico vulnera la igualdad de trato respecto de otros aportantes. Por último, apuntó que las normas vigentes y las circunstancias del caso son distintas a las analizadas por la Corte Suprema en el caso ?Rodríguez?, registrado en Fallos: 330:2786, por lo que no es aplicable

a la causa. -II- Contra esa decisión la actora dedujo recurso extraordinario federal (fs. 317/333), que fue contestado por la demandada (fs. 343/354) y denegado (fs. 359/365), lo que motivó la interposición de la presente queja (fs. 99/103 del cuaderno respectivo). Se agravia de que su derecho de pensión fuera denegado sobre la base de no computarle 7 años de servicios con aportes realizados en carácter de cuentapropista en el régimen nacional, que fueron reconocidos por la ANSeS. Explica que esos servicios fueron prestados entre el 1 de enero de 1984 y el 31 de diciembre de 1990 y regularizados en 2004 mediante el régimen especial instituido por resolución 1624 de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Afirma que hasta ese momento no existía el mencionado artículo 61 de la ley local, que fue incorporado en el año 2008. En esas circunstancias, sostiene que el artículo 61 de la ley 8024 y las normas reglamentarias son inconstitucionales puesto que violan los principios de legalidad y razonabilidad y, en definitiva, el derecho de pensión previsto en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Aduce, además, que esa norma no puede ser aplicada en forma retroactiva a una situación jurídica consolidada. Manifiesta que el a quo se apartó del precedente de Fallos: 330:2786, ?Rodríguez?, en el que la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de un artículo de la misma ley 8024, que también imponía requisitos de actividad efectiva, por entender que estos requisitos excedían el Convenio de Reciprocidad Jubilatoria aprobado por el decreto-ley 9316/1946. Resalta que de acuerdo con los artículos 1 y 7 del citado convenio si uno de los organismos signatarios reconoce servicios y éstos se hacen valer ante otro organismo signatario, este último debe computarlos como si hubieran sido prestados bajo su órbita. Enfatiza que en el caso la ANSES reconoció los servicios prestados por el causante. Sostiene que ninguna ley provincial puede unilateralmente imponer condiciones no previstas en el régimen de reciprocidad jubilatoria. Finalmente, postula que el Convenio para la Armonización y el Financiamiento Previsional de la provincia de Córdoba 83/2002 no regula la reciprocidad jubilatoria ni modifica el decreto-ley 9316/1946. Destaca que, por el contrario, remite al sistema de reciprocidad que fuera aprobado por el mencionado decreto-ley y al que adhirió la provincia. A su vez, señala que la cláusula 5 del convenio 83/02 no exige la realización de aportes en paralelo a la prestación de servicios sino que exige ?servicios con aportes?, excluyendo los ?servicios ad honorem" y los acreditados por declaración jurada. En cambio, indica que el artículo 3 del decreto-ley 9316/1946 prevé la posibilidad de realizar los aportes con posterioridad a la prestación de los servicios.

-III- En mi entender, el recurso extraordinario interpuesto contra la sentencia definitiva de la causa fue mal denegado. La impugnación pone en tela de juicio la validez constitucional del artículo 61 de la ley local 8024 y la interpretación del régimen de reciprocidad jubilatoria instituido por el decreto-ley 9316/1946, ratificado por la ley 12.921, y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa fue favorable a la validez de la ley local y contraria a las pretensiones que la apelante fundó en el citado régimen nacional (art. 14, incs. 2 y 3, ley 48; Fallos: 330:2786, ?Rodríguez?; en especial, voto de la señora ministra Carmen M. Argibay).

-IV- Ante todo, cabe destacar que la actora solicitó una pensión a la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba. La demandada denegó el beneficio puesto que entendió que la actora no acreditó que el causante tuviera 30 años de servicios con aportes, tal como lo exige la normativa local vigente. En particular, reconoció 24 años de servicios con aportes prestados en relación de dependencia, pero desconoció 7 años de servicios con aportes realizados en carácter de autónomo en el régimen nacional, que fueron reconocidos por la ANSeS -materia no controvertida-, en atención a lo previsto por el artículo 61, incisos a y d, de la ley local 8024 (fs. 2/3). En esas circunstancias, la cuestión federal controvertida consiste en determinar la constitucionalidad del artículo 61 de la ley 8024 de la provincia de Córdoba, en cuanto dispone que no son computables para acceder al beneficio previsional los servicios que no se hayan prestado efectivamente (inciso a) y los declarados por cuentapropistas realizados antes de la fecha del alta de la afiliación o después del cese de la misma (inciso d). En ambos supuestos, aclara que esa prohibición rige aun cuando los aportes correspondientes hayan sido reconocidos por otros regímenes de reciprocidad, como sucedió en el presente caso. El decreto reglamentario 41/2009 dispone que el artículo 61, inciso a, hace referencia a la regularización de aportes y contribuciones a través de moratorias y otras modalidades análogas, sin acreditar afiliación histórica al régimen previsional; y que el inciso d se refiere al alta y cese en la afiliación respecto de los servicios prestados en la órbita de otras cajas comprendidas en el sistema de reciprocidad. Anticipo que, en mi opinión, esta cuestión halla adecuada respuesta en los precedentes de la Corte Suprema referidos al sistema nacional de reciprocidad previsional de los que cabe concluir la invalidez de la norma local invocada. En efecto, tal como destacó ese tribunal, al remitir al dictamen de esta Procuración General, en el caso registrado en Fallos: 330:2786, ?Rodríguez?, el sistema de reciprocidad previsional tiene como ?objeto cardinal ampliar el campo de derechos jubilatorios, creando una antigüedad única generada por el cómputo de servicios prestados sucesivamente bajo distintos regímenes como si todos ellos lo hubieran sido bajo la Caja Jubilatoria. Pero dichos derechos deben ser ejercidos dentro del marco que fijan las normas institucionales dictadas por la Nación, cuya operatividad respecto de las jurisdicciones provinciales, es el resultado de los acuerdos que formalizaron las autoridades respectivas. Estos instrumentos integran el mencionado régimen al precisar las condiciones y modalidades bajo las cuales los afiliados podrán acogerse a sus beneficios?. En consecuencia, y tal como destacó la Corte Suprema en ese y otros casos, una vez incorporada una provincia al sistema nacional de reciprocidad jubilatoria no pierde autonomía legislativa en esa

materia ¿pero las variaciones que introduzca en sus leyes de previsión no pueden alterar en lo esencial y por la sola decisión suya los términos de su adhesión al sistema de referencia afectando el régimen de las prestaciones por servicios mixtos? (Fallos: 312:532, ¿Alaniz?; 315:1597, ¿Castoldi?; C.S., R. 371, L. XLIX, ¿Ramallo, Roberto Antonio Edgardo c/ Estado Provincial y Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Entre Ríos s/demanda contencioso administrativa?, sentencia del 29 de marzo de 2016; entre otros). En esos precedentes, el tribunal postuló que las normas locales no pueden tornar inoperante el régimen de reciprocidad jubilatoria. Por un lado, las leyes locales no pueden obstaculizar el acceso de los sujetos, que realizaron durante su vida activa aportes a regímenes previsionales adheridos al decreto-ley 9316/1946, a un haber que asegure su subsistencia digna frente a las contingencias de vejez, fallecimiento o invalidez, sin frustrar el derecho a la seguridad social amparado en los artículos 14 bis y 75, inciso 22, de la Constitución Nacional y el artículo 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por el otro, las leyes locales no pueden alterar las condiciones del régimen de reciprocidad, al que adhirieron las provincias, ni las normas federales que lo conforman puesto que ello transgrede la supremacía del derecho federal consagrada en el artículo 31 de la Constitución Nacional (doctr. Fallos: 242:141, ¿Aguirre?). Sobre esa base, la Corte Suprema declaró en la citada causa ¿Rodríguez? la inconstitucionalidad del entonces artículo 23, inciso b, de la ley local 8024. En su voto, la señora ministra Carmen M. Argibay precisó que ¿la ley local 8024 en cuanto exige acreditar el pago de los aportes autónomos al tiempo de la prestación de los servicios contraría el sistema de reciprocidad y las disposiciones federales que lo integran, pues esa exigencia frustra el derecho al beneficio peticionado no obstante que la Caja de Autónomos - ANSeS reconoció formalmente los servicios...? (considerando 4º).

A mi modo de ver, esas mismas razones conducen a invalidar las disposiciones del artículo 61 de la ley 8024 aquí cuestionadas. En el caso, la demandada, en su carácter de caja otorgante, se negó a computar años de servicios con aportes como cuentapropista reconocidos por la ANSeS sobre la base de exigencias, que tienen sustento en la norma local cuestionada, pero que no se encuentran previstas en el sistema de reconocimiento y reciprocidad creado por el decreto-ley 9316/1946, ratificado por la ley 12.921. Por un lado, la condición establecida en el artículo 61 vinculada con la prestación efectiva del servicio excede lo dispuesto en el artículo 1 del decreto-ley 9316/1946, que declara ¿computables para la obtención de las distintas prestaciones establecidas en los regímenes de cada una de las secciones del Instituto Nacional de Previsión Social y de la Caja Municipal de Previsión Social de la Ciudad de Buenos Aires, los servicios prestados sucesiva o simultáneamente, bajo el régimen de una o de diversas Secciones o Cajas, previo reconocimiento de los mismos por la Sección o Caja a que corresponda?. En el sub lite, la actora invocó, a los efectos de acceder al derecho de pensión, servicios prestados bajo el régimen nacional, que fueron, previamente, reconocidos por la ANSeS. Si bien el artículo 7 del citado decreto-ley dispone que la caja otorgante aplica las disposiciones orgánicas que la rijan a los efectos de determinar el derecho y el monto de la prestación, debe computar, tal como surge del artículo 1 y del propio artículo 7 de esa norma, los servicios prestados en otros regímenes de previsión y reconocidos por ellos sobre la base de la aplicación de su propia normativa. En el caso, el reconocimiento de la ANSeS acredita la prestación de los servicios, lo que no puede ser ignorado por la demandada en atención a las obligaciones asumidas al adherir al decreto-ley 9316/1946. Por lo demás, el sentido de las reglas de reciprocidad se comprende plenamente al ponderar la obligación complementaria de las cajas que reconocen servicios de transferir a la otorgante los aportes ingresados en ellas en relación al afiliado causante de la prestación (art. 8). Al respecto, advierto que, contrariamente a lo expuesto por el a quo, la cláusula 5 del Convenio para la Armonización y el Financiamiento Previsional de la provincia de Córdoba 83/2002, aprobado por la ley local 9075 y por el decreto nacional 2079/2004, no alteró las condiciones del régimen de reconocimiento y reciprocidad creado por el decreto-ley 9316/1946. En efecto, la finalidad de ese convenio fue la financiación por el Estado Nacional del déficit del sistema previsional de la provincia y la armonización de la normativa provincial en materia de jubilaciones y pensiones en función de las leyes nacionales vigentes (en especial, cláusulas 1 y 2). En tal sentido, la referencia contenida en la cláusula 5.1.b a la prestación efectiva de los servicios configura -junto con la edad jubilatoria- una pauta de acceso a los beneficios a la cual debe ajustarse la ley local, y no implica una modificación de las condiciones de adhesión de la provincia al régimen de reciprocidad mencionado. Por otro lado, constituye un apartamiento unilateral de las previsiones del régimen de reciprocidad el requisito del artículo 61 relativo a que el ingreso de los aportes sea contemporáneo con la prestación de los servicios. En efecto, el artículo 3 del decreto-ley 9316/1946 dispone que se toman en cuenta ¿los servicios y las remuneraciones por las cuales se hayan satisfecho, en el momento de percibirlos, los aportes fijados en el régimen de la Sección o Caja a la que corresponden dichos servicios?; a continuación, prevé que ¿[l]os interesados podrán obtener, sin embargo, el cómputo de tales servicios, previa solicitud de formulación de cargo por la totalidad de los aportes personales y los del empleador cuando estos tampoco se hubieran efectuado, capitalizados anualmente, con la tasa de interés del 4 % anual...?. De este modo, el convenio al que adhirió la provincia de Córdoba prevé expresamente la posibilidad de abonar los aportes con posterioridad a la prestación de los servicios. Finalmente, el artículo 61, inciso d, en cuanto excluye del cómputo los servicios declarados por cuentapropistas realizados antes de la fecha del alta de la afiliación o después del cese de la misma contradice el compromiso asumido por la provincia de Córdoba, a

través de su adhesión al decreto-ley 9316/1946, de tratar ?todos los servicios y la totalidad de las remuneraciones percibidas, como prestadas y devengadas bajo su propio régimen? (art. 7, decreto-ley 9316/1946). En el caso registrado en Fallos: 320:2201, ?Mahli de Ciarlotti?, el tribunal cuestionó una norma local que efectuaba distinciones de esa especie, afirmando que ?asiste razón al apelante en cuanto pretende el cómputo integral del período reconocido, pues la facultad que tienen las autoridades provinciales para calcular el monto de la prestación según sus disposiciones orgánicas, implica el deber correlativo de considerar todos los servicios y la totalidad de las remuneraciones percibidas en el régimen nacional 'como prestados y devengadas bajo su propio régimen' (conf. art. 7º, decreto citado), circunstancia que invalida la discriminación formulada en la sentencia respecto de las tareas docentes, según hayan sido cumplidas antes o después del cese en el ámbito provincial? (considerando 12º). Bajo esta perspectiva, el desconocimiento de los servicios reconocidos en el sub lite por la ANSeS sobre la base de las condiciones previstas en el artículo 61 de la ley provincial 8024 implica una modificación unilateral de las pautas básicas del sistema nacional de reconocimiento y reciprocidad entre regímenes previsionales, que transgrede el orden normativo federal (artículos 1 y 31, Constitución Nacional) y frustra el derecho a la seguridad social (artículo 14 bis y 75, inciso 22, Constitución Nacional). -V- Por lo expuesto, opino que corresponde admitir la queja interpuesta, declarar procedente el recurso extraordinario y revocar la sentencia apelada. Buenos Aires, 7 de agosto de 2018. VÍCTOR ABRAMOVICH ADRIANA N. MARCHISIO Subsecretaria Administrativa Procuración General de la Nación Correlaciones: Mansilla, Graciela Noemí c/Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba s/demanda contencioso administrativa - Cám. Civ. Com. y Cont. Adm. San Francisco - 25/07/2013 - Cita digital IUSJU210308D 033607E