

Haberes Previsionales Reajuste De Haberes Regimen Provincial Estado Nacional Transferencia Retroactivos Plenario

JURISPRUDENCIA

Estado Nacional. Transferencia. Retroactivos. Plenario

Haberes previsionales. Reajuste de haberes. Régimen provincial. Se establece, como doctrina legal obligatoria (art. 303 del Código Procesal), que a la Provincia de Salta no le incumbe la obligación de reajustar, liquidar y pagar los haberes previsionales obtenidos al amparo de leyes provinciales en los que el reclamo administrativo y consecuente demanda resulten posteriores a la Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Provincia de Salta al Estado Nacional; y que no es responsable de la obligación de liquidar y pagar los retroactivos devengados con posterioridad a la mentada transferencia, cuando la condena resultante reconozca su causa en un hecho sobreviniente al Convenio de Transferencia.

En Salta, a los 21 días del mes de febrero de 2018, en los autos caratulados "AGUILAR, Hugo Roberto c/ANSeS y otros s/reajustes varios" reunidos los Señores Jueces de la Excm. Cámara Federal de Apelaciones de Salta, a efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto por el art. 298 del Código Procesal, en los términos de la votación efectuada en el Acuerdo Plenario celebrado el día 29 de noviembre de 2017 y con el objeto de exteriorizar los fundamentos de la doctrina legal aplicable respecto de las siguientes cuestiones:

1) En los juicios promovidos en los que se persigue el reajuste de haberes previsionales obtenidos al amparo de leyes provinciales, en los que la reclamación administrativa y consecuente demanda resulten posteriores a la Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Provincia de Salta al Estado Nacional ¿incumbe a la Provincia de Salta la obligación de reajustar, liquidar y pagar dichos haberes?

2) En su caso ¿es responsable también la provincia de la obligación de liquidar y pagar los retroactivos devengados con posterioridad a la mentada transferencia?

A la primera cuestión por la mayoría se pronuncian los Dres. Mariana Inés Catalano, Alejandro Augusto Castellanos y Guillermo Federico Elías considerando que a la Provincia de Salta no le incumbe la obligación de reajustar, liquidar y pagar los haberes previsionales en los juicios promovidos en los que se persigue el reajuste de haberes previsionales obtenidos al amparo de leyes provinciales, en los que la reclamación administrativa y consecuente demanda resulten posteriores a la Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Provincia de Salta al Estado Nacional.

1.- A efectos de comprender acabadamente el sustento normativo y fáctico que respalda tal afirmación, corresponde aludir a una reseña de las cláusulas del Convenio que estableció la Transferencia aludida.

En efecto, la cláusula Primera del Convenio de Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Provincia de Salta al Estado Nacional, aprobado por ley local 6818 (B.O. 05/01/1996), establece que "la Provincia transfiere al Estado Nacional y éste acepta su sistema de previsión social vigente regulado por la ley provincial 6719 sancionada el 14 de diciembre de 1993".

Por su parte, la cláusula Tercera dispone que "el Estado Nacional toma a su cargo las obligaciones de pago a los beneficiarios de las jubilaciones y pensiones otorgadas y reconocidas en las condiciones fijadas por la Ley 6719 del 14 de diciembre de 1993, comprometiéndose a respetar los derechos respectivos conforme a los términos, condiciones y alcances dispuestos por las Leyes N° 24.241 y sus modificatorias y N° 24.463.

Además, dicha norma establece que no sólo los montos de cada una de las prestaciones que asume el Estado Nacional serán respetados, sino que también prevé su movilidad, la que pasó a regirse por la legislación previsional nacional, lo que determina una novación estructural del sistema, a partir de la cual opera una directa exclusión del Estado Provincial, a excepción hecha de la responsabilidad subsistente por deudas originadas en causa o título anterior a la mentada transferencia.

2.- De las citadas cláusulas se deduce entonces que, con posterioridad a la transferencia del sistema de previsión social de la Provincia al Estado Nacional, es esta última parte la única obligada a asumir y cumplir la obligación de reajustar, liquidar y pagar los haberes de los titulares de beneficios previsionales transferidos; pero además, desde una perspectiva fáctica, es el único sujeto de derecho al que resulta materialmente posible condenar a ejecutar tales conductas.

Ello así, por cuanto la novación subjetiva operada no sólo importó una sustitución o reemplazo del deudor en términos jurídicos, sino también -y con mayor relevancia para la decisión de la cuestión convocante- una traslación de las bases materiales y documentales a partir de las cuales, mes a mes, el Estado Nacional viene desarrollando dicha tarea desde hace más de veinte años, lo que determina que el Estado Provincial se vea actualmente imposibilitado de redeterminar y liquidar haberes respecto de los cuales ha cesado de intervenir hace tiempo.

Por lo tanto, dicho en otras palabras, si el reclamo judicial de los jubilados y pensionados transferidos se afianza en el desajuste económico de sus haberes actuales, debe tenerse presente que es entonces la errónea liquidación practicada por el ente nacional la causa originante del desequilibrio en los haberes y que sólo esa parte puede ser responsabilizada por el desfase verificado en las liquidaciones y condenada a materializar su redeterminación.

2.1.- Además, tampoco debe perderse de vista que dicha actualización resulta judicialmente admitida con estricta sujeción a las disposiciones de las normas nacionales -y desechando la aplicación de la movilidad provincial que pretenden los actores-, por lo que forzoso es concluir que el único sujeto susceptible de

ser condenado a ejecutar tales acciones es el propio Estado Nacional, por cuanto quedó exclusivamente comprometido al cumplimiento de normas nacionales, desligando consecuentemente de responsabilidad a la Provincia de Salta en dichos juicios.

2.2.- Igual conclusión cabe postular respecto de la consecuente obligación de pago de las prestaciones previsionales reajustadas, pues a todo lo antes dicho se suma el hecho indiscutido de que la transferencia operada a favor del Estado Nacional incluyó la percepción y administración de recursos destinados al sostenimiento del sistema previsional. En tal sentido, no puede soslayarse que a partir de la vigencia del Convenio, la Provincia ingresa al Estado Nacional los aportes personales y efectúa las contribuciones patronales obligatorias de todos los empleados, agentes civiles y funcionarios de los tres poderes del Estado Provincial, de las municipalidades, empresas del Estado Provincial y organismos constitucionales, docentes y demás personal incluido en la Ley Provincial N° 6718/93, de conformidad a las leyes nacionales 24.241 y 24.463. Además ingresan al Estado Nacional los recursos previstos en el financiamiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones al Sistema Único de Seguridad Social conforme la ley 23.966 y sus modificatorias o disposiciones que sustituyen al régimen allí contemplado, siendo obligatorios los aportes personales y contribuciones patronales del personal en actividad con destino al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados conforme Ley Nacional 19.032 y sus modificatorias (Cláusula ?Séptima?). En consecuencia, a partir de la operatividad del Convenio, el Estado Central es el que ostenta la exclusiva prerrogativa de percibir los aportes personales y contribuciones patronales del sistema previsional, así como los recursos del ex SIJyP, contando asimismo con la posibilidad de retener el 100% diario de los recursos que correspondan a la participación de la provincia en el Régimen de Distribución de Recursos entre el Estado Nacional y las provincias (para el caso de que se incumpla la obligación contributiva antes referida - cláusula ?Duodécima?-). En razón de ello, forzoso es concluir que la obligación de pago también debe recaer sobre ese sujeto de derecho con exclusividad. A la segunda cuestión, la mayoría conformada por los Dres. Mariana Inés Catalano, Guillermo Federico Elías, Alejandro Augusto Castellanos entiende que la Provincia no es responsable de la obligación de liquidar y pagar los retroactivos devengados con posterioridad a la mentada transferencia. 1.- En rigor, cuando la condena resultante en un juicio reconozca su causa en un hecho sobreviniente al Convenio de Transferencia, esto es la falta de ajuste de los haberes previsionales por períodos posteriores al traspaso, y en tanto no se asiente en un título anterior a la fecha del traspaso, no cabe atribuir responsabilidad directa ni residual o refleja a la Provincia, pues aquéllos son los únicos supuestos sobre los cuales cabe postular su compromiso remanente o su solidaridad con el Estado Nacional, tal cual surge del análisis sistémico de las cláusulas ?Cuarta?, ?Décimacuarta? y ?Décimasexta?. En efecto, la cláusula ?Cuarta? prevé la responsabilidad exclusiva de la Provincia por el pago de los beneficios previsionales en trámite de obtención y los que se soliciten hasta la fecha en que comience a regir el Convenio, respecto de ?devengamientos anteriores a la fecha de la transferencia?, situación no verificada cuando se trata de haberes devengados con posterioridad a dicha fecha. De modo similar, la cláusula ?Décimacuarta? responsabiliza al Estado Provincial por las condenas derivadas de juicios pendientes de resolución o que se inicien con posterioridad al Convenio, ?pero por causas o títulos anteriores a la fecha de la transferencia?, lo que reconoce su correlato en la disposición contenida en el tercer párrafo de esa misma cláusula, en cuanto prevé que ?el Estado Nacional no será responsable (...) respecto de las deudas previsionales contraídas o devengadas hasta el momento de la transferencia?. Sin embargo, tampoco esta es la situación que se presenta en aquellos supuestos en los que se reclama el pago de retroactivos devengados con posterioridad. Además, si bien la previsión normativa contenida en la cláusula ?Décimasexta? establece la asunción de responsabilidad de la Provincia por las consecuencias de acciones judiciales promovidas por beneficiarios previsionales comprendidos en el aludido Convenio, ella no contiene un alcance ilimitado sino, por el contrario, circunscripto a aquellos supuestos en que las sentencias dictadas ?consideren perjudicados o afectados sus derechos, intereses o expectativas como consecuencia de la ejecución de este Convenio y especialmente vinculados con excesos en relación con los topes estipulados en la legislación nacional?. Tal responsabilidad se precisa en su extensión a toda ?decisión jurisdiccional que de cualquier forma directa o indirecta altere el contenido de las obligaciones previsionales transferidas o implique excluirlas total o parcialmente de la aplicación en la ley 24.241 y 24.463?. Tan contundente resulta la norma recientemente transcrita que no requeriría complementación alguna, no obstante lo cual, en su continuidad literal refuerza y ratifica el sentido de su prescripción, al indicar que ?la asunción de responsabilidad se extiende respecto de cualquier tipo de pretensión judicial sea que se funde en la invalidez, ilegitimidad o inconstitucionalidad de las disposiciones provinciales de todo rango dictadas para autorizar el presente Convenio, o en similares cuestionamientos respecto de la validez de cualquiera de las cláusulas de este último o de las contenidas en la Leyes 24.241 y 24.463 y sus reglamentaciones y normas complementarias?, añadiendo asimismo que, ?la voluntad de ambas partes es limitar las obligaciones asumidas por el Estado Nacional al cumplimiento de los pagos de los beneficios previsionales por sus montos actuales, tal cual resultan del Anexo I y las impuestas por la Leyes 24.241 y 24.463, en razón de lo cual la Provincia se hará siempre cargo de solventar cualquier importe que, como consecuencia de las decisiones de cualquier autoridad jurisdiccional nacional o provincial, venga a incrementar aquellas obligaciones transferidas, como consecuencia de este Convenio?, única situación

justificante de una responsabilidad subsidiaria que, además, la jurisprudencia de este tribunal ha venido invariablemente desechando.

En atención a lo expuesto, cabe concluir que la Provincia no es responsable de liquidar y pagar los retroactivos devengados con posterioridad a la mentada transferencia cuando la pretensión de la parte actora no resulta admitida por encima de los topes establecidos por la legislación nacional, ni altera el contenido de las obligaciones transferidas y menos aún las incrementa respecto de las obligaciones originarias asumidas por el Estado Nacional. En este sentido el Dr. Laclau, juez de la Sala III de la Cámara Federal de la Seguridad Social, sostiene que cuando el reajuste del haber previsional no reconoce su origen en disposiciones anteriores a la transferencia del sistema al Estado Nacional, sino en normas dictadas por este último, la condena que se dicte recae sobre el organismo que regentea el sistema de previsión nacional y no sobre la provincia que efectuó la transferencia (causa "Varela Ramón c/ANSeS s/Reajustes Varios", sentencia del 30/04/2014, voto del Dr. Martín Laclau, "Rodríguez Ángela c/ ANSeS y otro s/ Reajustes Varios", sentencia del 22/04/2014, entre otras). A la primera y segunda cuestión por la minoría se pronuncian los Dres. Ernesto Solá y Renato Rabbi Baldi Cabanillas considerando que cabe hacer mérito de ambas cuestiones a la par; arribando a la conclusión de que le incumbe a la Provincia de Salta en forma conjunta con Anses afrontar el reajuste, liquidación y pago de los haberes previsionales en los juicios promovidos en los que se persigue el reajuste de haberes previsionales obtenidos al amparo de leyes provinciales, en los que el reclamo administrativo y consecuente demanda sean posteriores a la Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Provincia de Salta al Estado Nacional por causas o títulos anteriores a la fecha de transferencia, resultando responsable -junto con Anses- de la obligación de afrontar la liquidación y pago de los retroactivos devengados con posterioridad a la mentada transferencia. Al respecto, cabe recordar que por la ley provincial 6818 (B.O. 05/01/96) se declaró en emergencia el sistema previsional de la provincia de Salta (art. 1); se "derogaron todas las disposiciones legales vigentes en materia previsional de la provincia" (art. 3) y se aprobó el Convenio de Transferencia del Sistema Provincial de Previsión Social de la provincia de Salta al Estado Nacional celebrado el 29/12/1995 (en el marco de lo dispuesto en el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento suscrito entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales el 12/08/1993 -ratificado por Decreto Nacional 14/94 y por la ley provincial 4978- y en cumplimiento de lo dispuesto por el art. 2º, inc. a), ap. 4º de la ley 24.241), mediante el cual "la Provincia transfiere al Estado Nacional y éste acepta, su sistema de previsión social vigente regulado por la ley provincial 6719 sancionado el 14-12-93" (cláusula 1º, 1º párr., énfasis añadido). Por la cláusula primera, 2º párr., se dispuso que la transferencia "comporta y conlleva" la delegación de la Provincia en favor de la Nación "de la facultad para legislar en materia previsional y el compromiso irrestricto de abstenerse de dictar normativas de cualquier grado que admitan directa o indirectamente la organización de nuevos sistemas previsionales, generales o especiales, en el territorio provincial". De ahí que, expresa el 3º párr., "las obligaciones de pago a los beneficiarios de las jubilaciones y pensiones actuales y las que se reconozcan o concedan en el futuro incluyen a todos los regímenes ordinarios o especiales regulados en la ley (provincial) mencionada, con excepción del correspondiente a retiros y pensiones del personal policial y penitenciario" y las pensiones no contributivas, afirmándose -de modo igualmente categórico- que en "todos los supuestos serán aplicables a partir de la entrada en vigencia de este convenio, las leyes nacionales 24.241 y sus modificatorias, y 24.463, o los textos legales que pudieran sustituirlos" (últ. párr., énfasis añadido). Sin perjuicio de dicha delegación, la Provincia de Salta se comprometió a tramitar y mantener "a su cargo los juicios pendientes de resolución definitiva y aquellos que se inicien con posterioridad pero por causas o títulos anteriores a la fecha de la transferencia, relativos a las obligaciones de pago de jubilaciones y pensiones que se transfieren y asumir las condenas que en los mismos pudieran dictarse contra ella"; como así también asume "las deudas previsionales que se hubieran contraído o devengado hasta el momento de la transferencia" (cláusula 14º. El énfasis no corresponde al original). Asimismo, mediante la cláusula 16º, 1º párr., asumió la "responsabilidad integral e ilimitada por las consecuencias de cualquier acción judicial promovida por cualquiera de los titulares de los beneficios previsionales comprendidos en el presente convenio o por aquellos que se consideraren con derecho a obtener alguno de tales beneficios en el futuro, en tanto consideren perjudicados o afectados sus derechos, intereses o expectativas como consecuencia de la ejecución de este convenio y especialmente a los vinculados con excesos en relación con los topes estipulados en la legislación nacional". Concordantemente, el tercer párrafo de dicha cláusula precisa que "La asunción de responsabilidad se extiende respecto de cualquier tipo de pretensión judicial sea que se funde en la invalidez, ilegitimidad o inconstitucionalidad de las disposiciones provinciales de todo rango dictadas para autorizar el presente convenio, o en similares cuestionamientos respecto de la validez de cualquiera de las cláusulas de este último, o de las contenidas en las leyes 24.241 y 24.463 y sus reglamentaciones y normas complementarias" (énfasis añadido). A su vez, por la cláusula tercera "el Estado Nacional toma a su cargo las obligaciones de pago a los beneficiarios de las jubilaciones y pensiones otorgadas y reconocidas en las condiciones fijadas por la ley 6719 (...) comprometiéndose a respetar los derechos respectivos conforme los términos, condiciones y alcances dispuestos por las Leyes N 24.241 y sus modificatorias y N 24.463" (párr. 1º, el subrayado se ha añadido). Así también, el siguiente párrafo expresa que "los montos de las prestaciones que asume el Estado Nacional serán respetados con el límite fijado en materia de topes por la

legislación previsional nacional señalada?, por lo que ?Las prestaciones asumidas en estas condiciones y sus montos son asumidas por el Estado Nacional, desligadas de la causa que les dio origen? (subrayado añadido). Es que, como se establece sin subterfugio en el siguiente párrafo, ?la garantía del Estado Nacional a este respecto se extiende hasta el límite admitido por la Legislación Previsional Nacional vigente o la que la sustituyera en un futuro, sin que puedan invocarse derechos irrevocablemente adquiridos en contra de sus disposiciones? (3º párr., el subrayado no es el original). Por su parte, bajo la citada cláusula 16º (párr. 5º) se convino que ?la voluntad de ambas partes es limitar las obligaciones asumidas por el Estado Nacional al cumplimiento de los pagos de los beneficios previsionales por sus montos actuales, tal cual resultan del anexo I, y las impuestas por las Leyes 24.241 y 24.463, en razón de lo cual la Provincia se hará siempre cargo de solventar cualquier importe que, como consecuencia de las decisiones de cualquier autoridad jurisdiccional nacional o provincial, venga a incrementar aquellas obligaciones transferidas...?; comprometiéndose el Estado Nacional a comunicar a la Provincia, en el plazo de cinco días hábiles de notificada de cualquier acción judicial en su contra. En consecuencia, y de conformidad con las previsiones dispuestas en las cláusulas mencionadas, se concluye que a partir de la entrada en vigencia del mencionado Convenio, el Estado Nacional se comprometió al reconocimiento del status de los jubilados y pensionados provinciales conforme las normas que se derogaban y al pago de sus pertinentes haberes previsionales respetando el quantum de las prestaciones transferidas y adecuando las pautas de movilidad a las fijadas a nivel nacional por ésta última legislación. En efecto; la claridad de las disposiciones reseñadas, -las que se han citado in extenso aún a riesgo de ser sobre abundante dada la trascendencia del tema bajo examen, torna aplicable el conocido dictum del Alto Tribunal según el cual ?la primera fuente de interpretación de la ley es su letra, sin que sea admisible una interpretación que equivalga a prescindir del texto legal? (Fallos: 314:458; 314:1018; 314:1849, entre muchos otros). De ahí que, como también recuerda la Corte, no cabe a los tribunales ?apartarse del principio primario de sujeción de los jueces a la ley ni atribuirse el rol de legislador para crear excepciones no admitidas por éste, pues de hacerlo así olvidaría que la primera fuente de exégesis de la ley es su letra y que cuando ésta no exige esfuerzo de interpretación debe ser aplicada directamente, con prescindencia de consideraciones que excedan las circunstancias del caso expresamente contempladas por la norma. De otro modo, podría arribarse a una interpretación que, sin declarar la inconstitucionalidad de la disposición legal, equivaliese a prescindir de su texto? (Fallos: 313:1007, 316:1247, entre otros). A todo evento, cabe señalar que si bien algunos párrafos del Convenio bajo examen pueden inducir a dar razón a la pretensión de la falta de legitimación de la Provincia (confr. cláusula 16º segundo párr. in fine y quinto párr. in fine), otras disposiciones -confr. el 2º, 3º y últ. párr. de la cláusula primera; la cláusula 14º y el 1º y 3º párr. de la cláusula 16º- además de una lectura sistemática del documento, tal y como prohíja conocida doctrina del Alto Tribunal desde antiguo (Fallos: 1:300; 190:571; 320:1962 y sus citas, entre otros) permiten arribar a la conclusión opuesta. En efecto, el Convenio es claro en cuanto a la obligación de la Provincia ?respecto de las acciones judiciales deducidas, como en el caso, por antiguos beneficiarios de su régimen provincial y en las que se impugnen la validez de cualquier de sus cláusulas, o de las contenidas en las leyes 24.241 y 24.463 y sus reglamentaciones y normas complementarias?, al punto que ?tal asunción de responsabilidad comprende la integridad de los rubros que comprendan las eventuales condenas judiciales, sus accesorios, costos, costas y cualquier acrecido? (cláusula 16º, cuarto párr.), concluyéndose en el rechazo de la referida ausencia de legitimación por parte del Estado local y en la responsabilidad conjunta entre Anses y la Provincia de Salta. A todo evento, cabe destacar que esta ha sido la postura adoptada por las tres Salas de la Cámara Federal de la Seguridad Social en numerosos antecedentes (Sala I en expte. N°:21098/2012 autos ?Lezcano Lucrecia c/Anses?, sent. del 6/04/2014; Sala II en ?Pellegrini, Ana María c/Anses?, expte. 23754/2011, sent. del 27/05/14; Sala III en expte. 65375/2010 en autos ?Flores, José Antonio c/Anses?, sent. del 9/02/2015; entre muchos otros) y que esta posición redundante en una mayor protección de los derechos de los jubilados quienes pueden demandar en defensa de sus pretensiones contra ambos estados. Por lo que propiciamos que le incumbe a la Provincia de Salta en forma conjunta con Anses afrontar el reajuste, liquidación y pago de los haberes previsionales en los juicios promovidos en los que se persigue el reajuste de haberes previsionales obtenidos al amparo de leyes provinciales, en los que la demanda sea posterior a la Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Provincia de Salta al Estado Nacional por causas o títulos anteriores a la fecha de transferencia, resultando responsable -junto con Anses- de la obligación de afrontar la liquidación y pago de los retroactivos devengados por esa causa con posterioridad a la mentada transferencia. Por lo que resulta del Acuerdo que antecede, como doctrina legal obligatoria (art. 303 del Código Procesal), SE RESUELVE: 1.- DETERMINAR que a la Provincia de Salta no le incumbe la obligación de reajustar, liquidar y pagar los haberes previsionales obtenidos al amparo de leyes provinciales en los que el reclamo administrativo y consecuente demanda resulten posteriores a la Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Provincia de Salta al Estado Nacional. 2.- ESTABLECER que la Provincia de Salta no es responsable de la obligación de liquidar y pagar los retroactivos devengados con posterioridad a la mentada transferencia, cuando la condena resultante reconozca su causa en un hecho sobreviniente al Convenio de Transferencia. ASI SE DECIDE. REGÍSTRESE, notifíquese, publíquese en el CIJ en los términos de las Acordadas 15 y 24 del año 2013 de la C.S.J.N. y pasen los

autos a la Sala II a fin de que se dicte sentencia, de acuerdo con la doctrina plenaria establecida (art.300 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Firmado Guillermo Federico Elias, Mariana Inés Catalano, Alejandro Augusto Castellanos, Ernesto Solá (en disidencia) y Renato Rabbi Baldi Cabanillas (en disidencia). Jueces de la Cámara Federal de Apelaciones de Salta.

Secretaría Mariela Szwarc

025924E