

## Inconstitucionalidad E Inaplicabilidad Del Art 2 Del Decreto 1451 06 Arts 4 Y 7 De La Resolucion De Anses N 884 06 Moratoria

### JURISPRUDENCIA

### Inconstitucionalidad e inaplicabilidad del art. 2 del Decreto

1451/06. Arts. 4 y 7 de la Resolución de ANSES N° 884/06. Moratoria En el marco de una acción de amparo se rechaza el recurso de apelación interpuesto y se confirma la sentencia que declaró la inconstitucionalidad e inaplicabilidad del art. 2 del Decreto 1451/06 y de los arts. 4 y 7 de la Resolución de ANSES N° 884/06. Resistencia, 04 de octubre de 2018.- Y

VISTOS: Estos autos caratulados: ?Luna, Susana Rebeca c/ANSES y otros s/amparo Ley 16.986?, expediente N° 11001310/2007, provenientes del Juzgado Federal N° 1 de esta ciudad en virtud del recurso de apelación deducido por la demandada; Y CONSIDERANDO: 1) El Sr. Juez aquo dictó sentencia a fs. 70/75 por la que declaró la inconstitucionalidad e inaplicabilidad del art. 2 del Decreto 1451/06 y de los arts. 4 y 7 de la Resolución de ANSES N° 884/06. Ordenó asimismo se adopten los recaudos necesarios para que la Sra. Susana Rebeca Luna acceda al beneficio de jubilación acorde con la normativa del caso. Por último, impuso las costas en el orden causado y reguló honorarios.- Apela el organismo demandado ANSES a fs. 82/88, expresando agravios que -en síntesis- son los siguientes: - apela por altos los honorarios regulados por el patrocinio de la parte actora, como así también que han sido condenados al pago de los mismos; - que la presente excede en gran medida el acotado marco de la acción de amparo incoada por el accionante ya que amerita mayor debate y prueba, hecho expresamente vedado por el art. 43 de la CN; - que la amparista deberá demostrar que el Decreto 1451/06 y la Resolución N° 884/06 le causan particular agravio, siendo imprescindible para ello que acredite que se encuentra imposibilitada de pagar el total de la deuda para acceder al goce de la prestación, sobre todo si cobra una pensión. La falta de prueba de dicho extremo impide la procedencia de la acción intentada; - señala que la arbitrariedad y/o ilegalidad de la resolución no surgen manifiestas en el caso, sino que se encuentra supeditada a la prueba de la situación económica de la solicitante quien debe demostrar que la exigencia del pago previo de la deuda, resulta un insuperable impedimento para acceder al beneficio. La procedencia del amparo para tratar la cuestión debatida en autos justificada por la edad avanzada, demuestra que no resulta ser la vía más idónea en el caso; - aduce que el Decreto 1451/06 y la Resolución 884/06 priorizaron a aquellas personas que no poseen ningún tipo de beneficio encontrándose en situación social de desamparo y en concordancia establecieron que no correspondía la percepción del beneficio con el pago concomitante de la deuda incluida en los planes de facilidades a quienes percibían otros beneficios. Los mismos tendieron a ?priorizar el acceso al beneficio? a quienes más lo necesitan, ello es a quienes no gozan de ningún otro, extremo este que no puede ser atacado genéricamente de inconstitucional; - dice que el aquo, al exponer los argumentos que lo llevaron a declarar la inconstitucionalidad e inaplicabilidad en el caso concreto de la Resolución 884/06, que no es otro que la supuesta imposibilidad de la actora de saldar la deuda en forma previa a la percepción del nuevo beneficio, no hace una sola referencia al Decreto 1451/06; - se imponen las costas omitiendo considerar lo preceptuado por el art. 21 de la Ley 24.463.- Por último, mantiene la reserva del caso federal.- Estos agravios no fueron contestados por la parte actora según constancia de fs. 95.- 2) Ante todo es dable señalar que la Ley 24.476 estableció un régimen de regularización voluntaria de deudas para trabajadores autónomos, disponiendo que la percepción de los respectivos beneficios se encontraba sujeta al estricto cumplimiento del pago de las cuotas de la deuda reconocida, por lo que -una vez otorgado el beneficio- sus titulares podrían solicitar el descuento de las cuotas mensuales pendientes del plan de regularización voluntaria de deuda que hubieran optado, hasta el límite establecido por el art. 14, inc. b) de la Ley 24.421 (conf. arts. 8 y 9 modificados por Decreto 1454/05).- A su vez, mediante la Ley 25.994 (de diciembre de 2004), se creó la prestación Jubilatoria Anticipada, estableciendo en su art. 6° que ?Los trabajadores que durante el transcurso del año 2004, cumplan la edad requerida para acceder a la Prestación Básica Universal de la ley 24.241, tendrá derecho a inscribirse en la moratoria aprobada por la ley 25.865 y sus normas reglamentarias;... Asimismo, todos aquellos trabajadores que, al 1° de enero de 2004, tengan la edad requerida para acceder a la Prestación Básica Universal de la ley 24.241 y se encuentren inscriptos en la moratoria por la ley 25.865 y sus normas reglamentarias, podrán solicitar y acceder a las prestaciones previsionales a que tengan derecho. La percepción del beneficio previsional por parte de los trabajadores mencionados en los párrafos precedentes se encuentra sujeta al estricto cumplimiento del pago de las cuotas de la deuda reconocida.?- A través del art. 2 del Decreto 1451/06 se instruyó a la ANSES para que, de acuerdo a su capacidad operativa y financiera, estableciera los mecanismos necesarios para priorizar el acceso al beneficio previsional, dentro del marco establecido en el art. 6 de la Ley 25.994 y en los arts. 8 y 9 de la Ley 24.476 (reglamentados por los arts. 3 y 4 del Decreto 1454/05 respectivamente), de aquellas personas que no se encontraban percibiendo cualquier tipo de planes sociales, pensiones graciables o no contributivas, jubilación, pensión o retiro civil o militar, ya sean nacionales, provinciales o

municipales (art. 2).- Y en este contexto la Resolución N° 884/06, en su art. 4, dispuso que los trabajadores que se inscribieran en la moratoria de la Ley 25.865 en el marco de lo dispuesto por el art. 6 de la Ley 25.994, y sus normas reglamentarias y los trabajadores que tuvieran la edad requerida para acceder a la Prestación Básica Universal de la Ley 24.241, que se inscribieran en el régimen de regularización implementado por el capítulo II, art. 8 de la Ley 24.476 (modificado por el art. 3 del Decreto 1454/05 y sus normas reglamentarias), cuando se encontraran percibiendo cualquier tipo de planes sociales, pensiones graciables o no contributivas, jubilaciones, pensiones o retiro civil, militar o policial, ya fueran nacionales, provinciales o municipales, sólo adquirirán derecho al cobro del beneficio previsional a partir de la cancelación total de la deuda reconocida, y en tanto cumplieran la totalidad de los requisitos exigidos por la Ley 24.241 para su otorgamiento, sin perjuicio de las incompatibilidades entre beneficios previsionales vigentes.- 3) Efectuada la reseña jurídica pasaremos a evaluar los agravios expuestos por la ANSES.- Ahora bien, respecto de la vía elegida, es dable puntualizar que el art. 43 de la CN es terminante en cuanto que el amparo es la vía apta para el debate y resolución de cuestiones constitucionales. En este sentido, luego de la reforma constitucional, este artículo ha ampliado el campo de la acción de amparo, superando sus antecesores creados por vía jurisprudencial y por la misma Ley 16.986.- Corresponde reiterar lo expresado por el Máximo Tribunal in re "Comunidad Eben Ezer c. Everest S.A.; Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia de Salta s. Amparo" (Fallos 331:2119), en cuanto indicó que si bien la acción de amparo no está destinada a reemplazar los medios ordinarios para la solución de controversias, su exclusión -por la existencia de otros recursos- no puede fundarse en una apreciación meramente ritual e insuficiente, toda vez que la institución tiene por objeto una efectiva protección de derechos más que una ordenación o resguardo de competencias (Fallos 320:1339 y 2711; 321:2823, entre otros).- El neto corte garantista de esta enmienda constitucional conduce a inferir que debe estarse a lo que resulte más favorable a la protección del derecho que aparece conculcado en autos, artículos 14, 14 bis, 16, 17, 28, 31, 43, 75 (inc. 22, 23 y 24) de la CN. Debemos puntualizar que la acción de amparo se muestra como la vía más apta para restaurar los derechos y garantías constitucionales que se denuncian como lesionados al no poder la clase pasiva acceder a una jubilación y/o pensión digna y móvil, por lo que este agravio tampoco puede prosperar (art. 43 de la CN).- Continuando con los cuestionamientos esgrimidos es de señalar que existe un límite temporal, 25/10/06, que marca un antes y un después. Hasta el 24/10/06 operó un régimen que facilitaba a todas las personas mencionadas en las leyes que anteceden a acceder a los beneficios previsionales instituidos, estando sólo sujetas al estricto cumplimiento del pago de las cuotas de la deuda reconocida.- Cabe precisar que en ninguna parte de la normativa legal examinada en el apartado 2), se condiciona el acceso a los beneficios que ella contempla al pago previo de la totalidad de la deuda. En consecuencia, la Resolución de ANSES N° 884/06 ha exorbitado la facultad administrativa reglamentaria, deviniendo así en irrazonable y carente de eficacia jurídica (art. 28 CN).- Se destaca así un obrar en la gestión administrativa que siempre estuvo regida por una normativa de índole superior, pero que a partir de la fecha indicada, de manera unilateral y arrogándose atributos sin fuente legal que la respalde, introdujo modalidades que el legislador no previó.- Así lo tiene dicho la CFSS, al expresar que la validez de toda norma jurídica depende de que ella haya sido creada siguiendo el procedimiento y con el contenido fijado por la norma inmediatamente superior, requisito que no se da en la Resolución 884/06 desde que introduce, para el goce del beneficio, una exigencia no contemplada por la norma reglamentada, excediendo el ámbito de validez fijado por esta última.- Y siguiendo este criterio, es constante la jurisprudencia de la Corte Suprema que establece que no debe llegarse al desconocimiento de los derechos tutelados por las leyes previsionales sino con extrema cautela, evitando incurrir en excesos rituales que conduzcan eventualmente al desconocimiento de la verdad jurídica objetiva (CSJN in re "Tapia?", sentencia del 23/09/14).- De lo expuesto entendemos que corresponde desestimar la crítica efectuada también en este punto por la demandada.- En lo que sí asiste razón a la recurrente, es al cuestionar la declaración de inconstitucionalidad del art. 2° del Decreto 1451/06 efectuada por el aquo, que significó establecer un orden de prioridades para el acceso al beneficio previsional en función de si el solicitante se encontraba ya percibiendo o no algún otro tipo de plan, pensión, retiro o jubilación, por lo que resulta imprescindible examinar si este diferente tratamiento atenta contra la garantía de la igualdad (art. 16 CN).- Al respecto, la Corte tiene dicho en reiteradas oportunidades que el art. 16 de la CN no impone una rígida igualdad, por lo que tal garantía no obsta a que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considere diferentes.- Partiendo de este criterio, dicha garantía no se encuentra afectada por la norma bajo examen, porque el artículo 2° distingue a las personas de acuerdo a su situación ante la Administración Nacional de la Seguridad Social, tratando de modo distinto a situaciones diferentes.- Es decir, que la división entre estos dos grupos de personas -los que perciben algún tipo de haber y los que no-, se asienta en pautas razonables, en lo que respecta a sus destinatarios como en lo que concierne al fin perseguido por el régimen.- Ergo, la norma cuestionada no sería inconstitucional, ya que entendemos que se utilizaron criterios objetivos y específicos para priorizar el acceso al haber previsional o jubilatorio de quienes resultan más necesitados, sin que se advierta, o se pueda demostrar en el caso de autos, arbitrariedad o discriminación negativa al respecto, siempre y cuando -claro está- su aplicación no conlleve a la denegatoria del beneficio.- Cabe aclarar aquí que la norma aludida puede considerarse que supera

el test de razonabilidad (art. 28 CN) en la medida en que ella no signifique que a -a la postre- se deniegue el beneficio a quien no goce de la prioridad.- Sin embargo, ello no modifica nuestra decisión de confirmar la declaración de inconstitucionalidad de la Resolución N° 884/06 efectuada por el aquo ni la admisión de la acción impetrada.- De lo expuesto entendemos que corresponde desestimar la crítica efectuada.- En cuanto al agravio derivado de la imposición de costas, entendemos resulta improcedente ya que el art. 21 de la Ley 24.463 no es aplicable en los procesos de amparo como el presente (Fallos 322:464), debiendo estarse a lo normado por el art. 68 del CPCCN en un todo conforme al art. 14 de la Ley 16.986.- Tampoco puede prosperar el agravio que cuestiona por altos los honorarios regulados por el Juez aquo a la letrada patrocinante de la parte actora. En efecto, cabe señalar que este Tribunal acude al salario mínimo vital y móvil vigente como pauta para regular honorarios por el patrocinio en las causas que no son susceptibles de apreciación pecuniaria.- Teniendo en cuenta que la Resolución N° 4/2013 art. 1 inc. B), del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, estableció que el mismo sería -a partir del 01/01/2014- de TRES MIL SEICIENTOS PESOS (\$3600,00), preciso es concluir en que los honorarios regulados resultan razonables, ya que el monto cuestionado arroja una cantidad levemente superior a dicha pauta por lo que cabe su ratificación. Ello máxime que en la actualidad se evidencia un marcado desfase, por lo que no procede su modificación.- Las costas de Alzada también deben ser soportadas por el recurrente en virtud del mismo principio objetivo de la derrota.- No se regulan honorarios a los letrados del organismo demandado ANSES en virtud de lo dispuesto por el art. 2 de la Ley 21.839 y su carácter de parte vencida en autos.- Por lo que resulta del acuerdo que antecede, SE RESUELVE: 1) Rechazar el recurso de apelación deducido a fs. 82/88 y, en consecuencia, confirmar la sentencia de fs. 70/75 en todo cuanto fuera materia del mismo.- 2) Imponer las costas al vencido.- 3) Comuníquese a la Secretaría de Comunicación y Gobierno Abierto de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (conforme Acordada N° 42/2015 y pto. 4° de la Acordada N° 15/2013 ambas de la CSJN).- Regístrese, notifíquese y devuélvase.-  
Firmado por: JOSÉ LUIS AGUILAR JUEZ DE CÁMARA Firmado por: MARÍA DELFINA DENOGENS JUEZA DE CÁMARA  
Firmado por: MAIA VIRGINIA BENÍTEZ YUNES SECRETARIA DE CÁMARA Firmado por: ROCÍO ALCALÁ JUEZ DE CÁMARA  
036979E