

Inconstitucionalidad Del Art 21 De La Ley 24 463

JURISPRUDENCIA

En la ciudad de Mendoza, a los 24 días del mes de septiembre del año dos mil diecinueve, reunidos en acuerdo los señores miembros de la Sala B, de la Excma. Cámara Federal de Apelaciones de Mendoza, Señores Doctor Alfredo Rafael Porras, Doctor Gustavo Enrique Castiñeira de Dios y Doctora Olga Pura Arrabal, procedieron a resolver en definitiva estos autos N° FMZ 53053348/2008/CA1, caratulados: LÓPEZ DANIEL s/ REAJUSTES VARIOS venidos del Juzgado Federal N° 2 de San Juan, a esta Sala B, en virtud de los recursos de apelación interpuestos a fs. 194 por la demandada ANSeS y a fs. 196 por la codemandada Provincia de San Juan, contra la resolución de fs.186/190 vta., cuya parte resolutive se tiene aquí por reproducida. El Tribunal se planteó la siguiente cuestión a resolver: ¿Debe modificarse la sentencia de fs. 186/190 vta.? De conformidad con lo establecido por los arts. 268 y 271 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y arts. 4° y 5° del Reglamento de esta Cámara, previa y oportunamente se procedió a establecer por sorteo el siguiente orden de estudio y votación, señores: Doctor Gustavo Enrique Castiñeira de Dios, Doctor Alfredo Rafael Porras y Doctora Olga Pura Arrabal. Sobre la única cuestión propuesta, el señor Juez de Cámara Dr. Gustavo Enrique Castiñeira de Dios, dijo: 1) Cabe señalar de manera preliminar que los presentes autos fueron iniciados en el Juzgado Federal N° 2 de San Juan, dictando el a-quo sentencia en fecha 03/11/2014. Que contra la resolución transcripta al inicio de este acuerdo, interponen recurso de apelación a fs.194 la demandada Anses y a fs.196 la codemandada Provincia de San Juan, los cuales son concedidos a fs. 197. 2) Elevadas las actuaciones, a fs. 203/204 vta., se presenta el representante de ANSES y expresa agravios. En su escrito de queja expone que juez de grado ha realizado una interpretación errónea de la jurisprudencia invocada, y en consecuencia ordena practicar la liquidación del haber inicial del beneficio del actor y su correspondiente movilidad, de acuerdo a los parámetros establecidos en lo dispuesto por la ley provincial 4266 cuando la misma ha sido derogada. Manifiesta que, a partir del 1 de enero de 1996 a los jubilados transferidos en virtud del Convenio de transferencia del sistema previsional, les son aplicables las disposiciones de la Ley 24.241 y 24.463. Invoca la doctrina del precedente de la CSJN Arrúes Abraham David Segismundo c/ ANSeS s/ Acción declarativa?, en el sentido que ?...que no existen derechos adquiridos a que el monto del haber siga siendo calculado por las mismas reglas vigentes a la fecha del cese en actividad (Fallos: 295:694; 297:146; 300:616; 305:2083 y 2129; 306:1154; 307:1108;308:394 y 885; 311:1213; 320:2825; 324:1177, considerados 17 y 18, entre muchos otros), ... de modo que es atribución del Congreso disponer las pautas adecuadas para hacer efectiva la movilidad que consagra el art. 14 bis de la Constitución Nacional?, por lo que, en materia de movilidades nadie tiene un derecho adquirido a la movilidad de una ley que se encuentra derogada, de manera que derogada la ley por la que se otorgó el beneficio, la movilidad de las prestaciones se rige por la ley N° 24.463, todo ello a partir del 01/01/1996, finalmente hace expresa reserva del caso federal. 3) A fs. 206 se declara desierto el recurso de apelación impetrado por la Provincia de San Juan atento a la falta de expresión de agravios (Art. 267 CPCCN) 4) Corridos los traslados pertinentes, las partes no responden, por lo que a fs. 208 se tiene por decaído el derecho dejado de usar y se ordena el pase al acuerdo 5) Antes de comenzar el tratamiento del fondo, cabe dejar en claro que, entre todas las cuestiones planteadas el apelante sólo se procederá al análisis de aquellas que sean necesarias para dirimir el conflicto en general que se ha traído a consideración de esta Alzada. Así lo autoriza el Superior Tribunal cuando afirma: ?Los jueces no están obligados a seguir a las partes en todas sus alegaciones sino sólo aquellas que estimen conducentes para la correcta solución del litigio? (Fallos 287:230 y 294:466). 6) Que estimo conveniente hacer un breve relato de los antecedentes del caso, a fin de comprender si le asiste razón a la quejosa. De las constancias de autos surge que el Sr. Daniel López, obtuvo el beneficio de jubilación ordinaria por retiro al amparo de las Leyes N° 6356, 6373 y 6561 mediante resolución 2632 de fecha 18/12/1997. En fecha 22/04/2008, el Sr. López efectuó reclamo administrativo de reajuste. Dicho reclamo fue desestimado mediante Resolución N° 875/2008 denegando los reajustes solicitados. Atento a ello, el actor, promovió demanda en los términos del artículo 15 de la Ley 24.463, obteniendo sentencia favorable a sus pretensiones. 7) Dicho esto, y analizados los argumentos de la recurrente como así también las constancias de autos, corresponde pasar a resolver. Surge de las presentes actuaciones que, la demandada no desconocen el tipo de beneficio del que goza el actor. Sus quejas radican en que la sentencia ordena el recálculo del haber inicial y la movilidad conforme lo establecido en las Leyes provinciales N° 6356 y 4266, de aplicación supletoria al caso de marras en virtud del Art. 20 de la Ley N° 6356, con posterioridad a la vigencia del Convenio de Transferencia del Sistema de Previsión Social de San Juan al Estado Nacional, que fuera aprobado por la Ley 6696 de aquella provincia y por el Decreto Nacional 363/96, el 01 de Enero de 1996. El beneficio de la actora fue obtenido al amparo de las leyes mencionadas, y su obligación de pago fue asumida y transferida al Estado Nacional, quien, además, se comprometió a respetar los derechos adquiridos en la medida que ?... se hallaren cumplidos

íntegramente los requisitos y condiciones exigidos por cada una de las disposiciones legales vigentes al momento de su reconocimiento? (v. cláusula tercera, párrafo quinto), por lo que, resulta aplicable al sub lite, la doctrina del Alto Tribunal de la Nación en cuanto a que: ?Ni el legislador ni el Juez podrían en virtud de una nueva ley o de su interpretación, arrebatar o alterar un derecho patrimonial adquirido al amparo de la legislación anterior, pues en este caso el principio de no retroactividad deja de ser una norma infraconstitucional para confundirse con la garantía de la inviolabilidad de la propiedad reconocida por la Ley Suprema? (CSJN ?Nasti, Roberto Raúl s/ haberes asignación familiar por hijo?, fallos 320:2599, id 320:2260, entre muchos otros). Por otro lado, si bien es cierto que las cláusulas primera y tercera del Convenio de Transferencia suscripto, disponen que, en todos los supuestos, serán aplicables a partir de la entrada en vigencia, las leyes nacionales N° 24.241 y 24.463, no es menos cierto que la aludida cláusula tercera también establece en forma categórica lo siguiente: ?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 normativa provincial descripta en la cláusula primera, comprometiéndose a respetar los derechos respectivos?(el resaltado me pertenece). Considero que, el compromiso asumido por el Estado Nacional en la referida cláusula tercera del Convenio de Transferencia (a favor de los beneficiarios de la Provincia de San Juan que pasaron a la órbita nacional), aun teniendo en cuenta el condicionamiento pactado en cuanto a que los montos de las prestaciones transferidas serán respetados, ?con el límite fijado en materia de topes por las leyes nacionales 24.241 y 24.463?, no puede entenderse restringido en lo que respecta a la protección de la garantía constitucional que les reconoció la ley local. En base a ella, el beneficiario obtuvo el beneficio, al 82% móvil de la remuneración mensual, que, por todo concepto, percibe el agente activo en la categoría que reviste al momento del cese. Abona esta decisión lo dispuesto en el quinto (5°) párrafo de la aludida cláusula tercera, conforme la cual, se acuerda que: ?El reconocimiento de los derechos adquiridos efectuados en esta cláusula, se refiere a situaciones en las que se hallaren cumplidos íntegramente los requisitos y condiciones exigidos por cada una de las disposiciones legales vigentes al momento de su reconocimiento...? (el resaltado me pertenece). Dado que, las jubilaciones no constituyen una gracia o un favor concedido por el Estado, sino que derivan de los aportes efectuados durante la vida activa de los agentes, calculados sobre la remuneración que percibían como contraprestación laboral, considero que, una vez acordada, configuran un derecho incorporado al patrimonio, que, ninguna ley posterior puede abrogar. El Alto tribunal puntualizó, en un caso análogo al de autos que: ?... por haber quedado demostrado que durante la vigencia del régimen local se cumplieron todas las condiciones legales para obtener una prestación proporcional a los diferentes cargos desempeñados, debe concluirse que existe un derecho adquirido al reajuste, según las reglas previstas por esa legislación (provincial) con independencia del momento en que se haya presentado la solicitud, toda vez que los beneficios previsionales no se extinguen por el mero transcurso del tiempo, ni pueden ser alterados o suprimidos por una norma posterior sin menoscabo de las garantías consagradas en los artículos 14 bis y 17 de la C.N? (v. ?Blanco de Mazzina, Blanca Lidia c/ ANSeS s/ Inconstitucionalidades varias?, sentencia del 19 de Febrero de 2008, considerando N° 12 - fallos: 331:232). Tales principios se complementan con la doctrina sentada en el precedente ?Abán Francisca América c/ ANSeS? (sentencia del 11 de Agosto de 2009) en el cual, el Tribunal Címero puntualizó que: ?La labor del intérprete debe ajustarse a un examen atento de sus términos que consulte la racionalidad del precepto y la voluntad del legislador precisamente para evitar la frustración de sus objetivos? (v. considerando n° 20). En esa inteligencia, precisó: ?Que con particular referencia a la interpretación de los convenios de transferencia de regímenes previsionales a la Nación, esta Corte ha hecho hincapié en la necesidad de dar garantía a los derechos adquiridos por los jubilados y pensionados de las provincias que aparecerían como los naturales destinatarios del cambio instrumentado y del traspaso al sistema nacional de las leyes 24.241 y 24.463, principio que constituye una condición esencial de esos acuerdos reconocida ya al propiciarse su celebración por el Estado Nacional en el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12 de Agosto de 1993? (fallo 331:231). No debe perderse de vista, por último, que según señala la Corte Federal, ?La finalidad de la garantía constitucional de movilidad es acompañar a las prestaciones en el transcurso del tiempo para reforzarlas a medida que decaiga su valor con relación a los salarios de actividad (fallos: 307:2366). Se sigue de ello, que la falta de corrección en una medida que guarde relación con el deterioro sufrido, como acontece en autos, configura un apartamiento del mandato del art. 14 bis de la Constitución Nacional? (v. CSJN, Badaro, Adolfo Valentín c/ ANSeS s/ Reajustes Varios, considerando N° 13). 8) Resta expedirse en relación a las costas de la presente instancia, y en ese sentido cabe remitirse a la solución contenida en el voto de mi distinguido colega Dr. Alfredo Rafael Porras, (C.F.A.M., SALA ?B?, in re ?SARTORI CLARA LORETA c/ ANSES S/ REAJUSTES VARIOS?, de fecha 7/11/17). En relación a la interpretación del art. 21 de la ley 24.463 la Sala ?B?, que integro, en el caso ?Sartori?, se dijo que la norma señalada no era inconstitucional. Ello siguiendo las aguas de la Corte Suprema de la Nación en el fallo ?Flagello? (Fallo: 331:183) , luego ?Patiño? (Fallo: 332:1298); dicha doctrina legal, establecida por mayoría de sus miembros, dijo que: ?Si la actora obtuvo una sentencia totalmente favorable, ya que los jueces tuvieron por demostrado que el organismo previsional, carente de apoyo fáctico y normativo le ocasionó de un modo irrazonable la necesidad y prolongación del juicio con los gastos consiguientes, constatada la

conducta arbitraria y abusiva de la demandada en el pleito, a fin de asegurar la vigencia de la garantía constitucional del art. 17 de la Constitución Nacional, corresponde confirmar el fallo en cuanto desplazó el art. 21 de la ley 24.463 de Solidaridad Previsional en tanto establece que en todos los casos las costas serán por su orden?. En consecuencia, la sala ?B?, cuando ha advertido que el organismo previsional, carente de apoyo fáctico y normativo le ocasionó de un modo irrazonable la necesidad y prolongación del juicio con los gastos consiguientes, y constatada la conducta arbitraria y abusiva de la demandada en el pleito, a fin de asegurar la vigencia de la garantía constitucional del art. 17 de la Constitución Nacional, sí corresponde desplazar el art. 21 de la ley 24.463 de Solidaridad Previsional en tanto establece que en todos los casos las costas serán por su orden. Ahora bien, posteriormente al fallo ?Sartori?, se dicta la ley 27.423, y su art. 36, expresa que: ?En las causas de seguridad social los honorarios se regularán sobre el monto de las prestaciones debidas. Las costas se impondrán de acuerdo a lo normado por el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, en la parte general, libro I, título II, capítulo V, con excepción de aquellos casos en que los jubilados, pensionados, afiliados o sus causahabientes resultaren vencidos, en cuyo caso se impondrán las costas en el orden causado?. Con lo cual coincido con el voto del Colega que dicha norma arancelaria deroga el art. 21 de la ley 24.463, en razón que la misma, expresamente en el art. 36, determina que: ?... Las costas se impondrán de acuerdo a lo normado por el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, en la parte general, libro I, título II, capítulo V?, a excepción ?... de aquellos casos en que los jubilados, pensionados, afiliados o sus causahabientes resultaren vencidos, en cuyo caso se impondrán las costas en el orden causado?. Luego, el Decreto N° 157/218 (B.O. 27/2/18) del Poder Ejecutivo Nacional, en uso de las atribuciones emergentes del art. 99, inc. 3 de la Constitución Nacional, en su art. 3° estableció: ?Derógase el art. 36 de la ley N° 27.423?. Y respecto de su entrada en vigencia lo estableció el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial, es decir, a partir del día 28 de febrero de 2018. En la presente causa el Sr. López Daniel obtiene el beneficio jubilatorio en el año 1997. Luego, con fecha 22/04/08, él mismo efectuó el pedido de reajuste del beneficio previsional, el cual fue desestimado por medio de RCUB N° 875/2008 tramitada en pieza administrativa N° 024-20-07936032-6-146-1. La mencionada resolución es la que la accionante cuestiona en la presente instancia. Con fecha 03/11/2014, se dicta sentencia del Tribunal Inferior, acogiendo los reajustes del haber inicial y su consecuente movilidad. Del fallo del a quo, acogiendo los reajustes del reclamo en base a la normativa legal invocada, surge que la ANSeS actuó fuera del marco de lo legítimo obligando al actor a litigar con la consiguiente disposición patrimonial. Como se dijo en ?Patiño? -aunque existió mora en dictar un dictamen- la situación concluye en idénticos reparos, el organismo previsional ocasionó de un modo irrazonable la necesidad y prolongación del presente juicio con los gastos consiguientes. Constatada la conducta arbitraria y abusiva de la demandada en el pleito bajo examen, en los términos de este considerando, y a fin de asegurar la vigencia de la garantía constitucional del artículo 17 de la Constitución Nacional, corresponde en el presente caso, y conforme a los considerando ya expuestos, declarar la inconstitucionalidad del art. 21 de la ley 24.463, estableciendo las costas a la demandada. En el caso de autos se vislumbran las mismas circunstancias que justificaron en ?Sartori? la declaración de inconstitucionalidad del art. 21 de la ley 24.463. En virtud de los motivos desplegados, las costas de esta segunda instancia deben ser impuestas a la parte demandada. Cabe señalar que esta misma doctrina debería ser aplicada para las de primera instancia. Sin embargo la imposición del a-quo no ha sido motivo de agravio, por lo que esta Cámara no tiene aptitud para pronunciarse. 9) Regular los honorarios de los Dres. Intervinientes en un ... por ciento (...%) de lo regulado en primera instancia (art. 14 de la Ley 21.839, modificada por la Ley 24.432).

Por lo expuesto, propongo confirmar la sentencia apelada. De esta manera respondo por la negativa a la única cuestión propuesta al comienzo de este pronunciamiento. Es mi voto. Sobre la única cuestión propuesta, el Señor Juez de Cámara Dr. Alfredo Rafael Porras dijo: que adhieren al voto que antecede por sus fundamentos. VOTO EN DISIDENCIA DE LA SEÑORA JUEZ DE CÁMARA DOCTORA OLGA PURA ARRABAL Que en principio cabe remitirse a la relación de causa efectuada por mi distinguido colega preopinante pero respetuosamente me pronuncio en disidencia respecto a las costas del proceso por cuanto considero que las mismas deben ser impuestas en el orden causado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 21 de la ley 24.463, el cual dispone que, en todos los casos las costas serán por su orden. Si bien en otras oportunidades me he expedido acerca de la inconstitucionalidad del art. 21 de la ley 24.463, en razón de existir causal suficiente conforme las particularidades de cada caso (C.F.A.M., SALA ?B?, in re ?SARTORI CLARA LORETA c/ ANSES S/ REAJUSTES VARIOS?, de fecha 7/11/17), considero que las mismas no se encuentran reunidas en los presentes obrados. Es que para así resolver en el precedente de mención se tuvo en especial consideración la actuación del organismo previsional que ocasionó de un modo irrazonable la necesidad y prolongación del juicio con los gastos consiguientes, y constatada la conducta arbitraria y abusiva de la demandada en el pleito, a fin de asegurar la vigencia de la garantía constitucional del art. 17 de la Constitución Nacional, sí correspondió desplazar el art. 21 de la ley 24.463 de Solidaridad Previsional en tanto establece que en todos los casos las costas serán por su orden. Es que, el Alto Tribunal ha señalado que, ?la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal es acto de suma gravedad institucional y una de las más delicadas funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia y, por ello, debe ser considerada como última ratio

de orden jurídico, y solo debe ejercerse cuando la repugnancia con la cláusula constitucional es manifiesta y la incompatibilidad inconciliable? (Fallos 322: 919; 3245:920, entre muchos otros). (la negrita me pertenece) Por lo tanto, corresponde imponer las costas en el orden causado (art. 21 de la ley 24.463). En mérito del resultado que se instruye en el acuerdo precedente SE RESUELVE: 1º) NO HACER LUGAR al recurso de apelación deducido por el representante de ANSES y, en consecuencia, confirmar la sentencia de primera instancia en cuanto fue motivo de apelación y agravios. 2º) DECLARAR la inconstitucionalidad del art. 21 de la ley 24.463 por los motivos expuestos en los considerandos de esta sentencia. Costas de segunda instancia a la demandada vencida (art. 68, párr. 2º CPCCN). 3º) REGULAR los honorarios de los profesionales en esta Alzada en un ... por ciento (...%) de lo regulado en primera instancia conforme lo establecido en el artículo 14 de la Ley 21.839, modificada por la Ley 24.432. 4º) VENCIDO el plazo de 120 días hábiles ordenado en el art. 22 de la ley 24.463, sin que ANSES diera cumplimiento a lo ordenado en la Sentencia, la parte actora quedará habilitada para hacer uso de la facultad que le confiere los arts. 499 y 503 y ccs. del CPCCN.

PROTOCOLÍCESE. NOTIFÍQUESE. PUBLÍQUESE. Fecha de firma: 24/09/2019 Alta en sistema: 01/10/2019 Firmado por: OLGA PURA ARRABAL - GUSTAVO CASTIÑEIRA DE DIOS - ALFREDO PORRAS, Jueces de la Cámara Federal de Apelaciones de Mendoza Firmado(ante mi) por: CLARA MARÍA CIVIT, Secretaria Federal 075829E