

## Resolucion 884 06 Exceso En El Ejercicio De Las Facultades Reglamentarias Principio De La Jerarquia Normativa

### JURISPRUDENCIA

En la ciudad de Corrientes, a los veintiséis días del mes de noviembre del año dos mil diecinueve, estando reunidos los Sres. jueces de la Excm. Cámara Federal de Apelaciones, Dres. Mirta Gladis Sotelo de Andreau, Selva Angélica Spessot y Ramón Luis González, asistidos por la Sra. Secretaria de Cámara, Dra. Cinthya Ortiz de Terrile, tomaron conocimiento del expediente caratulado: ?Aranda, Julio Gervacio c/ANSES s/ Acción Mere Declarativa de Inconstitucionalidad?, Expte. N° FCT 13000799/2010/CA1, procedente del Juzgado Federal N° 1 de esta ciudad. Efectuado el sorteo a los efectos de determinar el orden de votación, resultó el siguiente: Dres. Selva Angélica Spessot, Mirta Gladis Sotelo de Andreau y Ramón Luis González. SE PLANTEAN LAS SIGUIENTES CUESTIONES: -¿SE AJUSTA A DERECHO LA SENTENCIA APELADA? -¿QUÉ PRONUNCIAMIENTO CORRESPONDE DICTAR EN AUTOS? A LAS CUESTIONES PLANTEADAS LA DRA. SELVA ANGÉLICA SPESSOT DICE, CONSIDERANDO: 1. Que la parte demandada interpone dos recursos de apelación: a) A fs. 40/49 y vta., contra el pronunciamiento que decretó medida cautelar ordenando a la demandada suspenda la aplicación y ejecutoriedad de la Res. 884/06 respecto de la actora hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo; y b) a fs. 59/63 y vta. para impugnar el fallo que declaró la inconstitucionalidad de la aplicación al caso particular de la resolución de Anses 884/06, hizo lugar a la acción promovida por la parte actora, y ordenó a la demandada se abstenga de aplicar la resolución citada y toda otra resolución general o particular que implique la restricción a la situación existente al 25/10/06 en relación al beneficio provisional, declaró el derecho de la actora a percibir el haber jubilatorio previo cumplimiento de las demás exigencias; impone costas a la demandada y regula honorarios a los abogados intervinientes. 2. En relación al recurso de apelación incoado contra la sentencia de fondo, el recurrente lo funda manifestando en primer término la inadmisibilidad de la vía de la acción autónoma declarativa tanto de certeza de derecho como de inconstitucionalidad, por ser una medida de excepción prevista en el artículo 322 y siguientes del CPCCN, que para ser receptada debe existir un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidad de una relación jurídica, un interés jurídico del accionante por esa falta de certeza y que no exista otro medio legal para poner fin a ese estado de incertidumbre. Dice que la actora no puede interpretar que le asiste razón cuando la legislación expresamente no la encuadra. Agrega que el acto o la omisión deben afectar derechos con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta y que es doctrina de nuestro más Alto Tribunal que este tipo de acción no es viable en el caso de cuestiones que requieran mayor debate y prueba o cuando la naturaleza del asunto exija aportar al pleito mayores elementos de convicción. Sostiene que la constitucionalidad de las normas de emergencia social y de las políticas de inclusión previsional y armonización de derechos, no puede ser cuestionada en el caso concreto de autos, ya que los Decretos 1451/2006 y la Resolución N° 884/2006 no cercenan los derechos instaurados por la Ley 25994 sino que reglamentan la misma. Explica que en el marco de la emergencia social, el objetivo de la inclusión de aquellos adultos vulnerables que no gozaren de otro beneficio, justificó la adopción de medidas excepcionálísimas con el objeto de flexibilizar los requisitos de acceso a las prestaciones al extremo de posibilitar que aún aquellos que jamás aportaron a la seguridad social puedan jubilarse, pero que dicho objetivo ya ha sido cumplimentado con la Ley 25994 y los Decretos antes mencionados. Determina que, teniendo en cuenta las disponibilidades económicas, financieras y operativas, el organismo reencauzó la política de inclusión social, sin que exista ninguna discriminación. Aduce, que con el dictado de la resolución en cuestión no se violó la garantía de igualdad ante la ley porque no caben dudas que no es igual la situación de quien percibe algún tipo de pensión, retiro militar o cualquier otro beneficio que aquel que no lo hace. Considera que no se verifica lesión al derecho de propiedad, toda vez que la única diferencia es la forma de saldar la deuda en concepto de aportes no realizados que, de manera alguna puede ser interpretada como un ataque a derechos constitucionales. Continúa expresando que la medida cautelar solicitada resulta evidentemente improcedente y que se confunde con el fondo del asunto, con lo que su otorgamiento produciría un prejuzgamiento, siendo una decisión excepcional en cuyo tratamiento debe observarse la mayor prudencia posible. Expresan también que la competencia en grado de apelación en la presente debe corresponder a la Cámara Federal de la Seguridad Social, y que allí deberían elevarse los actuados. Finalmente introduce el caso federal. Corrido el traslado de ley, no fue contestado por la parte actora, conforme constancias de fs. 67, y a fs. 70 se llamó al acuerdo para resolver la cuestión. 3. Verificado el cumplimiento de los recaudos de admisibilidad formal, antes de ingresar al análisis de las cuestiones planteadas, cabe tratar la competencia de este tribunal, adoptando en el caso el temperamento sostenido en una causa análoga, caratulada ?Gómez, Francisco c/ ANSES s/ Acción Declarativa?, Expte. N°13000024/2010/CA1, sentencia de fecha 04/12/2014 -entre muchas otras- en la que, en mérito del contenido del pronunciamiento dictado por el Máximo Tribunal en la causa COM.766.XLIX ?Pedraza, Héctor Hugo c/

Anses s/ Acc. de amparo?, esta Cámara concluyó en declararse competente para entender en su carácter de alzada del Juzgado Federal N° 1 de esta ciudad. Efectivamente, el Alto Tribunal ha indicado que la aplicación de las disposiciones establecidas en el art.18 de la Ley 24463, 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, importa 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 las condiciones expresadas, a fin de garantizar el bienestar de los ciudadanos y la aplicación efectiva de los derechos de los beneficiarios del sistema previsional, la Corte estableció la competencia en grado de apelación contra las sentencias dictadas -en los términos del art.15 de la Ley 24463- por los jueces federales con asiento en las provincias, de las cámaras federales de apelaciones que sean tribunal de alzada de los juzgados de los distritos competentes. A tenor de lo expuesto, corresponde a este tribunal entender en estos obrados, en su carácter de Alzada del Juzgado Federal N°1 de esta ciudad.

4. Respecto de lo manifestado por la recurrente -recurso contra el fondo de la cuestión- en torno a la vía elegida y su inadmisibilidad, advierto que no ha logrado conmover 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. 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. 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 en relación a la inteligencia que cabe asignar a normas de la seguridad social que el puro rigor de los razonamientos lógicos debe ceder ante la necesidad de no desnaturalizar jurídicamente los fines que la inspiran, razón por la cual, al resultado al que llega la interpretación que se proponga, debe merecer una cuidadosa exégesis. (Fallos 316:2404; 323:2082, entre otros). La consideración que precede, amerita, confirmar la vía promovida e ingresar al examen del fondo de la cuestión.

5. 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 previsional 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° 884/06 -dictada como consecuencia de las facultades atribuidas por Decreto 1451/06 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. 4º- 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. Respecto de los demás agravios no se tratan en el entendimiento de que los jueces no están obligados a seguir a las partes en todas sus alegaciones o argumentos, bastando que se hagan cargo de los conducentes para la decisión del litigio. (Fallos 272:225; 274:113; 276:132; 280:320; 294:261). Por los fundamentos expuestos propicio el rechazo del recurso de apelación en examen con imposición de costas en el orden causado -art. 21 de la Ley 24463-. 6. En cuanto a la impugnación de ANSES contra la precautoria dictada, cuyo traslado no fue contestado por la actora, surge que el juez a quo ha dictado sentencia sobre el fondo del asunto, (cuestión ya resuelta ut supra) por lo que, considerando que el proceso cautelar tiene como finalidad asegurar la eficacia práctica de la sentencia, siendo netamente instrumental y accesorio, provisional o interino, cabe sostener que habiendo recaído pronunciamiento de fondo favorable a la pretensión de la parte actora el objeto de la presente apelación ha devenido abstracto, resultando inoficioso expedirse sobre la cuestión planteada al carecer de interés actual, en tanto es este último el que legitima la actividad del tribunal, y así corresponde declararlo, con costas en el orden causado. A LAS CUESTIONES PLANTEADAS, LOS DRES. MIRTA GLADIS SOTELO DE ANDREAU Y RAMÓN LUIS GONZÁLEZ DICEN: Que adhieren al voto de la Dra. Selva Angélica Spessot, por compartir sus fundamentos. En mérito del acuerdo que antecede, la Cámara Federal de Apelaciones dicta la siguiente SENTENCIA: 1) Rechazar el recurso de apelación de la demandada contra la sentencia de fondo, con costas en el orden causado -art. 21 de la Ley 24463-. 2) Declarar abstracto el recurso de la ANSES contra la medida cautelar dictada, con costas en el orden causado. 3) Regístrese, notifíquese, comuníquese al Centro de Información Judicial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Cf. Acordada 05/19 CSJN), cúmplase con la carga en el sistema Lex 100 y devuélvase -oportunamente- sirviendo la presente de atenta nota de envío. Firmado por: RAMÓN LUIS GONZÁLEZ JUEZ DE CÁMARA Firmado por: MIRTA GLADIS SOTELO JUEZ DE CÁMARA Firmado por: SELVA ANGÉLICA SPESSOT JUEZ DE CÁMARA Firmado por: CYNTHIA ORTIZ GARCÍA DE TERRILE SECRETARIA DE CÁMARA 075812E