

Accion De Amparo Derechos Previsionales Jubilacion Anticipada Moratoria Exceso Reglamentario Resolucion Anses

JURISPRUDENCIA

Acción de amparo. Derechos previsionales. Jubilación anticipada.

Moratoria. Exceso reglamentario. Resolución. Anses

Se hace lugar a la acción de amparo interpuesta por la actora, declarándose la inconstitucionalidad del artículo 2º del Decreto nro. 1451/06 y de los artículos 4 y 7 de la Resolución N° 884/06 ANSES y otorgando a la amparista el beneficio jubilatorio que le fuera denegado. Para así- decidir, el tribunal entendió que la condición impuesta por la ANSES, a los fines de otorgar el beneficio previsional petitionado por la actora -introduciendo mediante resolución 884/06 una exigencia no contemplada por la norma reglamentada-, excedió-a el ámbito de validez fijado por la ley que reglamenta.

La Plata, 28 de abril de 2015. AUTOS Y VISTOS: Este expediente N°FLP 76002154/2011/CA1, caratulado "Benner, Zulema c/ ANSES y otro s/ Amparo Ley 16986», proveniente del Juzgado Federal de Primera Instancia de la ciudad de Quilmes; CONSIDERANDO: LA JUEZA CALITRI DIJO: I - Llegan estos autos a la Alzada en virtud del recurso de apelación interpuesto por la letrada apoderada de la ANSES (fs. 175/184) contra el pronunciamiento obrante a fs. 150/154 que resolvió hacer lugar a la acción de amparo interpuesta por Zulema Benner contra la Administración Nacional de la Seguridad Social y el Poder Ejecutivo Nacional, declarando la inconstitucionalidad del artículo 2º del Decreto n° 1451/06 y de los artículos 4º y 7º de la Resolución N° 884/06 ANSES. Condenó, así-, a la ANSeS que le otorgara a la amparista el beneficio jubilatorio que le fuera denegado. Impuso las costas a las vencidas. Para así- decidir, el a quo sostuvo que la condición impuesta por la ANSES a los fines de otorgar el beneficio previsional petitionado por la actora -introduciendo mediante resolución 884/06 una exigencia no contemplada por la norma reglamentada-excedió-a el ámbito de validez fijado por ésta última. II - Expresión de agravios. Los agravios de la demandada se dirigen a atacar la declaración de inconstitucionalidad del artículo 2 del Decreto n° 1451/06 y artículos 4 y 7 de la Res. DEA n° 884/06, como así- también del Decreto 1454/05, en la medida que dichas normas constituyen una razonable reglamentación de la Ley 25.994, sumado a que en manera alguna violan el principio de igualdad ante la ley ni el derecho de propiedad (art. 17 de la CN). Asimismo, sostiene que no resulta discriminatorio ni arbitrario establecer recaudos como el analizado, dado el carácter excepcional de la prestación por edad avanzada, para cuyo acceso se priorizaron aquellas personas que por no percibir ningún tipo de beneficio se encontraban en situación social de desamparo. En consecuencia, alega que la normativa impugnada no suprime ni niega ningún derecho constitucional, sino que ordena establecer los mecanismos necesarios para priorizar el acceso al beneficio a quienes más lo necesitan. Finalmente, cuestiona la admisibilidad de la vía excepcional del amparo y la imposición de costas a su parte, en violación a lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley 24.463 (fs. 175/184). III - Antecedentes del caso. 1) Cabe señalar que la presente acción fue interpuesta por la señora Zulema Benner, a fin de que se declare la inconstitucionalidad del decreto 1451/06, resolución 884/06 y cualquier otra norma que se dictare en consonancia con ellas, en tanto le impidieran jubilarse mediante el sistema de descuento de cuotas de moratorias previsionales vigentes, por el solo hecho de cobrar la pensión por fallecimiento de quien fuera su cónyuge. Al respecto, señaló que percibía una pensión mínima y que la exigencia del pago total de la deuda implicaba la frustración de su derecho a la jubilación, al no contar con recursos económicos suficientes para solventarla. 2) A fs. 83/103vta. obra informe presentado por la letrada apoderada de la demandada. En sustancia, adujo que la vía formal del amparo resultaba inadmisibile en el presente caso, sosteniendo la constitucionalidad de la normativa atacada. En efecto, expresó que la Ley 25.994 no se hallaba vulnerada por el decreto 1451/06 y Res. 884/2006, como así- el Decreto 1454/2005 en la medida que constituían una razonable reglamentación del objetivo de la inclusión previsional de los adultos mayores vulnerables. IV - Normativa aplicable al caso 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 beneficiosos 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 artículo 14, inciso b) de la Ley 24.241 (conf. artículos 8º y 9º, modificados por decreto 1454/05). A su vez, conviene precisar que mediante Ley 25.994 (de diciembre de 2004) se creó la prestación de Jubilación Anticipada, estableciendo, en su artículo 6º 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, tendrán derecho a inscribirse en la moratoria aprobada por la ley 25.865 y sus normas reglamentarias; con los intereses y en las condiciones dispuestas hasta el 31 de julio del corriente año. Asimismo, todos aquellos trabajadores que, a partir del 1º 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». Cabe indicar que mediante artículo 2° del Decreto n° 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 artículo 6° de la Ley N° 25.994 y en los artículos 8° y 9° de la Ley N° 24.476, modificados por los artículos 3° y 4° del Decreto N° 1454/05 respectivamente, de aquellas personas que no se encontraran percibiendo cualquier tipo de planes sociales, pensiones graciables o no contributivas, jubilación, pensión o retiro civil o militar, ya sean nacionales, provinciales o municipales (artículo 2°). En este contexto, la Resolución 884/06, en su artículo 4° dispuso que los trabajadores que se inscribieran en la moratoria de la Ley 25.865 en el marco de lo dispuesto por el artículo 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, artículo 8° de la Ley 24.476, modificado por el artículo 3° del Decreto N° 1454/05 y sus normas reglamentarias, cuando se encontraran percibiendo cualquier tipo de planes sociales, pensiones graciables o no contributivas, jubilación, pensión o retiro civil, militar o policial, ya fueran nacionales, provinciales o municipales, sólo adquirirían 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.

V - Consideración de los agravios

1) De las presentes actuaciones surge que la ANSeS, mediante Resolución RGBB 03671/10, desestimó las prestaciones solicitadas por la señora Zulema Benner (PBU y PC). Ello así-, en virtud de que la normativa aplicable determinaba que en los casos en que el peticionante se encontrara percibiendo cualquier tipo de planes sociales, pensiones graciables o no contributivas, jubilación, pensión, retiro civil, militar o policial, ya sean nacionales, provinciales o municipales, solo adquirirían derecho al cobro del beneficio previsional a partir de la cancelación total de la deuda reconocida. Que en el caso de la actora, se hallaba incurso dentro de las previsiones de la Resolución 884/06, por lo que cabía desestimar la prestación solicitada (fs. 3/5).

2) Respecto de la vía elegida, corresponde reiterar lo expresado por el Máximo Tribunal in re: "Comunidad Eben Ezer c. Everest S.A.; Secretarí-a de Medio Ambiente de la Provincia de Salta - Amparo - Recurso de apelación», fallo del 21/06/2007, 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» (CSJN, Fallos, 320:1339 y 2711; 321:2823, entre muchos otros). Asimismo, es dable señalar que el artículo 43 Constitución Nacional es terminante en cuanto a que el amparo (cualquier especie del género amparo) es vía apta para el debate y resolución de cuestiones constitucionales (conf. lo expuesto en el voto del Dr. Schiffrin in re "La Pequeña Plan de Salud S.R.L.: c/Estado Nacional s/ acción de amparo», expte. n° 970/99 de esta Sala II, fallado el 25 de noviembre de 1999). En este sentido, luego de la reforma de 1994, el art.43 de la Constitución Nacional ha ampliado el campo de acción del amparo, superando sus antecesores creados por vía jurisdiccional y por la ley 16.986.

En el mismo sentido, ha sostenido esta Sala II que cuando existe una situación de continuidad en el conflicto, "¿?...esta situación excluye por sí- sola la aplicación automática del art. 2, inc. 3) de la ley de amparo, a efectos de no incurrir en un rigorismo formal, pues en el sublite no puede primar la cuestión ordinaria de la caducidad del plazo cuando la reforma constitucional de 1994 ha querido darle al amparo en el nuevo art. 43 -además de acordarle jerarquía constitucional una mayor amplitud...¿? Es así- que el neto corte garantista que ha tenido la enmienda constitucional morigeró los recaudos de admisibilidad previstos en la ley 16.986, lo que conduce a inferir que, en caso de duda sobre el inicio del plazo, debe estarse a lo que resulte más favorable a la protección del derecho que aparece conculcado» (conf. "Draconis SA c ENM° Planificación Res.2008/06 y otros s amparo», resolución del 18/08/2011).

3) Sentado ello, cabe precisar que tal como lo ha considerado la Cámara Federal de la Seguridad Social se observa que en parte alguna de la normativa legal examinada se condicione el acceso a los beneficios que ella contempla al pago previo de la totalidad de la deuda. Que, en consecuencia, la resolución ANSeS 884/06 ha exorbitado la facultad administrativa reglamentaria, deviniendo así- en irrazonable carente de eficacia jurídica (confr. Sala II in re: "R, ME c/ ANSES s/ amparos y sumásimos», expte. n° 63161/2010, sentencia del 04/11/14).

En el mismo sentido, se ha expresado 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. En el caso que nos ocupa este último requisito no se da, desde el momento en que la norma reglamentaria introduce, para el goce del beneficio, una exigencia no contemplada por la norma reglamentada, excediendo, por tanto, el ámbito de validez fijado por esta última» (CFSS, Sala III in re: "S,MY c PEN s amparos y sumásimos», sentencia del 10/11/14).

A su vez, cabe considerar la constante jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que establece que no debe llegarse al desconocimiento de los derechos tutelados por la leyes previsionales sino con extrema cautela, evitando incurrir en excesos rituales que conduzcan

eventualmente al desconocimiento de la verdad jurídica objetiva conf. CSJN in re "Tapia, Masima c. Administración Nacional de la Seguridad Social s. (materia previsional) Amparos y Sumarísimos», sentencia del 23/09/2014. Por ello, entiendo que corresponde desestimar las críticas efectuadas por la demandada. 4) Por último, no encuentro mérito para apartarme del principio general en materia de costas (art. 68 del CPCCN). En consecuencia, al no ser aplicable el artículo 21 de la Ley 24.463 en los procesos de amparo (conf. CSJN Fallos:322:464), entiendo que cabe confirmar la sentencia, también en este punto. En virtud de las consideraciones precedentes, propongo al Acuerdo: confirmar la sentencia apelada con el alcance que antecede. Costas de alzada a la accionada vencida (artículo 68, primera parte del CPCCN). Así lo voto. EL JUEZ ÁLVAREZ DIJO: I. Llegan los autos a esta Alzada en virtud del recurso de apelación interpuesto por la letrada apoderada de la Anses a fs. 175/184 contra la decisión de fs. 150/154 que resolvió hacer lugar a la acción de amparo promovida por la actora contra la Administración Nacional de la Seguridad Social y el Poder Ejecutivo Nacional, declarando la inconstitucionalidad del art. 2 del Decreto N°1451/06 y de los artículos 4 y 7 de la Resolución 884/2006. II. Las cuestiones planteadas son sustancialmente análogas a las analizadas y desarrolladas en mis votos in re: "GOROSITO, Nora Beatriz c/ ANSES s/ Amparo Ley 16986 PREVISIONAL», expte. N°FLP 63109151/2013/CA1 y "Borturo, Norma Beatriz c/ ANSES s/ Amparo Ley 16986», expte. N°FLP 75001453/2009/CA1, sentencias del 22 de diciembre de 2014, a los que cabe remitirse en razón de la brevedad. III. Por tal razón, corresponde, toda vez que el presente caso encuadra en el art. 9° de la Ley 26970, rechazar el recurso deducido por el representante de la ANSES. Costas de Alzada a la recurrente vencida (art. 68 CPCCN). Así lo voto. EL JUEZ SCHIFFRIN DIJO: Que adhiere al voto del Juez Álvarez. Por ello, SE RESUELVE: Rechazar el recurso deducido por el representante de la ANSES. Costas de Alzada a la recurrente vencida (art. 68 CPCCN). Regístrese, notifíquese y devuélvase. CESAR ALVAREZ, JUEZ DE CAMARA OLGA ANGELA CALITRI, JUEZ DE CAMARA LEOPOLDO HECTOR SCHIFFRIN, JUEZ DE CAMARA

000958E