

Poder Judicial de la Nación

//neral Roca, 12 de octubre de 2007.-

Y VISTOS: Para dictar sentencia en los presentes caratulados: "**FIDALGO, MIRTA SILVIA c/ ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSeS) s/ ACCIÓN DE AMPARO (Ley 16.986)**" (Expte. Nº 113, Folio 156, Año 2006); de los que

RESULTA: 1) Que **Mirta Silvia Fidalgo, María Alicia Paez, María Olinda Castaños y Marta Alcira García**, deducen acción de amparo en los términos del art.43 de la Constitución Nacional y la ley 16.986, contra la **Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS)**, acusando la omisión de observar la normativa vigente para los docentes jubilados y solicitando, por esa vía, que se obligue a la accionada a aplicar la ley 24.016 y reliquidar los haberes jubilatorios, respetando la pauta de movilidad del 82% sobre los salarios de actividad.

Luego de exponer los motivos por los que consideran pertinente el planteo de la cuestión, a través de la vía sumarísima que promueven, relatan haberse desempeñado como docentes en la Provincia de Río Negro, donde realizaron sus aportes y recibieron la aceptación del pedido de retiro voluntario.

Explican que la actora Mirta Silvia Fidalgo obtuvo el beneficio por Resolución Nº 1198 de la Caja de Previsión Social de Río Negro (C.P.S.) y Nº 744/01 de la Unidad de Control Previsional (U.C.P.), durante la vigencia de la ley provincial 2.092; María Alicia Paez por Resolución 272/02 U.C.P., de acuerdo con el art.25 de la ley provincial 2.432; María Olinda Castaños por Resolución 308/96 C.P.S., de acuerdo con

Poder Judicial de la Nación

el art.21 de la misma ley y Marta Alcira García por Resolución 406/95 C.P.S., de acuerdo con el art.105 de la misma ley.

En todos los casos -afirman- con un haber calculado de acuerdo con un cómputo que consideró el cargo que se ocupaba al momento del retiro y un determinado porcentaje de la remuneración correspondiente.

Con fecha 5/6/96 -continúan- se sanciona la ley provincial N° 2.988, por la que se aprueba el "*Convenio de Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Provincia de Río Negro al Estado Nacional*", vigente desde el dos de mayo de ese mismo año, el cual importó para los jubilados de la provincia el cambio del sujeto pasivo, en cuanto al pago de sus haberes, mas no respecto del marco normativo de otorgamiento de los beneficios, en la medida que -expresan- ello constituía un derecho adquirido.

Así -señalan- conforme resultaba del primer párrafo de la Cláusula Tercera del propio convenio, en cuyo mérito el Estado Nacional tomó a su cargo las obligaciones de pago a los beneficiarios, en las condiciones fijadas por la normativa descripta en la cláusula primera, comprometiéndose a respetar los derechos respectivos.

Sostienen que no obstante tal claridad, la disposición, quedó vacía de contenido, frente a las modificaciones introducidas a continuación, por las cuales -en resumidas cuentas- los montos de las prestaciones cuyo pago asumió el Estado Nacional, serían respetados con el límite fijado en materia de

Poder Judicial de la Nación

topes por las leyes nacionales 24.241 y 24.463, desligándose éste de las causas que les dieron origen, sin posibilidad de invocar derechos irrevocablemente adquiridos en contra de sus disposiciones (párrafos segundo, tercero y cuarto de la misma cláusula tercera).

Expresan que tal temperamento -que en los hechos redundó en la pérdida de nivel de los respectivos haberes-, contradice expresas previsiones de las constituciones Nacional y Provincial, del art.6° de la ley provincial 391 (Estatuto del Docente) y, concretamente, el art.112 de la ley 2.092 y la ley 2.432, en cuanto prevén que el régimen legal aplicable a los jubilados es susceptible de modificaciones, solo en tanto las mismas resulten más favorables al beneficiario.

De ello se deriva -según su criterio- que a los beneficiarios rionegrinos, amparados por normas anteriores al Convenio de Transferencia -como es su caso- se les puede aplicar las leyes nacionales, siempre y cuando les resulten más favorables.

En ese orden -prosiguen- los haberes de sus prestaciones deben regirse por las disposiciones de la ley 24.016 (Régimen Previsional Especial para el Personal Docente de nivel inicial, primario, medio técnico y superior no universitario), que se halla vigente desde el 1/1/92, estándolo también al momento en que comenzó a regir el Convenio en cuestión, al no haber sido derogada con la sanción de la ley 24.241, esto de acuerdo con la postura de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir de la sentencia dictada

USO OFICIAL

Poder Judicial de la Nación

en la causa "Gemelli". Ello así, el derecho al "82% móvil", les viene establecido tanto por el Sistema Provincial como por el Regimen Especial Nacional.

Ponen de resalto que dicha movilidad, debe considerarse en relación con los haberes que perciben los trabajadores activos, que desempeñan la misma función que cumplía el pasivo, de donde cada cada vez que el primero recibe un incremento en su salario, el haber del segundo debe ser reliquidado, considerando la nueva pauta salarial.

Señalan que por el Estatuto del Docente (art.39) la retribución mensual del personal en actividad se integra con una asignación básica por el cargo desempeñado, más bonificaciones, hallándose aquéllos clasificados en un nomenclador, donde se atribuye un puntaje para cada uno, obteniéndose la determinación del sueldo básico a través de la multiplicación de dicho puntaje por un valor punto - actualmente de 0.216216-, debiendo sumarse luego los adicionales que correspondan.

A efectos de remarcar el desfasaje que según sostienen se deriva de la omisión que acusan, ponen el ejemplo de la actora Fidalgo, cuyo cargo considerado al momento de jubilarse -"Coordinadora Regional - 50% y Subdirectora Regional - 50% Esc.Docente"-, tiene previsto a partir del Decreto Provincial 9/93 un total de 5.989 puntos, lo que a la fecha representa la suma de \$ 1.294,92.

Ello así -concluyen- el monto de \$ 661,51 que por básico percibe en la actualidad, representa casi una desproporción del 100%, lesiva de sus derechos

Poder Judicial de la Nación

constitucionales y justificante por tanto de la acción de amparo que promueven.

Solicitan así la declaración de inconstitucionalidad de los párrafos segundo, tercero y cuarto de la Cláusula Tercera del Convenio, por atentar contra su derecho adquirido a una jubilación móvil.

Fundan en derecho la petición; ofrecen prueba; hacen reserva del Caso Federal y, finalmente, solicitan el dictado de sentencia que reconozca el derecho al haber jubilatorio móvil, como que se ordene a la accionada reliquidar de ese modo sus haberes y abonar las diferencias devengadas durante los dos años anteriores a la presentación del reclamo administrativo que cada una formulara, con costas.

2) Admitida la pertinencia formal de la acción y requerido el informe previsto por el art.8° de la ley 16.986 (fs.52), la accionada se hace parte, solicitando el rechazo.

Como cuestiones preliminares, opone la caducidad de la instancia por el vencimiento del plazo de quince días impuesto en el art.2° -inc.e)- de la ley especial, sobradamente vencido a su criterio, si se atiende a que el hecho lesivo que motiva la acción, es el dictado con fecha 5/6/96 de la Ley Provincial 2.988, que aprueba el Convenio de Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Provincia de Río Negro al Estado Nacional.

Expresa que igual criterio debería asumirse si se considera como punto de partida del plazo ritual, el acto administrativo que diera origen al otorgamiento de cada uno de los beneficios (retiro anticipado

Poder Judicial de la Nación

normativo o beneficio definitivo), ya que considerando tales fechas, el plazo en cuestión se halla ampliamente superado.

Sostiene asimismo la improcedencia formal y sustancial de la acción, por consdierar que la vía procesal reglada en la ley 24.463 es la más idónea para el tratamiento de una cuestión que -entiende- amerita una mayor amplitud de debate y prueba, más cuando la ilegalidad o arbitrariedad acusada no resulta manifiesta. Lo último, frente a la raigambre legislativa de los actos cuestionados y siendo que las accionantes no han alegado, con claridad, los cuestionamientos o reparos que les merecen las disposiciones del Régimen de Reparto Asistido de las leyes 24.241 y 24.463, obligatorio para el conjunto de los ex beneficiarios del Sistema Previsional de la Provincia de Río Negro, en virtud de las cláusulas del Convenio de Transferencia.

Luego introduce el defecto legal, por haber las demandantes interpuesto reclamo administrativo ante el organismo, solicitando el reajuste de sus haberes, promoviendo no obstante luego la presente acción de amparo, en lugar de observar las disposiciones del art.15 de la ley 24.463, que remiten al trámite de conocimiento del CPCyC.

Sin perjuicio de lo anterior contesta la cuestión de fondo, en primer lugar mediante una negativa puntual de las afirmaciones del libelo de inicio, fundamentalmente los derechos adquiridos esgrimidos por las actoras; la aplicabilidad de las disposiciones de la ley 24.016 y la circunstancia de

Poder Judicial de la Nación

haber el organismo previsional nacional asumido el compromiso de observar una movilidad distinta de las establecidas por las leyes 24.241 y 24.463, normas estas de carácter público, que conciben al Sistema de Reparto como de carácter asistido, lo cual implica el contralor efectivo por el Congreso de la Nación, a través de la habilitación presupuestaria pertinente, en virtud de la distribución legislativa acordada para el pago de las prestaciones que el Estado Nacional garantiza.

Ello -afirma- en virtud de las disposiciones de la Cláusula Primera del Convenio de Transferencia, en virtud de la cual los beneficiarios de jubilaciones y pensiones y las que se reconozcan o concedan en el futuro, se rigen, a partir de la entrada en vigencia, por las citadas normas correspondientes al régimen general o los textos legales que pudieran sustituirlos.

De ese modo -prosigue- la pretensión de las amparistas, en cuanto a obtener para sus beneficios una movilidad diferencial, cae ante las disposiciones del art.168 de la ley 24.241, por el cual quedaron derogadas las leyes 18.037, 18.038 y sus complementarias -especiales-, cabalmente comprendiendo todas y cada una de las leyes específicas anteriores, que pudieran instituir regímenes privilegiados o diferenciados para ciertos afiliados, en desmedro de los intereses del conjunto.

Tal derogación implica a su criterio dejar sin efecto las estimaciones de haber previstas en las leyes anteriores, incluidas las provinciales para los sistemas transferidos y los decretos y resoluciones

Poder Judicial de la Nación

complementarios, debiéndose en todos los casos observar, para la movilidad, las disposiciones del art.7° de la ley 24.463, por el que se crea un sistema único y general, abierto para el futuro a voluntad del legislador.

Expresa que dichas premisas han quedado corroboradas con el criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos "*Recurso de Hecho deducido por el ANSeS en los autos caratulados 'Durán, Noemí Magdalena c/ ANSeS' (9/8/01, causa N° D.149.XXXVI)*", donde se sostuvo que por el Acuerdo, la nación tomó a su cargo la obligación de pagar los beneficios otorgados por la caja de la provincia, "*...con el límite fijado en materia de topes por la ley 24.241 y 24.463...*". También por el precedente "*Chocobar, Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos*" (Considerando 42), que convalidó la constitucionalidad de la decisión legislativa de eliminar el mecanismo de movilidad sustentado en una cláusula de ajuste que discrecionalmente había establecido con anterioridad, sustituyéndolo por uno de distinta naturaleza.

Se exploya a continuación sobre los fundamentos legales y el modo en que debe ser interpretado el Convenio de Transferencia, celebrado en el marco de la competencia del ANSeS -en uso de facultades que le son propias, asignadas por el Decreto 2741/91 y el art.36 de la ley 24.241-, donde se receptan los reseñados principios que inspiran el Sistema de Reparto, de los cuales el organismo no puede apartarse, alcanzando a los regímenes previsionales

Poder Judicial de la Nación

provinciales transferidos.

Arguye que el obrar asumido respecto de los beneficios de las accionantes, halla fundamento en la inexistencia de normas que obliguen mantener la incolumidad en el orden nacional, ante las expresas directivas de la citada ley 24.463. Así -asevera- no existe violación de la legislación provincial bajo la cual resultó adquirido el derecho, sino por el contrario una correcta adecuación de los beneficios a las normas nacionales, teniendo en cuenta que el art.56 de la Constitución Provincial alude a un régimen previsional único para todos los agentes públicos, fundado en la solidaridad, equidad e inexistencia de privilegios.

Destaca que los sistemas provinciales tenían una excesiva permisividad, en cuanto a los requisitos y normas aplicables para el otorgamiento de prestaciones, que fue generando una posterior tendencia a la autoregulación restrictiva, por el profundo desfinanciamiento que presentaban, siendo en esa etapa en que se convinieron los traspasos.

En ese contexto -señala- la preponderancia de las normas nacionales sobre la legislación provincial, mediante principios rectores interpretativos, apuntó a atenuar el impacto de la superposición de regímenes diferentes dentro del sistema integrado nacional, con el objeto de lograr la uniformidad de la acción protectora, siendo por tanto razonable acudir a la supletoriedad de la ley y los criterios de integración del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, en supuestos de oscuridad, superposición o vacío legal,

Poder Judicial de la Nación

máxime cuando en el caso de la Provincia de Río Negro, sus propias normas en la materia (ley 2432, art4º; ley 1867, art.1º; ley 1762, art.1º; ley 1565, art.1º; ley 59, arts.16 y 22; entre otros) contemplan el aporte como base de cálculo de las remuneraciones.

Observa por otro lado que en virtud de las Cláusulas Décimocuarta y Décimosexta del Convenio, es la Provincia quien debe asumir la responsabilidad por las consecuencias de cualquier acción judicial promovida por los titulares de los beneficios transferidos, alcanzando ello las condenas a pagar sumas de dinero o que se resuelvan en el pago de dinero, dictadas en cualquier tipo de proceso y respecto de cualquier tipo de pretensión judicial, sea que se funde en la invalidez, ilegitimidad e inconstitucionalidad de las disposiciones de todo rango dictadas para autorizar el Convenio, o en similares cuestionamientos respecto de la validez de cualquiera de sus cláusulas.

En base a ello, formula el deslinde de responsabilidad hacia la Provincia de Río Negro, cuya citación como tercero solicita.

Concluye apuntando que una solución favorable a la pretensión, implicaría conformar un grupo de excepción dentro de la clase pasiva, contrariando el principio de solidaridad y equidad que debe regir en el sistema, al poner en desventaja al resto de los jubilados que han aportado a la Nación, en la integridad de su actividad y por la totalidad de sus ingresos.

Articula la defensa de limitación de recursos

Poder Judicial de la Nación

del art.16 de la ley 24.463; hace reserva del Caso Federal; ofrece prueba; opone excepción de prescripción bienal, en los términos del art.82 de la ley 18.037, aplicable por la remisión del art.168 de la ley 24.241; ofrece prueba instrumental y la pericial del art.17 de la ley y, finalmente, solicita el oportuno rechazo de la demanda, con las costas de acuerdo a las disposiciones del art.21 de la ley 24.463.

3) Por providencia de fs.68 se rechaza el pedido de citación de tercero formulado por la demandada, en razón de su improcedencia en el marco del proceso de amparo, corriéndose traslado a las actoras de la excepción de prescripción, que éstas contestan a fs.69, considerando su interposición superflua, toda vez que al reclamar solicitaron el pago de los haberes que se hubieran devengado durante los dos años a que alude la norma prescriptiva en materia previsional.

4) Dispuesta la sustanciación de la etapa probatoria (fs.70), se requiere a la Administración Nacional de Seguridad Social y a la Unidad de Control Previsional de la Provincia de Río Negro, la remisión de los expedientes administrativos correspondientes a los beneficios de las actoras, que éstas requirieran como prueba instrumental, a la cual la demandada adhiriera, siendo a posteriori la misma desistida (fs.85). Se ordena asimismo el libramiento de oficio a la Auditoría General de la Nación, a fin de producir la pericial ofrecida por la demandada, dándose luego por decaído el derecho (fs.91). Finalmente las actoras invocan, en apoyo de su pretensión, el dictado del Decreto 137/05, por el cual el Poder Ejecutivo Nacional

Poder Judicial de la Nación

crea el suplemento "*Régimen Especial para Docentes*", con el fin de abonar a los beneficiarios la diferencia entre el monto del haber otorgado en el marco de la ley 24.241 y el porcentaje establecido por la ley 24.016, junto con la Resolución 33/05 de la Secretaría de Seguridad Social, que -expresan- reconoce que la ley especial ha estado en vigencia desde el 1/1/92 (fs.94). En tales condiciones, se llama **AUTOS** para dictar sentencia (fs.95); y

CONSIDERANDO: I.- Arribada de tal modo la instancia de resolver en definitiva, se tiene que las actoras, invocando el carácter de docentes titulares de beneficios previsionales, otorgados en función de leyes provinciales que preveían un sistema de determinación de haber y movilidad sujeto a un porcentual, sobre la remuneración correspondiente al cargo ocupado al momento del retiro, deducen acción de amparo contra la Administración Nacional de Seguridad Social, esto es, contra el organismo que actualmente abona sus prestaciones, en virtud del Convenio de Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Provincia de Río Negro a la Nación, aprobado por ley provincial 2988 del 5/6/96 y ratificado en el orden nacional por el Decreto 721/96 (BO 10/7/96). Ello por considerar que el organismo lesiona derechos de la máxima jerarquía, al haber suprimido la aplicación de dicho sistema de movilidad, en razón de la interpretación que efectúa de las cláusulas de dicho convenio, cuya declaración de inconstitucionalidad solicitan. Requieren por tanto la reliquidación de sus haberes con arreglo a las pautas de la ley 24.016.

USO OFICIAL

Poder Judicial de la Nación

La demandada solicita ante todo el rechazo de la acción, acusando en primer lugar su improcedencia formal, por el vencimiento del plazo de caducidad del art.2º -inc.e)- de la ley 16.986 y el carácter no manifiesto de la lesión invocada, la necesidad de un mayor debate y prueba y la existencia de vías más idóneas para tratar la cuestión. En cuanto al planteo de fondo, argumenta que la movilidad que pretenden las amparistas no se halla vigente en el orden nacional - desde la derogación de la ley 24.016-, por lo que resultan legítimas las disposiciones del Convenio de Transferencia, en cuanto imponen una pauta de uniformidad en la liquidación de los beneficios, en aras de salvaguardar los principios de equidad y solidaridad que inspiran el sistema, debiéndose en todos los casos observar las disposiciones al respecto de las leyes generales 24.241 y 24.463.

II.- Así las cosas, razones metodológicas imponen dar tratamiento a las objeciones formales, previo a ingresar en el análisis de la fundabilidad de la pretensión de fondo.

II.1.- Puesto en la tarea, comenzando por el cuestionamiento referido a la presunta caducidad que afectaría la acción de amparo intentada, por haber sido promovida una vez transcurrido el plazo previsto por el art. 2 inc. e) de la ley 16.986, es criterio antiguo de este Tribunal (vgr. "**Ramirez, Manuel c/ Administración Nacional de la Seguridad Social s/ Accion De Amparo**" - Expte. Nº 362/97), que no se produce la caducidad de la acción de amparo si la conducta lesiva del Estado se renueva periódicamente cada mes, "...pues se está ante

Poder Judicial de la Nación

un incumplimiento continuado, que traslada sus efectos a la última mensualidad...”, señalando en sentido coincidente Humberto Quiroga Lavié, que “...no se produce la caducidad de la acción de amparo en los términos del art. 2 inc. e) de la ley 16.986, si la conducta lesiva del organismo implicado se prolonga en el tiempo, o tiene aptitud para renovarse periódicamente, pues ante tal situación se da un incumplimiento continuado, que traslada sus efectos hacia el futuro...” (cfr. “La violación por tracto sucesivo de los Derechos Constitucionales y la operatividad del art.43 de la Constitución Nacional”, en L.L.1996-C, pág.509).

A su turno, la doctrina emergente del Fallo Plenario de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, in re **“Capizzano de Galdi, Concepción c. Instituto de Obras Sociales”** (del 3/6/99, en L.L.2000-C, pág.345), donde amén de establecerse que *“...luego de sancionada la reforma constitucional de 1994, mantiene su vigencia el art.2º inc.e) de la ley 16.986...”*, no dejó de señalarse que la caducidad no se produce, cuando los efectos de la conducta lesiva se prolongan en el tiempo, teniendo la aptitud de renovarse periódicamente.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, desde **“Video Club Dreams c/ Instituto Nacional de Cinematografía”** (sentencia del 6/6/96, en L.L., 1995-D, pág.243), sostuvo que la cuestión, por ser de índole procesal, *“...aunque regida por una ley federal, no autoriza, en principio, la intervención de la Corte por la vía del recurso extraordinario...”* (del voto que conformó la mayoría), observándose sin perjuicio de

Poder Judicial de la Nación

ello, en la disidencia parcial del Dr. Eduardo Moliné O'Connor, que *"...el escollo que importa el art.2º, inc.e) de la ley 16.986, en cuanto impone la necesidad de presentar la demanda de amparo dentro de los quince días hábiles a partir de la fecha en que el acto fue ejecutado o debió producirse, no es insalvable en la medida que con la acción incoada se enjuicia una ilegalidad continuada, sin solución de continuidad, originada, es verdad, tiempo antes de recurrir a la justicia, pero mantenida al momento de accionar y también en el tiempo siguiente. No es un hecho único, ya pasado, cuyo juzgamiento tardío comprometa la seguridad jurídica ni un hecho consentido tácitamente, ni de aquéllos que en virtud de su índole deben plantearse en acciones ordinarias..."*.

También se abordó la cuestión en las posteriores decisiones in re **"Tartaroglu de Neto, Leonor c/ IOS"** (sentencia del 25/9/01, en Fallos 324:3074); **"Imbrogno, Ricardo c/ IOS"** (sentencia del 25/9/01, en Fallos 324:3076), donde fue aquél el criterio en el voto de los Dres. Eduardo Moliné O'Connor, Carlos Fayt y Adolfo Vázquez, pasando a ser unánime en la actual composición, con los autos **"Mosqueda, Sergio c/ Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados"** (sentencia del 7/11/06, en L.L. 2007-A, pág.62).

De su lado, para la Cámara Federal de la Seguridad Social -Alzada en la materia objeto de estos autos- *"...si el beneficio previsional otorgado al recurrente fue la consecuencia de un acto administrativo de la Administración Nacional de la*

Poder Judicial de la Nación

Seguridad Social, para que la prestación pueda ser dejada válidamente sin efecto se requiere que ésta se encuentre precedida de un proceso previo que culmine en decisión y habilite los resortes recursivos pertinentes. Si la acción amparista incoada tiene por objeto enjuiciar una ilegalidad continuada originada tiempo antes de recurrir a la justicia, pero mantenida al momento de accionar y también, en el tiempo siguiente, resulta inoperante el plazo de caducidad previsto por el art. 2 inc. e) de la ley 16.986..." (25/2/97, "Portos José c/ ANSES", DT-1997-B-2143).

Siendo tal la situación que se presenta en el sub examine, la objeción al respecto habrá de ser desestimada, toda vez que sin ser aun el momento de evaluar el carácter lesivo o no, lo cierto es que las circunstancias que llevan a las demandantes a promover la acción, aunque generadas por la aplicación de un acuerdo vigente desde el 2/5/96, subsisten en la actualidad.

II.2.- Corresponde entonces ingresar en el análisis de la restante objeción formal introducida, fundada en la necesidad de someter el pleito a la vía del art.15 de la ley 24.463, considerada por la demandada como la más idónea, por la mayor amplitud de debate y prueba que la cuestión amerita y en razón del carácter no manifiesto del supuesto agravio invocado.

Así las cosas, este Tribunal tuvo ocasión de analizar el panorama doctrinario en lo que al recaudo en cuestión respecta, en autos "La Union del Sud S.R.L. s/ Accion de Amparo y Medida Cautelar" (Expte.Nº 981/96), donde se recordó que no existe unanimidad

Poder Judicial de la Nación

cuando se trata de interpretar si la mentada exigencia del art.43 de la Constitución Nacional, importa que la acción de amparo tiene carácter subsidiario, residual, como vía excepcional y heroica; o es por el contrario una acción directa, utilizable siempre que sea la más idónea para lograr el reconocimiento de los derechos afectados, posición ésta última por la que este Tribunal se ha inclinado.

Ahora bien, debe recordarse que el concepto de idoneidad no necesariamente se vincula con la celeridad o agilidad, pudiendo en ocasiones resultar más idónea la vía que permite una mayor amplitud de prueba y debate, desde que se ha sostenido en tal sentido que *"...la mayor o menor idoneidad de la acción de amparo, comparativamente con otras vías judiciales, no puede ser sólo evaluada en función de su presunta mayor celeridad -pues llevaría a reconocer su procedencia para la protección de cualquier derecho de raigambre constitucional o legal-; también se debe tener en cuenta la finalidad perseguida, o sea, la obtención de la tutela judicial efectiva de los concretos derechos que se aleguen como conculcados..."* (cfr.CNCont.Adm., Sala 1, sentencia del 22/11/96, "Metrogas S.A. c/ ENARGAS", en LL-1997-F-249).

Así, la existencia de otras vías procesales aptas no debe ser juzgada en abstracto, sino que *"...depende -en cada caso- de la situación concreta de cada demandante, cuya evaluación, como es obvio, es propia del tribunal de grado..."* (cfr.CSJN, "**Video Club Dreams**", cit.).

De ese modo, a la hora de decidir cuál es la

Poder Judicial de la Nación

vía más idónea, debe tenerse en cuenta "...la naturaleza de los derechos involucrados, la evidencia de la ilicitud o arbitrariedad y luego analizar detenidamente los presupuestos que rodean el caso...", debiendo el procedimiento "...ser idóneo para la justicia, a fin de lograr que se aplique el Derecho objetivo al caso concreto sin menoscabar los derechos de las partes, para evitar que frente a supuestos excepcionales ciertos requisitos de forma impidan una protección efectiva del derecho invocado y, con ello, alcanzar una solución plenamente justa y eficaz..." (cfr. Roberto Enrique Luqui, "El amparo y el proceso administrativo", en "Derecho Procesal Administrativo", obra dirigida por Juan Carlos Cassagne, Buenos Aires, Hammurabi, 2004, Tomo 2, pág.1504 y ss.).

Para el Alto Tribunal de la Nación, "...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, toda vez que la institución tiene por objeto una efectiva protección de derechos más que una ordenación o resguardo de competencias..." (cfr. CSJN, sentencia del 8/8/97, "Mases de Díaz Colodrero, María Agustina c/ Provincia de Corrientes", en L.L.1998-B, pág.321), permitiendo ese criterio afirmar -se sostiene en doctrina- que **"...cuando la arbitrariedad o ilegitimidad del acto es manifiesta y no exige una amplitud de debate y prueba que exceda el trámite sumarísimo del amparo, el medio más idóneo -tanto desde la perspectiva de la celeridad como de la amplitud de debate**

Poder Judicial de la Nación

necesaria- es el amparo; mientras que si esa cuestión exige una amplitud de debate mayor deberá concluirse que la mayor idoneidad corresponde a aquel proceso que dé cabida al ejercicio más pleno de la defensa en juicio..." (cfr.Fernando R. García Pullés, "Tratado de lo contencioso administrativo", Buenos Aires, Hammurabi, 2004, Tomo 2, pág.772, el resaltado me pertenbece).

En el caso, a la indiscutible jerarquía del derecho que se dice lesionado -en tanto atañe a prestaciones de carácter alimentario y propias de la seguridad social-, con la natural urgencia que ello denota, se añade la circunstancia de haber quedado el conflicto planteado en términos que dan un lugar a una solución prácticamente de puro derecho, en tanto se han oído los argumentos de ambas partes y la materia probatoria ha quedado reducida a la documental aportada, de la cual -como a continuación se verá- resultan comprobados los extremos fácticos de la cuestión, no siendo necesario acudir a otro tipo de probanzas.

Se tiene entonces -siguiendo los recaudos del esquema descripto- que el derecho de defensa de la parte que postula la inidoneidad de la vía, ha quedado debidamente resguardado.

De ahí que, al margen de hallarse involucrada una cuestión que por naturaleza da lugar a la vía sumarísima, resultaría a todas luces disvalioso -en la instancia culminante por la que transita la causa- obviar, por cuestiones formales, un pronunciamiento sobre el tema de fondo. Máxime cuando la objeción no viene acompañada de un detalle de los mayores

Poder Judicial de la Nación

argumentos y probanzas de los que la accionada se habría visto privada, en razón de la vía sumarísima impresa al trámite, siendo que -al contrario- en oportunidad del ofrecimiento, se limitó a adherir a la prueba instrumental (expedientes administrativos) propuesta por la contraria, sin formular además reparos cuando ésta la desistió (cfr.punto XII.1 de fs.66vta. y fs.85/86).

En ese sentido, la Sala I de la Cámara Federal de Seguridad Social, al revocar la decisión de este Tribunal, que hiciera lugar a un planteo similar el presente, sostuvo que *"...la Sra.Juez 'a quo' dio trámite al presente amparo, habiendo la ANSeS producido el informe previsto por el art.8 de la ley 16.986 y habiendo, en consecuencia, ejercido el defensa..."*, por lo que *"...atento el estado de la causa y no existiendo cuestiones de hecho que requieran debate y prueba, toda vez que del expediente administrativo surge que el causante obtuvo su beneficio al amparo de la ley 22.929, la solución a la que se arriba en la sentencia recurrida luce como un exceso de rigor formal manifiesto que no se condice con los lineamientos que rigen la materia..."* (cfr. CFSS., Sala I, sentencia del 19/9/00, *"Monasterio, Julia Elena c/ ANSeS s/ Amparos y Sumarísimos"*).

En consecuencia el planteo de la accionada a este respecto también será rechazado.

III. Esclarecida así la procedencia formal de la vía intentada, corresponde ingresar en el análisis de la temática central del conflicto, destacando ante todo, respecto de los beneficios de los cuales las

Poder Judicial de la Nación

actoras son titulares, en función de la documental aportada -no desconocida- las siguientes circunstancias:

* **Mirta Silvia Fidalgo**: Obtuvo anticipo jubilatorio de acuerdo con las disposiciones de la ley 1.566, computando un total de 25 años, 1 mes y 6 días de servicios, con cese el 30/3/91, siendo en ese momento el haber fijado en el 87,27% del 82% sobre la remuneración correspondiente a los cargos de "Coordinadora Regional - 50% y Subdirectora Regional - 50% correspondiente al Escalafón Docente", en los que se desempeñara entre el 1/4/90 y el 31/3/91, mediante Resolución 1.198 de la Caja de Previsión Social de la Provincia de Río Negro (C.P.S.) del 11/7/91 (fs.22). Luego, obtuvo con carácter definitivo el beneficio de Jubilación por Retiro Voluntario previsto en el art.112 de la ley 2.092 -vigente a la fecha del cese-, con un haber del 86,01% del 82% sobre la remuneración de aquellos cargos, mediante Resolución Nº 744/01 de la Unidad de Control Previsional (U.C.P.), del 30/8/01 (fs.19).

* **María Alicia Paez**: Obtuvo beneficio de Jubilación por Discapacidad, en los términos del art.25 de la ley 2.432, computando un total de 24 años, 3 meses y 26 días de servicios, con cese el 30/11/95, estableciéndose el haber en el 82% de las asignaciones de las categorías "Secretaria Técnica = 13,24%, Directora Primaria de 1º = 86,76% y Maestra de Ciclo Adulto = 86,76%, correspondiente al Escalafón Docente", mediante Resolución Nº 272 de la C.P.S. del 10/6/02 (fs.24/25).

Poder Judicial de la Nación

* **María Olinda Castaños**: Obtuvo beneficio de Jubilación Ordinaria Especial, de acuerdo con lo establecido en el art.2º de la ley 2.527, relacionado con el art.21 de la ley 2.432 -para servicios docentes-, habiendo cesado el 30/7/96, con un haber establecido en el 82% de la asignación de la Categoría "Maestra de Ciclo Primaria = 100% correspondiente al Escalafón Docente", mediante Resoluciones Nº 308 de la C.P.S. del 29/3/96 (fs.35) y Nº 1042 de la U.C.P. del 5/12/96 (fs.36).

* **Marta Alcira García**: Obtuvo beneficio de Jubilación por Retiro Voluntario, de acuerdo con el art.105 de la ley 2.432, relacionado con el art.2º de la ley 2.527, habiendo cesado el 30/9/93, con un haber establecido en el 84,39% del 82% de las asignaciones de la categoría "Directora Primaria de 1ra. = 100% correspondiente al Escalafón Docente", mediante Resolución 406 de la C.P.S. del 10/5/95 (fs.41).

Vale decir, se trata de beneficios que -sin perjuicio de sus diferentes modalidades- poseen en todos los casos como antecedentes servicios de carácter docente, con un haber asociado mediante un porcentual a la remuneración del cargo de cese; e igual método en cuanto a la movilidad, puesto que así lo disponía el art.90 de la ley 2.432, según el cual "...los importes de las prestaciones establecidas en esta ley son móviles y deberán ser reajustados de oficio dentro de los treinta (30) días de sancionada la norma legal que haya dispuesto las modificaciones de los sueldos, bonificaciones, suplementos o adicionales del personal en actividad del respectivo sector o régimen

Poder Judicial de la Nación

legal, que fueran iguales o equivalentes a la categoría o cargo que hubiera servido de base para efectuar el cómputo jubilatorio, o primer haber..."

Ello quedó sin efecto con la derogación de dicha normativa por la ley 2.988 (B.O. del 10/6/96, cfr.art.6°), por la que a su vez se aprueba el **"Convenio de Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Provincia de Río Negro al Estado Nacional"** -vigente desde el 2/5/96-, donde éste asume la obligación de pago *"...a los beneficiarios de las jubilaciones y pensiones actuales y las que se reconozcan o concedan en el futuro, incluyendo a todos los regímenes, ordinarios o especiales, regulados por la legislación vigente ... con excepción de las correspondientes a retiros y pensiones del personal Policial..."* (Cláusula Primera).

Es decir que con la salvedad hecha de éste último sector, todas las obligaciones nacidas de las demás jubilaciones ya otorgadas por la Caja Provincial quedaron incluidas en las reglas del Contrato aludido, entre ellas, las de las accionantes, siendo por ello transmitidas al Estado Nacional, quien se constituyó en un nuevo deudor.

En cuanto al alcance de las obligaciones involucradas, fue voluntad de las partes que los importes a que ascendían los beneficios concedidos, en virtud de las leyes provinciales que se encontraban por entonces vigentes y que los jubilados y pensionados venían percibiendo -denominados en el léxico del contrato "montos actuales"-, se mantuvieran inmutables, de modo que el beneficiario no fuera afectado por la

Poder Judicial de la Nación

transferencia, que únicamente importaba una delegación en la administración del sistema, sin lesión para los derechos ya consolidados.

Así, por el párrafo primero de 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 normativa descripta en la cláusula primera..."* -entre ellas la ley 2.432- *"...comprometiéndose a respetar los derechos respectivos..."*.

Empero, un límite no menor a dicha inalterabilidad, claramente expresado por las contratantes, consistió en aceptar la reducción de aquellos haberes jubilatorios que superaran el máximo admitido por la legislación general en materia previsional, del orden nacional.

De ese modo, por la misma Cláusula Tercera -párrafos segundo, tercero y cuarto, *"...los montos de cada una de las prestaciones cuyo pago asume el Estado Nacional serán respetados, con el límite fijado en materia de topes por las leyes nacionales Nº 24.241 y Nº 24.463..."*, asumiendo el último *"...las prestaciones en estas condiciones y sus montos, desligadas de la causa que les dio origen..."* y extendiendo la garantía a este respecto *"...hasta el límite admitido por la legislación nacional vigente o la que la sustituyera en el futuro, sin que puedan invocarse derechos irrevocablemente adquiridos en contra de sus disposiciones..."*. Asimismo, en el párrafo cuarto de la Cláusula Décimosexta, *"...la voluntad de ambas partes es limitar las obligaciones*

Poder Judicial de la Nación

asumidas ... al cumplimiento de los beneficios previsionales por sus montos actuales, tal cual resultan del Anexo I y III, y las impuestas por las leyes N° 24.241 y N° 24.463, en razón de lo cual la provincia, se hará siempre cargo de solventar cualquier importe que, como consecuencia de la decisiones de cualquier autoridad jurisdiccional nacional o provincial, venga a incrementar aquellas obligaciones transferidas como consecuencia de este convenio...".

Vale decir que el Estado Nacional se obligó a mantener los importes de las prestaciones que se abonaban a la época de la transferencia, en tanto ellos no superaran el haber máximo previsional admitido por su propia legislación, en cuyo podía reducirlos, haciéndose cargo la Provincia de los eventuales excedentes que hubiere que reconocer al perjudicado.

En esas condiciones, la asunción de la obligación de pago de los beneficios transferidos, lo fue bajo parámetros de uniformidad para con las restantes prestaciones que la autoridad nacional venía sufragando, ello -cabe entender- a fin de salvar el concepto de solidaridad como base del sistema de reparto asistido, fuertemente en boga en la época, ante la declaración en tal sentido del art.1° de la ley 24.463, conocida como de "*Solidaridad Previsional*", cuya sanción es anterior en menos de un año a la vigencia del Convenio.

Tal temperamento -no está de más recordar- fue el que dio lugar al dictado de la Resolución ANSeS 607/97 -por la que se excluyeron de los haberes previsionales de los ex agentes del sistema previsional

Poder Judicial de la Nación

provincial, las sumas fijas no remunerativas y/o bonificables reconocidas por los decretos provinciales 169/93, 1817/93 y 261/93-, ajustando la cuantía de las prestaciones a la legislación nacional, con su consecuente disminución, siendo la norma reiteradamente declarada inconstitucional por este Tribunal (cfr. *"Gordillo, Martha Haydee c/ ANSeS s/ Acción de Amparo"* -Expte.Nº744/97-, entre muchos otros), en criterio que, confirmado por la Alzada, fue luego revocado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el precedente *"Recurso de Hecho deducido por la demandada en la causa Durán, Noemí M. c/ ANSeS"* (sentencia del 9/8/01, en L.L.2002-B, pág.332). Ello interpretando el Alto Tribunal, que mediante el acuerdo referido *"...la Nación tomó a su cargo la obligación de pagar, con el límite fijado en materia de topes por las leyes 24.241 y 24.463, los beneficios otorgados por la caja de la provincia en las condiciones fijadas por la legislación local que enumera taxativamente el propio convenio (conf. cláusula primera: párrafos segundo, tercero y quinto y cláusula tercera: párrafos primero, segundo y tercero), entre las cuales no se encuentran incluidas las normas provinciales que reconocieron las sumas no remunerativas aquí discutidas..."* (Considerando 10), afirmándose que la decisión de las instancias inferiores, implicó desatender *"...el conjunto de deberes recíprocamente contraídos por las partes contratantes frente a situaciones litigiosas, derivadas del traspado de beneficiarios y la incidencia que podía tener sobre las cuestiones debatidas la cláusula que asignó responsabilidad a la Provincia de Río Negro..."*

USO OFICIAL

Poder Judicial de la Nación

(Considerando 11).

Sin embargo, contrariamente a la tesis de la accionada en estos obrados, dicha solución dista de ser aplicable al supuesto en análisis.

En efecto, si se sigue la línea de razonamiento antes esbozada, puede concluirse en que fue aquella sujeción a criterios de uniformidad, extractada del Convenio de Transferencia, la que llevó a la autoridad nacional a suprimir la particular movilidad de los beneficios de las actoras, sustituyéndola por el esquema de las leyes 24.241 y 24.463 (art.7), cabe suponer, con arreglo a las pautas del sistema general que a la postre la Corte Suprema de Justicia de la Nación convalidara en su constitucionalidad, con el dictado de la sentencia en autos "*Chocobar, Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos*" (del 27/12/96, Fallos 319:3241, ver Considerandos 42 y 44).

Ello, en un contexto en el cual -sabido es y se desprende de la postura de la accionada en el conteste-, se consideraba que el art.11 -inc.1º- de la ley 24.463, había derogado expresamente el art. 160 de la ley 24.241, estableciendo su art.7º, un sistema único y general, donde la movilidad de la totalidad de las prestaciones pasó a quedar sujeta a la decisión del legislador -anualmente por vía de la Ley de Presupuesto-; siendo por lo demás que en el último párrafo la norma preveía que "*...en ningún caso esta movilidad podrá consistir en una determinada porción entre el haber de retiro y las remuneraciones de los*

Poder Judicial de la Nación

activos..."

Se concluía entonces en que, por ser tales directivas posteriores a toda norma que previera condiciones de ajuste de dichas características, éstas quedaban derogadas, tal como -sin ir más lejos- lo sostuvo este Tribunal, al decidir en autos "*Rovarino, Ana María c/ ANSES s/ Sumario*" -Expte.Nº 168/97, S.D. Nº 004 del 21/3/00- y luego en "*Monasterio, Julia Elena c/ ANSES s/ acción de amparo*" -Expte. Nº 300/00, S.D. Nº 022 del 27/4/01.

De ese modo, en lo que interesa al caso, debe sostenerse que la omisión que invocan las actoras, se origina en la consideración de suprimida de -entre otras- la pauta de movilidad prevista por la ley 24.016 (Régimen Especial de Jubilaciones y Pensiones del Personal Docente), según la cual "*...el haber mensual de las jubilaciones ordinarias y por invalidez ... será equivalente al ochenta y dos por ciento (82%) móvil de la remuneración mensual del cargo u horas que tuviera asignado al momento del cese...*" (art.4º), hallándose en tal circunstancia la razón por la que sus haberes, no se vieron incrementados en la proporción en que lo fueron las remuneraciones de actividad, durante el lapso transcurrido desde la transferencia, generándose así el desfasaje acusado.

Ello, por entender el organismo previsional nacional -así lo expresa en estos autos- que "*...la necesidad de atender al bien común involucrado y las posibilidades operativas y financieras del sistema previsional público nacional...*", obligan a liquidar las prestaciones "*...de los ex agentes del sistema*

Poder Judicial de la Nación

previsional provincial de Río Negro, al igual que todos los beneficiarios del sistema Nacional, de acuerdo con las pautas demarcadas por la ley 24.241 y 24.463..." (cfr.fs.66, primer párrafo), de donde -cabe derivar- fue criterio que suprimida la movilidad de las prestaciones por servicios docentes nacionales, hasta entonces sufragadas por el ANSeS, igual actitud debió asumirse respecto de los beneficios provinciales transferidos.

Radica allí, sin embargo, el error, de un modo que pone ya en situación de adelantar la suerte favorable que habrá de correr el reclamo que da origen a la acción.

Es que contrariamente a la tesitura expuesta, en los hechos la ley 24.016 -al igual que las restantes leyes que preveían sistemas especiales de ajuste, referenciados al haber de actividad, con ello diferentes al régimen general de la ley 24.241-, **jamás fue derogada.**

Así se ocupó de señalarlo la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al decidir en autos "**Gemelli, Esther Noemí c/ ANSeS s/ reajustes por movilidad**" (sentencia del 28/7/05, en L.L.2005-D, pág.933), donde sostuvo que "*...la ley 24.241 no contiene cláusula alguna que modifique o extinga a la ley 24.016, sin que resulte apropiada la invocación de los arts. 129 y 168 de aquella ley. El primero de ellos establece el tiempo y modo de la entrada en vigor del sistema integrado de jubilaciones y pensiones, en tanto que el segundo se refiere a la pérdida de vigencia de las leyes 18.037 y 18.038, sus modificatorias y complementarias, entre las*

Poder Judicial de la Nación

que no cabe incluir a la ley 24.016 por tratarse de un estatuto especial y autónomo para los docentes, que sólo remite a las disposiciones del régimen general en las cuestiones no regladas por su texto (art.2º)..." (Considerando 6º).

En consecuencia, el mentado Régimen Especial para Docentes no fue suprimido por la Ley de Solidaridad Previsional, toda vez que ésta "...vino sólo a reformar el sistema establecido por la ley 24.241, **sin afectar a otros regímenes especiales y autónomos, los cuales se mantienen plenamente vigentes, como el que rige la causa..."**, haciendo para ello hincapié en que "...la ley general no deroga a la ley especial anterior salvo expresa abrogación o manifiesta incompatibilidad, situación que no se configura en el caso (Fallos: 305:353; 315:1274)..." (Considerando 8º).

A renglón seguido, "...sobre este último aspecto, la Corte ha señalado que la coexistencia de un régimen previsional de alcance general y de otro con características especiales no suscita reparos constitucionales, toda vez que el principio de igualdad consagrado en el art. 16 de la Constitución Nacional consiste en que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concede a otros en iguales circunstancias..." (Considerando 9º), por lo que concluyó en que **"...el régimen jubilatorio de la ley 24.016 ha quedado sustraído de las disposiciones que integran el sistema general reglamentado por las leyes 24.241 y 24.463, con el que coexiste, manteniéndose vigente con todas sus características, entre las que se encuentra su pauta de movilidad..."**

Poder Judicial de la Nación

(Considerando 10).

Remitiendo a tales fundamentos "*...por razón de brevedad...*", arribó a idéntica solución con relación a la ley 22.731 (Régimen Jubilatorio Específico para el personal del Servicio Exterior de la Nación) en autos "**Siri, Ricardo Juan c/ ANSeS s/ reajustes varios**" (Sentencia del 9/8/05, L.L.2005-D, pág.935) y finalmente en "**Massani de Sese, Zulema Micaela c/ ANSeS s/ reajustes varios**" (Sentencia del 15/11/05, DJ 2005-3, pág.932), respecto de la ley 22.929 (Régimen de Jubilaciones y Pensiones para Investigadores Científicos y Tecnológicos), sirviendo el último de fundamento a este Tribunal, para abandonar el criterio de "*Rovarino*" y "*Monasterio*", al resolver en autos "**Bongiorno, Aldo c/ Administracion Nacional de Seguridad Social (ANSeS) s/ Ordinario (Ley 24.463)**" (Expte.Nº 1921/02).

De otro lado, el propio Poder Ejecutivo Nacional expresó su intención de reconocer la vigencia del particular régimen previsional en análisis, poniéndola de manifiesto con la sanción del **Decreto 137/05** (BO 22/2/05), que hace mérito en que es "*...de estricta justicia para el sector de la sociedad alcanzado por dicha Ley, adoptar las medidas pertinentes a fin de posibilitar el inicio del proceso de aplicación de la misma, teniendo en cuenta las distintas modificaciones estructurales producidas en el sistema nacional de previsión, la transferencia de los servicios educativos nacionales a ámbitos provinciales y de algunos regímenes previsionales provinciales a la Nación...*" (párrafo 4º del Considerando).

USO OFICIAL

Poder Judicial de la Nación

Se dispone entonces la creación del "...suplemento 'Régimen Especial para Docentes', a fin de abonar a sus beneficiarios la diferencia entre el monto del haber otorgado en el marco de la Ley 24.241 y sus modificatorias y el porcentaje establecido en el art.41 de la ley 24.016..." (art.2°).

La norma fue a su vez reglamentada por la **Resolución 33/05 de la Secretaría de Seguridad Social de la Nación**, cuyo Considerando resulta también útil como pauta interpretativa para el conflicto en análisis, en la medida que evalúa los "...cambios de gran significado...", habidos entre el 1/1/92 y el 1/5/05 - fechas consideradas como de institución y puesta en aplicación, respectivamente, del régimen especial docente-, entre ellos **"...la adhesión a dicho Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones por parte de algunos gobiernos provinciales, con lo cual sus funcionarios, empleados y agentes civiles se encontraron obligatoriamente comprendidos en el mismo..."**. Y ello así, se considera como servicios de tal carácter, a los fines de la aplicación de la ley 24.016, los "...prestados en el ámbito nacional, definidos por el Estatuto del Docente - Ley 14.473..." (art.1°, inc.1) y **"...los prestados en el ámbito provincial o municipal o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, definidos en los diferentes estatutos o normas de la respectiva jurisdicción, correspondientes a aquellas que hubieran transferido su sistema previsional..."** (art.1°, inc.2).

En tales condiciones, debe concluirse en que la vigencia durante todo este tiempo del sistema de

Poder Judicial de la Nación

movilidad diferenciado -erróneamente negada en el caso- es determinante del derecho a gozar de sus prerrogativas, **en cabeza de los docentes Nacionales y Provinciales por igual**, pues no verlo así, implicaría desatender aquel criterio de uniformidad y equidad, que la accionada tan enfáticamente sostiene como inspirador de la metodología bajo la cual asumió el cumplimiento de las obligaciones transferidas.

Más aún cuando, como se viera, el criterio de tratamiento unificado para los beneficiarios de una y otra jurisdicción, emerge en forma más que explícita de normas que el organismo accionado no puede desconocer, sancionadas con sobrada anterioridad a sostener en estos autos tal postura negatoria.

Consecuencia de todo ello, es que la remisión a las disposiciones de las leyes 24.241 y 24.463 que resulta de los párrafos segundo, tercero y cuarto de la Cláusula Tercera y la Cláusula Décimosexta del Convenio, debe ser interpretada como concerniente a los beneficios transferidos, que hubiesen sido otorgados en función de servicios de carácter común, **mas no para aquéllos originados en tareas consideradas -por razones de política legislativa-, como de índole diferenciada, tal el caso de la actividad docente.**

A mayor abundamiento, armoniza con tal conclusión la previsión del párrafo cuarto de la Cláusula Tercera, en orden a que "*...la garantía del Estado Nacional ... se extiende hasta el límite admitido por la legislación previsional nacional vigente...*", carácter que -cabe reiterar- detenta la ley 24.016 (Régimen Especial de Jubilaciones y Pensiones del

Poder Judicial de la Nación

Personal Docente), en la cual -en virtud de la transferencia, la consecuente derogación de la normativa local y, hoy por hoy, de la reglamentación-, **las actoras son beneficiarias comprendidas.**

En consecuencia, teniendo por acreditada la existencia de una lesión constitucional, generada en la omisión del organismo accionado de aplicar a los beneficios de las requirentes una pauta de movilidad vigente y de imperativo legal, corresponderá hacer lugar a la acción de amparo incoada, ordenando a la demandada establecer el haber de los respectivos beneficios **en el 82%, sobre cada uno de los porcentuales considerados en el otorgamiento,** en función de la remuneración correspondiente a los cargos ocupados al cese, todos del Estatuto Docente de la Provincia de Río Negro, solución esta que torna abstracto el tratamiento del planteo de inconstitucionalidad, toda vez que -como se viera- las normas objetadas no son aplicables a las demandantes.

De esa manera, para **Mirta Silvia Fidalgo,** el haber quedará determinado en el 86,01% del 82% sobre la remuneración correspondiente a los cargos de "Coordinadora Regional - 50% y Subdirectora Regional - 50%"; para **María Alicia Paez,** en el 82% de las asignaciones de las categorías "Secretaria Técnica = 13,24%, Directora Primaria de 1º = 86,76% y Maestra de Ciclo Adulto = 86,76%"; para **María Olinda Castaños** en el 82% de la asignación de la Categoría "Maestra de Ciclo Primaria = 100%"; y para **Marta Alcira García,** en el 84,39% del 82% de las asignaciones de la categoría "Directora Primaria de 1ra. = 100%", **debiéndose en lo**

Poder Judicial de la Nación

sucesivo dar cumplimiento con la pauta de movilidad del art.4º de la ley 24.016.

Asimismo, se liquidará y abonará la deuda devengada a raíz de la omisión de la movilidad bajo tales parámetros y en función de las remuneraciones en cada período vigentes, desde el 10/03/2004, es decir los dos años anteriores (arg.art.82 -segundo párrafo- de la ley 18.037 -t.o.1976- y art.168 de la ley 24.241) a la promoción de la presente acción de amaro, no correspondiendo estar -como pretenden las accionantes- a la fecha de los reclamos administrativos de que dan cuenta las constancias de fs.10/11, 27 y 40, puesto que la circunstancia de haberse ejercido a la postre la pretensión a través del remedio autónomo, sin seguir la vía impugnatoria del art.15 de la ley 24.463, resta eficacia al efecto interruptivo que en su momento aquéllos pudieron haber tenido.

La aplicación de tal plazo -en el que ambas partes coinciden- torna abstracto el tratamiento de la excepción de prescripción opuesta por la demandada.

IV.- Deberán asimismo abonarse los intereses a la tasa pasiva promedio mensual publicada por el Banco Central de la República Argentina, de conformidad con la pauta impuesta por el art.8º del Decreto 529/91 según texto agregado por el art. 10 del Decreto 941/91, desde el momento en que cada una de las sumas periódicas que componen el total de la deuda debió haber sido efectivizada, de acuerdo con el criterio del Tribunal en autos **"Sandoval, Laura Mabel c/ Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS) S/ Acción De Amparo"** (Expte. N° 453/00, Sentencia

Poder Judicial de la Nación

Interlocutoria N1 402 del 10/10/01).

V.- El plazo para el cumplimiento de la orden que de la presente habrá de emanar será de **SESENTA (60) días**, toda vez que sin desconocer el texto actual del art.22 de la ley 24.463 -según la reforma operada por la ley 26.153 (B.O.26/10/06)-, que alude a ciento veinte (120) días, lo cierto es que la derogación del otrora art.23 del mismo cuerpo legal -por el cual los jueces en ningún caso podían *"...fijar un plazo distinto para el cumplimiento de las sentencias..."*-, permite sostener que en el ordenamiento actual no rige en la materia una pauta inflexible, contando entonces el judicante con facultades para reducir dicho término, al lapso que se considere razonable, en la medida que así lo justifiquen razones de urgencia y la naturaleza de la cuestión involucrada. De lo contrario, se estaría en el caso desnaturalizando la premura considerada como determinante, al momento de admitir la sustanciación de la cuestión por la presente vía sumarísima.

V.- En lo que atañe al régimen de imposición de costas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que *"...de los antecedentes parlamentarios de la ley 24.463 no surge que la intención de los legisladores haya sido extender a esta clase de demandas las prescripciones de aquélla en materia de costas, criterio que resulta particularmente válido si se considera que cuando se ha querido incluir en el ámbito de aplicación del art. 21 a procesos que tenían una regulación específica, se han modificado las disposiciones pertinentes..."*. Agregó que *"...por lo demás, los principios hermenéuticos llevan a la interpretación*

Poder Judicial de la Nación

restrictiva de las normas que crean privilegios a fin de evitar que las situaciones excepcionales se conviertan en regla general..., lo cual es aplicable cuando se trata de exención de costas procesales respecto de quien se vio obligado a litigar a fin de que la administración cesara en su conducta manifiestamente arbitraria e ilegítima, lo que lleva a desestimar el criterio de aplicar por analogía el beneficio a supuestos no previstos en la ley..." (CSJN, sentencia del 16/3/99, "De la Horra, Nélide c/ ANSES", L.L.2000-A, pág.623).

Ello así, corresponderá estarse a lo previsto por el art. 14 de la ley 16.986 y en consecuencia, imponer las costas al organismo administrativo perdidoso.

VI.- Por último, sin perjuicio de lo dispuesto a fs.91 respecto de la pericial ofrecida en los términos del art.17 de la ley 24.463, el tratamiento de la defensa deducida con arreglo al art.16 del mismo cuerpo legal será declarado abstracto, en razón de la derogación de ambas normas por la ley 26.153.

Es por todo ello que fallando en definitiva;

RESUELVO: I.- **HACER LUGAR** a la acción de amparo promovida por **MIRTA SILVIA FIDALGO, MARÍA ALICIA PAEZ, MARÍA OLINDA CASTAÑOS** y **MARTA ALCIRA GARCÍA**, contra la **ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSeS)**, ordenando a la demandada establecer el haber de los respectivos beneficios **en el 82%, sobre cada uno de los porcentuales considerados en el otorgamiento**, en función de la remuneración

Poder Judicial de la Nación

correspondiente a los cargos ocupados al cese, todos del Estatuto Docente de la Provincia de Río Negro, **debiéndose en lo sucesivo dar cumplimiento con la pauta de movilidad del art.41 de la ley 24.016;** como así también liquidar y abonar la deuda devengada a raíz de la omisión de la movilidad bajo tales parámetros, **en función de las remuneraciones en cada período vigentes, desde el 10/03/2004 y hasta la fecha del efectivo pago,** con más los intereses, todo en el plazo de **SESENTA (60) días** y bajo apercibimiento de aplicar sanciones conminatorias, en la forma y por las razones expuestas en el Considerando.

II.- DECLARAR ABSTRACTO el tratamiento del planteo de inconstitucionalidad deducido contra la Cláusula Tercera -párrafos segundo, tercero y cuarto- del "Convenio de Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Provincia de Río Negro al Estado Nacional", aprobado por ley provincial 2.988 (B.O. del 10/6/96, cfr.art.6°), como también de la excepción de prescripción y la defensa de limitación de recursos opuestas por la demanda, por las razones expuestas en el Considerando.

III.- Con costas a la accionada (arg.art.14 de la ley 16.986), por las razones expuestas en el Considerando, con excepción de la tasa de justicia, de la que se la exime (arg.art.13 -inc.f- de la ley 23.898). Previo a regular los honorarios de los profesionales intervinientes, adjunten los nombrados constancia de inscripción emitida por la AFIP de la que surja su condición frente al Impuesto al Valor Agregado, en los términos indicados por la Resolución

REGISTRO PROTOCOLO SENTENCIAS CIVILES DEFINITIVAS

JUZGADO FEDERAL 1ra.INSTANCIA GENERAL ROCA

RESOLUCIÓN Nº _____ FOLIO _____ AÑO _____

Poder Judicial de la Nación

General 689/99 AFIP.

***REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE. Diego Jorge
Broggini***

Juez Federal Subrogante

USO OFICIAL