INCONSTITUCIONALIDAD DEL RECURSO ORDINARIO DE APELACIÓN EN MATERIA PREVISIONAL

Itzcovich, Mabel c/ ANSeS s/ reajustes varios.

Fecha: 29 de marzo de 2005

Publicación: Fallos: 328:566

Votos: Mayoría: Enrique Santiago Petracchi, Carlos S. Fayt, Elena I. Highton de Nolasco (voto conjunto), Juan Carlos Maqueda, E. Raúl Zaffaroni (voto conjunto), Ricardo Luis Lorenzetti (su voto) - Disidencia parcial: Augusto César Belluscio (su voto), Antonio Boggiano (su voto), Carmen M. Argibay (su voto).

Antecedentes:

La Cámara Federal de la Seguridad Social confirmó el pronunciamiento de la instancia anterior que había dispuesto nuevos cálculos del nivel inicial y de la movilidad de los haberes de la jubilada y el pago de las diferencias resultantes de la comparación entre esas operaciones y los montos efectivamente percibidos. A raíz de ello, la ANSeS dedujo recurso ordinario de apelación.

Al contestar los agravios la actora pidió que se rechace in limine el recurso y que se declare la invalidez de la ley 24.463.

Estándar aplicado por la Corte:

El Tribunal señaló que el acatamiento por parte de la Corte Suprema de la jurisdicción reglada que el Poder Legislativo le asignó mediante el art. 19 de la ley 24.463, no la inhabilita para declarar que la disposición impugnada, aunque no ostensiblemente incorrecta en su origen, ha devenido indefendible, pues no se adecua a los fines tomados en consideración para su sanción y en su aplicación práctica compromete el rol institucional del máximo tribunal y causa graves perjuicios a los justiciables en una etapa de la vida en que la tutela estatal resulta imprescindible.

Estimó entonces que el principio de razonabilidad exige que deba cuidarse especialmente que los preceptos mantengan coherencia con las reglas constitucionales durante todo el lapso que dure su vigencia, de suerte que su aplicación no resulte contradictoria con lo establecido por la Constitución Nacional. El fin protector de las prestaciones comprometidas en el procedimiento previsional justifica adoptar el criterio que más convenga a la celeridad del juicio, siempre y cuando las partes hayan tenido la oportunidad de ser oídas con arreglo a las reglas del debido proceso, recaudos que se encuentran asegurados por la existencia de tribunales especializados y la doble instancia.

Explicó que las cuestiones federales o trascendentes involucradas en las causas previsionales han sido tradicionalmente resueltas en el marco del recurso extraordinario, y el propósito de contribuir a la previsibilidad de los requerimientos financieros del sistema de prestaciones se ha visto contemplado por otras normas que rigen la materia y fijan plazos y modalidades, tales como el art. 22 de la ley de solidaridad previsional y las leyes 25.344 y 25.565 sobre consolidación de deudas del Estado Nacional.

Por otra parte, si la vigencia del procedimiento establecido por el art. 19 de la ley 24.463 ha tenido como consecuencia una gran expansión en el ámbito de competencia de la Corte Suprema, la experiencia reflejada en las estadísticas demuestra que el organismo previsional no ha utilizado en forma apropiada la vía procesal bajo análisis y ello ha implicado una injustificada postergación en el cobro de créditos de carácter alimentario reconocidos en las instancias anteriores, corresponde declarar su inconstitucionalidad pues la norma carece actualmente de la racionalidad exigida por la Ley Fundamental.

Cuando un precepto frustra o desvirtúa los propósitos de la ley en que se encuentra inserto o bien su aplicación torna ilusorios aquéllos, de modo tal que llegue, incluso, a ponerse en colisión con enunciados de jerarquía constitucional, es deber de los jueces apartarse de tal precepto y dejar de aplicarlo a fin de asegurar la supremacía de la Constitución Federal, pues precisamente esa función moderadora constituye uno de los fines supremos del Poder Judicial y una de las mayores garantías con que éste cuenta para asegurar los derechos contra los posibles abusos de los poderes públicos.

Manifestó que la declaración de inconstitucionalidad del art. 19 de la ley 24.463 se aviene con la necesidad de simplificar y de poner límites temporales a la decisión final en las controversias de índole previsional, respetando así los principios que resultan de convenciones internacionales y que hoy tienen reconocimiento constitucional.

Indicó que la autoridad institucional del fallo que declara la inconstitucionalidad del art. 19 de la ley 24.463 no debía afectar el tratamiento de ese recursos ordinarios y de otros que a la fecha estuvieran en condiciones de ser interpuestos para ante el Tribunal, a fin de no privar de validez a los actos procesales cumplidos ni dejar sin efecto lo actuado de conformidad con las leyes en vigor. La aplicación en el tiempo de los nuevos criterios -inconstitucionalidad del art. 19 de la ley 24.463- ha de ser presidida por una especial prudencia con el objeto de que los logros propuestos no se vean malogrados en ese trance. En mérito de ello, consideró necesario fijar la línea divisoria para el obrar de la nueva jurisprudencia, apoyándola en razones de conveniencia, utilidad y en los más hondos sentimientos de justicia, necesidad que entraña, a su vez, la de fijar el preciso momento en que dicho cambio comience a operar.

Al respecto, afirmó que continuarán su trámite con arreglo a esta norma En tanto las razones biológicas o económicas que le imprimen una especial naturaleza a esta clase de procesos no autorizan a someter a los litigantes a una suerte de retrogradación del proceso, las causas en las que haya sido notificada la sentencia de cámara con anterioridad al momento en que el pronunciamiento de la Corte Suprema que declaró la inconstitucionalidad del art. 19 de la ley 24.463 quede firme.

A su vez, los jueces Juan Carlos Maqueda y E. Raúl Zaffaroni, en su voto, señalaron que a la Corte Suprema no le incumbe emitir juicios históricos, ni declaraciones con pretensión de perennidad, sino proveer justicia en los casos concretos que se someten a su conocimiento.

Al respecto, consideraron que las prestaciones previsionales tienden a la cobertura de los riesgos de subsistencia y ancianidad, que se hacen manifiestos en los momentos de la vida en que la ayuda es más necesaria, lo que no se compadece con la posibilidad de que las sentencias dilaten sin término la decisión de las cuestiones sometidas a los jueces.

El carácter de orden público de las normas sobre organización judicial, distribución de competencias o similares, no obsta a remover los obstáculos que pudieran encontrar los jueces para desempeñar eficazmente sus funciones en salvaguarda de otros preceptos legales también de orden público, como son los dirigidos a lograr la pronta terminación de los procesos cuando no se oponen a estos principios fundamentales que pudieran.

Agregaron que el Poder Legislativo está facultado para reglamentar los recursos según los cuales se puede acceder a la máxima instancia nacional, de acuerdo con un criterio cuya conveniencia es ajena a la posibilidad de revisión judicial, pero ello no obsta a la valoración que quepa efectuar acerca de la racionalidad de las medidas adoptadas, entendida ésta como la adecuación entre el medio elegido y el fin propuesto como bien social en un momento dado, medio que será admisible siempre que tenga una relación racional con el fin que le sirve de presupuesto, el cual deberá representar un interés social de intensidad tal que justifique la decisión.

En la valoración que quepa efectuar a la Corte Suprema acerca de la racionalidad de las medidas adoptadas por el Poder Legislativo, el medio elegido será admisible si no suprime ni hiere sustancialmente otros bienes amparados por la misma estructura constitucional, y siempre conforme los límites dispuestos por el art. 28 de la Constitución Nacional.

Admitieron que ciertas normas susceptibles de ser consideradas legítimas en su origen, puedan tornarse indefendibles desde el punto de vista constitucional con el transcurso del tiempo y el cambio de las circunstancias objetivas relacionadas con ellas ya que las leyes no pueden ser interpretadas sin consideración a las nuevas condiciones y necesidades de la comunidad, porque toda ley, por naturaleza, tiene una visión de futuro, y está destinada a recoger y regir hechos posteriores a su sanción.

Agregaron que el propósito liminar de "afianzar la justicia", enunciado en el Preámbulo de la Constitución Nacional, no sólo se refiere al Poder Judicial sino a la salvaguarda del valor justicia en los conflictos jurídicos concretos que se plantean en el seno de la comunidad. Y los jueces, en cuanto servidores del derecho y para la realización de la justicia, no pueden prescindir de la ratio legis y del espíritu de la norma; pues la admisión de soluciones notoriamente disvaliosas no resulta compatible con el fin común tanto de la tarea legislativa como de la judicial.

Consideraron que si bien la racionalidad de las decisiones legislativas no es una cuestión sobre la que deba pronunciarse la magistratura, el art. 1° de la Constitución Nacional impone la racionalidad a todos los actos de gobierno de la República, y la republicana separación de poderes debe ser funcional a ese objetivo y nunca un obstáculo a éste. Por tanto, si la inadecuación de medios a fines, como resultado de una prolongada experiencia, se torna palmaria, la regla general cede en beneficio de la plena vigencia del mismo principio republicano y queda habilitado el control judicial sobre la decisión legislativa.

Declararon inconstitucional el art. 19 de la ley 24.463 en tanto implicó una evidente expansión del ámbito de competencia de la Corte, tanto en el aspecto cuantitativo como en el cualitativo, con la consiguiente alteración del rol que hasta entonces venía cumpliendo pues la tramitación del recurso ha implicado una injustificada postergación del cobro del crédito de carácter alimentario fundadamente reconocido en sede judicial, que no encuentra razonable sustento siquiera en las motivaciones de la ley, las cuales carecen de alusión a normas o principios constitucionales que justifiquen para las causas previsionales la existencia de una instancia no prevista para otras.

En el marco específico del principio de igualdad consagrado en el artículo constitucional 16 y completado por el constituyente reformador de 1994 mediante la nueva disposición del art. 75 inc. 23, señalaron que el art. 19 de la ley 24.463 creó un procedimiento que en los hechos carga a un sector ostensiblemente discriminado de la sociedad con el deber de aguardar una sentencia ordinaria de la Corte Suprema para cobrar créditos que legítimamente le pertenecen y que han sido reconocidos por dos instancias judiciales, colocándolo en situación de notoria desventaja y disparidad con cualquier otro acreedor de sumas iguales o mucho mayores que no se encuentran obligados a aguardar una sentencia ordinaria de la Corte Suprema de Justicia para hacer efectivo su crédito y que, dadas las especiales características del crédito, no sólo afecta su derecho constitucional de propiedad sino su propio derecho a la vida, a la salud y a la dignidad propia de ésta como atributo de la persona.

En lo que respecta a la ponderación de los efectos y resultados de la vigencia del art. 19 de la ley 24.463, entendieron que se compromete la responsabilidad internacional del Estado cuando la Corte Interamericana observa que durante largo tiempo no se han tomado el conjunto necesario de medidas para hacer efectivos los derechos consagrados en la convención, como el de contar con un recurso sencillo y rápido contra actos que violen derechos fundamentales (art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Por otra parte, la atribución de establecer las competencias por parte del Congreso Federal no puede ser ejercida de modo que perturbe y hasta neutralice la función de control de constitucionalidad asignada por la Constitución al Poder Judicial, a fin de evitar la quiebra del sistema de frenos y contrapesos constitucional, el colapso del Poder Judicial y su posible desprestigio, la división de los poderes, su racional equilibrio de recíprocos controles y el derrumbe del sistema republicano. El inc. 32 del art. 75 y el art. 117 constitucionales prescriben una relación de cooperación y, en modo alguno, de interferencia, dificultad o impedimento del ejercicio de los otros poderes. Cooperar es posibilitar o facilitar el ejercicio de otro poder, o sea, precisamente el antónimo de obstaculizarlo y menos aún impedirlo.

Los principios de la parte dogmática valen para la parte organizativa de la Constitución, pues no se admite discontinuidad o solución de continuidad alguna en la interpretación orgánica del texto, conforme a sanos principios del saber jurídico, o sea, la reconstrucción dogmática interpretativa proveedora de un sistema de decisiones lógicamente completo y no contradictorio.

Manifestaron que desde la sanción de la ley 48, que estableció la vía extraordinaria para el acceso a la Corte Suprema, siempre se ha reconocido que las reglas y excepciones que debe establecer el Congreso Federal deben ser las adecuadas para el buen funcionamiento de la última instancia de control de constitucionalidad y, en modo alguno, una facultad ilimitada y arbitraria de atribución de competencia.

Afirmaron que el art. 19 de la ley 24.463 no ha respondido al objetivo declarado en el mensaje de elevación, ha sido precisamente contrario a éste, y se aleja y contraviene la máxima preambular de afianzar la justicia.

Aclararon que si bien no es función de los tribunales tomar partido en cuestiones políticas, entendidas como supuestos de discutible conveniencia, y tal materia que queda reservada al legislador, cuando es palmaria y hasta groseramente contradictoria con los efectos manifiestos, es deber de los jueces el control sobre la norma.

Si bien el art. 19 de la ley 24.463 proviene del uso de la competencia legislativa otorgada por los arts. 117 y 75 inc. 32 constitucionales, lo hace sobrepasando el límite impuesto por el art. 28, quedando fuera del específico diseño institucional, pues carece de la racionalidad exigida por la Ley Fundamental, en tanto el procedimiento dispuesto lesiona derechos esenciales garantizados por la legalidad constitucional y no constituye una reglamentación racional de las normas superiores en juego (arts. 14 bis y 18 de la Constitución Nacional).

Entendieron que cuando un precepto frustra o desvirtúa los propósitos de la ley en que se encuentra inserto o bien su aplicación torna ilusorios aquéllos, de modo tal que llegue, incluso, a ponerse en colisión con enunciados de jerarquía constitucional, es deber de los jueces apartarse de tal precepto y dejar de aplicarlo a fin de asegurar la primacía de la Constitución Federal, pues precisamente esa función moderadora constituye uno de los fines supremos del Poder Judicial y una de las mayores garantías con que éste cuenta para asegurar los derechos contra los posibles abusos de los poderes públicos.

Señalaron que el recurso ordinario previsto en el primer párrafo del art. 19 de la ley 24.463, no resulta un medio ni adecuado, ni idóneo, ni necesario, ni proporcional en relación con los derechos, intereses y valores que el Estado está llamado a proteger en la materia bajo examen.

Por su parte, el Dr. Lorenzetti indicó que todos los individuos tienen derechos fundamentales con un contenido mínimo para que puedan desplegar plenamente su valor eminente como agentes morales autónomos, que constituyen la base de la dignidad humana, y que la Corte Suprema debe proteger, y un principio de justicia que goza de amplio consenso es aquel que manda desarrollar las libertades y derechos individuales hasta el nivel más alto compatible con su igual distribución entre todos los sujetos que conviven en una sociedad dada, así como introducir desigualdades excepcionales con la finalidad de maximizar la porción que corresponde al grupo de los menos favorecidos.

Al respecto, el art. 16 de la Constitución Nacional establece la regla de la igualdad y justifica la distribución diferenciada a través de medidas de acción positiva destinadas a garantizar la igualdad real de oportunidades y el pleno goce de los derechos reconocidos por la Carta Magna y los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad (art. 75, inc. 23, párrafo 1).

Destacó que la calificación constitucional de los ancianos como un grupo particularmente vulnerable, incorpora una regla hermenéutica que no se compadece con la introducción de diferencias que, lejos de protegerlos, desmejoran su posición jurídica. El art. 19 de la ley 24.463 constituye una diferencia negativa en perjuicio del grupo constituido por las personas ancianas en el ámbito de las acciones judiciales. Y en tanto el procedimiento previsional se vincula con personas que, por

lo general, han concluido su vida laboral y han supeditado su sustento a la efectiva percepción de los haberes que les corresponden por mandato constitucional, el fin protector de las prestaciones debe ser coherente con una tutela procesal adecuada encaminada a la protección efectiva que todo derecho merece, acentuada en razón de las particularidades de la edad avanzada, siempre y cuando las partes hayan tenido oportunidad de ser oídas con arreglo a las reglas del debido proceso, ante tribunales especializados y con doble instancia).

Declaró, entonces, inconstitucional el art. 19 de la ley 24.463, en cuanto introduce una tercera instancia ordinaria en la tramitación de los procesos previsionales pues, dentro de la categoría de los derechos vinculados al acceso a la justicia, se ha admitido la necesidad de reconocer límites temporales a la decisión final de las controversias de índole previsional, respetando así los principios que resultan de convenciones internacionales que hoy tienen reconocimiento constitucional (Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 25).

Entendió que toda interpretación constitucional consiste en adjudicar un sentido a la norma jurídica y por ello, tratándose de conceptos jurídicos indeterminados, puede perseguir una legítima concretización a las circunstancias de tiempo y lugar, pero de ninguna manera importa su descalificación y expulsión del sistema jurídico. Y que la declaración de inconstitucionalidad sobreviniente ha sido utilizada para invalidar una regla afectada por las transformaciones históricas y sociales, argumentándose que la Corte no debe desentenderse de los cambios en la sensibilidad y en la organización social para examinar las disposiciones cuestionadas.

Aclaró que la declaración de inconstitucionalidad sobreviniente es una alternativa excepcionalísima dentro de la ya excepcional declaración de inconstitucionalidad, y se refiere a los cambios vinculados a extensos períodos históricos, a fin de no incurrir en un relativismo extremo, que lesionaría gravemente la seguridad jurídica de los ciudadanos. Además, si bien la Corte Suprema acató la jurisdicción reglada que el Poder Legislativo le asignó mediante el art. 19 de la ley 24.463, ello no la inhabilita para declarar su inconstitucionalidad pues se trata de una norma que, a lo largo del tiempo de su aplicación, demostró un efecto contrario al que ella misma perseguía y al sistema de valores y principios constitucionales.

Por su parte, el juez Belluscio –en disidencia parcial- indicó que no obstante que el art. 19 de la ley 24.463, en cuanto establece un recurso ordinario de apelación ante la Corte contra los pronunciamientos de la Cámara Federal de la Seguridad Social, es una norma altamente inconveniente que roza los límites de lo absurdo, parece ideada en el propósito de poner trabas al reconocimiento de los derechos previsionales, y ocasiona un singular trastorno en las tareas del Tribunal, es al legislador a quien incumbe corregir su error, que la Corte puede señalar pero no enmendar sin entrar a juzgar del acierto o desacierto de aquél en el ejercicio de sus poderes discrecionales. Agregó que rechazar un recurso ordinario de apelación por considerar inválido el texto que lo habilita iría en desmedro del derecho de defensa en juicio de la parte recurrente garantizado por el art. 18 de la Constitución Nacional, pues dejaría firme una sentencia que en caso de darse los requisitos legales podría haber sido objeto del recurso extraordinario del art. 14 de la ley 48 no deducido por la interesada en razón de contar con un remedio legal más amplio.

A su vez, el juez Boggiano –también en disidencia parcial- consideró que si el legislador reconoció a través del art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación según el texto introducido por la reforma de la ley 23.774, la posibilidad de desestimar sin fundamentación el recurso extraordinario, instituido como el instrumento genérico de la función jurisdiccional más alta de la Corte, resulta razonable extender la aplicación del criterio selectivo al ámbito de los recursos ordinarios de apelación ante el Tribunal. En ese contexto, para reconocer la posibilidad de desestimar sin fundamentación los recursos ordinarios de apelación ante la Corte median las mismas razones que condujeron al legislador a sancionar la reforma introducida por la ley 23.774 a los arts. 280 y 285 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, en particular, el elevado número de causas que llegan al Tribunal, así como la posibilidad de facilitar el estudio apropiado de aquéllas en las que se ventilan cuestiones de trascendencia, a fin de que la Corte pueda centrar su tarea y atención en los asuntos que pongan en juego su relevante función institucional.

Señaló que el rol de la Corte Suprema es decidir las cuestiones constitucionales de trascendencia para la cual ha de establecer con gravísima urgencia los métodos de procedimiento interno que tornen posible la consecución de aquel fin sin desconocer las modernas técnicas que ofrece el derecho constitucional comparado, sino antes bien tomándolas en cuenta para desembarazar a la Corte de la decisión de tantas cuestiones que en la historia de su evolución se han considerado ajenas a aquel rol. No hay otro poder que el de la Corte Suprema para decidir las causas regidas por la Constitución y la naturaleza suprema de sus decisiones no proviene de su infalibilidad sino de otra cosa, bien inherente a la condición humana y es que en algún punto una decisión debe ser final.

El fundamento constitucional del art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación es posibilitar el pleno desarrollo de la jurisdicción de la Corte en las causas que la Constitución le somete y que debe cumplir sin dejarse obstaculizar por la marea de apelaciones tendientes a desviarla de su fin. La Corte tiene el deber de no asumir jurisdicción en tantas apelaciones que le son traídas para poder asumir jurisdicción en las que la Constitución le manda. Ambas son funciones esenciales de la Corte en su final tarea de discernir cuándo debe asumir jurisdicción y cuándo no.

Indicó que el primer poder implícito de la Corte consiste en hacer posible su propia subsistencia institucional. No es ineludible llegar a la ultima ratio de la declaración de inconstitucionalidad del art. 19 de la ley 24.463 para hacerlo funcionar en los casos presentes y futuros con arreglo al criterio de trascendencia de la materia apelada.

Finalmente, afirmó que la Corte se ve en el ineludible deber de poner en ejercicio los poderes implícitos que hacen a la salvaguarda de la eficacia de la función judicial y que, como órgano supremo y cabeza de uno de los Poderes del Estado, le son inherentes para cumplir con lo dispuesto por los arts. 75, inc. 12 y 116 de la Constitución Nacional, aplicando, por analogía, la facultad discrecional de rechazar el recurso ordinario de apelación previsto por el art. 19 de la ley 24.463.

A su turno, la jueza Argibay –en disidencia parcial- indicó que las leyes son susceptibles de reproche con base constitucional cuando introducen una limitación a los derechos y ello no constituye un medio que se adecue a los fines cuya realización procuran. Agregó que a casi una década de la sanción de la ley de solidaridad previsional, la expansión cuantitativa y cualitativa de los expedientes que ingresan a la Corte Suprema por recurso ordinario de apelación entorpece y afecta el eficaz cumplimiento de su función de custodio e intérprete último de la Carta Magna, a punto tal que el rol institucional que le ha sido encomendado se ha visto totalmente desdibujado en los últimos años.

Entendió que la experiencia recogida deja a la vista que el recurso de apelación ante la Corte en materia previsional, lejos de evitar el dispendio jurisdiccional, lo provoca. Por otro lado, el objetivo de conseguir una interpretación uniforme en materia de la Seguridad Social resulta suficientemente cumplido, pues los principales aspectos de la ley 24.463 han sido interpretados, y la meta de que sean previstos los requerimientos financieros se ha visto alcanzada con otras normas que rigen en la materia y fijan plazos y modalidades.

A su vez, el retardo en el pago del crédito del jubilado que implica la adición de una tercer instancia ordinaria, termina despojándolo de su sentido, pues la naturaleza previsional de las prestaciones no se compadece con la posibilidad de que las sentencias se dilaten, máxime cuando existe una jurisdicción especializada que garantiza que las cuestiones puedan ser revisadas en dos instancias judiciales y resguarda las reglas del debido proceso al permitir que las partes tengan suficiente oportunidad de ser oídas.

Señaló que la doctrina de la Corte en cuanto a la necesidad de simplificar y poner límites temporales a la decisión final de las controversias, que ha tenido su correlato en materia previsional, es coincidente con principios que resultan de convenciones internacionales que hoy tienen reconocimiento constitucional (Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8, primer párrafo).

Afirmó que el recurso ordinario de apelación establecido en el art. 19 de la ley 24.463, impide obtener, en un plazo razonable, una decisión judicial que ponga fin a la controversia planteada al alterar la competencia apelada de la Corte (arts. 14 bis, 18 de la Constitución Nacional y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), lo que no encuentra justificación en los fines que se propuso el Congreso Nacional (art. 28 de la Constitución Nacional).

Concluyó que es lícito dejar de aplicar un precepto que entra en colisión con enunciados de la Constitución Nacional al tornar ilusorios los derechos por ella consagrados.