



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 22 de junio de 2023

Vistos los autos: "Morales, Blanca Azucena c/ ANSeS s/ impugnación de acto administrativo".

Considerando:

Que los agravios de la apelante encuentran adecuada respuesta en los fundamentos del dictamen del señor Procurador Fiscal, que esta Corte comparte -con excepción del segundo y tercer párrafo del acápite IV y del segundo y tercer párrafo del acápite VI- y a los que se remite por razón de brevedad.

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario, se revoca la sentencia respecto de lo resuelto sobre las costas de la primera instancia y se la confirma en lo referente a las costas de la alzada y a la declaración de inconstitucionalidad del art. 3 del decreto de necesidad y urgencia 157/2018. Con costas. Notifíquese y devuélvase.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Recurso extraordinario interpuesto por la **Administración Nacional de la Seguridad Social, demandada en autos**, representada por la **Dra. Flavia Roxana Marchetti**.

Tribunal de origen: **Cámara Federal de Apelaciones de Comodoro Rivadavia**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal n° 1 de Rawson**.

Suprema Corte:

-I-

La Cámara Federal de Apelaciones de Comodoro Rivadavia confirmó la sentencia de grado que había hecho lugar a la demanda y ordenado a la Administración Nacional de la Seguridad Social -ANSES- que le otorgase a la actora el beneficio de pensión solicitado. A su vez, revocó la imposición de costas por su orden y dispuso que, conforme lo previsto en el artículo 36 de la Ley 27.423 de Honorarios Profesionales de Abogados, Procuradores y Auxiliares de la Justicia Nacional y Federal, tanto las costas determinadas en la sentencia de primera como las de la alzada debían ser impuestas a la demandada, por haber resultado vencida. Además, declaró la inconstitucionalidad del artículo 3 del decreto de necesidad y urgencia 157/2018 en cuanto había derogado el mencionado artículo 36 de la ley de honorarios (fs. 91/95).

En lo pertinente, señaló que si bien no se hallaba controvertida la imposición de las costas decidida en la anterior instancia, correspondía examinar nuevamente el punto a la luz de las modificaciones introducidas por el marco normativo sobreviniente.

Al respecto, indicó que el 22 de diciembre del 2017 había sido sancionada la ley 27.423 que, en su artículo 36, establece que en las causas de seguridad social las costas se impondrán según el principio general que contiene el artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, con excepción de aquellos procesos donde los jubilados, pensionados, afiliados o sus causahabientes resulten vencidos, en cuyo caso, se fijarán en el orden causado.

Advirtió que no contradice el criterio expuesto la derogación de esa norma que el Poder Ejecutivo Nacional llevó a cabo, a través del artículo 3 del decreto 157/2018, tras interpretar que la ley 27.423 contraría lo normado por la Ley 24.463 de Solidaridad Previsional, pues el legislador, al sancionar la nueva

ley de honorarios, había manifestado expresamente su voluntad de volver a aplicar el principio general de la derrota en estos casos. Agregó que el Poder Ejecutivo nada objetó respecto del artículo 36 de la ley 27.423 en la oportunidad prevista en la Constitución Nacional para vetarla, es decir, al observar dicha norma mediante el decreto 1077/2017. Por tal razón, declaró la inconstitucionalidad del artículo 3 del decreto de necesidad y urgencia 157/2018, pues consideró que no se hallaba acreditada la imposibilidad de seguir el procedimiento normal para la sanción de las leyes invocada en esa norma.

En consecuencia, se atuvo a lo dispuesto en el mencionado artículo 36 de ley 27.423 para modificar las costas de primera instancia y fijar las de la alzada.

-II-

Contra esa decisión, la Administración Nacional de la Seguridad Social dedujo recurso extraordinario federal (fs. 99/111), que fue concedido únicamente respecto a los agravios referidos a la imposición de costas (fs. 117/121), sin que conste la interposición de queja respecto de los extremos denegados.

En lo que atañe a los agravios concedidos, aduce que la cámara resolvió *extra petita* y colocó a la ANSES en peor situación que la que tenía luego del dictado de la sentencia de grado, pues revocó de oficio las costas impuestas en primera instancia sin que hubiese existido en ese punto apelación de la actora.

Con respecto a la imposición de las costas de la alzada, considera que la sentencia incurrió en arbitrariedad al efectuar una interpretación errónea de las normas que rigen el punto. Explica que en materia previsional las costas se rigen por principios distintos a los que regulan los procesos civiles.

Relata que, desde antiguo, las leyes 18.447, 19.038 y 19.490 establecieron la exención de las costas para los organismos de la seguridad social, debido a que no se los considera como parte litigante, toda vez que actúan como poder público en defensa de la legalidad de actos administrativos.

Sostiene que, en esa línea, el artículo 21 de la ley 24.463, que constituye una ley especial, federal y de orden público, reformó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones e introdujo el principio de costas por su orden. Añade que la Corte Suprema rechazó planteas de invalidez constitucional de la mencionada norma.

A su vez, entiende que frente al artículo 36 de la ley 27.423 debe prevalecer el citado artículo 21 de la ley 24.463, pues el primero es una ley especial y el segundo es una ley general. Apunta que si bien el artículo 65 de la ley 27.423 derogó "toda otra norma que se oponga a la presente" no dejó sin efecto, en forma específica, el artículo 21 de la ley 24.463, por lo que este último se encuentra plenamente vigente.

Por último, alega que el artículo 3 del decreto 157/2018, a los efectos de zanjar el debate y aportar previsibilidad y seguridad jurídica, esclareció esta situación al derogar el artículo 36 de la ley 27.423 y disponer que en supuestos como el de autos las costas deben fijarse de conformidad con las previsiones de la ley especial 24.463.

-III-

En mi entender, el recurso extraordinario es formalmente admisible.

Por un lado, si bien lo atinente a las costas del proceso remite al examen de cuestiones de orden procesal que resultan extrañas a la instancia del artículo 14 de la ley 48, suscita cuestión federal y justifica su descalificación cuando, con menoscabo de garantías que cuentan con amparo

constitucional, lo resuelto prescinde de dar un tratamiento adecuado a la controversia, con arreglo a las constancias de la causa y las normas aplicables (Fallos: 339:1691, "Nelson" y sus citas; en similar sentido doctr. de Fallos: 322:464, "De la Horra" y 341:762, "González"; entre otros). Ello es lo que ocurre con la modificación de oficio que la cámara efectuó sobre las costas impuestas por el juez de grado, en atención a las razones que se brindan en el siguiente acápite.

Por otra parte, respecto de las costas de la alzada, estimo que existe cuestión federal suficiente, toda vez que en el pleito se ha puesto en tela de juicio la constitucionalidad de un decreto de necesidad y urgencia dictado por el Poder Ejecutivo Nacional -art. 3 del decreto de necesidad y urgencia 157/2018- y la decisión apelada fue contraria a su validez (art. 1 de la ley 48; Fallos: 322:1726, "Verrocchi"; 323:1934, "Risolfá de Ocampo", entre otros).

-IV-

En cuanto a la revisión de oficio que efectuó la cámara sobre las costas determinadas en primera instancia, entiendo que la sentencia incurrió en una *reformatio in peius* ya que modificó la condena en un punto que se encontraba firme, pues no mediaba agravio alguno referido a ello (doctr. Fallos: 323:2570, "Sanguineri" 325:2774; "Alberini" y sus citas; 326:613, "Goldaracena", por remisión al dictamen de esta Procuración General de la Nación, entre otros).

Asimismo, estimo que el juez de grado había efectuado una correcta aplicación de la norma vigente al momento de resolver, es decir, del artículo 21 de la ley 24.463, pues todavía no regían las modificaciones introducidas por el artículo 36 de la ley 27.423.

En este sentido, la Corte Suprema ha establecido, de manera reciente, que el nuevo régimen legal previsto en la ley 27.423 no resulta aplicable a los procesos fenecidos o en trámite en lo que respecta a la labor desarrollada durante las etapas procesales concluidas, a los que se aplican las

disposiciones normativas vigentes con anterioridad (CSJ 32/2009 (45-E)/CSI, "Establecimiento Las Marías SACIFA c/ Misiones, Provincia de s/ acción declarativa", sentencia del 4 de septiembre de 2018, y sus citas).

Por lo tanto, cabe concluir que la cámara actuó de manera arbitraria e incurrió en un exceso de jurisdicción, por lo que la sentencia debe ser revocada en este aspecto.

-V-

En lo referido a las costas de la alzada, considero que, previo a dictaminar sobre la constitucionalidad del artículo 3 del decreto 157/2018, resulta menester determinar el marco legal que dirime el punto en examen. Ello es así pues, en caso de que la cuestión se rijan por el artículo 21 de la ley 24.463, devendría innecesaria una declaración sobre la validez constitucional del citado artículo del decreto, ya que, en lo pertinente, sólo introduce modificaciones sobre el régimen de las costas en materia de seguridad social previsto en el artículo 36 de la ley 27.423.

En particular, corresponde analizar si el aludido artículo 36 de la ley de honorarios derogó la regla sobre costas en los procesos de seguridad social prevista en el artículo 21 de la ley 24.463 o si, tal como lo sostiene la apelante, esta última norma prevalece sobre la primera por razones de especialidad. En lo sustancial, la ANSES plantea que la ley 24.463 regula de manera específica el tema de las costas en los procesos previsionales, mientras que la ley 27.423 es una norma general que versa sobre los honorarios de los abogados, procuradores y auxiliares de la justicia.

Ahora bien, la ley 24.463 fue sancionada el 8 de marzo de 1995 y, respecto de los procedimientos de impugnación judicial de los actos administrativos de la Administración Nacional de Seguridad Social, dispone, en su artículo 21, que "En todos los casos las costas serán por su orden".

Posteriormente, el Congreso de la Nación sancionó la ley 27.423, que fue publicada en el Boletín Oficial el 22 de diciembre de 2017, cuyo artículo 36 establece que "En las causas de seguridad social los honorarios se regularán sobre el monto de las prestaciones debidas. Las costas se impondrán de acuerdo a lo normado por el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, en la parte general, libro I, título II, capítulo V, con excepción de aquellos casos en que los jubilados, pensionados, afiliados o sus causahabientes resultaren vencidos, en cuyo caso se impondrán las costas en el orden causado". Cabe recordar, en cuanto aquí interesa, que el artículo 68 del código procesal -inserto en el aludido capítulo V- ordena que las costas se impondrán a la parte vencida en el juicio.

Del cotejo del texto de los artículos en debate surge claro que tanto uno como el otro regulan las costas aplicables en materia previsional, por lo que el argumento esbozado por la ANSES a los efectos de sostener la vigencia del artículo 21 de la Ley de Solidaridad Previsional no puede prosperar. Es que la primera regla de interpretación de las leyes es dar pleno efecto a la intención del legislador y la primera fuente para determinar esa voluntad es la letra de la ley (dictámenes de esta Procuración General de la Nación a los que remitió la Corte en [Fallos: 324:1740, "Banco Bansud"](#) y [326:704, "Galván"](#) y sus citas respectivas, entre otros). Bajo ese prisma, advierto que es el propio texto del artículo 36 de la nueva ley de honorarios el que hace referencia a su aplicación en "las causas de seguridad social" y prevé excepciones cuando resulten vencidos los "jubilados y pensionados", por lo que su especialidad en materia previsional resulta evidente.

Cabe puntualizar que no se encuentra en discusión aquí que el artículo 21 de la ley 24.463 modificó la regla en materia de costas aplicables a los procesos previsionales cuando la ANSES es parte, ni tampoco se ponen en tela de juicio las razones que justificaron esa política legislativa ni la validez

constitucional de esa regla. Por el contrario, lo que surge del análisis normativo es que la previa voluntad del legislador resultó a su vez modificada al sancionarse el artículo 36 de la ley 27.423 pues al abordar la misma cuestión, se estableció un nuevo criterio.

En efecto, la pauta hermenéutica sostenida por la Corte indica que no cabe presumir que el legislador actuó con inconsecuencia o imprevisión al dictar las leyes (Fallos: 341:631, "Benoist" y sus citas, entre otros). En tales condiciones, no puede colegirse que el Poder Legislativo no tuvo en cuenta que la sanción de la ley 27.423 implicaría la derogación del artículo 21 de la Ley de Solidaridad Previsional. Máxime cuando la propia legislatura ordenó de manera expresa la derogación de toda norma que se oponga a las disposiciones de la ley 27.423, mediante la inclusión del artículo 65.

En suma, considero que las normas bajo análisis regulan idéntica materia, por lo que no puede hablarse de la prevalencia de una sobre la otra en función de su especialidad, sino más bien de un mero cambio de criterio del legislador respecto del modo de distribución de las costas en los procesos previsionales, con el objeto de brindar mayor protección a los beneficiarios del sistema de seguridad social.

En tales condiciones, cabe concluir que la norma que rige las costas de la alzada en el presente caso es el artículo 36 de la ley 27.423, pues, al momento de la sentencia, el artículo 21 de la ley 24.463 se hallaba derogado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65 de la nueva ley de honorarios.

-VI-

Lo expuesto en el acápite anterior conduce al tratamiento de la constitucionalidad del artículo 3 del decreto 157/2018, en cuanto derogó las modificaciones introducidas por el artículo 36 de la ley 27.423 en materia de costas de la seguridad social.

Ante todo, creo pertinente recordar que en nuestro sistema constitucional el Congreso Nacional es el único órgano titular de la función legislativa, por lo cual, la admisión de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se hace bajo condiciones de excesiva rigurosidad y con sujeción a exigencias formales (Fallos: 322=1726, op. cit.).

En efecto, la reforma constitucional llevada a cabo en el año 1994 enunció entre sus objetivos el de "atenuar el presidencialismo", al mismo tiempo que consignó la necesidad de "modernizar y fortalecer el Congreso" y "fortalecer los mecanismos de control", todo ello directamente relacionado con el fin de "perfeccionar el equilibrio de poderes". La metodología a la que se acudió fue la de incorporar ciertas facultades excepcionales de los poderes constituidos, con el fundamento de que aquello significaba la institucionalización de los mecanismos de control a los que se los sometía (Fallos: 333:633, "Consumidores Argentinos", considerando 5°).

En cuanto aquí importa, los constituyentes incluyeron el artículo 99, inciso 3, a través del cual se admite en forma expresa la facultad del Poder Ejecutivo de ejercer facultades legislativas bajo la condición sustantiva de que concurren circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las normas.

En particular, para el ejercicio de esta facultad de excepción la Constitución Nacional -además de restringir ciertas materias y disponer la debida consideración por parte del Poder Legislativo- exige que exista un estado de necesidad y urgencia (Fallos: 338:1048, "Asociación Argentina de Compañías de Seguros"). En este contexto, el Poder Judicial deberá entonces evaluar si las circunstancias invocadas son excepcionales, o si aparecen como manifiestamente inexistentes o irrazonables, en cuyo caso la facultad ejercida carecerá del sustento fáctico constitucional que lo legitima (Fallos: 333:633, "Consumidores

Argentinos").

Específicamente, en el precedente "[Verrocchi](#)" (Fallos: [322:1726](#)) la Corte sostuvo que para que el Presidente pueda ejercer facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1- que sea imposible dictar una ley mediante el trámite previsto constitucionalmente, vale decir, que la cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor; o 2- que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que requiera ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de sanción de las leyes.

En este marco, considero que no se ha demostrado en el *sub lite* la existencia de una situación de tal gravedad o urgencia que impida seguir el trámite ordinario de sanción de leyes para debatir la reforma instrumentada mediante el artículo 3 del decreto 157/2018.

Es dable señalar que esa norma fue dictada como de necesidad y urgencia el día 27 de febrero de 2018, cuando había sido recientemente sancionada la ley 27.423 (30 de noviembre de 2017), luego de un amplio debate llevado a cabo en el Congreso de la Nación. Dicha ley, a su vez, había sido promulgada por el Poder Ejecutivo el 20 de diciembre de 2017, sin que en ese texto se efectuara observación alguna con respecto al artículo 36 de la nueva ley de honorarios.

Además, en lo que atañe a las reformas en materia de costas de la seguridad social introducidas en el aludido artículo 36, los considerandos del decreto 157/2018 fundaron la derogación efectuada en su artículo 3 textualmente en que: "sin perjuicio de que el artículo 36 de la referida Ley de Honorarios regula la generalidad de los asuntos de seguridad social, mientras que el artículo 21 de la Ley N° 24.463 y sus modificatorias, atañe a un procedimiento específico, cabe

advertir la posibilidad que se genere un conflicto interpretativo sobre el ámbito de aplicación de dos normas que se encuentran vigentes".

Sobre esta base, resulta claro que las razones invocadas por el Poder Ejecutivo respecto del punto en debate no alcanzan para habilitar el ejercicio de las potestades normativas excepcionales que prevé la Constitución, puesto que la mera invocación de un eventual "conflicto interpretativo" como único fundamento del artículo 3 del decreto no resulta suficiente para demostrar que el cambio legislativo allí establecido no podía ser implementado por los cauces ordinarios previstos constitucionalmente. Máxime teniendo en cuenta que el Ejecutivo nada objetó sobre el artículo 36 de la ley 27.423 en la oportunidad que la Constitución le asignaba para vetar la ley (cf. art. 83, CN), facultad que ejerció al dictar el decreto 1077/2017 respecto de otros artículos de la misma norma (ver arts. 1 a 7 del dto., donde fueron observados los arts. 5, párrafo segundo; 11, párrafo segundo; ciertas tablas del 19; 25, inciso e,; 47; 63 y 64 de la ley 27.423).

A su vez, cabe descartar de plano los criterios de mera conveniencia del Poder Ejecutivo que, por ser siempre ajenos a circunstancias extremas de necesidad, no justifican nunca la decisión de su titular de imponer un derecho excepcional a la Nación en circunstancias que no lo son, pues el texto de la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto (Fallos: 333:633 y 338:1048, op. cit.).

Por lo tanto, si se deseaba modificar la solución adoptada por el Congreso en el artículo 36 de la ley de honorarios, debió inevitablemente ponerse en marcha el procedimiento ordinario que la Constitución establece para la sanción de una ley.

En suma, en virtud de las razones hasta aquí vertidas, considero que debe declararse la inconstitucionalidad del artículo 3 del decreto de

necesidad y urgencia 157/2018 por no verificarse la existencia de circunstancias excepcionales exigida por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional para su validez, y, por ende, reafirmarse la plena vigencia del artículo 36 de la ley 27.423.

-VII-

Por lo expuesto, opino que corresponde declarar procedente el recurso extraordinario, revocar parcialmente la sentencia apelada con el alcance indicado en el acápite IV, y confirmarla en lo atinente a las cuestiones examinadas en los acápites V y VI.

Buenos Aires,

de octubre de 2019.

ES COPIA

VÍCTOR ABRAMOVICH



ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación