



BOLETIN OFICIAL

DE LA REPUBLICA ARGENTINA

Nº 30.621

Miércoles 30 de marzo de 2005

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION SENTENCIA DEL 29 DE MARZO DE 2005

Declárase la invalidez constitucional del artículo 19 de la ley 24.463 y desierto el recurso interpuesto por la Administración Nacional de la Seguridad Social en los autos "Itzcovich, Mabel c/ ANSES s/ reajustes varios".

Suprema Corte:

Contra la sentencia de los miembros de la Sala III de la Cámara Federal de la Seguridad Social que, por mayoría, confirmaron la de primera instancia en cuanto hizo lugar al pedido de la titular de estas actuaciones tendientes a que reajuste su haber previsional, dedujo la demandada apelación ordinaria que fue concedida y es formalmente admisible (art. 19, ley 24.463).

Examinando las quejas que la integran, observo, en principio, que su contenido resulta similar al de otras apelaciones que reiteradamente articuló la ANSeS para agravarse de fallos en que se debatían cuestiones análogas a las discutidas en el sub lite, y que V.E. no consideró aptas para modificarlos circunstancia que obsta a la viabilidad de ellas.

En efecto, respecto de la forma como debe fijarse el haber inicial y su movilidad según las etapas posteriores; su contenido económico y a los intereses establecidos, tales agravios no ponen en evidencia algún gravamen que pueda modificar las pautas que el Tribunal sentara sobre dichos temas en los precedentes a los que se remitió el sentenciador, y, el relacionado con la postergación -para la etapa de ejecución de sentencia- de tratamiento de las defensas a que se refieren los arts. 16 y 17 de la citada ley 24.463, ya fue examinado y desechado, entre otros, en Fallos: 325:98.

A mayor abundamiento, considero necesario señalar a V.E. que el proceder de la ANSeS que explicité, corrobora la objeción esgrimida por la titular de estas actuaciones a fs. 96, tendiente a demostrar que la posibilidad que brinda el art. 19 de la ley 24.463, al habilitar un recurso ordinario contra las sentencias definitivas de la Cámara Federal de la Seguridad Social, devino, en definitiva, al ser utilizado en forma habitual e irrazonable por los representantes de aquélla, en un grave perjuicio para los beneficiarios.

En efecto, pues si bien dicho remedio procesal fue sancionado a fin de que el organismo previsional viese facilitada su tarea de fiscalización y administración del régimen, con el transcurso del tiempo y por la circunstancia que señalé en el párrafo anterior, se transformó en un "sistema" para postergar el momento en que los interesados pudieran lograr los beneficios que le fueron reconocidos judicialmente, como así también, en una manifiesta sobrecarga para el Tribunal, es decir, que el mencionado medio procesal no se adecua a los fines de restablecer la solidaridad en el régimen, cuya realización procuró la ley que lo contiene.

Opino, por lo expuesto, que corresponde confirmar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 11 de marzo de 2005

Marta A. Beiró de Gonçalvez

Buenos Aires, 29 de marzo de 2005.

Vistos los autos: "Itzcovich, Mabel c/ ANSeS s/ reajustes varios".

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la Sala III de la Cámara Federal de la Seguridad Social que 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, la ANSeS dedujo recurso ordinario de apelación que fue concedido según el art. 19 de la ley 24.463.

2º) Que al contestar los agravios esgrimidos por la ANSeS a fs. 89/1990, la actora pide que se rechace in limine el recurso intentado y que se declare la invalidez de la ley 24.463, para lo cual señala que viola garantías constitucionales y el derecho a un proceso sencillo y breve contemplado en diversas convenciones internacionales que cita (fs. 93/1998), objeciones de las que se corrió traslado al organismo previsional y vista al señor Procurador General.

3º) Que la interesada sostiene que la ley 24.463 instituyó un sistema de vallas para impedir que los jubilados, cuyos requerimientos son de naturaleza alimentaria, tengan un acceso efectivo y rápido a la justicia, pues les impone la necesidad de aguardar los resultados de la apelación ordinaria ante esta Corte después de haber agotado el procedimiento administrativo y debatido en dos instancias judiciales.

4º) Que la actora afirma que ello vulnera los arts. 14 bis, 16, 17, 18 y 28 de la Constitución Nacional, porque la norma que impugna diferencia indebidamente a los peticionarios o beneficiarios del sistema previsional de los restantes ciudadanos, que no se ven sometidos a esta dilación para el reconocimiento de sus derechos. Entiende también que se los desalienta económicamente, pues al añadirse etapas al trámite de su reclamo se cercena en mayor grado su crédito, ya que han perdido también la gratuidad del proceso por aplicación del art. 21 de la ley citada.

5º) Que las circunstancias expuestas imponen el examen de la validez de la norma cuestionada a la luz de la experiencia recogida durante los casi diez años de su vigencia, pues aunque el acierto o conveniencia de las soluciones legislativas no son puntos sobre los que quepa pronunciarse al Poder Judicial, las leyes son susceptibles de reproche con base constitucional cuando resultan irrazonables, o sea, cuando los medios que arbitran no se adecuan a los fines cuya realización procuran o cuando consagran una manifiesta iniquidad (Fallos: 310:2845; 311:394; 312:435, entre otros).

6º) Que según el mensaje de elevación del proyecto de la ley 24.463, la reforma se había orientado a resolver los aspectos del sistema integrado de jubilaciones y pensiones que generaban un déficit estructural

y a restablecer la solidaridad de dicho régimen. Se tuvo especialmente en cuenta, a la hora de diseñar los aspectos procesales de la norma, la conveniencia de moderar el altísimo índice de litigiosidad en materia de seguridad social y evitar el dispendio jurisdiccional.

7º) Que en el estricto marco del art. 19 de la ley citada y según los antecedentes parlamentarios que precedieron a su sanción, puede advertirse la preocupación del Congreso por la solvencia del régimen de reparto y también el hecho de que la tercera instancia ordinaria tuvo en miras conceder una mayor seguridad de acierto a los fallos que deciden cuestiones de importancia para el patrimonio estatal, particularmente por la repercusión que tienen para los asuntos análogos (Fallos: 323:566).

8º) Que no puede negarse la evidencia empírica que demuestra que la vigencia del procedimiento establecido por el art. 19 en cuestión ha tenido como consecuencia una gran expansión en el ámbito de competencia de la Corte, tanto en el aspecto cuantitativo como en la diversidad de temas fácticos y jurídicos que ha debido abordar, con la consiguiente alteración del rol que venía cumpliendo como intérprete final de la Constitución Nacional para adaptar su funcionamiento, cada vez en mayor medida, al de un tribunal de instancia común.

9º) Que además la experiencia reflejada en las estadísticas demuestra que el organismo previsional no ha utilizado en forma apropiada la vía procesal bajo análisis, pues en una significativa mayoría de los recursos ordinarios que dedujo el fallo final confirmó el que había sido impugnado o declaró desierto el remedio por falta de fundamento suficiente, lo cual ha implicado -por el tiempo necesario para la tramitación y resolución- una injustificada postergación en el cobro del crédito de carácter alimentario que había sido reconocido en las instancias anteriores.

10) Que si bien es cierto que hasta el presente la Corte acató la jurisdicción reglada que el Poder Legislativo le ha asignado mediante el recurso en cuestión, ello 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.

Al respecto, cabe destacar 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 (Fallos: 316:3104, Considerando 11).

11) Que en ese orden de ideas, el procedimiento previsional se vincula con personas que, por lo general, han concluido su vida laboral y, en la mayoría de los casos, han supeditado su sustento a la efectiva percepción de los haberes que les corresponden por mandato constitucional. El fin protector de las prestaciones comprometidas 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.

12) Que, por otra parte, las cuestiones federales o trascendentes involucradas en las causas previsionales han sido tradicionalmente resueltas en el marco del recurso extraordinario, en tanto que 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.

13) Que sobre la base de las consideraciones precedentes, corresponde concluir que el art. 19 de la ley 24.463 carece actualmente de la racionalidad exigida por la ley Fundamental y por ello debe declararse su invalidez, toda vez 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 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 (Fallos: 308:857; 311:1937).

14) Que la solución enunciada se aviene también con la necesidad de simplificar y de poner límites temporales a la decisión final en las controversias de índole previsional (doctrina de Fallos: 298:312; 302:299; 311:1644; 319:2151), respetando así los principios que resultan de convenciones internacionales y que hoy tienen reconocimiento constitucional (Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 25 y Corte Interamericana, caso "Las Palmeras", sentencia del 6 de diciembre de 2001, Serie C. n° 90, párrafo 58 y posteriores).

15) Que la autoridad institucional de este fallo no afectará el tratamiento del presente y de otros recursos ordinarios que a la fecha estén en condiciones de ser interpuestos para ante este Tribunal, toda vez que no ha de privarse de validez a los actos procesales cumplidos ni dejarse sin efecto lo actuado de conformidad con las leyes en vigor (conf. doctrina de Fallos: 319:2151 -"Barry"- y sus citas). Ello es así toda vez que la aplicación en el tiempo de los nuevos criterios 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, es 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 (conf. causa "Tellez" -Fallos: 308:552-).

Las razones biológicas o económicas que le imprimen una especial naturaleza a esta clase de causas no autorizan a someter a los litigantes a una suerte de retrogradación del proceso que esta Corte ya conjuró en el precedente "Barry" citado. De tal modo, las causas en las que haya sido notificada la sentencia de cámara con anterioridad al momento en que el presente pronunciamiento quede firme, continuarán su trámite con arreglo a la norma cuya inconstitucionalidad aquí se dispone.

16) Que por ser ello así, corresponde examinar los agravios de la demandada, que sostiene de modo genérico que el fallo apelado es arbitrario, pero no señala los aspectos específicos de la decisión que le causan perjuicio. Describe además los procedimientos mediante los cuales fijó oportunamente el importe de la prestación, indica las normas que aplicó e invoca diversos precedentes de esta Corte, todo ello sin una adecuada referencia a las particulares circunstancias de la causa y sin advertir que esos antecedentes habían sido aplicados por el a quo. Solicita finalmente que al fijar los intereses se aplique la tasa que le resulta menos gravosa, planteo que, al igual que los restantes, no configura una crítica concreta de la sentencia objetada, lo cual conduce a declarar la deserción del recurso.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, el Tribunal resuelve: Declarar la invalidez constitucional del art. 19 de la ley 24.463 con el alcance que surge de las consideraciones que anteceden y declarar desierto el recurso interpuesto por la ANSeS. Notifíquese a las partes y al Ministerio Público, comuníquese a la Cámara

Federal de la Seguridad Social, publíquese en el Boletín Oficial y devuélvase - Enrique S. Petracchi - Augusto C. Belluscio (en disidencia parcial) - Carlos S. Fayt - Antonio Boggiano (en disidencia parcial) - Juan C. Maqueda (según su voto). - E. Raúl Zaffaroni (según su voto) - Elena I. Highton de Nolasco - Ricardo L. Lorenzetti (según su voto) - Carmen M. Argibay (en disidencia parcial).

VOTO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON JUAN CARLOS MAQUEDA Y DON E. RAUL ZAFFARONI
Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la Sala III de la Cámara Federal de la Seguridad Social, que confirmó el fallo de primera instancia que había hecho lugar parcialmente a la demanda, la demandada dedujo el recurso ordinario de apelación que fue concedido por el a quo a fs. 86.

2º) Que a fs. 89/1990 la recurrente expresó agravios, los que fueron contestados a fs. 93/1998 poniéndose en cuestión la constitucionalidad de diversas normas de la ley 24.463.

3º) Que esta instancia estaría habilitada por el art. 19 de la ley 24.463, cuya validez constitucional ha sido aceptada hasta el presente por esta Corte, reconociendo la potestad legislativa para establecer competencia atendiendo a la mejor administración de justicia y teniendo en cuenta que el mensaje de elevación de la citada ley tenía especialmente en cuenta, a la hora de diseñar y establecer este recurso ordinario de apelación, la conveniencia de moderar el altísimo índice de litigiosidad en la materia de seguridad social y evitar el dispendio jurisdiccional.

4º) Que, no obstante que este Tribunal ha entendido hasta el presente en una considerable cantidad de recursos interpuestos con fundamento en la norma citada, estima oportuno revisar tal criterio a la luz de las circunstancias actuales y de acuerdo con los fundamentos mismos de su rol institucional como cabeza del Poder Judicial de la Nación. Tal revisión se sustenta en las razones que serán expresadas a continuación, al margen del juicio que, en otro momento, pudo merecer el criterio legislativo adoptado al sancionar la ley 24.463; ello es así, pues a esta Corte no incumbe emitir juicios históricos, ni declaraciones con pretensión de perennidad, sino proveer justicia en los casos concretos que se someten a su conocimiento (doctrina de Fallos: 308:2268).

5º) Que en los precedentes "Barry" y "Hussar", registrados en Fallos: 319:2151 y 2215, el Tribunal señaló que, según el mensaje de elevación del proyecto de la ley 24.463 de solidaridad previsional, la reforma se había orientado a resolver los aspectos del sistema integrado de jubilaciones y pensiones que generaban un déficit estructural y a restablecer la solidaridad de dicho régimen (Considerando 16 de "Barry"; y Considerando 37 de "Hussar"). A partir de ello, censuró la norma del art. 24 de aquella ley por considerarla ajena a las motivaciones de la reforma y lesivas de derechos esenciales garantizados por la Constitución Nacional (considerandos 16, 23 y concordantes de "Barry"; y considerandos 37, 44 y concordantes de "Hussar").

Entre las circunstancias ponderadas en dichos precedentes, cabe destacar las relacionadas con el contenido alimentario de los créditos de que se trataba y con la necesidad de protección de esos créditos asegurando la mayor eficiencia y celeridad de las decisiones.

En cuanto a lo primero, se exigió una consideración particularmente cuidadosa de los créditos previsionales a fin de que, en los hechos, no se afectaran sus caracteres de integrales e irrenunciables, ya que las prestaciones correspondientes 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 (Fallos: 293:304; 294:94; 307:135; 311:1644; 319:2151).

En cuanto a lo segundo, vale decir, la necesidad de asegurar la mayor eficiencia y celeridad de las decisiones, el Tribunal afirmó que 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 impedirlo.

6º) Que de acuerdo con ello y con el carácter tuitivo del régimen previsional, cabe inferir que el objetivo que el Estado perseguía mediante el establecimiento de este recurso ordinario era instalar un sistema eficiente, que permitiese cubrir mejor los riesgos de subsistencia de la población de mayor edad o incapacitada para el trabajo, estableciendo un modo de revisión judicial de los actos que "otorguen o denieguen" beneficios y reajustes (Fallos: 313:1005; 318:1386).

7º) Que el art. 19 de la ley 24.463, en cuanto interesa, dispone: "La sentencia definitiva de la Cámara Federal de la Seguridad Social será apelable ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por recurso ordinario, cualquiera fuere el monto del juicio".

Según el art. 117 de la Constitución Nacional, primera parte, la Corte federal ejercerá su jurisdicción por apelación según las reglas y excepciones que prescriba el Congreso. En este sentido, ha de considerarse que el Poder Legislativo cuenta con facultades suficientes para reglamentar las vías recursivas según las cuales se puede acceder a la máxima instancia nacional, de acuerdo con un criterio cuya conveniencia o acierto esta Corte ha reconocido como un ámbito ajeno a la posibilidad de revisión judicial (doctrina de Fallos: 300:642, 700; entre muchos otros). Sin embargo, ha señalado este Tribunal en innumerables casos, que la mencionada limitación 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. Ese medio 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. Asimismo, el medio será admisible si no suprime ni hiere sustancialmente otros bienes amparados por la misma estructura constitucional (doctrina de Fallos: 307:326). Todo ello conforme los límites dispuestos en el art. 28 de la Constitución Nacional.

También admitió esta Corte que ciertas normas susceptibles de ser consideradas legítimas en su origen, pudieron haberse tornado indefendibles desde el punto de vista constitucional con el transcurso del tiempo y el cambio de las circunstancias objetivas relacionadas con ellas. Así, en el difundido caso "Kot", el Tribunal ha sostenido 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 (Fallos: 241:291, pág. 300).

8º) Que el Tribunal ve comprometida su misión de velar por la vigencia real y efectiva de los principios constitucionales lo que lo lleva a ponderar cuidadosamente las circunstancias, evitando que por aplicación mecánica e indiscriminada de la norma se vulneren derechos fundamentales de la persona y se prescinda de la preocupación por arribar a una decisión objetivamente justa en el caso concreto, lo que iría en desmedro del propósito de "afianzar la justicia", enunciado en el Preámbulo de la Constitución Nacional, propósito

liminar que 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. La misión judicial, ha dicho esta Corte, no se agota con la remisión a la letra de la ley, toda vez que 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; ello por considerar que la admisión de soluciones notoriamente disvaliosas no resulta compatible con el fin común tanto de la tarea legislativa como de la judicial (Fallos: 249:37; 302:1284).

9º) Que la racionalidad de las decisiones legislativas, entendida aquí sólo en el nivel de adecuación de medios a fines, en principio no es una cuestión sobre la que deba pronunciarse la magistratura. Como regla debe entenderse que corresponde al legislador proveer con leyes de organización judicial, distribución de competencia y otras, la protección de los justiciables, asegurándoles el acceso a la justicia, la mayor eficiencia y celeridad en las decisiones y una pronta y legítima terminación de los procesos.

10) Que si bien lo señalado es regla general, el art. 1º de la Constitución Nacional, al establecer el principio republicano, 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.

11) Que esta Corte no puede negar la evidencia empírica que demuestra que la vigencia del procedimiento establecido en el art. 19 de la ley 24.463 ha tenido, principalmente, dos consecuencias. Por un lado, ha implicado una evidente expansión del ámbito de competencia de esta Corte, tanto en el aspecto cuantitativo como en el cualitativo, con la consiguiente alteración del rol que hasta entonces venía cumpliendo.

En tal sentido, resultan elocuentes los datos estadísticos del Tribunal relativos a la gran cantidad de recursos ordinarios interpuestos con fundamento en el citado art. 19, así como la diversidad de temas fácticos y jurídicos debatidos y resueltos por esa vía. De hecho y como es obvio, la consideración de esos recursos en instancia ordinaria exige un entramado de ponderaciones casuísticas que contrasta con el alto rol institucional que corresponde al máximo órgano judicial en orden federal; lo cual supone que el Tribunal deba modificar su funcionamiento adaptándolo, en la importante medida que lo viene exigiendo el caudal de recursos ordinarios, al de un tribunal de instancia común. Ello necesariamente conspira contra el debate racional que debería desplegarse en los acuerdos sobre los aspectos más relevantes de la vida jurídica nacional, el cual queda restringido a las resultas de las avalanchas de planteos por vía ordinaria sobre temáticas que, como regla y por su naturaleza, deben considerarse en principio ajenas a su competencia revisora.

12) Que la otra consecuencia resultante de la vigencia del artículo en crisis, deriva del estudio por parte del Tribunal de los planteos traídos a conocimiento por la vía allí prevista, pues dicho estudio ha permitido advertir que, en gran número de casos, la tramitación del recurso ha implicado una injustificada postergación del cobro del crédito de carácter alimentario que había sido fundadamente reconocido en sede judicial.

Tal postergación no encuentra razonable sustento siquiera en las motivaciones de la ley en que se insertó aquel artículo, 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 de índole -por ejemplo- civil, laboral o comercial.

13) Que, la afectación en el cobro oportuno de créditos de la naturaleza expuesta debe ser evaluada, también, a la luz del principio de igualdad desde todas sus dimensiones, pues, debe reconocerse que en la sociedad existen múltiples discriminaciones como realidad cultural, fundadas en oscuros prejuicios, que la legislación y los jueces deben esforzarse por reducir y eliminar, dando vigencia al principio de igualdad ante la ley. Una de las más odiosas es la discriminación etaria contra los adultos mayores de la población, que asocia a éstos el estereotipo negativo de incapacidad física, intelectual y afectiva, y que, como toda discriminación excluyente, bajo el manto de la piedad hacia el "inferior" postula una "tutela" que no es más que la consagración de la marginación y la exclusión social. Esta discriminación se refuerza en circunstancias en que la competencia en el mercado laboral se agudiza por la escasa demanda y la consiguiente tendencia a excluir personas de esa competencia.

14) Que, las consecuencias de esta discriminación, sumadas a la pérdida de condiciones dignas de vida resultantes de la demora en el pago de créditos legítimos, al margen de los casos extremos de depresión y suicidio, en general determinan o agudizan múltiples lesiones a la salud que, aunque menos notorias, acortan la vida de los adultos mayores. A esto se agrega el reconocimiento de que, en diversos países, se otorga preferencia a los jóvenes para el acceso a medicina de mediana o alta tecnología, con lo cual se tiende a excluir a los adultos mayores de estas nuevas posibilidades o expectativas de vida. Aunque no se ha creado suficiente conciencia al respecto, este panorama es por demás siniestro y de hecho muestra el perfil de una tendencia a la eliminación de los adultos mayores o, por lo menos, a su más rápida eliminación. Otrora se teorizó sobre el concepto de vida sin valor vital hasta que la humanidad y la comunidad internacional se avergonzaron de semejante aberración, pero no basta con avergonzarse del concepto cuando la realidad muestra una tendencia a mantenerlo vigente con otras racionalizaciones y sólo omite su teorización.

15) Que 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, el art. 19 de la ley 24.463 ha creado 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.

16) Que el Estado, durante los años de vigencia de la norma en debate, no ha podido justificar la racionalidad en la creación de la categoría sometida a tal procedimiento especial y, mucho menos, establecer un nexo racional entre tal procedimiento y los fines constitucionalmente legítimos que condicionan la materia. La postergación del proceso que en la práctica ha significado el recurso ordinario reglado se ha traducido en una manifiesta violación a la igualdad sustantiva, irrogando en los hechos una fuente de discriminación vedada por la Constitución Nacional.

Según se advierte, esa situación desigual, que en algún momento y desde cierto enfoque -no exento de objeciones en el debate parlamentario respectivo- pudo ser considerada como una ventaja comparativa a favor de los beneficiarios del sistema previsional, paradójicamente ha derivado -en su aplicación- en una

clara postergación injustificada de derechos de contenido alimentario, por un lado, y en la perturbación de la labor asignada a la Corte Suprema como órgano máximo del Poder Judicial de la Nación, por otro.

17) Que, asimismo, el art. 19 de la ley 24.463 debe ser ponderado en relación con lo dispuesto en el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, y especialmente con lo dispuesto por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conforme con el alcance e interpretación que de aquélla ha efectuado la Corte Interamericana. En tal sentido, ese Tribunal Internacional ha sostenido respecto del art. 25 de la convención, que refiere al derecho de toda persona a contar con un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes contra actos que violen sus derechos fundamentales y aun cuando tales actos provengan de personas que actúan en ejercicio de funciones oficiales, que no basta con la existencia formal de los recursos sino que éstos deben ser eficaces, es decir deben dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos. Ha dicho también "que no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica...por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión" (confr. caso "Las Palmeras", sentencia de 6 de diciembre de 2001, Serie C. n° 90, párr. 58; y otros posteriores).

A su vez, el art. 2º de la convención, según el criterio de la Corte Interamericana, impone el deber de tomar medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. En tal sentido, se compromete la responsabilidad internacional del Estado cuando la Corte Interamericana observa que durante un largo tiempo se han abstenido de tomar el conjunto necesario de medidas para hacer efectivos los derechos consagrados en la convención. La directriz que emerge de la norma del art. 2º alcanza al rol institucional de esta Corte en lo que respecta a la ponderación de los efectos y resultados de la vigencia del art. 19 de la ley 24.463.

18) Que en orden a la distribución constitucional de poderes, el Congreso Federal debe establecer las competencias, pero esta atribución no puede ser ejercida de modo que perturbe y hasta neutralice la función de control de constitucionalidad asignada por la Constitución al Poder Judicial, acudiendo a la potestad de agotar la capacidad juzgadora de sus órganos y menos aún de su última instancia constitucional. Si se admitiese la atribución del Congreso Federal en tan ilimitada medida, a) se produciría una quiebra del sistema de frenos y contrapesos constitucional, impidiendo la función controladora asignada al Poder Judicial, b) se reconocería al Legislativo la potestad de colapsar al Poder Judicial o a su órgano de última instancia, c) mediante el expediente de producir colapso, el Poder Legislativo podría desprestigiar públicamente a esta Corte o a cualquier otro órgano judicial, y d) en definitiva, se desbarataría la división de poderes y su racional equilibrio de recíprocos controles, o sea, e) se derrumbaría el sistema republicano.

19) Que un análisis más pormenorizado de la situación que a la luz de lo expuesto plantea el art. 19 de la ley 24.463 nos lleva a considerar dos aspectos centrales, ya referidos en general: a) la naturaleza y funciones de la atribución reglamentaria del Congreso Federal establecida en los arts. 14, 75 inc. 32 y 117 de la Constitución Nacional; b) si en el caso concreto, el art. 19 de la ley 24.463 supera la pauta de control prevista en el art. 28 de la Constitución Nacional. Corresponde, por ende, comenzar por introducirnos en la cuestión de la competencia reglamentaria del Poder Legislativo y el fondo de racionalidad exigido por la norma constitucional.

20) Que en principio, esta Corte, haciendo una interpretación orgánica y teleológica de las normas constitucionales, debe partir de la premisa de que no puede interpretar sus disposiciones de modo que trabe el eficaz ejercicio de los poderes atribuidos al Congreso Federal para que cumpla sus fines del modo más beneficioso para la comunidad (Fallos: 318:1967). En tal sentido debe reconocerse que el inc. 32 del art. 75 constitucional, al conferir al Congreso Federal la atribución de hacer todas las leyes y reglamentos que estime convenientes para poner en ejercicio los poderes públicos, al igual que el art. 117, al habilitarlo para establecer las reglas y excepciones para el ejercicio de la competencia apelada de la Corte Suprema, le impone contribuir a la labor gubernativa, prescribiendo una de las tantas relaciones de cooperación entre el Poder Legislativo y los otros poderes. Queda de este modo claro que 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.

21) Que tanto el inc. 32 del art. 75 y el art. 117, como el art. 14 de la Constitución Nacional se refieren a la competencia legislativa y reglamentaria del Congreso Federal. 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.

22) Que la limitación establecida en el art. 28 de la Constitución Nacional a la potestad reglamentaria, tiene vigencia para toda facultad reglamentaria del Congreso Federal.

Surge de ello que, conforme a la directiva general del mencionado artículo no es constitucionalmente admisible que se avance legislativamente contra derechos reconocidos en la Constitución, sea en forma directa, so pretexto de reglamentación, tanto como en forma indirecta, alterando la distribución de facultades como presupuesto para el adecuado funcionamiento de la efectiva limitación al ejercicio de poderes despóticos. En definitiva, el entendimiento armónico de los arts. 14, 75 inc. 32 y 117 constitucionales, regidos por la regla limitativa común del art. 28, indica una teleología unitariamente orientada al mejor funcionamiento de las estructuras constitucionales.

23) Que siendo el inc. 32 del art. 75 y el art. 117 de la Constitución Nacional la base de la competencia del Congreso Federal para sancionar el art. 19 de la ley 24.463, éste sólo sería constitucional en la medida en que fuese una cooperación eficiente al funcionamiento del Poder Judicial en su cometido de decidir en tiempo y forma razonable las cuestiones que le incumben y, por supuesto, en la medida en que no altere las incumbencias de los respectivos poderes, como garantía de la limitación al poder del estado, o sea, como presupuesto indispensable de rechazo del despotismo. Determinada esta naturaleza y la prohibición constitucional de alterar incumbencias establecida con carácter general desde la parte dogmática por el art. 28 constitucional, corresponde indagar si el art. 19 de la ley citada respeta el límite o prohibición de alteración dispuesto en la precitada disposición constitucional.

24) Que conforme a lo expuesto cabe interpretar que las atribuciones señaladas en los arts. 75 inc. 32 y 117 de la Constitución Nacional deben ejercerse con el objeto de hacer efectiva la pretensión fundamental de garantizar acciones y vías procesales que posibiliten un efectivo acceso al servicio de justicia y a la tutela

jurisdiccional, asegurando la mayor eficiencia y celeridad de las decisiones judiciales. En consecuencia, el art. 19 de la ley 24.463 debería asegurar la pronta terminación de los procesos, cuando no se opongan a ello otros principios fundamentales, como se ha señalado para otras disposiciones análogas (Fallos: 305:1105; 307:519; 311:621; 319:2151).

25) Que, si bien es claro que la competencia apelada de la Corte Suprema la decide el Poder Legislativo, determinando las reglas y excepciones según el actual art. 117 constitucional, no es menos cierto que éste no establece una mera facultad del Congreso Federal, sino un deber, cuál es el de reglamentar para garantizar un óptimo funcionamiento del Tribunal. Este funcionamiento depende de la adecuación de las disposiciones legales al fin constitucionalmente prescripto; la cual debe juzgarse conforme a las circunstancias concretas. Toda norma rige una situación determinada, o sea, una constelación de hechos y conflictos.

26) Que el legislador, al tiempo de la sanción de la ley 48, estableció la vía extraordinaria para el acceso a la Corte Suprema, y ello fue pacíficamente aceptado siempre, lo que significa que desde aquellos lejanos años, en que la conflictividad en la República y en la sede de su gobierno era casi la propia de una aldea, el Congreso Federal y la Corte Suprema reconocían que la competencia apelada no podía ejercerse por vía ordinaria de tercera instancia en forma ilimitada para todos los casos. Esto implica que 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.

27) Que si -como hemos afirmado- el principio de restricción a la función reglamentaria del Congreso Federal establecida tanto en el art. 14, como en los arts. 75 inc. 32 y 117 está limitado por la regla general del art. 28, los hechos demuestran que no existe adecuación a esta regla en la competencia atribuida por el art. 19 de la ley 24.463 a esta Corte Suprema. Puede objetarse que serían muchas las normas emergentes del Congreso Federal que violentan la racionalidad considerada como adecuación de medios a fines en materia de reglamentación del marco de ejercicio de la jurisdicción. Al respecto es necesario observar que no es función de los tribunales tomar partido en cuestiones políticas, entendidas como supuestos de discutible conveniencia, materia que queda reservada al legislador. Es el Congreso Federal el que decide en general, y aunque la opinión personal de los jueces se incline por otras soluciones por considerarlas más racionales, estas opiniones no pueden traducirse en sentencias descalificantes de las normas legales. Pero cuando no resulta discutible la inadecuación de los medios a los fines, por ser palmaria y hasta groseramente contradictoria con los efectos manifiestos, es deber de los jueces el control sobre la norma. De lo contrario, bastaría con que los otros poderes invocasen cualquier fin constitucional para reducir a la impotencia al Poder Judicial respecto de la constitucionalidad de una norma, por mucho que ésta resultase claramente contradictoria con el fin proclamado en el acto legislativo o en su trámite. Quizá juzgar la racionalidad absoluta de un acto no sea tarea humanamente posible, incluso al mero nivel de adecuación de medios a fines, dada la imposibilidad de prever toda la causalidad que cada acto humano desata o altera, pero no cabe duda que es humanamente posible juzgar la irracionalidad manifiesta, la inadecuación completa e incluso paradójica respecto del principio proclamado. Y en el caso es claro, a la luz de los resultados de sus años de vigencia y a lo intolerable de la situación que ha creado para los justiciables y para el propio Tribunal, que el art. 19 de la ley 24.463 no ha respondido al objetivo declarado en el mensaje de elevación, que ha sido precisamente contrario a éste, y que, más aún, se aleja y contraviene la máxima preambular de afianzar la justicia (Fallos: 298:312; 300:1102; 302:299; 311:1644; 319:2151).

28) Que, por consiguiente, reconociendo los fundamentos constitucionales de orden normativo y de conveniencia institucional que extienden la garantía del debido proceso sustantivo en medida necesaria para proteger a los jubilados y pensionados del dispendio jurisdiccional generado por la norma en crisis y asegurar la pronta resolución de sus juicios, corresponde afirmar que el art. 19 de la ley 24.463, si bien 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.

29) Que sobre la base de la conclusión antecedente y de acuerdo con la limitación reconocida a la competencia reglamentaria del Congreso Federal, el art. 19 de la ley 24.463 carece de la racionalidad exigida por la ley Fundamental. Así, las razones expresadas bastan para demostrar que el procedimiento dispuesto por la norma de marras 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). En consecuencia, debe declararse su inconstitucionalidad, toda vez 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 (Fallos: 308:857; 311:1937).

30) Que, de acuerdo con lo hasta aquí expuesto, cabe concluir en 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. Tal conclusión conduciría al inevitable rechazo de la pretensión recursiva de la demandada en el presente caso.

31) Que, sin embargo, la autoridad institucional de este fallo no debe afectar el tratamiento del presente y de otros recursos ordinarios que a la fecha estén en condiciones de ser interpuestos para ante este Tribunal, ya que no ha de privarse validez a los actos procesales cumplidos ni dejarse sin efecto lo actuado de conformidad con las leyes en vigor (conf. doctrina de la causa "Barry" -Fallos: 319:2151 y sus citas-). Ello así, toda vez que la aplicación en el tiempo de los nuevos criterios asentados 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, es necesario fijar la línea divisoria para 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 (causa "Tellez" Fallos: 308: 552). Las razones biológicas o económicas que le imprimen una especial naturaleza a esta clase de causas no autorizan a someter a los litigantes a una suerte de retrogradación del proceso que esta Corte ya conjuró en el precedente "Barry" citado. De tal modo, las causas en las que haya sido notificada la sentencia de cámara con anterioridad al momento en que el presente pronunciamiento quede firme, continuarán su trámite con arreglo a la norma cuya inconstitucionalidad aquí se dispone.

32) Que, de conformidad con lo señalado en el Considerando precedente, cabe pronunciarse sobre los agravios planteados por la demandada en el caso sub examine. A su respecto, se advierte que la recurrente

sostiene de modo genérico que el fallo apelado es arbitrario, pero no señala los aspectos específicos de la decisión que le causan perjuicio. Describe además los procedimientos mediante los cuales fijó oportunamente el importe de la prestación, indica las normas que aplicó e invoca diversos precedentes de esta Corte, todo ello sin una adecuada referencia a las particulares circunstancias de la causa y sin advertir que esos antecedentes habían sido aplicados por el a quo. Solicita finalmente que al fijar los intereses se aplique la tasa que le resulta menos gravosa, planteo que, al igual que los restantes, no configura una crítica concreta de la sentencia objetada, lo cual conduce a declarar la deserción del recurso.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal el Tribunal resuelve: Declarar la invalidez constitucional del art. 19 de la ley 24.463 con el alcance que surge de las consideraciones que anteceden y declarar desierto el recurso interpuesto por la ANSeS. Notifíquese a las partes y al Ministerio Público, comuníquese a la Cámara Federal de la Seguridad Social, publíquese en el Boletín Oficial y devuélvase - JUAN CARLOS MAQUEDA. - E. RAUL ZAFFARONI.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON RICARDO LUIS LORENZETTI

Considerando:

Que el infrascripto coincide con los considerandos 1º a 9º del voto de la mayoría.

10) Que el conflicto constitucional queda configurado por la colisión entre la tercera instancia ordinaria como un instrumento para la seguridad jurídica en litigios contra el Estado invocada como fundamento por el legislador, por un lado, y la duración razonable del proceso, el acceso a la justicia, y los derechos de la ancianidad por el otro.

Que dicho conflicto quedaría simplemente suprimido por la garantía que los tribunales de grado dan en la especie, que haría innecesaria no sólo la vía cuestionada, sino todo debate al respecto por un principio de economía argumentativa.

Que no obstante ello, cabe desarrollar otros argumentos para reforzar el valor persuasivo de la sentencia desde el punto de vista de los valores y de la lógica jurídica constitucional que surge de la interpretación armónica de los arts. 28 y 75, incs. 22 y 23, de la Carta Magna.

11) 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 esta Corte debe proteger.

Que 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 (Rawls, John "A theory of Justice", 1971, Harvard College).

Estos principios son recibidos en la Constitución Nacional, al establecer la regla de la igualdad (art. 16) y, justificar 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).

Que estos principios de igualdad democrática y de diferencia con finalidad tuitiva de los sectores referidos deben ser respetados por el legislador.

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.

Que la norma cuya constitucionalidad se examina constituye una diferencia negativa en perjuicio del grupo constituido por las personas ancianas en el ámbito de las acciones judiciales.

12) Que los ciudadanos tienen un derecho de acceso a la justicia que esta Corte debe proteger.

Que en particular, el procedimiento previsional se vincula con personas que, por lo general, han concluido su vida laboral y, en la mayoría de los casos han supeditado su sustento a la efectiva percepción de los haberes que les corresponden por mandato constitucional. En consecuencia, 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 este supuesto en razón de las particularidades de la edad avanzada. Todo ello, claro está, siempre y cuando las partes hayan tenido 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.

Que la regla general del acceso a la justicia en materia de derechos fundamentales justificaría una tutela más acentuada en el caso de la ancianidad en los términos del art. 75 de la Constitución ya citado en el Considerando anterior, pero no una diferencia en perjuicio de ese sector.

Que 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 (doctrina de Fallos: 298: 312; 302:299; 311:1644; 319:2151), respetando así los principios que resultan de convenciones internacionales que hoy tienen reconocimiento constitucional (Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 25, y Corte Interamericana, caso "Las Palmeras", sentencia del 6 de diciembre de 2001, Serie C. n° 90, párrafo 58 y posteriores). En este aspecto, la ley cuestionada amplía notablemente la duración de los procesos sin justificación razonable.

Que sobre la base de las consideraciones precedentes, corresponde concluir que el art. 19 de la ley 24.463, en cuanto introduce una tercera instancia ordinaria en la tramitación de los procesos previsionales constituye una diferencia que no supera el standard de constitucionalidad desarrollado en los considerandos anteriores.

13) Que es necesario precisar el criterio que se utiliza para la presente declaración de inconstitucionalidad, a fin de contribuir a la seguridad jurídica.

Que por esta razón es necesario diferenciar claramente la interpretación adaptativa, la inconstitucionalidad sobreviniente y la descalificación por los efectos derivados de la aplicación de una norma jurídica.

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 (Fallos: 172:21; 241:291; 256:588; 264:416), pero de ninguna manera importa su descalificación y expulsión del sistema jurídico.

Que la declaración de inconstitucionalidad sobreviniente ha sido utilizada para invalidar una regla afectada por las transformaciones históricas y sociales, argumentándose que esta Corte no debe desentenderse de los cambios en la sensibilidad y en la organización social para examinar las disposiciones cuestionadas (Fallos: 308:2268). Que ésta es una alternativa excepcionalísima dentro de la ya excepcional declaración de inconstitucionalidad, y se refiere a los cambios vinculados a extensos períodos históricos. Si las mudanzas de opinión o los cambios de costumbres o de políticas gubernamentales de una década a otra fueran el único

sustento para reinterpretar los textos constitucionales y descalificar las leyes, de modo ordinario o habitual, se incurriría en un relativismo extremo, que lesionaría gravemente la seguridad jurídica de los ciudadanos.

Que los constituyentes decidieron sujetarse a unos principios fundamentales para convivir en sociedad, pensados para que sean perdurables e inmunes a las tentaciones de cambiarlos frente a las previsibles mudanzas de opinión. Sin perjuicio de ello, fueron expresados con sabia amplitud, para permitir su adaptación a los tiempos futuros. Los valores y principios constitucionales tienen una vocación de perdurabilidad y de precisión que los protege contra su desnaturalización, y por ello no debe confundirse la indeterminación lógica con la valorativa.

Que en el caso se trata en cambio 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, como se lo ha expresado en los considerandos anteriores. Se trata entonces de que el elemento a considerar no es sólo el contexto de sanción de la norma, sino el de aplicación, de modo que pueda ser sometida a una prueba de verificación de la permanencia de su adaptación constitucional.

Que si bien es cierto que hasta el presente la Corte acató la jurisdicción reglada que el Poder Legislativo le ha asignado, ello no la inhabilita para declarar que la disposición impugnada es inconstitucional, porque esta conclusión se logra luego de verificado el contexto de aplicación de la legislación cuestionada.

14) Que por otra parte, las cuestiones federales o trascendentes involucradas en las causas previsionales han sido tradicionalmente resueltas en el marco del recurso extraordinario.

Que la autoridad institucional de este fallo no afectará el tratamiento de otros recursos ordinarios que a la fecha estén en condiciones de ser interpuestos para ante este Tribunal, toda vez que no ha de privarse de validez a los actos procesales cumplidos ni dejarse sin efecto lo actuado de conformidad con las leyes en vigor (conf. doctrina de Fallos: 319:2151 -"Barry"- y sus citas).

En mérito de ello, es 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 (causa "Téllez", Fallos: 308:552). De tal modo, las causas en las que haya sido notificada la sentencia de cámara con anterioridad al momento en que el presente pronunciamiento quede firme, continuarán su trámite con arreglo a la norma cuya inconstitucionalidad aquí se dispone.

15) Que corresponde, pues, examinar los agravios de la demandada, que sostiene de modo genérico que el fallo apelado es arbitrario, pero no señala los aspectos específicos de la decisión que le causan perjuicio. Describe además los procedimientos mediante los cuales fijó oportunamente el importe de la prestación, indica las normas que aplicó e invoca diversos precedentes de esta Corte, todo ello sin una adecuada referencia a las particulares circunstancias de la causa y sin advertir que esos antecedentes habían sido aplicados por el a quo. Solicita finalmente que al fijar los intereses se aplique la tasa que le resulta menos gravosa, planteo que, al igual que los restantes, no configura una crítica concreta y razonada de la sentencia objetada, lo cual conduce a declarar la deserción del recurso.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, el Tribunal resuelve: Declarar la invalidez constitucional del art. 19 de la ley 24.463 con el alcance que surge de las consideraciones que anteceden y declarar desierto el recurso interpuesto por la ANSeS. Notifíquese a las partes y al Ministerio Público, comuníquese a la Cámara Federal de la Seguridad Social, publíquese en el Boletín Oficial y devuélvase - RICARDO LUIS LORENZETTI. DISIDENCIA PARCIAL DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la Sala III de la Cámara Federal de la Seguridad Social que 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, la ANSeS dedujo recurso ordinario de apelación que fue concedido según el art. 19 de la ley 24.463.

2º) Que al contestar el memorial presentado por la ANSeS, la actora pide que se rechace in limine el recurso intentado y que se declare la invalidez de la ley 24.463, para lo cual señala que viola garantías constitucionales y el derecho a un proceso sencillo y breve contemplado en diversas convenciones internacionales que cita, objeciones de las que se corrió traslado al organismo previsional y vista al señor Procurador General.

3º) Que no cabe duda de que el art. 19 de la ley 24.463, en cuanto establece un recurso ordinario de apelación ante esta 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 de este Tribunal.

Sin embargo, es al legislador a quien incumbe corregir su error, que esta Corte puede señalar pero no enmendar sin entrar a juzgar del acierto o desacierto de aquél en el ejercicio de sus poderes discrecionales. De lo contrario, se invadirían las atribuciones del Congreso entrando en el examen del mérito o conveniencia de lo legislado por éste, con afectación de la separación y el equilibrio entre los poderes del gobierno federal que el texto constitucional estatuye.

4º) Que, por otra parte, 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.

5º) Que la demandada sostiene de modo genérico que el fallo apelado es arbitrario, pero no señala los aspectos específicos de la decisión que le causan perjuicio. Describe además los procedimientos mediante los cuales fijó oportunamente el importe de la prestación, indica las normas que aplicó e invoca diversos precedentes de esta Corte, todo ello sin una adecuada referencia a las particulares circunstancias de la causa y sin advertir que esos antecedentes habían sido aplicados por el a quo. Solicita finalmente que al fijar los intereses se aplique la tasa que le resulta menos gravosa, planteo que, al igual que los restantes, no configura una crítica concreta de la sentencia objetada, lo cual conduce a declarar la deserción del recurso.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, el Tribunal resuelve: Declarar desierto el recurso interpuesto por la ANSeS. Notifíquese y devuélvase. AUGUSTO CESAR BELLUSCIO.

DISIDENCIA PARCIAL DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ANTONIO BOGGIANO

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la Sala III de la Cámara Federal de la Seguridad Social que 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, la ANSeS dedujo recurso ordinario de apelación que fue concedido según el art. 19 de la ley 24.463.

2º) Que el legislador reconoció al Tribunal la posibilidad de desestimar sin fundamentación las apelaciones extraordinarias (confr. art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, según el texto introducido por la reforma de la ley 23.774).

3º) Que el art. 280 establece que "La Corte, según su sana discreción y con la sola invocación de esta norma, podrá rechazar el recurso extraordinario por falta de agravio federal suficiente o cuando las cuestiones planteadas resultaren insustanciales o carentes de trascendencia", standard este último -el de cuestiones "trascendentes"- que se une al de "cuestiones federales" introducido por la ley 48 para la habilitación de la competencia extraordinaria.

4º) Que, con anterioridad al reconocimiento legislativo mencionado, esta Corte ya había adoptado la práctica de rechazar recursos extraordinarios por medio del uso de fórmulas breves y sin expresar fundamentos.

5º) Que si se habilita la citada posibilidad en el caso del recurso extraordinario, instituido como el instrumento genérico de la función jurisdiccional más alta de esta Corte, resulta razonable extender la aplicación del criterio selectivo al ámbito de los recursos ordinarios de apelación ante la Corte.

6º) Que, para adoptar tal temperamento, 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 a la Corte, así como la posibilidad de facilitar el estudio apropiado de aquellas en las que se ventilan cuestiones de trascendencia, a fin de que el Tribunal pueda centrar su tarea y atención en los asuntos que pongan en juego su relevante función institucional.

Esta función queda circunscripta a la decisión de cuestiones federales trascendentes, pues la Constitución misma, como ley suprema respecto de toda otra ley requiere de la Corte el establecimiento de la jurisprudencia sobre los puntos regidos por la Constitución y, si ni aún cuestiones federales pueden quedar excluidas del juicio de trascendencia habilitante de la jurisdicción extraordinaria de la Corte, menos pueden escapar a tal exigencia materias de apelación ordinarias. Lo contrario sería admitir una incoherencia desconcertante e insusceptible de ser atribuida al legislador.

7º) Que en este orden de ideas cabe reiterar que el rol de esta Corte 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. Basta recordar que desde el ejercicio de diversas presidencias del Tribunal se ha propiciado aquel recorte de la Corte. Así fue como materias típicamente ajenas a ese rol fueron asignadas al Consejo de la Magistratura para el mejor servicio de la Corte en su exclusiva y suprema potestad jurisdiccional de decir el derecho constitucional en las más variadas circunstancias de los nuevos y trascendentes asuntos que presenta la vida institucional del país. 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. De otro modo ningún estado de derecho sería siquiera imaginable. Conocemos sólo en parte y nuestra justicia es limitada. Esta es la raíz y fundamento último del art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación que por su índole rige toda la jurisdicción apelada de la Corte con el fundamento constitucional mismo que 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 cuando debe asumir jurisdicción y cuando no. Por cierto no es ésta una labor sin auxilio de principios y normas generales: un recurso extemporáneo o una decisión inapelable no habilitan la jurisdicción de la Corte; pues, como es evidente, no todo acto contrario a derecho puede arreglarse ante sus estrados. Si ello fuera así, no podría haber Corte Suprema alguna en el mundo actual.

8º) Que es tanta la importancia que reviste la cuestión a decidir aquí que conduce a la necesaria aplicación de los poderes implícitos. El primer poder implícito de la Corte consiste en hacer posible su propia subsistencia institucional. Y es claro que si la ley 24.463 pudiera venir a poner en entredicho la función misma de la Corte sería al respecto (art. 19), inconstitucional y, simultáneamente, lesiva del art. 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que como muy lúcidamente señala el voto de los jueces Maqueda y Zaffaroni en este caso "alcanza el rol institucional de esta Corte en lo que respecta a la ponderación de los efectos y resultados de la vigencia del artículo 19 de la ley 24.463". Pues la independencia del Poder Judicial no sólo se viola destituyendo a cinco de los nueve jueces del Tribunal Constitucional de Ecuador (ver Comunicado de Prensa 8/05 de la Comisión Interamericana del 11 de marzo de 2005 -<http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2005/8.05.htm>- e informe del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas - www.un.org/spanish/news/-) o designándolos en forma provisional como en Venezuela (confr. comunicado citado) sino también cuando se obstaculiza el cumplimiento de sus funciones esenciales haciéndole asumir irrazonablemente jurisdicción infraconstitucional. Es, sin duda alguna, un modo, posiblemente no deliberado, de debilitar, enervar o paralizar la función de la Corte y, en rigor, tal como se expresa en el voto mayoritario citado más abajo, rompería el equilibrio institucional, pues un poder del Estado vendría a impedir la función de otro. Con otras palabras, corresponde adherir al texto y al espíritu del Considerando 18 del voto de los jueces Maqueda y Zaffaroni.

9º) Que si bien es verdad que el juicio de trascendencia de las cuestiones materia del recurso ordinario abierto por el legislador ante esta Corte ha sido hecho, en principio, por el mismo legislador que ha debido juzgar de suficiente importancia la materia para asignarle el acceso a estos estrados, empero no lo es menos que el juicio de trascendencia deba ser verificado y aun rectificado por esta Corte según los casos, pues adoptado un criterio interpretativo de alguna norma, es razonable que el mismo sea aplicado a todos los casos sustancialmente análogos, sin que resulte imperativo juzgar acerca de las circunstancias de cada caso para apreciar las singularidades de cada apelación ordinaria, lo que haría de esta Corte no sólo un tribunal de casación previsional, sino un tribunal de tercera instancia ordinaria en aquella materia, lo cual, ciertamente, convertiría a esta Corte en un tribunal distinto del que ha configurado la Constitución.

Y también parece cierto que si una apelación ordinaria contiene materia de grave trascendencia es porque afectará algún punto regido por la Constitución misma. Con lo cual sea por la vía ordinaria, sea por la extraordinaria la Corte habrá de asumir jurisdicción en causas de tal gravitación que pongan en tela de juicio derechos humanos fundamentales de subsistencia y ancianidad que requieren de una vía expedita, el

presupuesto nacional o cualquier lesión del principio de justicia distributiva inherente a un derecho previsional arreglado a la Constitución.

Mas todo ello dista mucho de la futilidad y banalización a que pueda conducir el ejercicio de la jurisdicción de esta Corte para corregir cada error en que se hubiera podido incurrir en los tribunales apelados, aun en los aspectos más triviales o menores involucrados en cada caso. Si aun para todo el sistema judicial tiene valor el adagio de minima non curat praetor, sin duda tiene influencia para preservar el rol institucional de la Corte al cual el propio constituyente no lo obligó a juzgar de minima.

10) Que con el alcance señalado 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.

11) Que no es ocioso agregar que si bien el juicio de trascendencia se halla implícito también en toda la materia de la jurisdicción originaria de esta Corte; es bien sabida la tradicional tendencia del Tribunal a adoptar criterios cada vez más estrictos para determinar el alcance de esta jurisdicción de instancia rigurosamente excepcional, directamente atribuida a la Corte por la Constitución Nacional.

12) Que, en tales condiciones, corresponde aplicar el art. 280 al caso apelado. Ello sin perjuicio alguno de los argumentos de inconstitucionalidad que se hacen valer en el voto de los jueces Maqueda y Zaffaroni cuyos fundamentos, a fortiori, corresponde compartir plenamente. Ello significa precisamente que de no considerarse aplicable al caso el art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación sería indeclinable la declaración de inconstitucionalidad que se hace en el presente pronunciamiento. Y aún cabe añadir que si, como por excepción alguna vez ha procedido esta Corte, se dividieran las cuestiones a decidir y resultara desestimada la aplicabilidad del art. 280; entonces, a la cuestión de constitucionalidad, habría que responder conforme a la mayoría del Tribunal.

13) Que, por lo expuesto, esta Corte se ve nuevamente 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 (Fallos: 300:1282 y 301:205), aplicando, por analogía, la facultad discrecional de rechazar el recurso ordinario de apelación previsto por el art. 19 de la ley 24.463.

14) Que el recurso ordinario es inadmisibles (art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Por ello, y oído la señora Procuradora Fiscal, se declara inadmisibles el recurso ordinario. Notifíquese y devuélvase. ANTONIO BOGGIANO.

DISIDENCIA PARCIAL DE LA SEÑORA MINISTRA DOCTORA DOÑA CARMEN M. ARGIBAY

Considerando:

1º) Que la sentencia de la Sala III de la Cámara Federal de la Seguridad Social confirmó el pronunciamiento de primera instancia que había hecho lugar parcialmente a la demanda de reajuste deducida por la actora. Contra esta decisión, la ANSeS interpuso el recurso ordinario de apelación, que fue concedido de conformidad con el art. 19 de la ley 24.463 (fs. 86).

2º) Que en su memorial de fs. 89/1990, el organismo administrativo se limita a señalar en forma genérica que el fallo es arbitrario y a invocar diversos precedentes de esta Corte, sin advertir que fueron los que aplicó el juzgador.

La actora contestó dichos agravios con la solicitud de inconstitucionalidad de la ley de Solidaridad Previsional en cuanto permite la deducción del remedio procesal intentado, por vulnerar los derechos consagrados en los arts. 14 bis, 16, 17, 18 y 28 de la Constitución Nacional (fs. 93/1998).

La señora Itzcovich efectúa una serie de argumentos de los que se infiere que la demandada, al hacer un uso inapropiado de la vía recursiva que tenía a su alcance, vulnera su derecho a un proceso sencillo y breve garantizado en la Constitución Nacional y numerosas convenciones internacionales en el momento de su vida en que la asistencia es más necesaria. Asimismo, que la ampliación de la competencia de la Corte en materia previsional la distingue indebidamente de los restantes ciudadanos, pues éstos no necesitan transitar por tres etapas para cobrar los créditos que les son reconocidos.

3º) Que por la forma en que ha sido deducida la expresión de agravios y su respuesta, resulta necesario aclarar que no se le pide a esta Corte un pronunciamiento sobre el acierto, mérito o conveniencia de la vía procesal que el legislador previó en el art. 19 de la ley 24.463, sino determinar si su aplicación en el caso provoca desmedro constitucional.

A tal efecto, debe examinarse si la tercera instancia objetada, constituye o no la restricción alegada y si ella permite cumplir el fin que se propuso el legislador de moderar el altísimo grado de litigiosidad en la materia, evitar el dispendio jurisdiccional y restablecer la solvencia del régimen de reparto. Esto, por cuanto, 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 (doctrina de Fallos: 310:2845; 311:394; 312:435, entre otros).

4º) Que a casi una década de la sanción de la ley de Solidaridad Previsional, se advierte que el número de expedientes que ingresan al Tribunal por recurso ordinario de apelación, es altísimo. Cada una de tales impugnaciones requiere para ser resuelta, el cumplimiento de actos con plazos procesales propios y el estudio casuístico de aspectos de hecho y prueba que, por su naturaleza, son ajenos a la competencia excepcional que le corresponde a esta Corte por vía apelada. Tal expansión cuantitativa y cualitativa 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.

Pero al retardo objetivo que implica una nueva etapa revisora debe añadirse que, en muchos casos, la demandada la utiliza con la única intención de postergar el cumplimiento de sus obligaciones. Los datos estadísticos revelan que una significativa mayoría de los fallos que impugna quedan firmes, ya que sus recursos son rechazados o declarados desiertos por falta de fundamento suficiente.

5º) Que la experiencia recogida deja a la vista que el recurso de apelación ante esta 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 a esta altura, los principales aspectos de la ley 24.463 han sido interpretados. De igual manera, la meta de que sean previstos los requerimientos financieros del sistema se ha visto alcanzada con otras normas que rigen en la materia y fijan plazos y modalidades (art. 22 de la ley de solidaridad previsional y las leyes 25.344 y 25.565 sobre consolidación de deudas del Estado Nacional).

6º) Que no puede dejar de señalarse, que esta falta de adecuación de medios a fines se hace más notable si se repara, en que el crédito reconocido al jubilado tiende a cubrir riesgos de subsistencia y ancianidad, por lo

que el retardo en el pago que implica la adición de una tercera instancia ordinaria, termina despojándolo de su sentido.

Además, 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.

7º) Que en tal sentido, la doctrina de esta Corte en cuanto a la necesidad de simplificar y poner límites temporales a la decisión final de las controversias (Fallos: 268:266; 299:421 y 314:1757, entre otros), que ha tenido su correlato en materia previsional (Fallos: 311:1644; 322:1481, entre otros), es coincidente con principios que resultan de convenciones internacionales que hoy tienen reconocimiento constitucional (Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8, primer párrafo).

8º) Que lo hasta aquí expuesto, basta para corroborar 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 esta 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).

9º) Que cabe concluir que de acuerdo a la doctrina inalterable de este Tribunal, le 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 (confr. Fallos: 33:162, pág. 194; 319:2151, entre muchos otros).

Por ello y habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se declara la inconstitucionalidad del art. 19 de la ley de Solidaridad Previsional para el caso y la improcedencia del recurso ordinario de apelación concedido a fs. 86. Notifíquese y devuélvase - CARMEN M. ARGIBAY.

Recurso ordinario interpuesto por **la ANSeS**, representada por el Dr. **Carlos A. D'Andrea**.

Traslado contestado por **Mabel Itzcovich**, representada por la Dra. **Cecilia E. Fiore**.

Tribunal de origen: **Sala III de la Cámara Federal de la Seguridad Social**.

Tribunales que intervinieron con anterioridad: **Juzgado Federal de la Seguridad Social 8**.