

Buenos Aires, 10 de octubre de 1996.

Vistos los autos: "H., O. c/ ANSeS s/ reajustes por
movilidad".

Considerando:

1º) Que contra el pronunciamiento de la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social que declaró la inconstitucionalidad del art. 24 de la ley 24.463 -respecto de la conversión del procedimiento al régimen establecido en dicha ley- y dispuso continuar el trámite regular de la causa hasta el dictado de la sentencia definitiva, la Administración Nacional de la Seguridad Social y el titular de la Fiscalía 2 de ese tribunal dedujeron sendos recursos extraordinarios, que fueron concedidos.

2º) Que, a tal efecto, el a quo tomó en consideración que el carácter alimentario de la prestación solicitada por el actor, que tenía 75 años de edad a la fecha del fallo, exigía una valoración particularmente cuidadosa del tema a fin de no afectar sus caracteres de integralidad e irrenunciabilidad; que el objetivo de los créditos previsionales era la cobertura de los riesgos de subsistencia y ancianidad, motivo por el cual en esta materia se acentuaba la necesidad del interesado de obtener una rápida y eficaz decisión y evitar una dispendiosa e inútil actividad jurisdiccional.

3º) Que el tribunal estimó también que el art. 24 de la ley 24.463 retrogradaba el proceso a una instancia precluida; invadía el espacio de libertad reservado al ciudadano mediante una conducta contradictoria del Estado

-

//-

-//- frente al respeto de las leyes; lesionaba las garantías de defensa en juicio y de la propiedad porque desconocía los efectos de los actos cumplidos al interponerse el recurso de apelación y consolidarse el derecho a la jurisdicción, a la par que obligaba al actor -sin razones valederas- a reproducir su impugnación judicial lesionando la estabilidad de los actos jurídicos firmes, cumplidos al amparo de la ley anterior, todo lo cual implicaba vulnerar la garantía del "juez natural", el debido proceso, los derechos adquiridos por el apelante y las normas contenidas en los tratados internacionales aplicables.

4°) Que, por lo tanto, la cámara concluyó que la aplicación al caso -que se hallaba pendiente de sentencia- del procedimiento de la ley 24.463, cuando su titular había impugnado la resolución administrativa con sujeción a las normas contenidas en los arts. 8° y 9° de la ley 23.473, vigentes a esa fecha, importaba la extinción de los actos procesales cumplidos legítimamente al amparo de la ley derogada, sin que el legislador hubiera proporcionado razón alguna -fuera de la finalidad económica y fiscal perseguida- que justificara retrotraer el reclamo del actor a un nuevo punto de inicio.

5°) Que los recurrentes sostienen que al vedar la intervención del organismo administrativo en el proceso contencioso dispuesto por la ley 24.463 para superar la "injusta normativa" que regía el procedimiento anterior ante la cámara, según la cual debía aceptar las sentencias sin haber podido desplegar las pruebas y argumentaciones necesarias para demostrar la legalidad del acto administrativo, lo decidido lesiona la garantía de defensa en juicio y los princi

-//-

-//-pios de legalidad y supremacía constitucional (arts. 18, 19 y 31 de la Constitucional Nacional), circunstancia que configura un supuesto de gravedad institucional porque compromete el patrimonio y subsistencia del Sistema Unico de la Seguridad Social.

6°) Que el organismo recurrente argumenta que las sentencias dictadas "en abstracto" por la ex Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social determinaban haberes jubilatorios exorbitantes e incompatibles con los principios de movilidad y solidaridad, lo que ha colocado al régimen previsional al borde del colapso financiero, por lo que la continuación del trámite de la causa con prescindencia del procedimiento sumario contemplado en la ley 24.463, distorsiona una de las principales herramientas previstas por el legislador para superar la grave crisis institucional del sistema anterior.

7°) Que los apelantes aducen que al permitir la revisión judicial de las cuestiones de hecho y la actuación de la Administración Nacional de la Seguridad Social como parte contraria, la nueva ley garantiza el respeto de las reglas del debido proceso y no lesiona los derechos constitucionales mencionados en el fallo, pues la conversión dispuesta por el art. 24 de la ley 24.463 sólo implica para el actor la "adaptación" del recurso presentado para ante la cámara -según el artículo 8 de la ley 23.473- a una "demanda por reajuste de haber".

8°) Que los recurrentes afirman la razonabilidad del art. 24 con fundamento en la necesidad de lograr un procedimiento acorde con el derecho de defensa del Estado,

-//-

-//- lo que ha sido puesto de manifiesto en el mensaje de elevación del proyecto de ley de solidaridad al Honorable Congreso de la Nación y cuestionan las restricciones procesales de la legislación anterior respecto del ente previsional y en cuanto para defenderse de los fallos de la alzada sólo contaban con la vía del recurso extraordinario para ante esta Corte.

9º) Que los impugnantes niegan que la conversión del procedimiento lesione los principios de preclusión y del juez natural, a cuyo efecto sostienen que en la cámara no se habían cumplido actos procesales que pudieran retrotraerse, y en la medida en que el régimen fijado en la ley 24.463 debe sustanciarse ante tribunales preexistentes a su sanción - juzgados federales en lo contencioso administrativo- no resulta discutible el cambio de competencia dirigido a posibilitar el acceso a un proceso con amplia participación de las partes y respeto del principio de bilateralidad.

10) Que el señor Fiscal de Cámara se agravia de que el fallo se sustente en afirmaciones dogmáticas y omita una consideración adecuada del carácter federal y de orden público de la ley 24.463, como asimismo de que se aparte de la jurisprudencia de este Tribunal referente a la aplicación inmediata de las normas modificatorias de la competencia a las causas en trámite, dado que la facultad de cambiar las leyes procesales es un atributo de la soberanía y no existe derecho adquirido a ser juzgado por un determinado procedimiento.

11) Que dicho funcionario estima que no hay menoscabo al principio de preclusión, pues las etapas desarrolladas en la cámara no han quedado concluidas y la ley 24.463

-//-

-//- no afecta los actos cumplidos, toda vez que sólo impone la impugnación del acto administrativo en una nueva instancia judicial mediante la interposición de una demanda que debe tramitar por las reglas del proceso sumario. Tales razones excluyen toda lesión a los derechos del actor pues la causa no estaba definitivamente resuelta al tiempo de su sanción y la situación de "emergencia" y el déficit estructural del régimen de reparto del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones justificaban el dictado de la ley.

12) Que los recursos han sido bien concedidos toda vez que se ha controvertido la validez constitucional de una norma federal y la decisión impugnada ha sido adversa a las pretensiones de los recurrentes (artículo 14, inc. 1º, de la ley 48; art. 10, ley 24.463), sin que resulte óbice para ello el hecho de no haberse interpuesto apelación ordinaria ante la Corte, habida cuenta de que la calidad de interlocutoria de dicha resolución podía llevar a estimar que no era susceptible del recurso que establece el art. 19 de la ley 24.463 sólo para las sentencias definitivas, situación de duda que no puede sino redundar en beneficio del derecho de defensa y lleva a la consideración del remedio intentado.

13) Que en lo concerniente al carácter final de la decisión recurrida, reiterada doctrina de este Tribunal ha señalado que, a los efectos del recurso extraordinario, sentencia definitiva no es únicamente la que concluye el pleito, sino también la que produce consecuencias frustratorias del derecho federal invocado por su imposible o tardía reparación ulterior (Fallos: 298:50; 300:1273, entre muchos otros); criterio éste aplicable al caso en que lo re

//-

-//-suelto restringe el marco de actuación del organismo previsional -con respecto al previsto en las reglas de conversión de la ley 24.463- y no habría oportunidad en adelante para volver sobre el tema (Fallos: 304:660, 950 y 1202; 306:851 y 1670 y 312:542).

14) Que la forma en que han sido planteados los agravios justifica advertir que no es del resorte de este Tribunal pronunciarse sobre el mérito, acierto o conveniencia de las reformas al procedimiento previsional introducidas por la ley 24.463, ni es del caso hacerlo en general respecto de la constitucionalidad de las disposiciones contenidas para el trámite del proceso allí establecido (véase capítulo II; Fallos: 308:1631; 311:460 y 1565, y 312:122), pues lo que aquí se encuentra en discusión es concretamente la declaración de inconstitucionalidad del artículo 24 decidida por el a quo frente al perjuicio invocado por los recurrentes derivado de la continuación del trámite de la causa en la cámara.

15) Que el planteo relacionado con la violación del art. 18 de la Constitución Nacional hace necesario recordar que desde la sanción del decreto-ley 29.176/44 -ratificado por ley 12.921- que organizó el Instituto Nacional de Previsión Social, las sucesivas normas legales que reglaron la estructura jurídica del régimen nacional de jubilaciones y pensiones establecieron las facultades y deberes de los organismos previsionales como entes de aplicación de ese régimen, a los cuales se los invistió de la facultad de resolver todo lo atinente al otorgamiento de las prestaciones y de actuar en la instancia administrativa previa a la intervención judicial en grado de apelación, como asimismo se le

-//-

-//- reconoció la representación legal para actuar en juicio en defensa de sus intereses (confr. arts. 53, 67 y 68, decreto-ley citado; arts. 14 y 27, ley 14.236; arts. 1º, 2º, 3º, 6º, 15 y 22 de la ley 23.769; arts. 85 y 101 decreto 2284/91; art. 1º, decreto 2741/92 y arts. 167 y 49, pto. 4., ley 24.241).

16) Que este Tribunal ha reconocido desde antiguo las atribuciones jurisdiccionales de los órganos administrativos y -específicamente- las de los entes previsionales destinadas a hacer más efectiva y expedita la tutela de los intereses públicos; empero, ha condicionado la legitimidad de tales atribuciones a la circunstancia de que el pronunciamiento emanado de esos órganos quedara sujeto a un control judicial suficiente, a fin de impedir el ejercicio de un poder absolutamente discrecional sustraído a toda especie de revisión ulterior (Fallos: 244:548; 247:344 y 646; 248:501; 253:485; 283:318; 301:1217; 303:1409 y 311:50 entre muchos otros).

17) Que también ha dicho esta Corte que el criterio para fijar el alcance de ese control no depende de reglas generales u omnicomprendivas sino de las modalidades de cada situación jurídica, pues la medida de la revisión judicial requerida debe resultar de un conjunto de factores y circunstancias variables o contingentes, entre los que pueden mencionarse -a título de ejemplo- la naturaleza del derecho individual invocado, la magnitud de los intereses públicos comprometidos, la complejidad de la organización administrativa creada para garantizarlos y la mayor o menor descentralización del tribunal administrativo, lo que obliga

//-

-//- a examinar en cada caso sus aspectos específicos (Fallos: 244:548; 247:646; 253:485; 256:188; 301:287 y 311:334; 313:433).

18) Que después de tratar la cuestión en numerosos antecedentes, el Tribunal destacó que el control judicial suficiente exigía el reconocimiento a los litigantes del derecho a interponer recursos ante los jueces ordinarios y la negación de la potestad de dictar resoluciones administrativas finales sobre los hechos y el derecho controvertido, a la vez que puso de relieve que la mera facultad de deducir el recurso extraordinario por inconstitucionalidad o arbitrariedad, no satisfacía las exigencias del artículo 18 de la Constitución Nacional pues si bien es cierto que esta disposición no requiere multiplicidad de instancias, impone al menos -según ha sido uniformemente resuelto- una instancia judicial (Fallos: 244:548; 247:646; 305:129 y 310:2159).

19) Que con particular referencia a la revisión de las resoluciones dictadas sobre beneficios jubilatorios por el Instituto Nacional de Previsión Social y el Intendente de la Ciudad de Buenos Aires, los pronunciamientos rechazaron los planteos de inconstitucionalidad del art. 14 de la ley 14.236 basados en el carácter limitado de la apelación prevista por esa norma ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo. A tal efecto, el Tribunal consideró que el alcance de dicho recurso satisfacía el requisito de control judicial suficiente en tanto aseguraba la intervención de los jueces que actuaban como tribunal de derecho y decidían sobre la inaplicabilidad de la ley o de la doctrina, como también que -sin necesidad de un precepto legal expreso que

-//-

-//- lo autorizara- los magistrados tenían facultad de revisar o anular el pronunciamiento administrativo respecto de los hechos controvertidos frente a supuestos de irrazonabilidad, arbitrariedad o denegación de la defensa en juicio (Fallos: 244:548; 247:344 y 646; 248:501; 308:976).

20) Que al modificarse posteriormente el procedimiento para la impugnación de las resoluciones de los organismos previsionales y crearse el fuero especializado de la seguridad social, la Corte decidió que se había ampliado la competencia de los jueces para garantizar la revisión de los actos de la administración que no sólo fijaban el derecho -como lo establecía la derogada ley 14.236- sino también los hechos, y aun cuando esa mayor jurisdicción tenía como límite las cuestiones propuestas y tratadas en sede administrativa, el legislador reconoció a la cámara la posibilidad de producir las pruebas no sustanciadas en la instancia anterior y la de dictar medidas para mejor proveer para no tornar ilusorias las garantías que ofrecía la ley con relación al examen de las circunstancias fácticas (causas: M.379.XXIV "Muñoz, Agustina Estrella c/ Instituto Nacional de Previsión Social - Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles", Fallos: 315:2685, del 10 de noviembre de 1992 y C.687.XXIV "Craise, Celia Honoria c/ Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles", del 3 de febrero de 1994).

21) Que las consideraciones que surgen de la reseña formulada ponen en evidencia que toda la normativa procesal para revisar los actos de la administración con contenido jurisdiccional, se sustenta en la necesidad de garantizar

//-

-// - eficazmente la defensa de los derechos de los particulares; constituye un conjunto de reglas destinadas a proteger los intereses de los administrados ante los posibles desvíos o excesos de aquélla en su accionar hacia el cumplimiento de su objetivo específico de satisfacer el interés público, pues en el trámite administrativo debe existir un equilibrio entre las prerrogativas del poder estatal -fundadas en los requerimientos del bien común- y el respeto a los derechos individuales frente a esas potestades.

22) Que en el caso importa destacar que, frente a la solicitud de reajuste del haber jubilatorio formulada por el actor el 17 de septiembre de 1993, basada en la confiscatoriedad del régimen de movilidad aplicado a su beneficio, la ANSeS dictó resolución el 28 de septiembre de 1994 desestimando el pedido de acuerdo a los fundamentos dados a fs. 104 y 105, al concluir que el cálculo para la determinación y movilidad del haber practicado por ese organismo se había ajustado a lo dispuesto por las leyes 18.037 y 23.928, decisión que motivó que el jubilado interpusiera recurso de apelación para ante la ex Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social con fecha 28 de noviembre de 1994, según las prescripciones de los arts. 8, inc. a, y 10 de la ley 23.473 (fs. 99/99 vta. y 106/109).

23) Que después de haber quedado radicado el expediente en la instancia judicial para decidir sobre dicho recurso desde el 15 de diciembre de 1994 y ante la entrada en vigor de la ley 24.463 -B.O. del 30 de marzo de 1995-, el actor dedujo la inconstitucionalidad del art. 24 de esa ley por considerar que al imponerle iniciar un nuevo juicio ante juz

-// -

-//-gados de primera instancia, la conversión del procedimiento allí dispuesta lesionaba el principio de preclusión y las garantías de propiedad y defensa en juicio (arts. 17 y 18 de la Constitución Nacional) y solicitó que se dictara sentencia sin más trámite, planteo que suscitó el sorteo de la sala y que se corrieran los traslados pertinentes al organismo previsional y al Ministerio Público (fs. 110 vta., 112/130).

24) Que el agravio de la ANSeS referente a las restricciones que tendría para el ejercicio del derecho de defensa resulta infundado, habida cuenta que desde que se deduce un pedido de jubilación o de reajuste de haberes, el organismo previsional tiene ocasión de preservar los derechos que le asisten y producir las pruebas pertinentes en el trámite administrativo, cuya dirección le compete como órgano encargado de la aplicación y control de las leyes de la seguridad social; no se le ha negado o limitado posteriormente su participación en la instancia judicial, de modo que no basta para fundar sus objeciones la alegada circunstancia de que el recurso judicial de la ley 23.473 no le daba oportunidad de actuar como "parte contraria".

25) Que aun sin intervenir en estricta calidad de contraparte en los términos que establece la ley 24.463, el organismo previsional tiene legitimación para actuar en defensa de la legalidad del acto administrativo impugnado, como lo pone de manifiesto la participación que ha tomado en la causa, y nada le impide ejercitar ese derecho efectuando las presentaciones conducentes, pues la administración y defensa de sus intereses en la controversia judicial -que son

//-

-//- los de los afiliados en su conjunto- no deriva de la calidad de parte demandada de aquel organismo, ni depende de que una norma le confiera el derecho a ser oído antes de la sentencia (confr. Fallos: 243:398 y sus citas), sino de la conveniencia de su intervención en el debate, que se justifica por el carácter de las funciones públicas que desarrolla y procura una mejor aplicación por los jueces de la ley o doctrina legal (Fallos: 240:297; 313:1417).

26) Que, por otro lado, la autoridad previsional sostiene que la violación del derecho de defensa en juicio es consecuencia de que, según la legislación procesal anterior a la ley 24.463, los jueces intervinientes se pronunciaban "en abstracto" respecto de los reclamos de reajuste, sin haber podido desplegar pruebas y argumentaciones. Tal agravio resulta inadmisibles porque con anterioridad al acto administrativo el organismo ha contado con amplias facultades para requerir y producir de oficio las pruebas documentales, testificales, periciales y todas las conducentes para el esclarecimiento de los hechos controvertidos (Fallos: 313:1417; art. 1º, incs. a y f, ley citada; art. 1º, inc. 23 del decreto 9101/72; decreto 6178/54), a pesar de lo cual ha denegado sistemáticamente aquellos reclamos sin hacer uso de las atribuciones que le confería la legislación vigente antes de emitir las resoluciones sobre el tema.

27) Que si a todo lo expresado se suma el hecho de que la ANSeS tenía inequívoca oportunidad de tomar conocimiento de los planteos formulados por el actor en la apelación judicial presentada en sede administrativa (arts. 9, primera parte y 10 de la ley 23.473) y de que sabía de la

-//-

-//- jurisprudencia en materia de determinación y movilidad del haber, pero se limitaba a elevar el expediente al tribunal sin efectuar presentación alguna en la instancia judicial ni requerir la producción de pruebas, no cabe sino concluir en la ineficacia del agravio que se origina en la propia conducta discrecional del organismo.

28) Que refuerza la idea precedente el hecho de que la ley 24.463 mantenga en lo esencial la competencia de la cámara, transformada en tribunal federal, para conocer en las apelaciones deducidas directamente contra las resoluciones administrativas de la ANSeS respecto de las impugnaciones de deudas determinadas por la Dirección General Impositiva, el régimen de subsidios familiares y los conflictos sobre reciprocidad jubilatoria (art. 26, ley citada), circunstancia que también pone de manifiesto la ineficacia de las lesiones constitucionales invocadas por la mera continuación del trámite del juicio en la órbita de la Cámara Federal de la Seguridad Social.

29) Que, a mayor abundamiento, aparece manifiestamente inhábil e hipotético el agravio fundado en las restricciones que tendría el organismo previsional para recurrir ante la Corte, pues la sentencia definitiva que eventualmente llegara a dictar la Cámara Federal de la Seguridad Social sería susceptible de la apelación ordinaria prevista por el art. 19 de la ley 24.463, sin que la facultad de deducirla se encuentre supeditada a la conversión del procedimiento establecida en el art. 24 de ese cuerpo legal.

30) Que también queda reducida a una mera conjetura el agravio, sin aportar prueba alguna, acerca de la exis

//-

-//-tencia de un supuesto de gravedad institucional. La sentencia objetada nada ha resuelto sobre la pretensión de reajuste articulada en la apelación del jubilado. Derivar del fallo que ordena continuar el trámite regular de la causa un perjuicio económico con alcances de gravedad institucional, no sólo resulta prematuro en tanto que no es posible anticipar el tenor de esa decisión, sino que pretende condicionar la legalidad y la justicia del pronunciamiento a dictarse (Fallos: 303:926; 304:1069 y 308:1848).

31) Que en cuanto a los agravios deducidos contra la declaración de inconstitucionalidad del art. 24 por lesionar el principio de preclusión, si bien es cierto que las leyes sobre procedimiento y competencia son de orden público y se aplican a las causas pendientes (Fallos: 181:288; 274:64; 295:62 y 306:1223, 1615 y 2101), también lo es que este principio ha sido limitado a los supuestos en que no se venga a privar de validez a los actos procesales cumplidos o se deje sin efecto lo actuado de conformidad con las leyes anteriores (Fallos: 98:311; 200:180; 249:343; 275:109; 281:92; 302: 263; 306:1223, 1615, 2101 y 314:280).

32) Que eso último es, precisamente, lo que sucedería en el caso si se admitiera la conversión del procedimiento -dispuesta por el art. 24 de la ley 24.463- para las causas en trámite, pendientes de sentencia, aun cuando estuvieren radicadas en la ex Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social, en la medida en que el recurrente había interpuesto la apelación para ante ese tribunal el 28 de noviembre de 1994, de acuerdo a los arts. 8, inc. a, y 10 de la ley 23.473, vigentes a esa fecha y dicho recurso -como lo

-//-

-//- ha expresado el a quo y lo reconoce la misma autoridad previsional (fs. 194 in fine)- importó la iniciación de la etapa judicial tendiente a revisar el acto de la ANSeS en la alzada.

33) Que, en esas condiciones, la conversión del procedimiento conduce a negar la existencia y validez del recurso de apelación deducido con arreglo a la legislación en vigor al tiempo en que el actor cumplió con esa carga procesal y le impone la exigencia de iniciar un nuevo juicio, mediante una demanda en la primera instancia, a fin de impugnar la misma resolución que antes había apelado ante la cámara por el trámite de la ley 23.473, lo que equivale a decir que la aplicación de esa norma configuraría un caso claro de retrogradación del proceso, con manifiesta lesión de los principios de preclusión y adquisición procesal.

34) Que, en efecto, al interponerse la apelación antes de que fuera sustituido ese recurso por una demanda contenciosoadministrativa, quedó consumada la facultad prevista en el procedimiento legal para ese acto y no cabe volver, sin afectar gravemente las reglas del debido proceso, a un estadio anterior a esa presentación con el argumento de que ello mejoraría la situación de ambas partes en la defensa de sus derechos, pues la conversión del trámite del expediente implica retrotraer la causa a la instancia administrativa previa, reiniciar el cómputo de plazos de impugnación que se hallaban fenecidos e imponer al jubilado la exigencia de formular una demanda en primera instancia para evitar consentir la resolución que -cabe reiterarlo- antes había apelado en tiempo y forma legales.

//-

-//- 35) Que, al respecto, conviene recordar que tanto el principio de progresividad como el de preclusión procesal reconocen su fundamento en motivos de seguridad jurídica y en la necesidad de lograr una administración de justicia independiente y razonablemente pronta, evitando así que los procesos se prolonguen indefinidamente con desmedro de la garantía constitucional de la defensa en juicio. De modo eminente, pues, obedecen al imperativo de satisfacer una exigencia consustancial al respeto debido a la dignidad de la persona (confr. Fallos: 305:913 y 1753; 307:1608; 308:273; 312:2434; 314:1399 y causa A.277.XXIV "Administración Nacional de Aduanas s/denuncia contrabando" fallada con fecha 28 de septiembre de 1993), lo que alcanza una significación especial en esta materia en que la postergación de la instancia judicial para imponer el replanteo del reclamo ante un tribunal de grado inferior, desbarata una situación consolidada a favor del recurrente y conduce a una privación de justicia respecto de derechos de naturaleza alimentaria que gozan de protección constitucional (art. 14 bis de la Constitución Nacional).

36) Que adquiere particular relevancia señalar que aquí no se trata de una mera modificación legal de la competencia de los jueces, cuestión que -con la salvedad antes formulada- en principio no afecta la garantía del art. 18 de la Constitución Nacional (Fallos: 17:22; 163:231; 310:2845). La conversión de esta causa al nuevo proceso implica lisa y llanamente suprimir el recurso judicial interpuesto válidamente, sacar el expediente del conocimiento de los jueces para retrotraer su estado procesal a la época en que se dictó

-//-

-//- la resolución administrativa y someter al jubilado a la contingencia de ver clausurada la posibilidad de acceder a una decisión sobre el fondo de la cuestión frente a la eventualidad -nada incierta en reclamos de esta naturaleza- de no poder afrontar dentro del plazo de caducidad -por razones biológicas o económicas- la misma carga procesal que antes había cumplido conforme a derecho.

37) Que del mensaje de elevación del proyecto de la ley de solidaridad previsional surge que la reforma se halla orientada a resolver los aspectos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones que continúan generando un déficit estructural y a restablecer la solidaridad en dicho régimen. Para fundar el cambio del procedimiento de revisión judicial de los actos que "otorguen o denieguen" beneficios o reajustes, se expresa que "se transfiere la Cámara Nacional de la Seguridad Social al fuero federal, estableciendo un trámite acorde con el derecho de defensa en juicio que el Estado debe tener en las causas a las que sea sometido". Estas motivaciones sólo aluden a las resoluciones administrativas futuras, esto es, a las dictadas con posterioridad a la ley 24.463, pero no alcanzan para justificar la retrogradación de la causa que había sido recurrida ni para privar de efectos a los actos cumplidos al amparo de la preclusión, ello sin desatender a la situación de desequilibrio financiero que sustentó la ley 24.463, pues no se advierte razón alguna vinculada a esa circunstancia o de solidaridad que autorice a recomenzar el juicio al punto de anular la apelación judicial ya existente.

38) Que es necesario dejar en claro que si se

-

//-

-//- pretende que la conversión del procedimiento -con los efectos antes señalados- constituye una medida necesaria para lograr el saneamiento del régimen previsional, no por eso quedaría excluida del control de constitucionalidad que corresponde a los tribunales y en última instancia a esta Corte, a fin de establecer mediante el examen de la razonabilidad si el artículo 24 aludido no burla las garantías superiores. Ese examen debe ser más cuidadoso y estricto cuando la causa que se invoca para aplicar dicha norma lleva a desatender la consideración oportuna de reclamos relativos a contingencias contempladas por el sistema de seguridad social e impone la necesidad de iniciar nuevamente la impugnación judicial en una instancia anterior a la que tenía radicación.

39) Que si bien es cierto que la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal es un acto de suma trascendencia institucional y que el acierto o conveniencia de las soluciones legislativas no son puntos sobre los que quepa pronunciarse al Poder Judicial, no lo es menos que las leyes son susceptibles de cuestionamiento 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: 304:972; 305:159; 307:906; 308:418; 311:395, 460, 1435 y 2478; causa B.205.XXIV "Bozzano, Edgardo c/ Estado Nacional", del 13 de junio de 1995).

40) Que la garantía constitucional de la defensa en juicio y el debido proceso no se agota en el cumplimiento formal de los trámites previstos en las leyes adjetivas, si

-//-

-//- no que se extiende a la necesidad de obtener una rápida y eficaz decisión judicial que ponga fin a los conflictos y situaciones de incertidumbre, evitando, dentro de los límites de lo razonable y conforme a las circunstancias de cada caso, una dispendiosa y eventualmente inútil actividad jurisdiccional; así lo exige, por lo demás, el propósito de "afianzar la justicia" enunciado en el preámbulo de la Constitución Nacional (Fallos: 298:312; 300:1102; 302:299; 311: 1644; Fallos: 315:1779, voto del juez Fayt).

41) Que este Tribunal reitera que al tratarse de créditos de naturaleza previsional, su contenido alimentario exige una consideración particularmente cuidadosa a fin de que, en los hechos, no se afecten sus caracteres de integrales e irrenunciables, ya que el objetivo de aquéllos es 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 (conf. doctrina de Fallos: 293:304; 294:94; 307:135 y 311:1644).

42) Que, por lo demás, no debe olvidarse que las leyes de reorganización judicial, distribución de competencia o similares, tienden a proteger a los justiciables asegurando la mayor eficiencia y celeridad de las decisiones. Aunque las normas respectivas son de orden público, la misma condición tienen los preceptos legales que se hallan dirigidos a lograr la pronta terminación de los procesos cuando no se oponen a ello principios fundamentales que pudieran impedirlo (Fallos: 305:1105; 307:569; 311:621). Si para obtener

-//- ese propósito es indispensable remover los obstáculos que pudieran encontrar los jueces para desempeñar eficazmente sus funciones, tal hecho no lleva como correlato necesario el alterar aquellos fines protectores desplazándolos mediante interpretaciones que sólo conducen a atribuir más importancia a los medios que se instrumentan para alcanzarlos que a aquéllos en sí mismos (acordada C.S.J.N. n° 15 de 1987 y Fallos: 311:1644).

43) Que, en ese sentido, deben ponderarse además los inconvenientes de diverso orden que irrogaría al actor la conversión establecida por el art. 24 cuando, a los 75 años y después de un trámite que lleva casi tres años, debería reiniciar un nuevo juicio cuya competencia se ha asignado, actualmente, a los juzgados federales de primera instancia de la Seguridad Social creados por el art. 1° de la ley 24.655, situación que ha llevado al Tribunal a dictar la acordada 45/96 por la cual se estableció que la operatividad del art. 7 de la ley mencionada quedaba supeditada a la instalación y funcionamiento de esos juzgados, como también que hasta tanto no se produjera dicha circunstancia debía continuar el trámite de las causas ante los tribunales en que se hallaran radicadas.

44) Que, en el caso, las razones expresadas bastan para demostrar que el artículo 24 de la ley 24.463 no constituye una reglamentación razonable de las normas superiores en juego (arts. 14 bis, 18 y 28 de la Constitución Nacional); en consecuencia, resulta ajustada a derecho la sentencia que declaró la inconstitucionalidad de esa disposición legal ya que cuando un precepto frustra o desvirtúa los pro

-//-

-//-pósitos de la ley en que se encuentra inserto, de modo tal que llegue a ponerse en colisión con enunciados de jerarquía constitucional o su aplicación torne ilusorios derechos por ellos consagrados, le es lícito al juzgador apartarse de tal precepto y dejarlo de aplicar a fin de asegurar la primacía de la Ley Fundamental, como medio de afianzar la justicia que está encargado de administrar. Esa atribución moderadora constituye uno de los fines supremos del Poder Judicial y una de las mayores garantías con que se ha entendido asegurar los derechos contra los abusos posibles de los poderes públicos (confr. Fallos: 308:857; 311:1937).

Por ello, corresponde declarar procedentes los recursos extraordinarios y confirmar la sentencia apelada. Notifíquese y remítase. JULIO S. NAZARENO (según su voto) - EDUARDO MOLINE O'CONNOR (por su voto) - CARLOS S. FAYT - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ (según mi voto) - GUSTAVO A. BOSSERT - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ (por mi voto).
ES COPIA

-//-TO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON JULIO F. NAZARENO,
DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON EDUARDO MOLINE O'CONNOR
Y DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON GUILLERMO A. F.
LOPEZ Y DON ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ

Considerando:

1º) Que contra el pronunciamiento de la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social que declaró la inconstitucionalidad del art. 24 de la ley 24.463 -respecto de la conversión del procedimiento al régimen establecido en dicha ley- y dispuso continuar el trámite regular de la causa hasta el dictado de la sentencia definitiva, la Administración Nacional de la Seguridad Social y el titular de la Fiscalía 2 de ese tribunal dedujeron sendos recursos extraordinarios, que fueron concedidos.

2º) Que, a tal efecto, el a quo tomó en consideración que el carácter alimentario de la prestación solicitada por el actor, que tenía 75 años de edad a la fecha del fallo, exigía una valoración particularmente cuidadosa del tema a fin de no afectar sus caracteres de integralidad e irrenunciabilidad; que el objetivo de los créditos previsionales era la cobertura de los riesgos de subsistencia y ancianidad, motivo por el cual en esta materia se acentuaba la necesidad del interesado de obtener una rápida y eficaz decisión y evitar una dispendiosa e inútil actividad jurisdiccional.

3º) Que el tribunal estimó también que el art. 24 de la ley 24.463 retrogradaba el proceso a una instancia precluida; invadía el espacio de libertad reservado al ciudadano mediante una conducta contradictoria del Estado

//-

-//- frente al respeto de las leyes; lesionaba las garantías de defensa en juicio y de la propiedad porque desconocía los efectos de los actos cumplidos al interponerse el recurso de apelación y consolidarse el derecho a la jurisdicción, a la par que obligaba al actor -sin razones valederas- a reproducir su impugnación judicial lesionando la estabilidad de los actos jurídicos firmes, cumplidos al amparo de la ley anterior, todo lo cual implicaba vulnerar la garantía del "juez natural", el debido proceso, los derechos adquiridos por el apelante y las normas contenidas en los tratados internacionales aplicables.

4°) Que, por lo tanto, la cámara concluyó que la aplicación al caso -que se hallaba pendiente de sentencia- del procedimiento de la ley 24.463, cuando su titular había impugnado la resolución administrativa con sujeción a las normas contenidas en los arts. 8° y 9° de la ley 23.473, vigentes a esa fecha, importaba la extinción de los actos procesales cumplidos legítimamente al amparo de la ley derogada, sin que el legislador hubiera proporcionado razón alguna -fuera de la finalidad económica y fiscal perseguida- que justificara retrotraer el reclamo del actor a un nuevo punto de inicio.

5°) Que los recurrentes sostienen que al vedar la intervención del organismo administrativo en el proceso contencioso dispuesto por la ley 24.463 para superar la "injusta normativa" que regía el procedimiento anterior ante la cámara, según la cual debía aceptar las sentencias sin haber podido desplegar las pruebas y argumentaciones necesarias para demostrar la legalidad del acto administrativo, lo decidido lesiona la garantía de defensa en juicio y los princi

-//-

-//-pios de legalidad y supremacía constitucional (arts. 18, 19 y 31 de la Constitución Nacional), circunstancia que configura un supuesto de gravedad institucional porque compromete el patrimonio y subsistencia del Sistema Único de la Seguridad Social.

6°) Que el organismo recurrente argumenta que las sentencias dictadas "en abstracto" por la ex Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social determinaban haberes jubilatorios exorbitantes e incompatibles con los principios de movilidad y solidaridad, lo que ha colocado al régimen previsional al borde del colapso financiero, por lo que la continuación del trámite de la causa con prescindencia del procedimiento sumario contemplado en la ley 24.463, distorsiona una de las principales herramientas previstas por el legislador para superar la grave crisis institucional del sistema anterior.

7°) Que los apelantes aducen que al permitir la revisión judicial de las cuestiones de hecho y la actuación de la Administración Nacional de la Seguridad Social como parte contraria, la nueva ley garantiza el respeto de las reglas del debido proceso y no lesiona los derechos constitucionales mencionados en el fallo, pues la conversión dispuesta por el art. 24 de la ley 24.463 sólo implica para el actor la "adaptación" del recurso presentado para ante la cámara -según el artículo 8 de la ley 23.473- a una "demanda por reajuste de haber".

8°) Que los recurrentes afirman la razonabilidad del art. 24 con fundamento en la necesidad de lograr un procedimiento acorde con el derecho de defensa del Estado,
-//-

-//- lo que ha sido puesto de manifiesto en el mensaje de elevación del proyecto de ley de solidaridad al Honorable Congreso de la Nación y cuestionan las restricciones procesales de la legislación anterior respecto del ente previsional y en cuanto para defenderse de los fallos de la alzada sólo contaban con la vía del recurso extraordinario para ante esta Corte.

9º) Que los impugnantes niegan que la conversión del procedimiento lesione los principios de preclusión y del juez natural, a cuyo efecto sostienen que en la cámara no se habían cumplido actos procesales que pudieran retrotraerse, y en la medida en que el régimen fijado en la ley 24.463 debe sustanciarse ante tribunales preexistentes a su sanción - juzgados federales en lo contencioso administrativo- no resulta discutible el cambio de competencia dirigido a posibilitar el acceso a un proceso con amplia participación de las partes y respeto del principio de bilateralidad.

10) Que el señor Fiscal de Cámara se agravia de que el fallo se sustente en afirmaciones dogmáticas y omita una consideración adecuada del carácter federal y de orden público de la ley 24.463, como asimismo de que se aparte de la jurisprudencia de este Tribunal referente a la aplicación inmediata de las normas modificatorias de la competencia a las causas en trámite, dado que la facultad de cambiar las leyes procesales es un atributo de la soberanía y no existe derecho adquirido a ser juzgado por un determinado procedimiento.

11) Que dicho funcionario estima que no hay menoscabo al principio de preclusión, pues las etapas desarrolla

-//-

-//-das en la cámara no han quedado concluidas y la ley 24.463 no afecta los actos cumplidos, toda vez que sólo impone la impugnación del acto administrativo en una nueva instancia judicial mediante la interposición de una demanda que debe tramitar por las reglas del proceso sumario. Tales razones excluyen toda lesión a los derechos del actor pues la causa no estaba definitivamente resuelta al tiempo de su sanción y la situación de "emergencia" y el déficit estructural del régimen de reparto del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones justificaban el dictado de la ley.

12) Que los recursos han sido bien concedidos toda vez que se ha controvertido la validez constitucional de una norma federal y la decisión impugnada ha sido adversa a las pretensiones que los recurrentes sustentaron en el texto cuestionado (art. 14, inc. 1º, ley 48; art. 10, ley 24.463).

No es óbice para ello la circunstancia de que el pronunciamiento fuera susceptible de ser eficazmente apelado, según lo decidido en la causa B.789.XXXI "Barry, María Elena s/ ANSeS" -sentencia de la fecha- por la vía del recurso ordinario contemplado en el art. 24, inc. 6º, ap. a, del decreto-ley 1285/58, pues esta Corte ha resuelto que estas vías no son excluyentes en la medida en que por ambas se obtiene -verificados los recaudos que hacen a la admisibilidad de cada recurso- la decisión definitiva del Tribunal, máxime cuando esta interpretación hace efectiva la garantía del art. 18 de la Constitución Nacional (Fallos: 285:263; 306:1401 y 307:983).

13) Que en lo concerniente al carácter final de la decisión recurrida, reiterada doctrina de este Tribunal ha

//-

-//-señalado que, a los efectos del recurso extraordinario, sentencia definitiva no es únicamente la que concluye el pleito, sino también la que produce consecuencias frustratorias del derecho federal invocado por su imposible o tardía reparación ulterior (Fallos: 298:50; 300:1273, entre muchos otros); criterio éste aplicable al caso en que lo resuelto restringe el marco de actuación del organismo previsional - con respecto al previsto en las reglas de conversión de la ley 24.463- y no habría oportunidad en adelante para volver sobre el tema (Fallos: 304:660, 950 y 1202; 306:851 y 1670 y 312:542).

14) Que la naturaleza y alcance de la cuestión constitucional introducida por el beneficiario y decidida por la cámara concordemente con lo peticionado, justifican advertir que no es del resorte de este Tribunal pronunciarse sobre el mérito, acierto o conveniencia del nuevo régimen procesal establecido por la ley 24.463 para la impugnación judicial de los actos de la ANSeS, pues lo único que en el recurso extraordinario se encuentra en discusión es la concreta declaración de inconstitucionalidad del art. 24 de la ley citada decidida por el tribunal a quo, frente al perjuicio invocado por los recurrentes originado por la continuación del trámite de la causa ante la cámara en los términos que contemplaba la ley 23.473.

15) Que el planteo relacionado con la violación del art. 18 de la Constitución Nacional hace necesario recordar que desde la sanción del decreto-ley 29.176/44 -ratificado por ley 12.921- que organizó el Instituto Nacional de Previsión Social, las sucesivas normas legales que reglaron

-//-

-//-la estructura jurídica del régimen nacional de jubilaciones y pensiones establecieron las facultades y deberes de los organismos previsionales como entes de aplicación de ese régimen, a los cuales se los invistió de la facultad de resolver todo lo atinente al otorgamiento de las prestaciones y de actuar en la instancia administrativa previa a la intervención judicial en grado de apelación, como asimismo se le reconoció la representación legal para actuar en juicio en defensa de sus intereses (confr. arts. 53, 67 y 68, decreto-ley citado; arts. 14 y 27, ley 14.236; arts. 1º, 2º, 3º, 6º, 15 y 22 de la ley 23.769; arts. 85 y 101 decreto 2284/91; art. 1º, decreto 2741/92 y arts. 167 y 49, pto. 4., ley 24.241).

16) Que este Tribunal ha reconocido desde antiguo las atribuciones jurisdiccionales de los órganos administrativos y -específicamente- las de los entes previsionales destinadas a hacer más efectiva y expedita la tutela de los intereses públicos; empero, ha condicionado la legitimidad de tales atribuciones a la circunstancia de que el pronunciamiento emanado de esos órganos quedara sujeto a un control judicial suficiente, a fin de impedir el ejercicio de un poder absolutamente discrecional sustraído a toda especie de revisión ulterior (Fallos: 244:548; 247:344 y 646; 248:501; 253:485; 283:318; 301:1217; 303:1409 y 311:50 entre muchos otros).

17) Que también ha dicho esta Corte que el criterio para fijar el alcance de ese control no depende de reglas generales u omnicomprensivas sino de las modalidades

-

//-

-//-de cada situación jurídica, pues la medida de la revisión judicial requerida debe resultar de un conjunto de factores y circunstancias variables o contingentes, entre los que pueden mencionarse -a título de ejemplo- la naturaleza del derecho individual invocado, la magnitud de los intereses públicos comprometidos, la complejidad de la organización administrativa creada para garantizarlos y la mayor o menor descentralización del tribunal administrativo, lo que obliga a examinar en cada caso sus aspectos específicos (Fallos: 244:548; 247:646; 253:485; 256:188; 301:287 y 311:334; 313:433).

18) Que después de tratar la cuestión en numerosos antecedentes, el Tribunal destacó que el control judicial suficiente exigía el reconocimiento a los litigantes del derecho a interponer recursos ante los jueces ordinarios y la negación de la potestad de dictar resoluciones administrativas finales sobre los hechos y el derecho controvertido, a la vez que puso de relieve que la mera facultad de deducir el recurso extraordinario por inconstitucionalidad o arbitrariedad, no satisfacía las exigencias del artículo 18 de la Constitución Nacional pues si bien es cierto que esta disposición no requiere multiplicidad de instancias, impone al menos -según ha sido uniformemente resuelto- una instancia judicial (Fallos: 244:548; 247:646; 305:129 y 310:2159).

19) Que con particular referencia a la revisión de las resoluciones dictadas sobre beneficios jubilatorios por el Instituto Nacional de Previsión Social y el Intendente de

-//-la Ciudad de Buenos Aires, los pronunciamientos rechazaron los planteos de inconstitucionalidad del art. 14 de la ley 14.236 basados en el carácter limitado de la apelación prevista por esa norma ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo. A tal efecto, el Tribunal consideró que el alcance de dicho recurso satisfacía el requisito de control judicial suficiente en tanto aseguraba la intervención de los jueces que actuaban como tribunal de derecho y decidían sobre la inaplicabilidad de la ley o de la doctrina, como también que -sin necesidad de un precepto legal expreso que lo autorizara- los magistrados tenían facultad de revisar o anular el pronunciamiento administrativo respecto de los hechos controvertidos frente a supuestos de irrazonabilidad, arbitrariedad o denegación de la defensa en juicio (Fallos: 244:548; 247:344 y 646; 248:501; 308:976).

20) Que al modificarse posteriormente el procedimiento para la impugnación de las resoluciones de los organismos previsionales y crearse el fuero especializado de la seguridad social, la Corte decidió que se había ampliado la competencia de los jueces para garantizar la revisión de los actos de la administración que no sólo fijaban el derecho -como lo establecía la derogada ley 14.236- sino también los hechos, y aun cuando esa mayor jurisdicción tenía como límite las cuestiones propuestas y tratadas en sede administrativa, el legislador reconoció a la cámara la posibilidad de producir las pruebas no sustanciadas en la instancia anterior y la de dictar medidas para mejor proveer para no tornar ilusorias las garantías que ofrecía la ley con relación

//-

-//- al examen de las circunstancias fácticas (causas: M.379.XXIV "Muñoz, Agustina Estrella c/ Instituto Nacional de Previsión Social - Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles", Fallos: 315:2685, del 10 de noviembre de 1992 y C.687.XXIV "Craise, Celia Honoria c/ Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles", del 3 de febrero de 1994).

21) Que las consideraciones que surgen de la reseña formulada ponen en evidencia que toda la normativa procesal para revisar los actos de la administración con contenido jurisdiccional, se sustenta en la necesidad de garantizar eficazmente la defensa de los derechos de los particulares; constituye un conjunto de reglas destinadas a proteger los intereses de los administrados ante los posibles desvíos o excesos de aquélla en su accionar hacia el cumplimiento de su objetivo específico de satisfacer el interés público, pues en el trámite administrativo debe existir un equilibrio entre las prerrogativas del poder estatal -fundadas en los requerimientos del bien común- y el respeto a los derechos individuales frente a esas potestades.

22) Que en el caso importa destacar que, frente a la solicitud de reajuste del haber jubilatorio formulada por el actor el 17 de septiembre de 1993, basada en la confiscatoriedad del régimen de movilidad aplicado a su beneficio, la ANSeS dictó resolución el 28 de septiembre de 1994 desestimando el pedido de acuerdo a los fundamentos dados a fs. 104 y 105, al concluir que el cálculo para la determinación y movilidad del haber practicado por ese organismo se había

-//-

-//- ajustado a lo dispuesto por las leyes 18.037 y 23.928, decisión que motivó que el jubilado interpusiera recurso de apelación para ante la ex Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social con fecha 28 de noviembre de 1994, según las prescripciones de los arts. 8, inc. a, y 10 de la ley 23.473 (fs. 99/99 vta. y 106/109).

23) Que después de haber quedado radicado el expediente en la instancia judicial para decidir sobre dicho recurso desde el 15 de diciembre de 1994 y ante la entrada en vigor de la ley 24.463 -B.O. del 30 de marzo de 1995-, el actor dedujo la inconstitucionalidad del art. 24 de esa ley por considerar que al imponerle iniciar un nuevo juicio ante juzgados de primera instancia, la conversión del procedimiento allí dispuesta lesionaba el principio de preclusión y las garantías de propiedad y defensa en juicio (arts. 17 y 18 de la Constitución Nacional) y solicitó que se dictara sentencia sin más trámite, planteo que suscitó el sorteo de la sala y que se corrieran los traslados pertinentes al organismo previsional y al Ministerio Público (fs. 110 vta., 112/ 130).

24) Que el agravio de la ANSeS referente a las restricciones que tendría para el ejercicio del derecho de defensa resulta infundado, habida cuenta que desde que se deduce un pedido de jubilación o de reajuste de haberes, el organismo previsional tiene ocasión de preservar los derechos que le asisten y producir las pruebas pertinentes en el trámite administrativo, cuya dirección le compete como órgano encargado de la aplicación y control de las leyes de la seguridad social; no se le ha negado o limitado posteriormen-

//-

-//-te su participación en la instancia judicial, de modo que no basta para fundar sus objeciones la alegada circunstancia de que el recurso judicial de la ley 23.473 no le daba oportunidad de actuar como "parte contraria".

25) Que aun sin intervenir en estricta calidad de contraparte en los términos que establece la ley 24.463, el organismo previsional tiene legitimación para actuar en defensa de la legalidad del acto administrativo impugnado, como lo pone de manifiesto la participación que ha tomado en la causa, y nada le impide ejercitar ese derecho efectuando las presentaciones conducentes, pues la administración y defensa de sus intereses en la controversia judicial -que son los de los afiliados en su conjunto- no deriva de la calidad de parte demandada de aquel organismo, ni depende de que una norma le confiera el derecho a ser oído antes de la sentencia (confr. Fallos: 243:398 y sus citas), sino de la conveniencia de su intervención en el debate, que se justifica por el carácter de las funciones públicas que desarrolla y procura una mejor aplicación por los jueces de la ley o doctrina legal (Fallos: 240:297; 313:1417).

26) Que, por otro lado, la autoridad previsional sostiene que la violación del derecho de defensa en juicio es consecuencia de que, según la legislación procesal anterior a la ley 24.463, los jueces intervinientes se pronunciaron "en abstracto" respecto de los reclamos de reajuste, sin haber podido desplegar pruebas y argumentaciones.

El agravio es inadmisibles porque, sin abrir juicio sobre las razones consideradas por el legislador para extender a la impugnación judicial de esta clase de actos los

-//-

-//- principios que sostienen la acción contenciosoadministrativa, la opción actual por esta vía no puede interpretarse como la única expresión reglamentaria que se adecua a las garantías establecidas por la Constitución Nacional y, desde tal premisa, el repudio del sistema vigente con anterioridad; máxime, cuando éste no sólo ha sido mantenido en la nueva legislación con respecto a otros actos de la ANSeS, sino que es contemplado por diversos textos legales como herramienta eficaz para impugnar en sede judicial decisiones adoptadas por otros organismos del Estado Nacional (leyes 17.811; 18.248; 20.091; 20.321; 22.231; 22.315; 24.144; 24.481; entre otras).

Además y con particular referencia al caso, no se ha verificado el estado de indefensión que se postula, pues las normas regulatorias del procedimiento bajo el cual se tramitaron las actuaciones administrativas dotaban al organismo de amplias facultades para requerir y producir de oficio las pruebas documentales, testificales, periciales y todas las demás necesarias para el esclarecimiento de los hechos controvertidos conducentes (Fallos: 313:1417; art. 1º, incs. a y f, ley citada; art. 1º, inc. 23, decreto 9101/72; decreto 6178/54), a pesar de lo cual el reclamo fue denegado sin hacer uso de las atribuciones mencionadas. De igual modo, en oportunidad de resolver el pedido de reajuste la autoridad administrativa contó con plenas facultades para desarrollar las razones de derecho que sustentaban su posición, por lo que no se observa en que modo se ha verificado

//-

-//- la afectación de garantías que aducen los apelantes.

27) Que si a todo lo expresado se suma el hecho de que la ANSeS tenía inequívoca oportunidad de tomar conocimiento de los planteos formulados por el actor en la apelación judicial presentada en sede administrativa (arts. 9, primera parte y 10 de la ley 23.473) y de que sabía de la jurisprudencia en materia de determinación y movilidad del haber, pero se limitaba a elevar el expediente al tribunal sin efectuar presentación alguna en la instancia judicial ni requerir la producción de pruebas, no cabe sino concluir en la ineficacia del agravio que se origina en la propia conducta discrecional del organismo.

28) Que refuerza la idea precedente el hecho de que la ley 24.463 mantenga en lo esencial la competencia de la cámara, transformada en tribunal federal, para conocer en las apelaciones deducidas directamente contra las resoluciones administrativas de la ANSeS respecto de las impugnaciones de deudas determinadas por la Dirección General Impositiva, el régimen de subsidios familiares y los conflictos sobre reciprocidad jubilatoria (art. 26, ley citada), circunstancia que también pone de manifiesto la ineficacia de las lesiones constitucionales invocadas por la mera continuación del trámite del juicio en la órbita de la Cámara Federal de la Seguridad Social.

29) Que, a mayor abundamiento, aparece manifiestamente inhábil e hipotético el agravio fundado en las restricciones que tendría el organismo previsional para recurrir ante la Corte, pues la sentencia definitiva que eventualmente llegara a dictar la Cámara Federal de la Seguridad Social

-//-

-//- sería susceptible de la apelación ordinaria prevista por el art. 19 de la ley 24.463, sin que la facultad de deducirla se encuentre supeditada a la conversión del procedimiento establecida en el art. 24 de ese cuerpo legal.

30) Que también queda reducida a una mera conjetura el agravio, sin aportar prueba alguna, acerca de la existencia de un supuesto de gravedad institucional. La sentencia objetada nada ha resuelto sobre la pretensión de reajuste articulada en la apelación del jubilado. Derivar del fallo que ordena continuar el trámite regular de la causa un perjuicio económico con alcances de gravedad institucional, no sólo resulta prematuro en tanto que no es posible anticipar el tenor de esa decisión, sino que pretende condicionar la legalidad y la justicia del pronunciamiento a dictarse (Fallos: 303:926; 304:1069 y 308:1848).

31) Que en cuanto a los agravios deducidos contra la declaración de inconstitucionalidad del art. 24 por lesionar el principio de preclusión, si bien es cierto que las leyes sobre procedimiento y competencia son de orden público y se aplican a las causas pendientes (Fallos: 181:288; 274:64; 295:62 y 306:1223, 1615 y 2101), también lo es que este principio ha sido limitado a los supuestos en que no se venga a privar de validez a los actos procesales cumplidos o se deje sin efecto lo actuado de conformidad con las leyes anteriores (Fallos: 98:311; 200:180; 249:343; 275:109; 281:92; 302:263; 306:1223, 1615, 2101 y 314:280).

32) Que eso último es, precisamente, lo que sucedería en el caso si se admitiera la conversión del procedimiento -dispuesta por el art. 24 de la ley 24.463- para las cau-

-//-sas en que se hubiera deducido recurso de apelación y se encontraren pendientes de sentencia ante la ex Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social, en la medida en que el beneficiario había interpuesto la apelación para ante ese tribunal el 28 de noviembre de 1994, de acuerdo a los arts. 8, inc. a, y 10 de la ley 23.473, vigentes a esa fecha y dicho recurso -como lo ha expresado el a quo y lo reconoce la misma autoridad previsional (fs. 194 in fine)- importóla iniciación de la etapa judicial tendiente a revisar el acto de la ANSeS en la alzada.

33) Que, en esas condiciones, la conversión del procedimiento conduce a negar la existencia y validez del recurso de apelación deducido con arreglo a la legislación en vigor al tiempo en que el actor cumplió con esa carga procesal y le impone la exigencia de iniciar un nuevo juicio, mediante una demanda en la primera instancia, a fin de impugnar la misma resolución que antes había apelado ante la cámara por el trámite de la ley 23.473, lo que equivale a decir que la aplicación de esa norma configuraría un caso claro de retrogradación del proceso, con manifiesta lesión de los principios de preclusión y adquisición procesal.

34) Que, en efecto, al interponerse la apelación antes de que fuera sustituido ese recurso por una demanda contenciosoadministrativa, quedó consumada la facultad prevista en el procedimiento legal para ese acto y no cabe volver, sin afectar gravemente las reglas del debido proceso, a un estadio anterior a esa presentación con el argumento de que ello mejoraría la situación de ambas partes en la defensa de sus derechos, pues la conversión del trámite del expe-

-//-

-//-diente implica retrotraer la causa a la instancia administrativa previa, reiniciar el cómputo de plazos de impugnación que se hallaban fenecidos e imponer al jubilado la exigencia de formular una demanda en primera instancia para evitar consentir la resolución que -cabe reiterarlo- antes había apelado en tiempo y forma legales.

35) Que, al respecto, conviene recordar que tanto el principio de progresividad como el de preclusión procesal reconocen su fundamento en motivos de seguridad jurídica y en la necesidad de lograr una administración de justicia independiente y razonablemente pronta, evitando así que los procesos se prolonguen indefinidamente con desmedro de la garantía constitucional de la defensa en juicio. De modo eminente, pues, obedecen al imperativo de satisfacer una exigencia consustancial al respeto debido a la dignidad de la persona (confr. Fallos: 305:913 y 1753; 307:1608; 308:273; 312:2434; 314:1399 y causa A.277.XXIV "Administración Nacional de Aduanas s/ denuncia contrabando" fallada con fecha 28 de septiembre de 1993), lo que alcanza una significación especial en esta materia en que la postergación de la decisión judicial para imponer el replanteo de la impugnación que se había introducido en el recurso de apelación mediante su reformulación por vía de demanda ante un tribunal de grado inferior, desbarata una situación consolidada a favor del beneficiario y conduce a una privación de justicia respecto de derechos de naturaleza alimentaria que gozan de protección constitucional (art. 14 bis de la Constitución Nacional).

-

//-

-//- 36) Que adquiere particular relevancia señalar que aquí no se trata de una mera modificación legal de la competencia de los jueces, cuestión que -con la salvedad antes formulada- en principio no afecta la garantía del art. 18 de la Constitución Nacional (Fallos: 17:22; 163:231; 310:2845). La conversión de esta causa al nuevo proceso implica lisa y llanamente suprimir el recurso judicial interpuesto válidamente, sacar el expediente del conocimiento de los jueces para retrotraer su estado procesal a la época en que se dictó la resolución administrativa y someter al jubilado a la contingencia de ver clausurada la posibilidad de acceder a una decisión sobre el fondo de la cuestión frente a la eventualidad -nada incierta en reclamos de esta naturaleza- de no poder afrontar dentro del plazo de caducidad -por razones biológicas o económicas- la misma carga procesal que antes había cumplido conforme a derecho.

37) Que del mensaje de elevación del proyecto de la ley de solidaridad previsional surge que la reforma se halla orientada a resolver los aspectos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones que continúan generando un déficit estructural y a restablecer la solidaridad en dicho régimen. Para fundar el cambio del procedimiento de revisión judicial de los actos que "otorguen o denieguen" beneficios o reajustes, se expresa que "se transfiere la Cámara Nacional de la Seguridad Social al fuero federal, estableciendo un trámite acorde con el derecho de defensa en juicio que el Estado debe tener en causas a las que sea sometido". Estas motivaciones sólo aluden a la índole de las resoluciones -//-

-//-administrativas cuya impugnación judicial debe efectuarse por el nuevo régimen vigente, pero no alcanzan para justificar la retrogradación de la causa que había sido recurrida ni para privar de efectos a los actos cumplidos al amparo de la preclusión, ello sin desatender a la situación de desequilibrio financiero que sustentó la ley 24.463, pues no se advierte razón alguna vinculada a esa circunstancia o de solidaridad que autorice a recomenzar el juicio al punto de anular la apelación judicial ya existente.

38) Que es necesario dejar en claro que si se pretende que la conversión del procedimiento -con los efectos antes señalados- constituye una medida necesaria para lograr el saneamiento del régimen previsional, no por eso quedaría excluida del control de constitucionalidad que corresponde a los tribunales y en última instancia a esta Corte, a fin de establecer mediante el examen de la razonabilidad si el artículo 24 aludido no burla las garantías superiores. Ese examen debe ser más cuidadoso y estricto cuando la causa que se invoca para aplicar dicha norma lleva a desatender la consideración oportuna de reclamos relativos a contingencias contempladas por el sistema de seguridad social e impone la necesidad de iniciar nuevamente la impugnación judicial en una instancia anterior a la que tenía radicación.

39) Que si bien es cierto que la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal es un acto de suma trascendencia institucional y que el acierto o conveniencia de las soluciones legislativas no son puntos sobre

//-

-//-los que quepa pronunciarse al Poder Judicial, no lo es menos que las leyes son susceptibles de cuestionamiento 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: 304:972; 305:159; 307:906; 308:418; 311:395, 460, 1435 y 2478; causa B.205.XXIV "Bozzano,Edgardo c/ Estado Nacional", del 13 de junio de 1995).

40) Que, en el caso, las razones expresadas bastan para demostrar que el artículo 24 de la ley 24.463 no constituye una reglamentación razonable de las normas superiores en juego (arts. 14 bis, 18 y 28 de la Constitución Nacional); en consecuencia, resulta ajustada a derecho la sentencia que declaró la inconstitucionalidad de esa disposición legal ya que cuando un precepto frustra o desvirtúa los propósitos de la ley en que se encuentra inserto, de modo tal que llegue a ponerse en colisión con enunciados de jerarquía constitucional o su aplicación torne ilusorios derechos por ellos consagrados, le es lícito al juzgador apartarse de tal precepto y dejarlo de aplicar a fin de asegurar la primacía de la Ley Fundamental, como medio de afianzar la justicia que está encargado de administrar. Esa atribución moderadora constituye uno de los fines supremos del Poder Judicial y una de las mayores garantías con que se ha entendido asegurar los derechos contra los abusos posibles de los

-//-

22 H. 40. XXXII.
H., O. c/ ANSeS s/ reajustes por
movilidad.

-//- poderes públicos (confr. Fallos: 308:857; 311: 1937).

Por ello, corresponde declarar procedentes los
recursos extraordinarios y confirmar la sentencia apelada.
Notifíquese y remítase. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE
O'CONNOR - GUILLERMO A. F. LOPEZ - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

ES COPIA