

I-72366



"POY MARIA MERCEDES C/ PROVINCIA
DE BUENOS AIRES S/
INCONSTITUCIONALIDAD DE LEY 11.761
Y 13364"

La Plata, 25 de octubre de 2017.

AUTOS Y VISTOS:

Los señores Jueces doctores Soria, de Lázzari y Natiello y la señora Jueza doctora Kogan dijeron:

I. Que la Caja accionada plantea la inadmisibilidad de la demanda con sustento en que los reclamos respecto de la ley 11.761 resultan extemporáneos a tenor de las disposiciones del art. 684 del C.P.C.C. de la Provincia. Solicita al Tribunal que considere "...la cantidad de años transcurridos desde la entrada en vigencia de la ley cuya inconstitucionalidad se pretende y la fecha de interposición de la demanda" (v. fs. 55 y 55 vta.).

II. Al contestar el traslado que se le confiriera, la actora argumenta acerca de la tempestividad de la acción, señalando que este Tribunal ha dicho que el plazo del art. 684 del C.P.C. y C. no rige en los casos que se ataquen normas que regulen el beneficio de la jubilación.

Cita jurisprudencia de este Tribunal en apoyo de la inaplicabilidad al caso del plazo establecido por el artículo 684 del C.P.C.C.

III. En orden a la invocada extemporaneidad de la demanda corresponde, en primer lugar, discernir si en el caso se está o no en presencia de derechos de naturaleza patrimonial, para luego establecer si resulta de aplicación

I-72366

el plazo de caducidad de la acción previsto en el C.P.C.C. (cfr. arts. 684 y 685, C.P.C.C.).

1. Tradicionalmente esta Suprema Corte consideró que el plazo establecido por el art. 684 del Código Procesal Civil y Comercial para la interposición de la demanda de inconstitucionalidad, no rige en casos en que se atacan normas regulatorias de un beneficio previsional, encuadrando esos supuestos en las situaciones incluidas en la excepción prevista por el art. 685 de la ley ritual (conf. causas I. 1287, "Ilid", sent. de 28-III-1989; I. 1562, "Vidal", sent. de 6-VIII-1996; I. 1659, "Koch", sent. de 29-IV-1997; I. 2035, "Rosende de Aranoa", sent. de 9-II-1999; I. 2075, "Ubalдини de Barbieri", sent. de 8-III-2000 -entre otras-).

Esta lectura de las reglas que organizan la admisibilidad de la acción originaria de inconstitucionalidad (arts. 684 y 685, C.P.C.C.) estuvo influida por una serie de circunstancias que en la actualidad no se configuran. Entre otras, es claro que en la época en que dicha interpretación se forjó, el tránsito de planteos de inconstitucionalidad por las vías ordinarias de impugnación, en casos administrativos, se hallaba fuertemente restringido, por cuanto se sostenía -bajo el régimen de la ley 2961- que eran admisibles excepcionalmente y sólo como coadyuvantes de una pretensión de ilegitimidad sometida a decisión de esta Corte en instancia originaria y exclusiva (ver causas B 49.592, "Hernández", sent. del 10-II-1987, en "Acuerdos y Sentencias", 1987-I-84 y sus citas).

Sin embargo, el nuevo ordenamiento constitucional surgido de la reforma de 1994 y su desarrollo legislativo obliga a revisar dicha posición. Luego de consagrar como

I-72366

principio la tutela judicial continua y efectiva y el acceso irrestricto a la justicia (art. 15), la Constitución instaura la garantía del amparo, previendo expresamente que en su ámbito el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la ley en que se funde el acto u omisión lesivos (art. 20). A su vez, se ha conformado el fuero especializado en la materia administrativa de carácter descentralizado (art. 166) y una ley procesal (ley 12.008) que, en cuanto aquí concierne, establece que la competencia contencioso administrativa no es desplazada cuando para la resolución del caso fuere necesario declarar la inconstitucionalidad de leyes, de ordenanzas municipales o de actos administrativos de alcance general o particular (art. 3).

Una razonable armonización entre el régimen de la instancia originaria ante la Corte -para que los particulares acudan con impugnaciones constitucionales en forma directa, en principio, dentro de un plazo determinado- y la posibilidad expresamente reconocida de articular planteos de esa índole en el marco de las acciones contencioso administrativas ante los jueces de grado (art. 3, ley 12.008), requiere ajustar la antigua comprensión del art. 685 del C.P.C.C., que erigía en no patrimoniales a la totalidad de los reclamos de la materia previsional.

Con ello se respeta el sentido y la finalidad previstos por el constituyente para esta singular herramienta (cfr. art. 161, inc. 3° Const. prov.) de acuerdo a los específicos contornos que le ha dado el legislador (cfr. arts. 683 y sgts.).

En esa línea ha transitado la jurisprudencia más reciente del Tribunal, luego de la entrada en vigencia de la ley 12.008 -texto según ley 13.101-, deslindando aquellos

I-72366

casos previsionales en los que el objeto de la pretensión evidenciaba un contenido patrimonial (doctr. causas I 2219 "Serrano González", sent. del 3-IV-2008; I. 1995 "Sabatini", sent. del 5-XI-2008; I. 70.883 "D'Argenio", res. del 19-V-2010; I. 3135 "Salvatierra", sent. del 7-VII-2010) de aquellas otras en las que la controversia involucraba, esencialmente, el derecho al acceso a un beneficio de la seguridad social (doctr. causas I. 2110 "Iriarte Madoz", sent. del 6-X-2004 e I. 2175 "Torregrosa Lastra", sent. del 15-XII-2010, entre otras); rechazándose por extemporánea la demanda cuando se hallaba en juego de modo esencial un reclamo de índole económico, centrado en el aspecto patrimonial de la prestación previsional o el cumplimiento de ciertos recaudos pecuniarios.

2. Por lo demás, en el actual estado de cosas, mantener el criterio que no reconoce la distinción antes señalada da lugar a situaciones disfuncionales para el servicio de justicia, pues propicia la tramitación simultánea de distintos tipos de litigios, ante diferentes órganos judiciales, dirigidos a cuestionar una misma norma. Se tienen a la vista numerosos procesos, con pretensiones análogas a la aquí analizada, en los que se demandó ante el fuero especializado y este Tribunal conoce por vía de recurso extraordinario (v. causa A. 69.664, "González", sent. de 6-V-2009; A. 70.935 "Caminiti", A. 70.936 -ambas sents. del 22-V-2013-; A. 71.591 "Conter"; A. 71.626 "Lluna" -ambas sents. del 6-XI-2013; A. 72.244 "Rodríguez Pacio", sent. del 4-III-2015, entre otros). Más aún, se han detectado casos en los que se demandó simultáneamente ante órganos de la instancia de grado y esta Suprema Corte, situación que obligó a adoptar medidas instructorias para que los accionantes

I-72366

sanearan la irregular tramitación (v. causas I. 72.333, "Ferrando" e I. 72.278, "Angelinetti", entre otras).

En suma, el mantenimiento en estos casos del criterio anterior, no sólo contribuye a la proliferación de excepciones de litispendencia, sino que, indudablemente, entorpece por obvias razones la regular prestación del servicio de justicia.

3. Este es uno de los primeros casos, de una gran cantidad de juicios relativos a la constitucionalidad de la ley 11.761 y sus modificatorias, que llega a conocimiento del Tribunal para resolver un planteo concreto sobre la tempestividad de la demanda. Al menos con los hechos aquí descriptos, pues el único antecedente en el que el Tribunal se expidió al respecto, involucraba una acción promovida con carácter preventivo, en la que el cuestionamiento de la norma se planteó antes de que le fuera aplicada, y por tanto regía el segundo párrafo del art. 685 del C.P.C.C. (ver causa I. 1980 "Bruno", sent. del 27-XI-2013).

La actora afirma ser beneficiaria de la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires, habiendo consolidado su derecho al amparo de las leyes anteriores a las aquí impugnadas (v. detalle de fs. 55 vta.). Es decir, se está ante un agravio centrado, exclusiva o sustancialmente, en la cuantía del haber y vinculado con lo que se alega como una indebida aplicación de ciertas normas de la ley 11.761 que, si bien fueron declaradas inconstitucionales por este Tribunal, actualmente se encuentran derogadas. De tal modo, el caso, tal cual se expone en la demanda, se relaciona más con la aplicación que de esas normas efectuó durante cierto lapso —y continuaría haciéndolo— la Caja citada como tercero,

I-72366

que con la validez o invalidez constitucional de tales reglas consideradas en abstracto.

Así, luego de enumerar los artículos de las leyes impugnadas que cuestiona, la actora justifica la promoción de la demanda afirmando que con tales disposiciones "...se viola irremediablemente el derecho de propiedad consagrado en la Constitución provincial al menoscabar sustancialmente la proporcionalidad en la determinación del haber previsional que consagra la Ley 5678..."

Como corolario, solicita se haga lugar al pedido de inconstitucionalidad, con más los intereses, costos y costas.

En suma, de los términos que se desprenden del escrito de inicio resulta evidente el contenido patrimonial de los derechos que se dicen conculcados, objeto que define el contenido de la acción (cfr. art. 684, C.P.C.C.), sin que se halle justificada la aplicación de la excepción prevista en el art. 685 del código de rito.

4. Ahora bien, las leyes 11.761 y 13.364 impugnadas en el proceso, iniciaron su vigencia en diciembre de 1995 y noviembre de 2008, respectivamente, mientras que la demanda fue presentada el 18-XII-2012 (v. sello fechador al pie de fs. 17 vta.); esto es, a diecisiete años de dictada la primera y a cuatro de la fecha en que la segunda recobraría operatividad.

Frente a tales circunstancias, el vencimiento del plazo señalado resultaría un obstáculo a la posibilidad de ventilar en esta instancia un planteo como el propuesto (causas I. 2219; I. 1995, entre muchas otras), sin perjuicio de los restantes caminos procesales a los que la demandante

I-72366

podiera acudir en defensa de los derechos constitucionales que dice tener conculcados (doctr. causas "Rolfo, Mateo y otros c/ Municipalidad de San Pedro", sent. del 7-III-1967, "Jurisprudencia Argentina", 1967-VI-511, reiterada en I. 2170, "Asarchuk", sent. del 10-III-2010; I. 3631 "Grammatico Mazzari, sent. del 6-X-2010).

5. Con todo, no pueden soslayarse las particularidades que exhibe el caso, en tanto involucra un ajuste en la interpretación de los arts. 684 y 685 del C.P.C.C. en esta materia. Deben adoptarse, entonces, las medidas necesarias para evitar –en éste como en todos los procesos en trámite a la fecha de la presente– que un exceso de rigor en la aplicación de las normas procesales genere un menoscabo del derecho a la tutela judicial efectiva y el acceso a la jurisdicción (art. 15, Const. prov.).

Es por ello que la aplicación en el tiempo de esta nueva interpretación ha de ser presidida por una especial prudencia fijando anticipadamente el preciso momento en que dicho cambio comenzará a operar (CSJN, doct. causa "Tellez", Fallos 308:552).

En consecuencia, corresponde declarar que el criterio desarrollado en los apartados III-3 y 4 de este voto y que involucra la aplicación del plazo de caducidad previsto en el art. 684 del Código Procesal Civil y Comercial para causas análogas al *sub lite*, comenzará a regir para todos aquellos juicios iniciados con posterioridad a la fecha de la presente resolución.

IV. En atención a las circunstancias en que fuera promovida la demanda y demás constancias de la causa, las

I-72366

costas se imponen por su orden (art. 68, segundo párrafo, del C.P.C.C.).

El señor Juez doctor Pettigiani, dijo:

Sin perjuicio de la valoración que podría efectuarse respecto del criterio desarrollado en el voto de los ministros que anteceden, juzgo que la solución allí postulada no resulta aplicable en la especie.

En efecto, y conforme se puntualiza en la referida opinión, este Tribunal ha sostenido que el plazo para la interposición de la demanda de inconstitucionalidad, establecido en el artículo 684 del C.P.C.C., no rige en casos en que se controvierten normas que regulan el derecho al goce de un beneficio jubilatorio, pues la naturaleza de la cuestión forma parte del derecho a la seguridad social e integra el plexo de los derechos de la personalidad y, por esa circunstancia, resulta alcanzada por la excepción prevista en el artículo 685 -párrafo primero- del citado Código Procesal (conf. I. 1659, "Koch", sent. del 29-IV-1997; I. 2035, "Rosende de Aranoa", sent. del 9-II-1999; I. 1252, "Ponce", sent. del 2-VII-2003; I. 2110, "Iriarte Madoz", sent. del 6-X-2004; entre otras).

Por otra parte, en numerosos precedentes similares al *sub examine*, en los que también se ponía en tela de juicio la constitucionalidad, entre otros, del artículo 25 de la ley 11.761, señalé, de un lado, que el derecho previsional debía examinarse atendiendo a su doble carácter puesto de manifiesto en el estatus jubilatorio y en el disfrute de la prestación. Y, del otro, que lo regulado por aquel precepto legal no se vinculaba con el *quantum* del beneficio previsional, sino que tenía relación exclusiva con la adquisición del estatus jubilatorio; aspecto sobre el que

I-72366

correspondía analizar la eventual afinidad de esa norma al texto constitucional (conf. mis votos en causas I. 1920, "Laportilla" e I. 1953, "Isetto", ambas sentencias del 21-VI-2006; I. 1930, "Calligo", sent. del 16-IV-2008; entre muchas).

De allí que, en mi opinión, el caso de autos, en tanto el cuestionamiento al mencionado artículo 25 integra el planteo impugnativo ensayado por la actora (cfr. pto. V.A. del escrito de demanda), resulta subsumible en la doctrina de esta Suprema Corte a la que antes hice referencia -que ciertamente no es abandonada en el voto precedente- y obsta, con ello, la estimación favorable de la objeción a la admisibilidad de la demanda (por extemporánea) formulado por la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires (art. 685, primer párrafo del C.P.C.C.).

El señor Juez doctor Negri, dijo:

No comparto los reparos formulados por la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

Con el objeto de enmarcar la cuestión controvertida y a propósito de la solución propiciada por los magistrados que abren el acuerdo, creo necesario señalar que la Constitución provincial mantiene un sistema de control de constitucionalidad estructurado sobre las siguientes pautas.

El art. 57 establece que los jueces no deben aplicar las normas que vulneren la Constitución. Los cauces procesales contemplados con las reformas introducidas en el año 1994 para que el ciudadano inste un pronunciamiento de

I-72366

tal naturaleza, -sin perjuicio del compromiso para que el juez se expida de oficio en la materia, que no constituye cuestión en el presente- son a través de la acción de amparo (art. 20 inc. 2º, último apartado) y de cualquier otro proceso abierto ante la Justicia ordinaria. En estos últimos puede introducirse el planteo constitucional, ya como cuestión sustancial o de modo incidental en un proceso principal.

En particular, hallándose en juego la materia contencioso administrativa, el artículo 3º de la ley 12.008 -texto según ley 13.101- prevé la posibilidad de introducir el embate constitucional dentro del proceso respectivo.

No obstante, las atribuciones conferidas por el art. 161 inc. 1º de la Constitución le atribuyen a esta Suprema Corte competencia para ejercer la jurisdicción "originaria" y de "apelación" en el conocimiento y resolución acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas. Se trata de una asignación y otra.

Es decir, no existe impedimento de índole constitucional o legal que limite la elección de la vía procesal por la cual opta el particular. En el juicio de primera instancia pudo introducir la cuestión constitucional y arribar -eventualmente- a esta Corte en grado de apelación por el recurso específico (arts. 299 al 303, C.P.C.C.), pero nada obsta a la promoción de la acción originaria de tal naturaleza (arts. 683 al 688, C.P.C.C.), como efectivamente lo hiciera.

Posiblemente la índole previsional de los derechos en juego y los antecedentes jurisprudenciales determinaron que la actora eligiera la vía de un proceso pleno para debatir

I-72366

la cuestión, descartando el resto de las opciones procesales a su alcance.

En definitiva, el control de constitucionalidad que ejerce la Suprema Corte de Justicia reconoce una doble vertiente, que proviene tanto de la promoción de la demanda originaria, como del recurso que arriba en grado de apelación. No constituyen instancias sustitutivas, sino alternativas de las que dispone el ciudadano para hacer efectiva la primacía constitucional (cfr. mi voto en la causa I. 1619 "Quintero Palacios", sent. del 14-VII-1998).

Siendo ello así, la elección formulada en el caso por la actora para acudir por la vía de la acción originaria de inconstitucionalidad resulta a mi juicio procedente (arts. 161 inc. 1º, primera parte de la Constitución provincial y 683 al 688 del C.P.C.C.).

II. Sentado lo anterior, en relación a la defensa formal planteada y tal como lo pusieran de resalto los votos precedentes, este Tribunal ha sostenido que el plazo establecido por el art. 684 del Código Procesal Civil y Comercial para la interposición de la demanda de inconstitucionalidad no rige en casos en que se atacan normas que regulan el derecho al goce de un beneficio previsional.

Ello desde que la naturaleza de la cuestión forma parte del derecho de la seguridad social -e integra el plexo de los derechos de la personalidad-, encontrándose tal situación incluida en la excepción prevista por el art. 685 de la ley ritual (conf. causas I. 2035, "Rosende de Aranoa", sent. del 9-II-1999; I. 1659, "Koch", sent. 29-IV-1997; I. 2035 "Rosende de Aranoa", sent. del 9-II-1999; I. 1252

I-72366

"Ponce", sent. del 2-VII-2003; I. 2110 "Iriarte Madoz", sent. del 6-X-2004, entre muchas otras).

A mayor abundamiento cabe resaltar que el art. 39 inc. 3 de la Constitución provincial que consagra los principios en materia de seguridad social establece su irrenunciabilidad. En forma concordante, el art. 14 bis de la Constitución nacional determina como caracteres de la seguridad social los de ser integral e irrenunciable.

En consecuencia, considerando que la pretensión constitucional recae sobre una prestación de índole alimentaria y de carácter personalísimo -tal como lo he destacado al resolver la medida cautelar de fs. 26/29-, corresponde rechazar el planteo de extemporaneidad deducido por la Caja citada como tercero en el proceso (art. 685, primer párrafo del C.P.C.C.).

Costas a la vencida (art. 68, C.P.C.C.).

Por ello, la Suprema Corte de Justicia

RESUELVE:

1. Rechazar el planteo de extemporaneidad de la demanda formulado por la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

2. Por mayoría, declarar que a partir de la fecha de esta resolución comenzará a aplicarse el plazo previsto en el art. 684 del CPCC para las acciones de inconstitucionalidad que involucren planteos análogos al presente.

3. Por mayoría, las costas se imponen por su orden (art. 68, segundo párrafo, CPCC).

Regístrese y notifíquese.

I-72366

HILDA KOGAN

EDUARDO JULIO PETTIGINI

HECTOR NEGRI

EDUARDO NÉSTOR DE LÁZZARI

DANIEL FERNANDO SORIA

CARLOS ANGEL NATIELLO

JUAN JOSÉ MARTIARENA
Secretario

Registrada bajo el N°

