



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA IV

Expte. 15947/2012/CA2 “BARRA RODOLFO CARLOS C/ EN – Mº
DESARROLLO SOCIAL – CNPA S/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”

Buenos Aires, 1º de julio de 2014.-

Y VISTOS:

El recurso de apelación interpuesto a fs. 133 contra la resolución de fs. 131 y vta.; y

CONSIDERANDO:

I. Que el doctor Rodolfo Carlos Barra interpuso la presente acción declarativa de certeza contra el Estado Nacional (Ministerio de Desarrollo Social, Comisión de Pensiones Asistenciales), a fin de que se despejara el estado de incertidumbre respecto del derecho que le asistía a acogerse a los beneficios de la ley 19.939, vigente hasta 31 de diciembre de 1991, en atención a su desempeño como ex Juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Subsidiariamente, y en caso de que no se admitieran los argumentos constitucionales invocados para acceder a la asignación mensual vitalicia allí prevista, solicitó que se le reconociera el cumplimiento del requisito establecido en el art. 2º de la ley 24.018.

Señaló que había asumido como juez del Alto Tribunal el 25 de abril de 1990 y que su renuncia al cargo había sido aceptada el 20 de diciembre de 1993.

Indicó que, a pesar de que la ley citada en primer término no exigía una edad mínima para acceder al beneficio previsional, había considerado correcto aguardar tener 65 años para solicitarlo, por ser la edad fijada por las leyes vigentes, pero acotó que como estaba en vísperas de cumplirlos iniciaba este proceso para que se diera certeza sobre el derecho a gozarlo.

Agregó que antes de que se hiciera efectiva la derogación de esa ley se había promulgado la 24.018 que fijaba dos tipos de prestaciones previsionales: en el capítulo 1º, del título I, regulaba una prestación no contributiva para, entre otros, los jueces de la Corte y en el capítulo 2º, una jubilación especial contributiva, previa acreditación de los requisitos allí establecidos.



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA IV

Expte. 15947/2012/CA2 “BARRA RODOLFO CARLOS C/ EN – Mº DESARROLLO SOCIAL – CNPA S/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”

Añadió que para acceder a la “asignación mensual vitalicia” se exigía que los jueces de la Corte hubieran cumplido 65 años, con 30 años de servicios o 20 con aportes y se hubieran desempeñado como mínimo cuatro años en el ejercicio de sus funciones.

En ese contexto, consideró que resultaba necesario precisar la cuestión jurídica sometida a conocimiento del tribunal, respecto de la que se requería una declaración de certeza.

Al respecto, señaló que se había desempeñado como juez de la Corte durante casi tres años y ocho meses, motivo por el cual parecería que, en su caso, no se cumplirían los recaudos para acceder a la asignación y tampoco podría acceder a la jubilación ordinaria prevista en el capítulo II de la ley 24.018 por no haberse desempeñado diez años en el cargo, ni quince en el Poder Judicial.

Sin embargo, a pesar de que no había cesado en el cargo durante la vigencia de la ley 19.939, manifestó que debían considerarse cumplidos los requisitos para acceder a la renta vitalicia por ella creada y, en subsidio, los necesarios para acceder a la fijada por la ley 24.018, y solicitó que así fuera declarado judicialmente en este proceso, a fin de que, al cumplir los 65 años, pudiera solicitar la asignación bajo el régimen correspondiente.

Consideró que en el caso se cumplían los requisitos de procedencia que la Corte delineó para la acción declarativa en Fallos: 310:606.

Al respecto indicó que a) existía un estado de incertidumbre respecto de sus derecho previsionales derivados del ejercicio del cargo de juez de la Corte; b) tenía un interés jurídico suficiente pues se encontraba frente a un acto en ciernes de la Administración que podría provocarle un daño evitable si se contaba con la declaración de certeza solicitada y c) no existía otro medio legal para poner fin inmediatamente a la cuestión.

Sobre el último recaudo, agregó que transitar la vía administrativa para obtener un acto denegatorio del beneficio y después cuestionarlo judicialmente, no era compatible con la protección que debía darse a las cuestiones previsionales, lo que justificaba sobradamente la obtención de una declaración de certeza preventiva, como había hecho la Corte en el caso “Craviotto” (Fallos: 322:752), respecto de la vigencia de la ley 24.018 frente a su pretendida derogación por el decreto 78/94.



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA IV

Expte. 15947/2012/CA2 “BARRA RODOLFO CARLOS C/ EN – Mº DESARROLLO SOCIAL – CNPA S/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”

II. Que, a fs. 113/121, la demandada cuestionó la acción elegida y, en lo que aquí interesa, opuso las excepciones de falta de agotamiento de la vía administrativa y de falta de legitimación activa.

Respecto de la primera, sostuvo que el actor había ocurrido a la instancia judicial sin haber interpuesto el reclamo administrativo previo previsto por la ley 19.549 y sus modificatorias, por lo que carecía temporariamente de acción.

Resaltó la necesidad del agotamiento de la vía administrativa a través del pertinente reclamo para acceder a los estrados judiciales, requisito que no se había cumplido.

Señaló que el caso no se encontraba comprendido en las excepciones previstas por el art. 32 de la ley 19.549.

Concluyó que el actor debió haber requerido un acto de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales y recién, frente a un resultado adverso a sus intereses, haber iniciado la acción judicial.

Agregó que el demandante no había dado razones suficientes para presumir la ineficacia del procedimiento administrativo que estaba a su alcance para sacarlo de su estado de duda.

Puntualizó que ello imponía el rechazo *in limine* de la demanda.

En cuanto a la falta de legitimación activa, sostuvo que el actor debió haber demostrado la existencia de un interés directo, concreto, actual y suficiente para que el Poder Judicial se encontrara habilitado para actuar, circunstancia que no fue acreditada en autos.

Añadió que la falta de agravio concreto lo privaba de legitimación activa para actuar.

A fs. 123/125, el actor contestó el traslado conferido y solicitó el rechazo de las excepciones.

III. Que, a fs. 131 y vta., la señora juez, haciendo suyos los argumentos esgrimidos con el fiscal federal a fs. 128/129 vta., rechazó la falta de agotamiento de la vía administrativa y la falta de legitimación activa. Con costas.



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA IV

Expte. 15947/2012/CA2 “BARRA RODOLFO CARLOS C/ EN – Mº DESARROLLO SOCIAL – CNPA S/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”

Respecto de la primera, la rechazó en atención la naturaleza del proceso en trámite.

Con relación a la segunda, no puede soslayarse –por la remisión indicada– que “*la falta de legitimación activa no luce manifiesta, motivo por el cual propicio su rechazo*” (énfasis agregado).

IV. Que, contra esa decisión, la demandada interpuso y fundó recurso de apelación (fs. 133 y 138/139 vta.), que fue contestado por su contraria a fs. 141/142 vta.

En primer término, sostuvo que el argumento dado por el fiscal federal para rechazar la falta de agotamiento de la vía administrativa –al que se había remitido la juez– era vago y erróneo.

Indicó al respecto, que el art. 322 del código procesal, preveía para la admisibilidad de la acción declarativa que la “...*falta de certeza pudiera producir un perjuicio o lesión actual al actor y éste no dispusiera de otro medio legal...*”.

Sostuvo que el demandante no había demostrado el perjuicio o lesión actual y señaló que precisamente el medio legal del que aquel disponía para hacer cesar su incertidumbre era la interposición del correspondiente reclamo administrativo.

Aclaró que la cuestión bajo examen no se encontraba incluida en las excepciones previstas por el art. 32 de la ley 19.549.

Concluyó en que la acción declarativa de certeza sólo correspondía en caso de que no hubiera otro medio para obtener respuesta a su incertidumbre, pero, en el caso, el actor había querido evitar la etapa administrativa, tal vez por tener la certeza de su falta de derecho a la obtención de la asignación vitalicia que pretendía.

Por otra parte se agravió del rechazo de la excepción de falta de legitimación activa. Consideró que tal ausencia era manifiesta ante la inexistencia de agravio para el actor que le permitiera ocurrir ante la sede judicial. Ello era así, toda vez que al no haber iniciado petición alguna ante el Ministerio no se había dictado ningún acto administrativo que eventualmente menoscabara su supuesto derecho a percibir la asignación vitalicia.



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA IV

Expte. 15947/2012/CA2 “BARRA RODOLFO CARLOS C/ EN – Mº DESARROLLO SOCIAL – CNPA S/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”

V. Que, a fs. 147/148 vta., el señor Fiscal General subrogante indicó que el actor había iniciado una acción declarativa en los términos del art. 322 del CPCCN a fin de obtener certeza en cuanto al derecho jubilatorio que le asistía estando próximo a la edad para solicitarlo.

Por tal motivo, indicó, quedaba descartada la naturaleza reclamatoria o impugnatoria de la presente demanda.

Así las cosas, atento a la vía elegida y a los términos de la demanda entendió que no resultaban aplicables al caso los recaudos de admisibilidad de la acción procesal contencioso administrativa.

Por otro lado, señaló que la exigencia de transitar la vía administrativa implicaría desconocer la necesidad de tutela judicial inmediata que, en asuntos como el presente, tiende a dilucidar el estado de falta de certeza entre la parte actora que cuestiona la actitud del Estado y éste último. Al respecto hizo notar que, en autos, la demandada sostenía la inaplicabilidad de las dos leyes invocadas por el actor como sustento de su derecho (confr. fs. 118/120).

También consideró atendible el argumento del accionante relativo a que en materia previsional se justificaba sobradamente la obtención de una certeza preventiva sobre el alcance de las normas involucradas en el caso.

Además indicó que, al momento de iniciar la demanda, el actor no podía acudir a la sede administrativa por cuanto no había cumplido 65 años de edad que era la exigida tanto en el régimen general previsto en la ley 24.241 como el específico aplicable a los jueces de la Corte Suprema.

En tales condiciones, ponderando la naturaleza de la acción deducida y teniendo en cuenta el principio *pro actione* dictaminó que debía confirmarse el pronunciamiento apelado en lo relativo a la habilitación de la instancia.

VI. Que se debe recordar que los jueces no están obligados a seguir a las partes en todas y cada una de las argumentaciones que pongan a consideración del Tribunal, sino tan sólo en aquéllas que sean conducentes para decidir el caso y que basten para dar sustento a un pronunciamiento válido (Fallos: 297:140; 301:970, entre otros).



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA IV

Expte. 15947/2012/CA2 “BARRA RODOLFO CARLOS C/ EN – Mº DESARROLLO SOCIAL – CNPA S/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”

VII. Que, en primer término, cabe señalar que la acción declarativa de certeza, en tanto no tenga carácter simplemente consultivo ni importe una declaración meramente especulativa y responda a un “caso” que busque prevenir los efectos de un acto en ciernes –al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen federal– y fijar las relaciones legales que vinculan a las partes en conflicto, constituye “causa” en los términos de la Ley Fundamental (Fallos: 307:1379; 310:606; 311:421; 320:1556 y 322:1253). Ello sentado, la cuestión debatida en autos encuadraría, en principio, en tales exigencias, por lo que cabe su examen.

Es así, toda vez que no puede soslayarse la incertidumbre que pesa sobre el régimen aplicable al actor, máxime teniendo en cuenta que ya cumplió 65 años, edad fijada en el régimen general para solicitar el beneficio jubilatorio o la asignación mensual vitalicia prevista en la ley 24.018.

En este marco, la pretensión, tal como ha sido planteada, no requería agotar la vía impugnatoria en los términos de los arts. 23 y 24 de la ley 19.549 ni la reclamatoria contemplada en los arts. 30 y 31 de esa ley.

Lo antedicho, sumado a que resulta aplicable al caso el principio *pro actione* a fin de lograr una tutela judicial efectiva, llevan a considerar que no resulta exigible recorrer la vía administrativa previa (Fallos: 331:337) y, en consecuencia, rechazar la excepción basada en la ausencia de su agotamiento.

VIII. Que en relación con la excepción de falta de legitimación activa, cabe señalar que la señora juez la desestimó por considerar que no lucía “manifiesta” en los términos del código de rito (ver al respecto, lo manifestado por el señor fiscal de la anterior instancia, a fs. 130 y vta., a cuyos términos se remitió la *a quo*).

En ese contexto, los agravios de la demandada contra el rechazo de la excepción de falta de legitimación activa, no pueden ser abordados por esta alzada.

Al respecto, el art. 353 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación establece que, en tal supuesto, “la decisión será irrecurrible”.



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA IV

Expte. 15947/2012/CA2 “BARRA RODOLFO CARLOS C/ EN – M° DESARROLLO SOCIAL – CNPA S/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”

Sobre el punto, la jurisprudencia del fuero tiene dicho que es inapelable la resolución del juez cuando decidiera que la excepción de falta de legitimación para obrar en el actor o demandado no es manifiesta (art. 353, 2° párrafo del CPCCN) (conf. Sala V, expte. número 37.891/99, “Lugones Ana María y otros c/M° de Salud de la Nación y/o EN s/proceso de conocimiento”, sentencia del 3/10/01; entre otros) y que ello es así por cuanto, diferida dicha excepción como cuestión de mérito, será materia de consideración en la sentencia definitiva y en ese momento recién podrá surgir el perjuicio a quien planteó la defensa si es desestimada (Fenochietto, Carlos Eduardo, “Código Procesal Civil y Comercial de la Nación”, comentado, anotado y concordado, T. 2, Ed. Astrea-2001, pág. 410; Sala III, expte. 164.522/02, “Peralta Manuel Esteban c/ EN -M° Defensa- Resol 307/02 IAF s/proceso de conocimiento”, sent. del 30/06/06; y esta Sala, “Fragas Silvia Beatriz y otros c/ EN- M° Educación – Ley 25053 s/ empleo público”, sentencia del 15/8/13).

Asimismo, cabe recordar que el tribunal de alzada, como juez del recurso, tiene la facultad de revisarlo de oficio o a petición de parte tanto en cuanto a su procedencia como a la forma en que ha sido concedido, inclusive respecto de la extensión y el alcance de lo apelado (confr. esta sala, causa “Arrosio”, del 30/9/93).

En consecuencia, la apelación de la demandada respecto de este aspecto de la decisión debe ser tenida por mal concedida. Tal circunstancia, como se dijo, no implica un pronunciamiento definitivo sobre la condición de parte del actor en la relación jurídica sustancial invocada en el caso sino que conduce a postergar su análisis hasta el momento de la sentencia definitiva.

Por ello, corresponde rechazar los agravios esgrimidos al respecto, y diferir el tratamiento de la excepción planteada para el momento del dictado de la sentencia definitiva.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dictaminado por el señor Fiscal General, SE RESUELVE:

1) Rechazar el recurso planteado por la demandada en lo relativo a la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa, con costas (art. 68 C.P.C.C.N.).



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA IV

Expte. 15947/2012/CA2 “BARRA RODOLFO CARLOS C/ EN – Mº
DESARROLLO SOCIAL – CNPA S/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”

2) Declarar mal concedida la apelación contra el rechazo
de la defensa de falta de legitimación activa, con costas por su orden en atención
al modo en que se resuelve (art. 68, segundo párrafo del C.P.C.C.N).

Regístrese, notifíquese y devuélvase.

ROGELIO W. VINCENTI

JORGE EDUARDO MORÁN

MARCELO DANIEL DUFFY