



Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL - SALA 2

CAUSA N°88272/2016

Sentencia Interlocutoria

**AUTOS: PANNO SALVADOR ANTONIO Y OTROS c/ MINISTERIO DE JUSTICIA SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS Y OTRO s/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG**

Ciudad Autónoma de Buenos Aires,

**VISTO Y CONSIDERANDO:**

Llegan las actuaciones a esta alzada a fin de resolver el conflicto negativo de competencia suscitado entre el juzgado federal de la seguridad social N° 6 y el juzgado contencioso administrativo federal n° 3.

El señor juez federal de la seguridad social n° 6 se declaró incompetente para conocer en la demanda promovida por los actores, en su carácter de retirados y pensionada del Servicio Penitenciario Federal, contra el Estado Nacional –Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Servicio Penitenciario Federal- con el objeto de que se incorpore a su haber de retiro como remunerativo y bonificable, el aumento salarial otorgado mediante decreto N° 243/15.

Arguye el señor magistrado que el Decreto N° 243/15 que fija el haber mensual para el personal del Servicio Penitenciario Federal, reglamentario de la ley Orgánica del Servicio Penitenciario Federal N° 17.236 –texto según la ley N° 20.416- dispone en su artículo 17, lo siguiente: “... Todos aquellos litigios que pudieren generarse como consecuencia del dictado de la presente medida deberán tramitar ante el fuero en lo Contencioso Administrativo Federal”.

La señora Fiscal titular de la fiscalía N° 2 en su dictamen de fs. 20 considera que el señor juez de la seguridad social es competente en esta causa, en orden a la jurisprudencia que cita. En el mismo sentido se expidieron la señora fiscal y el señor juez del fuero contencioso administrativo federal (v. fs. 28 y 29).

Señala el fiscal contencioso administrativo, dictamen que el señor juez comparte y da por reproducido *brevitatis causae*, que la competencia contencioso administrativa aparece definida, no porque intervenga el Estado *lato sensu*, sino por la subsunción del caso en el derecho administrativo (cita abundante jurisprudencia de ese fuero). En razón de ello, advierte que el derecho de fondo de preponderante aplicación en esta causa, no es el derecho administrativo sino el derecho de la seguridad social.

El juez a-quo, si bien reconoce que el artículo 2° de la ley 24.655 prescribe expresamente que “los juzgados creados por la presente ley serán competentes en las demandas que versen sobre la aplicación de regímenes de retiros, jubilaciones y pensiones de las Fuerzas Armadas y de Seguridad”, destaca que el artículo 16 del Decreto reglamentario N°243/15 dispone otra cosa, es decir que “todos aquellos litigios que pudieran generarse como consecuencia del dictado de la presente medida, deberán tramitar ante el fuero contencioso administrativo federal”.

Es a todas luces evidente que el decreto reglamentario N° 243/15 contradice el artículo 99 inciso 2° de la Constitución Nacional que, al respecto, prescribe lo siguiente: “El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: 2°: Expide las instrucciones y



reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias”.

Ergo, si la ley sancionada por el Congreso de la Nación N° 24.665 atribuye en forma expresa competencia a los jueces federales de primera instancia de la seguridad social en las demandas que versen sobre la aplicación de regímenes de retiros, jubilaciones y pensiones de las fuerzas Armadas y de Seguridad, no puede un decreto reglamentario –a tenor de la norma suprema recién citada- contrariar esta prescripción legal mediante una disposición de ostensible inferior jerarquía. Si esto último sucediera, el principio de supremacía constitucional que vertebra el sistema jurídico nacional, se vería claramente conculcado y la protección jurídica de los derechos y garantías que la Ley Suprema consagra, irremediablemente desbaratada (C.N. artículo 31).

“En el decreto reglamentario –enseña Germán J. Bidart Campos- aparece nítidamente la subordinación de la administración a la legislación. Es uno de los motivos –agrega- por los cuales negamos al decreto reglamentario la sustancia o contenido de ley material, para atribuirle típicamente calidad de acto administrativo de contenido general y sub-legal.” Y más abajo concluye: “El exceso reglamentario transgresor de la ley que se reglamenta, es siempre inconstitucional. Tal infracción a la Constitución, consumada respecto del art. 99 inciso 2°, no admite distinción según la naturaleza federal o común de la ley reglamentada”. (v. Manual de la Constitución Reformada, Tomo III, Ed. EDIAR, 1997, págs. 243/4).

En mérito a ello, corresponde declarar la inconstitucionalidad del art. 16 del Decreto N° 243/15 por apartarse de las prescripciones de la ley N° 24.655 sobre la competencia de los juzgados federales de la seguridad social que instituye.

Tampoco la solución que propicia el señor Fiscal General de Cámara en su dictamen de fs. 36/7 con respecto al tribunal que corresponde dirimir este conflicto de competencia, justifica la abdicación competencial en materia procesal por parte del fuero federal de la seguridad social.

En efecto, el señor representante del Ministerio Público entiende que es aplicable a este caso el art. 20 de la ley de medidas cautelares contra el Estado N° 26.854 que, al respecto, prescribe lo siguiente: “... todo conflicto de competencia planteado entre un juez del fuero contencioso administrativo y un juez de otro fuero, será resuelto por la Cámara Contencioso Administrativo Federal”.

Como bien lo sostuvo el señor Fiscal General del fuero contencioso administrativo federal en su dictamen citado *ut supra*, “la competencia contencioso administrativa aparece definida, no porque intervenga el Estado *lato sensu*, sino por la subsunción del caso en el derecho administrativo” (v. fs. 28).

La ley 26.854 sobre medidas cautelares contra el Estado, claramente se alinea en la misma dirección, pues las gravosas restricciones que impone en torno a la admisibilidad de esta especie de providencias cautelares, dejan a salvo las pretensiones sustentadas en el derecho de la seguridad social o en la condición de vulnerabilidad de sus titulares. De ello se colige, en consecuencia, que la ley N° 26.854 es inaplicable a los procesos de la seguridad social en los que se sustancian pretensiones de esta especie.

No sería razonable interpretar que el legislador hubiera soslayado la protección convencional y constitucional de los derechos sociales involucrados en esta causa. La ley N°





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL - SALA 2

26.854 pretende evitar situaciones de desamparo del Estado frente a demandas de carácter patrimonial que se tramitan ante el fuero contencioso administrativo federal, la mayoría de las cuales son montos siderales o de enorme complejidad, pero jamás a costa de los mencionados derechos humanos sociales que por mandato de la Ley Suprema y de diversos instrumentos internacionales el Estado argentino está obligado a tutelar.

El Alto Tribunal de la Nación ha señalado reiteradamente que “no cabe presumir que el legislador haya actuado con inconsecuencia o imprevisión al dictar las leyes (Fallos: 315: 1922; 321: 2021 y 2453; 322: 2189; 329:4007, entre otros; cit. por esta Sala en expte. “Hartmann, Gabriel Leonidio c/A. N. Se. S. s/ Reajustes varios”. Sentencia del 19 de septiembre de 2018; publ. En Boletín de Jurisprudencia de la Cámara Federal de la Seguridad Social n° 67). Asimismo ha puntualizado que: “Las disposiciones de toda norma deben ser interpretadas en forma coherente, de manera que armonicen entre ellas y no traben el eficaz y justo desempeño de los poderes atribuidos al Estado para el cumplimiento de sus fines del modo más beneficioso para la comunidad y los individuos que la forman” (v. CSJN, “Heen Moon Young s/ interpone apelación DGI”, sentencia del 8 de septiembre de 1992).

Las medidas cautelares que se despachan en los procesos de la seguridad social, están muy lejos de afectar, obstaculizar, comprometer, distraer de su destino o perturbar los “recursos propios del Estado” (como lo establece el párrafo tercero del artículo 195 del C.P.C.C.N. –en el supuesto que fuera aplicable a estos autos- y que luego reprodujo el art. 10 de la ley 26.854), sino que, por el contrario, procuran la aplicación de los recursos propios del sistema previsional a su destino legal específico: las prestaciones que otorga a sus beneficiarios.

Uno de los más eminentes procesalistas argentinos, el jurista platense Roberto O. Berizonce, ha señalado que la ley 26.854 instituyó un verdadero esquema de excepción en relación con la tutela de los derechos pertenecientes a “sectores socialmente vulnerables”, cuando se encuentre comprometida la “vida digna” conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la “salud” o un “derecho de naturaleza ambiental” (art. 2º, inc. 2º).

En estos supuestos, destaca Berizonce, los jueces quedan habilitados para dictar medidas cautelares contra el Estado, cuando el conocimiento de la causa no fuere de su competencia (art. 2º, inc. 2º, cit.); pudiendo decidir las sin informe previo de la demandada (art. 4º, inc. 3º); acordándolas sin límite de vigencia temporal (art. 5º, apartado segundo); bajo simple “caución juratoria” (art. 10, inc. 2º), y, por último, el recurso de apelación contra la providencia que suspende total o parcialmente los efectos de un acto estatal, se concede “sin efecto suspensivo” (art. 13, inc. 3º, in fine).

Es por todo ello que sostiene lo siguiente: “Tales medidas no quedan sujetas al régimen general del art. 9 sobre afectación de bienes y recursos del Estado e imposición de cargas personales pecuniarias a los funcionarios. En efecto –continúa el maestro platense- un criterio contrario menoscabaría principios constitucionales y convencionales que imponen el aseguramiento, de un contenido mínimo, un núcleo intangible e indisponible –“el mínimo existencial”- de los derechos tanto individuales como colectivos, económicos, sociales y culturales. El mandato convencional que liga al Estado para hacer efectivos tales derechos, consagra el principio del “desarrollo progresivo”, que refleja el ingrediente de equidad social y, precisamente, debe ser articulado, con la imposición constitucional de las “acciones positivas” (CN art. 75 inc. 23), especialmente respecto de las situaciones y sujetos a que



alude” (v. CSJN, “Reyes Aguilera D. c. Estado Nacional del 4 de septiembre 2007; “id” “Q.C.S.Y. c/obioerno de la Ciudad de Bs. As. s/amparo”, del 24 de abril de 2012, entre otros).

Por último, destaca el maestro Berizonce que respecto a las restricciones contenidas en el art. 14 de la ley 26.854 con relación a las medidas cautelares cuyo objeto implique imponer la realización de una determinada conducta a la entidad pública demandada cuando se hallan en juego pretensiones de carácter alimentario, “si bien la CSJN ha negado la aplicación de este tipo de medidas cuando implicaban contrarias políticas públicas en áreas de la actividad económica estando en juego intereses puramente patrimoniales [supuesto ajeno al de autos], su procedencia no puede ser cuestionada ante derechos sociales prestacionales. (v. Roberto O. Berizonce, “La jurisdicción protectora o de acompañamiento”, Revista de Derecho Procesal Año 2014-2 “Jurisdicción y competencia –I, -Ed. Rubinzal Culzoni, Págs. 182 y ss.).

En consecuencia, siendo inaplicable las prescripciones de la ley 26.854 a los procesos de la seguridad social en los cuales se ventilan pretensiones de naturaleza alimentaria, esta Sala es competente para dirimir el conflicto de competencia suscitado en autos.

Por lo expuesto, y oído al Sr. Fiscal General de Cámara, el tribunal RESUELVE: I) Declarar la inconstitucionalidad del artículo 16 del Decreto reglamentario N° 243/15 por las razones explicitadas en los considerandos precedentes; II) Declarar la competencia para conocer en la presente causa del juez titular del juzgado federal de la seguridad social N° 6; III) Devolver las actuaciones al Juzgado Federal de la Seguridad Social N° 6, a sus efectos; 3) Notificar la presente resolución mediante oficio de estilo, al Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal n° 3.

La vocalía N° 3 se encuentra vacante (art. 109 de RJN).

NORA CARMEN DORADO  
Juez de Cámara

LUIS RENÉ HERRERO  
Juez de Cámara

ANTE MÍ: AMANDA LUCÍA PAWLOWSKI  
Secretaria de Cámara

NDA

