

Buenos Aires, 20 de agosto de 2008.

Vistos los autos: "Flagello, Vicente c/ ANSeS s/ interrupción de prescripción".

Considerando:

1°) Que contra el pronunciamiento de la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social que resolvió diversas cuestiones atinentes al haber inicial, a la movilidad y tope de las prestaciones previsionales y a la defensa de limitación de recursos, imponiendo las costas a la demandada por considerar de aplicación la doctrina de un precedente del mismo tribunal en el que se declaró la inconstitucionalidad del art. 21 de la ley 24.463, ANSeS y la señora Fiscal General dedujeron sendos recursos ordinarios de apelación que fueron concedidos a fs. 142.

2°) Que las apelantes sostienen que el *a quo* no ha decidido la cuestión según el referido art. 21, norma federal y de orden público que desplaza la aplicación del art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación; que la solución adoptada es contraria al criterio sentado en reiterados casos de esa cámara y de esta Corte; que la decisión configura un supuesto de gravedad institucional que pone en crisis los fondos administrados y el sistema que el legislador ha diseñado para la actuación del organismo previsional ante la justicia.

3°) Que las recurrentes aducen también que no se comprende qué es lo que justifica el cambio de criterio y el apartamiento de la solución normativa fijada por la ley; que los argumentos de orden constitucional que se invocaron en la sentencia ya fueron examinados y desestimados en diversos fallos; que la circunstancia de que la ley establezca la distribución de las costas por su orden no genera lesión a los derechos del jubilado, más allá de que por tratarse de materia

procesal y vincularse con el sistema de jubilaciones y pensiones que tienen bases primordiales en el principio de solidaridad social, el legislador pudo arbitrar la solución que consideró más apropiada a los intereses en juego.

4°) Que asiste razón a las recurrentes. Las cuestiones referidas a la constitucionalidad del art. 21 de la ley 24.463 encuentran adecuada respuesta en la doctrina de Fallos: 320:2792, en cuanto se sostuvo que la circunstancia de que la ley disponga que las costas se abonen en el orden causado no trae aparejada una lesión a las garantías de la igualdad y propiedad, pues el régimen favorece a ambas partes por igual, y no se advierte que la circunstancia de abonar sus trabajos a un profesional implique la confiscación de los bienes del obligado; aparte de que el tema en debate es materia de carácter procesal y puede ser resuelto por las leyes en la forma que consideren más justa, sin que sea indispensable que en todos los casos aquéllas se impongan al vencido.

5°) Que, asimismo, cabe reiterar que la calidad de parte asumida por la administración en el procedimiento de la ley 24.463 y la consiguiente inaplicabilidad de la doctrina de la Corte elaborada durante la vigencia de disposiciones procesales anteriores, tampoco alcanza para justificar la aplicación del principio objetivo de la derrota al ámbito de las causas con objeto previsional. Es que el legislador contempló un régimen específico de distribución de costas que impide cargar los gastos al vencido, ya sea que se trate del jubilado o de la administración previsional, criterio que, además de resultar válido por las motivaciones expresadas precedentemente, no cabe tachar de irrazonable si se considera que las partes intervinientes en este tipo de juicios son, por un lado, quienes pretenden el reconocimiento de derechos de la seguridad social, y por otro, los organismos de previsión que

defienden a la comunidad que conforman sus beneficiarios y al funcionamiento regular del sistema de jubilaciones y pensiones con el que se relacionan (Fallos: 324:2360).

Es por ello que, si el sistema en sí mismo encuentra una de sus bases primordiales en el principio de solidaridad social, es coherente con ese principio, que los miembros de la comunidad de beneficiarios que obtuvieron una decisión errónea del órgano de aplicación, deban contribuir con la eximición de las costas en el ulterior proceso judicial (Fallos: 314:327).

Por ello, se revoca la decisión en cuanto fue materia de agravios y se distribuyen las costas por su orden en todas las instancias. Notifíquese y devuélvase. RICARDO LUIS LORENZETTI (en disidencia)- ELENA I. HIGHTON de NOLASCO - CARLOS S. FAYT (en disidencia)- ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (en disidencia)- JUAN CARLOS MAQUEDA - E. RAUL ZAFFARONI - CARMEN M. ARGIBAY (según su voto).

ES COPIA

VO -//-

-//- TO DE LA SEÑORA MINISTRA DOCTORA DOÑA CARMEN M. ARGIBAY

Considerando que:

1º) La presente causa trata de la solicitud que Vicente Flagello dirigió a la Administración Nacional de la Seguridad Social con el objeto de que se reajusten sus haberes jubilatorios por la distorsión que habían sufrido en relación con las remuneraciones percibidas por los trabajadores activos. La sentencia de primera instancia dejó sin efecto la decisión administrativa que había rechazado el pedido, fijó el haber inicial, estableció la movilidad que debía reconocerse para períodos previos y posteriores al 1º de abril de 1991 y fijó las costas en el orden causado por aplicación del artículo 21 de la ley 24.463.

La Cámara de Apelaciones hizo lugar parcialmente a los recursos interpuestos por ambas partes. El de la demandada, al modificar la movilidad acordada en el fallo apelado para los períodos posteriores al mes de marzo de 1995 y el de la actora en cuanto la distribución de las costas. Sobre este último aspecto, la Cámara revocó el fallo de primera instancia y decidió imponerlas a la ANSeS, por entender que el artículo 21 de la ley 24.463 era inconstitucional.

El organismo demandado y la Fiscal General ante la Cámara interpusieron sendos recursos ordinarios de apelación con el objeto de impugnar la decisión tomada por el tribunal de apelaciones de no aplicar el artículo 21 de la ley 24.463 y controvertir las razones por las cuales fue declarado inconstitucional.

En su expresión de agravios, el representante de la ANSeS manifiesta que la convalidación de una decisión como la recurrida pondría en crisis no sólo los fondos que administra el organismo, sino todo el sistema que el legislador diseñara para la actuación judicial de la ANSeS. Levanta en su favor

los argumentos mediante los cuales esta Corte fallara en el caso "Boggero" (Fallos: 320:2792). En similares términos discurren los fundamentos expuestos por la representante del Ministerio Público. La parte recurrida no dio respuesta alguna ante el traslado que se le corriera de los memoriales antedichos.

2°) Antes de entrar a desarrollar la solución a la que arribaré, es menester dejar planteada con mayor claridad los términos de la controversia constitucional sometida a decisión de esta Corte.

El referido artículo 21 forma parte del capítulo 2 de la ley 24.463, *Reforma al procedimiento judicial de la seguridad social*, y se limita al siguiente texto: "En todos los casos las costas serán por su orden". Una regla semejante implica que cada una de las partes debe afrontar los gastos generados por su propia actividad procesal y la mitad de los gastos comunes derivados del pleito.

a) Si se la desviste de variaciones puramente lingüísticas o de énfasis, la corriente de opinión en que se inscribe la sentencia dictada por el tribunal *a quo*, niega validez constitucional al artículo 21 apoyándose en el argumento de que imponer a una persona la obligación de afrontar gastos que demanda la defensa de sus derechos es una manera de desvirtuar o restringir el alcance del derecho defendido. En lo que respecta a los juicios previsionales, la detracción de cierta cantidad de dinero a ese fin implica una disminución del derecho a cobrar de manera "integral" los montos fijados en la sentencia dictada en su favor. En la medida que este crédito forma parte de los derechos protegidos por la Constitución Nacional (artículos 14 bis y 17), la mentada restricción comporta una trasgresión anticonstitucional.

Este argumento suele ser presentado como "principio de integridad de los derechos" y es el que utilizó la Cámara de Apelaciones para justificar su decisión de omitir la aplicación del artículo 21 e imponer las costas a la parte demandada. También cuenta con antecedentes en la jurisprudencia de esta Corte, más precisamente en el caso "*Nación Argentina v. Virginio Luchetti*" (Fallos: 239:496). En aquella oportunidad el Tribunal, por mayoría estricta, utilizó el argumento de la "integridad de los derechos" para declarar la inconstitucionalidad del artículo 28 de la ley 13.264 que obligaba a distribuir las costas por su orden en los juicios de expropiación aún si el expropiado ganaba el pleito pero no conseguía obtener un precio mayor al cincuenta por ciento del ofrecido por el expropiador. Cabe consignar que esta jurisprudencia fue abandonada tiempo después en el caso "*Nación Argentina v. César Lobo*" (Fallos: 245:252).

En síntesis, de acuerdo con la posición asumida por la Cámara de Apelaciones, las personas titulares de derechos previsionales tienen garantizado, por razones constitucionales, que las sentencias en su favor impongan a su contraparte la obligación de afrontar la totalidad de las costas causídicas.

b) Por otro lado, en el ya citado precedente "*Boggero*", esta Corte convalidó el artículo 21 de la ley 24.463. Para ello se apoyó en la regla de que los organismos previsionales pueden ser válidamente eximidos de la condena en costas (Fallos: 320:2792, considerando 5°), utilizada por la Corte en el caso "*Carlos Alberto Muscari*" (Fallos: 240:297). En este último caso, la Corte fundó su decisión en que el organismo previsional no actuaba como parte demandada por el recurrente, aún cuando había emitido el acto administrativo impugnado en sede judicial (Fallos: 240:297, 299) y partici-

paba en el proceso judicial para defender la legalidad de su actuación. Según quedó explicado en un caso posterior, la intervención de la autoridad previsional en el proceso sólo perseguía una "mejor aplicación de la ley" y no tenía el efecto de plantear una controversia de intereses con el recurrente "en los términos del pleito común" (sentencia dictada en el caso "*José Francisco Domínguez v. Instituto Nacional de Previsión Social*", Fallos: 243:398, 415).

Debe concluirse entonces que, desde este punto de vista, los organismos previsionales no pueden ser condenados en costas porque no son parte en el proceso, sino que actúan como sujetos que colaboran con los jueces en la tarea de aplicar rectamente el derecho. Así debería interpretarse la posición asumida en esta causa por la recurrente, es decir, la Administración Nacional de la Seguridad Social.

3°) Por las razones que daré, soy de la opinión que ni del principio de la "integridad de los derechos" se derivan razones para declarar la inconstitucionalidad del artículo 21 de la ley 24.463, ni el argumento utilizado en "*Boggero*" y sus antecedentes es plenamente apto para justificar la exención de costas de la ANSeS en todos los casos, como parece desprenderse del texto legal.

Sobre esto último, debe señalarse que la imposibilidad de condenar en costas a la ANSeS no parte, según el derecho hoy vigente, del modo en que se interprete su participación en el proceso judicial restándole el carácter de "parte demandada", sino de la ley misma en cuanto ordena distribuir las costas en el orden causado.

Por otro lado, la ley 24.463, en el mismo Capítulo 2 referido al procedimiento judicial, establece que la Administración Nacional de la Seguridad Social "actuará como parte demandada" (artículo 15, texto según ley 24.655). Si se

tiene en cuenta que, como se ha visto, las decisiones tomadas en "*Muscari*" y "*Domínguez*" y las posteriores que siguieron esa línea (vgr. la recaída en "*Garibaldi*", Fallos: 288:433) se asentaban en la premisa de que el organismo previsional no revestía el carácter de "parte demandada", debo concluir que "*Boggero*" hace una aplicación inadecuada de tales precedentes al no tomar en cuenta el cambio de contexto normativo.

En lo concerniente al argumento de la "integridad del derecho", entiendo que descansa en el presupuesto, enteramente discutible, de que los derechos sólo se ven respetados si los costos que demande su ejercicio son soportados por una persona distinta de su titular, sea un tercero, sea el Estado. Entiendo que no hay ninguna razón que justifique la pretensión de que semejante principio tiene vigencia constitucional.

El dato de que el ejercicio de un derecho conlleve ciertos gastos, no justifica por sí solo afirmar que se ha producido una violación o restricción inconstitucional del derecho en cuestión. En general, los costes que demanda el ejercicio de los derechos corren por cuenta del titular a menos que se encuentre vigente una norma que desplace tales expensas hacia terceros o hacia el Estado, por ejemplo, para asegurar el acceso al goce de esos derechos por parte de personas cuyas condiciones económicas son insuficientes. En esta medida, comparto lo señalado por el Tribunal en el considerando 4° del fallo dictado en "*Boggero*" y el precedente que se cita (Fallos: 257:249) acerca de que la obligación de pagar los trabajos de un profesional implique confiscación de los bienes del obligado.

El punto no es, entonces, si el ejercicio del derecho de defensa ha devengado gastos, sino a quién debe imputarse ese gasto y si es legítimo que deba soportarlo el titular o, en cambio, la incidencia patrimonial debe ser despla-

zada hacia un tercero. El intento de justificar este desplazamiento del gasto en el hecho de que se trataría de una disminución patrimonial para el titular del derecho es una petición de principio, puesto que gasto y disminución patrimonial significan lo mismo.

Si se lleva este criterio al tema que nos ocupa, puede decirse que el correcto planteo del problema es si resulta válida una norma que, como el artículo 21 de la ley 24.463, impone, sin excepción, la obligación de afrontar los gastos que demanda su defensa en juicio a quien la ejerce, o si, en cambio, hay alguna razón independiente para concluir que en algunos casos el reembolso de esos costos por la contraparte es constitucionalmente exigido.

4°) A partir de estos señalamientos, estimo que el enfoque correcto de la cuestión es el que esta Corte utilizó en el precedente "*Damián J. y Leonardo García Laborde v. Dirección General de Fabricaciones Militares*" (Fallos: 204:534), ocasión en la que convalidó el artículo 18 del decreto 17.920 que regulaba las costas en los juicios de expropiación, cuyos términos eran muy similares a los del ya citado artículo 28 de la ley 13.264.

Para responder si la imposición de costas en el orden causado configuraba una violación al derecho de propiedad del expropiado, el Tribunal señaló que en toda sentencia "una es la justicia de la indemnización por ella establecida y otra la justicia de lo que decide con respecto a las costas. No cabe, pues, alegar que la indemnización debe ser justa para hacer recaer la totalidad de las costas sobre el expropiante aunque no haya razón procesal para imponérselas. La justicia de estas dos partes de la sentencia obedece a dos órdenes de consideraciones distintas. Por con-

siguiente, la constitucionalidad cuestionada no debe juzgarse desde el punto de vista de la influencia de las costas en el monto de la indemnización, sino desde el de la razonabilidad o arbitrariedad del criterio adoptado por el decreto para decidir lo relativo a su imposición. De ello se juzgará en función del derecho de propiedad, que por comprender a todo lo que integra el patrimonio, sería afectado por una disminución patrimonial sin causa, de imponerse el pago de costas con motivo de una actuación judicial exclusivamente determinada por la iniciativa y la actitud del expropiante" (Fallos: 204:534, 552/3, subrayado añadido).

Por lo tanto, el derecho a ser compensado por los gastos causídicos tiene una fuente independiente de la integridad del derecho de fondo discutido en el pleito y radica en la ilegitimidad del comportamiento asumido por la contraparte. Si esta última ha dado lugar al pleito de manera arbitraria o abusiva, los gastos ocasionados a la contraparte no tendrán una causa legítima y su reembolso resulta garantizado por el artículo 17 de la Constitución Nacional. Pero, cuando la posición asumida por la parte derrotada ha sido un ejercicio razonable del derecho de defensa, entonces ninguna confiscación se produce por el hecho de que cada uno de los litigantes sea obligado a solventar sus propios gastos.

Creo que, precisamente, el punto crítico de la norma contenida en el artículo 21 es que no toma en cuenta la posibilidad de que las costas del juicio hayan sido ocasionadas de manera arbitraria o irrazonable por la parte cuya sinrazón dio lugar al pleito. Es decir, no contempla el supuesto en que esta Corte sí ha admitido que la condena en costas al

vencido es constitucionalmente exigida.

La otra manera de plantearlo, es decir, la que sólo apunta a la integridad del derecho reconocido al vencedor, es, por lo menos, insuficiente, puesto que toma en cuenta un dato puramente empírico, a saber, la existencia de costes en el ejercicio del derecho de defensa, que, como dije, por sí solo no sirve de orientación para establecer normativamente quién debe correr con tales gastos; si debe ser el titular del derecho en cuestión o un tercero.

Considero, entonces, que la posibilidad de imponer a las partes la carga de soportar sus propios gastos resulta perfectamente válida desde el punto de vista constitucional, tanto en el ámbito general de la vida como en el terreno de los litigios judiciales. En esta medida, la presunción de constitucionalidad de la ley 24.463 se mantiene y el ya citado precedente "*Boggero*", decidido por una Corte unánime, debe ser respetado.

Por otro lado, cabe repetir que esta regla encuentra sus límites cuando las personas se ven en la necesidad de efectuar una disposición patrimonial por la acción arbitraria o abusiva de un tercero. En esta situación entra en funcionamiento otra regla según la cual tales gastos deben ser soportados económicamente por quien ha actuado fuera del marco de lo legítimo.

5°) El sistema del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, en este tema, se apoya en una presunción de que quien ha perdido un juicio ha actuado irrazonablemente y merece pagar los gastos del vencedor. Es una regla dura que, si bien se adapta perfectamente al principio de la integridad del derecho del litigante vencedor, desalienta el inicio de una acción judicial por parte de quienes sufrirían un impacto en su patrimonio proporcionalmente significativo en

caso de concretarse el riesgo —siempre presente— de perder el juicio y ser condenado en costas. Pero, de todos modos, no deja de ser una presunción puesto que admite prueba en contrario (artículo 68, segundo párrafo del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Entre las diversas razones que son aceptadas como aptas para doblegar este principio en contra del derrotado se cuentan la "razón fundada para litigar" y la "necesidad del pronunciamiento judicial" (Alsina, *Derecho Procesal*, T. IV, pp. 544 y 547; sin mencionar la segunda excepción: Palacio, *Derecho Procesal Civil*, T. III, p. 373). De tal manera, el principio general sufre una reformulación que le quita carácter "objetivo" e introduce el merecimiento como factor de la condena en costas.

El sistema antes descripto no es el único posible, sino uno de los diversos sistemas de atribución de las costas (Alsina, *Derecho Procesal*, T. IV, p. 523); no hay razones de peso para afirmar que la presunción en que se apoya el principio "objetivo" de la derrota tiene carácter constitucional y habilite dejar de lado normas que, como la contenida en el artículo 21 de la ley 24.463, disponen un criterio diferente.

En vista de que el artículo 21 de la ley 24.463 ha buscado una regla menos dura para la distribución de las costas, indudablemente para proteger en mayor medida los fondos públicos que administra la ANSeS, debe otorgarse a dicha decisión legislativa el máximo alcance que resulte compatible con la Constitución Nacional; ya he señalado que dicho límite lo constituye la conducta arbitraria o abusiva con que la parte derrotada dio lugar al pleito.

Pero, el artículo 21 de la ley 24.463, en la medida que impide a los jueces apreciar si la parte derrotada ha incurrido en ese abuso no deja espacio suficiente para la operatividad de ese examen constitucional orientado a proteger

la propiedad de las personas. A los efectos de llevar a cabo esta constatación, y sólo en esa medida, el artículo 21 debe ser desplazado en favor de asegurar la vigencia de la garantía constitucional.

No dejo de advertir que una pauta como la propuesta conlleva una corrección del precedente "*Boggero*", en cuanto admite la posibilidad de que el organismo previsional sea condenado en costas si ha dado lugar al proceso y a los gastos consiguientes de manera abusiva, esto es, defendiendo una posición carente de toda plausibilidad. Creo, sin embargo, que esta corrección es impostergable puesto que responde de manera directa a una exigencia constitucional, por un lado, y, por el otro, permite el ingreso en las decisiones judiciales de una realidad inocultable: el comportamiento del Estado en los pleitos previsionales ha descuidado en numerosas ocasiones el sentido que debe guiar la oposición en juicio a la procedencia de una demanda previsional y promovido una prolongación injustificada de las controversias.

Sin embargo, como se desprende de este voto, concluyo que debe mantenerse el precedente "*Boggero*" en cuanto convalidó el desplazamiento del principio objetivo de la derrota como regla general en las causas previsionales. De tal modo, mientras que en el proceso civil común la regla está dada por una presunción en contra de la parte derrotada (artículo 68, primer párrafo del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación) y la excepción que debe fundarse especialmente es la razonabilidad de su comportamiento (artículo 68, segundo párrafo del código citado), en el proceso previsional el principio es el inverso: la arbitrariedad del perdedor es lo que debe demostrarse a los efectos de condenarlo en costas; en caso contrario deberá seguirse lo dispuesto por el artículo 21 de la ley 24.463 y fijar las costas en el orden causado.

6°) En el presente caso ninguna de las dos partes, en especial la actora que obtuvo una sentencia parcialmente favorable, ha demostrado que la otra haya actuado de manera infundada o carente de todo apoyo fáctico o normativo, de modo tal que haya ocasionado irrazonablemente la necesidad y prolongación del juicio y los gastos consiguientes.

Sobre aquellos puntos que exigieron una demostración empírica, es decir, relacionados con premisas fácticas sobre cuya verdad las partes no se han puesto de acuerdo, debo decir que la posibilidad de asignar responsabilidad a una u otra parte resulta inviable en virtud de que tanto la actora como la demandada formularon sus peticiones y defensas en escritos que no contienen ninguna relación circunstanciada del caso del señor Flagello, ni tampoco los períodos por los cuales solicitaba el reajuste; por el contrario, se trata de textos carentes de referencias específicas, más bien propios de formularios preescritos. Una demostración de este aserto resulta de que, si bien la jueza ordenó la realización de una prueba pericial "sobre los puntos propuestos por la actora" (fojas 58), el perito decidió fijar él mismo los puntos que entendió pertinentes puesto que en la demanda no se especificaba punto de pericia alguno (fojas 73). Otra indicación de la falta de apego a las circunstancias del caso la da el escrito de agravios de la actora contra la sentencia de primera instancia (fojas 106). La exposición comienza por cuestionar la falta de decisión en la sentencia sobre "la movilidad del haber previsional, desde su redeterminación original y hasta el 31.3.91", mientras que el reclamo administrativo había sido presentado en junio de 1994 (fojas 38 expte. administrativo N° 996-1675-232/101), por lo cual el perito, sin objeción por las partes, tomó como punto de partida dos años previos al reclamo, es decir, junio de 1992 (fojas 73 vta.). En resumen:

si la negativa de los hechos practicada por la ANSeS al contestar demanda fue total y genérica, los términos de la demanda que respondía no lo eran menos.

Por último, los recursos de apelación a segunda y tercera instancia tampoco revelan un comportamiento arbitrario si se observa que en ambos casos se contó con apoyo jurisprudencial para sostener los agravios.

Sobre esta base, considero que, en el caso particular de autos, debe revocarse la sentencia apelada al no mediar razones para apartarse de la regla que ordena fijar las costas en el orden causado y, por lo tanto, tampoco las hay para declarar inconstitucional el artículo 21 de la ley 24.463. Notifíquese y devuélvase. CARMEN M. ARGIBAY.

ES COPIA

DISI -//-

-//- DENCIA DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON RICARDO LUIS
LORENZETTI Y DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON CARLOS S.
FAYT Y DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

Considerando:

1°) Que contra el pronunciamiento de la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social que resolvió diversas cuestiones atinentes al haber inicial, a la movilidad y tope de las prestaciones previsionales y a la defensa de limitación de recursos, con costas a la demandada por considerar de aplicación la doctrina de un precedente del mismo tribunal en el que se declaró la inconstitucionalidad del art. 21 de la ley 24.463, la ANSeS y la señora Fiscal General dedujeron sendos recursos ordinarios de apelación que fueron concedidos a fs. 142.

2°) Que las apelantes sostienen que el *a quo* no ha decidido la cuestión según el referido art. 21, norma federal y de orden público que desplaza la aplicación del art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación; que la solución adoptada es contraria al criterio sentado en reiterados casos de esa cámara y de esta Corte; que la decisión configura un supuesto de gravedad institucional pues hace al derecho de defensa y pondrá en crisis los fondos administrados y el sistema que el legislador ha diseñado para la actuación del organismo previsional ante la justicia.

3°) Que las recurrentes aducen también que no se comprende qué es lo que justifica el cambio de criterio y el apartamiento de la solución normativa fijada por la ley; que los argumentos de orden constitucional que se invocaron en la sentencia ya fueron examinados y desestimados en diversos fallos; que la circunstancia de que la ley establezca la distribución de las costas por su orden no genera lesión a los derechos del jubilado, más allá de que por tratarse de materia

procesal y vincularse con el sistema de jubilaciones y pensiones que tiene bases primordiales en el principio de solidaridad social, el legislador pudo arbitrar la solución que consideró más apropiada a los intereses en juego.

4°) Que el tema propuesto hace necesario recordar que con anterioridad a la sanción de la ley 24.463, que introdujo el juicio de conocimiento para objetar las resoluciones del organismo previsional (art. 15), el procedimiento de revisión judicial de los actos de la administración tenía lugar mediante un recurso de apelación para ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo (art. 14 de la ley 14.236), y que por ley 18.477 se legisló acerca de las costas devengadas en dicho recurso en el sentido de que debían ser distribuidas por su orden, solución cuya validez constitucional aceptó la Corte por entender que era razonable el criterio legal en razón de que el organismo previsional actuaba como poder público en defensa de la legalidad de los actos dictados en el ámbito de su competencia (Fallos: 240:297; 243:398, 414; 288:433).

5°) Que la ley 23.473, de creación de la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social, introdujo diversas modificaciones al régimen existente en cuanto al procedimiento y a la jurisdicción que debía intervenir, pero no gravitó con relación al tema costas porque las prescripciones que contenían al respecto los arts. 11 y 15 fueron vetadas —con análogos fundamentos a los precedentes citados de este Tribunal— por el decreto 2312/86 del Poder Ejecutivo, publicado en el Boletín Oficial del 25 de marzo de 1987, de modo que el punto siguió resolviéndose por aplicación de la ley 18.477. Es solo con la sanción de la ley 24.463 que la impugnación de los actos administrativos de la ANSeS requiere, además del cuestionamiento de parte ante dicha entidad, de un proceso que debe tramitarse según las normas del juicio de

conocimiento previstas en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, con las particularidades que aquella ley contempla en diversos aspectos (arts. 15 a 24).

6°) Que en la etapa de impugnación anterior a la demanda de reconocimiento de un derecho previsional, la administración cuenta con atribuciones suficientes a fin de lograr todos los elementos de convicción necesarios para decidir en su ámbito, sin gasto alguno y dentro de un plazo razonable, sobre la pretensión deducida, por lo que la decisión que obligue a los peticionarios a ocurrir ante los estrados judiciales para alcanzar ese resultado según las reglas del ordenamiento procesal, conlleva también las correspondientes a las cargas propias de la condición de parte, y toda modificación del procedimiento que redunde en inequívoco menoscabo del derecho alimentario en juego, hiere el criterio de razonabilidad propio de la legislación vigente en la materia.

7°) Que si se atiende a que las normas procesales constituyen la regulación del derecho de defensa en juicio y del debido proceso, su aplicación al campo específico de los derechos previsionales debe procurar el máximo respeto de los principios básicos consagrados en el art. 14 bis de la Constitución Nacional, lo cual significa que no corresponde retacear el carácter integral e irrenunciable que tienen los beneficios de la seguridad social mediante disposiciones cuya aplicación práctica disminuye de manera sustancial el crédito del beneficiario de una jubilación o pensión, pues normas de esa naturaleza alteran el derecho consagrado por la regla superior y carecen de la razonabilidad exigible.

8°) Que, por otra parte, resulta discriminatorio excluir a los jubilados de la aplicación del criterio general y la invocación de que tanto éstos como la ANSeS se encuentran en la misma situación procesal merece reparos. La disparidad

de condición entre quien pide un beneficio o un reajuste de haberes y el ente estatal que primero debe examinar la petición en el ámbito de su competencia y eventualmente litigar en la instancia judicial, no configura un problema retórico. Quienes persiguen obtener un derecho acudiendo a los tribunales deben realizar múltiples erogaciones que configuran un perjuicio patrimonial que no requiere demostración alguna, mientras que el organismo previsional cuenta con muy diversas posibilidades y medios para enfrentar el proceso de conocimiento, más allá de que su actuación ha puesto en evidencia en esta década una utilización indiscriminada de medios, recursos y defensas que no han hecho sino dilatar la solución de las controversias y postergar el pago de las prestaciones en juego.

9°) Que tanto la doctrina especializada como la jurisprudencia coinciden en afirmar que el citado art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, al incorporar el principio del vencimiento como fundamento de la condena en costas, persigue que el litigante que ha triunfado en el juicio sea debidamente resarcido de todos los gastos que le haya ocasionado el pleito, de modo que, con independencia de la buena o mala fe del vencido, el reconocimiento de su derecho sea pleno y no resulte menguado por tener que afrontar el costo patrimonial que importa la tramitación del proceso.

10) Que el sistema de costas establecido por el referido art. 21, aparece entonces como regresivo al poner en cabeza del que ha efectuado un reclamo de carácter alimentario la carga de soportar costas en un proceso de conocimiento que antes no tenía porque la revisión de los actos administrativos se verificaba mediante un recurso de apelación directo para ante la alzada judicial, por lo que el régimen instaurado por la ley 24.463 ha venido a agravar la condición del más

necesitado pues ha hecho recaer sobre él las consecuencias del obrar ilegítimo de la administración, con el efecto de disminuir la entidad del crédito en términos que producen un daño cierto y actual, situación que importa una lesión al derecho tutelado por el art. 17 de la Constitución Nacional.

11) Que después de examinar una numerosa cantidad de juicios contradictorios de muy prolongada duración, el Tribunal no puede sostener al presente que no exista lesión al derecho de igualdad previsto en el art. 16 de la Constitución Nacional, ni que la prescripción legal sobre costas favorezca a ambas partes por igual. La condición del jubilado es reveladora de una situación de inferioridad frente a una contraparte que en forma ostensible ha prescindido en muchísimos casos de obrar con la mínima cautela requerida cuando se puede llegar al desconocimiento de los derechos de contenido previsional, de modo que se impone admitir que la aplicación de la norma impugnada ha causado graves perjuicios a los justiciables que no pueden soslayarse cuando se busca cumplir con el postulado de "afianzar la justicia" contenido en el Preámbulo de la Ley Fundamental.

12) Que ya se ha visto que no puede aceptarse la solución legal sin lesionar los derechos de igualdad y de propiedad; empero, como también la recurrente ha invocado el principio de solidaridad social para sustentar el criterio legal, debe señalarse que tal principio no puede mantenerse si se acepta que media lesión de los derechos superiores mencionados, aparte de que es, precisamente, en el ámbito del derecho previsional en donde las excepciones a las leyes generales deben tener una fundamentación tuitiva que no se visualiza en el art. 21 de la ley de solidaridad previsional, pues no es cargando con sus costas de un juicio ordinario a

quien pretende el reconocimiento o reajuste de un derecho jubilatorio que se cumple con el carácter "integral e irrenunciable" que prevé el art. 14 bis de la Constitución Nacional.

13) Que, en consecuencia, la distribución de las costas por su orden en todos los casos no se compadece con los fines tuitivos que persiguen las leyes reglamentarias en materia previsional; importa una regresiva regulación que solo de defender fondos públicos discrimina al trabajador en pasividad al obligarlo a tramitar a su costa un penoso juicio de conocimiento pleno; lesiona el crédito del beneficiario de la jubilación y transgrede el derecho de propiedad; no se presenta como una reglamentación razonable del tema en el ámbito del proceso de que se trata y conduce a negar el carácter integral e irrenunciable del beneficio previsional, todo lo cual lleva a esta Corte a fijar nueva doctrina sobre el tema y a invalidar la norma impugnada por ser contraria a los arts. 14 bis, 16, 17, 18 y 28 de la Constitución Nacional, por lo que corresponde decidir la cuestión según los principios generales establecidos en el ordenamiento procesal (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por ello, y fundamentos del dictamen de la señora Procu-

-//-

-//-radora Fiscal de fecha 9 de agosto de 2005 en la causa P.1390.XL. "Parodi, Alberto Ángel c/ ANSeS s/ reajustes va-

rios", se confirma la sentencia en cuanto ha declarado la in-
constitucionalidad del art. 21 de la ley 24.463. Con costas.
Notifíquese y devuélvase. RICARDO LUIS LORENZETTI - CARLOS S.
FAYT - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

ES COPIA

Recurso ordinario interpuesto por la **señora Fiscal General Dra. Lila Susana Lorenzo**
y por la ANSeS, representada y patrocinada por la **Dra. Liliana Beatriz Polti**.
Tribunal de origen: **Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social**.