



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA IV

CAF 15947/2012/CA3. **“Barra, Rodolfo Carlos c/ EN-Mº Desarrollo Social-CNPA s/ proceso de conocimiento”**

En Buenos Aires, a 28 de febrero de 2019, reunidos en acuerdo los señores jueces de la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, a efectos de resolver el recurso interpuesto en los autos caratulados: **“Barra, Rodolfo Carlos c/ EN-Mº Desarrollo Social-CNPA s/ proceso de conocimiento”**, contra la sentencia de fs. 310/313, el Tribunal estableció la siguiente cuestión a resolver:

¿Se ajusta a derecho la sentencia apelada?

El señor juez de Cámara Rogelio W. Vincenti dijo:

1º) Que, por sentencia obrante a fs. 310/313, la señora jueza de primera instancia rechazó la acción declarativa que, en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, dedujo el doctor Rodolfo Carlos Barra contra el Estado Nacional (Ministerio de Desarrollo Social-Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales), tendiente a que se despeje la incertidumbre en la que dijo encontrarse respecto del derecho que le asiste de obtener los beneficios de la ley 19.939, por su desempeño como juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, o en subsidio que se declare que ha cumplido el requisito del art. 2º de la ley 24.018 para acceder a la asignación que en ella se instituye.

Para resolver de este modo, señaló que el actor no podía invocar una situación jurídica definitivamente consolidada al amparo de la ley 19.939, porque a) nadie tiene derecho adquirido al mantenimiento de un régimen jurídico; b) en materia previsional no existen derechos adquiridos en cuanto al contenido económico de los beneficios previsionales, según la interpretación que le asignó a precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; c) en la materia, los derechos adquiridos están referidos al estado de jubilado y no al monto del haber y como durante la vigencia de la ley 19.939 el actor se encontraba en plena actividad como ministro de aquel Tribunal, no cumplía con la exigencia del art. 1º de la ley; d) el derecho a las prestaciones previsionales se rige por la



ley vigente a la fecha de producirse el hecho generador, esto es, al momento del cese.

También descartó el planteo de que el cese es requisito para el cobro pero no para obtener el beneficio, porque de todas formas el actor no cumple los demás recaudos de la ley 24.018, vigente a la fecha del cese, toda vez que ejerció el cargo por tres años y ocho meses y, por lo tanto, no alcanza a los cuatro años que requiere el art. 2º de aquella ley para obtener la asignación vitalicia.

Por último, desestimó que pudieran computarse los servicios que el actor prestó como miembro del Tribunal de Enjuiciamiento del Ministerio Público Fiscal en su carácter de exjuez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, porque ello no está previsto en el régimen. Al respecto, dijo que cuando la ley es clara no se pueden realizar interpretaciones extensivas a supuestos no incluidos por el legislador.

Al considerar que no existían precedentes tanto en sede administrativa como judicial sobre la cuestión debatida en la causa, entendió que las partes pudieron verosímilmente creerse con derecho a litigar y por ello distribuyó los costos del proceso en el orden causado (art. 68, segundo párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

2º) Que, disconforme con la sentencia, el actor interpuso recurso de apelación a fs. 314, que fue libremente concedido a fs. 315.

Puestos los autos en la Oficina, expresó sus agravios a fs. 320/329, que fueron replicados a fs. 335/340.

3º) Que, tras efectuar una reseña de los antecedentes del caso (fs. 320/325), los agravios que expone en el memorial pueden resumirse del siguiente modo:

(i) La sentencia es incongruente porque omite considerar cuestiones oportunamente articuladas y conducentes para la solución del caso. Ello es así, porque el primero y más grande defecto de la sentencia es que no se hizo cargo del principal argumento en el que se funda la demanda, cual es que la Constitución Nacional ha conferido una especial tutela a los jueces al garantizarles la estabilidad en el cargo y la protección de la remuneración actual y esperada. Por ello, resulta contradictorio





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA IV

CAF 15947/2012/CA3. “Barra, Rodolfo Carlos c/ EN-Mº Desarrollo Social-CNPA s/ proceso de conocimiento”

admitir que por vía de un cambio legislativo (en el caso, la derogación de la ley 19.939) el mismo Estado pueda forzar a los magistrados a declinar alguna de las dos garantías. Este el argumento que abona la declaración judicial de certeza que se persigue en el *sub lite*, esto que, que no puede darse por frustrado su derecho a la pensión vitalicia que la ley 19.939 garantizaba a los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación mientras se desempeñó en ese cargo, por el hecho de no haber cesado antes de su derogación (fs. 326).

Dice que, al evitar el tratamiento de la cuestión constitucional propuesta, la sentencia termina convalidando lo que justamente la Constitución Nacional ha querido evitar: que el Congreso tenga a su mano la herramienta para forzar la renuncia de los jueces por la vía de modificar el régimen jubilatorio.

(ii) La sentencia invoca jurisprudencia que no es aplicable al caso y omite referirse a la que sí lo es. Sostiene que ninguno de los precedentes citados en el pronunciamiento apelado se refiere a los haberes de retiro de los jueces que, como ingreso futuro y en expectativa del juez en actividad, están protegidos por la intangibilidad de las remuneraciones. La Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoció la particularidad del caso del retiro de los jueces y señaló que se trata de una especial protección que la Constitución Nacional y las leyes les dispensa y que no obedece a un privilegio, sino que preserva las instituciones republicanas (fs. 326vta.).

(iii) La sentencia interpreta arbitrariamente la ley 19.939. En su concepto, contrariamente a lo que afirma la *a quo*, del texto de esa ley no surge que el beneficio esté condicionado al cese en el cargo. Abunda en este concepto, señalando que la ley establece un ingreso sustitutivo de la remuneración del magistrado (pensión vitalicia) y que para poder percibirla deberá haber dejado de cobrar aquélla. En esta inteligencia, expone que el cese en el cargo es condición para el cobro de la pensión y no para acceder al beneficio (fs. 327).

(iv) La sentencia desnaturaliza los precedentes que cita. Así, tras fijar, siempre según su punto de vista, cuál es la interpretación correcta de la ley



19.939, señala que un examen más detenido de los precedentes invocados en la sentencia pone en evidencia que la referencia, al menos con el alcance que se ha pretendido darle, es equívoca.

En este sentido, cuando la sentencia sostiene que el derecho a las prestaciones se rige, en lo sustancial, por la ley vigente a la fecha de producirse el hecho generador del beneficio, esto es, al momento del cese, contiene dos afirmaciones: el *holding*: que el hecho generador del beneficio es el que concreta el derecho a la jubilación y que, una vez producido, el titular incorpora a su patrimonio el beneficio, aun cuando no se lo haya reconocido, o ni siquiera reclamado.

La otra, en tanto, es que en el caso de la ley bajo examen, ese hecho es el cese en el cargo.

A partir de estas premisas afirma que, cuando el hecho generador del beneficio es únicamente el desempeño como juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación —como lo exige la ley 19.939—, entonces la propia doctrina judicial que se cita en la sentencia de primera instancia impone una solución contraria a la que se adoptó (fs. 327vta./328).

(v) La sentencia se funda en argumentos contradictorios cuando afirma que, *“aún cuando se entendiera —como sostiene la parte actora— que el cese es requisito para el cobro pero no para la adquisición del derecho, lo cierto es que el actor tampoco cumple los demás requisitos establecidos por la ley 24.018 —vigente al momento en que el Dr. Barra renunció al cargo que ocupaba en el Alto Tribunal—, a fin de acceder al beneficio”*.

Explica que la argumentación que efectuó en la demanda respecto de la ley 24.018 fue un planteo subsidiario, para el caso que no se admitiera su argumento principal (la aplicación de la ley 19.939), por lo que en el fragmento de la sentencia transcrito se confunden las situaciones y ello también es otro motivo de autocontradicción para revocarla.

(vi) Por último, respecto de la pretensión que articuló en subsidio de que se aplicara la ley 24.018, cuestiona la sentencia porque prescinde de antecedentes administrativos conducentes para la resolución de la causa que fueron citados en la demanda.

Critica que la magistrada haya descartado su aplicación por considerar que se trata de un régimen de excepción que debe ser interpretado en forma rigurosa, cuando —según expone— demostró que ni la





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA IV

CAF 15947/2012/CA3. “Barra, Rodolfo Carlos c/ EN-Mº Desarrollo Social-CNPA s/ proceso de conocimiento”

propia Administración había efectuado una interpretación restrictiva de la ley, sino que, por el contrario, concedió el beneficio en situaciones que, si bien no fueron previstas originariamente por el legislador, de todas formas razonablemente deben considerarse alcanzadas en razón de las normas que modificaron la situación existente al momento de sanción de la ley 24.018, como fueron los casos del Procurador General de la Nación o los jueces de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (fs. 328vta.).

En tales condiciones, considera inadmisibles pretender sustentar una interpretación restrictiva del régimen después de reconocer que el propio operador jurídico que la aplica ha admitido, en casos análogos, una aplicación más fecunda y finalista.

Dice que la sentencia tampoco se hace cargo de una circunstancia trascendente que introdujo en el escrito de demanda: que la fracción superior a los seis meses es considerada, aún en el régimen general, como equivalente a un año. Y continúa diciendo que esta directiva se aplica en el ámbito judicial para computar la antigüedad de un magistrado o funcionario. De ahí que su antigüedad en la Corte Suprema de Justicia de la Nación es equivalente, aún para el propio tribunal, a cuatro años, que es uno de los requisitos de la ley 24.018 para acceder a la prestación que contempla en su art. 2º.

Concluye su memorial requiriendo que se revoque la sentencia de primera instancia, se haga lugar a la demanda y se reconozca su derecho a obtener los beneficios de la ley 19.939 (o, en subsidio, de la ley 24.018), en atención a su desempeño como juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (fs. 328vta.).

4º) Que, ante todo, cabe señalar, la admisibilidad formal de la acción meramente declarativa no es un tema que se encuentre sometido a decisión del tribunal de alzada.

En efecto, en la sentencia se formulan consideraciones respecto de los presupuestos para admitir este tipo de acciones pero, en definitiva, la demanda no se rechazó por estos motivos, ya que la jueza ingresó al examen de la cuestión de fondo y desestimó las



pretensiones del actor por las razones sustanciales que expuso en su pronunciamiento (resumidas *supra* cons. 2°).

Los agravios del actor se concentran en la cuestión de fondo y el Estado Nacional demandado tampoco nada dijo al respecto al contestarlos (v. fs. 335/340vta.).

En tales condiciones, la admisibilidad de la vía es un tema que llega firme a esta instancia por lo que nada corresponde resolver sobre el punto y lo mismo cabe concluir de cualquier otra cuestión de carácter procesal que no fue apelada (conf. art. 271 CPCCN). Por ello, lo único que se debe examinar es si la sentencia se ajusta a derecho en cuanto rechazó la demanda por motivos sustanciales o de fondo.

5°) Que también es necesario señalar que no existe controversias entre las partes respecto de las cuestiones fácticas involucradas en la causa.

En efecto, está fuera de discusión que el doctor Barra fue designado ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (decreto 740/90), tomó posesión del cargo al prestar el juramento de ley el 25 de abril de 1990 y que por decreto 2600/93 (B.O. 21/12/93) se le aceptó la renuncia (fs. 61/62 y reconocimiento en la contestación de demanda a fs. 118 y certificado de fs. 235). En ese cargo se desempeñó durante tres (3) años y casi ocho (8) meses.

También está probado que el actor fue designado en 1998 por el H. Senado de la Nación vocal titular del Tribunal de Enjuiciamiento del Ministerio Público, en los términos del art. 19, inc. a, de la ley 24.946 (en su carácter de exjuez de aquel Tribunal y por el término de tres años) (fs. 26/27 y 289/290).

6°) Que, así delimitada la jurisdicción del Tribunal, cabe reiterar que la cuestión central que requiere un pronunciamiento judicial consiste en determinar si la sentencia apelada se ajusta a derecho en cuanto rechazó las pretensiones del actor, tanto la principal de que se le reconozca el derecho al beneficio que instituía el art. 1° de la ley 19.939, vigente al momento de su designación pero derogada antes de su renuncia al cargo, como la subsidiaria de que se declare que cumple los requisitos para acceder a los beneficios de la ley 24.018.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA IV

CAF 15947/2012/CA3. “**Barra, Rodolfo Carlos c/ EN-Mº Desarrollo Social-CNPA s/ proceso de conocimiento**”

Con relación a la primera de estas cuestiones, se adelanta que, más allá de los esfuerzos interpretativos que formula el actor en su expresión de agravios, la solución adoptada por la magistrada de grado se ajusta a los criterios usuales de interpretación y aplicación de las leyes que conceden beneficios previsionales.

En efecto, sin perjuicio de reconocer que el art. 1º de la ley 19.939 instituía una asignación mensual móvil, vitalicia e inembargable, cuyo haber era igual a la remuneración que correspondía al cargo de juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, lo cierto es que participa del carácter de las leyes previsionales cuyo cometido propio es cubrir las consecuencias negativas producidas por las contingencias sociales.

Desde esta perspectiva, las quejas del apelante sólo demuestran su disconformidad con el criterio utilizado por la sentenciante, pero no logran demostrar cuáles son los graves errores de interpretación o que aquel carezca de toda razonabilidad, como es debido para lograr la descalificación de un pronunciamiento judicial. Máxime cuando la juzgadora fundó su decisión en precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que entendió aplicables al *sub lite* y que efectivamente brindan sustento a la decisión.

Ello es así, porque la conclusión de que no le corresponde al actor el beneficio de aquella ley porque ya había sido derogada cuando se produjo el cese de funciones concuerda con la doctrina del Alto Tribunal que enseña que los derechos de naturaleza previsional se rigen por la ley vigente al tiempo de producirse el hecho generador del beneficio —en el caso de autos, cuando se produce el cese en el cargo— (conf. Fallos: 276:255 y sus citas; 285:121; 318:412 y 491; 330:2347, entre muchos otros).

7º) Que, sentado lo anterior, corresponde examinar la pretensión subsidiaria del actor, esto es que se considere que ha cumplido los requisitos del art. 2º de la ley 24.018. Se adelanta que en este aspecto asiste razón al apelante y, por lo tanto, cabe dejar sin efecto la sentencia.



Para fundar esta conclusión, es primer término, es necesario señalar que por el capítulo I de esa ley se instituye una asignación mensual vitalicia a partir del cese en sus funciones para el presidente, vicepresidente y los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (art. 1º), así como que mientras que en los dos primeros casos no se exige límite mínimo de permanencia en el cargo, para los magistrados judiciales se establece que adquirirán el derecho a gozar de la asignación mensual cuando cumplan como mínimo cuatro (4) años en el ejercicio de sus funciones (art. 2º).

Esta ley también participa del carácter previsional y se encontraba en vigencia cuando el actor renunció al cargo de ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

A partir de ello, a efectos de determinar su aplicación al caso, la sentencia soslayó las importantes pautas interpretativas que fue diseñando el Alto Tribunal en distintos precedentes que, ciertamente, sirven para sustentar una solución contraria a la que se arribó en la instancia de grado.

En efecto, dado que la seguridad social tiene como cometido propio la cobertura integral de las consecuencias negativas producidas por las contingencias sociales, el apego excesivo al texto de las normas sin apreciar las circunstancias particulares de cada caso no se aviene con la cautela con que los jueces deben juzgar las peticiones vinculadas con la materia previsional (Fallos: 320:2596; 321:3298; 322:2676; 323:2054; 324:915 y 1980).

Por lo demás, en doctrina aplicable al *sub lite*, el Alto Tribunal ha recordado que, si bien no incumbe al Poder Judicial en la tarea de interpretación de las leyes sustituir la voluntad legislativa, en particular cuando se trata de regímenes jubilatorios de características especiales —como ha sido catalogado el que establece la ley 24.018—, la naturaleza alimentaria de las prestaciones previsionales impone a los jueces fijar el alcance del contenido de las normas que las regulan con suma cautela a fin de lograr una aplicación racional y prudente de aquéllas y evitar el riesgo de caer en un formalismo estéril —apartado del espíritu que las motivó— que conduce al desconocimiento de los beneficios que acuerda la seguridad social (Fallos: 323:2637).





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA IV

CAF 15947/2012/CA3. **“Barra, Rodolfo Carlos c/ EN-M° Desarrollo Social-CNPA s/ proceso de conocimiento”**

En este contexto y para no negar los fines superiores que aquellas leyes persiguen habida cuenta del carácter alimentario que tienen sus beneficios (Fallos: 327:1139 y 1143; 329:5857; 330:2347), se exige adoptar decisiones con la prudencia propia de la materia previsional y de acuerdo con las disposiciones más favorables al beneficiario (Fallos: 329:2498).

8°) Que, la aplicación de tales criterios hermenéuticos al caso concreto, permiten otorgar una solución distinta a las cuestiones que se suscitan en esta causa.

Ante todo, corresponde verificar si se pueden dar por satisfechos los requisitos que establece la ley 24.018, vigente cuando el actor cesó en el cargo, en especial el vinculado con el plazo a considerar para obtener el beneficio.

En este punto, asiste razón al actor cuando sostiene que para ello se debe estar a lo que prevé el art. 1° del decreto 1417/87 para reconocer el adicional por antigüedad para magistrados. Así, con esta comprensión del asunto y sin violentar los términos de la ley que rige el caso, teniendo en cuenta el tiempo que el actor ejerció las funciones propias del cargo (v. certificado de fs. 235), bien puede considerarse que cumplió el requisito del art. 2° de la ley 24.018.

Pero, además, también está probado en autos que el actor fue designado para integrar por tres años el Jurado de Enjuiciamiento del Ministerio Público Fiscal, en los términos del art. 19, inc. a, de la ley 24.946 (v. fs. 26/27 y 289/290) y que ese cargo lo ocupó en su condición de exjuez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. De manera que, sin desnaturalizar el régimen legal y sin forzar su interpretación, ese período se puede considerar para computar el plazo en cuestión.

9°) Que, como también afirma el apelante, al momento de resolver la causa, la juzgadora no ponderó adecuadamente la interpretación que la propia Administración le asignó a las disposiciones de la ley 24.018 y ello constituye, ciertamente, un elemento importante a



considerar desde que se trata del criterio con el que decidió distintas cuestiones que se suscitaron con respecto a la aplicación de aquella ley.

En efecto, el Procurador del Tesoro de la Nación se pronunció en diversas ocasiones sobre la correcta aplicación del régimen legal. Y lo hizo desde una perspectiva que concilió los criterios usuales de interpretación de la ley pero sin perder de vista los fines que la informan, para lograr la plena efectividad de la intención del legislador. Así, situaciones que, a primera vista, podrían considerarse fuera de las previsiones legales fueron resueltas en sentido favorable a la concesión del beneficio para lograr la finalidad que inspiró la instauración del régimen.

Este es el caso del Procurador General de la Nación, que no figura en la lista de cargos de los arts. 1º y 2º de la ley 24.018, pero ello no fue obstáculo para que se entendiera incluido entre sus beneficiarios, como se encargó de señalar el máximo órgano de asesoramiento jurídico de la Administración cuando sostuvo que la asignación que instituye la ley puede ser considerada un beneficio previsional en sentido amplio –toda vez que evidentemente responde a la protección económica de sus beneficiarios en el tiempo posterior al cese de sus funciones– pero que no puede ser acumulado con los beneficios previsionales *stricto sensu* –jubilaciones, pensiones, retiros, etc. –, toda vez que el art. 5º de la ley 24.018 lo prohíbe (conf. Dictámenes: 239:39).

El mismo criterio presidió la resolución de otras cuestiones en las que se encontraba involucrada la interpretación y aplicación del beneficio que establece la ley recién citada, como se comprueba con la lectura de los precedentes de Dictámenes: 260:1 y 303 –en el que incluso se aclaró que se hacía una interpretación más amplia porque ése es el espíritu del legislador [v. p. 307]–; 268:287, entre otros.

Así, la aplicación por parte de la propia Administración del régimen legal que instituye el beneficio que reclama el actor también es determinante para concluir que, en el caso, se pueden considerar cumplidos los requisitos del art. 2º de la ley 24.018, con la aclaración de que el beneficio es incompatible con otra prestación previsional como lo establece el art. 5º del mismo cuerpo legal.

10) Que, por último, cabe señalar que la solución que se asigna a la causa se sustenta en las particulares circunstancias que presenta





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA IV

CAF 15947/2012/CA3. **“Barra, Rodolfo Carlos c/ EN-Mº Desarrollo Social-CNPA s/ proceso de conocimiento”**

y que por ello mismo no corresponden aplicar los precedentes de Fallos: 339:323 y su cita.

Por ello, voto por hacer lugar al recurso de fs. 314, dejar sin efecto la sentencia apelada y, en consecuencia, admitir la demanda y declarar el derecho del actor en los términos indicados, con costas en ambas instancias al demandado vencido (arts. 68 y 279 CPCCN).

El señor juez de Cámara Marcelo Daniel Duffy dijo:

Que comparto los términos y adhiero en lo sustancial al voto precedente, con excepción del considerando 8º.

En virtud de las consideraciones expuestas, este Tribunal RESUELVE: hacer lugar al recurso de fs. 314 y dejar sin efecto la sentencia de fs. 310/313. En consecuencia, corresponde admitir la demanda y declarar que el actor cumple los requisitos del art. 2º de la ley 24.018, con costas en ambas instancias al demandado vencido (arts. 68 y 279 CPCCN).

Regístrese, notifíquese y devuélvase.

Se deja constancia que el señor juez de Cámara Jorge Eduardo Morán no suscribe la presente por encontrarse en uso de licencia (art. 109 RJN).

MARCELO DANIEL DUFFY

ROGELIO W. VINCENTI

