

S u p r e m a C o r t e :

—I—

El Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Tierra del Fuego rechazó la demanda iniciada por Mario Alberto Manfredotti a fin de que se anule la resolución 248/2011 del Instituto Provincial Autárquico Unificado de Seguridad Social (IPAUSS) y, en consecuencia, se reconozca su derecho a la prestación jubilatoria ordinaria en los términos de la ley 561 que establece el Régimen de Jubilaciones y Pensiones para el Personal de los Tres Poderes del Estado Provincial (fs. 136/145 de los autos principales, a los que me referiré salvo aclaración en contrario).

En primer lugar, rechazó la excepción de cosa juzgada deducida por la demandada.

En segundo lugar, expuso que la justa composición del sistema de reciprocidad instaurado por el decreto-ley 9316/1946 y las facultades de la provincia para regular las condiciones de acceso a los beneficios previsionales explica que el artículo 18 de la ley 561, modificada por la ley 742, posibilite a los beneficiarios compensar el exceso de edad con los servicios necesarios para alcanzar la antigüedad exigida por la caja local para acceder a la prestación. Agregó que esa compensación es posible siempre que el trabajador alcance el mínimo de aportes al organismo previsional local exigido por el sistema de reciprocidad, esto es, 10 años según el artículo 80 de la ley 18.037 (texto ordenado en 1976). Destacó que, de conformidad con lo resuelto por ese tribunal en otros precedentes, la posibilidad de optar por el organismo previsional local a los fines de la concesión del beneficio exige el referido mínimo de antigüedad.

Con relación al caso, consideró que si bien el actor cumple con los años de edad y servicios generales exigidos por la norma local, no acreditó 10 años de aportes en el régimen jubilatorio provincial, lo que le impide acceder a las prestaciones de la ley 561.

Al respecto, rechazó los agravios planteados por el actor con relación a la falta de consideración como locales de los servicios que prestó en la Administración del entonces Territorio Nacional de la Tierra del Fuego desde el año 1971 hasta 1977. Destacó que si bien el anterior régimen local de la ley 244 admitía la consideración como locales de los servicios prestados a esa Administración, el nuevo sistema de la ley 561 solo considera locales a los efectuados a partir del mes de enero de 1985. Puntualizó, entonces, que el régimen de la ley 561, vigente al momento del cese, es el que impide acceder a la pretensión del accionante, quien no efectuó mayores planteos al respecto. Agregó que esa norma no vulnera el artículo 23 de la Ley 23.775 de Provincialización del Actual Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, puesto que los servicios prestados a esa jurisdicción son computados como generales.

—II—

Contra ese pronunciamiento, el actor interpuso recurso extraordinario federal (fs. 150/162), que, denegado (fs. 168/172), motivó la interposición de la presente queja (fs. 31/36 del cuaderno respectivo).

Sostiene que el rechazo de su prestación jubilatoria se funda en una interpretación arbitraria de las normas locales, que vulnera el régimen de reciprocidad jubilatoria previsto en el decreto-ley 9316/1946, el convenio celebrado entre el Instituto Nacional de Previsión Social y el Instituto Provincial de Previsión Social de la Provincia de Tierra del Fuego, el artículo 23 de la ley 23.775 y las leyes nacionales 14.370 y 18.037.

Además, alega que el artículo 21, segundo párrafo, de la ley local 561 es inconstitucional porque exige al solicitante de un beneficio jubilatorio, que invoca aportes en diversos sistemas previsionales, una carga mayor de aportes al sistema provincial y porque solo reconoce como locales los realizados a partir del

1 de enero de 1985. Postula que ello vulnera los artículos 14 *bis* y 16 de la Constitución Nacional.

Señala que la decisión recurrida al no computar como locales los servicios prestados en el entonces Territorio Nacional de la Tierra del Fuego contradice el artículo 23 de la ley 23.775. Enfatiza que esa norma prevé el reconocimiento de los aportes jubilatorios que hubieran realizado los funcionarios y empleados que pasaron de depender del territorio nacional a la Administración provincial.

Además, afirma que las legislaciones previsionales locales deben ser interpretadas teniendo en cuenta los lineamientos del régimen de reciprocidad. Enfatiza que las normas locales no pueden alterar, en forma unilateral, los términos esenciales del sistema de reciprocidad, al que adhirió voluntariamente la provincia. Agrega que el régimen de reciprocidad tuvo por objeto ampliar el campo de derechos jubilatorios. En ese marco, aduce que la normativa local, al exigir 10 años de aportes mínimos a ese sistema previsional para actuar como caja otorgante, altera cuestiones centrales del régimen de reciprocidad.

–III–

A mi modo de ver, el recurso extraordinario fue mal denegado puesto que pone en tela de juicio la validez de una norma provincial bajo la pretensión de ser contraria a la Constitución Nacional y a leyes nacionales — decreto-ley 9316/1946 y ley 23.775— y la decisión del superior tribunal de la causa fue a favor de aquélla (art. 14, inc. 2, ley 48; Fallos: 324:363, "Quintín", entre otros).

–IV–

En el *sub lite*, se encuentra controvertido si es constitucional que el artículo 21, inciso *a*, de la ley 561 exija, según la sentencia apelada, que el beneficiario acredite como mínimo 10 años de servicios con aportes a ese régimen

previsional, posteriores a enero de 1985, a fin de que el organismo de la seguridad social provincial se constituya en caja otorgante y de que opere la compensación prevista en el artículo 18 de la ley referida. Adelanto que, en mi entender, esa norma vulnera los términos de la provincialización de Tierra del Fuego previstos en la ley 23.775, el régimen del decreto-ley 9316/1946 —ratificado por la ley 12.921— y, en definitiva, los artículos 1, 14 *bis* y 31 de la Constitución Nacional.

En primer lugar, cabe tener en cuenta que el 26 de abril de 1990 fue sancionada la ley 23.775 por la que se declaró provincia al entonces Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, en cuya Administración el actor prestó servicios con aportes desde el año 1971 hasta 1977 (fs. 12, del expediente administrativo agregado al principal).

Dentro de las bases de la provincialización, el Congreso de la Nación dispuso que “[a] los funcionarios y empleados que pasen a depender de la Administración provincial, cualquiera hubiera sido la modalidad de la prestación de sus servicios y la forma de pago, se les reconocerá la jerarquía, antigüedad, sueldo y cualquier clase de compensación o bonificación de que gozaron, como asimismo los aportes jubilatorios o de otro orden que hubieran realizado. En cuanto al plazo, condiciones y monto jubilatorio que les correspondiere a partir de la sanción de la Constitución Provincial, serán determinados por un convenio a celebrarse entre el Gobierno nacional y la provincia” (art. 23, ley 23.775).

Esa norma tuvo por objeto tutelar los derechos de los funcionarios y empleados que se desempeñaron en la Administración de Tierra del Fuego mientras era un territorio nacional y, más específicamente, impedir que la provincialización perjudique su situación laboral y previsional.

En segundo lugar, cabe destacar que, a través de la ley territorial 244 —sancionada el 10 de octubre de 1984 y promulgada el 10 de enero de 1985— se creó un régimen de jubilaciones, pensiones y retiros para el personal del gobierno del Territorio Nacional de la Tierra de Fuego. Ese régimen exigía,

además de los requisitos de edad y servicios con aportes, que los agentes se hubieran desempeñado durante un período mínimo de 10 años dentro de las Administraciones comprendidas en ese régimen local (art. 38). A esos efectos, consideraba la totalidad de los servicios con aportes prestados en el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, permitiendo incluso el cómputo de servicios anteriores a 1969 (art. cit.). En ningún caso restringía el reconocimiento de los servicios prestados con anterioridad a 1985.

El 19 de agosto de 1994 fue sancionada la ley provincial 166, por la que se estableció que el régimen previsional de la ley territorial 244 —modificada a la vez por la ley territorial 291— comprendía al personal de los tres poderes de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. De este modo, aún después de la provincialización, se mantuvo el régimen de la ley 244 que reconocía, sin ninguna limitación temporal, los servicios con aportes prestados a la Administración del entonces territorio nacional.

Ese sistema rigió hasta el año 2002, cuando fue sancionada la ley provincial 561 —aquí controvertida, con las modificaciones de las leyes provinciales 721 y 742—. Esa norma reglamenta la cuestión de manera regresiva, en relación con la legislación precedente, pues no reconoce como locales a los servicios con aportes prestados con anterioridad a enero de 1985.

En tercer lugar, corresponde valorar que el entonces Territorio Nacional de la Tierra de Fuego adhirió, a través de la ley territorial 313, al régimen de reciprocidad jubilatoria previsto en el decreto-ley 9316/1946 a partir del 10 de enero de 1985. Luego, con posterioridad a la provincialización, se celebró el convenio entre el Instituto Nacional de Previsión Social y el Instituto Provincial de Previsión Social de la Provincia de Tierra del Fuego —sucedido por el IPAUSS; actualmente sucedido por la Caja de Previsión Social de la Provincia de Tierra del Fuego (ley 1070)—, donde se pactaron los términos de la adhesión de la provincia al régimen del decreto-ley 9316/1946 (fs. 58/63).

Al respecto, la Corte Suprema destacó que el sistema de reciprocidad previsional tiene como “objeto cardinal ampliar el campo de derechos jubilatorios, creando una antigüedad única generada por el cómputo de servicios prestados sucesivamente bajo distintos regímenes como si todos ellos lo hubieran sido bajo la Caja Jubilatoria. Pero dichos derechos deben ser ejercidos dentro del marco que fijan las normas institucionales dictadas por la Nación, cuya operatividad respecto de las jurisdicciones provinciales, es el resultado de los acuerdos que formalizaron las autoridades respectivas. Estos instrumentos integran el mencionado régimen al precisar las condiciones y modalidades bajo las cuales los afiliados podrán acogerse a sus beneficios” (Fallos: 330:2786, “Rodríguez” y 341:1708, “Díaz Ada”).

En consecuencia, y tal como señaló la Corte Suprema, una vez incorporada una provincia al sistema nacional de reciprocidad jubilatoria no pierde autonomía legislativa en esa materia “pero las variaciones que introduzca en sus leyes de previsión no pueden alterar en lo esencial y por la sola decisión suya los términos de su adhesión al sistema de referencia afectando el régimen de las prestaciones por servicios mixtos” (Fallos: 312:532, “Alaniz”; 315:1597, “Castoldi”; C.S., R. 371, L. XLIX, “Ramallo, Roberto Antonio Edgardo c/ Estado Provincial y Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Entre Ríos s/demanda contencioso administrativa”, sentencia del 29 de marzo de 2016; entre otros).

En mi entender, el marco normativo expuesto es vulnerado por el artículo 21 de la ley 561, en cuanto dispone que solo los servicios con aportes realizados con posterioridad a enero de 1985 en administraciones comprendidas en el régimen de esa ley son computables a los efectos de que el organismo previsional de la provincia se constituya como caja otorgante y, en definitiva, de que el peticionante pueda acceder al beneficio jubilatorio en los términos de esa norma local.

En efecto, la ley 561 —a diferencia de las precedentes leyes territoriales y provinciales mencionadas— establece una distinción entre los servicios prestados con anterioridad y con posterioridad a enero de 1985 a la Administración del entonces Territorio Nacional de la Tierra del Fuego que restringe indebidamente la tutela prevista en el artículo 23 de la ley 23.775. Ello es así, pues este precepto, a fin de evitar perjuicios a los trabajadores derivados del cambio de estatus de la entidad estatal, impone el reconocimiento de la totalidad de los servicios con aportes prestados en el territorio nacional, con anterioridad a su transformación en provincia.

A raíz de esa limitación temporal prevista en el cuerpo legal cuestionado, si bien el actor puede computar los servicios prestados desde 1971 a 1977 como generales, no puede invocarlos como locales, aun cuando fueron prestados en el territorio de Tierra del Fuego. En el caso, la falta de consideración como locales de esos servicios impide que el actor acceda a la prestación jubilatoria en los términos de la ley 561, a pesar de que tendría esa opción según las pautas de determinación de la caja otorgante adoptadas por la jurisdicción local —artículo 80, ley 18.037 (texto ordenado en 1976)—. De este modo, se configura una afectación de derechos sociales, que encuadra en las situaciones que precisamente buscó evitar la ley que rigió la provincialización.

A la vez, la aplicación al caso concreto de la fecha de corte prevista por la ley provincial impugnada restringe los derechos que confiere al actor el régimen de reciprocidad jubilatoria y no haya sustento suficiente en el artículo 80 *in fine* de la ley 18.037 (texto ordenado en 1976) que dispone que no se considera tiempo con aportes el correspondiente a períodos anteriores a la vigencia del régimen previsional respectivo. En efecto, el reconocimiento de la totalidad de los servicios con aportes prestados en el territorio nacional dispuesto por el artículo 23 de la ley 23.775 obliga a computar ese período para determinar los 10 años de aportes continuos o discontinuos al régimen de la caja otorgante, que exige

el artículo 80 de la ley 18.037 (texto ordenado en 1976). En el *sub lite*, el actor reúne ese recaudo, teniendo en cuenta, en consonancia con la ley de provincialización, la totalidad de los servicios con aportes prestados en la Administración de Tierra del Fuego y no solamente los posteriores a 1985 (fs. 12 y 369 del expediente administrativo agregado al principal). Por ello, de acuerdo a la referida doctrina de la Corte Suprema, la aplicación de la norma local, que niega ese cómputo de aportes, constituye una alteración unilateral del régimen de reciprocidad, en exceso de las atribuciones regulatorias de la provincia.

En suma, bajo esta perspectiva, el artículo 21 de la ley 561 en cuanto restringe los servicios con aportes computables a los efectos de determinar la caja otorgante a los posteriores a enero de 1985 atenta contra la garantía prevista en el artículo 23 de la ley 23.775 y, de ese modo, violenta las reglas básicas del sistema nacional de reconocimiento y reciprocidad entre regímenes previsionales. Por todo ello, transgrede el orden normativo federal —artículos 1 y 31, Constitución Nacional— y frustra el derecho a la seguridad social —artículos 14 *bis* y 75, inciso 22, Constitución Nacional y el artículo 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales—.

—V—

Por lo expuesto, entiendo que corresponde hacer lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario, dejar sin efecto la sentencia y disponer que vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento, con arreglo a lo expuesto.

Buenos Aires, 24 de abril de 2019.

ES COPIA

VÍCTOR ABRAMOVICH


ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaría Administrativa
Procuración General de la Nación