



I. INFORMES DE LAS FISCALÍAS CON ASIENTO EN LA REGIÓN METROPOLITANA

**B | EN MATERIA CIVIL, COMERCIAL,
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DE LA
SEGURIDAD SOCIAL, DEL TRABAJO Y ELECTORAL**

2. Informe de las Fiscalías Generales ante la Cámara Federal de la Seguridad Social.



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA



INFORME ANUAL 2013
MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

Procuración General de la Nación



I.B.2

**FISCALÍAS GENERALES NROS. 1 Y 2
(SUBROGANTE) ACTUANTES ANTE LA EXCMA.
CÁMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL A
CARGO DE LILA SUSANA LORENZO FISCAL
GENERAL Y GABRIEL DE VEDIA FISCAL GENERAL
SUBROGANTE**



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA



INFORME ANUAL 2013
MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

Procuración General de la Nación

1. INFORMES DE LAS FISCALÍAS CON ASIENTO EN LA REGIÓN METROPOLITANA

B | EN MATERIA CIVIL, COMERCIAL, CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DE LA SEGURIDAD SOCIAL, DEL TRABAJO Y ELECTORAL

2. Informe de las Fiscalías Generales ante la Cámara Federal de la Seguridad Social.

FISCALÍAS GENERALES NROS. 1 Y 2 (SUBROGANTE) ACTUANTES ANTE LA EXCMA. CÁMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL A CARGO DE LILA SUSANA LORENZO FISCAL GENERAL Y GABRIEL DE VEDIA FISCAL GENERAL SUBROGANTE

Dictámenes

A continuación señalaremos las temáticas tratadas en el último año, que consideramos novedosas en el ámbito de la Justicia Federal de la Seguridad Social.

1.- En temática de competencia en razón por la materia, este Ministerio Público sostuvo que las cuestiones concernientes a la dilucidación y aplicación del impuesto a las ganancias regulado en la ley 20.628 a los haberes y retroactividades de los jubilados y pensionados del sistema previsional debían ser iniciadas y tramitadas ante el Fuero en lo Contencioso Administrativo Federal.

Así se decidió mediante dictamen n° 35.091 emitido por la Fiscalía General n° 1 el 30/9/2013 en los autos “Argañaraz Carlos Roberto y otros c/ Estado Nacional – Ministerio de Justicia y DDHH s/ personal militar y civil de las FFAA. y de Seg.” (exte. N° 27265/2012 del registro de la sala I), en el que se puso de relieve que en virtud de lo dispuesto en el artículo 45 de la ley 13.998, era el fuero Contencioso Administrativo el que tenía aptitud para entender en un reclamo de un litisconsorcio facultativo activo de agentes retirados del Servicio Penitenciario Federal, a quienes se practicaba la retención mensual del referido impuesto a las ganancias.

En concreto, se puntualizó que son de competencia de ese fuero todas las demandas promovidas por los contribuyentes que optan por la vía judicial para impugnar las resoluciones del organismo recaudador o bien cuando se trate de apelaciones incoadas contra resoluciones del Tribunal Fiscal, razón por la cual se consideró que la litis se hallaba comprendida en el primero de los supuestos antes enunciados.

En igual sentido se expidió la Fiscalía General n° 2, a través del dictamen n° 34.180 de fecha 24 de septiembre de 2013 (in re “Amorena, Nora Ester c/ AFIP s/ incidente”), al sostener que la deducción en concepto de impuesto a las ganancias efectuada en la liquidación presentada por el organismo estatal demandado constituía una cuestión atinente al derecho tributario y no a la seguridad social, pues toda pretensión relativa a la retención de ese impuesto importa la aplicación de normas de carácter impositivo, de indudable naturaleza fiscal.

2.- En la causa caratulada “Gobierno de la Provincia de de San Juan – Mun. de Ciudad de S. Juan c/ Administración Federal de Ingresos Públicos – D.G.I. s/ impugnación de deuda” (exte. N° 43.959/2009 del registro de la sala III), la Fiscalía General nro. 2 emitió el dictamen nro. 34.057 de fecha 02/9/13, en la cual se planteó la inconstitucionalidad del depósito previo exigido como requisito de admisibilidad para habilitar la instancia judicial.

Al respecto, se destacó que desde antiguo la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene decidido que el recaudo impuesto por el artículo 15 de la ley 18.820 como condición de viabilidad formal de la impugnación judicial contencioso-administrativa no resulta inconstitucional, pues no importa una restricción a las garantías de igualdad y defensa en juicio; sin perjuicio de ello, sostuvo que en cada caso correspondería evaluar si existe una desproporcionada magnitud del importe del depósito previo con relación a la concreta capacidad económica del recurrente.

En el caso ut supra referido, el Ministerio Público consideró adecuado excepcionar al organismo impugnante, la Municipalidad de la Ciudad de San Juan, de la obligación de efectuar el depósito previo, toda vez que su exigencia importaría detraer ese importe del presupuesto anual, que contiene los gastos normales autorizados para ese ejercicio de dicha dependencia, afectándose su normal desenvolvimiento.

3.- En la causa caratulada “Sepúlveda Juan Esteban c/ ANSeS s/ inconstitucionalidades varias”, (expte. N° 41685/2010 de la Sala II), la Fiscalía General nro. 1 emitió el dictamen N° 35.171 del 28/10/2013. El accionante inició demanda contra Anses en procura de que se declare la inconstitucionalidad del inciso 3° del artículo 2 de la ley 25.995, ya que para acceder al beneficio especial contemplado en la referida norma legal le exigía que al momento de la solicitud de la prestación, el beneficiario posea domicilio real en un área de doscientos kilómetros con centro en la Ciudad de Sierra Grande, Provincia de Río Negro.

Dicha pretensión fue acogida en la sentencia de primera instancia y al llegar cuestionada por vía de apelación interpuesta por Anses, este Ministerio Público sostuvo que el régimen previsional regulado por ley 25.995 a favor de quienes trabajaron en relación de dependencia de la ex empresa Hierros Patagónicos S.A. Minera (HIPASAM) era de naturaleza especial, y por tanto correspondía efectuar una interpretación estricta de los recaudos impuestos para la concesión de los beneficios de esa índole.

Desde tal perspectiva, se señaló que no era irrazonable el recaudo de residencia impuesto en la referida norma legal pues a tal efecto es necesario demostrar que exista desproporción entre la restricción a un derecho individual que se considere afectado y los fines que persigue la ley tachada de inconstitucional, siendo que – en las circunstancias del caso analizado- no se apreciaba que hubiera tal desproporción entre los medios y fines elegidos por el legislador, ya que su objetivo fue conceder un beneficio a aquellos trabajadores que se arraigaron en las cercanías de ese establecimiento minero y debieron permanecer allí con posterioridad a su cierre, con escasa o nula posibilidades de reinserción laboral.

Asimismo, se consideró que la garantía constitucional de igualdad ante la ley no resultaba conculcada, toda vez que tal garantía implica que la ley debe ser igual en igualdad de circunstancias (Fallos 200: 424) y por esa razón, se concluyó que no se encontraba afectada la validez constitucional de la norma en cuestión, pues no resulta discriminatorio excluir del beneficio a quienes no se encuentran viviendo en el área cercana a la localidad de Sierra Grande (Provincia de Río Negro).

4.- En la causa caratulada “Lipnik de Manoff María c/ ANSeS y otro s/ Reajustes varios”, la Fiscalía General N° 1 emitió el dictamen nro. 35.125 de fecha 11-10-2013. La actora, beneficiaria de una pensión obtenida de conformidad con lo establecido en los arts. 52 y 57 de la ley provincial 6553, impugnó la resolución de la Anses por la cual se había desestimado su pedido de reajuste con fundamento en que la movilidad de las prestaciones comprendidas en el Convenio de Transferencia del Régimen de Previsión Social de la Provincia de Salta al Estado Nacional se halla regida por las leyes 24.241 y 24.463, resultando que en ningún caso la movilidad de los haberes previsionales podrá consistir en una determinada proporción entre el haber de retiro y las remuneraciones de los activos (art 7° “in fine” ley 24.463). El Sr. juez a cargo del Juzgado Federal de Salta desestimó la defensa de falta de legitimación pasiva opuesta por la provincia de Salta y sobre la base de los principios sentados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Blanco de Mazzina, Blanca Lidia c/ANSeS” (19-2-08) hizo lugar parcialmente a la demanda ordenando un nuevo cálculo de la prestación de la actora de acuerdo a la ley provincial calculada en un 75% del 100% de lo que percibe un Juez de Primera Instancia, y condenó de manera concurrente a la ANSeS y a la Provincia de Salta. Ambas co-demandadas apelaron esa decisión.

En el mencionado dictamen, se aconsejó hacer lugar al planteo de la ANSeS en cuanto sólo correspondía decidir acerca del mantenimiento de la movilidad que le reconociera la ley provincial 6553/92 (art. 68) vigente al momento del otorgamiento del beneficio de pensión sin que resultare pertinente el recálculo del haber inicial. Aclarado lo anterior, se enfatizó que de acuerdo con lo dispuesto en la cláusula tercera del con-

venio se desprende que ANSeS sólo tomó a su cargo el pago de obligaciones de beneficiarios transferidos comprometiéndose a respetar los derechos reconocidos, en los términos, condiciones y alcances dispuestos en las leyes 24.241 y 24.463. Vale decir, dicha cláusula resguarda los derechos adquiridos por los beneficiarios, en tanto y en cuanto cumplieran los requisitos y condiciones exigidos por cada una de las disposiciones legales vigentes con anterioridad al traspaso, pero el Estado Nacional no se obligó a mantener el régimen de movilidad establecido en la ley provincial. Por ello, se sostuvo que el pago de las diferencias que surgieran del reconocimiento de aquel derecho adquirido en favor de la actora -movilidad especial otorgada a un beneficio provincial- con posterioridad a aquel traspaso, debían quedar a cargo de la Provincia de Salta, de conformidad con lo establecido en la cláusula 16ª del citado convenio que prescribe "... la Provincia asume responsabilidad integral e ilimitada por las consecuencias de cualquier acción judicial promovida por cualquiera de los titulares de los beneficios previsionales comprendidos en el presente convenio o por aquellos que se consideraren con derecho a obtener alguno de tales beneficios en el futuro, en tanto consideren perjudicados o afectados sus derechos, intereses o expectativas como consecuencia de la ejecución de este convenio y especialmente a los vinculados con excesos en relación con los topes estipulados en la legislación nacional. Tal responsabilidad comprende las condenas a pagar sumas de dinero o que se resuelvan en el pago de sumas de dinero, dictadas en cualquier tipo de proceso... que de cualquier forma directa o indirecta altere el contenido de las obligaciones previsionales transferidas o implique excluirlas total o parcialmente de la aplicación en la Ley 24.241 y 24.463. La asunción de responsabilidad comprende la integridad de los rubros que comprendan las eventuales condenas judiciales, sus accesorios, costos, costas y cualquier acrecido. La voluntad de ambas partes es limitar las obligaciones asumidas por el Estado nacional al cumplimiento de los pagos de los beneficios previsionales por sus montos actuales, tal cual resultan del anexo I y las impuestas por las Leyes 24.241 y 24.463, en razón de lo cual La Provincia se hará siempre cargo de solventar cualquier importe que, como consecuencia de las decisiones de cualquier autoridad jurisdiccional nacional o provincial, venga a incrementar aquellas obligaciones transferidas como consecuencia de este convenio...".

5.- En la causa "Dogma S.A. c/Ministerio de Trabajo, Empleo y Seg. Soc. s/Impugnación de deuda" (Expte. N°60.098/12, de la Sala III), la Fiscalía General N° 2 emitió el dictamen N° 34.056, de fecha 02/09/2013. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, por Resolución D.R.F. n° 16.971, del 19 de abril de 2011, impuso una multa de \$1.500, a la contribuyente DOGMA S.A., por infracción al artículo agregado a continuación del art. 40 de la Ley n° 11.683 t.o. 1998 y sus modific.. Dicha resolución fue recurrida ante la C.F.S.S., en los términos del art. 37 y cctes., de la Ley 25.877; 48 de la Ley 26.476; Decreto 801/05; Resolución n° 655/05; y art. 26, inc., b, de la Ley 24.463.

En la apelación interpuesta, el apelante se agravió de la omisión de expedirse sobre los vicios que aquejan al acto administrativo dictado: falta de valoración de los hechos y del derecho invocado, motivación y finalidad del acto.

Desde tal perspectiva, se señaló que en cuestiones con estas particulares circunstancias, la prueba exigible debe ser suficientemente asertiva y convincente en cuanto a la existencia de la relación laboral invocada, pues al no encontrarnos frente a un pleito individual entre el dependiente y el empleador, no pueden intervenir las reglas y presunciones del art.23 de la ley de Contrato de Trabajo, en lo que al contrato y relación de trabajo se refiere.

En el caso referido el Ministerio Público, dispuso que correspondía hacer lugar a la nulidad impetrada, al considerar que la recurrida se había expedido fuera del plazo perentorio fijado en la normativa aplicable; por arbitrariedad en la valoración de la prueba; errónea interpretación de la presunción contenida en el art. 23 de la LCT, para los profesionales médicos; falta de acreditación de relación de dependencia (contrato de locación de servicios art. 1623 del Código Civil).

6.- En autos "Avalos, Cruz Honorato c/ ANSeS s/ reajustes varios", (expte. N° 508.508/1996 de la Sala II), la Fiscalía General nro. 2 emitió el dictamen N° 34.027, con fecha 26/08/2013. El accionante inició demanda

contra Anses solicitando se proceda a liquidar el haber recalculado al cese y actualizado conforme pautas de la sentencia originaria dictada con fecha 28 de septiembre de 1993 por la entonces Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social. En la misma presentación la actora requirió se ordene el reajuste de sus haberes previsionales mediante el recálculo de su haber al cese y su posterior movilidad, es decir, que reclamó la ejecución de una sentencia firme y el reajuste de su haber previsional.

Durante la etapa de ejecución surgió una controversia en torno a cuál sería la fecha en que deberían liquidarse las diferencias retroactivas, si la del reclamo que dio lugar a la demanda de reajuste o la del reclamo -que databa del 14/10/1983- que dio lugar a la sentencia de la CNASS que se menciona y se pretende ejecutar al mismo tiempo que se solicita el reajuste.

En ese caso el Ministerio Público consideró aplicable analógicamente la doctrina del Alto Tribunal dispuesta en los autos "Langan, Carlos María", del 20/03/12, que rechaza las pretensiones de reajuste formuladas durante la etapa de ejecución de sentencia, en la medida que dichas peticiones exceden el objeto del procedimiento de ejecución de sentencia, por ende sostuvo que en la cuestión planteada se había solicitado un pedido de reajuste.

Propuestas de Reformas Legislativas

1.- El art. 15 de la ley 24.463, modificado por ley nro. 24.655 dispuso que las resoluciones de la Administración Nacional de la Seguridad Social podrían ser impugnadas ante los Juzgados Federales de Primera Instancia de la Seguridad Social de la Capital Federal y ante los Juzgados Federales con asiento en las provincias, dentro del plazo de caducidad previsto en el art. 25, inc.a) de la ley 19.549, mediante demanda de conocimiento pleno que tramitará por las reglas del proceso sumario previsto en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Con posterioridad, con la sanción de la ley 25.488 (B.O. 22/11/2001) que reformó el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, se dispuso suprimir el juicio sumario regulado hasta entonces en los artículos 486 a 497 de dicho cuerpo legal y de ese modo la tramitación de las causas en el fuero previsional a partir de ese momento comenzaron a tramitarse por las reglas del proceso ordinario.

Esta circunstancia, a nuestro entender, trae aparejada una demora en la duración del procedimiento de esas causas, sin desconocer la existencia de otros motivos (vgr. la excesiva cantidad de expedientes que tramitan ante este fuero).

A diferencia del juicio ordinario, el proceso sumario contenía plazos más breves y un marco recursivo restringido. Era un proceso más ágil y por ende, más apto para resolver controversias que afectan derechos de carácter alimentario.

Si se tiene en cuenta el elevado número de causas en trámite ante la Cámara Federal de la Seguridad Social, es que consideramos que sin perjuicio de otras medidas, es necesario que con carácter urgente el poder legislativo restablezca este procedimiento tal cuál fue concebido por el mencionado artículo 15 de la ley 24.463, haciéndole extensivo al resto de las contiendas que tramitan en este fuero, a los efectos de limitar los plazos procesales y restringir el marco recursivo.

En este orden de ideas, sería entonces de suma utilidad elevar una propuesta de modificación legal (arg. art. 33 inc.j] ley 24.946) para reimplantar las normas del derogado proceso sumario, en el ámbito señalado en el párrafo anterior.

Lo expresado precedentemente no implica desconocer la necesidad de un procedimiento propio para los juicios en que se ventilan derechos de la seguridad social. Sin embargo no es posible plasmar con rapidez

este loable objetivo, puesto que como es lógico, ello ameritaría razonablemente un tiempo de evaluación y concreción del proyecto.

2.- En informes anteriores ya hemos señalado el elevado volumen de causas en trámite en el fuero de la seguridad social, en el cual se destacan un alto porcentaje de juicios de amparo y sumarísimos, situación que no se ha revertido y que se ha puesto de manifiesto por la propia Cámara en sucesivas acordadas. En los juzgados de primera instancia tramitan aproximadamente cuatrocientas mil causas (ordinarios, amparos y juicios ejecutivos).

En estas condiciones se torna dificultoso el cumplimiento de las funciones propias del Ministerio Público en esa instancia ya que sólo existe en la actualidad una estructura consistente en dos Fiscalías.

Debe tenerse presente que el Ministerio Público en este fuero, interviene en el incidente de habilitación de instancia judicial, a partir de la modificación efectuada en los arts. 30, 31 y 32 de la citada ley 19.549 por el art. 12 de la ley 25.344 (B.O. 21-11-2000) y es parte necesaria en todas las causas de seguridad social, de conformidad con lo prescripto por el art. 6° de la ley 24.655, amén de las demás atribuciones que se le confieren también en la Ley Orgánica del Ministerio Público (cfr. art. 39 y 41, ley 24.946).

La situación descrita ameritaría la creación de dos fiscalías de primera instancia y por ello, sería pertinente elevar al Poder Legislativo un proyecto que contemple esta iniciativa.

Evaluación Funcional

La elevada cantidad de causas en trámite ha impactado en las Fiscalías Generales, aumentando así la cantidad de notificaciones de sentencias respecto de las cuales debe efectuarse el control de legalidad, la evacuación de vistas y los actos promovidos (aclaratorias, observaciones, revocatorias), en este último caso como consecuencia de la mala praxis motivada de tal situación.

Por ello, el ejercicio de las atribuciones de las fiscalías dentro de los plazos legales, ha exigido una gran dedicación por parte de todos sus integrantes.

Es en este aspecto que queremos poner de manifiesto que las estructuras funcionales de nuestras fiscalías no son las apropiadas y esto obedece a varias razones.

En primer lugar, debe recordarse que su estructura fue diseñada por el poder judicial, puesto que su creación lo fue a partir de la sanción de la ley 23.473 que entró en funcionamiento en el año 1989, es decir, antes de la reforma constitucional.

Por otra parte, a partir de la sanción de la ley 24.463, 24.655, 24.557, 24.714, 23.661, la competencia originaria de la Cámara se transformó: se amplió la competencia por materia así como la competencia por el grado. La competencia por materia, establecida por la ley 23.473 la constituía la revisión de los actos administrativos de las ex Cajas jubilatorias, D.N.R.P., cajas complementarias creadas por ley 22.804. A partir de la legislación dictada desde el año 1995 en adelante, la Cámara comenzó a entender en materia de retiros militares y de fuerzas de seguridad, obras sociales, la ejecución de aportes y contribuciones jubilatorias, accidentes, asignaciones familiares, multas del Ministerio de Trabajo, regímenes jubilatorios provinciales transferidos a la Nación. La competencia de grado, también se modificó. Durante el régimen de la ley 23.473, las Fiscalías (actuales Fiscalías Generales), actuaban ante un tribunal que funcionaba como una instancia judicial única, pues entendía en recursos directos emitidos por los órganos administrativos arriba mencionados. A partir del año 1995 se crean diez juzgados federales de primera instancia de la seguridad social, en esta Ciudad y la Cámara se transforma en tribunal de grado respecto de dichos juzgados y de los juzgados federales del interior que abordan la temática previsional.

Por último, desde el año 1989 a la fecha, las tareas administrativas han disminuído notablemente en atención al impacto informático.

Tenemos entonces que la actual plantilla de personal responde a una estructura creada en el año 1989 y su diseño jerárquico es similar al que poseía por entonces el Poder Judicial de la Nación, con supremacía de cargos administrativos respecto de los cargos jurídico-técnicos.

Como es sencillo comprender, teniendo en cuenta lo señalado en párrafos anteriores, esta ecuación, en los hechos, se ha revertido. Las tareas administrativas han decrecido por la informatización y las tareas técnico-jurídicas han aumentado, no solo por la ampliación de la competencia sino también por la complejidad que representa la utilización de marcos reglamentarios, que por su naturaleza, son objeto de frecuentes modificaciones.

Por las razones expuestas, consideramos imprescindible que se analice el cambio de estas estructuras funcionales, incorporando cargos intermedios. En la actualidad, un cierto número de profesionales letrados ocupan cargos administrativos de la última categoría. Este estado de cosas ha generado en ciertas ocasiones, un drenaje de profesionales que sin aliciente para lograr un ascenso renuncien al cargo en busca de mejores perspectivas laborales, produciéndose así un menoscabo en materia de recursos humanos. No desconocemos que esta petición se encuentra íntimamente ligada a las posibilidades de financiamiento, pero entendemos que como mínimo este cambio de estructuras funcionales debe quedar como un objetivo a cumplirse cuando las condiciones lo permitan.

MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL

PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA