

"CHAVEZ, OSVALDO DOMINGO C/ CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE ENTRE RÍOS Y ESTADO PROVINCIAL S CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO S/ RECURSO DE INAPLICABILIDAD DE LEY" - Expte. N° 4255

EXCMO. TRIBUNAL:

CESAR ARIEL CESARIO, Procurador Adjunto (interino), evacuando la vista conferida a V.E. digo:

I- Vienen las presentes actuaciones a esta Procuración General, requiriendo opinión acerca del Recurso de Inaplicabilidad de Ley interpuesto por Osvaldo Domingo Chavez, Mario Humberto Grinóvero, Rubén Darío Giménez y Alfredo Suarez contra la sentencia de la Cámara en lo Contencioso Administrativo N° 1 de fecha 24 de noviembre de 2022.-

II- Surge de las constancias de las actuaciones, en fecha 24 de noviembre de 2022, la Cámara en lo Contencioso Administrativo N° 1 con asiento en la ciudad de Paraná, resolvió *"I. RECHAZAR las demandas interpuestas por OSVALDO DOMINGO CHAVEZ, MARIO HUMBERTO GRINOVERO, RUBEN DARIO GIMENEZ y ALFREDO SUAREZ, contra la CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS y el ESTADO PROVINCIAL. II. IMPONER las costas por su orden (artículo 65 segundo párrafo del código procesal civil y comercial aplicable por remisión del artículo 88 del código procesal administrativo). III. DIFERIR la regulación de honorarios para su oportunidad IV. INCORPORAR por Secretaría copia certificada de la presente en los autos "GRINOVERO MARIO HUMBERTO C/ CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE ENTRE RIOS Y ESTADO PROVINCIAL S/ CONTENCIOSO*

ADMINISTRATIVO" - Expte. N° 1087, "GIMENEZ RUBEN DARIO C/ CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE ENTRE RIOS Y OTRO S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO" - Expte. N° 1128 y "SUAREZ ALFREDO C/ CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS Y ESTADO PROVINCIAL S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ORDINARIO" Expte. N° 1126..."-

Que, contra dicho resolutorio, los Sres. Osvaldo Domingo Chavez, Mario Humberto Grinóvero, Rubén Darío Giménez y Alfredo Suarez interpusieron Recurso de Inaplicabilidad de Ley -16/12/2022-, con fundamento en considerar que la sentencia incurre en una errónea interpretación y aplicación de la Ley, que el Tribunal arribó a una solución arbitraria que causa gravamen irreparable a su parte.- A su vez invocan que la sentencia violenta de manera significativa el principio de igualdad que consagra nuestra ley fundamental y el derecho de propiedad por cuanto ante el mismo e idéntico "premio" (idénticas condiciones) otros artitas han obtenido el beneficio solicitado.-

Que en fecha 27/12/2022 se dispone correr traslado de dicho recurso a la parte contraria, siendo contestado conjuntamente por el Estado Provincial y la CJPER mediante escrito de fecha 13/02/23. –cfr. informe actuarial del 05/04/2023-.

Que mediante auto de fecha 31 de marzo de 2023, la Cámara resuelve:
"I. *CONCEDER con efecto suspensivo los recursos de inaplicabilidad de ley interpuestos por OSVALDO DOMINGO CHAVEZ, MARIO HUMBERTO GRINOVERO, RUBEN DARIO GIMENEZ y ALFREDO SUAREZ, cuyos escritos recursivos obran unificados en el historial informático (movimiento del 16/12/2022 a las 18:58 horas), de esta causa caratulada "CHAVEZ OSVALDO DOMINGO C/ CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE ENTRE RIOS Y ESTADO PROVINCIAL S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOORDINARIO N°1573".* II. *INCORPORAR por Secretaría copia certificada de la presente en los autos "GRINOVERO MARIO*

HUMBERTO C/ CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE ENTRE RIOS Y ESTADO PROVINCIAL S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO", Expte. N° 1087, "GIMENEZ RUBEN DARIO C/ CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE ENTRE RIOS Y OTRO S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO", Expte. N° 1128 y "SUAREZ ALFREDO C/ CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS Y ESTADO PROVINCIAL S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO -ORDINARIO" Expte. N° 1126..., y ordena su elevación al Superior Tribunal de Justicia en pleno, junto con las causas acumuladas.-

Recepcionadas las actuaciones, se dispone correr vista a este Ministerio Público Fiscal para que se expida al respecto -05/04/2023-

III- Reseñado brevemente el marco de controversia que condiciona la vista conferida, y efectuando un análisis de rigor del recurso interpuesto debe destacarse en cuanto a los presupuestos formales de procedibilidad, que el remedio extraordinario se articuló contra una sentencia definitiva de la Cámara Contencioso Administrativa, conforme lo prescripto por el Art. 77 del CPA y de acuerdo a la disposiciones del Art. 276 del CPC y C, por cuanto allí se establece que el recurso solo será admisible "...contra la sentencia definitiva de las cámaras de apelación que viole o haga errónea aplicación de la ley o de la doctrina legal establecida de conformidad con lo dispuesto en los Arts. 284 y 285 a la fecha del fallo recurrido", requisito éste que se encuentra cumplido en la especie puesto que la sentencia puesta en crisis emana - como se ha dicho - de la Cámara Cpnt. Adm. N° 1, respecto del planteo fondal y finaliza el pleito (Art. 277 CPC y C).-

Debe señalarse que la impugnación ha sido planteada en el plazo establecido por la norma para su procedencia, esto es dentro de los 10 días de serle notificada la sentencia (Art. 280 CPC y C).-

Sabido es que el recurso de Inaplicabilidad de Ley como remedio excepcional, posee como única misión la de juzgar la legalidad de la

sentencia, asegurando la correcta interpretación y aplicación de la ley a los hechos que en definitiva han resultado debidamente probados y juzgados por el sentenciante, por lo cual todas las conclusiones de hecho a las que arribara el tribunal de mérito, resultan en principio de resorte exclusivo de dichos tribunales y, por tanto, no son revisables en casación, salvo que exista alguna denuncia y palmaria acreditación, violación o errónea aplicación normativa o una hipótesis de arbitrariedad que obstaculice la calificación del fallo como sentencia fundada en ley, conforme lo indican los arts. 17 y 18 de la Constitución Nacional.

En tal sentido, en el marco de la cuestión objeto de embate, debe destacarse que la competencia del Tribunal de Casación es salvaguardar la ley, su interpretación y la correspondiente doctrina legal, y no juzgar lo razonable o irrazonable de las sentencias, o las disidencias con las mismas, por cuanto como se ha dicho en reiteradas oportunidades, la mera discrepancia con el criterio sostenido por el Juez carece de eficacia para habilitar esta instancia extraordinaria.

Dicho ello debo remitirme, necesariamente, al dictamen que ha producido en autos la Sra. Fiscal de Cámara, la que con mucha claridad ha identificado el "meollo del conflicto", en primer lugar, en la sigzagueante manera de interpretar el texto de la Ley 7849 - y sus Decretos reglamentarios -, por parte de la Administración para el otorgamiento o no del beneficio de pensión, y en segundo lugar, la existencia o no de un derecho teniendo en cuenta "los precedentes administrativos" como fuente de aquellos.

Es así que en esta instancia ratificaré en un todo el dictamen que ha sido practicado por la Dra. Barrandeguy remitiendome a él en honor al principio de brevedad, haciendo, tan solo, un aporte al impecable análisis efectuado.

Pues bien, debo disentir con el Tribunal en cuanto a que una de las cuestiones sujeta a análisis haya tenido que ser la interpretación que la

Administración ha otorgado al "Premio Reconocimiento a la Trayectoria Autoral" para el otorgamiento o no del beneficio de la Pensión regulado en la Ley 7849. El conflicto finca, no ya en una interpretación, sino en determinar si los precedentes administrativos, en el caso concreto, vinculan o no a la Administración.

Al respecto el Dr. Carlos Balbin (Tratado de Derecho Administrativo T. 1 pag. 794 y ss) refiere a los precedentes administrativos diciendo que éstos, generalmente, son meramente aplicativos de la ley pero que sin embargo también son considerados como fuente del derecho cuando reúnen ciertos caracteres.

Pues veamos estos caracteres, que incluso han sido mencionados y explicados por el Tribunal en el despacho atacado. El primero de ellos hace alusión a las conductas del Estado las cuales tienen que ser "reiterativas" ante casos similares, lo que la Cámara denomina como "identidad objetiva"; el otro caracter alude a la "alteridad", es decir, que el precedente debe referirse a otro sujeto, pues si se tratase del mismo debería aplicarse el criterio de la confianza legítima y debe tratarse del mismo órgano administrativo y siempre que el antecedente no hubiese sido revocado por el superior jerárquico, lo que la Cámara clasifica como identidad subjetiva; y finalmente que el precedente sea legítimo.

Con respecto a éste último caracter, dice Carlos Balbin (ob. cit. pag 796), el precedente "ilegítimo" también es fuente de derecho en casos excepcionales, siempre que el vicio no sea grosero o patente y el interesado esté convencido de que la Administración resolverá a su favor. Agrega Balbin "En el caso del precedente ilegítimo como fuente de derecho, su fundamento es, en verdad, la confianza legítima y no simplemente la reiteración de las conductas estatales. Es decir, el precedente ilegítimo no tiene valor, salvo que configure como supuesto de confianza legítima".

Ahora bien, veamos que es "la Confianza Legítima" para lo cual me valdré de un fallo de extraña jurisdicción que lo define o lo delimita con

muchísima claridad: *"El principio de confianza legítima debe permear el derecho administrativo, el cual, si bien se deriva directamente de los principios de seguridad jurídica, de respeto al acto propio y buena fe, adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado. Es por ello que la confianza en la administración no sólo es éticamente deseable sino jurídicamente exigible, tal principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, **cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones.** Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse".* ([Prysmian Energía Cables y Sistemas de Argentina S.A. vs. Dirección Provincial de Energía de Corrientes y otro s. Recurso facultativo /// Cám. Cont. Adm. y Electoral, Corrientes, Corrientes; 23/02/2018; Rubinzal Online; 112134/2014; RC J 1809/18](#)).

Pues bien, como lo ha dicho la Dra. Barrandeguy: *"De las circunstancias reseñadas surge a mi entender, que al momento en que los actores iniciaron sus trámites, **existía una conducta pacífica y unívoca por parte del Fisco y su organismo previsional, de otorgar el beneficio de pensión ante el mismo premio que ostentan los accionantes. A a tal punto, que luego de la fecha en que estos presentaron sus papeles ante la CJPER, se confirió el beneficio a una persona que se encontraba en idéntica situación que aquellos (me refiero al Sr. Valentini).*** Quiero decir que la interpretación acerca de los alcances que debía conferírsele al premio a la trayectoria, a los fines de la ley 7849, resulta tal vez opinable, más no por ello ilegítima, y evidentemente, fue sostenida en el tiempo, de manera habitual, pudiendo abrigar los actores una expectativa legítima de reclamar la pensión, ante la igualdad de condiciones con otros beneficiarios en la que se encontraban..." (la negrita me pertenece).

Pues no hay dudas que en el sub judice el "precedente administrativo" -

por más que sea ilegítimo a criterio del Tribunal - autovincula a la Administración y a la vez le confiere al Administrado (en este caso a los actores) una expectativa legítima de que aquella actuará conforme a ese precedente, porque así lo imponen los principios de igualdad ante la ley y de seguridad jurídica.

El principio de igualdad ante la ley - como se sabe - radica en consagrar un trato igualitario a quienes se hallen en una razonable igualdad de circunstancias (Fallos CSJN: 16:118; 184:592; 270:374; 301:381 en otros); el mismo tratamiento a quienes se encuentren en iguales condiciones, y por ende, no se pueden establecer excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concede a otros en igualdad de circunstancias.

En cuanto al principio de seguridad jurídica - como también se sabe, la CSJN ha sostenido desde antiguo que el principio constitucional de la seguridad jurídica (Fallos: 252:134) constituye una de las bases principales de sustentación de nuestro ordenamiento y que su tutela compete a los jueces (Fallos, 242:501) - el mismo se basa en la exigencia de que el administrado tenga certeza sobre el ordenamiento administrativo aplicable y la forma en que se regulan y protegen sus intereses.

Y como lo ha señalado la Fiscal de Cámara, es necesario remarcar "el respeto a uno de los principios cardinales como es el de la *"bona fide"*.

La buena fe - dice Mairal Hector (ob.La Doctrina de los Actos y la Administración Pública. Ed Depalma Año 1998) - informa y fundamenta todo nuestro ordenamiento jurídico, tanto público como privado, al enraizarlo en las mas sólidas tradiciones éticas y sociales de nuestra cultura. Una de sus derivaciones es la que puede formularse como el derecho de todo ciudadano a la veracidad ajena y al comportamiento leal y coherente de los otros, sean éstos los particulares o el propio Estado.-

Se entiende que la coherencia y/o la razonabilidad que basamentan el principio de buena fe no comprende la posibilidad que la Administración pueda modificar o cambiar "un criterio", lo que si demanda aquel rector es

que la modificación o modificaciones no sean sigzagueantes, caprichosas, discriminatorias como se da en la especie.

IV- En orden a las consideraciones que han sido esbozadas ésta Procuración Adjunta propicia la admisión del Recurso de Inaplicabilidad de LEy articulado por la parte Actoral..

PROCURACIÓN GENERAL, 24 de abril de 2023.

CESAR ARIEL CESARIO

PROCURADOR ADJUNTO - Interino -