RAWSON, 18 de marzo de 2.021.

------ **VISTOS**: ----------

------ Estos autos caratulados: **“C., L. G. s/ recurso de Apelación c/ Resolución N° 1.558/ 2.019 - ISSyS” (Expte. N° 25.269 - Año 2.020)**. –

------ **DE LOS QUE RESULTA**:----------

------ 1. En la hoja 11 y vta., el señor G. L. C. interpone ante este Superior Tribunal de Justicia el Recurso Jurisdiccional de Apelación, previsto en el artículo 9 de la Ley XVIII N° 32, contra la Resolución N° 0739/2.020 del Instituto de Seguridad Social y Seguros de la Provincia. Mediante esta decisión administrativa no se hizo lugar al Recurso de Reconsideración que impetrara contra la Resolución N° 1.558/19, la que le denegó el Retiro Voluntario de la fuerza policial provincial.----------

------ Comenta que al momento de presentar su solicitud contaba con 23 años, 5 meses y 6 días como policía de esta provincia. Y que presentó una petición de Reconocimiento de Servicios de la Caja de Jubilaciones de la Policía Federal Argentina por un período de 6 años, 10 meses y 2 días. --

------ En el apartado “Consideraciones Previas”, entiende que el art. 69 de la normativa previsional provincial requiere, a fin de conceder el beneficio pretendido, acreditar 30 años de servicios efectivos policiales, sin diferenciar en qué provincia o Policía se prestaron. Y que, además, exige un mínimo de 20 años efectivos policiales. Aclara que sus años de servicios son todos efectivos policiales, por lo que su solicitud de retiro voluntario encuadra perfectamente en el mentado artículo.----------

------ Asimismo, asegura que posee más de 23 años de servicios en la Policía provincial, por lo que supera ampliamente los 10 años requeridos en el artículo 77 de la mencionada legislación, en concordancia con el art. 76, inciso 2.----------

------ Aduce que el organismo previsional ignoró dicha normativa e hizo aplicación del art. 97 en cuanto reza: “El reconocimiento de servicios por parte del Instituto está sujeto a las previsiones del Sistema de Reciprocidad Jubilatoria vigente”.----------
------ Advierte que aquel refiere a sistema jubilatorio, y que para el caso de la Policía se trata de Retiro. Indica que, en este supuesto, en cualquier momento puede ser llamado a prestar servicios; no así en el sistema jubilatorio. ----------
------ Dice que no debería aplicarse dicha norma para negarle su beneficio y que, en todo caso, habría que concederle el beneficio de la duda. -------

------ Afirma que el ISSyS ha pasado por alto el art. 95 de la legislación previsional local, el que prescribe: “Cuando la ley no fijare una cantidad mínima de servicios prestados en jurisdicción provincial para obtener alguno de los beneficios que por ella se establecen, el Instituto de Seguridad Social y Seguros será organismo otorgante de la prestación dentro del sistema de reciprocidad…”. ----------

------ 2. Corrido el traslado pertinente, el organismo previsional sostiene los actos administrativos recurridos (hojas 35/37).----------

------ En el título “III.- Antecedentes. Fundamento de la denegatoria del beneficio”, explica que el rechazo a la solicitud del apelante obedeció a que, según el cómputo de servicios practicado por el sector previsional competente, no alcanzaba el tiempo de servicios necesario para ello.------

------ Señala que, conforme el art. 69 de la normativa previsional local, se deben acreditar 30 años de servicios, de los cuales 20 deben ser efectivos policiales. ----------
----- Subraya que si bien el recurrente contaba, a la fecha del cómputo 31 de marzo de 2.019-, con 23 años efectivos policiales, no completaba los 30 años totales. Ello en tanto -continúa- los servicios policiales reconocidos por la Caja de Retiros y Pensiones de la Policía Federal, por el período 01 de marzo de 1.989 / 02 de enero de 1.996 -6 años, 10 meses

y 02 días-, no resultan computables ya que dicha fuerza no forma parte del Régimen de Reciprocidad del Decreto Ley Nacional N° 9.316/46. ----

------ Alega que el quejoso recurre la denegatoria sin exponer un fundamento que refute el acto atacado. ----------

------ En el título siguiente, el ISSyS sostiene que el art. 77 de la Ley XVIII N° 32 acepta computar servicios prestados para regímenes nacionales o de otras provincias. Ello -agrega- siempre y cuando esos servicios hayan sido reconocidos bajo el referido marco de reciprocidad, aunque la norma no lo diga expresamente.----------

------ Manifiesta que el art. 95 de dicho régimen establece que ese Instituto otorgará los beneficios, incluido el retiro policial, cuando se invoquen servicios reconocidos por otros regímenes o cajas jubilatorias comprendidos en el sistema de reciprocidad. Insiste que en tanto la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal Argentina no está adherida a aquel, los años de servicios prestados en esa institución le son inoponibles.----------

------ Advierte que la parte final del mentado artículo dispone que esa Caja reclamará a los organismos reconocedores de servicios la transferencia de aportes, según las pautas del mencionado Convenio. Remarca que ello resulta imposible ante la falta de adhesión a aquel por parte de la Caja Policial Federal. ----------

------ Expresa, además, que el artículo 97 indica que los reconocimientos de servicios de otras Cajas estará sujeto a las previsiones del Sistema de Reciprocidad Jubilatoria vigente.----------

----- 3. Girados los presentes a dictamen del señor Procurador General, el Magistrado se expide en la hoja 39 y vta., en donde comparte los argumentos expuestos por el organismo previsional recurrido al momento de denegar el beneficio solicitado por el señor C.. En consecuencia, propicia el rechazo del remedio impetrado. ----------

------ **CONSIDERANDO:** ----------

------- 1. Conforme tiene dicho este Superior Tribunal de Justicia, la vía que dedujo el recurrente no es una acción, sino un Recurso Jurisdiccional de Apelación, de los varios que distintos ordenamientos del derecho público de nuestra Provincia han previsto, como una instancia de protección jurisdiccional para instar la revisión de actos administrativos; fueren estos emanados de organismos centralizados, descentralizados o autárquicos de la Administración, o de entes de derecho público con funciones delegadas de fiscalización y control de actividades de los administrados (como por ejemplo los Colegios Profesionales, previa a la acción judicial). Así fue definido, oportunamente, en la Sentencia Definitiva N° 28/SRE/00 -y reiterado en numerosos precedentes-, donde además se explicó que fueron previstos ante órganos del Poder Judicial, como una posibilidad intermedia de tutela, que no es administrativa por el órgano, pero tampoco estrictamente judicial, por cuanto la decisión que se admite apelar, deviene de un órgano administrativo. ----------

------ Se aclaró también que el Recurso de Apelación Jurisdiccional -en particular este referente al régimen previsional- es limitado y se satisface en la medida que constituya un control judicial suficiente de la decisión emanada del órgano administrativo, actúa el Tribunal, como de "derecho" y decide sobre la aplicación de las normas jurídicas. Posee, asimismo, la facultad de revocar o anular aquella decisión, si no fuera suficientemente razonable o se apoyara tan sólo en la voluntad arbitraria o caprichosa de los funcionarios o implicara la denegación de defensa en juicio. Control que podrá ser más extenso o profundo según las modalidades de cada situación jurídica, previo análisis de los aspectos específicos que singularizan la materia litigiosa (SI N° 55/SCA/00, 4 y 7/SCA/02, 56/SCA/05, 25/SCA/06, 15/SCA/07, 38 y 42/SCA/08, 19/SCA/09, 15 y 44/SCA/10, 10 y 84/SCA/2011, 75/SCA/19). ---------- ----------

------ Desde antiguos precedentes, este Cuerpo ha definido los alcances de la vía revisora que se intenta, sentando su doctrina: "...Que en este marco, se verifica la legalidad en el obrar del órgano competente, adjetiva -en

cuanto a la garantía del debido proceso- ya que el Instituto debe acatar los principios esenciales del procedimiento administrativo, de carácter objetivo, que tiendan no sólo a la protección del interesado sino también a la defensa de la norma jurídica objetiva con el fin de mantener el imperio de la legalidad y la justicia en el funcionamiento administrativo (Conf.: Gordillo, Trat. de Der. Adm. T° II, XVII, 11 y sgtes. S.T.CH. S.I. N° 162/90, 9/92, 178/92, 190/92, 7/SCA/02, 44/SCA/10, 10 y 84/SCA/11, 75/SCA/19 y otras)". Y sustantiva, en cuanto a la aplicación de las normas de fondo que rigen la cuestión en conflicto, en armonía con los principios de la Seguridad Social, por lo que no se debe llegar a la denegatoria de beneficios previsionales sino con extrema cautela, atenta su naturaleza y el propósito de amparo que le anima (Fallos: 308:135 y otros, citados en aquellas) (SI N° 62 y 149/SCA/20).----------

------ 2. Del examen del Expediente Administrativo N° 1.035/2.019 - ISSyS: "C. G. L.… - Retiro Policial Voluntario Ley XVIII Nro. 32 art. 69° y 70°", acordelado a los presentes, surge que el señor C. se presentó ante el organismo previsional provincial a fin de obtener su retiro voluntario, conforme lo dispuesto por los arts. 69 y 70 de la Ley XVIII N° 32. Con el objeto de dar cumplimiento a los requisitos que dicha normativa determina para ello, solicitó que se computaran también los años de servicios prestados en la Policía Federal Argentina. Ello, en tanto los servicios provinciales reconocidos son insuficientes para alcanzar el mínimo exigido por dicha legislación.----------

----- 2.1. En esa oportunidad, acompañó Certificación de Servicios otorgada por la Policía de la Provincia del Chubut (hojas 25/29) y por la Policía Federal Argentina (hojas 31/ 32 y vta.). ----------

------ En la hoja 37, el Departamento Determinación del Derecho, con fecha 27 de agosto de 2.019, informó que de las constancias detalladas en los párrafos precedentes surgía que no se encontraban reunidos los

requisitos exigidos por el artículo 69 de la Ley XVIII N° 32 a fin de otorgar el beneficio solicitado por el requirente. ----------

------ Se aclaró que el Reconocimiento por el período comprendido entre el 01 de marzo de 1.989 y el 02 de enero de 1.996 no se consideraba a los efectos del retiro, por no encontrarse la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal dentro del Convenio de Reciprocidad.----

------ Detalló luego que a la fecha del respectivo cómputo, 31 de marzo de 2.019, el señor C. contaba con un total de servicios con aportes provinciales -Policía de la Provincia- de 23 años, 06 meses y 05 días.-----

------ 2.2. En el Expediente Administrativo N° 458.435 - Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal - Ministerio de Seguridad, caratulado: “C., G. L.… Reconoc. Servicios Policiale…”, agregado por cuerda a los presentes, obra reconocimientos de servicios prestados por el apelante en esa fuerza, por un total de 6 años, 10 meses y 02 días (hojas 18/19).----------

------ 2.3. Luego de evaluar los antecedentes obrantes en los referidos expedientes, el ISSyS rechazó el requerimiento del apelante mediante el dictado de los actos administrativos que ahora ataca. Para así resolver esgrimió que, a la fecha del cómputo -31 de marzo de 2.019-, el peticionante contaba con 23 años, 06 meses y 05 días de servicios efectivos policiales con aportes a esa Caja, no alcanzando a computar los 30 años de servicios que exige el artículo 69 de la ley previsional provincial.----------

----- Indicó, asimismo, que el quejoso presentó el Reconocimiento de Servicios de la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal por 6 años, 10 meses y 02 días. Advirtió luego que estos no fueron tenidos en cuenta al momento de realizar el cómputo de servicios dado que aquella Caja no integra las instituciones adheridas al Convenio de

Reciprocidad del Decreto Ley N° 9.316/46 (Resolución N° 1.558/19, hoja 41).----------

------ Dicho acto administrativo fue ratificado luego por la Resolución N° 0739/2.020 - ISSyS, la que resolvió el recurso de reconsideración impetrado por el apelante contra aquella decisión.----------

------ En sus considerandos, el organismo recurrido explicó que resultaba inviable computar los servicios prestados por el señor C. en la Policía Federal Argentina, ya que solo se computan servicios de otras Cajas o entidades previsionales adheridas al mentado Convenio de Reciprocidad. Y que, en el caso de aquella fuerza nacional, no consta la existencia formal de su adhesión expresa a dicho Convenio, lo que impide considerar el período de tiempo reconocido por esa Caja (hojas 51/52 del expediente antes mencionado).----------

------ 3. Conforme ha quedado expuesto, el recurso de apelación previsto por el art. 9 de la Ley XVIII N° 32 impetrado por el presentante posee un alcance limitado a la comprobación de la adecuación del obrar del Órgano previsional a la ley que se encuentra encomendado aplicar, así como a la naturaleza y finalidad de los beneficios previsionales en juego. ----------

------ Atenta la caracterización de la revisión instada, debemos indicar que en el supuesto bajo examen, la ley previsional provincial invocada por el apelante dispone: “El Personal Policial Superior y Subalterno tendrá derecho al haber de Retiro cuando acredite treinta (30) años de servicios, de los cuales por lo menos veinte (20) deben ser efectivos policiales, con las excepciones previstas en cada caso en el presente régimen Policial…” (artículo 69). El art. 76, inc. 2, expresa: “El cómputo de servicios prestados por el personal policial a los fines de acceder a los beneficios del Régimen Previsional Policial, se efectuará en la forma que determina esta Ley y su Reglamentación, de acuerdo con lo siguiente: … 2- Los

prestados bajo los regímenes policiales de la Nación o de otras Provincias …”. ----------

------ Por tratarse de servicios prestados para otros organismos, sean nacionales, de otras provincias o municipales, cabe tener presente también las previsiones del legislador en los artículos 95 y 97 de la Ley XVIII N° 32. En las Disposiciones Generales, el primero de ellos expone: “… El Instituto reclamará a los organismos que reconocieren servicios la transferencia de los aportes y contribuciones percibidos con la actualización que fije el Convenio de Reciprocidad Jubilatorio” (artículo 95, *in fine*).----------

------ Mientras que el segundo, reza: “El reconocimiento de servicios por parte del Instituto está sujeto a las previsiones del Sistema de Reciprocidad Jubilatoria vigente” (artículo 97).----------

------ Así expuesto parcialmente el marco normativo, ha de considerarse que la interpretación que se efectúa de las normas citadas debe realizarse en forma armónica entre esos preceptos y el resto de la legislación previsional, pues como ya lo ha dicho el Superior Tribunal, en anterior composición "… las Leyes no deben ser interpretadas en forma aislada, o genéricamente, sino considerando en forma armónica la totalidad del ordenamiento jurídico en que se insertan y analizando las consecuencias que en cada caso derivan de su aplicación...evitando darles un sentido que ponga en pugna intereses legítimos y adoptando como verdadero el que los concilie" (CNASS - Sala II, Sent. 19468, 23-3-92) (Fallos C.S.J.N. 308, Vol.I, p. 1119, Vol. II, p. 1655, 1837 y otros) (SI Nº 1/SCA/98). En idéntico sentido, recordó el Alto Tribunal de la Nación que “La interpretación de las leyes debe practicarse teniendo en cuenta su contexto general y los fines que las informan. Ello supone no sólo armonizar sus preceptos, sino también conectarlos con las demás normas que integran el orden jurídico, de modo que concuerden con su objetivo y con los principios y garantías que emanan de la Constitución Nacional. Del

dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema-”(Fallos: 330:2249).----------

------ Esa interpretación integral de la normativa es la que asevera el Instituto de Seguridad Social y Seguros haber efectuado. Según expuso oportunamente en los actos administrativos -Resoluciones Nº 1.558/19 y 0739/2.020- y luego en su responde en esta sede, al amparo de un análisis sistémico, entendió que al no existir convenio de reciprocidad con la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal Argentina, no podían computarse los años de servicios que el señor C. peticionó sean adicionados. Criterio que entendemos ajustado a las propias prescripciones legales, pues el art. 76 de la Ley XVIII N° 32 indica que el cómputo de los servicios prestados se efectuará en la forma que determina esta Ley y su reglamentación, lo que indudablemente se concatena con lo dispuesto por el art. 97 antes citado.----------

------ Pues bien, para ilustrar sobre la articulación entre los sistemas jubilatorios a través de los convenios de reciprocidad, el Organismo previsional apela a la jurisprudencia emanada de este Tribunal, la que obviamente se comparte, pero que no está demás reiterar aquí para favorecer la comprensión del requirente del beneficio.----------

------ 4. Ha de recordarse entonces que la reciprocidad nacional se originó como consecuencia de la diversidad de instituciones de previsión social existentes, desde que esta se organizaba comprendiendo el sistema a cada una de las categorías profesionales o al conjunto de actividades afines, dentro de un régimen de Cajas nacionales independientes. Este régimen integral y uniforme fue estructurado en el Decreto Ley Nº 9.316/46, al cual fueron adhiriendo las Provincias y las Municipalidades. ----------

------ Oportunamente el Superior Gobierno de la Provincia del Chubut, adhirió al régimen mediante el Convenio suscripto el 1° de Diciembre de 1.959 (B.O. 15/05/60) con el Instituto Nacional de Previsión Social, en virtud de las facultades conferidas por el artículo 20 de aquel Decreto, por cuyo efecto la entonces Caja de Previsión Social de la Provincia del

Chubut quedó incorporada al régimen instituido por el Decreto Ley N° 9.316/46. Y en el contexto señalado es donde se inserta el art. 95 de la Ley Nº XVIII Nº 32, que recepta la reciprocidad en el orden local. Lo dicho ha sido explicado en anteriores decisiones del Superior Tribunal, como las SI N° 63/SCA/00, 5/SCA/07 y 149/SCA/20, a cuya lectura remitimos.---

------ En su voto en Fallos 330:2786, la Ministra de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Dra. Carmen Argibay, expresó que "…el sistema de reciprocidad previsional tuvo como objeto 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 acuerdos que formalizaron las provincias respectivas. Estos instrumentos integran el mencionado régimen al precisar las condiciones y modalidades bajo las cuales los afiliados podrán acogerse a sus beneficios…". ----------

------ Por consiguiente, de lo expuesto se impone establecer que, según la interpretación integral de la normativa antes citada, los requirentes de beneficios previsionales pueden adunar años de servicios con aportes efectuados en regímenes policiales de la Nación o de otras provincias, a fin de cumplimentar los años de servicios exigidos por la legislación local para acceder a aquellos. Pero para que ello acontezca, es indispensable que las Cajas previsionales que administren dichos regímenes formen parte del aludido Convenio de Reciprocidad. ----------

------ Es decir que para que el beneficio previsional solicitado por el señor C. sea otorgado, no basta con que se acrediten los años de servicios con aportes, sino que debe existir un acuerdo (convenio) por el que las administraciones de los órganos previsionales intervinientes aseguren el ingreso de esos aportes al fondo común -en el caso de autos, provincial-, que se administra en pro de los beneficiarios del sistema.---- ----------

------ Y es de toda lógica que así sea ya que, de resultar el organismo apelado Caja otorgante de la prestación solicitada, deberá exigir al ente previsional certificante la transferencia de los aportes retenidos oportunamente. De lo contrario, se produciría un perjuicio al patrimonio del ISSyS e, indirectamente, a todos los afiliados que con su aporte solidario integran aquel.----------

------ En tal sentido, tiene dicho este Cuerpo: "… el régimen previsional no puede depender del juego de conveniencias personales de los afiliados en la aplicación de una disposición, máxime cuando la Ley al determinar los requisitos para su obtención, no regula solamente el derecho de los eventuales beneficiarios, sino también el fondo común con que se los solventa, y permite a la Caja asumir con certeza sus derechos y obligaciones dentro de su mecanismo...."Las disposiciones previsionales correspondientes a regímenes contributivos se hallan estrechamente vinculadas a la financiación del sistema, por lo que no sólo rigen el derecho de los afiliados para la obtención de un beneficio o su reajuste, sino también el fondo común con el cual se solventan los haberes correspondientes (Fallos 219:342 - CNASS-SALA II, Sent. 52935 (E.-F.H-), 26-05-94), SALA I Sent. del 31/7/89 "Cocha..." y 29/7/94" "Fabre..." - STCH S.I. 17 y 18/SCA/96) (SI Nº 1/SCA/98).----------

------ En el caso particular de estos autos, en oportunidad de emitir el Dictamen Nº 629/20 sobre la procedencia de la petición formulada por el señor C., la Dirección de Asesoría Legal del ISSyS, ya advirtió que respecto a la Policía Federal Argentina "…no consta la existencia formal de su adhesión expresa al mencionado Convenio…" (hoja 49 vta. del Expte. Adm. Nº 1.035/19 - ISSyS). Asimismo vale destacar que esta circunstancia, fundamento de la denegatoria del ISSyS a la solicitud del apelante, no fue controvertida por este.----------

----- 5. De este modo, analizados en este recurso de apelación los antecedentes obrantes en los expedientes administrativos antes detallados conforme la normativa aplicable y la jurisprudencia de este Cuerpo, cabe concluir que las decisiones del organismo recurrido se ajustan a derecho.

------ 6. *Obiter dicta*, lo hasta aquí expuesto pone luz sobre la problemática compleja que se origina a raíz de la ausencia de interacción entre los Organismos nacionales y provinciales a cuyo cargo se encuentra la administración de los fondos aportados por los afiliados. Y de los detrimentos que esa omisión causa a quienes han prestado servicios con aportes a distintas Cajas jubilatorias que no se encuentren adheridas al Decreto Ley N° 9.316/46.----------

------ A consecuencia de ello, hemos de recordar que ya el Superior Tribunal, mediante su entonces Sala Civil, señaló que el Estado, a través de todos sus órganos, debe garantizar la vigencia del sistema de seguridad social por medio de acciones positivas, atento que las Constituciones Nacional y Provincial y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos le imponen el resguardo de los derechos sociales de las personas en estado de vulnerabilidad, como en el caso de los adultos mayores. (SI N° 65/SCA/15). ----------

------ Instamos entonces al ISSyS para que por medio de su Directorio (art. 5 inc. i) de la Ley XVIII N° 32) se formalicen las gestiones pertinentes ante la Caja de Jubilaciones de la Policía Federal Argentina a fin de poner en conocimiento de sus órganos directivos las situaciones que, como la aquí tratada, inciden en el derecho de quienes hubieran efectuado aportes a dicha caja; y se promuevan las acciones positivas tendientes a resguardar los derechos sociales de los afiliados o ex afiliados.----------

------ 7. Que teniendo presente que, conforme lo tiene dicho el Tribunal este tipo de procesos no genera costas, y atento las constancias de autos (presentación de hojas 11 y vta.) no se regularán honorarios a la profesional que, como letrada patrocinante ha tomado intervención a partir de la hoja 15. ----------

------ Por ello, el Superior Tribunal de Justicia, ----------

---------- **R E S U E L V E**: ----------

------ **1º) RECHAZAR** el Recurso de Apelación interpuesto en las hojas 11 y vta. por el señor G. L. C. contra la Resolución N° 1.558/19 del Instituto de Seguridad Social y Seguros de la Provincia del Chubut, la que se confirma. ----------

------ **2º) INSTAR** al Instituto de Seguridad Social y Seguros provincial a efectuar las acciones positivas recomendadas en el Considerando 6 de la presente.----------

------ **3º) REGÍSTRESE** y notifíquese. ----------

------ La presente se firma con dos miembros del Tribunal por haberse alcanzado la mayoría. ----------

mlr

Fdo. MARIO LUIS VIVAS y ALEJANDRO JAVIER PANIZZI. RECIBIDA EN SECRETARÍA EL 19 de marzo de 2.021.S.I.
REGISTRADA BAJO EL Nº /2.021. CONSTE. Fdo. Mónica Cristina Dencor. Secretaria en lo Contencioso Administrativo.----------