

SUMARIO.

ACTOR: Carlos Javier Asconape, D.N.I. 27.431.482.

DEMANDADO: Estado Nacional - Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal.

MATERIA: Solicita incorporación al haber de retiro del coeficiente zona austral creado por ley 19.485. Ofrece prueba. Hace reserva del caso federal.

DOCUMENTAL ACOMPAÑADA: Recibo de Haberes, Copia DNI, Declaración jurada de domicilio expedido por el Registro Provincial de las Personas, Servicios públicos. Decreto 605/2019.

Sr. Juez Federal

CARLOS JAVIER ASCONAPE, D.N.I. 27.431.482, con domicilio real en la calle Boulevard Francisco Arro 564, de Carmen de patagones, por derecho propio y con el patrocinio del Dr. Santiago Nahuel Güenumil, inscripto al Tº 127, Fº 246 CSJN, IVA Responsable Inscripto constituyendo domicilio procesal en calle Luis María Drago N° 86 de la ciudad de Bahía Blanca, y electrónico 20355914608, en autos caratulados “ASCONAPE, CARLOS JAVIER C/ ESTADO NACIONAL -CAJA DERETIRO JUBILACIONES S/SUPLEMENTOS FUERZAS ARMADAS Y DE SEGURIDAD” Expte. FBB 008294/2023 a V.S., me presento y respetuosamente digo:

I.- OBJETO.

Que presté servicio activo como agente del Servicio Penitenciario Federal - dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, estando retirado actualmente y en tal carácter vengo en tiempo y forma a promover Demanda contra el Estado Nacional - Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal con domicilio en la calle Sarmiento 1624 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los fines que VS ordene la incorporación a mi haber de retiro del coeficiente zona austral creado

por ley 19.485, todo ello conforme las consideraciones de hecho y derecho que seguidamente paso a exponer.

II.- LEGITIMACION:

A) LEGITIMACION ACTIVA:

Que quien suscribe, cuya identidad acredito con copia del D.N.I., con residencia en la ciudad de Carmen de Patagones, en calle Boulevard Francisco Arro Nro. 564, soy numerario del Servicio Penitenciario Federal, estando actualmente retirado de la mencionada institución.

Desde mi retiro, jamás percibí la bonificación establecida por la ley 19485, conforme se constata con una simple lectura a mi recibo de haberes.

Lo cual permite concluir que me encuentro legitimado para interponer la presente demanda, toda vez que se encuentra conculcado mi derecho de naturaleza previsional, a su vez de carácter alimentario, de propiedad, igualdad y a la vida digna, reconocidos en nuestra Constitución Nacional, como así también por los Tratados Internacionales en la materia ratificados por nuestro país.

B) LEGITIMACION PASIVA:

Si bien, conforme mencioné, soy retirado del Servicio Penitenciario Federal, mediante Decreto N° DECTO2019-605-APN-PTE se transfirió la administración de los aportes, contribuciones, liquidación y pago de los beneficios de retiros, jubilaciones y pensiones del personal del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL a la órbita de la CAJA DE RETIROS, JUBILACIONES Y PENSIONES DE LA POLICIA FEDERAL, siendo dable de destacar que dicha medida fue efectivizada.

A mayor abundamiento, téngase presente que los recibos dan cuenta que la liquidación mensual de mis haberes de retiro los realiza la Caja, siendo la misma la que mes a mes abona mi jubilación.

Todo lo cual da cuentas que el verdadero legitimado pasivo de los presentes obrados es la Caja, atento que será la que efectivamente deba cumplir la obligación de hacer si V.S. diera curso favorable a la presente pretensión.

Que así lo ha entendido el Juzgado Federal de Neuquén en autos caratulados “BENEGAS, SARA NOEMÍ c/ ESTADO NACIONAL (SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL) s/ AMPARO LEY 16.986” (Expte. Nº FGR 4795/2019) al rechazar la demanda impetrada en contra del Servicio Penitenciario Federal por el mismo objeto que el presente, en el entendimiento de que el organismo referenciado carecía de legitimación pasiva.

Asimismo, en mérito de todo lo mencionado, si V.S. decidiera incorporar al SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL como parte de este proceso, lo único que traería aparejado sería la demora en el pago. Ello así puesto que se trata de incorporar una parte que a los efectos del cumplimiento de mi pretensión es insolvente para afrontarlo (en términos de no tener disponible dicho capital), no pudiendo más que servir de intermediario para quien si debe cumplir, lo que solo implicaría aumentar la burocracia administrativa.

III. HABILITACIÓN DE LA INSTANCIA:

Que no se considera necesario interponer reclamo administrativo previo, dado que las disposiciones de la ley 19.549 son inaplicables a las fuerzas armadas y de seguridad, según se fundara a continuación, teniendo en cuenta que el art. 1 exceptúa de la aplicación de sus normas procedimentales a los organismos militares y de defensa y seguridad y su art. 2 facultó al Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.) a dictar el procedimiento administrativo que regirá respecto de tales organismos, “adoptando los principios básicos de la presente ley y su reglamentación”.

Actualmente, el art. 2 del Decreto 722/96 modificado por el Decreto 1155/97 (que derogara el anterior Decreto 9101/72) establece que “Sin perjuicio de la aplicación supletoria de las normas contenidas en la LNPA nro.

19.549 y el RLNPA aprobado por Decreto nro. 1759/72 continuarán en vigencia los procedimientos administrativos especiales que regulen las siguientes materias: "... e) de las Fuerzas Armadas, de Seguridad, Policiales y de Inteligencia".

Es decir que según la normativa aplicable continúan vigentes los respectivos regímenes especiales de las Fuerzas Armadas y de Seguridad anteriores a la sanción de la ley 19.549, a los que se aplicará supletoriamente la ley citada.

En este marco, el art. 30 de ésta última norma legal exigía, para que procediera la demanda contra el Estado, el previo reclamo administrativo "dirigido al Ministerio o Comando en Jefe que corresponda", lo que fue interpretado en el sentido que tales disposiciones "relativas al reclamo administrativo previo a la demanda judicial sea aplicaban en forma directa" – no supletoria- a las Fuerzas Armadas (Cfr. Julio Rodolfo Comadira- Laura Monti "Procedimientos Administrativos", Tº I, Edit. La Ley, pag. 15; en igual sentido el voto de los Sres. Ministros, Dres. Boggiano, Nazareno y Bossert en autos "Tajes, Raúl Eduardo C/Estado Nacional" Fallos: 322.551 C.S.J.N.).

Que la presente demanda se endereza a fin que V.S. se incorpore a mis haberes de retiro la bonificación por Zona Austral credo por la Ley 19.485.

Sumado a ello que desde el ámbito estrictamente judicial, esta instancia se encuentra plenamente habilitada toda vez que: "... los requisitos de admisibilidad de la acción contencioso administrativa previstos en la ley 19.549 no son aplicables en el ámbito de las fuerzas armadas y de Seguridad; criterio que no varía aun cuando el decreto 9101/72 fue derogado por el 722/96 (modificado éste por el decreto 1155/97), puesto que la aplicación supletoria de la ley 19.549 a los procedimientos especiales no puede ser extendida a disposiciones restrictivas de derechos ..." conforme lo ha reconocido la C.S.J.N., en los autos "GALVAN, Antonio del Valle y Otros C/ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Otro S/Personal Militar y Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad", (G.1991 XLI), del 05 de septiembre de 2006, que remite al precedente "DAUS, Oscar Normando C/ Ministerio del Interior y Otros S/Daños y Perjuicios" (D.478 XXXIX) del 18 de julio de 2006.

IV. COMPETENCIA:

Que V.S. es competente en razón del carácter federal ínsito en nuestro diseño constitucional y la competencia especializada de diversos tribunales federales con asiento en las provincias, creados para conocer en todos aquellos casos en que un interés preponderantemente federal se encuentre bajo conflicto en el territorio de las provincias. Huelga agregar que el derecho que garantiza el acceso a la justicia de los ciudadanos que habitan las diversas provincias argentinas se colocaría en jaque en el caso de compeler a la actora de litigar fuera de los límites de su domicilio.

Que asimismo los efectos jurídicos del presente recaen sobre el lugar donde me domicilio.

V.- RUBROS INCLUIDOS.

La incidencia del 1,4 establecido por la ley 19.485 recae directamente sobre la totalidad de mi salario, conforme estipula la propia norma.

Concretamente integran mi haber mensual, y sobre su total debe ser liquidado la bonificación por zona austral, los rubros “haber mensual”, “suplemento por años de servicio”.

En esta circunstancia, el coeficiente de Zona Austral creado por ley 19.485 debe calcularse no solo por el rubro “haber mensual” sino además, sobre todos los conceptos que integran el haber (suplementos y bonificaciones habituales y permanentes), que dicho sea de paso, son conceptos netamente previsionales, por el que aportaron en actividad, y que a diferencia de la zona austral, que es una bonificación, no lo pierden por mudar su domicilio fuera de la zona, sino que es un derecho previsional adquirido, insisto, integrante de mi salario.

VI.- HECHOS.

Que soy retirado del Servicio Penitenciario Federal con residencia en la ciudad de Carmen de Patagones, en calle Boulevard Francisco Arro Nro. 564 percibiendo mis haberes de la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal, conforme Decreto N° DECTO-2019-605-APN-PTE el cual en su artículo 1 expresa: *“Transfiérese desde la órbita del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL a la CAJA DE RETIROS, JUBILACIONES Y PENSIONES DE LA POLICÍA FEDERAL, la administración de los aportes, contribuciones, liquidación y pago de los beneficios de retiros, jubilaciones y pensiones del personal de la mencionada Fuerza.*

Se acompaña recibo de haberes donde surge que resido en la ciudad de Carmen de Patagones, que no se me abona el beneficio contemplado en la Ley 19485 y que actualmente percibo mis haberes de la entidad demandada”.

VII.- FUNDAMENTOS.

El artículo 1º de la ley 19.485, al momento de su sanción, preveía la aplicación de un coeficiente de bonificación de 1,20 “para las jubilaciones y pensiones y las prestaciones mínimas que las Cajas Nacionales de Previsión abonen en las zonas de Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Sector Antártico, Islas Malvinas e Islas del Atlántico Sur, a beneficiarios radicados en las mismas”. La terminología empleada en aquel momento generó dudas respecto a su alcance, en tanto sólo accedieron al beneficio aquellos que formaban parte del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones creado por la ley 24.241 y residían en la zona establecida, quedando excluidos aquellos que percibían sus prestaciones de Cajas autónomas a través de regímenes jubilatorios especiales -como es el caso de las fuerzas de seguridad-, sin reparar en que aquellos sistemas especiales también son administrados y organizados por el Estado Nacional.

Sin perjuicio de las dudas acarreadas, finalmente se zanjó el escollo tras la reforma introducida al artículo 1º de la Ley 19.485 por el artículo 15 del Decreto 1472/2008, que a través de una nueva redacción eliminó cualquier tipo de referencia al organismo deudor, estableciendo el derecho de todo beneficiario de una prestación previsional de jurisdicción nacional a

percibir la bonificación, siempre que cumpla con el requisito de la residencia y disponiendo que los beneficiarios tienen derecho a percibir en base a un coeficiente de 1,40.

Expresamente reza: *“Establécese el coeficiente de bonificación 1,40 para las jubilaciones, pensiones, pensiones no contributivas, graciabiles y la pensión honorífica para veteranos de guerra de Malvinas e Islas del Atlántico Sur, que se abonan a los beneficiarios que residan en las Provincias de Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, La Pampa, Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur y el Partido de Carmen de Patagones de la Provincia de Buenos Aires.”.*

En ese sentido, el Decreto N° 1472/08, al disponer el aumento del coeficiente estipulado por la ley 19.485, expone claramente los fundamentos que motivaron su sanción, en tanto *“...han permitido coadyuvar al programa de afincamiento y crecimiento demográfico, posibilitando el desarrollo regional y atendiendo a las necesidades sociales, de las Provincias de Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, La Pampa, Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur y el Partido de Carmen de Patagones de la Provincia de Buenos Aires,(...) dando así una mejor cobertura a los jubilados y pensionados que residan en dichas zonas”*, de modo que desde la entrada en vigencia de la ley 19.485 los jubilados, retirados y pensionados de las fuerzas de seguridad, como los de cualquier régimen especial, tienen derecho a la bonificación creada para promocionar el crecimiento geográfico poblacional de la zona sur.

“Es qué, si este último fue el propósito de la norma, ninguna razón existe para excluir del beneficio a quienes obtuvieron su jubilación a través de uno u otro régimen, pues lo único que ella pretende es que cualquiera de esas personas se radique en la zona que se intenta poblar. No interesa, a tales fines, si el jubilado fue o no integrante de una fuerza de seguridad, investigador, magistrado judicial o docente, pues su afincamiento en la zona permitirá que el propósito del poder administrador se vea satisfecho” (Juzgado Federal de Neuquén N° 1 “Valenzuela, Rebeca De Las Nieves C/ Estado Nacional – Servicio Penitenciario Federal S/ Contencioso Administrativo -Varios”, Expte. N° FGR 21000380/2010, 23/10/2013).

”No se trata en definitiva de una herramienta que el Estado emplea para darse una política previsional, sino de otra muy diferente, ligada a un diseño demográfico estratégico, es decir, aquella política de estado en materia de población, fomento, desarrollo y promoción de determinadas zonas o regiones, atribución que el Congreso de la Nación ejerce de acuerdo al mandato fijado en el art.75, inc.19, párrafo segundo, de la Constitución Nacional” (2 Juzgado Federal N° 1 de Neuquen, “Kinan, Eduardo Ángel c/ Estado Nacional s/ ordinario” Sentencia Definitiva 82/13).

Es menester recordar que reiteradamente la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que cuando se encuentra involucrada la inteligencia de normas previsionales “debe tenerse presente la finalidad que con ellas se persigue, lo que obsta a una exégesis restrictiva que pudiera conducir a la pérdida de algún derecho, máxime cuando de lo que se trata es de preservar la necesaria proporcionalidad que debe existir entre el haber de pasividad y el de actividad, en razón de la naturaleza sustitutiva que cabe reconocer al primero respecto del segundo”(3 CSJN, “Benítez Cruz, Luis C. y otros C/ Ministerio de Justicia”, 28/03/2006, Fallos 329:872).

En ese sentido, la Cámara Federal de Apelaciones de Comodoro Rivadavia se expidió en este tema y ha dicho que “si bien en el articulado de la norma no se incluye en forma expresa al personal retirado y/o pensionado de las fuerzas de seguridad, ello no resultaba impedimento para incorporarlos en igualdad de condiciones al resto del sector pasivo beneficiario de ese coeficiente, conclusión avalada por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por nuestro país, y por el cual, la exclusión de cierta parte del sector pasivo de determinados beneficios que son percibidos por el resto del conjunto, se aparta de manera injustificada del plexo normativo asumido frente a la comunidad internacional” (Cámara Federal de Apelaciones de Comodoro Rivadavia, “Carrizo, Marcelino Jose C/ En- MS- PNA S/ Contencioso Administrativo”, Expte. N° 81000158, Sentencia N° 349/13, 18/12/2013).

La creación de la Ley 19485 y sus posteriores modificaciones y ampliaciones hasta llegar a su redacción actual, ha sido una herramienta de diseño demográfico estratégico que el Estado ha empleado como política de

estado en materia de población, fomento, desarrollo y promoción de determinadas zonas o regiones, (art. 75 inc. 19 2do. Párr. de la Constitución Nacional)

Este es el propósito perseguido por la Ley y del que no se debe apartar VS al momento de otorgarme el beneficio. La Corte Suprema de Justicia de la Nación en innumerables pronunciamientos, ha explicado que la inteligencia que se asigne a la norma no debe llevar a la pérdida de un derecho, tampoco el apego a la literalidad del mandato normativo debe desnaturalizar la finalidad que ha inspirado su sanción, pues en reglas de interpretación de las leyes de plene efecto a la intención del legislador, computando la totalidad de sus preceptos de manera que se comparezcan con el ordenamiento jurídico restante y con los principios y garantías de la Constitución Nacional, propósito que no puede ser olvidado por los Jueces con motivo de las posibles imperfecciones, toda vez que no debe prescindirse de la *ratio legis* (fallos, 310:149, 500 y 572; 313:1223; 315:158; 322:904; 329:872.

Así las cosas, la falta de pago del beneficio establecido por la Ley 19.485 en mi haber de retiro, siempre que residido en la zona delimitada, provoca una lesión a mis derechos de naturaleza previsional, de propiedad, igualdad y a la vida digna.

Tal como se advierte a simple vista, y se confirma con la lectura de los fundamentos, estamos frente a una actividad manifiestamente arbitraria e ilegítima.

Se satisface también el carácter manifiesto de la ilegitimidad que reclama el artículo 43 de la Constitución Nacional, pues ella surge de:

La confrontación de los recibos de haberes, las constancias que acreditan mi efectiva residencia en una de las zonas estipuladas por la ley, lo que permiten corroborar la falta de cumplimiento de la misma sin que medie razón aparente.

En caso de duda de la aplicación de la Ley 19485 y modificatorias al personal retirado y pensionado de las fuerzas de seguridad, correspondería resolver la cuestión favorablemente por aplicación del principio *in dubio pro justitia socialis*, el cual posee rango constitucional. El carácter

alimentario de todo beneficio previsional, que tiende a cubrir las primeras necesidades de los beneficiarios y su reconocida naturaleza de subsistencia, obliga a sostener el “principio de favorabilidad” y a rechazar cualquier fundamentación restrictiva.

VIII.- PRUEBA

Se ofrece la siguiente:

A) DOCUMENTAL:

- 1) Copia DNI.
- 2) Declaración jurada de domicilio expedido por la Dirección provincial del registro de las personas.
- 3) Recibo de haberes.
- 4) Servicios públicos a mi nombre que acreditan mi real residencia en la ciudad de Carmen de Patagones.
- 5) Decreto 605/2019.

B) INFORMATIVA. Se libre oficio a:

- 1) Al Banco de la Nación Argentina a efectos que informe entidad que procede a depositar mensualmente mis haberes de retiro.
- 2) Para el caso que la demandada desconociere o impugnare los recibos de haberes, se intime a la misma a fin que remita los originales que obran en su poder, bajo apercibimiento de lo dispuesto por el art. 388 del C.P.C.y C.N. o mediante soporte electrónico.
- 3) A la Cámara Nacional Electoral a los fines de informar mi último domicilio.

IV.- RESERVA CASO FEDERAL:

Para el improbable e hipotético caso de que V.S. no hiciera lugar a la presente demanda, dejo desde ya formulado la pertinente reserva de acudir al procedimiento establecido en el art. 14 de la Ley 48 ya que en el presente, actuar de ese modo violentaría derechos de raigambre constitucional,

mencionados en el presente y los establecidos en los Tratados Internacionales de D.D.H.H. (art. 75, inc. 22 de la C.N.)

V.- DERECHO:

Fundo el derecho que me asiste en el art. 14 bis, 16, 17, 31, 75 inc. 22 y cc. De la Constitución Nacional, art. 26 de la Convención Americana, artículo XVI de la Declaración Americana de Derechos y deberes del hombre, art. 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y art. 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

XI.- PETITORIO:

Por todo lo expuesto se solicita a V.S.:

- 1.- Se tenga por presentado, parte y por constituido el domicilio legal constituido y electrónico.
- 2.- Se tenga presente la prueba ofrecida y por ofrecida la restante.
- 3.- Se de traslado a la demandada por el termino y bajo apercibimiento de Ley.
- 4.- Se tenga presente la reserva del caso federal.
- 5.- Oportunamente se dicte sentencia haciendo lugar a la demanda entablada contra la Caja de Retiros, Pensiones y Jubilaciones de la Policía Federal Argentina, condenando a la demandada a incorporar teniendo en cuenta la totalidad de mi salario la bonificación Zona Austral, todo ello con expresa imposición de costas.

PROVEER DE CONFORMIDAD

SERA JUSTICIA


Ascenapé Carlos Loria

27431482