

ACUERDO

En la ciudad de Ushuaia, capital de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, a los 11 días del mes de noviembre de 2019 se reúnen los miembros del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia en acuerdo ordinario para dictar sentencia en los autos caratulados **“CARANCHI, Nicolás Domingo c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar”**, expediente N° 3236/2016 de la Secretaría de Demandas Originarias y sus acumulados: **“RAMIREZ, Cecilia Ofelia c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar”** (expediente N° 3239/2016 STJ-SDO); **“BARRIA BARRIENTOS, Margarita c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad”** (expediente N° 3270/2016); **“TOLEDO MOREL, María Esther c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar”** (expediente N° 3265/2016); **“ROCA de ESTRADA, Patricia Susana c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad”** (expediente N° 3268/2016); **“OYOLA, Raúl Enrique y Otro c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar”** (expediente N° 3254/2016); **“TOLEDO ZUMELZU, Orla Aurora c/ Pcia. de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad”** (expediente N° 3282/2016); **“SHRÖDER, Carlos Enrique c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar”** (expediente N° 3238/2016); **“GUARRERA, Salvador Luis c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar”** (expediente N° 3237/2016); **“LA CORTE, María Inés Rosa c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar”** (expediente N°

3247/2016); **“MARISCAL, Virginia Cristina c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar”** (expediente N° 3266/2016); **“DAPRA, Gladis del Valle c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar”** (expediente N° 3267/2016); **“PUGLISI, Graciela Edith c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad”** (expediente N° 3275/2016); **“ORBE, Alejandro Luis c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar”** (expediente N° 3253/2016); y **“BRUGLIERI, Nilda Adelina c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar”** (expediente N° 3260/2016); habiendo resultado que debía observarse el siguiente orden de votación: Jueces Carlos Gonzalo Sagastume, Javier Darío Muchnik y María del Carmen Battaini, quedando así integrado el presente Acuerdo.

ANTECEDENTES

I.- Los accionantes promueven acción de inconstitucionalidad contra la Provincia de Tierra del Fuego con el propósito de obtener tal declaración respecto de los artículos 1º, 5º, 7º, 8º, 9º, 14, 16, 17, 19 ss. y cc. de la ley 1068, así como de la consolidación de deuda establecida por el artículo 18 y ss.; todo ello por vulnerar los artículos 14, 14bis, 16, 17, 19, 28, 75 incisos 12) y 22), 99 ss. y cc. de la Constitución Nacional y los artículos 16, 51, 52, 66, 68, 70, 71, 73, ss. y cc. de la Constitución de la Provincia.

Luego de enunciar el concepto y condiciones de la emergencia, transcriben el Mensaje N° 01 -del 6 de enero de 2016- enviado por el Poder Ejecutivo respecto de las leyes propuestas con el propósito de superar la crisis del sistema de seguridad social de la Provincia.

En el capítulo V describen las críticas. Afirman la faltan de fundamentos y la ausencia de crisis. Señalan que el mensaje es confuso, en tanto cita un informe del Tribunal de Cuentas del año 2013 que si bien pone de relieve un importante déficit, luego aclara que la situación mejoró con posterioridad por el dictado de la ley 947 y el pago de acreencias históricas.

Destacan que ni el mensaje de elevación ni el articulado de la ley cuestionada muestran cuál es la grave crisis, cuál es la urgencia, ni la falta de caminos alternativos. Argumentan que la emergencia proviene de la falta de pago de la denominada deuda histórica y de la deuda reciente, esto es, la contraída mes a mes por la Provincia y sus Municipalidades; siendo el objeto solapado de la ley disminuir haberes jubilatorios, romper con el 82 % protegido por la Constitución provincial y licuar la deuda de la ley 676 y la reciente.

Aducen que no se cumplen los requisitos exigidos por la doctrina y la jurisprudencia para configurar la emergencia y que su dictado es arbitrario e irrazonable y, por ello, contrario a los preceptos constitucionales indicados. Citan en apoyatura de su tesis lo resuelto por este Cuerpo en autos: **“Carranza, Omar Alberto c/ I.P.P.S. s/ Contencioso Administrativo”** (expediente N° 1408/2001 STJ-SDO y acumulados), en relación a la falta de justificación de las razones de la emergencia declarada por el artículo 36 de la ley 534.

En lo concerniente a la afectación de sus haberes jubilatorios, esgrimen que la ley resulta discriminatoria en cuanto establece diferentes escalas, teniendo en cuenta un haber mínimo de \$ 40.000, quedando fuera de la

emergencia quienes perciben hasta esa cifra, siendo el monto a deducir variable de acuerdo a la facultades conferidas por el artículo 8° al Poder Ejecutivo en cuanto al incremento de las alícuotas según mejor convenga a sus intereses, violando el derecho de propiedad y de intangibilidad del haber jubilatorio.

Entienden que el artículo 17 viola los principios de movilidad, proporcionalidad e irreductibilidad de los haberes, establecidos por el artículo 51 de la Constitución Provincial, dado que no percibirán el 82% de cada uno de los aumentos que obtengan los activos del mismo cargo con el cual accedieron a la jubilación, sino dos veces al año y en un porcentaje.

Indican que el aporte al Fondo Solidario se trata de un impuesto y que, como tal, quebranta la igualdad y el derecho de propiedad, desentendiéndose del artículo 68 de la Constitución de la Provincia, cuyos requisitos de ninguna manera cumplen los artículos referidos a éste.

Ponen de manifiesto que las normas que disponen consolidar la deuda con el ente previsional a través de bonos debieron ser aprobadas mediante una ley especial, con el voto de la mayoría agravada, conforme al artículo 70 de la Carta Magna Provincial. Agregan que la utilización de los fondos producto de la emisión de los bonos son dirigidos a un fin diferente al del pago de la deuda, pues se destinarán a la construcción de viviendas, siendo arbitrario en el marco de la emergencia declarada.

Finalmente, cuestionan el artículo 16 de la ley, en tanto dispone -durante el plazo de la emergencia- distribuir las costas de los procesos en los que el

IPAUSS sea parte en el orden causado, por cuanto se aparta del principio general de la derrota afectando a los letrados y a sus clientes.

Para concluir, solicitan medidas cautelares de no innovar, ofrecen prueba, fundan en derecho, efectúan reserva del caso federal y peticionan se dicte sentencia declarando la inconstitucionalidad de las disposiciones legales citadas, con costas.

II.- Desestimadas las medidas precautorias solicitadas (fs. 43/47 expedientes Nros. 3236/2016, 3237/2016, 3238/2016 y 3260/2016, fs. 41/45 expedientes Nros. 3265/2016, 3266/2016 y 3267/2016, fs. 42/46 expediente N° 3239/2016, fs. 45/49 expedientes Nros. 3247/2016 y 3254/2016 y fs. 40/44 expediente N° 3253/2016), se dispuso correr traslado de las demandas por el término de 30 días -artículo 352.2 del CPCCLRyM- (fs. 50 expedientes Nros. 3236/2016, 3237/2016 y 3238/2016, fs. 49 expedientes Nros. 3265/2016 y 3239/2016, fs. 53 expediente N° 3254/2016, fs. 52 expediente N° 3247/2016, fs. 51 expediente N° 3260/2016, fs. 48 expediente N° 3253/2016, fs. 40 expedientes Nros. 3270/2016, 3275/2016 y 3282/2016, fs. 49 expedientes Nros. 3266/2016 y 3267/2016 y fs. 44 expediente N° 3268/16).

III.- La Provincia de Tierra del Fuego se presenta por medio de su apoderado judicial y, con patrocinio letrado, contesta demanda (fs. 58/104 y 106 expedientes Nros. 3236/2016, 3237/2016, 3238/2016, 3265/2016, 3266/2016 y 3267/2016, fs. 52/98 y 100 expediente N° 3268/2016, fs. 57/103 y 105 expedientes Nros. 3239/2016 y 3253/2016, fs. 62/108 y 110 expediente N° 3254/2016, fs. 48/94 y 96 expedientes Nros. 3270/2016 y 3275/2016, fs. 49/95

y 97 expediente N° 3282/2016 y fs. 60/106 y 108 expedientes Nros. 3247/2016 y 3260/2016).

Indica que las acciones tomadas por el Poder Legislativo son plenamente legítimas conforme la normativa constitucional local y nacional, que se dieron las condiciones que justificaron la declaración de emergencia y que las medidas adoptadas son las más adecuadas para superar la crisis. Luego, dedica los puntos III.1. y III.2. a explicar la evolución histórica del sistema previsional provincial y la situación previa al dictado de la emergencia, respectivamente.

Tras señalar el concepto del estado de emergencia y sus requisitos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, responde a las críticas de la actora. En tal sentido, afirma que no debe probarse la veracidad de su existencia, pues ella deriva tanto de las eventuales exposiciones hechas en los debates parlamentarios o los datos obrantes en poder del Ejecutivo, como de tratarse de hechos de público conocimiento. Desconoce que haya confusión o contradicción en los informes tenidos en cuenta a los fines de la declaración legal.

Argumenta que la obligatoriedad de efectuar un aporte extraordinario mensual con una finalidad correctiva para paliar la crisis, resulta una medida razonable frente a la gravísima situación de la caja previsional. Sostiene que la emergencia tiene un plazo cierto -prorrogable por única vez-, que satisface las exigencias de una declaración de esta naturaleza y que, atendiendo a las proyecciones realizadas en los estudios actuariales acompañados al Mensaje de Elevación N° 1 de 2016, no aparece exagerado.

Esgrime que la deducción establecida en los artículos 8° y 9° de la ley, objetada por los actores, no es confiscatoria por lo que no puede considerarse vulnerada la irreductibilidad del haber jubilatorio. Expresa que el aporte extraordinario no equivale a una reducción salarial, por tratarse de un verdadero aporte de naturaleza previsional, si bien temporal, dirigido al sostenimiento del sistema jubilatorio, siendo sus destinatarios los beneficiarios actuales y futuros. Agrega que el artículo 17 de ley cuestionada fija un mecanismo especial de movilidad razonable mientras dure la emergencia, que no afecta el haber de la manera señalada por los actores.

Niega que las medidas adoptadas por la norma resulten arbitrarias, desproporcionadas y discriminatorias, dado que las distinciones son efectuadas de un modo razonable, atendiendo a categorías específicas de acuerdo a la ubicación de cada sujeto con relación a su situación previsional. Finalmente, rechaza las impugnaciones al sistema de consolidación de deudas y de la distribución de las costas en el orden causado.

Seguidamente, ofrece prueba, efectúa reserva del caso federal y solicita el rechazo de la demanda con costas a la contraria.

IV.- Mediante resolución de este Estrado obrante a fs. 108/110 del expediente principal, se dispone la acumulación de los procesos para su sustanciación conjunta y el dictado de una sentencia única, de conformidad con lo establecido por los artículos 217, 218, 219 y 222 del CPCCLRyM.

V.- Celebrada la audiencia prevista en el artículo 431.2 del código ritual, se fija el objeto del proceso en la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 1º, 5º, 7º, 8º, 9º, 14, 16, 17, 18, 19 ss. y cc. de la ley 1068 (fs. 127). Concluida la producción de la prueba, se ordena poner los autos para alegar (fs. 143); actividad procesal que es desplegada únicamente por la demandada (fs 148/154).

VI.- Requerida la intervención del Fiscal ante el Estrado, produce su dictamen a fs. 160/180, proponiendo prueba informativa. Por resolución del Cuerpo de fs. 182/183 se admiten parcialmente las medidas para mejor proveer peticionadas, disponiendo librar oficio a la Administración Nacional de la Seguridad Social a fin de recabar información respecto a la utilización del Fondo de Garantía de Sustentabilidad y las gestiones del ente previsional en el marco de la reciprocidad jubilatoria, como antecedentes para el testeo de constitucionalidad de la disposiciones controvertidas en la ley 1068.

VII.- A través de resolución del Estrado de fs. 203/204 se intimó personalmente al Director Ejecutivo de ANSES -Sr. Emilio Basavilbaso- a efectos que brinde la información requerida a fs. 195/196 y 200, imponiéndole en carácter de medida conminatoria una multa diaria de mil pesos (\$ 1.000) por cada día de incumplimiento y hasta la presentación del informe ordenado, en los términos de los artículos 50.12 y 425.1 del CPCCLRyM.

VIII.- Encontrándose vencido el plazo otorgado en los oficios glosados a fs. 212/213, por Presidencia se incorpora a fs. 216/225 la respuesta a dichos informes cursada por la Gobernación y la Caja de Previsión Social provincial en la causa: **“Godoy, Mirtha Noemí c/ Provincia de Tierra del Fuego AeIAS s/**

Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar” (expediente N° 3256/2016 STJ – SDO), corriéndose traslado a las partes para alegar a su respecto (fs. 215), habiendo alegado solamente la demandada (fs. 231/233). Por su parte, la actora solicita se haga efectivo el apercibimiento decretado en la resolución de fs. 203/204, difiriéndose su tratamiento para la etapa del dictado de la sentencia definitiva (fs. 233).

IX.- Conferida nueva vista al titular del Ministerio Público Fiscal, se expide a fs. 234/235, donde reitera las consideraciones efectuadas en su anterior intervención y sostiene que las dificultades económicas por sí solas no pueden justificar medidas de derogación de los derechos humanos (artículo 4° PIDESC y artículo 29 CADH).

X.- A fs. 241 se llaman los autos para resolver y a fs. 242 se sortea el orden de estudio y votación.

Tras la deliberación, se decide considerar y votar las siguientes

CUESTIONES:

Primera: *¿Son admisibles las acciones de inconstitucionalidad deducidas?*

Segunda: *¿Son fundadas las demandas en cuanto al planteo de inconstitucionalidad formulado?*

Tercera: *¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?*

Cuestión liminar:

Acorde lo anuncia el acápite y atento el estado de las actuaciones, corresponde dar tratamiento a la presentación efectuada por el Sr. Nicolás Domingo Caranchi a fs. 228, por la que solicita se apliquen las medidas conminatorias impuestas en la resolución de fs. 203/204, en virtud del incumplimiento del Director Ejecutivo de ANSES.

A los efectos de decidir acerca de la cuantía y exigibilidad de la sanción conminatoria, deberá valorarse el resultado de la medida.

En relación a la naturaleza jurídica de las astreintes, tiene dicho este Estrado que: *“Incorporadas a nuestro derecho positivo las sanciones conminatorias dispuestas en el artículo 666 bis del Cód. Civil, son vías compulsivas indirectas que la ley autoriza aplicar en contra del sujeto que no cumple lo dispuesto en una resolución judicial. Mediante la imposición de un castigo en su patrimonio, buscan mover la voluntad del sujeto pasivo a fin de lograr que cumpla con lo ordenado por el mandato judicial.*

[...] Si partimos de la base que, la noción de astreintes supone la existencia de una sentencia que impone una obligación, y que su aplicación por el Tribunal emerge del marco de las facultades ordenatorias establecidas en el art. 50.12 del CPCCLRyM, no es menos cierto que en uso de las mismas facultades discrecionales puede disminuir su cuantía e incluso dejarlas sin efecto, en la medida que se verifique el cumplimiento del mandato que operó como génesis de esta medida accesorio.

En tal sentido también debemos afirmar que son un resorte atribuido exclusivamente al Poder Judicial y no a los otros poderes del estado. Por lo que tan sólo pueden ser impuestas y aplicadas por los Jueces. Este ámbito, evidentemente, supone la existencia de una causa en trámite con partes

sometidas a la jurisdicción. Ello nos permite afirmar que las mismas son estrictamente conminatorias pues amenazan con un castigo, lo que supone entonces que operan primero como una prevención, y luego en su caso, como una sanción.

[...] En la propia naturaleza jurídica de la sanción radica la nota de provisionalidad, extremo que no concede a la medida autoridad de cosa juzgada, nota relevante que aunada al carácter de condena discrecional del Juzgador en lo atinente a su monto y aplicación tornan a la sanción pecuniaria dispuesta en una medida caracterizada por su movilidad permitiendo su adecuación, morigeración, o desaparición en el supuesto que se encuentre cumplido el mandato judicial; ello, dicho siempre en el contexto de las facultades ordenatorias y discrecionales del órgano jurisdiccional.

[...] Es que: ‘...entendida la sanción como la atribución de una consecuencia a la infracción de deberes jurídicos, que significa un disvalor para quien es pasible de ellas (Alterini, A.A., ‘Responsabilidad Civil’, 2ª ed., p.16), no es procedente mantenerla una vez agotada su finalidad ni proyectarla más allá de las derivaciones admitidas en la conducta que reprime porque ella no es fuente de enriquecimiento a expensas del litigante sancionado.’ (C.N.Civ, Sala, D, 14 de agosto de 1980, ‘Haagen, Rodolfo E. y otra c/ Rorstein, Luis’ LL 1980-D-342).” (in re: “**Carranza, Omar Alberto c/ IPPS s/ Medida cautelar consistente en la suspensión de la ejecución de la Resolución N° 949/01**”, expediente N° 1361/01 STJ - SDO, sentencia del 25 de abril de 2008, registrada en T° LXIII F° 111/115).

Atendiendo a las consideraciones aludidas acerca del carácter discrecional, provisorio, modificable y revocable atribuido a las astreintes; y ponderando la información aportada por la Secretaría Legal y Técnica de la

Gobernación y la Caja de Previsión Social de la Provincia en la causa: “**Godoy, Mirtha Noemí c/ Provincia de Tierra del Fuego AelAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar**”, contenida en la documentación incorporada en autos a fs. 215/225, con la que se ha dado cumplimiento a la medida para mejor proveer ordenada a fs. 182/183, encontrándose así agotada la finalidad de la sanción; este Tribunal estima procedente -en uso de las facultades conferidas por el artículo 804 del Código Civil y Comercial de la Nación y artículo 50.12 del CPCCLRyM- dejar sin efecto las medidas conminatorias dispuestas en el resolutorio de fs. 203/204.

A la primera cuestión el Juez Carlos Gonzalo Sagastume dijo:

1.- Ha quedado concretado el objeto de la pretensión en la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 1º, 5º, 7º, 8º, 9º, 14, 16, 17, 18, 19 ss. y cc. de la ley 1068. Bajo tal premisa resulta un imperativo esencial en este tipo de procesos, antes de iniciar cualquier otra consideración, emitir pronunciamiento sobre la admisibilidad de la acción intentada; a cuyo efecto se deberá evaluar: la temporalidad de su promoción en instancia originaria de este Estrado, el carácter de la norma cuestionada y la configuración de un caso justiciable por esta vía; aspecto éste para el que deben concurrir la legitimación del accionante que invoca una lesión a un interés jurídicamente protegido y una formulación suficientemente concreta de la afectación de dicho interés.

Los recaudos de procedencia formal apuntados se encuentran fijados en los artículos 315 y 316 del CPCCLRyM. Este último prescribe que la demanda debe plantearse dentro de los treinta (30) días desde la fecha en que el precepto impugnado afectare los intereses del accionante; ya que de otro modo

queda extinguida la competencia originaria del Cuerpo según expresamente lo establece la citada norma legal -segundo párrafo-.

He sostenido en reiteradas ocasiones que la acción propuesta, a diferencia de la contenciosa administrativa, no tiene estipulado un control de admisibilidad previo, por ende no existe impedimento para que el mismo sea llevado a cabo al momento de emitir el presente pronunciamiento.

En tal sentido he señalado que: “...ello constituye un deber irrenunciable del Tribunal pues la naturaleza excepcional con la que fue concebida por el constituyente fueguino la acción directa intentada requiere que el contralor no pueda ser soslayado. Esta competencia exclusiva y excluyente reconocida al Superior Tribunal para ejercer jurisdicción en este tipo de demandas no puede quedar sometida a la prórroga de las partes ni puede ser planteada ante otro tribunal. Emanando directamente de la Constitución Provincial y las partes no pueden disponer de ella en vista a su carácter de absoluta, improrrogable y de orden público. Y como tal puede el S.T.J. declarar su incompetencia ex officio en cualquier estado de la causa (Ver Alsina, ‘Derecho Procesal’, tomo II, págs. 518 y ss.). Entenderlo en otro sentido llevaría a un apartamiento flagrante de la Constitución Provincial, de la Ley Orgánica Provincial y del régimen procesal previsto por el citado art. 316 (in re: ‘Franco de Fernández, Gudelia c/ Dirección Provincial de Obras Sanitarias de la Provincia de Tierra del Fuego s/ Acción de Inconstitucionalidad’, Expte. N° 798/99 SDO, de fecha 16/07/99, T° XVI, F° 7/10). Consecuentemente aunque la indagación no se haga in limine litis corresponde hacerla en oportunidad de dictar sentencia.” (ver autos: “**Hilandería Fueguina S.A.I. y C. y Otros c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar-**”, expediente N° 2517/2011 STJ -

SDO, sentencia del 16 de junio de 2016, registrada en el T° 98 F° 74/80; **“IPAUSS c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar”**, expediente N° 1957/2007 STJ - SDO, sentencia del 31 de octubre de 2012, registrada en el T° LXXIX F° 63/83, entre otros).

Ello así, aprecio que de las constancias de cada uno de los expedientes surge que las acciones formulando el cuestionamiento de constitucionalidad de la normativa provincial aludida, fueron presentadas en las siguientes fechas: el 22 de febrero de 2016 -Nicolás Domingo Caranchi, Carlos Enrique Schröder y Salvador Luis Guarrera, v. cargos de fs. 41 vta.-; el 24 de febrero de 2016 -Cecilia Ofelia Ramírez v. cargo de fs. 40 vta.-; el 25 de febrero de 2016 -María Inés Rosa La Corte v. cargo de fs. 43 vta.-; el 03 de marzo de 2016 -Alejandro Luis Orbe v. cargo de fs. 38 vta.-; el 04 de marzo de 2016 -Raúl Enrique Oyola y Alicia Mercedes Morales v. cargo de fs. 43 vta.-; el 07 de marzo de 2016 -Nilda Adelina Bruglieri v. cargo de fs. 41 vta.-; el 08 de marzo de 2016 -María Esther Toledo Morel v. cargo de fs. 39 vta.-; el 09 de marzo de 2016 -Virginia Cristina Mariscal v. cargo de fs. 39 vta.-; el 10 de marzo de 2016 -Patricia Susana Roca de Estrada v. cargo de fs. 43 y Gladis del Valle Dapra v. cargo de fs. 39 vta.-; el 11 de marzo de 2016 -Margarita Barría Barrientos v. cargo de fs. 39-; el 14 de marzo de 2016 -Graciela Edith Puglisi v. cargo de fs. 39-; y el 17 de marzo de 2016 -Orla Aurora Toledo Zumelzu v. cargo de fs. 39-.

Ahora bien, la norma puesta en tela de juicio fue sancionada el 08 de enero de 2016, promulgada y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia N° 3567 el 11 del mismo mes y año, de modo que computando los días hábiles judiciales transcurridos desde su publicación, juzgo que las acciones fueron promovidas -en su mayoría- dentro del plazo legal. Excepto el caso de la Sra. Orla Aurora Toledo Zumelzu, cuya demanda fuera interpuesta cuando el plazo

previsto por el artículo 316 del CPCCLRyM ya había transcurrido, habiéndose extinguido entonces la competencia originaria del Superior Tribunal de Justicia para entender en el planteo formulado por ella.

En este tópico creo oportuno recordar lo indicado por este Estrado en los autos caratulados: “**Barboza Ayelen c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar**”, en cuanto que: “*El argumento incorporado en la demanda respecto a que la afectación requerida para la vía procesal nació con la percepción de los haberes del mes de enero de 2016, toda vez que los mismos fueron abonados en fecha 26 de febrero, no modifica lo expuesto. En efecto, la norma que se pretende constitucionalmente irrita tiene una influencia salarial directa desde su publicación oficial (art. 112 de la Constitución Provincial) pues desde entonces se conocía iuris et de iure su carácter obligatorio y efecto inmediato. Por ello, el dies a quo del plazo de caducidad se inicia esa misma data.*

En otras palabras, la fórmula para el cómputo de aquél que introduce el código adjetivo ‘treinta (30) días desde la fecha en que el precepto impugnado afectare los intereses del accionante’ dirige a la oportunidad en que median actos inequívocos de los cuales resulten que la norma impugnada con fundamento constitucional ha sido o ha de ser ineludiblemente aplicada. El accionante no debe aguardar a la consumación del agravio a su derecho o garantía para tener a su disposición una vía procesal idónea para prevenir el perjuicio, asegurando así sus derechos frente a los poderes públicos.” (expediente N° 3296/2016 STJ - SDO, sentencia del 29 de junio de 2016, registrada en el T° 98 F° 122/123; ver también autos: “**Bastida, Alejandra Miriam c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad**”, expediente N° 3317/16 STJ - SDO, sentencia de la

misma fecha, registrada en T° 98 F° 120/121 y sentencia del 13 de septiembre de 2016, registrada en T° 99 F° 125/126).

En consecuencia, corresponde declarar inadmisibile la acción de inconstitucionalidad deducida por la demandante Sra. Orla Aurora Toledo Zumelzu a fs. 26/39 del expediente N° 3282/2016.

2.- En orden al carácter de la norma impugnada, conforme surge del texto del artículo 315 del código de rito, sólo resulta admisible este tipo de acción respecto de leyes, decretos, ordenanzas o reglamentos, en tanto éstos vulneren derechos, garantías y cualquier otra cláusula consagrados por la Constitución de la Provincia.

Así lo entendió este Tribunal en los autos caratulados: **“Pereyra Mario Eugenio c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ Acción de Inconstitucionalidad”**, donde sostuvo que: *“El plexo normativo constitucional de nuestra provincia prevé, en su artículo 157 inc. 1, la demanda de inconstitucionalidad, proceso cuyo contenido consiste en el pronunciamiento, por parte del Superior Tribunal de Justicia, de la adecuación o no de una ley, decreto, ordenanza o reglamento a la ley fundamental del sistema provincial.”* (expediente N° 374/1997 STJ-SDO, sentencia del 27 de octubre de 1997, registrada en T° X , F° 103/129 , reiterado en **“Landi, Juan Carlos c/ Provincia de Tierra del Fuego, IPPS - IPAUSS s/ Acción de Inconstitucionalidad”**, expediente N° 1495/2002 STJ-SDO, sentencia del 22 de abril de 2002, registrada en T° XXXV, F° 21/25, entre otros).

Estimo que este recaudo se encuentra cumplido en el *sub spes*, toda vez que los actores cuestionan la validez de una ley de la Provincia, bajo la pretensión de ser repugnante sustancialmente a los artículos 16, 51, 52, 66, 68,

70, 71, 73 y concordantes de la Carta Magna local -además de invocar como coadyuvantes las normas contenidas en los artículos 14, 14bis, 16, 17, 19, 28, 75 incisos 12) y 22), 99 y concordantes de la Constitución Nacional-, desplegando en sus demandas un desarrollo argumental tendiente a contraponer el contenido de los artículos impugnados con las citadas cláusulas constitucionales.

3.- Salvados los escollos de la temporalidad y del tipo de prescripción normativa controvertida, corresponde relevar si en el proceso se ha acreditado el requisito de afectación de los intereses de los accionantes al que alude el artículo 316 del código modal. Extremo que, aunado a la legitimación, hace a la configuración de un caso justiciable por esta vía en los términos del artículo 157 inciso 1) de la Constitución de la Provincia.

Al respecto este Cuerpo tiene dicho que: *“Para reputar reunida la legitimación activa en la accionante, la norma atacada debe concernirle directamente, no de modo abstracto, genérico y/o eventual, resultando indispensable la invocación en la demanda de circunstancias particulares en las que el ejercicio de sus derechos se vería afectado por la aplicación de aquélla. El desarrollo argumental del escrito de inicio no contempla la afectación o consecuencia perjudicial que resulta exigencia ineludible, de conformidad con lo establecido por el art. 157 inc. 1º de la Constitución Provincial y las prescripciones rituales ya aludidas.*

De lo anterior se sigue, asimismo, que no media causa o controversia originada por la aplicabilidad o aplicación concreta de la norma a quien se presenta como afectada.

*Quien demanda por inconstitucionalidad de la Ley N° 855 no ha demostrado, como presupuesto de su acción -que oficiosamente puede verificar el Tribunal- que en alguna de las calidades por las que ocurre a la jurisdicción -ya sea como empleada pública provincial o como representante sindical, situaciones que sí demuestra a fs. 1, 17 y 18- ha sufrido una afectación particular de intereses propios jurídicamente amparados.” (in re: **“Central de Trabajadores de la Argentina (C.T.A.) de Tierra del Fuego c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad”**, expediente N° 2581/2011 STJ-SDO, sentencia del 14 de marzo de 2012, registrada en T° LXXVI, F° 132/136).*

En este caso los actores concurren al Estrado invocando su carácter de jubilados del otrora Instituto Provincial Autárquico Unificado de Seguridad Social (IPAUSS), el que demuestran con la documental agregada en autos (fs. 1, 2, 26 y 27 expedientes Nros. 3236/2016, 3237/2016 y 3238/2016; fs. 3, 4 y 28/29 expediente N° 3247/2016; fs. 3 y 4 expediente N° 3260/2016; fs. 5 y 6 expedientes Nros. 3268/2016 y 3254/2016; fs. 1 expediente N° 3253/2016; fs. 1 y 2 expedientes Nros. 3265/2016, 3266/2016, 3267/2016 y 3275/2016; fs. 24/25 expediente N° 3270/2016; y fs. 25/26 expediente N° 3239/2016), acreditando así legitimación suficiente para cuestionar la constitucionalidad de la ley 1068. Luego, se agravan por la afectación en forma directa de sus haberes jubilatorios en razón de la aplicación de los artículos 8° y 17 de la ley cuestionada, entendiéndose vulnerados derechos y garantías contemplados en la Constitución Nacional y la Constitución Provincial; verificándose el cumplimiento del requisito de afectación de intereses al que alude el artículo 316 del código ritual.

De tal suerte, concluyo que la cuestión sometida a juzgamiento reúne los recaudos de un caso apto de encauzamiento por la vía procesal normada en los artículos 315 y siguientes del CPCCLRYM. Consecuentemente, voto **por la afirmativa** a la cuestión bajo análisis, con la salvedad efectuada respecto de la acción deducida por la Sra. Orla Aurora Toledo Zumelzu en cuanto a su inadmisibilidad por extemporánea.

Los Jueces **Javier Darío Muchnik** y **María del Carmen Battaini** comparten y hacen suyos los fundamentos desarrollados por el magistrado preopinante y votan en idéntica forma el interrogante formulado.

A la segunda cuestión el Juez Carlos Gonzalo Sagastume dijo:

1. El artículo 1º de la ley 1068 declaró la Emergencia del Sistema de Seguridad Social de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur por un plazo de dos (2) años desde la fecha de su sanción. La Legislatura, previo informe del Poder Ejecutivo, podía prorrogarla por única vez por un lapso de hasta dos (2) años. La prórroga fue instrumentada por el artículo 1º de la ley 1190 -publicada en el Boletín Oficial N° 4030 del 28 de diciembre de 2017- por ese período, computable a partir del 1 de enero de 2018; y se limitó a la vigencia de los artículos 2º, 3º, 4º, 6º, 10, 15, 16, 22 y 24.

En el contexto de esta emergencia, el Poder Legislativo adoptó una serie de acciones que -conforme resulta del artículo 2º- estuvieron orientadas a lograr la regularización integral de la situación de crisis del sistema previsional, *“...con el objeto primordial de ejecutar acciones tendientes a conquistar la sustentabilidad y sostenibilidad del sistema asegurando a las generaciones*

presentes y futuras el acceso al derecho de la seguridad social en el ámbito de las normas locales que lo regulan.”

En su título II -artículos 3º al 17- la norma contempla las medidas que califica como *“de corto y mediano plazo”*, en tanto que en el título III establece un sistema de consolidación en el Estado provincial de la totalidad de las obligaciones de la seguridad social vencidas impagas a la fecha de su sanción (artículos 18 y 19), a fin de determinar fehacientemente y certificar las acreencias del IPAUSS a esa fecha (artículo 20) y suscribir los acuerdos de pago (artículo 22).

2. a) Al caracterizar la emergencia, indica Sagüés que lo que la tipifica es *“...su modo de ser extraordinario, la gravedad y amplitud de su efectos, y la necesidad imperiosa de establecer normas adecuadas para resolverla, en función de los intereses afectados, reglas que no son propias del derecho ordinario: acontecimientos extraordinarios, dice la Corte, reclaman remedios también extraordinarios.”* (SAGÜÉS, Nestor P., Derecho constitucional y derecho de emergencia, publicado en La Ley 1990-D, 1036).

En el mismo sentido, según Bidart Campos las emergencias son situaciones anormales o casos críticos que, previsibles o no, resultan extraordinarios y excepcionales; mientras que los institutos de emergencia son creaciones del derecho que importan medidas de prevención, seguridad y remedio para contener, atenuar o subsanar las emergencias. Destaca que poseen dos características fundamentales: a) por un lado, producen un efecto en el derecho constitucional del poder o parte orgánica de la Constitución, cual es el de acrecentar ciertas competencias, reforzando las de alguno o varios de

los órganos del poder; b) por otro lado, surten otro efecto en la parte dogmática de la Constitución originando una restricción de libertades, derechos y garantías individuales. Agrega que la Corte Suprema ha dejado establecido que la emergencia no autoriza el ejercicio por el gobierno de poderes que la Constitución no le acuerda, pero justifica, con respecto a los poderes concedidos, un ejercicio pleno y a menudo diverso del ordinario, en consideración a las circunstancias excepcionales (conf. BIDART CAMPOS, Germán J.; Manual de la Constitución Reformada, EDIAR, Buenos Aires, 2014, Tomo II cuarta reimpresión, págs. 349/351).

Asimismo, en relación a los requisitos de su juridicidad, señala Sesin que: *“La extrema gravedad, la temporalidad, y el principio de proporcionalidad en función de que las medidas sean las estrictamente requeridas para salvar el estado de necesidad, se convierten en elementos indispensables que deben cumplir entre otros las situaciones de emergencia. Ello no implica una discreción ilimitada para indicar los mecanismos operativos necesarios para combatir la emergencia. Los planes de acción e instrumentos adoptados durante el tiempo que dure esta situación excepcional condicen con la juridicidad siempre que sean estrictamente necesarios. En nuestro país, existe un derecho constitucional consolidado desde hace mucho tiempo en favor de la validez de la emergencia siempre que se cumplimenten las siguientes condiciones: realidad de la emergencia, legitimidad de la normativa que la imponga, transitoriedad y razonabilidad.”* (SESIN, Domingo Juan; Administración Pública. Actividad Reglada, Discrecional y Técnica. Nuevos Mecanismos de Control Judicial, Lexis Nexis Depalma, Buenos Aires, 2004, págs. 320/321).

2. b) En efecto, la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha establecido una serie de recaudos para la constitucionalidad de las leyes de emergencia, a saber: “a) *Situación de emergencia definida por el Congreso (Fallos: 173:65)*. b) *Persecución de un fin público que consulte los superiores y generales intereses del país (Fallos: 202:456)*. c) *Transitoriedad de la regulación excepcional impuesta a los derechos individuales o sociales (Fallos: 200:450)*. d) *Razonabilidad del medio elegido por el legislador, o sea adecuación de ese medio al fin público perseguido (Fallos: 199:483) y respeto del límite infranqueable trazado por el art. 28 en orden a las garantías constitucionales (Fallos: 68:20, considerando 8°)*.”

Con relación al indispensable cumplimiento de estos cuatro requisitos, por cuyo intermedio se asegura la conciliación de los derechos de la sociedad con los del hombre, las facultades de los jueces son plenas y deben ser ejercidas con celo proporcionado a la magnitud de los bienes jurídicos comprometidos.

Que fuera de ello cesa la competencia autoritativa del control jurisdiccional. La decisión acerca del acierto o la conveniencia económico-social de las leyes de emergencia pertenece privativamente al Congreso. En la materia de que aquí se trata, la misión de los jueces tiene altísima jerarquía, sin duda. Los obliga a desempeñarse como guardianes de la Constitución y de los derechos por ella reconocidos. Pero ciertamente no los autoriza a convertirse en árbitros de las cuestiones sociales ni a sustituirse al legislador en la función normativa que institucionalmente le corresponde. Si pretendieran fundar un pronunciamiento de inconstitucionalidad en razones ajenas a los cuatro requisitos antedichos, penetrarían en un terreno del que han sido excluidos por obvias razones vinculadas a la forma de gobierno que la Constitución adopta.” (“Russo, Angel y otra c. C. de Delle Donne E”, del

Voto de los doctores Aristóbulo Aráoz de Lamadrid y Julio Oyhanarte, sentencia del 15 de mayo de 1959, Fallos 243:467).

En sintonía con esta jurisprudencia, tiene dicho este Estrado que: *“... toda declaración de emergencia se genera o tiene una causa que la justifica; y a la vez, esa declaración implica otorgarle al poder político administrador -por un lapso de tiempo determinado (en este caso dos años)-, ciertos poderes extraordinarios para alterar dentro de los límites de razonabilidad exigibles, el orden normativo.*

[...] *Por último, y con directa referencia al estado de emergencia, cabe destacar que en su dictamen la Sra. Procuradora Fiscal subrogante -en decisión que fue compartida por el más Alto Tribunal de la Nación- sostuvo que ‘...numerosa es la jurisprudencia en cuanto a los requisitos que deben cumplir las normas tendientes a paliar las crisis económicas, y se ha reiteradamente dicho que para su justificación se requiere: 1) que exista una situación de crisis que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad; 2) que la ley tenga como finalidad legítima la de proteger los intereses generales de la sociedad y no a determinados individuos; 3) que sea razonable, acordando un alivio justificado por las circunstancias; 4) que su duración sea temporal y limitada al plazo indispensable para que desaparezcan las causas que la hicieron necesaria (conf. Fallos: 313:1513 y sus citas)’.*” (in re: **“Carranza, Omar Alberto c/ I.P.P.S. s/ Contencioso Administrativo”**, expediente N° 1408/01 STJ - SDO y sus acumulados, sentencia del 5 de diciembre de 2007, registrada en T° LXII, F° 156/182).

2. c) En cuanto al alcance del control judicial de la emergencia explica la doctrina que: *“...la situación de emergencia puede comprender, entre otros, los siguientes aspectos: a) verificación material de la existencia de la emergencia;*

b) valoración o apreciación de tales hechos en función de la determinación de los comportamientos a seguir; c) fundamento fáctico y jurídico de la emergencia, competencia, forma y fin; d) razonabilidad; e) temporalidad. a) [...] En definitiva es perfectamente controlable por el juez la real existencia de la situación de emergencia. b) distinta es la situación relacionada con la apreciación de los hechos mezclada generalmente con la elección de la conducta a seguir, ya que tal aspecto entra dentro de la oportunidad, mérito o conveniencia donde la valoración político-discrecional es indudable [...] Consecuentemente, en el ámbito de la emergencia no son objeto de revisión judicial las conductas operativas establecidas por el legislador para superar la emergencia, siempre claro está que se respete el límite externo de la juridicidad [...] El control del juez termina al comprobar que se ha elegido una alternativa entre varias igualmente válidas para el derecho, no pudiendo revisar ni sustituir el núcleo político discrecional interno, esto es, el porqué de un remedio en lugar del otro. [...] Los demás aspectos puntualizados en c), d) y e), son plenamente controlables judicialmente porque entran dentro del bloque vinculado o reglado expresa o implícitamente por la juridicidad. De tal modo el juez puede controlar si la declaración formal de la emergencia es dictada por la autoridad competente, si se han explicitado las razones de hecho y de derecho (causa y motivación) que generan la situación de emergencia, la proporcionalidad e interés público que se pretende salvaguardar.” (SESIN, Domingo Juan; obra citada, págs. 324/325).

En relación a la “judiciabilidad del derecho de emergencia” concluye Sagüés que: “...la evaluación primera de los hechos es atribución de los poderes que declaran y pronuncian el estado y derecho de emergencia, correspondiendo al Poder Judicial revisar sólo, desde el ángulo de la

razonabilidad, la existencia y subsistencia de los motivos que lo provocaron, así como de las reglas y medidas concretas que se adopten, en función de las pautas de restrictividad, legitimidad de fines y legitimidad de medios (proporcionalidad y razonabilidad) que ellas deben guardar con la situación de emergencia [...] En ese examen, la judicatura debe manejarse, claro está, con la presunción de legitimidad de las declaraciones y normas adoptadas por los Poderes de Estado.” (SAGÜÉS, Nestor P., Derecho constitucional y derecho de emergencia, publicado en La Ley 1990-D, 1036).

En materia específica de emergencia previsional ha indicado el Alto Tribunal que: *“La ponderación del estado actual de emergencia económica en las Cajas Nacionales de Previsión y de la necesidad de instrumentar las medidas que tiendan a conjugarlo, con el fin de conservar los recursos financieros para atender el cumplimiento de las obligaciones con los beneficiarios del sistema, es materia ajena a la órbita del Poder Judicial, insertándose en el cúmulo de facultades que constituyen la competencia funcional del Congreso de la Nación.*

[...] Que será función exclusiva del Parlamento la determinación de la existencia y gravedad del paulatino deterioro patrimonial denunciado respecto de los organismos que conformen el sistema previsional, así como la adopción de los remedios idóneos para su restablecimiento a fin de cumplir con el deber de asegurar los beneficios a los integrantes tal cual resulta de la directiva contenida en el art. 14 bis de la Constitución Nacional. Esta Corte no puede suplir esa decisión política ni la oportunidad de las disposiciones que se dicten para solucionar la crisis aludida, sin perjuicio, claro está, del ejercicio a posteriori del control jurisdiccional destinado a asegurar la fundamental razonabilidad de esos actos y a impedir que, por medio de ellos, se frustren

*derechos cuya salvaguarda es deber indeclinable del Tribunal.” (in re: “**Rolón Zappa, Víctor F. s/ Jubilación**”, sentencia del 30 de septiembre de 1986, Fallos 308:1848, publicada en La Ley 1986-E, 151 - DT1986-B, 1700 - DJ1986-2, 793).*

*“Que escapa al marco de atribuciones jurisdiccionales la ponderación del acierto de las medidas adoptadas por los poderes políticos en la esfera de su competencia enderezadas a conjurar una emergencia económica en el régimen de jubilaciones y pensiones (Fallos: 178:215; 312:1484; 313:1638), más allá de que la referida limitación no impide a los jueces controlar la razonabilidad de las normas ni evaluar si su aplicación a los casos concretos provoca desmedro de orden constitucional (Fallos: 179:394; 312:2494, voto del doctor Fayt).” (in re: “**Cena, Juan M. c. Provincia de Santa Fe**”, sentencia del 18 de noviembre de 1999 -considerando 6º del voto mayoritario-, publicada en DJ2000-2, 1163).*

Reseñadas las pautas doctrinarias y jurisprudenciales relativas a los requisitos de la normativa de emergencia y el alcance del control judicial, seguidamente ingresaré al estudio de las razones esgrimidas por los actores para cuestionar la constitucionalidad de la ley 1068, con el objeto de determinar si esta preceptiva satisface los recaudos para resistir el testeo de constitucionalidad.

3. a) Señalan los demandantes que no se ha demostrado la existencia de crisis y que no hay una verdadera causa de emergencia, en tanto ni el mensaje de elevación ni el articulado de la ley cuestionada muestran cuál es la grave crisis, cuál es la urgencia, ni la falta de caminos alternativos. Argumentan que el mensaje resulta confuso, en tanto cita un informe del Tribunal de

Cuentas del año 2013 que si bien pone de relieve un importante déficit, luego aclara que la situación mejoró con posterioridad por el dictado de la ley 947 y el pago de acreencias históricas.

Frente a tales fundamentos, la accionada sostiene que se dieron las condiciones que justificaron la declaración de emergencia. Afirma que no debe probarse la veracidad de su existencia, pues ella deriva tanto de las eventuales exposiciones hechas en los debates parlamentarios o los datos obrantes en poder del Ejecutivo, como de tratarse de hechos de público conocimiento. Desconoce que haya confusión o contradicción en los informes tenidos en cuenta a los fines de la declaración legal.

Los elementos de juicio considerados por el Poder Legislativo para declarar el estado de emergencia del sistema de seguridad social de la Provincia, se encuentran expuestos en el Anexo II del Diario de Sesiones -XXXII Período Legislativo, Año 2015, Reunión N° 15 6ª Sesión Especial, 8 de enero de 2016- donde constan los fundamentos de la declaración; incorporados ante la moción del Legislador Bilota Ivandic al tratar el Asunto N° 7/16: *“Poder Ejecutivo: Mensaje 1/16 y proyecto de ley de Emergencia del Sistema de Seguridad Social de la provincia”* (<http://www.legistdf.gob.ar/index.php/diario-de-sesiones/> v. págs. 155 y 285/289). Allí se explica la situación de grave crisis estructural económica, financiera y prestacional en que se encontraba el sistema previsional al tiempo de sanción de la ley, que afectaba su sustentabilidad y lo tornaba inviable, e impactaba tanto en los propios beneficiarios como en el conjunto de la sociedad.

Para ilustrarla refieren, a modo de antecedente, al Informe final de Valuación Actuarial elaborado en el año 2010 por el Dr. Eduardo Melinski en el

marco de la Licitación Pública N° 01/2010, en tanto advertía en función de una proyección actuarial elaborada de 2010 a 2050 que: *“En términos de flujos de fondos se aprecia que los ingresos por aportes son levemente superiores a los aportes en los primeros dos años para pasar luego a ser inferiores a los egresos por pagos de beneficios, el déficit tiene carácter creciente a medida que la población va accediendo a los beneficios previsionales [...] La situación financiera actual y su proyección muestran la necesidad de implementar ajustes técnicos al régimen, todo ello sujeto al respectivo análisis jurídico e institucional.”*

También mencionan el análisis acerca de la sustentabilidad del sistema previsional efectuado en el Informe Contable N° 355/2013, por parte del Tribunal de Cuentas de la Provincia en el marco del Expediente TCP - PR N° 101/2013, en cuanto señalaba que: *“En principio, luego de 120 días de auditoría del sistema previsional, realizada por este equipo conformado por 6 contadores públicos, cuatro abogados y la permanente colaboración de los agentes del IPAUSS, nos encontramos en posición de opinar categóricamente que el régimen previsional vigente no es sustentable actualmente y la situación se agravaría en el muy corto plazo. En nuestra opinión, la no sustentabilidad del sistema se demuestra en sí mismo por el déficit estructural señalado y se agravaría aceleradamente si no se toman medidas de fondo categóricas”*. Destacan que ambos informes daban cuenta de que el problema del sistema era estructural, que tendía a acrecentarse aceleradamente y que debían tomarse medidas drásticas para solucionarlo.

En este punto advierto que, contrariamente a lo indicado por los actores, lo expuesto en los informes del Tribunal de Cuentas del año 2013 no resulta

confuso. Si bien se dice que el déficit disminuyó, en un momento determinado, porque la ley 947 aumentó la contribución patronal y porque se produjo el pago de algunas acreencias históricas no puede desatenderse que, respecto de lo primero, también se dijo que no era suficiente para cubrir el déficit y, en cuanto a lo segundo, que el pago luce claramente circunstancial, de modo tal que por su falta de permanencia en el tiempo no puede ser remedio para el desajuste.

Dicha circunstancia resulta corroborada con la prueba informativa dirigida al organismo de control producida en los autos caratulados: **“VANDONI, Estela Maris c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar”** (expediente N° 3228/2016 STJ - SDO) y trasladada a los presentes actuados (fs. 119, 123, 124 y 127 del expediente principal); de donde puede extraerse para el sistema previsional un resultado financiero con un déficit de \$ 257.935.460,63 en el ejercicio 2014 y de \$ 192.157.546,62 en el ejercicio 2015, verificándose que el IPAUSS se encontraba atravesando una situación financiera muy compleja, fundamentalmente, dada su significatividad relativa, por la imposibilidad de cobrar sus restantes acreencias y en un segundo nivel por la demora en los pagos de los organismos aportantes y el aumento de los beneficiarios del sistema previsional (conf. Nota Interna N° 1331/2016 Letra: TCP - DELEG. IPAUSS -fs. 52/67- e Informe Contable N° 237/2016 Letra: TCP DEL. IPAUSS -fs. 73/75-).

Los fundamentos del proyecto describen en forma concreta el contexto que motivó la declaración legal de la emergencia previsional, indicando que: *“...la reforma del régimen previsional establecido por la Ley provincial 561, tendrá un impacto sensible a mediano y largo plazo, ya que la misma ha sido*

diseñada para que su aplicación se gradual y sin afectar derechos adquiridos. La realidad indica que existen también desequilibrios y desfasajes actuales, derivados del déficit estructural del sistema, que deben solucionarse a corto plazo, ya que se encuentra en juego el derecho mismo a la percepción de los haberes previsionales. El presupuesto elaborado por el propio IPAUSS para el ejercicio 2016 -sancionado por esta Legislatura- estima un déficit de casi \$300 millones. El total de ingresos por aportes y contribuciones correspondientes a diciembre de 2015 -pagados en su totalidad por el Estado provincial, la totalidad de sus organismos descentralizados y los tres municipios- no alcanza a cubrir la totalidad de las jubilaciones y pensiones devengadas para el mismo período, y el déficit se incrementa aceleradamente en el corto plazo. Existen 6.880 juicios de amparo que tienen por objeto el pago de los haberes previsionales en tiempo y forma, de los cuales sólo 196 fueron ejecutados por insuficiencia de fondos [...] La necesidad del reconocimiento de la emergencia previsional se impone ante las circunstancias fácticas y sus implicancias jurídicas. El déficit estructural del sistema requiere paliativos inmediatos hasta tanto el mismo encuentre su propia sustentabilidad.”

Y explican las razones de interés público que la orientan plasmadas en el artículo 2º, precisando que el marco normativo de emergencia tiene por objeto “...paliar en el corto plazo un desequilibrio del sistema mediante la implementación de medidas de carácter transitorio, y proponiendo como fin último el bien colectivo por sobre cualquier interés particular [...] El sistema previsional requiere de medidas categóricas, transitorias y de aplicación inmediata, que reaseguren el derecho de los beneficiarios a percibir sus haberes, hasta que las reformas de fondo del sistema reconstituyan su equilibrio. El Estado debe garantizar la sustentabilidad del sistema previsional,

el equilibrio de la ecuación solidaria y equitativa, y la primacía del interés colectivo por encima del interés particular [...] surge el deber del Estado de dictar medidas que garanticen efectivamente el derecho de acceso a la seguridad social y al disfrute de sus beneficios. El esquema de justicia distributiva del sistema de la seguridad social provincial se encuentra en crisis y las medidas propuestas tienen por objeto reconstituir la ecuación previsional, teniendo en cuenta el bien colectivo del conjunto de los beneficiarios y la sociedad toda al interés individual.” (Anexo II del Diario de Sesiones, XXXII Período Legislativo, Año 2015, Reunión N° 15 6ª Sesión Especial, 8 de enero de 2016).

Ello así, fue puesta en evidencia la naturaleza de la crisis del sistema previsional que debió ser sorteada, dada por la falta de recursos y la imposibilidad de obtenerlos por medios ordinarios.

Dicen los actores que no hay urgencia, pues la emergencia proviene de la falta de pago de la denominada deuda histórica y de la deuda reciente, siendo el objeto solapado de la ley disminuir haberes jubilatorios y licuar la deuda de la ley 676 y la reciente. Parece claro que este argumento deja de lado la verdadera explicación. Lo que se le debe al ente previsional es consecuencia de no contar con los fondos necesarios para el pago, de tal modo que la emergencia proviene de esa escasez y porque se verifica en la realidad es que resulta necesario utilizar mecanismos que permitan saltar la barrera que importa dicho estado de necesidad.

En cuanto a no expresar en lo pertinente la falta de caminos alternativos, aprecio que conjuntamente con la declaración de emergencia se abordaron una

serie de aspectos tendientes a paliar esa crisis, reflejados en la sanción de normas contemporáneas de carácter permanente como la ley 1069, que creó el “*Fondo de Financiamiento para el Sistema Previsional*” con afectación específica al sostenimiento del sistema previsional de la Provincia integrado por el producido de una alícuota adicional del impuesto a los ingresos brutos del 3%, o las reformas a la ley 561 introducidas por la ley 1076 que incrementaron el monto de los aportes personales y contribuciones patronales y que modificaron los requisitos de edad y de servicios para acceder a los beneficios jubilatorios.

En ese orden de ideas advierto que la misma ley 1068 suspendió durante la vigencia de la emergencia la distribución de las utilidades devengadas para la aplicación del fondo estímulo del personal del Banco de la Provincia de Tierra del Fuego (artículo 3º), afectando las utilidades remanentes de la entidad bancaria con destino a cubrir déficit estacionales de caja del IPAUSS o el organismo que lo reemplace (artículo 4º); y facultó al Poder Ejecutivo para que instruya al Fiscal de Estado a reclamar la devolución de las sumas detraídas y el cese de la retención del quince por ciento (15%) de la masa de impuestos coparticipables pactada en la cláusula primera del Acuerdo ratificado por la ley nacional 24.130; debiendo asignar prioritariamente al organismo previsional las sumas resultantes (artículos 11 y 13). Ello demuestra que las medidas que afectan a los accionantes fueron acompañadas de otras que se adoptaron más allá de su acierto u error con la finalidad de resolver el problema. Si ello es así, no hacía falta señalar la ausencia de caminos alternativos, pues la crisis requirió instrumentar varias acciones en conjunto.

3. b) Entienden los accionantes que no se cumplen los requisitos exigidos por la doctrina y la jurisprudencia para configurar la emergencia,

invocando lo resuelto por este Cuerpo en autos “Carranza” respecto a la falta de justificación de las razones de la emergencia declarada por el artículo 36 de la ley 534.

Observo que la situación planteada en el *sub spes* difiere de la analizada en el precedente citado, en cuanto a la falta de amparo legal del estado de emergencia previsional invocado por el ente previsional en aquella oportunidad como causa de las medidas limitativas de los haberes jubilatorios.

Allí, en relación al estado de emergencia del sistema de seguridad social provincial declarado por el mencionado artículo, expuse: *“Sólo a mayor abundamiento, cabe reflexionar que no se alcanza a comprender ni el fundamento ni la finalidad del legislador al incluir la declaración del ‘estado de emergencia del sistema de seguridad social de la provincia’ -en forma totalmente aislada e inconexa del resto del articulado- dentro del texto de creación del I.P.A.U.S.S. (artículo 36º, Ley Nº 534).*

En efecto, sabido es que las emergencias son situaciones anormales o casos críticos que previsibles o no, resultan extraordinarios y excepcionales (conf. Bidart Campos, Germán J., ‘Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino’, Ed. Ediar, 1993, T. I, pág. 299). En ese rumbo, también ha señalado dicho autor al mencionar las condiciones de validez constitucional que han de reunir los institutos y las medidas de emergencia, que debe existir una ‘real situación de emergencia, constatada o declarada por órgano competente...’ (op. y loc. cits., pág. 305).

Tal presupuesto o requisito parece que no ha sido tomado en cuenta por el Legislador al incorporar la mencionada declaración de emergencia en el art. 36º de la Ley Nº 534, habida cuenta que del análisis de los antecedentes

*parlamentarios que culminaron con la sanción de ese texto normativo, surge que el día 31/03/2000 ingresó en el Poder Legislativo de la Provincia el Mensaje N° 05 enviado por el Sr. Gobernador, acompañando el proyecto de ley de creación del 'Instituto Provincial Autárquico Unificado de Salud y Seguridad Social', y **no existía** en el articulado de dicho proyecto la previsión o necesidad de declarar en estado de emergencia al sistema de seguridad social de la provincia, comprensivo del régimen previsional.*

El artículo que introdujo esa declaración fue agregado en el proyecto de la mayoría (el de la minoría -que fue trabajado en comisiones sobre la base del proyecto remitido por el Poder Ejecutivo- no lo incluía); y quien actuó como miembro informante (Leg. Sciutto), no formuló comentario alguno justificando su incorporación al momento de ser presentado en la sesión para su examen y votación. Es más, ante la solicitud de aclaración requerida por diversos legisladores, no hubo respuesta alguna por parte de los ocho que dieron mayoría para la aprobación del texto de la ley, que fuera tratado como Asunto N° 111/00 en la 13ª Sesión Ordinaria, de fecha 27 de noviembre de 2001.

*Es de recordar en tal sentido, que la legisladora Ríos formuló quejas por la falta de tratamiento y discusión del 'nuevo' texto del Asunto N° 111, criticando expresamente en lo que nos interesa para el tema en examen, el hecho de que se plantee una 'emergencia previsional sin siquiera haber fundamentado en comisión **cuáles son las razones para esta declaración de emergencia**' (lo resaltado me pertenece).*

[...] Del análisis precedente se puede concluir que no existiendo la necesidad de declaración de emergencia en el proyecto de ley que envió el Poder Ejecutivo a la Legislatura Provincial; y no surgiendo del debate parlamentario explicación alguna que justifique su inclusión en el texto normativo, se levanta ante el intérprete un vallado que impide avanzar sobre

*los aspectos motivantes de esa decisión de excepción, su finalidad y extensión en el tiempo. Frente a tal circunstancia, los valores certeza y seguridad jurídica de quienes -como los actores- se encuentran dentro del sistema previsional, han quedado expuestos en forma indefinida a ser vulnerados por la autoridad de aplicación de la normativa en cuestión, extremo que deviene irrazonable.” (in re: “**Carranza, Omar Alberto c/ I.P.P.S. s/ Contencioso Administrativo**”, expediente N° 1408/01 STJ - SDO y sus acumulados, sentencia del 5 de diciembre de 2007, registrada en T° LXII, F° 156/182).*

Tal como indicara, esta situación dista con la examinada en el presente, por cuanto la declaración de emergencia del sistema de seguridad social provincial contenida en la ley 1068 no lo ha sido de manera injustificada, aislada e inconexa; hallándose suficientemente motivada con los fundamentos expuestos en el Anexo II del Diario de Sesiones transcritos precedentemente; donde se explicitan las razones para esta declaración y el interés público que se pretende salvaguardar, respaldándose en la realidad económica crítica que atravesaba el organismo previsional al tiempo de su sanción.

Creo oportuno mencionar las palabras del voto del Juez Adolfo Vazquez en los autos caratulados: “**Bieler Vda. de Caraballo, Nelly Edith y otros c. Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos y C.J.P.E.R.**”, cuando expresó: “*Que, en fin, las consideraciones enunciadas en la sentencia recurrida acerca de los alcances de la emergencia que fundó el dictado de la ley 8918, tampoco pueden ser tenidas como válidas a los fines de sustentar la decisión del caso, pues es conocido que la ponderación de la situación de emergencia invocada en las normas que reconocen tal carácter, consisten en un juicio de constatación, donde la verificación de los extremos propios de la situación*

excepcional se recoge de las definiciones emanadas de los poderes políticos, a quienes constitucionalmente compete la evaluación de la crisis y la formulación de las políticas destinadas a su superación.

Que, en el caso, el tribunal a quo no ha desconocido el sustento fáctico de la ley provincial en cuestión, pero ha efectuado una inadecuada interpretación de la situación de emergencia invocada por el poder político local, que desvirtúa su real alcance.” (considerando 10, sentencia del 21 de diciembre de 2000, Fallos 323:4205).

En virtud de todo lo expresado, concluyo que se haya demostrado el estado de emergencia del sistema de seguridad social provincial, que fuera declarado por autoridad competente en el marco de las atribuciones previstas por el artículo 105 incisos 30) y 38) de la Constitución Provincial, el que originó una serie de medidas extraordinarias, con la finalidad de paliar ese estado de crisis y lograr la sustentabilidad y sostenibilidad del sistema previsional.

3. c) Esgrime la demandada que la emergencia tiene un plazo cierto -prorrogable por única vez-, que satisface las exigencias de una declaración de esta naturaleza y que, atendiendo a las proyecciones realizadas en los estudios actuariales acompañados al Mensaje de Elevación N° 1 de 2016, no aparece exagerado.

Conforme ha indicado el Alto Tribunal Federal, la temporalidad constituye el límite de la vigencia de la restricción del derecho y la condición esencial, que no apareja cercenamiento efectivo de la garantía constitucional *sine die*, dando así marco de legitimidad a lo actuado (CSJN, Fallos 172:21, 243:467, entre otros).

Señala la doctrina que: *“El quid de esta otra exigencia de la Corte estriba en que, para dicho Tribunal, la ley de emergencia moviliza poderes del Estado de índole excepcional, cuyo ejercicio es legítimo en esos momentos extremos, pero no en períodos normales. En otras palabras, si graves circunstancias de perturbación autorizan ‘el ejercicio del poder de policía del Estado, en forma más enérgica que lo que admiten períodos de sosiego y normalidad’, la norma de emergencia tiene que ser circunstancial y temporaria.”* (SAGUÉS, Nestor P., Derecho constitucional y derecho de emergencia, publicado en La Ley 1990-D, 1036).

En el caso *“Tobar”* la Corte -por mayoría- confirmó la inconstitucionalidad del artículo 1º del decreto 896/01 de necesidad y urgencia y el artículo 10 de la ley 25.453 porque dicha normativa afectaba el principio de transitoriedad de las normas de emergencia -entre otros fundamentos-.

En tal sentido, expresó que: *“... si bien este tribunal ha admitido que la falta de definición del plazo de duración de la emergencia no constituye un elemento descalificante de la validez de las medidas que en su consecuencia se adopten (doctrina de Fallos: 243:449), puesto que es difícil prever la evolución de las crisis económicas y su duración temporal, lo cierto es que en el régimen sub examine -a diferencia de lo dispuesto en el decreto 290/1995- no se establece que el Estado pueda disponer el cese de la medida de emergencia ante la modificación de las condiciones que la generaron, omisión que excluye la posibilidad de verificar el razonable ejercicio de esa facultad (Conf. Fallos; 323:1566).*

[...] en tales condiciones, la relación de empleo público ha quedado sometida a un régimen jurídico que autoriza a disponer discrecionalmente variaciones en los niveles de remuneración, sin límites que permitan ponderar su compatibilidad con las condiciones en que esa relación se desenvuelve y sin definición temporal que viabilice un control de constitucionalidad acerca del grado en que las garantías fundamentales se ven vulneradas.

[...] como surge de las consideraciones precedentes, las normas en cuestión carecen de márgenes temporales de vigencia, pues -como lo destaca el Procurador General- han sido concebidas para 'regir en todo tiempo', es decir tanto en épocas de emergencia como en circunstancias normales, con el sólo requisito de que se presente el desequilibrio financiero que habilita la puesta en marcha del mecanismo de reducción salarial." (in re: "**Tobar Leonidas c/ Contaduría General del Ejército – Ley 25.453 s/ amparo – Ley 16.986**", sentencia del 22 de agosto de 2002, Fallos 325:2059)

Distinta es la situación que se plantea en autos, donde la ley 1068 definió un plazo cierto de vigencia de la emergencia del sistema de seguridad social de la Provincia, consistente en dos (2) años desde la fecha de su sanción. De acuerdo a su artículo 1º, el poder legislativo podía prorrogarla por única vez por un lapso de hasta dos (2) años, previo informe del Poder Ejecutivo.

La prórroga se instrumentó por ese período a través del artículo 1º de la ley 1190, computable a partir del 1 de enero de 2018; y limitada a la vigencia de los artículos 2º, 3º, 4º, 6º, 10, 15, 16, 22 y 24. Asimismo, fue derogado el Fondo Solidario para el pago de jubilaciones creado por el artículo 8º de la ley 1068; implementando un aporte adicional extraordinario durante el plazo de la

prórroga del cinco por ciento (5%), destinado a la sustentabilidad del sistema de jubilaciones y pensiones de la Provincia; a cargo de los funcionarios que ocupen la titularidad del Poder Ejecutivo y Legislativo, así como Ministros, Secretarios de Estado, Secretarios, Subsecretarios y todo aquel activo o pasivo que tenga su haber referenciado con alguno de esos cargos en la Administración Central, Organismos Autárquicos y Descentralizados; Autoridades de los Organismos de Control, Legisladores y autoridades de Cámara del Poder Legislativo, titulares del Banco de la Provincia de Tierra del Fuego, Departamentos Ejecutivos, Concejos Deliberantes, Juzgados de Faltas y Órganos de Control de los Municipios de la Provincia.

De tal modo, los aportes adicionales extraordinarios creados en los artículos 5º, 8º y 9º de la ley 1068, así como las medidas contenidas en los artículos 7º, 14 y 17, controvertidos en su constitucionalidad por los accionantes, tuvieron una vigencia acotada en el tiempo al plazo de dos (2) años previsto en el artículo 1º.

Lo expuesto refleja que la vigencia de la norma puesta en tela de juicio ha sido limitada en el tiempo, habiendo sido prorrogada parcialmente por única vez por un plazo de dos (2) años. Con lo que no aparecen soslayados los principios de temporaneidad y transitoriedad de la emergencia delineados por el Supremo Tribunal Federal como otra de las exigencias para la validez constitucional de la normativa en la materia.

3. d) Indica la Corte que el legislador debe observar razonabilidad y proporcionalidad en el medio elegido; debe ser adecuado el medio al fin público perseguido (Fallos, 199:483). Además, debe respetar el límite impuesto por el

artículo 28 de la Constitución Nacional; y por lo tanto las leyes de emergencia no pueden alterar los principios, garantías y derechos constitucionales (Fallos, 68:20).

Señala Bidart Campos que el principio de razonabilidad tiene como finalidad preservar el valor justicia en el contenido de todo acto de poder; y exige que el “medio” escogido para alcanzar un “fin” válido guarde proporción y aptitud suficientes con ese fin o que haya “razón” valedera para fundar tal o cual acto de poder. Agrega que la regla de razonabilidad está condensada en el artículo 28 de la Constitución Nacional en cuanto establece que los principios, derechos y garantías no podrán ser alterados por las leyes que reglamentan su ejercicio. Destaca que es el núcleo esencial de cada derecho el que no tolera supresión, que no puede extinguirse, alterarse, dañarse o frustrarse (conf. BIDART CAMPOS, Germán J.; Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, EDIAR, Buenos Aires, 1993, Tomo I, págs. 362/364).

Asimismo, comentando la referida norma constitucional, tiene dicho la doctrina que: *“...una norma reglamentaria es razonable cuando guarda adecuada proporción entre el objetivo buscado y el medio (intensidad de la restricción empleado). La Corte Suprema de Justicia ha expresado que procede comparar en sede judicial la relación existente entre la norma utilizada y el logro del bien social que se procura con ella, que una ley es arbitraria (lo contrario de razonable) cuando los medios que ella utiliza no se adecuan a los objetivos cuya realización procura. También la Corte descalificó como arbitrarias las normas que consagran una manifiesta iniquidad, porque al legislador no le está permitido obrar caprichosamente.”* (EKMEKDJIAN, Miguel

Angel, Tratado de Derecho Constitucional, Depalma, Buenos Aires, 1995, Tomo III, pág. 37).

En el fallo “*Peralta*” la Corte sostuvo que la situación de emergencia -en ese caso económica- no suspende las garantías constitucionales, pero habilita medidas razonables que, limitadas en el tiempo, sean un remedio y no una mutación en la sustancia o esencia de los derechos patrimoniales adquiridos por sentencia o contrato, quedando a la vez dichas medidas restrictivas sometidas al control jurisdiccional de constitucionalidad (*in re*: “**Peralta, Luis Arcenio y otro v. Estado Nacional /Ministerio de Economía / BCRA. s/ amparo**”, sentencia del 27 de diciembre de 1990, Fallos, 313:1513, publicada en JA 1991 -II -556).

También ha indicado el Cívero Tribunal que: “... *si bien es cierto que acontecimientos extraordinarios habilitan remedios extraordinarios, los mecanismos ideados para superar la emergencia están sujetos a un límite y éste es su razonabilidad, con la consiguiente imposibilidad de alterar o desvirtuar en su significación económica el derecho de los particulares. La limitación fijada por las sucesivas normas ya aludidas, muestra un ejercicio carente de razonabilidad de la facultad normativa tendiente a conjurar el trance. Ello así pues tal restricción implica una violación a los arts. 17 y 18 de la Constitución Nacional en tanto desconoce el derecho de las personas a disponer libremente y en su totalidad de su patrimonio.*” (*in re*: “**Banco de Galicia y Buenos Aires, s/ solicita intervención urgente en: 'Smith, Carlos Antonio c. Poder Ejecutivo Nacional o Estado Nacional s/sumarísimo**”, sentencia del 1 de febrero de 2002, Fallos 325:28).

En el citado precedente “*Russo*” sentó la doctrina de la presunción de validez de las normas dictadas como consecuencia de la emergencia. Así indicó que: “... la naturaleza de la situación de emergencia y el régimen que le es propio, obligan a que, por vía de principio, deba estarse en favor de la regulación dispuesta por el Congreso. Si es exacto que, en general, no debe darse a las limitaciones o prohibiciones constitucionales una extensión que trabe el ejercicio eficaz de los poderes del Estado (Fallos: 171:79), ello resulta particularmente incuestionable cuando está en juego la policía de emergencia, habida cuenta de los hechos sociales que la ponen en movimiento y de los fundamentos jurídico-políticos que la sustentan.”

De igual modo, en el caso “*Cine Callao*”, sostuvo que la alegación y prueba de la irrazonabilidad estaban a cargo de quien la invocaba. Señaló que: “... como también se advirtió en Fallos, t. 199, p. 483 y t. 237, p. 397, no es una novedad la imposición legal de cargas que no son impuestos ni tasas, de las que sería un ejemplo la derivada por la ley 14.226 para los empresarios de salas de cinematógrafos, cuya constitucionalidad estaría condicionada, por una parte, a la circunstancia de que los derechos afectados fueran respetados en su substancia y, por la otra, a la adecuación de las restricciones que se les impone, a las necesidades y fines públicos que los justifican, de manera que no aparezcan infundadas o arbitrarias, sino razonables, esto es, proporcionadas a las circunstancias que las originan y a los fines que se procura alcanzar con ellas (Fallos, t. 200, p. 450), siendo a cargo de quien invoca irrazonabilidad o confiscación, la alegación y prueba respectiva.

[...] Finalmente, esta Corte ha admitido reiteradamente el principio de la presunción de la constitucionalidad de las leyes, lo que, naturalmente, supone la de su razonabilidad, a lo menos cuando juegan elementos de hecho como

los que aquí se debaten (argumento de los arts. 1º, 28, 31 y 67, incs. 16 y 28; Fallos, t. 98, p. 20; t. 136, p. 161; t. 144, p. 219; t. 172, p. 21; t. 173, p. 192; t. 179, p. 54; t. 182, p. 170 y otros -LA LEY, t. 9, p. 328, fallo 4103-). Corresponía al impugnante, pues, evidenciar de modo concreto y categórico la irrazonabilidad de la ley 14.226 en su relación con las modalidades del caso...” (sentencia del 22 de junio de 1960, considerandos XIV y XIX del voto de la mayoría, Fallos 247:121).

Cabe traer a colación, también, la doctrina del Alto Tribunal según la cual la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal es un acto de suma gravedad institucional y una de las más delicadas funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia y, por ello, debe ser considerada como *última ratio* del orden jurídico, y sólo debe ejercerse cuando la repugnancia del precepto con la cláusula constitucional es manifiesta y la incompatibilidad inconciliable (Fallos: 319:3148, 322:843, 324:3345; 327:831; 333:447, entre otros).

En sintonía con la doctrina acuñada por la Corte Suprema Nacional, este Superior Tribunal en lo atinente al control de constitucionalidad de las leyes, tiene dicho que: *“La declaración de inconstitucionalidad es un acto de extrema gravedad, pues pone a prueba el delicado equilibrio que debe imperar entre las funciones de los tres poderes del gobierno republicano, y representa la ‘última ratio’ del ordenamiento jurídico, cuando no se dispone de otros remedios para preservar la primacía de las garantías fundamentales de rango constitucional.”* (in re: **“Ayala, Jorge Eduardo y otros c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ acción de inconstitucionalidad”**, expediente N° 2084/08 STJ-SDO, sentencia del 31 de marzo de 2010, registrada en T° LXVIII, F° 142/148, entre otros).

4. En razón de las consideraciones expuestas y en el contexto en que ha quedado trabada la controversia, corresponde decidir si las restricciones impuestas por la ley 1068 materializadas en las medidas dispuestas por los artículos 5º, 8º, 9º, 16, 17, 18 y 19, resultan o no un ejercicio razonable de las facultades normativas frente a la situación de emergencia del sistema previsional provincial declarada por el artículo 1º de la ley; y si en cuanto a su afectación alteran el contenido esencial de los derechos y garantías constitucionales de los actores.

Advierto que los accionantes en sus presentaciones no han desarrollado críticas que sustenten el cuestionamiento de la constitucionalidad de los artículos 7º y 14, no habiendo desplegado argumentos concretos destinados a contraponer el contenido de tales preceptos con la Carta Magna Provincial, controvirtiendo la regla postulada por el Cuerpo en cuanto a que las disposiciones que se ponen en tela de juicio, deben confrontarse versus nuestra Ley Fundamental Provincial indicando concretamente contra qué precepto y bajo qué presupuestos el dispositivo resulta írrito, peculiaridad que como vemos no se ha verificado en esta ocasión por lo que su examen no será de recibo, disponiéndose el rechazo de la acción en lo atinente a las medidas establecidas por estos dos artículos.

4. a) La norma crea un Fondo Solidario destinado al pago de jubilaciones, integrado por: un aporte extraordinario financiero de emergencia previsional de hasta un quince por ciento (15%), a cargo de todo beneficiario del régimen provincial jubilatorio que se encuentre en algunas de las situaciones previstas en el artículo 8º; un aporte adicional extraordinario equivalente al 4,50% para los funcionarios que ocupen los cargos detallados en

el artículo 5º; y un aporte adicional extraordinario de emergencia previsional a cargo de los trabajadores activos en los porcentajes y las condiciones establecidos en el Anexo II, del que resultan porcentuales diferenciales según la edad del empleado -1% menores de 45 años, 3% de 45 a 50 años, 4,50% más de 50 años- (artículo 9º).

El Fondo Solidario aludido fue derogado por el artículo 1º de la ley 1190, a partir del 1º de enero de 2018.

Sostienen los accionantes que la ley resulta discriminatoria en cuanto establece diferentes escalas, teniendo en cuenta un haber mínimo de \$ 40.000, quedando fuera de la emergencia quienes perciben hasta esa cifra, siendo el monto a deducir variable de acuerdo a la facultades conferidas por el artículo 8º al Poder Ejecutivo en cuanto al incremento de las alícuotas según mejor convenga a sus intereses, considerando así vulnerada la garantía de igualdad y los derechos de propiedad y de intangibilidad del haber jubilatorio, protegidos por los artículos 14 incisos 4), 13) y 14), 51 y 52 de la Constitución Provincial y 14, 14bis, 16 y 17 de la Constitución Nacional. Además, indican que el aporte al Fondo Solidario se trata de un impuesto y que, como tal, quebranta la igualdad y el derecho de propiedad, desentendiéndose del artículo 68 de la Carta Magna Provincial, cuyos requisitos de ninguna manera cumplen los artículos referidos a éste. Agregan que no puede ser aplicado ni durante una emergencia en virtud de las exenciones dispuestas por la ley 19.640 y que dicho impuesto viola diversas normas nacionales relativas a la relación de la Provincia con la Nación.

De otro lado, la demandada niega que las medidas adoptadas por la norma resulten arbitrarias, desproporcionadas y discriminatorias, dado que alega que las distinciones son efectuadas de un modo razonable, atendiendo a categorías específicas de acuerdo a la ubicación de cada sujeto con relación a su situación previsional. Argumenta que la deducción establecida en los artículos 8° y 9° de la ley no resulta confiscatoria, por lo que no puede considerarse vulnerada la irreductibilidad del haber jubilatorio. Además, expresa que el aporte extraordinario no es un impuesto, por tratarse de un aporte de naturaleza previsional, si bien temporal, dirigido al sostenimiento del sistema jubilatorio, siendo sus destinatarios los beneficiarios actuales y futuros.

Considero que asiste razón a la accionada en cuanto a la naturaleza jurídica del aporte establecido por el artículo 8 de la ley 1068. Entiendo que en el diseño de la norma, la imposición temporal de este aporte extraordinario no constituye un impuesto, sino un sacrificio exigido con el propósito de dar solución a las dificultades del sistema previsional y que, como es establecido para sortear la difícil situación económica, tiene carácter transitorio. Implica un esfuerzo por parte de los beneficiarios pasivos, funcionarios y trabajadores activos aportantes al sistema, tendiente a conjurar la situación de crisis que éste padecía al momento de su sanción. Contempla la contribución de todos los sectores involucrados a fin de regularizar el déficit del sistema y garantizar la subsistencia de la Caja de Previsión.

Es una medida que juzgo guarda una relación de adecuación con la finalidad perseguida por ella, consistente en lograr el equilibrio de la ecuación previsional (aportes jubilatorios y contribuciones - haberes previsionales) y no aparece como desproporcionada, toda vez que con la implementación del aporte extraordinario a cargo de pasivos y activos se busca disminuir los

egresos del sistema e incrementar los ingresos, conjuntamente con otras acciones como el aumento en los aportes del personal -medida que es definitiva- y los recursos impositivos que se crean en la ley 1069. Es cierto que el aporte de activos y pasivos es temporal, pero también lo es que la modificación del régimen jubilatorio debería mejorar la relación entre éstos, a causa de una esperada disminución en la cantidad de jubilados a consecuencia de ese cambio legislativo.

Por otra parte, contempla distintas situaciones en sus incisos, estableciendo la obligatoriedad del aporte extraordinario de emergencia para los beneficiarios del sistema previsional que: a) perciban un haber bruto superior a la suma de cuarenta mil pesos (\$ 40.000) -y no encuadren en algunos de los supuestos previstos en los incisos siguientes- a liquidar según la escala prevista en el Anexo I -Tabla I- que comprende un porcentaje entre el 8% y el 15% y una tasa marginal de 72,0 a 15,0 según el monto del haber; b) hubieren accedido al beneficio con una edad menor a los cincuenta (50) años, liquidable conforme la escala prevista en el Anexo I -Tabla II- que incluye un porcentaje entre el 10% y el 15% y una tasa marginal de 90,0 a 15,0 según el monto del haber; c) perciban pensión por fallecimiento o jubilación por invalidez, a cuantificar de acuerdo a la escala del Anexo I -Tabla III- que contempla un porcentaje entre el 6% y el 10% y una tasa marginal de 54,0 a 10,0 según el monto del haber; d) hubieren accedido al beneficio habiendo aportado directamente al organismo provincial un máximo de cinco (5) años o que fueren titulares de jubilaciones especiales o anticipadas con un máximo de cinco (5) años de aportes, calculándose conforme la escala del Anexo I -Tabla IV- que fija un porcentaje del 15% y una tasa marginal de 135 y 15 según el monto del haber.

Con arreglo a las facultades acordadas por la ley, el Poder Ejecutivo estableció por vía reglamentaria, a través del decreto N° 198/2016, la fórmula polinómica para la determinación particular del aporte extraordinario de cada beneficiario alcanzado, conforme los parámetros contenidos en las tablas incluidas en el Anexo I citado.

El artículo comentado también facultó al Poder Ejecutivo a *“disponer un incremento del monto mínimo establecido en el presente y de las alícuotas según el monto, de acuerdo a una escala proporcional al porcentaje de movilidad de los haberes, para el momento en que se produzcan aumentos generales en la administración”*. En el marco de tales atribuciones, se emitieron los decretos Nros. 1372/2016 y 2049/2017, que incrementaron el límite establecido para el aporte a un haber bruto de cuarenta y cinco mil pesos (\$ 45.000) y de cincuenta y dos mil pesos (\$ 52.000), respectivamente, así como el monto de las escalas en proporción al porcentaje de movilidad de los haberes. Conforme resulta de los considerandos de ambos actos, la medida se adoptó con el fin de mantener la equivalencia entre el aporte extraordinario a cargo de los beneficiarios del sistema previsional y su haber jubilatorio, en razón de los aumentos otorgados en la Administración Pública Provincial y las dependencias ejecutivas municipales.

Aducen los actores el carácter discriminatorio de la norma al exceptuar del aporte a los beneficiarios con un haber bruto inferior a \$ 40.000. Aprecio que en el ámbito de la emergencia declarada por la ley y a la luz de la finalidad antes referida, la exclusión de quienes perciben ingresos más bajos no se presenta como irrazonable y responde a los principios de solidaridad y equidad

en la distribución de los beneficios en materia de seguridad social, consagrados por el artículo 52 de la Constitución Provincial.

Indica Bidart Campos, comentando la doctrina del Alto Tribunal acerca de los alcances de la igualdad, que: *“a) la igualdad exige que se trate del mismo modo a quienes se encuentran en iguales situaciones; b) por eso, implica el derecho a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concede a otros en iguales circunstancias; c) la regla de la igualdad no es absoluta, ni obliga al legislador a cerrar los ojos ante la diversidad de circunstancias, condiciones o diferencias que pueden presentarse a su consideración; lo que aquella regla estatuye es la obligación de igualar a todas las personas afectadas por una medida, dentro de la categoría, grupo o clasificación que les corresponda, evitando distinciones arbitrarias u hostiles; d) la razonabilidad es la pauta para ponderar la medida de la igualdad, con lo que queda entendido que el legislador puede crear categorías, grupos o clasificaciones que irroguen trato diferente entre los habitantes, a condición de que el criterio empleado para discriminar sea ‘razonable’; e) las únicas desigualdades inconstitucionales son las arbitrarias, y por arbitrarias han de estimarse las que carecen de toda razonabilidad, las persecutorias, las hostiles, las que deparan indebidos favores o privilegios, etc.”* (BIDART CAMPOS, Germán J.; Manual de la Constitución Reformada, EDIAR, Buenos Aires, 2013, Tomo I séptima reimpresión, pág. 533).

A tenor de tales consideraciones, juzgo que en el caso no existe quiebre a la garantía de igualdad contemplada en los artículos 16 de la Constitución Nacional y 14 inciso 4) de la Constitución Provincial, toda vez que el artículo 8º de la ley 1068 estableció para la determinación del monto del aporte

extraordinario diferentes grupos con porcentajes disímiles en razón de las distintas situaciones previsionales de los beneficiarios -en cuanto a las condiciones de acceso a los beneficios relativas a la edad, años de aportes al sistema previsional provincial, tipo de beneficio- y dentro de cada grupo el porcentaje varía en forma progresiva en función del monto de los haberes. Sin discriminar arbitrariamente, ni responder a un principio de hostilidad contra determinada persona o grupo de personas, o importar indebido favor o privilegio personal o de grupo; en un todo de acuerdo con los presupuestos acuñados por nuestro Alto Tribunal (conf. Fallos: 325:11; 329: 4349, 5567; entre muchos otros).

Respecto a la posible existencia de confiscatoriedad, debe tenerse en cuenta que el derecho de emergencia puede instrumentar poderes en forma más enérgica que los que admiten períodos de sosiego y normalidad (Fallos: 200:450).

En tal sentido, ha indicado la Corte Nacional: *“...La ley de emergencia económica supone un propósito de solidaridad social enderezado a impedir el quebranto de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Santa Fe, circunstancia que se aviene a las exigencias establecidas en la doctrina de esta Corte respecto de la materia en litigio y deja huérfanos de sustento los agravios que se invocan con fundamento en los arts. 14, 16 y 17 de la Constitución Nacional (Fallos: 312:1987).*

Que, por lo demás, este Tribunal ha sostenido que los derechos declarados por la Constitución Nacional no son absolutos y están sujetos, en tanto no se los altere sustancialmente, a las leyes que reglamentan su ejercicio (art. 28). Dichas restricciones pueden ser mayores en épocas de emergencia

en aras de encauzar la crisis y de encontrar soluciones posibles a los hechos que la determinaron, pues la obligación de afrontar sus consecuencias justifica ampliar, dentro del marco constitucional, las facultades atribuidas al legislador, al punto de que la dilación en el pago de créditos y retroactividades pueda diferirse con la razonabilidad que surge de los temas en examen (Fallos: 316:797).” (in re: “Cena, Juan M. c. Provincia de Santa Fe”, sentencia del 18 de noviembre de 1999, considerandos 10 y 11 del voto de la mayoría, publicada en DJ2000-2, 1163).

Acerca de las quitas en los haberes previsionales, es doctrina del Supremo Tribunal que son admisibles las rebajas para el futuro en tanto la reducción no resulte confiscatoria o arbitrariamente desproporcionada, si ello se impone por exigencias superiores de una política salvadora de su propia subsistencia o su desenvolvimiento regular (Fallos: 323:4205).

Este Estrado -con distinta integración- juzgó como no confiscatorio una detracción del orden del veinte por ciento (20%) en los haberes jubilatorios (ver, entre otros, autos: **“De Antueno Francisco Javier c/ IPAUSS s/ Contencioso Administrativo”**, expediente STJ - SDO N° 1636/03, sentencia del 4 de agosto de 2004, registrada en T° LI, F° 62/78; **“TORRES VELEZ MARCELO c/ IPAUSS s/ Contencioso Administrativo - Medida Cautelar”**, expediente N° 1415/01 STJ - SDO, sentencia del 7 de octubre de 2004, registrada en T° LII, F° 176/19; y **“Magaldi, Enzo Oliver c/ I.P.P.S. s/ Amparo s/ Recurso de Queja”**, expediente N° 539/02 STJ-SR, sentencia del 6 de marzo de 2006, registrada en T° XII, F° 57/68). Sin perjuicio de haber reputado inválida la declaración de emergencia efectuada en el artículo 36 de la ley 534 por no reunir los requisitos establecidos por la Corte Federal para la constitucionalidad de las normas de emergencia, estimo aplicable dicho porcentaje dado que los

fundamentos de estos precedentes reflejan la doctrina del Alto Tribunal.

Con posterioridad el Cuerpo tuvo ocasión de pronunciarse en autos **“Porta Lucía y otros c/ Poder Ejecutivo Provincial s/ Contencioso Administrativo s/ Recurso de Queja”** admitiendo rebajas salariales del orden 17,89 % haciendo alusión al criterio emanado del Máximo Tribunal plasmado en el caso “Miglierini Hilda y otros c/ Provincia de Río Negro” sentencia del 8 de julio del 2004, Fallos: 327:2111, concluyendo en este decisorio que una reducción cercana al 30 % sin mediar compensación no resultaba confiscatoria en el marco de una situación emergencial (expediente N° 1077/2008 STJ-SR, sentencia de fecha 14 de mayo de 2008, registrada al T° XIV, F° 291/299,).

En el *sub spes* de la prueba documental aportada por los actores, puede extraerse que la aplicación del aporte extraordinario de emergencia previsional previsto en el artículo 8° de la ley 1068, representó una disminución -aproximada- en sus haberes correspondientes al mes de enero de 2016 en los siguientes porcentajes -calculados en base al haber bruto de cada uno de ellos-: 8,42% (Nicolás Domingo Caranchi), 6,58% (María Esther Toledo Morel), 6,86% (Salvador Luis Guarrera), 9,49% (Patricia Susana Roca de Estrada), 9,43% (Cecilia Ofelia Ramírez), 6,86% (Alicia Mercedes Morales), 8,48% (Raúl Enrique Oyola), 6,65% (Margarita Barría Barrientos), 6,60% (Carlos Enrique Schröder), 9,45% (Gladis del Valle Dapra), 8,52% (Virginia Cristina Mariscal), 8,65% (María Inés Rosa La Corte), 10,09% (Nilda Adelina Brugileri), 8,11% (Alejandro Luis Orbe) y 9,49% (Graciela Edith Puglisi). De modo que el detrimento que importó la aplicación del aporte merced a la emergencia en los haberes de ese período, no superó en ningún caso la valla del veinte por ciento (20%) antes mencionada y convalidada por este Superior Tribunal.

Por otra parte, los reclamantes no ofrecieron prueba tendiente a acreditar la confiscatoriedad de la reducción por el quebrantamiento de la regla de la razonable proporcionalidad entre los haberes de pasividad y el que correspondería a cada accionante de continuar en actividad.

De tal suerte, en base a la prueba reunida en autos, estimo que la merma que significó la aplicación del aporte extraordinario creado por la ley 1068 en los haberes previsionales de los demandantes importa una restricción temporal de sus derechos patrimoniales que, en el contexto de la emergencia del sistema de seguridad social de la Provincia declarada por la norma, no reviste una magnitud que permita considerarlos desvirtuados en su sustancia; no habiéndose probado una reducción confiscatoria que agravie su derecho de propiedad garantizado por el artículo 17 de la Constitución Nacional y el artículo 14 incisos 13) y 14) de la Constitución Provincial.

4. b) En su artículo 17 la ley dispuso para los ajustes de movilidad de los haberes previsionales la aplicación del ochenta y dos por ciento (82%) de la equivalencia establecida para la jubilación ordinaria y el resto de los porcentajes de ley fijados para los beneficios de edad avanzada, invalidez y pensiones. Asimismo, determinó que, durante el plazo de la emergencia, la movilidad sería actualizada dos (2) veces al año -en la fecha y condiciones que estableciera la reglamentación-, en tanto los haberes del personal en actividad que se desempeñe en la categoría y/o función considerada para la determinación del haber inicial sufrieran variaciones. Esta norma tuvo vigencia por el término de dos (2) años previsto en el artículo 1º, no habiendo sido objeto de la prórroga dispuesta por el artículo 1º de la ley 1190.

Dicho precepto fue reglamentado por el decreto N° 198/2016, el que estableció que: *“... durante el plazo de la emergencia, la movilidad de los haberes previsionales será actualizada en dos oportunidades en el año; la primera a partir de los haberes que comienzan a devengarse desde el 01 de Enero y, la segunda a partir de los haberes que comienzan a devengarse desde el 01 de julio. En ambos casos, la actualización a partir de las fechas indicadas se hará efectiva en tanto los haberes del personal en actividad que se desempeñen en la categoría y/o función considerada para la determinación del haber inicial, dentro de las administraciones indicadas y en el respectivo escalafón, sufran variaciones durante el semestre anterior a las fechas de movilidad aquí dispuestas. En tal sentido, la movilidad de los haberes previsionales que deban aplicarse a partir de las fechas establecidas, en función a lo precedentemente dispuesto, consistirá en aplicar el ochenta y dos por ciento (82%) de la equivalencia establecida para la jubilación ordinaria y el resto de los porcentajes de la ley establecidos para los beneficiarios de edad avanzada, invalidez y pensiones...”*

Argumentan los actores que el artículo 17 viola los principios de movilidad, proporcionalidad e irreductibilidad de los haberes, establecidos por el artículo 51 de la Constitución Provincial, dado que no percibirán el 82% de cada uno de los aumentos que obtengan los activos del mismo cargo con el cual accedieron a la jubilación, sino dos veces al año y en un porcentaje, destruyendo el precedente *“Bruglieri”* y avasallando los derechos protegidos por la Constitución.

Por su parte, la demandada señala que la norma fijó un mecanismo especial de movilidad razonable mientras dure la emergencia, que no afecta el haber de la manera señalada por los demandantes. Agrega que el fallo citado, así como “*Carranza*” y “*Gonzalez Godoy*” no sientan un antecedente sobre el que los accionantes puedan fundar la inconstitucionalidad de la ley 1068, por cuanto las situaciones allí tratadas no resultan asimilables a la planteada en autos.

Explica Bidart Campos que el beneficio jubilatorio concedido presenta dos matices: el estatus que el titular adquiere como jubilado que queda protegido por la garantía constitucional de la propiedad inviolable; y el goce del beneficio, que se traduce en el cobro de una suma de dinero periódica que a pesar de no ser intangible y poderse disminuir para el futuro, no admite rebajas que sean confiscatorias. Precisa que cuando se otorga un beneficio, su monto originario responde al propósito de asegurar un ingreso generalmente vitalicio que deriva del estatus del beneficiario, el que es una proyección que sustituye a la remuneración que el agente percibía cuando estaba en actividad; por ello el monto originario debe guardar una cierta proporción razonable con esa remuneración. Expresa que, posteriormente, cuando el beneficio está en curso de goce por el titular, debe mantenerse esa proporcionalidad con la remuneración en actividad y ser objeto de movilidad. Concluye que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional consagra el principio de la movilidad de las jubilaciones y pensiones sin establecer el mecanismo de ajuste, quedando su determinación a criterio del legislador quien puede establecer sistemas diferentes -aplicación de coeficientes, montos sobre la base de porcentajes referidos a la remuneración actual que corresponde a la actividad cumplida por

el jubilado, etc.- (conf. BIDART CAMPOS, Germán; Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, EDIAR, Buenos Aires, 1993, Tomo I, pág. 614/615).

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha establecido que uno de los principios básicos que sustentan el sistema previsional argentino es el de la necesaria proporcionalidad que debe existir entre el haber de pasividad y el de actividad, lo que responde a la naturaleza sustitutiva que cabe reconocer al primero respecto del segundo y a los particulares fines que inspiran el ordenamiento jurídico en la materia (Fallos: 279:389; 280:424; 292:447; 293:235; 300:84, 571; 305:866; 328:1602). En la interpretación del artículo 14 bis de la Constitución Nacional ha sostenido que el legislador goza de amplias facultades para organizar el sistema previsional, tanto en lo atinente a la adopción del método para garantizar la movilidad de las prestaciones previsionales (Fallos: 329:3089, "*Badaro I*" y sus citas).

Tiene dicho, también, que el cambio de un régimen de movilidad por otro no contraría el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, pues tal disposición no especifica el procedimiento a seguir para el logro del objetivo propuesto (Fallos: 293:551) y que el artículo 17 de la Ley Fundamental no impide que los beneficios jubilatorios sean disminuidos por razones de orden público e interés general, ello siempre que la reducción no se traduzca en un desequilibrio de la razonable proporción que debe existir entre las situaciones de actividad y pasividad y que no se afecte el nivel de vida del beneficiario en forma confiscatoria o injustamente desproporcionada (fallos: 170:12; 179:394; 190:428; 192:260; 243:717; 235:738; 242:441; 249:156; 258:14; 266:279; 270:294; 295:441). Y ha reafirmado que el contenido de aquella garantía no se aviene con disposiciones que establecen la inmovilidad absoluta de los beneficios por un término incierto (Fallos: 293:551; 295:674; 297:146).

En el precedente “*Bruglieri*” este Estrado -con distinta integración- interpretó los principios previsionales contenidos en los artículos 51 y 52 de la Carta Magna Provincial -movilidad, irreductibilidad, proporcionalidad, solidaridad, equidad e integralidad- sentando, entre otros conceptos, que: “...*el haber previsional se subordina directamente a la variación del salario del activo: puede incrementarse o disminuirse por igual (movilidad), pero nunca sufrirá reducción (irreductibilidad), respecto del 82% de ese parámetro (proporcionalidad), que a manera de hito o testigo permite mantenerlo constantemente actualizado, superando las contingencias económico financieras del sistema.*

[...] *para que el sistema previsional cumpla con el principal objetivo de hacer efectivo el derecho al merecido descanso del trabajador que ha cumplido con los requisitos normativos para poder acceder al beneficio previsional -o a los miembros de su familia en caso de fallecimiento-, garantizándole una subsistencia decorosa y adecuada a la posición que ha ocupado (como fue señalado más arriba), es necesario que -en forma solidaria- determinado número de activos (siempre la misma cantidad) solvente con su aporte a un pasivo.*

[...] *para que no se afecte el principio de igualdad y se hagan realidad y adquieran plena operatividad los principios básicos del Derecho de la Seguridad Social (solidaridad, equidad e integralidad) -complementarios y abarcadores de los preceptos de proporcionalidad, movilidad e irreductibilidad del haber jubilatorio-, debe mantenerse también en forma constante y a través del tiempo el justo equilibrio de la ecuación que rige el sistema de reparto (aportes jubilatorios y contribuciones-haber previsional).*

[...] *En este orden procede interpretar el artículo 51 de la Constitución Provincial como aquella cláusula que asegura la garantía de la proporcionalidad para el establecimiento del haber jubilatorio teniendo en mira el sueldo en actividad. Esta garantía, una vez determinado el haber jubilatorio permanece incólume siempre bajo el parámetro del sueldo en actividad. Admite movilidad, en aumento o disminución según el sueldo del activo, pero nunca, habrá de quebrarse la proporcionalidad aludida.*

*Lo que resulta írrito a la Ley Fundamental Provincial es la alteración del principio de proporcionalidad, estableciendo un haber jubilatorio por debajo de la proporcionalidad legal con el sueldo en actividad. Aquí es donde se aplica genuinamente el principio de la irreductibilidad.” (in re: “**Bruglieri, Nilda Adelina c/I.P.P.S. s/contencioso administrativo**”, expediente N° 1115/00 STJ - SDO, sentencia del 30 de octubre de 2001, registrada en T° XXX, F° 18/51).*

Asimismo, en autos "**Gonzalez Godoy, Felix Alberto c/ IPAUSS s/ Acción de Nulidad y Cobro de Pesos - Medida Cautelar**", se analizó si el límite máximo establecido para los haberes previsionales por el artículo 50 de la ley 561 -que introdujo como tal un único cargo testigo o de referencia- era compatible con la política especial del Estado que en materia de previsión social establecen las normas contenidas en los artículos 51 y 52 de la Constitución Provincial y acorde con las disposiciones de la leyes 460 y (t) 244 que conformaban el régimen bajo el que el demandante había accedido al beneficio jubilatorio. En el voto ponente allí emitido, concluí en el sentido que: *“...Lo que, en rigor, se califica como ajustado a la Constitución local es la determinación de los haberes previsionales -trátese o no de magistrados judiciales- en proporción al salario que para el cargo en actividad estaba*

vigente al acceder cada beneficiario al status de jubilado, modificándolo -en sentido ascendente o descendente- en mérito a válidas y legales las variaciones de esa remuneración y respetando el porcentaje que, también por vía legal, se establezca al tiempo de ingresar en la pasividad.” (expediente N° 1646/03 STJ-SDO, sentencia del 5 de septiembre de 2012, registrada en T° LXXVIII F° 105/116).

Ahora bien, coincido con la demandada cuando indica que la situación tratada en las referidas sentencias difiere de la planteada en el presente, toda vez que en esos casos como en “Carranza”, no existió una declaración de emergencia del sistema de seguridad social válidamente efectuada por parte de autoridad competente.

Tal como indicara precedentemente, en el *sub examine* frente a la situación de crisis estructural económica, financiera y prestacional en que se encontraba el sistema previsional al tiempo de sanción de la ley 1068, la finalidad de las medidas transitorias establecidas en el marco de la emergencia, se orientó a paliar en el corto plazo el desequilibrio del sistema, hasta que las reformas realizadas al régimen reconstituyeran su equilibrio.

En este contexto, las medidas contenidas en el artículo 17 de la ley implican limitaciones a los derechos patrimoniales de los accionantes, mas las críticas dirigidas a dicho artículo no explican concretamente en qué consiste su irrazonabilidad a la luz de la emergencia.

Desde mi óptica, con la norma allí prevista no se produce un congelamiento del haber previsional que quebrante los principios de movilidad

y proporcionalidad, en atención a que se ha fijado una metodología para el ajuste de la movilidad, contemplando la actualización dos veces al año y supeditándola a la variación de los haberes del personal en actividad que se desempeñe en la categoría y/o función considerada para la determinación del haber inicial del beneficiario.

Por otra parte, no se ha demostrado que la aplicación de tal metodología hubiere provocado a los actores un desequilibrio irrazonable en la proporción que debe existir entre la situación del jubilado y la que resultaría de continuar en actividad, que permita sostener la existencia de confiscatoriedad o manifiesta iniquidad y la contradicción del precepto con las normas contenidas en los artículos 14 bis y 17 de la Constitución Nacional y los principios constitucionales locales en materia de previsión social establecidos por el artículo 51 de nuestra Carta Magna.

4. c) Atacan también los demandantes el artículo 16 de la ley, en tanto dispone que, durante el plazo de la emergencia, en cualquier proceso judicial en los que el IPAUSS o el organismo que lo reemplace sea parte, se impondrán las costas en el orden causado.

Argumentan que se aparta del principio general de la derrota, afectando a los letrados en su derecho a trabajar y ejercer toda industria lícita; y al justiciable en cuanto al derecho de acceso a la jurisdicción y el principio de gratuidad de actuaciones de naturaleza laboral, previsional o gremial al obligarlos a sufragar las costas; violentando los artículos 14 bis y 18 de la Constitución Nacional y 14 inciso 9) y 16 incisos 4) y 9) de la Constitución Provincial.

Desde otro punto de vista, la demandada rechaza la impugnación, destaca que la normativa no impone las costas a los promotores de la acción e invoca jurisprudencia de la Suprema Corte de Buenos Aires acerca de la constitucionalidad de normas del mismo tenor.

Tiene dicho este Estrado que el principio objetivo de la derrota que emerge de los artículos 78.1 del CPCCLRYM y 58 del CCA no es absoluto.

Al respecto, ha precisado que: *“...se encuentra morigerado en el art. 59, primera parte -mediante una excepción general-; en el art. 59, segunda parte -para la materia previsional y de empleo público, cuando es vencido el administrado que no actuó con temeridad o incurrió en pluspetición inexcusable- y en el art. 16 de la Ley N° 1068 -durante la emergencia declarada en ese plexo y, siempre que el IPAUSS (o el organismo que lo reemplace) sea parte del proceso-.*

Esta previsión configura un régimen específico de distribución de costas que durante la emergencia impide cargar los gastos al vencido, ya sea que se trate de un pretensor de jubilación (como en el caso del actor) o del organismo de previsión provincial. Respecto del primero, la norma profundiza la excepción preexistente y respecto de la Administración la implementa.

Se define un límite temporal para la excepción introducida -diferencia sustancial con la norma que involucra el precedente citado- y se amplían las materias alcanzadas por ella, excediendo lo estrictamente previsional y de empleo público, en función de la presencia subjetiva del ente jubilatorio y cualquiera sea la conducta procesal mantenida por el administrado cuando resulta perdedor.” (ver autos: "Urtasun, Martín Alejandro c/ IPAUSS s/

Amparo por Mora", expediente N° 3309/16 STJ-SDO, sentencia del 16 de junio de 2016, registrada en T° 98 F° 90/94; **"Muñoz Low, Ramón Amado c/ IPAUSS s/ Amparo por Mora"**, expediente N° 3322/16 STJ-SDO, sentencia del 29 de junio de 2016, registrada en T° 98 F° 143/146; **"Oliver, Cristina Leonor c/ IPAUSS s/ Amparo por Mora"**, expediente N° 3327/16 STJ-SDO, sentencia del 7 de julio de 2016, registrada en T° 98 F° 183/186, entre otros).

Aprecio que con la medida dispuesta en dicho artículo no se anula el derecho a trabajar del letrado que intervenga asistiendo a los que litiguen contra la caja de jubilaciones, única circunstancia que derivaría en la mentada afectación. Se trata, como toda medida de emergencia, de restringir ciertos derechos en función de solucionar la grave crisis que se padece.

Pero tampoco se aminoran irrazonablemente los derechos constitucionales de los que decidan enjuiciar a la entidad jubilatoria. Los que no puedan asumir el pago a un letrado siempre pueden recurrir al servicio gratuito proporcionado a través de la Defensoría del Poder Judicial. Y los que sí puedan hacerlo, han de sacrificar los recursos que fueren menester para la defensa de sus derechos en los límites de una situación de emergencia. Además, hay que tener en cuenta que si bien cuando gane la parte contraria a la caja aquélla no ha de resultar favorecida por el pago de las costas a cargo de la vencida, tampoco ha de hacerlo cuando sea derrotada.

En virtud de tales consideraciones, juzgo que no resulta procedente la tacha articulada contra la norma.

4. d) Finalmente, controvierten los actores la consolidación de deuda establecida en los artículos 18 y 19, en tanto permite la suscripción de acuerdos de pago con un plazo de 180 meses con un interés mínimo; y en la inteligencia que la autorización para la emisión y colocación de bonos de consolidación de deudas de la seguridad social prevista en el artículo 25 debió ser aprobada mediante una ley especial, con el voto de la mayoría agravada conforme al artículo 70 de la Carta Magna Provincial. Agregan que los fondos producto de la emisión de los bonos son dirigidos a un fin diferente al del pago de la deuda, pues se destinarán a la construcción de viviendas, considerando que es arbitrario en el marco de la emergencia declarada.

Desde otra perspectiva, la accionada señala que no se explica cómo se vulneran los derechos de los actores con la aplicación de estas medidas. Manifiesta que la ley fue aprobada en general con una mayoría agravada, por lo que el procedimiento no ha sido ilegítimo; y que la consolidación de deudas resulta una disposición razonable para generar fondos y cancelar las acreencias con el sistema previsional.

En relación a las críticas relativas a las medidas contenidas en el título III de la ley cuestionada y su desacierto en el marco de la emergencia, sólo abordaré el planteo relativo al procedimiento de su sanción a la luz de lo dispuesto por el artículo 70 de la Constitución Provincial; por cuanto las restantes cuestiones planteadas refieren a materias propias de política legislativa. No han acreditado los actores, por otra parte, que tales disposiciones conculquen sus intereses y la entidad de la lesión que posibilite la injerencia de la jurisdicción, en tanto no se encuentra probado de modo evidente ninguno de los perjuicios que tal decisión acarrearía a su intereses,

implicando un examen conjetural e hipotético que se encuentra vedado al Tribunal.

En el aspecto procedimental, no obstante lo dicho por los demandantes, puede verificarse que la preceptiva fue aprobada en general con los dos tercios de los miembros de la Cámara Legislativa -diez (10) votos por la afirmativa y cuatro (4) por la negativa- (conf. Diario de Sesiones -XXXII Período Legislativo, Año 2015, Reunión N° 15 6ª Sesión Especial, 8 de enero de 2016-, publicado en <http://www.legistdf.gob.ar/index.php/diario-de-sesiones/> v. página 156). En consecuencia, no advierto el motivo del agravio.

De otro lado, no desconozco que la consolidación de obligaciones de la seguridad social impagas dispuesta en la ley, conforma un modo de reunir los fondos necesarios para cancelar la deuda con el organismo previsional, de conformidad a las competencias de la Provincia.

5. De acuerdo al análisis efectuado precedentemente, juzgo que las medidas dispuestas en los artículos 5º, 8º, 9º, 16, 17, 18 y 19 de la ley 1068, resultan un ejercicio razonable de las facultades normativas frente a la situación de emergencia del sistema previsional provincial declarada por su artículo 1º. Además, no se ha acreditado en autos que hubieren producido una alteración sustancial de los derechos y garantías constitucionales de los actores, tratándose de limitaciones que aprecio justificadas en ese contexto.

En suma, en el *sub iudice* los accionantes no han demostrado que la ley impugnada hubiere desoído los requisitos establecidos por el Alto Tribunal Federal para convalidar la legislación de emergencia, receptados por este Estrado en la doctrina de los precedentes citados. En general, la norma

legislativa satisface las exigencias para superar el test de constitucionalidad a la luz de esa doctrina; y salvo los supuestos donde se aprecie irrazonabilidad su imperio debe ser mantenido.

Consecuentemente, a la cuestión bajo análisis **voto por la negativa.**

A la cuestión liminar, primera y segunda cuestión propuestas, los señores Jueces Javier Darío Muchnik y María del Carmen Battaini dijeron:

Que he de adherir en lo sustancial a la solución propuesta por el distinguido colega que lidera el Acuerdo, señalando a esos efectos que a través de las fundamentaciones expuestas en mi voto en autos “**Ponce, Rafael Ernesto c/ Provincia de Tierra del Fuego, AeEAS s/ Acción de Inconstitucionalidad-Medida Cautelar**” -expediente 3233/2016 STJ-SDO y sus acumulados-, se indicó básicamente que la situación de crisis y el estado de emergencia en que se encontraba el organismo previsional provincial se presentaba, concretamente, y su correspondiente declaración había respetado el procedimiento pretorianamente creado para ello.

En esa situación fáctica, se adoptaron una serie de medidas con la finalidad concreta de resolver el problema, las que fueron diseñadas para brindar respuestas o alternativas de manera estructural, teniendo en cuenta el principio de solidaridad sobre el que se asienta el sistema, con la intención de garantizar su sustentabilidad.

Y en el limitado marco dentro del cual se encuentra facultado a analizar la cuestión el Estrado, no se advierte irrazonabilidad en las medidas adoptadas por la provincia a través de la legislación cuestionada, que permitan calificarla

como inconstitucional. Máxime, si éstas han sido dictadas en el ámbito de una ley de emergencia que satisface las condiciones impuestas por la doctrina de la Corte Suprema para su validez.

Como consecuencia de todo lo expuesto, en relación a las cuestiones planteadas, entiendo que la solución propuesta es la más justa para resolver la controversia en análisis, pronunciándome en idéntico sentido.

A la tercera cuestión el Juez Carlos Gonzalo Sagastume dijo:

De conformidad con lo dispuesto al tratar los interrogantes anteriores, propongo al acuerdo: a) Declarar inadmisibile la acción de inconstitucionalidad deducida por la Sra. Orla Aurora Toledo Zumelzu a fs. 26/39 del expediente N° 3282/2016. b) Rechazar las acciones de inconstitucionalidad promovidas por Nicolás Domingo Caranchi -a fs. 28/41 del expediente N° 3236/2016-, Cecilia Ofelia Ramírez -a fs. 27/40 del expediente N° 3239/2016-, Margarita Barría Barrientos -a fs. 26/39 del expediente N° 3270/2016-, María Esther Toledo Morel -a fs. 26/39 del expediente N° 3265/2016-, Patricia Susana Roca de Estrada -a fs. 30/43 del expediente N° 3268/2016-, Raúl Enrique Oyola y Alicia Mercedes Morales -a fs. 30/43 del expediente N° 3254/2016-, Carlos Enrique Schröder -a fs. 28/41 del expediente N° 3238/2016-, Salvador Luis Guarrera -a fs. 28/41 del expediente N° 3237/2016-, María Inés Rosa La Corte -a fs. 30/43 del expediente N° 3247/2016-, Virginia Cristina Mariscal -a fs. 26/39 del expediente N° 3266/2016-, Gladis del Valle Dapra -a fs. 26/39 del expediente N° 3267/2016-, Graciela Edith Puglisi -a fs. 26/39 del expediente N° 3275/2016- Alejandro Luis Orbe -a fs. 25/38 del expediente N° 3253/2016- y Nilda Adelina Bruglieri -a fs 28/41 del expediente N° 3260/2016-. c) Distribuir las costas de la causa principal y sus acumuladas en el orden causado, en mérito a tratarse de

cuestiones dudosas de derecho que pudieron llevar a los accionantes a creerse con valederas razones para litigar (artículo 78.2 del CPCCLRy M). **Así voto.**

Los Jueces **Javier Darío Muchnik** y **María del Carmen Battaini** comparten la propuesta decisoria efectuada en el voto ponente, votando del mismo modo.

Con lo que terminó el Acuerdo, dictándose la siguiente

SENTENCIA

Ushuaia, 11 de noviembre de 2019.

VISTAS: las consideraciones efectuadas precedentemente en el Acuerdo y como resultado de la votación efectuada,

EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA

RESUELVE:

1º.- DEJAR SIN EFECTO las astreintes dispuestas en el resolutorio de fs. 203/204 del expediente principal.

2º.- DECLARAR inadmisibles las acciones de inconstitucionalidad deducidas por la Sra. Orla Aurora Toledo Zumelzu a fs. 26/39 del expediente N° 3282/2016.

3º.- RECHAZAR las acciones de inconstitucionalidad promovidas por Nicolás Domingo Caranchi -a fs. 28/41 del expediente N° 3236/2016-, Cecilia Ofelia Ramírez -a fs. 27/40 del expediente N° 3239/2016-, Margarita Barría Barrientos -a fs. 26/39 del expediente N° 3270/2016-, María Esther Toledo

Morel -a fs. 26/39 del expediente N° 3265/2016-, Patricia Susana Roca de Estrada -a fs. 30/43 del expediente N° 3268/2016-, Raúl Enrique Oyola y Alicia Mercedes Morales -a fs. 30/43 del expediente N° 3254/2016-, Carlos Enrique Schröder -a fs. 28/41 del expediente N° 3238/2016-, Salvador Luis Guarrera -a fs. 28/41 del expediente N° 3237/2016-, María Inés Rosa La Corte -a fs. 30/43 del expediente N° 3247/2016-, Virginia Cristina Mariscal -a fs. 26/39 del expediente N° 3266/2016-, Gladis del Valle Dapra -a fs. 26/39 del expediente N° 3267/2016-, Graciela Edith Puglisi -a fs. 26/39 del expediente N° 3275/2016- Alejandro Luis Orbe -a fs. 25/38 del expediente N° 3253/2016- y Nilda Adelina Bruglieri -a fs 28/41 del expediente N° 3260/2016-.

4°.- DISTRIBUIR las costas de la causa principal y sus acumuladas en el orden causado.

5°- MANDAR se registre y notifique y cumpla.

Registrado: T° 113 - F° 150/183

Fdo: Dra. María del Carmen Battaini Presidente STJ., Dr. Carlos Gonzalo Sagastume Vicepresidente STJ. y Dr. Javier Darío Muchnik Juez STJ.

Ante Mí: Dra. Roxana Cecilia Vallejos, Secretaria SDO - STJ.