

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 del año 2019, se reúnen los miembros del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia en Acuerdo ordinario para dictar sentencia en los autos caratulados "**Ponce, Rafael Ernesto c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad – Medida Cautelar**", Expte. N° 3233/2016 de la Secretaría de Demandas Originarias y sus acumulados -Exptes. Nros. 3249/2016, 3255/2016, 3231/2016, 3250/2016, 3232/2016 y 3264/2016 de esa Secretaría-, habiendo resultado que debía observarse el siguiente orden de votación: Jueces Javier Darío Muchnik, María del Carmen Battaini y Carlos Gonzalo Sagastume.

ANTECEDENTES

I. Rafael Ernesto Ponce promueve acción de inconstitucionalidad contra la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, solicitando una declaración de tal naturaleza respecto de los arts. 1º, 5º, 7º, 8º, 9º, 14, 16, 17, 19 sig. y conc., la consolidación de la deuda establecida por el art. 18 y sigs., todos de la ley provincial 1068; ello por vulnerar los arts. 14, 14bis, 16, 17, 19, 28, 75 incisos 12) y 22), 99 sig. y conc. de la Constitución Nacional y 16, 51, 52, 66, 68, 70, 71, 73 inciso 4º), 144 ss. y cc. de la Constitución de la Provincia.

Básicamente cuestiona las normas sobre la emergencia; señala que no existe la crisis alegada; que la emergencia se presenta en el caso concreto del organismo autárquico involucrado -IPAUSS- pero que dicha situación no comprende a la totalidad de la Provincia; cuestiona la creación del Fondo Solidario, la Consolidación de la Deuda y la imposición de costas por su orden en todo proceso judicial en que sea parte el organismo de previsión social.

En el capítulo V se describen las críticas. Se afirma que faltan los fundamentos, que no hay crisis y que no existe una verdadera causa de la emergencia dictada.

Dice que el informe del Tribunal de Cuentas del año 2013 es confuso -v. fs. 29, punto V, tercer párrafo- y que no se demuestra su gravedad, la urgencia, o que no haya caminos alternativos -v. fs. 29, punto V, quinto párrafo-.

Señalan que el desequilibrio es consecuencia de la denominada deuda histórica y de la reciente, siendo el objeto de la ley abandonar el 82 % protegido por la Constitución, licuar la deuda de la ley 676 y la nueva -v. fs. 29, último párrafo y fs. 29 vta., párrafos 1 a 4-.

En relación a las normas sobre la emergencia (arts. 1º y 2º de la ley 1068), luego de transcribir diferentes opiniones doctrinarias en relación al concepto y a las condiciones de la emergencia, transcribe el mensaje enviado por el Poder Ejecutivo respecto de las leyes propuestas con el propósito de superar la crisis.

Con cita de diferentes precedentes de la CSJN (“Ercolano”, “Avico”, “Inchauspe”, “Cine Callao” y “Peralta”), del Pacto de San José de Costa Rica y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, señala que en los argumentos utilizados por el Poder Ejecutivo para fundar el mensaje del proyecto de ley, no se indica concretamente cuál es la grave crisis, cuál es la urgencia, ni la inexistencia de caminos alternativos para superarla.

Expresa que la verdadera crisis se encuentra constituida por la falta de pago de la deuda histórica y de la deuda reciente por parte de los organismos públicos, señalando que el Mensaje enviado para intentar acreditar la emergencia a declarar, se sustenta en informes completamente desactualizados.

Respecto de la emergencia alegada en el caso concreto -art. 9º de la ley 1068 y Acordada 2/2016 del STJTDF-, manifiesta que solamente se declara la emergencia del Sistema de la Seguridad Social. Es decir, para un organismo autárquico del estado provincial y por causas específicas derivadas de su funcionamiento, no afectando al ámbito propio en el que el actor se desempeña -Poder Judicial de la Provincia-, razón por la cual la deducción efectuada a sus haberes queda huérfana de fundamento, se transforma en ilegal e irrazonable, y, convierte al aporte deducido en ilegítimo y arbitrario.

El aporte al fondo solidario, indica que se trataría de un impuesto al salario, que deja insatisfecho el art. 68 de la Constitución de la Provincia -v. fs. 34 vta. de la demanda interpuesta-.

Al calificar al Fondo Solidario como un impuesto, indica que ese descuento debería ser efectuado por única vez y no de manera mensual, ya que la ley no lo establece así -capítulo VIII, fs. 35 vta.-.

Remarca además, que de conformidad a lo establecido en el artículo 70 de la Constitución Provincial, al resultar una ley especial y al emitirse bonos, la misma debió haberse sancionado con mayoría agravada, siendo en consecuencia arbitraria e inconstitucional.

Es arbitrario, dice, que en el marco de la emergencia se utilicen los fondos obtenidos para un fin diferente al pago de las jubilaciones. Y además, cuando se refiere a la Consolidación de la Deuda (prevista en el Título III del texto de la norma), expresa que se han consolidado las deudas de los organismos, autorizando a suscribir planes o acuerdos de pago con un interés mínimo.

Finalmente argumenta que el art. 16 de la ley, que dispone distribuir las costas de los procesos en los que el IPAUSS sea parte en el orden causado, deja de lado el principio general de la derrota, afecta a los letrados y a sus clientes, e indica que dicho criterio se traduce en una concreta denegación de justicia.

Pide medida cautelar, ofrece prueba, funda en derecho y pide se haga lugar a la demanda declarando la inconstitucionalidad de las disposiciones legales citadas.

II. Desestimada la medida precautoria solicitada -v. fs. 41/44 vta.-, se dispuso correr traslado de la demanda al Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego -fs. 48-.

III. La Provincia de Tierra del Fuego se presentó fs. 53/101 vta. y contesta, pidiendo el rechazo de la demanda.

Básicamente dedica los puntos III.1. y III.2. a explicar la evolución histórica del sistema previsional -v. fs. 55 vta./76.-.

Luego de señalar el concepto del estado de emergencia a la luz de la jurisprudencia, responde a las críticas del actor. En tal sentido indica que la Corte Nacional ha señalado que la veracidad de la existencia de emergencia no requiere prueba *strictu sensu*, pues ella deriva tanto de los debates parlamentarios 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. El aporte impuesto, por lo demás, resulta una medida razonable frente a la gravísima situación que atraviesa la caja jubilaria. Sostiene que la emergencia tiene un plazo cierto, que satisface las exigencias de una declaración de esta naturaleza. Que el descuento no es confiscatorio. Expresa que el aporte no equivale a una reducción salarial, por tratarse de un verdadero aporte, si bien temporal, para el sostenimiento de la caja. Para concluir, rechaza las impugnaciones al sistema de consolidación de las deudas y la distribución de las costas en el orden causado.

Analizando de manera más detallada la contestación efectuada, la Fiscalía de Estado de la Provincia señala que resultaba inexcusable la mencionada declaración de emergencia ante la situación fáctica existente, indicando que la misma es producto de *“una insensata evolución de nuestra magnánima e irreal legislación que contempló desde antaño franquicias que no resultaban compatibles con su sustentabilidad”*.

En este mismo apartado hace referencia a algunas leyes que han tenido incidencia en la crítica situación por la que atravesara el organismo previsional, como la ley provincial 478 (a través de la cual la provincia se hizo cargo de las deudas provenientes que poseía el IPPS contra el Banco Provincial, garantizando su cancelación con lo que ingresara proveniente del Fondo Residual) y la ley 676 que estableciera Compromisos de Pago Previsional Mensual.

En relación a la supuesta y alegada inexistencia de una situación de crisis, cita el precedente de la CSJN “Peralta”. A las críticas formuladas por el actor respecto a la falsedad y desactualización de los informes que dieran origen a la

declaración de emergencia, indica que la situación de crisis no es ajena, sino que por el contrario ha sido provocada o creada por el propio Estado, aunque el estado de quebranto que a ese momento sufría la Caja de la Provincia puede llegar a ser revertido adoptando una serie de medidas, que oportunamente fueran sugeridas por el propio Fiscal de Estado.

Considera que el plazo establecido para su ejercicio no parece irrazonable.

En relación al aporte establecido en los artículos 8º y 9º de la ley 1068, expresa que el mismo es temporal, que es un aporte excepcional, de emergencia o extraordinario, no pudiendo considerarse al mismo como una quita o reducción salarial, ya que el aporte extraordinario va dirigido a sostener el sistema jubilatorio. Distingue entre la rebaja de salarios, donde el sacrificio lo hace el empleado a favor de la comunidad toda, del aporte extraordinario en el que el propio trabajador garantiza la subsistencia de su caja previsional mediante un esfuerzo adicional.

Por esta razón, afirma que no son impuestos o tributos como los califica el actor, sino que resulta ser un aporte destinado a sostener el sistema jubilatorio.

Manifiesta que la remuneración y el haber previsional son derechos fundamentales de índole patrimonial, y, a través de la legislación dictada solamente se limitan temporalmente y de manera parcial la percepción de esos beneficios.

Resulta ser una restricción razonable, limitada en el tiempo, un remedio y no una mutación en la substancia o esencia del derecho adquirido. Esa razonabilidad se infiere de los siguientes elementos: 1) se limita en tiempos de emergencia económica; 2) se aplica a sueldos no devengados; 3) incluye a todos los empleados públicos sin excepción; 4) se prevé un plazo determinado de vigencia o un mecanismo para dejarla sin efecto; y, 5) el monto de la reducción establecida no resulta ser confiscatorio.

Además, la Fiscalía de Estado expresa que el actor cita el precedente “Del Valle” (fs. 32 vta. del escrito de demanda), conforme el cual se declarara inconstitucional el artículo 10 de la ley provincial 278, observando que ese criterio

jurisprudencial que data del año 1996 -emitido sobre la base de un fallo de la CNCAF del mes de diciembre del año 1995-, debe ser revisado a la luz de los precedentes de la CSJN como “Guida”, “Tobar”, “Muller” y otros, que fueran dictados en el período 2000/2004.

Remarca que hasta en el reconocido precedente “Chocobar”, la Corte ha expresado que no resulta posible prescindir de las concretas posibilidades financieras del sistema previsional. Por otra parte, indica que en el precedente “Bruglieri” de este Tribunal, se dijo que: 1) la proporcionalidad debe ser entendida en el orden del 82% del haber de actividad; 2) para que ese porcentual permanezca incólume y no se reduzca, diluya o torne indefinido, se debe complementar con el principio constitucional de movilidad, cotejando en forma periódica y permanente el haber previsional con el salario de su similar en actividad; 3) el haber nunca sufrirá una irreductibilidad respecto de ese 82% que permite mantenerlo constantemente actualizado.

Y aclara que en los precedentes “Carranza” y “González Godoy”, la declaración de emergencia fue declarada infundada por el Tribunal como consecuencia de haber sido introducida con posterioridad al dictado de la resolución del instituto, por haberse incorporado por fuera del proyecto original y sin brindar explicación alguna por parte del miembro informante.

En este supuesto, el aporte establecido para los haberes jubilatorios, también se aplica a los activos, reduciéndose en consecuencia los salarios del trabajador en actividad, a los fines de garantizar la sustentabilidad del sistema jubilatorio. Al no ser inmutable el acto determinativo del monto del haber jubilatorio, se adecua el mismo a las variaciones que sufren los salarios de los empleados que se encuentran en actividad.

En relación a la declaración de emergencia, observa que al estar en presencia de una crisis estructural, real y comprobable, la misma beneficia al actor, al tratar de convertir al régimen jubilatorio en un sistema real y sostenido en el tiempo.

Manifiesta que no se encuentra vulnerada la irreductibilidad por un aporte previsional extraordinario de esta magnitud; no resulta confiscatorio y los derechos declarados en la CN no son absolutos y pueden ser reglamentados; no se debe atender a un porcentaje fijo de descuento, sino que se deben evaluar siempre las particularidades de cada caso.

Al no ser acumulativos los porcentajes -en ningún caso pueden superar el 15%-, no se prueba la confiscatoriedad de las reducciones establecidas o que exista desproporción entre los haberes de los activos y de los pasivos, lo que se traduce en que no se encuentra vulnerada la indicada irreductibilidad.

Respecto del principio de igualdad, indica que las reducciones han sido determinadas siguiendo un esquema de solidaridad. En efecto, a los pasivos se les requiere un aporte mayor, ya que están gozando del beneficio jubilatorio; a los activos se les requiere un porcentaje menor ya que accederán al beneficio con una edad mayor, realizando en consecuencia más aportes al sistema; y por esa razón a los más jóvenes, por ser quiénes más lejos están de alcanzar las condiciones jubilatorias, se les exige un porcentaje todavía menor. Tal como estaba establecido el sistema, diez años de aportes al sistema fueron consumidos en dos años y medio de pago de la jubilación correspondiente, y, el cálculo de los haberes previsionales, tomando para ello el último año o dos años de aportes al sistema (los mejores aportes o la mejor remuneración) resulta francamente insostenible en el tiempo.

Continúa diciendo que todas las categorías y distinciones efectuadas por el legislador resultan razonables, ya que en relación a los jubilados que alcanzaron su beneficio (con un sistema de determinación del haber que entendía irritante) mucho antes del tiempo en que lo alcanzarán quienes hoy son los activos -que en definitiva son quienes aportan para solventar sus jubilaciones-, lógico resulta que sean quienes realicen un aporte y sacrificio mayor que los activos, ya que estos últimos en definitiva van a necesitar una mayor cantidad de años de aportes para acceder al beneficio y lo van a hacer con un sistema de determinación del haber previsional mucho más gravoso.

En relación a la consolidación de deudas, replica que el actor no logra explicar cómo se vulneran los derechos de la contraria, y recuerda que la ley fue aprobada por una mayoría agravada, luciendo razonable lo dispuesto por el legislador para generar fondos y cancelar las acreencias con el sistema de previsión social. De lo contrario se debería optar por caminos que resultan ser aún más restrictivos, como despidos o afectaciones de haberes mucho más agudas. Pone como ejemplo que una solución de acuerdo a los planteamientos efectuado por el actor, sería que el Gobierno despida a una determinada cantidad de empleados -y que la misma conducta adopten los Municipios-, para destinar esa suma en salarios que se dejarían de abonar, a cancelar las deudas que se poseen con el IPAUSS. Asimismo, tampoco resulta posible su ejecución conjunta, ya que se encuentra en juego el normal funcionamiento de la Administración.

Por último, en relación a la imposición de costas por su orden, señala que no resulta discriminatorio, no altera la gratuidad, y si lo que se aduce es la imposibilidad de acceso a justicia, eso debería verificarse en cada caso en particular.

Propone las pruebas de que intentará valerse -v. fs. 101-, y termina pidiendo la desestimación de las acciones presentadas.

IV. A fs. 103/105 se dispuso la acumulación a estos obrados de los autos "Miskulin, Pablo Luis c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar" (Expte. N° 3249/2016), "Aguirre, Clelia Elizabeth y Otros c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar", (Expte. N° 3255/2016) -en la que se incluye a Fabián Rubén Ceferino Pérez y Alejandra Aída Alderete-, "Kuba, Roberto Marcelo c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar", (Expte. N° 3231/2016), "Paredes, Fernando Sergio c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar", (Expte. N° 3250/2016) y "Jerez, Raúl Oscar c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar", (Expte. N° 3232/2016), al entender que concurren los presupuestos establecidos en el art. 217 del CPCCLRYM de la provincia, se fijó la audiencia prevista para este proceso en el art. 431.2 del

mencionado código ritual y se ordenó la producción de los medios de prueba ofrecidos por cada una de las partes.

En fecha 28 de junio de 2016, mediante providencia de fs. 121 dictada en las actuaciones caratuladas **“Tossen, Julio César y Otros c/ Provincia de Tierra del Fuego, AelAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar”** (Expte. N° 3264/2016), se ordenó su acumulación a estos obrados al resultar idéntica la pretensión deducida.

A través de ella, interpusieron demanda además del Sr. Tossen, los actores Giselda Andrea Zanone, Federico José Libro, Jeremías Morales, Gerardo Miguel Juárez, Marcela Gladis Atriz, Virginia Guadalupe Escudero, René Marcelo Dahas, María José Pazos, Silvana Teresa Straccio, Isabel Noemí Moyano, Néstor Gabriel Frati, Diego Oscar Isorna y José Luis Cenoz.

V. A fs. 385 se celebró la audiencia prevista en el art. 431.2 del código de rito y encontrándose producida la totalidad de la prueba ofrecida por la partes, se pusieron los autos a disposición de las partes para alegar. La Fiscalía de Estado, mediante la pieza que obra agregada a fojas 388/393, ejerce dicha posibilidad, derecho que se da por decaído a la parte actora al no hacer uso del mismo, conforme la providencia que obra agregada a fs. 394.

A través de esta presentación, el representante de la Provincia expresa que en el año 2016 no es que no habrá déficit, sino que a través de las medidas implementadas se han propuesto paliar o eliminar el déficit existente, resultando irreversible intentar hacerlo con esos medios.

Cita un precedente de la CSJN, a través del cual se expresa que es función exclusiva del Congreso la determinación de la existencia y gravedad del deterioro patrimonial de los organismos que conforman el sistema previsional y la adopción de los medios idóneos para su restablecimiento. Por último, reitera que no son confiscatorios los aportes, y advierte que consiste en una cuota de sacrificio solidario del sector pasivo, a través del cual no se ha violado la razonable proporcionalidad que debe existir. O, para el caso de los actores en actividad, que

implique una reducción salarial discriminatoria, retroactiva, indefinida o confiscatoria.

VI. En base a las medidas para mejor proveer propuestas por el Sr. Fiscal ante el Estrado a fs. 400/420 vta., que fueran admitidas por el Tribunal en resolución que rola a fs. 422/423 vta., se dispuso librar oficio a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) -UDAI Ushuaia-, a efectos que informe: 1) Si la Provincia solicitó de ese organismo la aplicación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, a los fines de solucionar el presunto desequilibrio económico – financiero de su régimen de seguridad social administrado por el IPAUSS; 2) Si el Instituto gestionó la remisión de los aportes y contribuciones efectuados por afiliados en ese sistema mixto en el cual el IPAUSS es caja otorgante.

Finalmente, ante la falta de respuesta por parte del ANSES -a los oficios librados y a sus reiteratorios correspondientes, los que obran a fs. 435/435, 440/440vta., 445/445vta.-, se resolvió intimar personalmente al Director de dicha dependencia nacional, intimación que se concretara mediante el oficio reiteratorio que obra agregado a fs. 460/460vta.

Teniendo en cuenta que había vencido el plazo de respuesta y que en los autos **“Godoy, Mirtha Noemí c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar”** (Expte. N° 3256/2016, SDO-STJ), se había brindado contestación al pedido de informes solicitado a través del mencionado oficio, se ordenó incorporar copia auténtica de las respuestas brindadas por el Gobierno de la Provincia y la Caja de Previsión Social de la Provincia a dicha solicitud (fs. 462), ordenándose un nuevo traslado a las partes para que aleguen respecto de ella.

El actor se limitó a solicitar que se impongan las astreintes dispuestas en la resolución de fecha 29 de mayo de 2018 al Director Ejecutivo del organismo nacional como consecuencia de la falta de respuesta, solicitud que se difiriera para esta oportunidad, no ejerciendo el derecho de alegar sobre la documental incorporada. La Provincia demandada por el contrario presentó el correspondiente alegato, mediante presentación que obra agregada a fs. 478/479 vta.

VII. Conferido nuevo traslado al Fiscal ante el Estrado, reitera las consideraciones realizadas en el dictamen que obra agregado a fs. 400/420 vta.y agrega las apreciaciones formuladas a fs. 481/482.

VIII. Se llamaron los autos para el dictado de la sentencia a fs. 488 y, practicado el sorteo del orden de estudio y votación de las actuaciones -fs. 489-, se resolvió considerar y votar las siguientes

CUESTIONES

Primera: *¿Es procedente la presente acción?*

Segunda: *¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?*

A la primera cuestión el Juez Javier Darío Muchnik dijo:

1. Los demandantes reclaman se declare la inconstitucionalidad de varios artículos de la ley provincial 1068.

Antes de ingresar al análisis de la fundamentación en que sustentan dicha pretensión, primeramente se verificará el tiempo en que ha sido interpuesta, la legitimación que dicen poseer los actores, y la limitación que tiene el juzgador al momento de ejercer el pretendido control de constitucionalidad. Superado ese examen preliminar, me introduciré en el núcleo de la controversia planteada.

La ley provincial 1068 -cuyos artículos 1º, 5º, 7º, 8º, 9º, 14, 16, 17, 18, 19 sig. y conc., cuestionan por entender que vulneran los arts. 14, 14bis, 16, 17, 19, 28, 75 incisos 12) y 22), 99 sig. y conc. de la Constitución Nacional y 16, 51, 52, 66, 68, 70, 71, 73 inciso 4º), 144 ss. y cc. de la Constitución de la Provincia-, ha sido promulgada mediante el Decreto Provincial 20/2016 y publicada en el Boletín Oficial, ambos de fecha 11 de enero de 2016.

Al analizar el tiempo en que fueran interpuestas las demandas -es decir, dentro del plazo de treinta (30) días fijados por el art. 316 del CPCCLR y M para determinar la competencia originaria del Cuerpo-, se debe tener en cuenta lo señalado por el Estrado en el precedente “Supercanal S.A. c/ Provincia de Tierra

del Fuego s/ Acción de Inconstitucionalidad” (expediente N° 1902/06, SDO-STJ, sentencia de fecha 30 de julio de 2008, registrada en el T° LXIV, F° 88/94).

Allí se dijo: “...el examen de este presupuesto ineludible debe efectuarse en cualquier tipo de demanda sobre inconstitucionalidad, puesto que, a diferencia de lo normado en el proceso bonaerense (arts. 683 y ss. C.P.C.Pcia.Bs.As.), nuestro ordenamiento adjetivo no hace distinción entre preceptos que afecten derechos patrimoniales o a la personalidad, ni contiene las excepciones de aquél (art. 685 cód. cit.). Este examen obligado para determinar la competencia originaria, es atribución del Superior Tribunal de Justicia como último intérprete provincial de la organización procedimental (ver CSJN, Fallos: 301:574; 248:765). Como ya se dijera en anteriores precedentes `Aunque la indagación no se haga in limine litis corresponde hacerla en oportunidad de dictar sentencia, porque el plazo previsto por el art. 316 del C.P.C.C.L.R.M. no constituye un plazo de caducidad de la instancia -que extingue el proceso, permitiendo a la parte iniciar otro de idéntica naturaleza-, sino un plazo de caducidad legal que determina la competencia de este Tribunal en razón del tiempo y constituye un presupuesto de admisibilidad de la demanda de inconstitucionalidad impuesto por la norma procesal. 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 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)”.

“En efecto, el artículo 316 del CPCCLR y M en su segundo párrafo, expresa: `Después de vencido este plazo, se considerará extinguida la competencia originaria del Superior Tribunal, sin perjuicio de las facultades del interesado para ocurrir a la jurisdicción ordinaria en defensa de los derechos´.....”.

Al fundar en derecho la acción interpuesta, citan entre otros al artículo 315 del C.P.C.C.L.R. y M. de la Provincia y teniendo en cuenta la fecha en que la citada ley cuya constitucionalidad se cuestiona ha sido publicada en el Boletín Oficial Provincial -11/01/2016-, se advierte que cada una de las acciones de inconstitucionalidad interpuestas han sido planteadas en debido tiempo y forma de acuerdo al siguiente detalle:

- * Ponce, Rafael Ernesto, en fecha 16/02/2016;
- * Miskulin, Pablo Luis, en fecha 26/02/2016;
- * Aguirre, Clelia Elizabeth, Fabián Rubén Ceferino Pérez y Alejandra Aída Alderete, en fecha 04/03/2016;
- * Roberto Marcelo Kuba, en fecha 15/02/2016;
- * Fernando Sergio Paredes, en fecha 29/02/2016;
- * Raúl Oscar Jerez, en fecha 15/02/2016; y,
- * Julio César Tossen, Giselda Andrea Zanone, Federico José Libro, Jeremías Morales, Gerardo Miguel Juárez, Marcela Gladis Atriz, Virginia Guadalupe Escudero, René Marcelo Dahas, María José Pazos, Silvana Teresa Straccio, Isabel Noemí Moyano, Néstor Gabriel Frati, Diego Oscar Isorna y José Luis Cenoz, en fecha 08/03/2016.

En consecuencia, cotejada la fecha de publicación de la norma y las fechas en que han sido interpuestas, se advierte que han sido promovidas dentro del plazo legal.

Asimismo, los actores se encuentran legitimados al ser empleados del Poder Judicial y estar sometidos sus salarios a la deducción contemplada en la ley en concepto de aporte adicional extraordinario.

Y a efectos de analizar los límites a los que debe estar ceñido el control de constitucionalidad que se peticiona al Tribunal, se reitera 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.” (“Ayala, Jorge Eduardo y otros c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ acción de inconstitucionalidad”, expte. 2084/08 STJ-SDO, sentencia del 31 de marzo de 2010, entre otros).

Por otra parte, advirtiendo la prudencia con la que debe ser ejercido ese control de constitucionalidad, el Estrado tiene dicho inveteradamente que:

“La doctrina elaborada en los fallos de la Corte Suprema Nacional y en las obras de los juristas dedicados al estudio del Derecho Constitucional, a lo largo de muchos años de fecunda interpretación de la Carta Magna, ha sentado pautas conceptuales que orientan pacíficamente el quehacer de los tribunales a la hora de ejercer el control de constitucionalidad de las leyes. Así es dable puntualizar: a) 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. b) La cuestión constitucional ha de cobrar entidad suficiente para influir decisivamente en la sentencia que dirime el litigio. c) Por el conducto de la inconstitucionalidad, los tribunales no están facultados a expedirse sobre la conveniencia, eficacia, acierto u oportunidad de la política legislativa y de las leyes que son su consecuencia. El tamiz judicial protege exclusivamente contra las transgresiones de los derechos y garantías que marca la Ley Suprema y esta tarea debe plasmarse con razonabilidad, prudencia y respeto de las atribuciones reservadas a los poderes legislativo y ejecutivo, no olvidando que la presunción de la legitimidad de las leyes cede solo cuando se oponen incontrastablemente a la Constitución.” (in re “Raña, Luis Angel c/ Provincia de Tierra del Fuego (Poder Legislativo) s/ Acción de Inconstitucionalidad -Medida Cautelar-”, expte. N° 1017/00 SDO, sentencia de fecha 14/08/2000, T° XXII, F° 63/69, con cita del voto del Dr. Félix A. González Godoy en los autos ut supra referidos), (v. autos “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° 2581/11, de la Secretaría de Demandas Originarias, sentencia del 14 de marzo de 2012, registrada en el T° LXXVI, F° 132/136).

Con sustento en esa premisa, el Tribunal debe acometer la tarea encomendada con suma prudencia y con estricto apego a la verificación de los recaudos estatuidos por la normativa aplicable en la especie, debiendo analizar si la ley provincial cuestionada contraría efectivamente disposiciones de la Constitución Nacional y leyes de naturaleza federal, además de las normas de la Carta Magna Provincial que establecen limitaciones en base a poderes de legislación expresamente delegados (ver “Colegio de Ingenieros de Tierra del Fuego A.e I.A.S. y otro c/ Provincia de Tierra del Fuego A.e I.A.S. s/ Acción de Inconstitucionalidad”, expediente N° 2987/14 de la SDO-STJ, sentencia de fecha 19 de mayo de 2017, registrada en el T° 102, F° 55/73).

La acción de inconstitucionalidad resulta ser una herramienta creada por la Constitución Provincial y diagramada por el C.P.C.C.L.R. y M. en sus arts. 315 a 319, para brindar protección a los derechos, garantías y cláusulas consagrados en ella, resguardando la supremacía de las disposiciones de la Constitución Provincial, a fin de evitar que las mismas sean quebrantadas por reglas jerárquicamente subordinadas. Y esas disposiciones, además de las que conforman la ley Fundamental de la Nación, han sido perfectamente enumeradas en los escritos de demanda en análisis.

Por ello, se considera superado el recaudo procedimental que permite al Estrado ingresar al análisis de la norma cuestionada, al entender que se encuentran debidamente individualizados los derechos, garantías y cláusulas de la Constitución Provincial que se dicen vulneradas.

2. Superada la primera etapa del análisis e ingresando en el estudio del núcleo de las acciones de inconstitucionalidad interpuestas, se advierte que los planteos se asientan en las siguientes razones:

a) En primer lugar, afirman la falta de fundamentos y la ausencia de crisis.

Señalan que los informes citados en el mensaje de elevación del proyecto a la Legislatura Provincial del año 2013 son confusos, porque si bien ponen de relieve un importante déficit, luego aclaran que la situación mejoró con

posterioridad, por el dictado de la ley 947 y el pago de acreencias históricas -v. fs. 29, punto V, tercer párrafo-.

Afirman que ni el mensaje de elevación ni el articulado de la ley muestran cuál es la grave crisis, cuál es la urgencia, ni la falta de caminos alternativos -v. fs. 29, punto V, quinto párrafo-.

La crisis proviene, dicen, de la denominada deuda histórica y de la deuda reciente, esto es, la contraída mes a mes por la Provincia y sus Municipalidades. El objeto de la ley es romper con el 82 % protegido por la Constitución, licuar la deuda de la ley 676 y la reciente -v. fs. 29 último párrafo y fs. 29/vta. párrafos 1 a 4-.

Indican que no se cumplen los requisitos exigidos por la doctrina y la jurisprudencia para configurar la emergencia, que el dictado de la ley deviene arbitrario e irrazonable, los informes enunciados en el mensaje de elevación no son actuales ya que datan de los años 2009 y 2013 y la emergencia ha sido dictada sin respetar los derechos protegidos por la Constitución Nacional.

Transcriben luego la palabra de Bidart Campos acerca de lo injusto que resulta el aplicar siempre las medidas de emergencia a quienes son ajenos a sus causas -v. fs. 30vta./31-.

De la emergencia alegada en el caso concreto -art. 9º de la ley 1068 y Acordada 2/2016 del STJTDF-, manifiestan que solamente se declara la emergencia del Sistema de la Seguridad Social. Es decir, para un organismo autárquico del estado provincial y por causas específicas derivadas de su funcionamiento, no afectando al ámbito propio en el que el actor se desempeña -Poder Judicial de la Provincia-, razón por la cual la deducción efectuada a sus haberes queda huérfana de fundamento, se transforma en ilegal e irrazonable, y convierte al aporte deducido en ilegítimo y arbitrario.

b) Advierten que el aporte al fondo solidario se trata de un impuesto y que, como tal, debe respetar el art. 68 de la Constitución de la Provincia, cuyos

principios de ninguna manera cumplen los artículos referidos a éste -v. fs. 33vta./35vta.-. Ese monto además debe ser detraído por única vez.

c) Ponen de manifiesto que las normas que disponen consolidar la deuda con el instituto a través de bonos debieron ser aprobadas mediante una ley especial, con el voto de la mayoría agravada, conforme lo establece el art. 70 de la Constitución de la Provincia -fs.37-.

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. Es arbitrario, expresan, en el marco de la emergencia declarada, pues por ésta no puede el Estado afrontar el pago de las jubilaciones.

d) El art. 16 de la ley, en tanto dispone distribuir las costas de los procesos en los que el IPAUSS sea parte en el orden causado, mientras dure la emergencia, se aparta del principio general de la derrota.

Afecta tanto a los letrados como a sus clientes. Observan que deberán pagar siempre los honorarios ganen o pierdan con el instituto.

3. El art. 1º de la ley 1068, sancionada el 8 de enero de 2016 y publicada en el Boletín Oficial Nº 3567 del 11 del mismo mes y año, 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 otros dos (2) años, prórroga que finalmente se ha instrumentado mediante la sanción de la ley provincial 1190, promulgada mediante el decreto provincial 3699/2017, por ese lapso computable a partir del día 1º de enero de 2018, aunque limitada a la vigencia de los artículos 2º, 3, 4º, 6º, 10, 15, 16, 22 y 24.

Los artículos atacados por los actores a través de las acciones interpuestas que establecen aportes extraordinarios, no han sido prorrogados, razón por la cual el perjuicio que dicen haber sufrido ha cesado a partir del mes de enero del año

2018. El único artículo cuestionado que ha sido prorrogado es el art. 16, que establece la distribución de costas por su orden, cuestión que será analizada posteriormente.

Asimismo, el Fondo de Sustentabilidad creado por el artículo 2º de la ley provincial 1210, que incorpora el art. 8 bis a la ley provincial 561 -sancionada el día 15 de diciembre de 2017, y promulgada mediante el Decreto Provincial N° 132/2018-, prevé un aporte adicional por parte de los afiliados activos que perciban remuneraciones superiores a la remuneración sujeta a aportes y contribuciones del Gobernador, del quince por ciento (15%) por sobre el monto que supere la indicada remuneración.

De estar alcanzados los actores por el supuesto contemplado en el inciso a) del artículo antes citado, dicho aporte es afrontado por el propio Poder Judicial en base a lo establecido en la Acordada N° 45/2018 dictada por este Tribunal en fecha 26 de abril de 2018, detrayendo dichas sumas del presupuesto de gastos del Poder Judicial.

Sin perjuicio de ello, se analizará la constitucionalidad de las normas oportunamente dictadas, ya que en el supuesto de prosperar la petición efectuada, dicha circunstancia dejaría sin sustento normativo las deducciones efectuadas a sus haberes durante el periodo 2016 a 2018, en base a dicha legislación.

En los párrafos que siguen se verificarán las distintas razones de fondo invocadas para cuestionar la validez constitucional de la ley impugnada, así como las pautas necesarias para dilucidar el diferendo.

4. De la supuesta inexistencia de la situación de crisis y de emergencia alegada. De la falta de demostración de la inexistencia de caminos alternativos para superarla. De la no afectación de dicha situación al Poder Judicial Provincial.

a) En primer lugar, luego de transcribir los artículos 1º y 2º de la ley y el mensaje del Poder Ejecutivo Provincial -que acompañara los cuatro (4) proyectos de ley remitidos a la legislatura provincial-, de citar una serie de precedentes

jurisprudenciales y opiniones doctrinarias, enumerando los requisitos que deben estar presentes para que proceda una declaración de emergencia, los actores indican que se parte de una falacia, y que la supuesta crisis alegada no resulta ser tal.

Expresan que no se muestra en el mensaje y en el articulado de la ley, cuál es la grave crisis, cuál es la urgencia, y la falta de caminos alternativos.

Atribuyen antigüedad al Informe Actuarial (2010) y a los Informes del Tribunal de Cuentas (2013), señalando que la supuesta crisis obedece a la falta de pago de la deuda histórica y reciente por parte del gobierno provincial, organismos descentralizados y municipios de la provincia, no cumplimentándose de manera alguna los requisitos exigidos por la doctrina y la jurisprudencia para configurar la emergencia.

Lo expuesto en los informes citados -Informe Actuarial elaborado en el año 2010 y del Tribunal de Cuentas en el año 2013, que fueran referenciados en el mensaje del Poder Ejecutivo Provincial- no resulta confuso, malgrado la opinión de los actores.

A través del primero, realizado por el Doctor en Ciencias Económicas (Actuariales) Eduardo Melinsky, el que comprendiera una valuación actuarial del organismo previsional al 31 de diciembre de 2009, se indicó que *“...para todas las poblaciones analizadas, los ingresos por aportes personales y contribuciones patronales que se obtengan durante la etapa activa son insuficientes para poder abonar las prestaciones previsionales futuras”*, y agregó entre otras conclusiones que, *“La situación financiera actual y su proyección muestran la necesidad de implementar Ajustes Técnicos del Régimen, todo ello sujeto al respectivo análisis jurídico e institucional”*.

En los realizados por el órgano de control, 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 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.

A través de la Resolución Plenaria 255/2013 y los informes contables Nros. 355/2013 y 376/2013, mencionados por el Poder Ejecutivo Provincial, se habían señalado algunas de las razones que determinaban el déficit en el sistema previsional provincial y su falta de sustentabilidad.

En dichos informes se hizo hincapié en la falta de sustentabilidad del sistema como consecuencia del déficit estructural que el mismo posee, situación que se vería agravada en el supuesto de no adoptarse medidas de fondo que resulten categóricas. La calificación de antiguos a los informes elaborados y citados como fundamento, debe ser descartada, pues la inexistencia de recursos y la imposibilidad de obtenerlos por medios ordinarios es lo que explica ese estado de crisis, situación que se ha confirmado con la producción de la prueba ordenada en autos y que corresponde a períodos posteriores a ese ejercicio.

Ello así, fue puesto en evidencia la naturaleza de la crisis que debe ser sorteada. No cabe duda que una situación deficitaria puede ser superada a través del uso del crédito -si es que se cuenta con el suficiente y su costo no es ruinoso-, pero este camino constituye solo un paliativo temporal, que no puede sostenerse en el tiempo, debiendo hallarse una manera de ponerle fin si el desarreglo de los números no es ocasional.

En efecto, a través de la Nota Interna N° 1373/16, Letra T.C.P.- S.C., el mencionado organismo de control al dar respuesta al requerimiento efectuado desde el Estrado como consecuencia de la prueba informativa ofrecida por la demandada, señaló en fecha 15 de junio de 2016 (fs. 378/380) -al hacer referencia a las medidas adoptadas con la legislación de emergencia y al déficit proyectado para el ejercicio 2016-, que las mismas *“...contribuirían a producir el supuesto y buscado equilibrio del organismo previsional y su sustentabilidad eliminando en la medida que dichas medidas surtan efecto, el déficit del sistema...”*.

Por otra parte, dicha situación de crisis ya había sido advertida por el Tribunal en un pronunciamiento dictado en fecha 10 de julio de 2013, oportunidad

en la que se hiciera mención a la situación que estaba atravesando el Instituto -estado que se reiterara en otras causas falladas posteriormente- y en la que expresamente se indicara lo siguiente:

“...se ha podido tomar conocimiento del déficit previsto para hacer frente a sus obligaciones para el mes de junio. Esta circunstancia amerita que el Tribunal, en cumplimiento de su rol Constitucional, haga saber lo aquí resuelto al Poder Ejecutivo de la Provincia con el objeto de que se adopten las medidas necesarias y posibles para el cumplimiento de las obligaciones convencionalmente asumidas y legalmente aseguradas, en la remisión de los fondos que permitan cubrir los déficit que se vayan informando (cfr. JORGE W. PEYRANO, La jurisdicción Preventiva, columna de opinión, LA LEY, 1 de julio de 2013)”.

“El adecuado funcionamiento del organismo de previsión social de la Provincia reclama de manera impostergable una debida responsabilidad y conocimiento de quienes de manera directa organizan y dirigen su funcionamiento; del cumplimiento de los pactos celebrados, por parte de las autoridades obligadas por ellos y, de la necesaria implementación de una Política de Estado que, involucrándonos a todos quienes vivimos en esta Provincia, permita de una manera republicana y democrática, evitar que quienes se encuentran alcanzados por una prestación previsional la perciban en tiempo oportuno”.

“Las necesidades de quienes se encuentran en situación de pasividad, no pueden ni deben ser subestimadas y obligan por tanto, a evitar discusiones que solo evidencien un solipsismo impropio, ya que si no se corre el riesgo de sumar al incumplimiento, un contexto incierto que lejos de contribuir con la posibilidad de solución, incrementa irrazonablemente la sensación de desamparo que es dable presumir en los ciudadanos. No es generando expectativas irrealizables como se contribuye con la paz del sector, sino ocupándose de la problemática, transparentando los inconvenientes, generando el diálogo responsable e imprescindible entre quienes administran fondos públicos y defienden intereses que no son propios”.

“En esta senda ha de tenerse claro que ni la letra de una ley, ni el dictado de un fallo constituyen por sí mismos soluciones inmediatas a específicos problemas financieros. La constitucional división de poderes, con sus concretas incumbencias y competencias es prueba elocuente de ello. Se requiere en la coyuntura de una madurez desprejuiciada, que busque soluciones en lo inmediato y, paralelamente, aliente y efectúe los cambios necesarios para evitar la consolidación de una situación que genere mayores daños” (autos “IPAUSS c/ Provincia de Tierra del Fuego AelAS s/ Apremio”, expediente N° 2797/13 STJ-SDO, sentencia de fecha 10 de julio de 2013, registrada en el T° LXXXII, F° 144/153, reiterado en “Santana Sánchez, María Angela y otro c/ I.P.A.U.S.S. s/ Medida Autosatisfactiva”, expediente STJ-SDO N° 2802/13, sentencia del 15 de agosto de 2013, registrada en T° LXXXII, F° 191/194 y en “Fernández, Luis Alejandro y Otros c/ IPAUSS s/ Medida Autosatisfactiva”, expediente STJ-SDO N° 2812/13, sentencia del 25 de septiembre de 2013, registrada en T° LXXXIII, F° 187/191).

En concreto, la situación de crisis y el estado de emergencia en que se encontraba el organismo previsional se presentaba concretamente, y su correspondiente declaración ha sido adecuadamente solicitada por el Poder Ejecutivo y sancionada por el Poder Legislativo. Prueba suficiente de ello resultan ser los informes que fundamentaran el pedido y la gran cantidad de causas judiciales en las que ha intervenido el Poder Judicial, como consecuencia lógica del estado en que estaba inmerso el sistema de previsión social en su conjunto.

Al contar con rango normativo de ley esa declaración de emergencia y las normas dictadas a su amparo, se entiende satisfecho el primero de los requisitos a cumplimentar.

- **b)** En cuanto a no expresar lo pertinente en orden a la falta de caminos alternativos es del caso poner de relieve que el mensaje de elevación dice que los proyectos remitidos deben considerarse integralmente -“...a fin de poner a consideración de la Cámara Legislativa cuatro Proyectos de Ley referidos al sistema de la seguridad social pública, que si bien se abordan de manera particular, no pueden más que considerarse sino integralmente” -v. fs. 13, documental acompañada con la demanda-.

Las diferentes herramientas diseñadas para lograr la regularización integral de la situación de crisis del sistema previsional, algunas de las cuales fueron prorrogadas o rediseñadas a los dos (2) años, tenían como finalidad de acuerdo a lo establecido en el artículo 2º, implementar una administración eficaz y ejecutar acciones destinadas a transformar el sistema, para que sea sustentable y sostenible, asegurando a las generaciones presentes y futuras el acceso al derecho de la seguridad social.

En ese orden de ideas vale mencionar algunas de las medidas dispuestas por la propia ley 1068:

- * suspendió la distribución de utilidades devengadas para la aplicación del fondo estímulo del personal del Banco de la Provincia de Tierra del Fuego (art. 3º);

- * asignó las utilidades remanentes de dicho banco a cubrir déficit estacionales de caja del IPAUSS o del organismo que lo reemplace (art. 4º);

- * creó un aporte adicional extraordinario equivalente al cuatro coma cinco por ciento (4,5%) para los funcionarios que ocupen la titularidad de los tres poderes del Estado; Ministros, Secretarios de Estado, Secretarios y todo aquel que ocupe cargos de la planta política en la Administración Central, Organismos Autárquicos y Descentralizados, el Poder Legislativo, y los organismos de control del Estado provincial, 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, fondos que finalmente serán afectados específicamente al Fondo Solidario para el pago de jubilaciones, y no se acumulan al resto de los incrementos establecidos en la ley (artículo 5º);

- * estableció como tope de los haberes previsionales el límite previsto por el artículo 73, inciso 4) de la Constitución Provincial, determinando que se consideran conceptos remunerativos a efectos de la determinación de dicho límite, a los ítems sujetos a aportes y contribuciones previsionales, en las condiciones actuales de vigencia. Indicó además que no se afectarían los haberes previsionales que a la fecha de sanción superaran ese límite, sin perjuicio de lo cual no podrían ser incrementadas por causa o motivo alguno, hasta tanto no se observaran esas condiciones (artículo 7º);

* implementó un Fondo Solidario para el pago de jubilaciones, conformado por un aporte extraordinario financiero previsional de hasta un quince por ciento (15%), a cargo de todo beneficiario del régimen provincial jubilatorio, diferenciando los que perciban haberes superiores a la suma de cuarenta mil pesos (\$ 40.000.-), los que hubieran accedido al beneficio con una edad menor a los cincuenta (50) años, los beneficiarios del sistema que perciban pensión por fallecimiento o jubilación por invalidez, o los que hubieran accedido al beneficio habiendo aportado directamente al organismo provincial con un máximo de cinco (5) años de aportes o fueran titulares de jubilaciones especiales o anticipadas con un máximo de cinco (5) años de aportes (art. 8º);

* contempló un aporte adicional extraordinario de emergencia previsional para los trabajadores activos, de acuerdo a diferentes condiciones y porcentajes teniendo en cuenta la edad del empleado (artículo 9º);

* facultó al poder Ejecutivo para que instruya al Fiscal de Estado a iniciar las acciones tendientes a reclamar la devolución de las sumas detraídas y al 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 IPAUSS o al organismo provisional que lo reemplace, las sumas que se generen como consecuencia de esas acciones (artículos 11 y 13);

* suspendió por el plazo de la emergencia la aplicación de la ley 855 en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Provincia, determinando que en ese plazo la dieta de la Gobernadora solo podría ser aumentada en la medida en que exista una modificación dispuesta con carácter general para toda la Administración Pública, en el mismo porcentaje de aumento otorgado (artículo 14);

* autorizó al IPAUSS o al organismo previsional que lo reemplace, a establecer un cronograma de pagos de haberes que permita un desdoblamiento de la fecha de pago de los beneficiarios por número de documento o monto del haber, con la condición de que en todos los casos se abone en intervalos regulares mensuales y se priorice a los beneficiarios de menores ingresos, determinando que una vez establecido dicho cronograma y por el plazo de la emergencia, el mismo se aplicaría a las consecuencias de las relaciones o situaciones jurídicas existentes, aplicable aún en los supuestos en que la fecha de pago se hubiera determinado judicialmente (artículo 15);

* estableció que en todos los procesos judiciales en los que el IPAUSS o el organismo que lo reemplace sea parte, se impondrán en todos los casos las costas por su orden (artículo 16);

* previó que para los ajustes de movilidad de los haberes previsionales se aplicaría el ochenta y dos por ciento (82%) de la equivalencia establecida para la jubilación ordinaria, y el resto de los porcentajes determinados para los beneficios de edad avanzada, invalidez y pensiones, indicando que durante el plazo de la emergencia la movilidad sería actualizada dos (2) veces al año en tanto los haberes del personal en actividad que se desempeñe en la categoría y/o función considerada para la determinación del haber inicial sufran variaciones (artículo 17);

* implementó un sistema de consolidación en el Estado provincial de la totalidad de las obligaciones de la seguridad social vencidas impagas a la fecha de sanción de la ley, a cargo de la Administración Central y Organismos Descentralizados y de los Departamentos Ejecutivos, Concejos Deliberantes, Juzgados de Faltas y Organismos de Control de los Municipios de la Provincia (artículos 18 y 19), a efectos de determinar fehacientemente y certificar las acreencias del IPAUSS a esa fecha (artículo 20), actualizando dichas sumas en base a la tasa prevista en el siguiente artículo (21) y suscribiendo posteriormente los correspondientes acuerdos de pago (artículo 22);

* autorizó al Poder Ejecutivo a la emisión y colocación de Bonos de Consolidación de Deudas de la Seguridad Social hasta la suma resultante de la actualización prevista en el artículo 24, para afrontar las obligaciones consolidadas derivadas de la certificación de acreencias dispuesta en el artículo 20 (artículo 25);

* habilitó al Poder Ejecutivo a constituir un fideicomiso denominado "Fideicomiso para el Desarrollo Habitacional" a fin de garantizar la afectación de los recursos producidos por la emisión del Bono de Consolidación para destinarlos a la inversión en planes de construcción de viviendas familiares y créditos hipotecarios que tengan el mismo destino (artículo 26), instituyendo como beneficiario de ese fideicomiso al IPAUSS o al organismo que lo reemplace, debiendo transferírsele los recursos obtenidos por el recupero de las operaciones autorizadas a realizar por parte del fiduciario (artículo 28).

Y la propia ley en su artículo 1º, estableció la obligación en cabeza del Poder Ejecutivo y durante el plazo que dure la emergencia, de elevar informes

semestrales a la Legislatura provincial, informando el avance y la aplicación de las medidas dispuestas legislativamente.

Por otro lado, mediante la ley 1069 se modificó la ley impositiva y, entre tales reformas, se creó un fondo de financiamiento para el sistema previsional, integrado por una alícuota adicional del impuesto a los ingresos brutos (art. 3º).

Ello demuestra que las medidas que oportunamente afectaron a los accionantes, fueron acompañadas de otras que se adoptaron con la finalidad de resolver el problema. Si ello es así, no hacía falta señalar la falta de caminos alternativos, pues la emergencia y la situación en la que se encontraba el organismo previsional requirió tomar varias medidas en conjunto.

- **c)** Mencionan que al no haberse decretado la emergencia para todo el Estado Provincial y al haber sido dictada solamente en relación al organismo previsional provincial, al depender ellos del Poder Judicial de la Provincia, la misma no puede afectarlos.

Pretender aislarse de soluciones diseñadas de manera estructural, para brindar respuestas o alternativas a una problemática que en definitiva involucra al organismo al cual aportan los actores el porcentaje establecido en la ley, no resulta lógico y deja de lado el principio de solidaridad sobre el que se asienta el sistema.

Y en ese diseño, es el Poder Legislativo en base a las propuestas diagramadas por el Poder Ejecutivo, quien ha establecido medidas orientadas a velar por la sustentabilidad del sistema que en un futuro acogerá a los hoy devenidos actores.

Se advierte en ese contexto que las medidas adoptadas resultan ser proporcionales, ya que en definitiva le exigen a los afiliados pasivos un aporte mayor (porque en la actualidad están gozando del beneficio) que a los afiliados activos -categoría en la que están encuadrados los actores- a quienes se les exige un porcentaje menor porque deberán trabajar más años para acceder al beneficio.

Y los peticionantes no fundamentan adecuadamente las razones por las que no deberían estar alcanzados por las medidas establecidas de manera integral para remediar la situación de déficit que padece el sistema.

Se dice que la emergencia surge de la falta de pago no sólo de la deuda histórica, sino también de la reciente.

Parece claro que el argumento deja de lado la verdadera explicación. Lo que se le debe al instituto 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.

De tal manera que no se trata solapadamente de disminuir los haberes jubilatorios -para romper con el ochenta y dos (82) por ciento (%)- y los haberes del personal activo, para con esas medidas licuar las deudas -v. fs. 29 vta., cuarto párrafo-.

Por cierto que la disminución en los haberes no es solapada, porque no media malicia en la acción llevada a cabo; cuando menos, ello no se predica concretamente sobre el particular. De otro lado, la afectación del porcentaje mencionado se hace en el marco de la emergencia y la deuda, y en lugar de ser licuada, se dispone abonar a través de los instrumentos financieros contemplados por la ley 1068, que se examinarán más adelante porque también forma parte del ataque de los accionantes.

La cita del recordado jurista Bidart Campos -v. fs. 30vta./31- en donde señala con hastío que los particulares deben hacerse cargo, una y otra vez, de los desaguisados producidos por los administradores de la cosa pública me llevan a la siguiente reflexión. Mientras los recursos públicos no sean administrados juiciosamente y, ante las primeras dificultades no se tomen las medidas que sean necesarias para corregirlas, no hay duda que la emergencia habrá de sobrevenir y, con ello, las soluciones más intensas que implican. No hay que olvidar que en la abundancia no es fácil advertir las nubes que muestran la tormenta del mañana, universal actitud de la persona humana.

Por otra parte, recuerdo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho desde hace bastante tiempo que ningún derecho es absoluto y el Poder Legislativo tiene la facultad de reglamentarlos para hacerlos compatibles con los de los demás (“Ercolano, Agustín c/ Lanteri de Renshaw, Julieta”, sentencia del 28 de abril de 1922, Fallos: 136:170).

- **d)** También ha establecido que es facultad de ese poder del estado determinar tanto la existencia como la gravedad de la situación del sistema previsional, así como la adopción de los remedios idóneos para superarla y que los tribunales no pueden sustituir esa decisión política ni la oportunidad de las disposiciones que se tomen para solucionar la crisis. Sí, en cambio, conserva el control de la razonabilidad (CSJN, Fallos: 308:1848, “Rolón Zappa, Víctor Francisco s/ Jubilación”, sentencia de fecha 30 de septiembre de 1986). En este mismo sentido se ha indicado que, la misión más delicada de la Justicia es la de saberse mantener dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes del Estado ni suplir las decisiones adoptadas para solucionar el problema, sin perjuicio del control posterior destinado a asegurar la razonabilidad de esos actos y a impedir la frustración de derechos cuya salvaguarda es un deber indeclinable del Tribunal (CSJN, Fallos 329:3089, “Badaro, Adolfo Valentín c/ ANSES s/ Reajustes varios”, sentencia de fecha 8 de agosto de 2006).

En consecuencia, deviene necesario analizar la irrazonabilidad atribuida a la norma por parte de los actores, entendiendo que *“la lógica de lo razonable intenta comprender sentidos y nexos entre significaciones, realiza operaciones de valoración, y establece finalidades y propósitos”* (v. RECASÉNS SICHES, LUIS, *“La lógica de lo razonable en las decisiones políticas y jurídicas”*, cit. por SAGGESE, ROBERTO M.A., *“El control de razonabilidad en el sistema constitucional argentino”*, Rubinzal Culzoni Editores, 2010, pág. 30).

Ese control de razonabilidad, entendido desde su sentido amplio -por ser aceptable para la comunidad en general, de acuerdo a los valores y principios imperantes en un determinado momento y lugar-, o estricto -en referencia a la

relación que debe existir entre medios y fines-, se entiende que es superado por la norma puesta en crisis por los actores.

En efecto, en materia económica y financiera, el control de razonabilidad claramente presenta una mayor dificultad, por la complejidad que significa determinar la relación que puede configurarse entre el fin de la norma y el medio seleccionado para alcanzar ese objetivo.

Pero una vez delimitados por la Corte los requisitos exigidos tradicionalmente para que una ley de emergencia supere el test de constitucionalidad: (a) que exista una situación de emergencia declarada por el órgano legislativo; (b) que se persiga un fin público que consulte los superiores y generales intereses del país -en este supuesto de la Provincia-; (c) que la legislación establecida resulte transitoria; y (d) que el medio elegido por el legislador sea razonable, es decir que se adecue al fin perseguido; la decisión respecto del acierto o la conveniencia económica - social de las leyes de emergencia pertenece privativamente al Congreso (Fallos 243:467), al entender que la ponderación del estado actual de emergencia económica de la Caja de Previsión de la provincia 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 (Fallos 308:1848 ya citado).

En este aspecto, la serie de decisiones instrumentadas a través de la legislación cuestionada por los actores -y a las que en líneas generales se ha realizado una mención anteriormente-, no se advierten irrazonables, siendo pública y notoria la grave crisis que atravesara el organismo previsional, la que dificultara el pago en debido tiempo y forma de los haberes jubilatorios. Esta situación por otra parte, como ya se ha señalado, ha impactado claramente en el accionar de este Poder Judicial a través de una gran cantidad de acciones judiciales tramitadas ante la primera instancia y también en sede originaria de este Superior Tribunal, iniciadas a los fines de lograr dicho objetivo.

Por ello, en el limitado marco dentro del cual se encuentra facultado a analizar la cuestión el Estrado, no se observa irrazonabilidad en las medidas

adoptadas por la provincia a través de la legislación cuestionada, que permitan calificarla como inconstitucional.

Dicho extremo se corrobora además, al haberse cumplimentado las exigencias relacionadas con la declaración de emergencia y dictarse una ley, que se entiende suficientemente motivada, lo que confiere legitimidad a dicho aserto. A lo que cabe agregar el carácter de orden público asignado a la ley 1068 y la mención de dictarse en ejercicio de los poderes de emergencia de dicho órgano legislativo (artículo 33).

Las medidas adoptadas en su conjunto con carácter transitorio se orientan a restituir el equilibrio del sistema previsional.

Al buscar satisfacer ese objetivo garantizando su sustentabilidad, el mantenimiento de la ecuación solidaria y equitativa, y, la primacía del interés colectivo por encima del interés particular, se intentan obtener recursos extraordinarios con los cuales se pueda sanear el déficit equilibrando la ecuación.

Así también lo ha señalado la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación desde hace muchísimo tiempo al afirmar que *“...Cuando las finanzas de la institución lleguen a fallar por el transcurso de los años hasta hacerse imposible el cumplimiento regular de las obligaciones contraídas, ya porque los cálculos actuariales que le sirvieron de base resultaron errados, ya porque intervinieron otros factores de perturbación no previstos, una reforma general y reconstructiva impuesta por la necesidad de volver a poner las cosas en su quicio, equilibrando los egresos con los ingresos, que eche mano del recurso extremo de reducir los beneficios, actuales y futuros, dentro de una proporcionalidad justa y razonable, haciendo así efectivo el principio de solidaridad en que descansan estas instituciones, no puede ser objetada como arbitraria e inconstitucional. Lo justifica el interés público y lo impone la conservación del patrimonio común de los afiliados”* (CSJN, Fallos 179:394, “Tiburcio López y otros v. Provincia de Tucumán s. Inconstitucionalidad de la rebaja de sus jubilaciones de magistrados”, sentencia del 27 de diciembre de 1937).

Por ello, en la cuestión controvertida planteada en autos, el requisito indicado acerca de la persecución de una finalidad pública, se encuentra cumplido de manera suficiente.

- e) El restante requisito exigido por la Corte, acerca de la transitoriedad y limitación en el tiempo, también se encuentra presente. Prueba de ello resulta ser la eliminación del Fondo Solidario en el año 2018.

A través de la ley provincial 1068 se definió un plazo de vigencia de la emergencia del sistema de seguridad social de la Provincia, el que comprendía el lapso de dos (2) años desde la fecha de su sanción -8 de enero de 2016-. De acuerdo a lo establecido en el art. 1º, la Legislatura provincial, previo informe del Poder Ejecutivo, podía prorrogarla por única vez por otros dos (2) años, prórroga que finalmente se ha instrumentado mediante la sanción de la ley provincial 1190, promulgada mediante el decreto provincial 3699/2017, por ese lapso de tiempo computable a partir del día 1º de enero de 2018, aunque limitada a la vigencia de los artículos 2º, 3º, 4º, 6º, 10, 15, 16, 22 y 24.

Tal como se señalara, los artículos atacados por los actores a través de las acciones interpuestas que establecen aportes extraordinarios, no han sido prorrogados, razón por la cual el perjuicio que dicen haber sufrido ha cesado a partir del mes de enero del año 2018. El único artículo cuestionado que ha sido prorrogado es el art. 16, que establece la distribución de costas por su orden, cuestión que será analizada posteriormente.

Y el Fondo Solidario para el pago de jubilaciones que fuera creado por el art. 8º de la ley provincial 1068, fue derogado.

Se creó 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, el que se encuentra a cargo de los funcionarios que ocupen la titularidad del Poder Ejecutivo y Legislativo, así como de los 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.

Y además, se implementó el Fondo de Sustentabilidad del Sistema Previsional por intermedio del artículo 2º de la ley provincial 1210, que incorpora el art. 8 bis a la ley provincial 561 -sancionada el día 15 de diciembre de 2017, y promulgada mediante el Decreto Provincial N° 132/2018-, destinado a cubrir los déficits del sistema previo a la aplicación del mecanismo previsto en el artículo 23 de la ley provincial 1070, creado para el supuesto de insuficiencia de fondos de la caja.

Este aporte adicional por parte de los afiliados activos que perciban remuneraciones superiores a la remuneración sujeta a aportes y contribuciones del Gobernador, es del quince por ciento (15%) por sobre el monto que supere la indicada remuneración.

Se advierte en consecuencia que 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, tuvieron una vigencia limitada al plazo de dos (2) años previsto en su artículo 1º, cumplimentándose así otro de los requisitos establecidos por la Corte Suprema, al exigir transitoriedad respecto de las leyes de emergencia a efectos de sostener su constitucionalidad.

- **f)** De lo expuesto surge que, existía una situación de crisis en el sistema previsional provincial declarada por el propio Poder Legislativo en el marco de las atribuciones conferidas a dicho poder del estado por el artículo 105, incisos 30) y 38) de la Constitución Provincial, tomando como antecedentes la situación fáctica debidamente descrita en el mensaje emitido por el Poder Ejecutivo Provincial que acompañara el proyecto de ley por medio del cual se explicaron adecuadamente las razones consideradas para esta declaración, que obran a fs. 281/295 de estos actuados (copia fiel del Asunto N° 7/16 -Ley de Emergencia del Sistema de Seguridad Social-, tratado en la Reunión N° 15, 6º Sesión Especial, de fecha 8 de enero de 2016).

Y en base a dicha situación fáctica, se han instrumentado una serie de medidas entre las que se encuentran los artículos cuestionados por los actores, que han tenido una vigencia acotada en el tiempo, con la clara finalidad de satisfacer una necesidad pública como resulta ser el garantizar la sustentabilidad del sistema previsional provincial, medidas respecto de las cuales los actores no pueden estar exentos por prestar servicios en otro poder del Estado, ya que dicha situación de emergencia afecta a todo el sistema de previsión social del cual resultan ser aportantes.

En síntesis, el Alto Tribunal Federal estableció en numerosas oportunidades las exigencias que deben verificarse para convalidar la legislación de emergencia, a saber: 1) que exista una situación de emergencia 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 la moratoria sea razonable, acordando un alivio justificado por las circunstancias y 4) que su duración sea temporal y limitada al plazo indispensable para que desaparezcan las causas que hicieron necesaria la moratoria (Fallos: 327:5318). “Colina, René Roberto - Yapura, Sergio Daniel - Vargas, César Eduardo y otros c/ Estado Nacional”.

No se demostró que tales requisitos hayan sido desoídos por la ley que se impugna. En general, ésta satisface las condiciones que la doctrina de la Corte Suprema ha impuesto.

5. En relación a lo indicado respecto del Fondo Solidario, argumentan también los accionantes que el descuento que se les practica mes tras mes es un impuesto, que no satisface las exigencias del art. 68 de la Constitución de la Provincia, que no puede ser aplicado ni durante una emergencia en virtud de lo dispuesto por la ley 19640 y que además dicho impuesto viola diversas normas nacionales relativas a la relación de la Provincia con la Nación -v. capítulo VII, fs. 33/35vta.-.

La imposición temporal del aporte solidario 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, ha sido de carácter transitorio.

El diseño del legislador, reside en disminuir los egresos a través del aporte solidario e incrementar los ingresos con el aumento en los aportes del personal 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.

Tampoco asiste razón a los actores en la afirmación de considerar al fondo solidario como un descuento del haber y que dicho descuento no debe ser mensual. En efecto, prueba suficiente de la temporalidad a la que estaría sometido resulta ser que a los dos (2) años de su implementación el mismo ha sido dejado sin efecto, no siendo una prueba más de las emergencias crónicas que muchas veces se presentan en nuestra realidad.

Acerca de la posible existencia de confiscatoriedad, planteada de manera imprecisa al citar doctrina que entiende aplicable al caso, por calificar al descuento como un tributo, tengo en cuenta que el Estrado tuvo oportunidad de recordar que el Alto Tribunal ha aceptado descuentos de porcentajes cercanos al treinta (30) por ciento (%) (ver autos "Porta, Lucía y otros c/ Poder Ejecutivo Provincial s/ Contencioso Administrativo s/ Recurso de Queja" - Expte N° 1.077/08 - STJ - SR., sentencia del 14 de mayo de 2008, registrada en el T° XIV, F° 291/299) y que este Superior Tribunal juzgó como no confiscatorio una detracción del orden del veinte (20) por ciento (%) en los haberes jubilatorios (ver autos "Magaldi, Enzo Oliver c/ I.P.P.S. s/ Amparo s/ Recurso de Queja" expediente N° 539/02, y sus acumulados, de la Secretaría de Recursos, sentencia del 6 de marzo de 2006, registrada en el T° XII, F° 57/68).

De tal modo que la aplicación de una eventual disminución merced a la emergencia, no puede superar dicho porcentaje.

Y respecto de la cita del precedente "Cena" de la Corte Suprema de Justicia de la Nación -v. fs. 30, último párrafo-, se advierte que el caso no guarda identidad

con la censura realizada por el actor. La deuda consolidada a través de los arts. 18 y ss. no se tiene con particulares, sino con el sistema previsional. En breve síntesis, se trata de créditos entre distintos departamentos del gobierno y, por tratarse de fondos afectados específicamente a fines de previsión, se dispuso una manera de reunir el dinero necesario para cancelar la deuda, en conformidad a las competencias de la Provincia.

Y lo transcripto al referirse a ese precedente de la Corte -Fallos: 322:2817-, no refleja la manera en que se resolviera la cuestión planteada, ya que alude al voto en disidencia que se emitiera en el marco de esos obrados (voto del Dr. Petracchi). A través de la sentencia dictada se convalidó el dictado de una ley de la provincia de Santa Fe, que restringe sólo por un espacio de tiempo la percepción íntegra de los créditos de pasividades previsionales, basándose para ello en lo establecido en el art. 28 de la CN y en la necesidad de encontrar soluciones posibles ante una concreta situación de emergencia.

6. En relación a la consolidación de deuda y a la emisión de bonos, vale reiterar que, no obstante lo dicho por los demandantes en relación a lo dispuesto por el art. 70 de la Constitución de la Provincia, lo cierto es que la ley de Emergencia del Sistema de Seguridad Social de la Provincia fue aprobada por una mayoría agravada, razón por la cual no puede calificarse de ilegítimo al procedimiento.

Aclaro que la emisión de bonos de la forma en que se legisló no se opone a la emergencia declarada.

Como se dijo antes, para superar las dificultades existentes se disminuyeron los egresos y se aumentaron los ingresos, estos últimos de manera permanente.

Pero la cancelación de la importante deuda que se arrastra desde hace ya tanto tiempo tiene como finalidad capitalizar a la caja de jubilaciones, al punto de poder contar con una cantidad que exceda sus necesidades diarias. Por ello, no parece irrazonable haber dispuesto la emisión de bonos que, aunque su producido no se aplica inmediatamente al pago de la deuda, importará cuando se produzca

el repago de los fondos destinados a vivienda la recepción del dinero que, efectivamente, ha de extinguir el crédito. Agregando además que la garantía hipotecaria que se prevé tiende a asegurar adecuadamente lo debido.

No dejo de observar que, mediante la emisión de los instrumentos financieros mencionados, queda la Provincia obligada a honrarlos, dando una salida posible al abono de lo que se debe, como dije, hace mucho tiempo.

7. Finalmente, también pide sea declarado inconstitucional el art. 16, que dispone distribuir las costas en el orden causado en todos los procesos en los cuales el IPAUSS o el organismo que lo sustituya sean parte, por el tiempo que se mantenga la emergencia.

Señalan que ello afectaría al profesional porque le impide el derecho a trabajar y ejercer toda industria lícita, pues lo priva de percibir honorarios en los juicios que triunfe en contra del organismo jubilatorio.

Y también perjudica al jubilado que debe litigar, porque lo obliga a sufragar el costo de un profesional, pese que en el mensaje de elevación se dice querer proteger a aquéllos que no pueden costearse uno.

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 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.

Esto no imposibilita además, que en determinados supuestos y sin perjuicio de la validez constitucional del art. 16 de la Ley N° 1068 -actualmente vigente por

imperio del art. 1 de la Ley N° 1190-, el Estrado advierta circunstancias propias de la causa que evidencien un irrazonable ejercicio en el derecho de defensa del organismo previsional que justifiquen la imposición de costas a su cargo (v. autos **"Gaya, Margarita c/ CPSPTF s/ Contencioso Administrativo - Medida Cautelar"**, expediente N° 3638/18 de la Secretaría de Demandas Originarias, sentencia del 29 de mayo del año 2019, registrada al T° 111 - F° 107/112), criterio que se reiterara en otro precedente reciente dictado por este Tribunal (v. autos **"Tognini, Julio César c/ O.S.E.F. s/ Amparo"**, expediente N° 2650/19, de la Secretaría de Recursos, sentencia del 13 de agosto del año 2019, registrada al T° XXV - F° 369/372), aunque la decisión sobre las costas fuera diferente.

Se aprecia asimismo que, los justiciables, de ordinario, deben pagar los servicios de los profesionales del derecho con independencia de la regulación que finalmente resulte del proceso y, en ocasiones, con anterioridad a la concreta actuación profesional.

Por otra parte, y acerca de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre una cuestión análoga, se ha tenido en cuenta el criterio casuístico que ha utilizado, agregándose en la doctrina de los precedentes del Tribunal que:

"... el principio objetivo de la derrota que dimana del art. 58 del CCA no es absoluto.

"Por el contrario, 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 perdidoso” (ver autos "Urtasun, Martín Alejandro c/ IPAUSS s/ Amparo por Mora", expediente N° 3309/16, de la Secretaría de Demandas Originarias, sentencia del 16 de junio de 2016, registrada en el T° 98 F° 90/94).

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.

8. Respecto de la imposición de astreintes al ANSES solicitada por los actores, la misma también debe ser rechazada. En efecto, el cumplimiento de la medida para mejor proveer solicitada por el Sr. Fiscal ante el Estrado, ha obtenido respuesta a través de la documental remitida en otra causa en trámite ante el Tribunal e incorporada oportunamente a estos obrados, cuyo contenido no ha sido objetado por las partes.

Por ello, desaparecida la razón por la cual se intimara al organismo oficiado con la aplicación de astreintes, al adjuntarse la respuesta brindada de manera indirecta y teniendo en cuenta el plazo de cinco (5) días concedido, más su ampliación de treinta (30) días en razón de la distancia -el oficio se diligenció en fecha 16 de julio de 2018 y las respuestas brindadas indirectamente se recibieron en fecha 05 y 10 de octubre de 2018-, la medida conminatoria dispuesta por el Tribunal cumplió su objetivo, resultando pertinente dejarla sin efecto.

A través de la doctrina de los precedentes del Estrado se ha señalado:

“...la finalidad principal de las sanciones compulsivas es la de asegurar la efectividad del cumplimiento in natura de los deberes jurídicos regulados por las

leyes de fondo, mediante un mecanismo de orden procesal que induzca a doblegar la voluntad del deudor, obteniendo el cumplimiento de la prestación debida...” (ver autos "Dapco S.R.L. s/ Incidente Multa en autos P – 7917 Ramírez, Carlos c/ Quiroga, Alberto s/ Ejecutivo", expte. N°. 1256/09 STJ-SR., sentencia del 5 de agosto de 2010, registrada en el T° XVI, F° 711/717, “Rodríguez, Olga Edith c/ Romano, Luciana s/ Despido”, expte. N° 2394/16, STJ-SR, sentencia del 2 de febrero de 2017, registrada en el Tomo XXIII, F° 10/13).

Y el propósito buscado fue satisfecho en estos obrados, lo que tampoco se encuentra controvertido.

En los autos citados se dijo también: *“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”.*

“Cobra especial relevancia, que `las condenaciones conminatorias no pasan en autoridad de cosa juzgada y por lo tanto no son definitivas. Es por ello que el Juez, conforme el resultado obtenido con su imposición, puede acrecentarlas, disminuirlas o dejarlas sin efecto. Corresponde su disminución o suspensión si el deudor cumple, desiste de su resistencia y justifica su proceder total o parcialmente´(conf. `Código Civil comentado´, obra dirigida por Belluscio, Editorial Astrea, 1988, tomo 3, pág. 247)”.

“Las consideraciones que han sido efectuadas, se asientan sobre la propia letra del art. 666 bis que establece que `Los jueces podrán...´, y que `... podrán ser dejadas sin efecto o reajustadas...´. En ese sentido, la jurisprudencia ha repetido en forma pacífica y en numerosas ocasiones que la condena sancionatoria autorizada por el mencionado artículo es discrecional del juez en cuanto a su procedencia y en cuanto a su monto, no causa estado y puede –de

oficio- ser reajustada o dejada sin efecto, según las circunstancias del caso. (ver autos `Carranza`, considerando 3º, párrafos XI, XII y XIII)”.

También se ha expresado que: “En tanto se imponen a simple título de amenaza y no con carácter definitivo, las sanciones conminatorias revisten carácter esencialmente provisional y la decisión que las aplica no adquiere eficacia de cosa juzgada. De allí que, a diferencia de lo que ocurre con la sentencia que fija una indemnización de daños, la resolución que impone las astreintes no otorga al beneficiario ningún derecho patrimonial que corresponde considerar amparado por la garantía constitucional de la propiedad (CN, 17), de manera que las multas ya devengadas no atribuyen a aquel un derecho definitivamente adquirido. La provisionalidad de las sanciones conminatorias se halla corroborada explícitamente por las leyes en tanto autorizan a los jueces a dejar sin efecto la sanción, o a reajustar su monto, en el supuesto de que el obligado desista de su resistencia y justifique total o parcialmente su proceder (CC, 666 bis CPCN, 37 y normas provisionales concordantes), conforme (Palacio-Alvarado Velloso `Código Procesal anotado` t. 2 p. 264 y ss. y doctrina judicial que citan)”.

Y, “De lo expuesto se colige que estamos ante sanciones procesales impuestas a título condicional y como medida de acción psicológica destinada a vencer la resistencia del obligado, disponiendo para ello de los medios conducentes para asegurar la eficacia de la sentencia dictada y que no podría alcanzarse de otro modo. Si bien beneficiarían a la parte interesada, primordialmente se dirigen a salvaguardar la vigencia del principio de autoridad y justicia. 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`, 2º ed., p. 16), no es procedente mantenerla una vez agotada su finalidad ni proyectarla más allá de las derivaciones admitidas en la inconducta 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)” (precedentes del Estrado citados anteriormente), aclarando que la cita del art. 666 bis del anterior código no empece a lo expuesto, pues el actual texto normativo guarda similitud con aquél (art. 804 del Código Civil y Comercial).

Teniendo en cuenta además que dicha medida no había sido propuesta por los accionantes inicialmente y que algunas de las respuestas brindadas desde el organismo nacional a la caja de previsión social provincial para que brinde la información requerida se fueron evacuando durante los años 2017 y 2018, dicha circunstancia pudo haber generado en el oficiado el convencimiento que mediante ellas el organismo previsional provincial brindaría las respuestas solicitadas. Y en relación a este último, nunca fue oficiado a lo largo de éste proceso para que brinde la información solicitada bajo apercibimiento de aplicación de astreintes.

9. Un párrafo aparte merece la orfandad probatoria con que se han planteado las acciones de inconstitucionalidad en estudio.

Nótese que una de las pruebas que finalmente dilatara la resolución de la presente, pero que demuestra a las claras que las acciones diseñadas por el Gobierno provincial finalmente estaban orientadas a regularizar la situación del organismo, han sido las medidas para mejor proveer citadas en el anterior considerando.

Como resultado de esas diligencias se pudo corroborar que la situación del IPAUSS no resultaba ser tan lineal y fácil de resolver como plantean los demandantes.

A través de dichas medidas se informó que el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS), solamente puede ser utilizado para financiar los beneficios gestionados por ANSES en el marco del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), y, que no existen transferencias de aportes entre sistemas administradores de regímenes previsionales que integran el sistema de reciprocidad en el marco del Decreto Ley 9316/46 y sus modificatorias.

Ahora bien, los restantes medios probatorios ofrecidos por los actores tampoco permiten acreditar las afirmaciones vertidas en las demandas o desvirtuar las afirmaciones realizadas por la provincia demandada al momento de realizar la contestación.

Por el contrario, las pruebas producidas en el marco de estos obrados han demostrado que la situación que atravesaba el organismo previsional al momento del dictado de la ley provincial 1068, justificaba la declaración de emergencia cuestionada.

Consecuentemente, voto en sentido negativo.

A la primera cuestión la Sra. juez María del Carmen Battaini dijo que comparte los argumentos desarrollados en el voto precedente y, por tanto, también vota por la negativa.

A la primera cuestión el Juez Carlos Gonzalo Sagastume dijo:

He de adherir a la solución propuesta por el colega que lidera el Acuerdo, en orden a los argumentos y fundamentos plasmados en mi voto del día de la fecha en autos “**CARANCHI, Nicolás Domingo c/ Provincia de Tierra del Fuego AeIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar**”, expediente N° 3236/2016 STJ-SDO y acumulados; los que doy por reproducidos en honor a la brevedad y en atención a que las cuestiones controversiales resultan sustancialmente análogas, con las siguientes particularidades dada la calidad de activos de los aquí demandantes.

1. Del mismo modo he de coincidir con las consideraciones señaladas en lo atinente a la generalidad emergencial del sistema previsional sostenida por el voto preopinante, dado que el organismo de previsión resulta ser el destinatario de los aportes y contribuciones de todos los integrantes de los tres poderes del Estado provincial, municipal y entes descentralizados. De allí que no le asiste razón a los accionantes en cuanto a propugnar sectorizar la crisis del régimen.

2. En lo concerniente a la peculiar crítica dirigida a la tésis del artículo 9° de la ley 1068 en cuanto a la extensión temporal del aporte al Fondo Solidario creado por su artículo 8°, considero que la omisión de la norma de especificar su carácter mensual, en modo alguno permite inferir en el contexto de la emergencia la unicidad de su devengamiento.

Sobre el punto, cabe traer a colación que el Tribunal ha tenido ocasión de mencionar que: *"Por encima de lo que las leyes parecen decir literalmente, es propio de la interpretación indagar lo que ellas dicen jurídicamente; en esta indagación no cabe prescindir de las palabras de la ley, pero tampoco atenerse rigurosamente a ellas, cuando la interpretación razonable y sistemática así lo requiere (C.S.J.N., 28.4.81, 'Ghiano, Juan C. c/ Nación Argentina, Ministerio de Bienestar Social', ED 95-553). Y es razonable que ello sea así, la labor interpretativa debe alcanzar un resultado que concilie a todo el sistema y, dentro de éste, muy especialmente debe tender a resguardar el orden jerárquico de las normas que lo componen. Así, ha podido decirse que 'la interpretación de la ley comprende, además de la armonización de sus preceptos, su conexión con las otras normas que integran el ordenamiento jurídico vigente' (C.S.J.N., 23.4.81, 'Montoto, Carlos E. c/ Alvarez, Ricardo y otros', ED 95-552 en igual sentido Fallos 263:63, 309, 460; 267:478; 281:146; 284:9; 296:22).'* (ver autos 'Banco de la Provincia de Santa Cruz c/ Crespo, Adolfo Bernardo, Weis, Héctor Enrique y Alioto, Carlos Alberto s/ejecutivo', expediente N° 139/96 SR., sentencia del 17 de abril de 1997, registrada en el T° III, F° 129/139)". "Río Chico S.A. c/ Provincia de TDF (D.G.R) s/ Contencioso Administrativo -Medida Cautelar-" expediente N° 2521/2011 STJ - SDO, sentencia del 31 de octubre de 2013, registrada en T° LXXXIV F° 109/119; y "Romero, Marcelo Juan c/ I.P.A.U.S.S. s/Contencioso Administrativo", expediente N° 2693/2012 STJ-SDO, sentencia del 28 de junio de 2016, registrada en T° 98 F° 95/101.

Si bien la letra del precepto no precisa el carácter mensual del aporte adicional extraordinario de emergencia; no ocurre lo propio con el restante articulado que compone el Fondo Solidario que refiere claramente al carácter periódico de la detracción. Ello, según se desprende de la letra del artículo 5° (*"Durante el plazo de la emergencia...abonarán un aporte adicional..."*) y el artículo 8° que en sus diversos incisos consigna la periodicidad del aporte, haciendo alusión en todos ellos a que *"...se les deducirá mensualmente..."*. Del mismo modo el artículo 1° refiere al plazo bianual de la emergencia declarada.

A partir de la trilogía de dispositivos referenciados, fácil es advertir que la finalidad sistémica se orienta al devengamiento mensual del aporte, encolumnándolos en un único sentido y como pertenecientes a un mismo bloque sistémico, acreditado con los artículos a los que hice mención, que concurren

monolíticamente en idéntica dirección. Evidenciado así el verdadero sentido que el parlamentario confiriera a la preceptiva puesta en crisis; y que por cierto se corresponde con el temperamento adoptado al tiempo de aplicar la norma.

Es que, si bien: *“la hermenéutica de las leyes debe practicarse siempre evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras, y adoptando como verdadero el que las concilie y deje a todas con valor y efecto”* (Fallos: 289,125; 292,211; 294,223; 296, 372; 300, 1080; 301, 460 entre otros), lo cierto es que ningún otro cardinal puede darse a la clara letra de la ley, pues el sentido atribuido se conjuga armónicamente con el plexo que las informa.

No dudo en afirmar que la tarea en pos de compatibilizar las distintas disposiciones normativas puede llevar a un razonable apartamiento de su sentido literal para alcanzar, precisamente, la avenencia que debe emerger del conjunto.

En efecto, esta armónica exégesis es la que mejor se adecua al objeto perseguido por el legislador fueguino enderezado a conformar la finalidad buscada o querida por la ley.

3. En relación al artículo 17 por acaecer lo mismo que lo acontecido con los artículos 7º y 14, a los que me referí en la causa citada en el primer párrafo, he de replicar aquellos argumentos, advirtiendo que los accionantes en sus presentaciones no han desarrollado críticas que sustenten el cuestionamiento de la constitucionalidad del artículo 17 no habiendo desplegado fundamentos 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 también el rechazo de la acción en lo atinente a las medidas establecidas por el mismo.

4. Para concluir, expresan los actores que la consolidación de deuda dispuesta por los artículos 18 y 19, permite la suscripción de acuerdos de pago

con un plazo de 180 meses con un interés mínimo; y 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 en su censura 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.

Destaco que le asiste razón a la accionada al señalar que no se explica cómo se vulneran los derechos de los actores con la aplicación de estas medidas. Por ende, sólo examinaré el embate dirigido al procedimiento de sanción a la luz de lo dispuesto por el artículo 70 de nuestra Constitución; por cuanto las restantes cuestiones planteadas refieren a materias propias de política legislativa. Pues no han acreditado los accionantes, de su lado, 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 les traería aparejada, implicando un examen conjetural e hipotético que se encuentra vedado al Tribunal.

A partir de lo expuesto, analizado el aspecto procedimental, es menester destacar que 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.

Como consecuencia de todo lo expuesto, al primer interrogante **voto por la negativa.**

A la segunda cuestión el Juez Javier Darío Muchnik dijo:

Propongo al Acuerdo, entonces, rechazar las acciones de inconstitucionalidad promovidas por Rafael Ernesto Ponce, Pablo Luis Miskulin, Clelia Elizabeth Aguirre, Fabián Rubén Ceferino Pérez, Alejandra Aída Alderete, Roberto Marcelo Kuba, Fernando Sergio Paredes, Raúl Oscar Jerez, Julio César Tossen, Giselda Andrea Zanone, Federico José Libro, Jeremías Morales, Gerardo Miguel Juárez, Marcela Gladis Atriz, Virginia Guadalupe Escudero, René Marcelo Dahas, María José Pazos, Silvana Teresa Straccio, Isabel Noemí Moyano, Néstor Gabriel Frati, Diego Oscar Isorna y José Luis Cenoz contra la Provincia de Tierra del Fuego en tanto solicitan se declare como írrita a la Constitución los arts. 1º, 5º, 7º, 8º, 9º, 14, 16, 17, 19 ss. y cc., y la consolidación de la deuda establecida por el art. 18 y ss., todos de la ley provincial 1068. En cuanto a las costas, deben ser distribuidas en el orden causado, pues los accionantes pudieron creerse con derecho a litigar (art. 78.2. del CPCCLRyM).

Así voto.

A la segunda cuestión los Jueces María del Carmen Battaini y Carlos Gonzalo Sagastume dijeron: que coinciden con la propuesta de fallo emitida en el voto preopinante, votando de idéntico modo.

Con lo que terminó el Acuerdo dictándose la siguiente

SENTENCIA

Ushuaia, 11 de noviembre de 2019.

VISTAS: las consideraciones efectuadas en el Acuerdo que antecede y la votación de las cuestiones planteadas,

EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA

RESUELVE:

1°.- RECHAZAR las acciones de inconstitucionalidad promovidas por Rafael Ernesto Ponce (Expte. N° 3233/2016 SDO), Pablo Luis Miskulin (Expte. N° 3249/2016 SDO), Clelia Elizabeth Aguirre, Fabián Rubén Ceferino Pérez, Alejandra Aída Alderete (Expte. N° 3255/2016 SDO), Roberto Marcelo Kuba (Expte. N° 3231/2016 SDO), Fernando Sergio Paredes (Expte. N° 3250/2016 SDO), Raúl Oscar Jerez (Expte. N° 3232/2016 SDO), Julio César Tossen, Giselda Andrea Zanone, Federico José Libro, Jeremías Morales, Gerardo Miguel Juárez, Marcela Gladis Atriz, Virginia Guadalupe Escudero, René Marcelo Dahas, María José Pazos, Silvana Teresa Straccio, Isabel Noemí Moyano, Néstor Gabriel Frati, Diego Oscar Isorna y José Luis Cenoz (Expte. N° 3264/2016 SDO) contra la Provincia de Tierra del Fuego en tanto solicitan se declare como írrita a la Constitución los arts. 1º, 5º, 7º, 8º, 9º, 14, 16, 17, 19 ss. y cc., y la consolidación de la deuda establecida por el art. 18 y ss., todos de la ley provincial 1068.

2°.- DEJAR SIN EFECTO las astreintes dispuestas en el resolutorio de fs. 449/450 del expediente principal.

3°.- DISTRIBUIR las costas del proceso en el orden causado.

4°.- MANDAR se registre, notifique y cumpla.

Registrado: T° 114 - F° 1/32

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.