

ACUERDO

En la ciudad de Ushuaia, capital de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, a los 25 días del mes de marzo del año 2021, se reúnen los miembros del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, Sres. jueces María del Carmen Battaini y Javier Darío Muchnik, en Acuerdo ordinario para dictar sentencia en los autos caratulados **"Collavino, Ana Lia c/ CPSPTF s/ Contencioso Administrativo"**, Expte. N° 3543/2017 de la Secretaría de Demandas Originarias. El Sr. juez Carlos Gonzalo Sagastume no suscribe el presente por hallarse en uso de licencia.

ANTECEDENTES

I. La Sra. Ana Lia Collavino, mediante letrado apoderado, interpone demanda contencioso administrativa contra la Caja de Previsión Social de la Provincia (fs. 8/32 vta.). Solicita que: se decrete la inconstitucionalidad de la aplicación de la normativa de procedimiento administrativo al presente caso; se decrete la inconstitucionalidad de los arts. 1º, 8º, 15, 17, 26, 27 y 28 de la Ley 1068; se ordene el reintegro de los importes descontados de sus haberes jubilatorios de los meses de enero y hasta la fecha de su presentación y en los meses subsiguientes hasta tanto se resuelva definitivamente la cuestión debatida, en concepto de Fondo Solidario (Código 807) y/o cualquier otra denominación y/o código que se le otorgue en el futuro, con más los intereses que corresponda aplicar desde la fecha en que cada suma fue detraída y hasta la de su efectivo pago, aplicando la tasa activa del Banco Provincia para sus operaciones de descuento de documentos; se ordene la suspensión definitiva de las

retenciones en concepto de Fondo Solidario; se ordene pagar a la actora el haber en su totalidad dentro del quinto día hábil de cada mes; se ordene continuar con la actualización de los haberes de acuerdo a los principios de movilidad y proporcionalidad del art. 51 de la Constitución Provincial en forma simultánea a los aumentos que perciban en sus salarios quien o quienes desempeñen en la actualidad las funciones en mérito a las cuales fue determinado el haber previsional de la actora (escala de Legisladora de la Legislatura de la Provincia) conforme se venía haciendo desde que obtuvo la jubilación ordinaria; y se le liquiden las diferencias resultantes entre lo efectivamente percibido a partir de enero de 2016 y períodos subsiguientes hasta tanto se resuelva definitivamente la cuestión debatida, y lo que hubiera debido percibir de haberse realizado el pago de los incrementos al sector activo en forma concomitante a los mismos o en forma retroactiva con los haberes de julio y diciembre de cada año, incluyendo intereses desde la fecha en que el incremento fue pagado al sector activo y hasta la de su efectivo pago, aplicando la tasa activa del Banco Provincia para las operaciones de descuento de documentos. Pide imposición de costas a la demandada.

La pieza de inicio funda la legitimación y los presupuestos especiales de la acción deducida; sintetiza los argumentos que cimentaron el rechazo del reclamo en sede administrativa; sostiene que resulta inconstitucional y arbitrario aplicar los plazos de caducidad de los recursos y acciones previstos en la Ley 141 desconociendo lo normado por el art. 74 de la Ley 561, que remite a los plazos de prescripción del Sistema Nacional de Previsión, y lo contemplado por el art. 2560 del Código Civil y Comercial; subraya el principio fundamental de la irrenunciabilidad de los derechos del jubilado salvo prescripción, cuya

regulación corresponde a la legislación de fondo, aún en cuestiones administrativas, porque no es materia de derecho público local conforme art. 75 inciso 12 de la Constitución Nacional.

En el breve relato de antecedentes, memora que la jubilación ordinaria se concedió por Resolución del Directorio IPAUSS N° 1051/2010 del 2 de diciembre de 2010, dictada en el expediente Letra "C", N° 1941/2010; el haber se determinó en el 82% del cargo de Legislador, función desempeñada al momento de presentar la renuncia para comenzar a gozar del beneficio jubilatorio y al entrar en vigencia la Ley 1068, se modificó el monto por el descuento practicado en concepto de "Fondo Solidario" y la aplicación del art. 73 de la Constitución Provincial, según surge de los recibos acompañados con el reclamo administrativo.

En la fundamentación jurídica, plantea la inconstitucionalidad del art. 1° de la Ley 1068 en cuanto declara la Emergencia del Sistema de la Seguridad Social de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, porque entiende que no se encuentran reunidos los requisitos respectivos. Afirma que la Legislatura no constató, ni definió la situación de emergencia previsional que formalmente sancionó, que no contaba al efecto con la imprescindible documentación contable y financiera de los órganos de control y no tuvo tratamiento en comisiones, ni deliberación en el recinto. Niega que la normativa persiga un fin público que consulte los superiores y generales intereses del sistema previsional provincial, y tacha de falaces los fundamentos del Mensaje de Elevación N° 01/2016 de la Gobernadora, que remitió el proyecto de ley y culminó con su sanción, pues el verdadero motivo que genera la falta de fondos para abonar los haberes jubilatorios, dice, es la falta de remisión o

remisión tardía de los aportes y contribuciones por parte del Estado Provincial y de sus organismos. Indica que el plazo de 2 años de duración de la emergencia, prorrogable por 2 años más no resulta razonable ante la condición alimentaria de los derechos de la clase pasiva. Por último, aduce que son irrazonables los medios restrictivos que introduce la emergencia porque para asegurar la sustentabilidad del sistema bastó con las reformas introducidas al régimen general por las Leyes 947 y 1076; reitera que la escasez de fondos para el pago de jubilaciones dentro del quinto día se debe al incumplimiento de las administraciones del régimen en la remisión de aportes y contribuciones y que es obligación de éstas saldar tales deudas; asevera que la demandada tiene un déficit de caja de un mes y que le corresponde al Poder Ejecutivo hallar el modo de obtener ese faltante y consigna que tampoco hacía falta declarar la emergencia para ordenar la separación de los sistemas previsional y asistencial. Concluye que no son válidos los motivos esgrimidos para sustentar la declaración controvertida, que ésta avanza sobre los derechos y garantías de los jubilados, favorece a los deudores morosos del organismo previsional al consolidar sus deudas y dispone arbitraria e irrazonablemente del patrimonio intangible de la demandada. Interpreta que el DNU N° 406/2016, al fijar una propuesta para la eliminación de la detracción del quince por ciento (15%) practicada sobre recursos coparticipables a las provincias, desacredita la declaración de emergencia del sistema previsional.

En el siguiente apartado, expone sobre la inconstitucionalidad del art. 8° de la Ley 1068 por afectar el derecho de propiedad contemplado en los arts. 14 inciso 13 de la Constitución Provincial, 14 bis y 17 de la Constitución Nacional y 21 del Pacto de San José de Costa Rica, como

también el principio de proporcionalidad consagrado en el art. 51 de la Carta Magna local. Proclama que la quita en sus haberes por aplicación del precepto cuestionado afecta el derecho adquirido a que se les sigan liquidando tal como fueron determinados inicialmente.

A continuación, esgrime la inconstitucionalidad del art. 15 de la Ley de Emergencia Previsional y de la Disposición Presidente IPAUSS N° 77/2016, en tanto fijan un cronograma de pago a los afiliados pasivos, por el que perciben sus haberes con una postergación de un mes entero. Apunta que el diferimiento carece de razonabilidad e importa un exceso reglamentario del legislador frente al pago dentro del quinto día que el Estrado ordenó en el precedente *“Fernández, Luis Alejandro y Otros c/ IPAUSS s/ Medida autosatisfactiva”*.

Reputa inconstitucional el art. 17, primer párrafo, de la Ley 1068 porque modifica la liquidación según los términos bajo los que fue concedida su jubilación ordinaria y fija una metodología de cálculo de movilidad distinta de la que corresponde por el Formulario de Determinación de Haber Inicial confeccionado en el expediente previsional. Refiere que así se avanza sobre la proporcionalidad y sus derechos adquiridos.

Tacha por írrito el art. 17, segundo párrafo, de la Ley 1068 que prevé el ajuste semestral de la movilidad, denota el palmario perjuicio que la disposición provoca frente a la inflación y la reglamentación inadecuada de aquel principio.

En el tratamiento de cada agravio reitera la pretensión de liquidación y pago de los importes deducidos por las normas tachadas como inconstitucionales, con retroactivos, actualización e intereses.

En último orden, afirma que los arts. 26, 27 y 28 de la Ley 1068, en tanto disponen que el producido por la emisión del “*Bono de Consolidación*” sea destinado a la inversión en planes de vivienda y créditos hipotecarios con ese destino, colisionan con la garantía de intangibilidad de los recursos que conforman el patrimonio de la caja previsional, vulneran los arts. 50 y 51 de la Constitución Provincial, y afectan en el corto, mediano o largo plazo sus intereses como jubilada y los de la clase pasiva en general.

Repasa los fundamentos expuestos y añade que el plexo cuestionado produce una discriminación contraria a las bases del sistema previsional: entre los activos, porque los aportes solidarios se aplican diferencialmente según la edad del aportante sin perjuicio de que los aportes y contribuciones son idénticos porcentualmente para todos ellos; y entre los pasivos, porque los que perciben haberes inferiores a \$ 40.000 no deben aportar solidariamente y continúan percibiendo el 82% si es jubilación o el 75% si es pensión, mientras que al resto se les ha reducido el emolumento.

Enumera las normas de derecho que solventan su reclamo; ofrece prueba; formaliza reserva del caso federal e internacional y pide que se admitan sus pretensiones, con costas a la demandada.

II. Declarada la admisibilidad formal de la demanda contencioso administrativa, se dispuso correr traslado a la Caja de Previsión Social de la Provincia de Tierra del Fuego y comunicar por oficio al Sr. Fiscal de Estado (fs. 39/40).

III. La demandada contesta mediante letrado que actúa en el doble carácter de apoderado y patrocinante (fs. 202/218). Tras la negativa genérica y específica de los hechos afirmados por la demandante, se explaya sobre la improcedencia de la acción e indica que la ley atacada es una herramienta de carácter excepcional adoptada por el legislador para poner freno al desequilibrio puesto de manifiesto entre la cantidad de agentes activos aportantes al régimen y beneficiarios pasivos, y afrontar el déficit proyectado para los años 2016 (\$ 287.490.692) y 2017 (\$ 550.000.000). Sintetiza las pretensiones deducidas y remarca la presunción de legitimidad de que goza la ley, atributo que impone considerar la declaración de inconstitucionalidad como *ultima ratio* del ordenamiento jurídico.

A continuación, explicita los argumentos jurídicos de esa parte.

Por un lado, asevera que la aplicación de las normas de procedimiento administrativo no vulnera la condición de jubilada de la actora pues ésta es independiente de la reglas del proceso al cual jurídicamente debe someterse. Puntualiza que el reclamo interpuesto en fecha 23 de mayo de 2017 es temporáneo en relación a los haberes liquidados a partir de abril de ese año pero extemporáneo respecto a los meses de enero 2016 a marzo 2017. Precisa que el razonamiento de la parte contraria no explica cómo sortear la valla temporal del art. 149 de la

Ley 141, que la obligaba reclamar dentro de los 30 días siguientes a cada liquidación, máxime teniendo en cuenta la prescripción del art. 10 del CCA. Concluye que la accionante no puede alegar su propia torpeza por haber omitido reclamar en debido tiempo y forma.

Por otro lado, afirma que el art. 1º de la Ley N° 1068 cumple las exigencias de transitoriedad, de probada situación de emergencia y de interés público elaboradas por la Corte Suprema en base a la hermenéutica constitucional. Refiere a los Informes del Tribunal de Cuentas, del Ministerio de Economía y los Estudios Actuariales al 2009 y 2015 que evidenciaron la crisis del sistema previsional; defiende la razonabilidad de la declaración y de las medidas adoptadas.

Resalta que el aporte solidario de los activos -art. 5º- y el aporte extraordinario de emergencia previsional de los pasivos -art. 8º- son transitorios y generales; también que los criterios distintivos toman en cuenta si el afiliado aportante goza del beneficio previsional o si lo gozará en el futuro, cuál es la cantidad de años que tiene aportados y los que deberá aportar para obtener la prestación, la edad con la que accedió al sistema en función de la duración del beneficio, el acceso con condiciones más favorables que las que habrá a futuro, todo en miras al principio de solidaridad con que se tiñe el régimen. Detalla que la distinción por capacidad contributiva de los aportantes es razonable y que se ha establecido un aporte máximo del 15% que no supera la valla de la confiscatoriedad vista bajo el prisma de la emergencia declarada por el legislador.

Alude a los indicadores de sustentabilidad desarrollados en el Informe de la Actuaría María Sol Rodríguez del que surge que una relación menor a 3,65 activos por pasivo implica un déficit económico estructural para el organismo previsional y la proyección de recursos y gastos para 2016 y 2017 que resulta positiva a partir de las herramientas de emergencia.

Niega que el art. 15 de la Ley 1068 y las Disposiciones de Presidencia N° 77/2016, 486/2016, 689/2016 y 955/2016, que fijan los sucesivos cronogramas de pago de haberes previsionales durante la emergencia, resulten inconstitucionales. Dice que cada una de estas medidas permitió mejorar las anteriores, aportó regularidad y certeza a la percepción e importó una reglamentación al ejercicio de derechos que no lesiona la Constitución.

Con respecto al art. 17 de la Ley 1068 consigna que se reglamentó por Decreto N° 198/16 publicado el 4 de febrero de 2016 que determinó dos oportunidades de actualización en el año y siempre que los haberes del personal en actividad tomados como testigo sufran variación, y adoptó el 1° de julio de 2016 como primera fecha para la aplicación de la movilidad. Afirma que los derechos no son absolutos, que el nuevo régimen nacido de una emergencia importa una reglamentación ajustada al principio de legalidad y de razonabilidad y que se encuentra en sintonía con las previsiones de la Ley N° 26.417, modificatoria de la 24.241.

Descarta la deficiencia constitucional endilgada a los arts. 26, 27 y 28 de la Ley de Emergencia porque entiende que el camino fue considerado conveniente por el legislador.

Finalmente, ofrece prueba, efectúa reserva del caso federal y solicita el rechazo de la demanda.

IV. La accionante contesta el traslado de la documental acompañada por la demandada (fs. 220/221), y la causa se abre a prueba (fs. 222/vta.).

V. En el curso de la etapa probatoria, el letrado apoderado de la Sra. Ana Lia Collavino denuncia como hecho nuevo la sanción de la Ley 1210 y pide que al dictar sentencia se declare la inconstitucionalidad de lo normado en el art. 6º de ese plexo o su inaplicabilidad respecto del haber previsional de la nombrada y que se ordene la liquidación y pago de la movilidad con retroactividad al mes de enero de 2018, en forma simultánea a los aumentos que percibe en su salario el personal escala Legislador de la Legislatura provincial, con más actualización e intereses desde que cada suma es debida (fs. 837/839).

La CPSPTF contesta el traslado de rigor, resalta que la incidencia pretende incorporar una nueva pretensión sin cumplir el previo agotamiento de la instancia administrativa; apunta que la accionante no ha probado que el sistema de movilidad implementado torne sus haberes inoperantes o muy poco satisfactorios o que no le permita mantener un nivel de vida digno y reitera consideraciones realizadas en la contestación de demanda sobre la constitucionalidad del art. 17 de la Ley 1068, que se aplican al art. 6º de la Ley 1210 (fs. 846/848).

VI. También durante la etapa probatoria, la demandada denuncia como hecho nuevo el dictado de las Disposiciones de Presidencia N° 1246 del 3 de diciembre de 2018 -que fija el cronograma de pago de haberes jubilatorios en dos fechas en función del monto percibido- y N° 355 del 1° de marzo de 2019 -que deja sin efecto el pago escalonado y determina una fecha única entre el primer y quinto día hábil del mes inmediato posterior al que corresponda la liquidación de los emolumentos- (fs. 880 y 892).

Sustanciadas las presentaciones, el mandatario de la actora las contesta y remite a los fundamentos expresados en la demanda sobre la inconstitucionalidad del art. 15 de la Ley 1068 (fs. 885 y 894, respectivamente).

VII. Certificada la prueba producida (fs. 924/vta.), los autos se ponen para alegar, actividad que ejercen ambas partes (ver fs. 928/935 -la actora- y fs. 936/940 vta. -la demandada-).

VIII. El Sr. Fiscal ante el Estrado emite dictamen y, por imperio del art. 37 de la Ley 110 remite a lo decidido en autos “*Caranchi*” -N° 3236- y “*Ponce*” -N° 3233- de la Secretaría de Demandas Originarias, sin perjuicio de dejar a salvo su opinión en contrario allí consignada (fs. 942).

IX. Con el llamado de autos para el dictado de la sentencia y el sorteo del orden de estudio y votación (fs. 945 y 946), el Tribunal resolvió considerar y votar las siguientes

CUESTIONES

Primera: *¿Es procedente la demanda interpuesta?*

Segunda: *¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?*

A la primera cuestión la Sra. juez María del Carmen Battaini dijo:

1. La Sra. Ana Lia Collavino controvierte la invocación del art. 149 de la Ley 141 en el tratamiento del reclamo administrativo previo a la presente acción y cuestiona la aplicación a sus haberes previsionales de distintas normas contenidas en la Ley 1068. A saber: la declaración de emergencia del art. 1º, el aporte extraordinario del art. 8º, el sistema de pago conforme cronograma del art. 15, la modalidad de movilidad del art. 17. También invoca la inconstitucionalidad de los arts. 26, 27 y 28.

Planteos sustancialmente análogos han sido zanjados en múltiples pronunciamientos firmes de este Tribunal.

Razones de coherencia, congruencia y economía procesal aconsejan reiterar la doctrina ya sentada, con las adecuaciones que este caso justifica.

2. En primer orden, y en coincidencia con lo pretendido por la actora, corresponde señalar que el art. 149 de la Ley de Procedimiento Administrativo no circunscribe el examen del presente caso que está alcanzado por el criterio sentado por el Estrado en las causas **“Pincol, Magdalena del Carmen c/ CPSPTF s/Contencioso Administrativo”** (expediente N° 3765/2018 STJ-SDO, resolución del 28 de junio de 2019, registrada en T° 111, F° 170/172), **“Wilder, Ricardo Alberto c/ CPSPTF**

s/ Contencioso Administrativo” (expediente N° 3965/2019 STJ-SDO, resolución del 19 de agosto de 2020, registrada en T° 118, F° 61/66) y **“Millar Paredes, Deise Margot c/ CPSPTF s/ Contencioso Administrativo”** (expediente STJ-SDO N° 4136/19 y sus acumulados, resolución del 18 de setiembre de 2020, registrada en T° 118, F° 123/129), entre otros.

De conformidad con ese temperamento, las tachas de inconstitucionalidad se abordan en este pronunciamiento con alcance comprensivo de todos los emolumentos jubilatorios liquidados a la accionante desde el mes de enero de 2016 y al amparo de la Ley 1068, por no resultar aplicable el plazo de aquél precepto al reclamo deducido para el agotamiento de la vía administrativa previa, en función de las normas de prescripción y principios que informan las pretensiones previsionales en estudio.

3. La compatibilidad de los arts. 1°, 8°, 15 y 17 de la Ley de Emergencia del Sistema de la Seguridad Social provincial con la Constitución de Tierra del Fuego ha sido declarada por este Tribunal en autos **“Caranchi, Nicolás Domingo c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar”** (expediente STJ-SDO N° 3236/2016 y sus acumulados, sentencia del 11 de noviembre de 2019, registrada en T° CXIII F° 150/183), **“Ponce, Rafael Ernesto c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar”** (expediente STJ-SDO N° 3233/2016 y sus acumulados, sentencia de la misma fecha, registrada en T° CXIV F° 1/32), **“Vandoni, Estela Maris c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad – Medida Cautelar”** (expediente STJ-SDO N° 3228/16, sentencia del 6 de mayo de 2020,

registrada en T° 115 F° 186/213), y más recientemente en "**Penedo, Mónica Cristina c/ CPSPTF s/ Contencioso Administrativo-Medida Cautelar**" (expediente STJ-SDO N° 3500/17, sentencia del 16 de diciembre de 2020, registrada en T° CXXI F° 96/114), entre muchos otros.

4. El art. 1° declaró la situación de excepción por un plazo de dos (2) años desde la fecha de sanción. La Legislatura, previo informe del Poder Ejecutivo, podía prorrogarla por única vez por otros dos (2) años, extremo que finalmente se instrumentó mediante la Ley 1190, a partir del día 1° de enero de 2018, aunque limitada a la vigencia de los artículos 2°, 3°, 4°, 6°, 10, 15, 16, 22 y 24 de la Ley 1068. A partir del 1° de enero de 2020 rige la Ley N° 1302 que declara la Emergencia del Sistema de la Previsión Social de la Provincia por el lapso de dos (2) años y consagra algunas prescripciones análogas a las de los ordenamientos precedentes.

Esa declaración resultó legítima, pues se dictó por el órgano constitucionalmente competente al efecto, en base a una situación de crisis documentada, por un tiempo determinado y se tradujo en múltiples medidas de variada proyección temporal, concretamente tendientes a preservar el interés público que subyace en el regular funcionamiento de las prestaciones locales de seguridad social.

Sin perjuicio de sus apreciaciones personales en cuanto a las causas que generaron la coyuntura crítica, la accionante no ha desacreditado en la etapa probatoria las conclusiones de los informes profesionales y de los actos que abonaron la falta de sustentabilidad del sistema, como consecuencia del déficit estructural que presentaba y las perspectivas de agravamiento en el supuesto de no adoptarse medidas

categorías de fondo. Tales, los explícitos fundamentos e implicancias de la emergencia declarada que obran incorporados como documental e informativa (fs. 51/189 y 317/377).

Más aún, la informativa producida a requerimiento de la actora y consistente en asuntos legislativos varios vinculados con una propuesta de modificación de los arts. 8º, 9º y 17 de Ley 1068, proyecto de presupuesto del ejercicio 2017, diario de sesiones del tratamiento de este último, Convenio de Adecuación y Financiamiento del Sistema Previsional de la Provincia suscripto con el Estado Nacional (fs. 380/823) evidencia que las condiciones que originaron la sanción del ordenamiento de emergencia se mantenían en ese período, que el sector previsional recibió de distintas fuentes asistencia y recursos extraordinarios para su sostenimiento, que los aportes solidarios a cargo de empleados activos y jubilados y el sistema de movilidad de haberes jubilatorios se pusieron en revisión luego de un año de su implementación efectiva a fin de verificar la necesidad de su mantenimiento, pero sin cuestionar la validez de origen de esas medidas. Y, en definitiva, vale resaltar, ese seguimiento de las herramientas condujo en el tiempo a la sanción de la Ley 1190 -que no prorrogó a partir de 2018 la vigencia de los arts. 8º y 9º de la Ley 1068- y de la Ley 1285 -que suprimió la semestralidad del art. 17 de la Ley 1068-.

Luego, en cuanto a los medios alternativos a la emergencia que se postulan en la demanda (Ley 947, Ley 1076, DNU 406/2016, cumplimiento de las administraciones del régimen en la remisión de aportes y contribuciones), ellos no tributaban a la superación del resultado negativo con la inmediatez que exigía el pago regular de las prestaciones ya acordadas y con la sostenibilidad que imponían los nuevos beneficios

a otorgar. En otras palabras, la accionante propugna caminos de mediano y largo término pero no explica con qué caudales afrontaría el organismo previsional las exigencias del corto plazo, visión integral que sí contenía la legislación atacada.

En definitiva, la crisis ha sido reconocida en la demanda analizada y la óptica asumida con respecto al origen de ella y a las alternativas para superarla no alcanza para soslayar la probada insuficiencia de recursos líquidos y disponibles para que la demandada sufragara sus obligaciones, ni torna irrazonable e inconstitucional la declaración de emergencia.

5. Con relación al art. 8º solo se aplicó durante los años 2016 y 2017, lo que evidencia la limitación temporal de su impacto en el haber de la demandante.

El diseño del legislador se orientó a disminuir los egresos del organismo demandado a través de ese mecanismo e incrementar los ingresos con el aumento en los aportes del personal y los recursos impositivos creados en la Ley N° 1069, a la par de la modificación del régimen jubilatorio.

En ese contexto y a esos fines, el parámetro del monto del haber de pasividad para generar la deducción del aporte especial, variable y progresivo con destino al Fondo Solidario, resultó racional y razonable; los distintos incisos contemplaron tópicos tales como el monto de la prestación, la edad de acceso a la jubilación, el tipo de beneficio y los años de aporte. Ello demuestra, entonces, que no hubo afectación del principio constitucional de igualdad, pues se abarcó con amplitud a los

distintos grupos de pasivos provinciales, sujetándolos a sufragar solidaria y transitoriamente, pero no de manera exclusiva, el desequilibrio que los afectaba a ellos mismos.

Además, la parte final del art. 8° prescribía que *“...Los presentes aportes extraordinarios en ningún caso serán acumulativos ni podrá su aplicación superar el quince por ciento (15%)”*. Es decir que expresamente regló un máximo para el concepto en trato.

Sobre el punto se impone memorar que este Tribunal -con cita de la Corte Nacional- aceptó descuentos de porcentajes cercanos al 30 % en activos (ver autos **“Porta, Lucía y otros c/ Poder Ejecutivo Provincial s/ Contencioso Administrativo s/ Recurso de Queja”** -expediente N° 1077/08 STJ-SR, sentencia del 14 de mayo de 2008, registrada en T° XIV, F° 291/299) y una detracción del orden del 20 % en los haberes jubilatorios (ver autos **“Magaldi, Enzo Oliver c/ I.P.P.S. s/ Amparo s/ Recurso de Queja”** expediente N° 539/02 STJ-SR, y sus acumulados, sentencia del 6 de marzo de 2006, registrada en T° XII, F° 57/68).

Las constancias del Libro de Sueldos y el informe producido por el Dpto. Haberes de la Caja acreditan que el aporte solidario de la actora durante los períodos enero de 2016 a diciembre de 2017, en ningún caso superó el 15% (fs. 256 y 271/298), es decir que la aplicación del art. 8° no solo se ajustó a la frontera legal, sino que tampoco provocó resultado confiscatorio en los lapsos temporales apuntados.

Por otra parte, la doctrina judicial invocada en la demanda tiene una proyección compatible con la plena validez de la ley de emergencia

que no trastoca el núcleo del haber inicial determinado a la beneficiaria, ni de la movilidad devengada antes de su vigencia, sino que limita transitoriamente y a futuro el emolumento jubilatorio a través del aporte tratado en este apartado y mediante el mecanismo del art. 17 de la Ley 1068 que se desarrolla en el considerando 7.

En ese sentido, la Corte ha receptado la legitimidad de distintas modalidades de reducción, a condición de que no produzcan resultado confiscatorio. Y ha resuelto que es de incumbencia del Congreso reglamentar el art. 14 bis de la Constitución Nacional y establecer el modo de hacer efectiva la adecuación en el tiempo de las prestaciones otorgadas *“sin que pueda invocarse un derecho adquirido a que el haber siga siendo determinado para el futuro por las mismas reglas vigentes al tiempo del cese en la actividad (Fallos: 308:885; 311:1213; 320:2825 y sus citas”* (Fallos 326:1431 **“Cassella”** -2003-). En esta oportunidad también aclaró *“13) Que esta Corte ha sentado la doctrina de que si bien el derecho a los beneficios previsionales una vez acordados integra el patrimonio de su titular y no puede ser desconocido por una ley posterior, el alcance de dicha protección no abarca en igual grado a la cuantía de los haberes, toda vez que pueden ser limitados en lo sucesivo en la medida en que intereses superiores así lo requieran y sólo cuando la resolución no resulte confiscatoria o arbitrariamente desproporcionada (Fallos: 300:616; 303:1155; 312:194; 319:3241; 320:2825; 324:1177).”*.

En mérito a lo fundamentado, concluyo que la tacha no debe ser acogida, que no procede el reintegro de los importes descontados en concepto de Fondo Solidario (Código 807), y que resulta abstracto

expedirse sobre la suspensión definitiva de las retenciones porque el rubro solo estuvo vigente hasta diciembre de 2017.

Llegados a este punto, conviene señalar que en el objeto de este proceso no se incluye la inconstitucionalidad del art. 7° de la Ley 1068 porque la actora no lo invoca y funda en el escrito promotor, pese a la tangencial mención del precepto que formula en el alegato, ni ha sido habilitada oportunamente su revisión.

6. En orden al art. 15 de la Ley N° 1068, la disposición autoriza al organismo previsional a establecer, por el plazo de la emergencia, un cronograma de pago de haberes que permita el desdoblamiento de fechas para los beneficiarios en base a su documento o monto del haber, prescribe que debe respetarse la regularidad y atención prioritaria a los jubilados de menores ingresos y precisa el alcance general de ese cronograma, incluyendo a los casos de fechas de pago determinadas judicialmente.

La postulación de inconstitucionalidad no identifica cuál sería la oposición normativa advertida en la autorización; ni cómo impacta la modalidad en los principios de irreductibilidad, movilidad y proporcionalidad de los beneficios o en los atributos de generalidad, uniformidad y equidad del sistema que garantiza el art. 51 de la Constitución Provincial; no demuestra la irrazonabilidad de los criterios organizativos, ni de las finalidades que expresa la norma.

Por otra parte, conforme la prueba colectada, este mecanismo redundó en certidumbre y previsibilidad para todo el universo de pasivos y

permitió, progresivamente, adelantar las fechas de pago mensual para el conjunto de los jubilados del sistema provincial, hasta garantizar la atención íntegra dentro del quinto día hábil del mes posterior al que corresponda la liquidación de haberes -ver Disposición de Presidencia N° 355 del 1° de marzo de 2019 que corre a fs. 891-.

El panorama ilustrado resta elemental fundabilidad a la tacha, en miras a la gravedad del defecto constitucional que se atribuye, priva de afectación concreta a la demandante para justificar la no aplicación del dispositivo y vacía de contenido la pretensión de condena al pago de los haberes, en su totalidad, dentro del quinto día hábil de cada mes.

7. La actora tampoco lleva razón en el planteo de inconstitucionalidad dirigido contra el art. 17 de la Ley 1068. El precepto prevé, por un lado, que para los ajustes de movilidad se aplicará el 82 % de la equivalencia establecida para la jubilación ordinaria; y por otro, que la operación se practicará semestralmente durante el plazo de la emergencia.

La interesada interpreta que en función del art. 17 de la Ley 1068, sus emolumentos pueden referenciarse con la proporcionalidad que establece el art. 13 de la Ley 1076, pero ello no se desprende de la letra normativa, ni de su aplicación concreta por parte de la demandada, de suerte tal que no configura un fundamento atendible para cuestionar la validez constitucional de la disposición.

El precepto legal se integra con el Anexo I del Decreto N° 198/16, conforme al cual la actualización se realiza a partir de los haberes que

comienzan a devengarse desde el 1º de enero y desde el 1º de julio, en la medida en que sufran variación los haberes del personal en actividad que se desempeña en la categoría y/o función considerada para la determinación del haber inicial, dentro de las administraciones indicadas y en el respectivo escalafón durante el semestre anterior a las fechas de movilidad dispuestas. Asimismo, fija el 1º de julio de 2016 como primera data para la aplicación de la movilidad de los haberes previsionales.

El mecanismo no quebranta los principios del art. 51 de la Constitución Provincial, pues conforme tiene dicho este Cuerpo -con cita de Bidart Campos- incumbe al legislador determinar los sistemas de movilidad respectivos, sea por aplicación de coeficientes, montos sobre la base de porcentajes referidos a la remuneración actual que corresponde a la actividad cumplida por jubilado, etc. (ver causas “**Maio, Patricia Adriana c/ IPAUSS s/ Contencioso Administrativo**”, expediente N° 3434/2016 STJ-SDO, sentencia del 14 de mayo de 2020, registrada en T° CXVI, F° 67/88; “**Lerario, Francisco Tomás c/ CPSPTF s/ Contencioso Administrativo**”, expediente N° 3525/2017 STJ-SDO, sentencia del 25 de junio de 2020, registrada en T° CXVII, F° 69/94, entre otras).

El sistema asegura una traslación de los aumentos de activos a pasivos en lapsos temporales razonables que coadyuvan a la satisfacción temporánea e íntegra de las prestaciones. Véase que el cálculo, que a modo de simulación realiza la actora al alegar, no resulta adecuado pues siempre acaece un retraso temporal entre el aumento a los activos y su replicación en los pasivos, por razones operativas de información, contables y de efectiva aportación, lógicamente expuestas en la contestación de demanda.

A esta altura, cuadra remarcar que en el expediente ahora examinado no se ventila la pretensión de inconstitucionalidad y/o de inaplicabilidad del art. 6° de la Ley 1210 -que en 2018 introdujo la pauta semestral al régimen jubilatorio general y fue derogado por el art. 3° de la Ley 1285 en 2019-. La invocación de aquel dispositivo por parte de la actora fue admitida con remisión a lo resuelto en la causa “**Grandoli José María c/ IPAUSS s/ Contencioso Administrativo**” (expediente STJ-SDO N° 3355/16, resolución del 20 de agosto de 2019, registrada en T° 112, F° 115/116), donde se dejó en claro que la incorporación no entrañaba la inserción de una nueva pretensión procesal ni alteraba la extensión de la admisibilidad formal de la demanda contencioso administrativa declarada de conformidad con el art. 30 del CCA. Así vista, entonces, la norma no coadyuva a la pregonada invalidez del art. 17 de la Ley 1068.

Una consideración semejante merece la inaplicabilidad del segundo párrafo del art. 46 de la Ley 561, modificado por el art. 1° de la Ley 1285, que la actora introduce en los alegatos, toda vez que no constituye una pretensión debidamente propuesta y resulta extraña a la litis trabada. Sin perjuicio de ello, no es inoportuno señalar que este plexo repuso el mecanismo de actualización originario (ver art. 1°, primer párrafo).

Por último, resta señalar que el art. 17 de la Ley de Emergencia tampoco vulnera la jurisprudencia de la Corte citada por la demandante.

En “**De Andreis**” -2007-, el Alto Tribunal ordenó convertir el beneficio ordinario en docente pese a que este régimen había sido

derogado, porque la actora llegó a cumplir la edad requerida por él, antes de la derogación; y con relación a topes y movilidad remitió al alcance y comprensión señalados en Fallos 326:4035 “**Pildain**” -2003- y Fallos 328:3975 “**Brochetta**” -2005-, es decir, a las leyes vigentes con posterioridad al cese. En estas situaciones y, en Fallos 328:3985 “**Redondo de Negri**” -2005-, mediaron modificaciones normativas previsionales con posterioridad a la desvinculación laboral de los jubilados.

En líneas generales, los decisorios sentaron la distinción entre el haber inicial -y, eventualmente, su transformación- y las vicisitudes posteriores sobre ese haber -topes, movilidad-, vinculando el primero al plexo vigente al cese y aceptando que las últimas puedan sujetarse a regímenes posteriores. Es decir que, para la recomposición de los emolumentos jubilatorios se ha validado como regla la aplicación de nuevas regulaciones mediante las cuales el legislador decida encauzar la dinámica de la materia, en tanto no desnaturalicen el derecho -Fallos 307:274 “Volonté”, 308:1848, “Rolón Zappa”, 328:2833 “Sánchez”, 329:3089 y 330:4866 “Badaro”, 332:1914 “Elliff”, entre muchos otros-.

El mecanismo estudiado localmente se aviene a dicha inteligencia, a la excepcionalidad del marco normativo en que se inserta y al juego conjunto de los principios que rigen los beneficios previsionales, con los caracteres de generalidad, uniformidad y equidad del sistema, conforme el art. 51 de la Constitución Provincial.

En definitiva, la norma no desconoce la referenciación inicial de la prestación acordada a la accionante y la periodicidad que establece no

acarrea, *per se*, un desequilibrio irrazonable, desproporcionado, y mucho menos confiscatorio de aquélla.

8. Con respecto a la invalidez atribuida a los arts. 26, 27 y 28 de la Ley de Emergencia y como sostuve en "**Grandoli, José María c/ IPAUSS s/ Contencioso Administrativo**" (expediente N° 3355/16 y sus acumulados, sentencia del 16 de diciembre de 2020, registrada en T° CXXI F° 147/166), el art. 1° de la Ley 1190 prescribe *"Las medidas e instrumentos previstos en el Título III de dicha ley, en razón de sus alcances y efectos a largo plazo, y su autonomía normativa se encuentran sujetas al cumplimiento de sus propósitos, mantendrán su vigencia hasta la efectiva implementación de los mecanismos allí previstos y en la medida del cumplimiento de los objetivos que se propone alcanzar"*.

El Fideicomiso para el Desarrollo Habitacional se encuentra, entonces vigente, pero ni en la demanda, ni durante el proceso se han aportado argumentos sobre la pretensa afectación que los preceptos infligen a la actora y ello importa una exigencia liminar del proceso de condena deducido. Por otro lado, el Estrado no está llamado a sustituir el criterio legislativo en la elección de los medios aptos para compatibilizar las exigencias actuales y futuras del régimen previsional. Ello importaría poner en riesgo el delicado balance republicano de poderes.

Por lo demás, esa comprensión legislativa general de derechos, obligaciones e intereses, superadora del análisis estático e individualista, no se adecua con las alternativas propuestas por la demandante consistentes en aplicar los ingresos de los Bonos de Consolidación de Deudas de la Seguridad Social al pago de beneficios actuales o

destinarlos a la inversión que el organismo previsional considere pertinente. La primera es una opción de corto alcance que trastoca la naturaleza de capitalización del recurso para afectarlo a gastos corrientes y no garantiza el flujo regular de caudales para atender el mediano y largo plazo de las prestaciones jubilatorias; y la segunda es una decisión de mérito que, en el lapso de la emergencia, ejerce la Legislatura Provincial, en miras al fin tuitivo del Sistema de Previsión que define al conjunto de herramientas adoptadas en la Ley 1068.

En suma estas disposiciones no quebrantan la intangibilidad del patrimonio de la Caja Previsional que delinea el art. 51° de la Carta Magna local pues enfocan las obligaciones específicas actuales y futuras; la finalidad explícita de los arts. 26, 27 y 28 es razonable; y los medios consagrados se adaptan a ese objetivo.

Por todo lo argumentado, a la primera cuestión **voto por la negativa.**

A la primera cuestión el Sr. juez Javier Darío Muchnik dijo:

Comparto los argumentos desarrollados por la Dra. Battaini que coinciden con mis ponencias en autos **"Maffei, Horacio Rubén c/ CPSPTF s/ Contencioso Administrativo"** (expediente N° 3550/2017 de la Secretaría de Demandas Originarias, sentencia del 16 de diciembre de 2020, registrada en T° CXXI F° 185/213) y **"Alberti, Mónica Silvia c/ CPSPTF s/ Contencioso Administrativo"**, (expediente N° 3628/2018 de la Secretaría de Demandas Originarias, sentencia del 21 de octubre de 2020, registrada en T° CXIX F° 83/106), las que doy por reproducidas en

honor a la brevedad y en atención a que las cuestiones controversiales resultan ser sustancialmente análogas a las allí resueltas.

En consecuencia, me pronuncio **por la negativa**.

A la segunda cuestión la Sra. juez María del Carmen Battaini dijo:

Propongo al acuerdo, entonces, rechazar la demanda contencioso administrativa promovida por Ana Lia Collavino contra la Caja de Previsión Social de la Provincia de Tierra del Fuego, en tanto pretende la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 1º, 8º, 15, 17, 26, 27 y 28 de la Ley 1068 y el reintegro de los importes descontados en base a esas normas, sus retroactivos e intereses. En cuanto a las costas, deben ser distribuidas en el orden causado, de conformidad a lo establecido en los artículos 16 de la Ley 1068, 1º de la Ley 1190 y 9º de la Ley 1302.

Así voto.

A la segunda cuestión el Sr. juez Javier Darío Muchnik dijo: que coincide 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, 25 de marzo de 2021.

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

EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA

RESUELVE:

1°.- RECHAZAR la demanda contencioso administrativa promovida por la Sra. Ana Lia Collavino contra la Caja de Previsión Social de la Provincia de Tierra del Fuego, por medio de la cual persigue la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 1º, 8º, 15, 17, 26, 27 y 28 de la Ley 1068 y el reintegro de los importes descontados en base a esas normas, sus retroactivos e intereses.

2°.- DISTRIBUIR las costas del proceso en el orden causado.

3°.- MANDAR se registre, notifique y cumpla.

Registrado: Tº 124 - Fº 107/120

Fdo: Dr. Javier Darío Muchnik Presidente STJ., **Dra. María del Carmen Battaini** Vicepresidente STJ.

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