En la Provincia de Santa Fe, a los tres días del mes de agosto del año dos mil veintiséis, los señores Ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia, doctores Jorge Camilo Baclini, Daniel Aníbal Erbetta, Roberto Héctor Falistocco, Eduardo Guillermo Spuler, Rubén Luis Weder y Margarita Elsa Zabalza, con la presidencia del titular doctor Rafael Francisco Gutiérrez, acordaron dictar sentencia en los autos caratulados "RAMON, ELENA VIRGINIA ENRIQUETA contra PROVINCIA DE SANTA FE Y OTROS -AMPAROS (CUIJ 21-04242094-5) sobre -RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD (CONCEDIDO POR LA CÁMARA)" (Expte. C.S.J. CUIJ N°: 21-04242094-5). Se resolvió someter a decisión las siguientes cuestiones: PRIMERA: ¿es admisible el recurso interpuesto?; SEGUNDA: en su caso, ¿es procedente?; y TERCERA: en consecuencia, ¿qué resolución corresponde dictar? Asimismo, se emitieron los votos en el orden en que realizaron el estudio de la causa, o sea, doctores Zabalza, Falistocco, Erbetta, Baclini, Weder, Gutiérrez y Spuler.

A la primera cuestión -¿es admisible el recurso interpuesto?-, la señora Ministra doctora Zabalza dijo:

1. Surge de las constancias de autos que Elena Virginia Enriqueta Ramón, promovió acción de amparo contra la Provincia de Santa Fe y contra la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Santa Fe con el objeto de que se declare la "inconstitucionalidad e inaplicabilidad... de los artículos 1, 2, 9 y 10 de la ley 14283".

Explicó que por el artículo 1 de la ley

mencionada se declaró la “emergencia del régimen previsional de los empleados públicos y funcionarios de la provincia de Santa Fe... por el término de dos (2) años contados a partir de la publicación... prorrogable por un (1) año más a instancia del Poder Ejecutivo Provincial si subsisten las condiciones de falta de sustentabilidad contempladas para la presente declaración”.

Sostuvo que el artículo 2 de la ley crea un “aporte solidario” para los beneficiarios de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe; que por el artículo 3 se crea un aporte solidario para cierto personal en actividad y por el artículo 4 se crea una “Comisión Técnica de Control y Seguimiento de la Emergencia Previsional”.

Adujo que, tanto la declaración de emergencia como las medidas adoptadas para enfrentarla son contrarias a las exigencias constitucionales y convencionales.

Refirió a los requisitos del “estado de emergencia” y sostiene que en el caso, mal puede sostenerse la existencia, razonabilidad y subsistencia de razones que sustenten la declaración de emergencia contenida en la ley 14283.

Afirmó que resulta inconstitucional el aporte solidario del seis por ciento del total del beneficio de jubilación que cobra en tanto “no se trata de una solución razonable, proporcional ni legítima”; que “viola el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación”; que el

“bloque de constitucionalidad impone un trato preferente para los adultos mayores”.

Planteó que “la aplicación del aporte solidario al beneficio previsional tampoco es compatible con la garantía constitucional de la intangibilidad de las remuneraciones de los magistrados del Poder Judicial”; y que “atenta contra el carácter sustitutivo de la prestación y el consecuente principio de razonable proporcionalidad”.

Expresó asimismo que el artículo 9 de la ley 14283 resulta inconstitucional, por establecer un tope máximo del haber jubilatorio que lesiona los derechos y garantías que integran el bloque de constitucionalidad.

Esgrimió que resulta igualmente inconstitucional el diferimiento en el pago de aumentos establecidos por el artículo 10 de la ley, en tanto que la medida no ha sido mínimamente justificada, “carece de razonabilidad y es susceptible de descalificación constitucional por la Justicia”.

En suma, puntualizó que se ha producido una afectación de derechos de raigambre constitucional que se verifica a partir de la vulneración en su beneficio a la seguridad social, el derecho de propiedad y las reglas de progresividad.

2. Por su parte, la Provincia de Santa Fe planteó en primer término la inadmisibilidad del amparo intentado, en tanto entiende que no se encontraban reunidos los requisitos exigidos por el artículo 2 de la ley de amparo

n° 10456.

Sostuvo que se ha omitido acreditar "la inexistencia o ineficacia de otro medio... más idóneo", "máxime si no se vislumbra... una arbitrariedad o ilegalidad manifiesta en las medidas excepcionales que la ley 14283 impone a su respecto", explayándose sobre el punto.

Con cita de jurisprudencia de la Corte Nacional afirmó que se ha destacado que quien solicita la protección judicial es quien debe acreditar en debida forma la existencia de la real inoperancia de las vías procesales ordinarias a fin de reparar el perjuicio invocado o que la remisión a ellos causa gravamen serio insusceptible de reparación ulterior.

Advirtió que no se ha acreditado "un daño que posibilite a la actora soslayar la utilización del remedio ordinario, no vislumbrándose razones que pudieran tornar abstracta o tardía la efectividad de las garantías constitucionales" y que "no existe... una situación de tal entidad que habilite la excepcionalidad de la vía escogida".

Planteó que "no hay arbitrariedad ni ilegitimidad en la ley cuestionada" y luego de recordar el antecedente "Bachetta" de esta Corte, sostuvo que "la pretensión de la actora sobre la validez de una norma, en especial del art. 2 de la Ley 14283, no puede circunscribirse a un proceso judicial de trámite acotado y limitado en debate".

En el acápite “Suficiente motivación de la norma: La emergencia previsional” indicó que “el agravio de la parte amparista se erige fundamentalmente en el aporte solidario instituido por el art. 2 de la ley 14283”; refiriendo a los presupuestos condicionantes de la validez constitucional del denominado poder de policía de la emergencia.

Señaló que las medidas legislativas no resultan irrazonables, y que no se frusta derecho constitucional alguno, sino que se lo ha limitado en su goce y de modo razonable, temporal, lo que no importa una desnaturalización del derecho constitucional regulado.

Realizó una defensa de la ley en general y en particular, y ahondó en consideraciones relativas a la naturaleza y finalidad del aporte solidario; de la razonabilidad del tope y del plazo fijado para la aplicación de los aumentos en los beneficios, concluyendo que no se verifican los presupuestos jurídicos necesarios que habiliten la revisión judicial de las medidas adoptadas por la ley.

3. Por sentencia del Juzgado Laboral de Primera Instancia N° 6 de Rosario de fecha 10.12.2024 se hizo lugar al amparo incoado y se declaró la inconstitucionalidad e inaplicabilidad de los artículos 1, 2 y 9 de la ley 14.283 y se desestimó el planteo referido al artículo 10 de la Ley (pauta temporal de aplicación de los aumentos a los beneficios previsionales).

4. Apelado que fuera dicho decisorio por ambas partes, la Cámara de Apelaciones en lo Laboral de Rosario, Sala I, por Acuerdo de fecha 18.02.2025 rechazó el recurso deducido por la accionada, y receptó el recurso de apelación interpuesto por la actora y en consecuencia revocó parcialmente el decisorio recurrido en cuanto desestima el planteo de inconstitucionalidad del artículo 10 de la ley 14283.

Para así disponerlo, indicó el Tribunal que "la arbitrariedad... emerge del neto corte regresivo de sus implicancias sobre las prestaciones de la seguridad social, traducidas en deducciones económicas... para afrontar el sindicado déficit de la caja que los engloba"; que "la afectación de derechos de raigambre constitucional se verifica a partir de la vulneración de beneficios de la seguridad social, el derecho de propiedad y las reglas de progresividad"; que "el tránsito por la vía administrativa en función de la naturaleza de los derechos en conflicto y la posterior tutela jurisdiccional ante el fuero especializado... acarrearía un perjuicio... grave, concreto, inminente y de prolongación sucesiva".

Al analizar la emergencia declarada, afirmó que la misma tenía "apariencia formal de legitimidad", aunque consideró que resultaba imperioso evaluar "la razonabilidad de la decisión legislativa atacada como correlato de un riesgo cierto e inminente a la subsistencia del sistema previsional provincial en supuesto funcionamiento

deficitario”.

A tal efecto, luego de puntualizar determinadas constancias del Mensaje de elevación N° 5115 del proyecto de ley, indicó que las postulaciones, no “superan a una simple mención global y abstracta de variables socioeconómicas sin mayor especificidad sobre la evolución del régimen previsional santafesino”; que “no se trataría de una situación de emergencia generalizada a nivel provincial”; que no “fue discriminado y preestablecido el destino de los fondos a recaudarse”.

Luego, afirmó que “independientemente de las razones de origen de la emergencia cuyo análisis excede a los presentes”, la “restructuración del financiamiento del sistema previsional no exhibe notas de planificación y previsibilidad de sus objetivos que coadyuven a sostener su necesidad y conveniencia en defensa de los intereses de los beneficiarios para de esta forma legitimar la finalidad de las acentuadas restricciones a derechos individuales de naturaleza alimentaria”.

En cuanto al aporte solidario, afirmó que “la imposición de un aporte solidario de pago mensual y gradual... en exceso a los ya sentados límites de razonabilidad que deben primar entre los medios y el objetivo -difusamente declarado- para afrontar el estado de emergencia previsional y así poder franquear el límite trazado por el artículo 28 de la Ley fundamental, en modo alguno logra sustentar la validez constitucional de la

medida adoptada en tal contexto y por lo tanto, sella la suerte favorable del planteo de los amparistas".

5. Contra dicho decisorio la demanda dedujo recurso de inconstitucionalidad.

Planteó la arbitrariedad de la sentencia de Cámara por incurrir en una autocontradicción grave que afecta la coherencia de sus fundamentos y vulnera principios básicos del debido proceso.

A tal efecto, sostuvo que el Tribunal por un lado afirmó que correspondía al actor fundar por qué una causa de competencia contencioso administrativa, debía ser resuelta por la vía del amparo ante otro fuero y así corroborar rigurosamente si se encontraban reunidos los requisitos de admisibilidad de la vía; y párrafo seguido concluyó que resultaba "facil advertir que la disminución del haber mensual, por sí sola, es suficientemente ilustrativa del impacto actual y habilitar la admisibilidad del amparo", sin considerar elementos esenciales como el monto retenido, el porcentaje afectado o la manera en que dicha disminución constituye, en el caso concreto, una lesión grave e irreparable no subsanable por otras vías.

Adujo asimismo que "no se ha acreditado en autos que las medidas adoptadas sean irrazonables o arbitrarias, limitándose el A quo a sólo afirmarlo dogmáticamente"; que se omitió el tratamiento de pruebas decisivas, tal como la labor de la comisión de análisis, el debate parlamentario, las estimaciones expuestas por su parte, el informe del

contador general de la Caja, etc, cuya valoración hubiera tenido un impacto directo sobre la decisión final del Tribunal.

Denunció una grave e inválida intromisión del Poder Judicial en las esferas propias del Poder Legislativo, mediante valoraciones que excedieron el control de constitucionalidad y se adentraron en aspectos propios del diseño legislativo y la política pública.

6. La Cámara interviniente -por mayoría-, mediante auto de fecha 25.03.2025 (n° 123, año 2025), concedió la impugnación extraordinaria, por entender que "la índole, complejidad y efectos jurídicos del debate suscitado sobre la emergencia económica sectorial declarada y la consecuente regulación de la sustentabilidad del régimen previsional... habilitarían la posibilidad de revisión constitucional de la decisión adoptada en atención al orden y derecho público eventualmente comprometidos".

7. El nuevo análisis de admisibilidad impuesto en el artículo 11 de la ley 7055, me conduce a ratificar lo decidido por la Cámara, excepto en lo concerniente al agravio relacionado con el artículo 10 de la ley 14283, el cual ha sido cuestionado en la presente causa en tanto establece que las variaciones de las prestaciones previsionales tendrán vigencia a los sesenta días de la fecha dispuesta para el incremento salarial del sector activo.

Efectivamente, se advierte que sobre este punto

no subsiste materia a resolver, en razón de que el artículo en cuestión fue derogado mediante la ley 14431, la que, además, estableció una nueva redacción del artículo 12 de la ley 6915, el que actualmente establece, en lo que ahora interesa, que "las variaciones de las prestaciones tendrán vigencia a los treinta (30) días de la fecha dispuesta para el sector activo independientemente de la fecha en que se hagan efectivas".

Sobre el particular, debe recordarse que en esta instancia resulta imperativo verificar, con carácter previo al examen del remedio extraordinario, si subsisten los requisitos que habilitan al ejercicio de la jurisdicción de esta Corte. Ello es así por cuanto, como reiteradamente se ha sostenido, este Tribunal debe atender a las circunstancias existentes al momento de resolver el recurso de inconstitucionalidad, aunque las mismas sean sobrevinientes a su interposición (por todos: "Mac Cormarck", A. y S. T. 299, pág. 246; "González Calvo", A y S. N° 247, año 2026; y los precedentes que en ambos casos se citan), absteniéndose de emitir pronunciamiento cuando ello resultaría inoficioso por la desaparición de aquellos requisitos, pues tal hecho importa también, como regla, la extinción del poder de juzgar (CSJN, Fallos:189:245; 248:51; 307:188; 308:1489; 311:787; 316:479; etc.).

Voto, pues, parcialmente por la afirmativa.

A la misma cuestión, los señores Ministros doctores Falistocco, Erbetta, Baclini y Weder, el Señor

Presidente doctor Gutiérrez y el señor Ministro doctor Spuler expresaron idéntico fundamento al vertido por la señora Ministra doctora Zabalza y votaron en el mismo sentido.

A la segunda cuestión -en su caso, ¿es procedente?-, la señora Ministra doctora Zabalza dijo:

1.1. Anticipo que el recurso de inconstitucionalidad bajo análisis debe ser declarado procedente, atento a que el pronunciamiento puesto en crisis no puede ser convalidado, al adolecer de defectos que lo descalifican como acto jurisdiccional válido.

Para así concluir, cabe señalar que la Cámara no analizó de manera adecuada si en la especie se encontraban configurados los recaudos necesarios para decidir respecto de la viabilidad del amparo, lo que requería una especial consideración de las pautas delineadas por la jurisprudencia de esta Corte.

Para ello resulta conveniente recordar, aunque más no sea sucintamente, la doctrina emergente del precedente “Bacchetta” (A. y S. T. 132, pág. 67).

Este Tribunal expresó, en el mencionado caso, que el mecanismo protector del amparo ostenta directa operatividad. Ello es así porque la vigencia espacial de este instituto -así como de los demás derechos y garantías consagrados constitucionalmente- se extiende a todos los habitantes del país como consecuencia del imperativo contenido en el artículo 31 de la Constitución nacional,

que requiere de las Provincias su “organización de acuerdo a los principios, declaraciones y garantías” de aquélla, según lo establece el artículo 5 y queda definitivamente consagrado en el 123.

Advirtió que el artículo 43 de la Constitución reformada no sólo confirió al amparo el carácter de derecho constitucional expreso -razón por la cual prevalece respecto de cualquier limitación o restricción contenida no sólo en leyes nacionales o provinciales- sino que también amplió el tipo de derechos susceptibles de tutela a través de ese remedio, que no se circunscriben ahora a los reconocidos por la Constitución, sino que también comprenden a los que se encuentran reconocidos por un tratado o una ley.

Destacó que era necesario reformular la jurisprudencia de esta Corte que, a los fines del amparo, partía de clasificar los derechos en distintas categorías para concluir que sólo los de “libertad” eran susceptibles de tutela a través de la vía del amparo.

En particular, sostuvo que la existencia de materia contencioso administrativa no debe conducir a una mecánica negativa respecto de la procedencia del amparo.

Explicó el Tribunal que no se trata de desechar la vía del amparo sólo porque la materia en debate aparezca comprendida en el ámbito propio de lo contencioso administrativo. El que exista dicha competencia, no es, única y excluyentemente, lo que condiciona la procedencia

del amparo, sino que deberá verificarse, en concreto, si se encuentran presentes todos y cada uno de los recaudos exigidos por la norma constitucional para la procedencia del remedio excepcional en estudio.

Comprobados que fueran los presupuestos para su viabilidad -sin perder de vista en este análisis, por cierto, su carácter excepcional- nada impide, en principio, que los derechos supuestamente vulnerados sean objeto de tutela a través del amparo.

La vía del amparo, pues, deberá declararse admisible si, desde luego, se verifica la concurrencia de todos y cada uno de los requisitos previstos por la ley, entre otros, arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, perjuicio irreparable e inexistencia de otra vía más idónea. Tal, el criterio fundamental que se extrae del citado precedente.

1.2. Efectivamente, a fin de efectuar el estudio de la presente causa -una acción de amparo deducida contra la Provincia de Santa Fe- resulta ineludible, en primer lugar, examinar la materia subyacente en el juicio (“López”, A. y S. T. 303, pág. 412; entre otros).

En tal sentido esta Corte, en numerosos precedentes, ha señalado que la distribución de competencia contencioso administrativa entre los distintos órganos jurisdiccionales es “tema de alta política constitucional y legislativa” (“Gastonjáuregui”, A. y S. T. 145, pág. 132). Es más, se ha sostenido que el sometimiento de la

Administración Pública a un juez incompetente en razón de la materia puede implicar la violación al principio fundamental de la división de poderes (“Grandinetti”, A. y S. T. 132, pág. 477).

Al respecto, ha entendido que el control de esa competencia constituye una potestad cuyo ejercicio, que puede ser aún de oficio, no se paraliza con el consentimiento que las partes hayan podido dar respecto de la competencia de otros jueces.

Ha considerado también que si es al menos posible que la pretensión ejercida ante un juez ordinario sea contencioso administrativa, para la efectiva aplicación del artículo 2 (ley 11330) debe prescindirse del modo y forma procesal en que se haya hecho valer esa pretensión (recurso de amparo, demanda laboral, acciones meramente declarativas, etc.).

A la luz de estos criterios, entonces, la respuesta que corresponde dar a tal interrogante es afirmativa desde que, de los términos de la demanda y demás constancias de autos, se desprende que la amparista pretendió que el Tribunal dicte sentencia ordenando a la Provincia de Santa Fe que se abstenga de aplicar los artículos 1, 2 y 9 de la ley 14283 en cuanto a los derechos subjetivos en el marco de una relación previsional derivada de la relación de empleo público.

1.3. En tales condiciones, es oportuno recordar también que esta Corte indicó, en el citado “Bacchetta” (A.

y S. T. 132, pág. 67) y en posteriores aplicaciones del criterio allí establecido al resolver recursos de inconstitucionalidad (“Strina”, A. y S. T. 288, pág. 182; “López”, A. y S. T. 303, pág. 412; y “Giles”, A. y S. T. 312, pág. 29), que en las causas en las cuales se discute un supuesto que involucra materia contencioso administrativa se torna especialmente estricto el criterio con que debe apreciarse la concurrencia de los presupuestos de admisibilidad del amparo, atento a que en el ordenamiento jurídico santafesino tal acción no solamente constituye una herramienta excepcional por su propia naturaleza, sino también por el particular diseño institucional que constitucional y legalmente se ha establecido para la revisión de la legitimidad del obrar administrativo.

Así, pues, en supuestos como el de autos debe hacerse una “selección inteligente” para definir cuidadosamente si la cuestión debatida es susceptible o no de ser encauzada por la vía del amparo.

Sobre el particular, resulta relevante para la especie lo considerado por este Tribunal en la citada causa “Strina” con respecto a que en orden al recaudo de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta del acto u omisión de que se trate, la calificación de “manifiesta” implica que los vicios “deben aparecer visibles al examen jurídico más superficial”, lo que se verifica cuando el “ataque es tan patente que se manifiesta -podría decirse- en forma física,

visible, ostensible y notoria". La pretensión del amparo no es viable -se dijo en el mismo precedente- cuando la situación fáctica que le sirve de sustento aparece opinable o discutible y, por ende, requiere amplitud de debate y prueba, cuestión que se entronca con el requisito de la inexistencia de un medio judicial más idóneo.

2. En el caso, se advierte que la Alzada ha propuesto una interpretación arbitraria conforme a los hechos comprobados de la causa al confirmar el fallo de la jueza de primera instancia, puesto que si bien reconoció la presencia de materia contencioso administrativa y anunció que se imponía la realización del test de selección inteligente de modo de corroborar rigurosamente que se encontraban reunidos los requisitos de admisibilidad de la vía que prevé el mencionado "Bacchetta", no realizó dicho análisis de manera adecuada.

De esa manera, los Sentenciantes no consideraron la perspectiva y dirección que se imponen en estos supuestos, puesto que teniendo en cuenta las directrices de los precedentes "Bacchetta" y "Grandinetti" (A. y S. T. 132, pág. 67; A. y S. T. 132, pág. 477, respectivamente), resultaba especialmente estricto para el Juzgador asumir aquella identificación, en tanto de ser afirmativa la respuesta debía ponderar la posibilidad de que se estuviera detrayendo competencia a los Tribunales que cuentan con atribuciones para controlar a otro poder del Estado.

Ello así, en tanto debe repararse que el análisis

que efectuó la Cámara sobre la concurrencia de los requisitos del amparo en el marco de las normas impugnadas referidas a la declaración de emergencia de afectación directa, resulta parcializado y adolece de falta de motivación. En efecto:

La Cámara refirió a los presupuestos fácticos contenidos en el Mensaje de elevación N° 5115 del proyecto de ley que tildó de subjetivo y conjetural al reposarse sobre las economías individuales de los beneficiarios del sistema y por ende, carente de contundencia para justificar la situación previsional deficitaria; a las obligaciones incumplidas por el Estado nacional como uno de los aspectos del déficit previsional; al alcance de la emergencia en el sentido en que no se trataría de una situación de emergencia generalizada a nivel provincial; y en la ausencia de asignación cierta de los recursos derivados de la ley a la Caja de Jubilaciones.

Con estos presupuestos, el Tribunal concluyó que no surgía un balance deficitario de las arcas provinciales que pudiere afectar al sistema previsional por lo que correspondía declarar la inconstitucionalidad del artículo 2 de la ley 14283.

A esta solución, se opone la Provincia invocando diversos órdenes de razones tenidas en cuenta para el dictado de las normas de emergencia previsional, a saber:

a) el proyecto de ley 54694 que fue elevado por el Poder Ejecutivo con el mensaje 5115 el 28 de agosto de

2024 a la Honorable Legislatura de la Provincia de Santa Fe.

Dicho mensaje en su punto 1 se titula “Necesidad de la reforma”; el punto número 2 se titula “El Proyecto”; el punto 2.a. se llama “Emergencia previsional”. Dentro del apartado “2)a- Emergencia Previsional” explica que “el déficit del sistema previsional santafesino se viene incrementando año a año, en el año 2018 fue de $7.334.000.000, en el 2019 ascendió a $13.539.000.000, en el 2020 llego a $22.762.000.000, en el 2021 fue de $39.945.000.000, en el 2022 el mismo alcanzó $ 63.927.000.000, duplicándose en el 2023 a $129.700.000.000 y estimándose para este año 2024, de no realizarse reformas en más de $400.000.000.000”; tuvo en cuenta asimismo que “el Déficit hasta el mes de Julio del corriente año conjuntamente con la complementaria de dicho mes alcanza a $206.750.000.000”; indicó que dicho marco se encuentra profundamente agravado por el comportamiento del Estado Nacional, quien a partir del año 2020 comenzó a incumplir sus obligaciones con la Provincia, lo que diere lugar a la demanda caratulada “Provincia de Santa Fe c/ Estado Nacional (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación) y Otro s/ Cobro de Pesos” (CSJ 1970/2023); agregando que “si bien la situación descripta agrava la condición del déficit y sustentabilidad de la Caja, tampoco hay que concluir que en caso de que el Estado Nacional se ponga al día con las deudas asumidas implicaría una

solución definitiva para los desequilibrios financieros que esta evidencia".

b) El Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe "142° PERÍODO LEGISLATIVO 10ª REUNIÓN PERÍODO ORDINARIO DE SESIONES 10ª SESIÓN ORDINARIA" del 12 DE SEPTIEMBRE DE 2024: el miembro informante del proyecto de ley 54694-PE Mensaje 5115, explica los fundamentos del proyecto de ley e informa que el déficit creciente -según el Ministerio de Economía- asciende a $415.000.000.000.

c) Informe del Contador General de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe Julio Rugna quien informa en fecha 31.10.2024 que "al mes de agosto del corriente año el déficit mensual del sistema alcanza los $32.500.000.000" y que al mes de septiembre del corriente año se incorporan al pago políticas salariales por un total de $5.000.000.000 lo cual implica que de haberse afrontado tales erogaciones en el efecto de la Ley N° 14283 el monto mensual del déficit hubiese alcanzado la suma de $33.500.000.000".

d) Dictamen de la Reunión Conjunta de las Comisiones de Asuntos Laborales, Gremiales y de Previsión, de Seguridad Social, de Presupuesto y Hacienda y de Asuntos Constitucionales y Legislación General de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe en pleno, del 12 de setiembre de 2024.

e) Proyecto de Ley que propuso crear la Comisión

para la Reforma Previsional, el que da cuenta -entre sus fundamentos- que “el déficit asciende a los 16 mil millones de pesos y de acuerdo a la progresión actual a fin de año superaría los 20 mil millones de pesos”, el que se convertiría en ley, creándose la Comisión para la Reforma Previsional, cuyo informe también resultaba de interés analizar en la causa.

Estos elementos probatorios incorporados por la Provincia en defensa de la constitucionalidad de los artículos 1 y 2 de la ley 14283, en confrontación con la pretensión de inconstitucionalidad de la actora, determina que el caso en estudio excede el ámbito de conocimiento de la vía intentada, habida cuenta que exige un marco mucho más amplio de debate y prueba.

Ello así, por su alto nivel de complejidad el cual aprehende también el ineludible análisis de la frondosa jurisprudencia tanto de la Corte nacional como de este Tribunal en materia de poder de policía de emergencia.

A ello se agrega además que la Cámara ha soslayado la presunción de validez de los actos emanados del poder público en situaciones de emergencia, siempre que tal interpretación o aplicación no resulte manifiestamente contradictoria con la Constitución (“Cocchia” Fallos: 316:2624).

En consecuencia, de lo expuesto surge que el Tribunal tuvo por cumplimentados los requisitos del amparo e ingresó a analizar algunos de los parámetros invocados

por la Provincia para justificar el ejercicio del poder de policía de emergencia, juzgando que resultaban insuficientes y declarando la inconstitucionalidad de los artículos 1 y 2 de la ley 14283, desbordando así el estrecho ámbito de conocimiento de la acción de amparo intentada.

Es que de las aristas del caso y del cúmulo de cuestiones planteadas por las partes, resultaba que para juzgar sobre la ponderación de los altos intereses en juego debe realizarse -como ya se dijo- una tarea compleja, teniendo en cuenta -entre otras cuestiones- los elementos probatorios que la jurisprudencia de la Corte Nacional ha admitido en la materia, a saber: los debates que precedieron a la sanción de la ley impugnada, así como también lo manifestado por el miembro informante del proyecto (“Avico” Fallos:172:21; “Inchasuspe Hnos.” Fallos: 199:483; “Videla Cuello” Fallos:313:1638, “Cacace” Fallos: 318:1887, entre otros); el mensaje de elevación del proyecto de ley (“Nordensthol” Fallos:307:326); los informes orales o escritos expuestos en las comisiones parlamentarias (“Hermitage” Fallos:333:993 -considerando 10-; “Mórtola” Fallos:120:372; “Lara” Fallos:77:319, entre otros), otros datos aportados por el Poder Ejecutivo y los esquemas agregados al expediente de la causa (“Inchurraspe”, Fallos:199:483;); así como también los “informes técnicos especializados” (“Videla Cuello”), debate que exorbita la vía procedimental intentada.

Asimismo, cabe poner de resalto que el A quo enumeró los requisitos que debían corroborarse, conforme a las pautas de la Corte Nacional, en torno al dictado de la emergencia, a saber: a) la existencia de una situación de emergencia definida por el Congreso; b) persecución de un fin público que consulte los superiores y generales intereses del país; c) transitoriedad de la regulación excepcional impuesta a los derechos individuales y sociales; y d) razonabilidad del medio elegido por el legislador, o sea adecuación de ese medio al fin público perseguido y respeto del límite infranqueable trazado por el artículo 28 de la Constitución nacional (CSJN "Lavandera de Rizzi" Fallos:321:441).

No obstante ello, el Tribunal dando por satisfecho el control de la concurrencia de los requisitos del amparo, concluyó en la ostensible arbitrariedad de los artículos 1 y 2 de la ley 14283, por tener un neto corte regresivo, para luego concluir en la irreparabilidad del agravio que implicaba el tránsito por la vía administrativa y judicial en función de la naturaleza de los derechos en conflicto.

De ello se sigue que existe una contradicción de los propios fundamentos del Tribunal cuando sostuvo que las razones del origen de la emergencia exceden a la presente causa, como así también a la reestructuración del financiamiento del sistema previsional. Sin embargo, a renglón seguido se adentró en su pretendida autolimitación,

al calificar a la emergencia huera de notas de "planificación y previsibilidad de sus objetivos que coadyuven a sostener su necesidad y conveniencia en defensa de los intereses de los beneficiarios para de esta forma legitimar la finalidad de las acentuadas restricciones a derechos individuales de naturaleza alimentaria".

Por lo demás, no puede soslayarse que históricamente el tratamiento del control de constitucionalidad de la emergencia por parte de los Tribunales en la Provincia de Santa Fe no se ha ventilado ni resuelto en el estrecho marco del amparo.

Al respecto cabe recordar que esta Corte cuando intervino en materia de emergencia ya sea por vía de recurso de inconstitucionalidad o por vía de queja, lo hizo con causas que venían de las Cámaras de lo Contencioso Administrativo o de Juzgados ordinarios.

Es relevante que, en estos casos, las discusiones se dieron en fueros amplios, ordinarios, con posibilidad de plena prueba.

En todos estos procesos los Tribunales intervinientes para valorar la razonabilidad de la medida dispuesta por la ley de emergencia cuya inconstitucionalidad se pretendía, hicieron depender la solución de las causas a la ponderación de diversas circunstancias, que requerían por parte de quien las aduce la invocación y demostración de razones que justificarían la descalificación (Conf. "Cena" A. y S. T. 129, pág. 342,

C.S.J.N. “Cena” Fallos:322:2817; “Andreoli”, A. y S. T. 264, pág. 11).

De lo expuesto, se sigue también que el análisis de la razonabilidad de la emergencia en principio no puede anudarse sino con error a una cuestión normativa abtracta o de puro derecho, tal como plantea la amparista.

Tales precedentes, si bien se circunscribieron a situaciones de hecho y derecho diversas a las tratadas en el presente caso y, por lo tanto no trasladables sin más a la presente causa, resultaban de obligatorio análisis a los fines de advertir que, en el caso, no es posible afirmar que exista la arbitrariedad manifiesta exigida por el ordenamiento jurídico para la admisibilidad de la vía intentada, la que -se reitera- requería de un marco de conocimiento mucho más amplio de debate y prueba.

De todo lo expuesto, se desprende que, los argumentos dados por el A quo no se erigen como suficientes para demostrar la arbitrariedad o ilegalidad manifiesta de los artículos 1 y 2 de la ley 14283, atento que esta se presenta como el ejercicio de una facultad válida por el Poder Legislativo de la Provincia en ejercicio de funciones propias -cuya presunción de legitimidad no ha podido ser puesta en crisis- y, cuya razonabilidad -en concreto-, excede el ámbito cognoscitivo de la acción de amparo intentada.

3. Cuestión, esta última, que se entronca con el requisito de la inexistencia de un medio judicial más

idóneo.

Así, se observa que la Sala sorteó sin fundamentación adecuada el análisis de los requisitos de admisibilidad de la vía de amparo elegida, al entender que ello se justificaba en que “el tránsito por la vía administrativa en función de la naturaleza de los derechos en conflicto y la posterior tutela jurisdiccional ante el fuero especializado en lo contencioso administrativo por los carriles ordinarios acarrearía un perjuicio (y no una simple inconveniencia) grave, concreto, inminente y de prolongación sucesiva (mes a mes) a los amparistas apremiados por efectivizar su pretensión de inmediata protección del haber previsional -de consabido carácter vital, alimentario, integral e irrenunciable- que percibe y que contribuye nada menos que a su sostén económico y calidad de vida, vale decir, con directa proyección sobre una materia sensible ampliamente protegida por el bloque de constitucionalidad federal en cuanto atañe a medios de subsistencia de un sector especialmente tutelado de la población y que por lo tanto, amerita una solución expedita y rápida en sentido coherente con el imperativo constitucional de afianzar la justicia, a la par del resguardo de derechos de la seguridad social”.

El fundamento esgrimido por el A quo resulta dogmático a los fines de demostrar “por qué excepcional razón los derechos reclamados en sus demandas sólo pueden ser eventualmente satisfechos procesalmente mediante la

acción urgente y expeditiva del amparo" (C.S.J.N., "Ballesteros", Fallos:317:1128); ni, por ende, por qué motivo en las circunstancias del presente caso, el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa podía acarrearle un perjuicio irreparable.

Cabe recordar que, tal como lo tiene dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a efectos de cumplir con la carga demostrativa de la inidoneidad del sistema procesal ordinario, resulta insuficiente la mera afirmación acerca del daño grave e irreparable que se causaría remitiendo el examen de la cuestión a los procedimientos comunes de conocimiento (CSJN, "Serrano" Fallos:314:996).

Reitero, tal demostración era necesaria, salvo que se piense que siempre y en todos los casos el perjuicio derivado de la aplicación de una ley al sector pasivo provincial solamente pueda encontrar reparación con la habilitación de la vía del amparo; en verdad, así sostenerlo implicaría excluir apriorísticamente de la justicia contencioso administrativa el control de constitucionalidad de leyes previsionales como la cuestionada en autos sin norma alguna que lo disponga ("Galetto", A. y S. T. 141, pág. 239; "Mastrizzo", A. y S. T. 144, pág. 109; "Gauchat", A. y S. T. 162, pág. 381; "Manassero", A. y S. T. 163, pág. 398; "Cremón", A. y S. T. 193, pág. 118; "Moyano", A. y S. T. 196, pág. 417; "Mercado", A. y S. T. 201, pág. 375; "Quevedo", A. y S. T.

251, pág. 349; “Durán”, A. y S. T. 295, pág. 219; “Nuñez” A. y S. T. 321, pág. 347; “González”, A. y S. T. 326, pág. 033).

Asimismo, cabe poner de resalto que los perjuicios invocados por el A quo se centraron en el tiempo que le insumiría la vía administrativa y el proceso contencioso administrativo, sin embargo tal alegación se muestra endeble a fin de persuadir que en las circunstancias del caso, el tránsito por la vía administrativa previa y el posterior acceso a la jurisdicción contencioso administrativa podía acarrearle un perjuicio irreparable.

Conforme se ha señalado reiteradamente, “el perjuicio que pueda ocasionar la dilación de los procedimientos corrientes (...) no importa más que la situación común de toda persona que peticiona mediante ellos el reconocimiento de sus derechos” (cfr. Fallos: 323:1825; también, los reiterados pronunciamientos de esta Corte en materia de avocación: A. y S. T. 145, pág. 132; T. 147, pág. 324; T. 153, pág. 324; A. y S. T. 156, pág. 259; T. 156, pág. 320; T. 161, pág. 279; T. 164, pág. 451; ect.).

En otras palabras, no se trata sólo de invocar –sin acreditar fehacientemente- un perjuicio o agravio concreto, pues éste es un requisito común a todo caso, causa o controversia en general, sino de acreditar que a quien lo padece no le sirven los medios judiciales que el

sistema procesal ordinario pone a su alcance, pues en razón del grado de concreción y gravedad de la lesión, los remedios procesales comunes se exhiben inidóneos para brindar una respuesta jurisdiccional útil, de modo que el daño resultará sólo efectivamente reparable por la vía sumarísima y expedita de la acción de amparo que, como lo ha puesto de relieve la Corte, continúa siendo una vía excepcional.

Cuando nos encontramos, como en el presente caso, con una cuestión cuyos contornos y matices requiere de amplitud de debate y prueba tendente a la demostración de la arbitrariedad o ilegitimidad de los artículos 1 y 2 de la ley 14283 -referidos a la declaración de emergencia- cuya declaración de inconstitucionalidad se pretende -como sucede con este caso-, el remedio del amparo deviene inadmisible para su tratamiento (Fallos:248:837; 250:772; 252:64; 265:225; 274:324; 281:394).

Es que la acción en examen únicamente procede para la tutela inmediata de un derecho constitucional violado en forma manifiesta y resulta inadmisible, en cambio, cuando el vicio que comprometería garantías constitucionales no resulta con evidencia de manera que la dilucidación del conflicto exige una mayor amplitud de debate y prueba (Fallos:321:1252).

Así lo ha indicado de manera sostenida la Corte Nacional: “la arbitrariedad o ilegalidad manifiesta a cuya comprobación está sujeta la procedencia de la acción de

amparo requiere que 'la lesión de los derechos o garantías reconocidos resulte del acto u omisión de la autoridad pública en forma clara e inequívoca, sin necesidad de un largo y profundo estudio de los hechos, ni de un amplio debate y prueba' (conf. doctrina de Fallos:306:1253; 307:747; 325:2583). Por lo tanto, el amparo no es el carril procesal adecuado cuando no media arbitrariedad o ilegalidad manifiesta y la determinación de la eventual invalidez del acto requiere una mayor amplitud de debate y prueba..., requisitos cuya demostración es imprescindible para la procedencia de aquella (Fallos:275:320; 296:527; 302:1440; 305:1878; 306:788 y 308:137, entre muchos otros)” (Fallos:348:895, del 26.08.2025).

A ello cabe agregar que, tal como tiene dicho la Corte nacional, desde la mirada que pone el acento en el derecho constitucional lesionado o amenazado, se ha entendido que el amparo no es, en principio, la vía adecuada cuando el daño que se alega es esencialmente patrimonial y cuya composición por vías ordinarias no está demostrado que ocasionare un perjuicio grave, irreparable o de ilusoria reparación sobre la esfera de derechos del actor (CSJN “Aserradero Clipper” Fallos:249:221).

Ello así pues los jueces deben “extremar la prudencia para no resolver materias de complejidad fáctica y técnica por la vía expedita del amparo a fin de no privar a los justiciables del debido proceso mediante pronunciamientos dogmáticos” (Fallos:330:4144); y que si

bien el proceso de amparo no es excluyente de cuestiones que necesitan demostración, sí descarta aquellas cuya complejidad o difícil comprobación requiere de un aporte mayor de elementos de juicio de los que pueden producirse en el recurso de amparo (Fallos:306:1253; 307:747, 323:1825, 326:2637).

A fuerza de ser reiterativo, luce patente la complejidad del tema debatido en autos, cuya controversialidad requiere para su dilucidación de la "evaluación de un cúmulo de cuestiones no sólo jurídicas sino también técnico-contables" (A. y S. T. 169, pág. 280), lo que ante la inexistencia de arbitrariedad manifiesta, excede el limitado ámbito cognoscitivo de ese proceso excepcional, resultando aconsejable una vía procesal que permita una mayor discusión del asunto (conf. CSJN L. 125.XXI "Lavalle, Cayetano A. y Gutiérrez de Lavalle, Juana s/ recurso de amparo", del 20.4.1987; comp. núm. 28.XXII "Cugliari, Francisco E. c. Provincia de Salta s/ amparo" del 19.5.1988; comp. núm. 36.XXII, entre otros).

4. A la luz de los criterios expuestos, corresponde asimismo declarar la procedencia del recurso de inconstitucionalidad respecto de lo resuelto por la Cámara en relación al artículo 9 de la ley 14283.

Ello así, en tanto siguiendo la lógica descripta para resolver en torno a los artículos 1 y 2 de la ley de emergencia del régimen previsional de los empleados públicos y funcionarios de la Provincia de Santa Fe, la

validez del tope jubilatorio establecido en un contexto de emergencia, es una cuestión cuya complejidad fáctica y jurídica debe ser debatida en el proceso contencioso administrativo pertinente y no a través de una acción de amparo.

En efecto, el artículo 9 resulta una pieza del engranaje diseñado por el Legislador provincial para enfrentar la crisis del sistema previsional, al igual que los artículos 1 (declaración de emergencia) y 2 (aporte solidario) que, en conjunto, buscan garantizar la sustentabilidad del sistema.

Esto es, los dispositivos impugnados propenden a la sustentabilidad del sistema jubilatorio -finalidad declarada de la ley 14283-, que ha adquirido en la nueva Constitución de la Provincia de Santa Fe el rango de mandato constitucional expreso en su artículo 24.

En esta tónica, determinar si el tope de 20 jubilaciones mínimas resulta razonable o arbitrario requiere una amplitud de debate y prueba que no permite la vía sumarísima del amparo. Es que la demostración de la ilegalidad o ilegitimidad manifiesta del artículo 9 de la ley 14283 resulta compleja, ya que involucra evaluar el impacto financiero en el sistema previsional santafesino y la razonabilidad de las medidas de austeridad elegidas por el Legislador en el contexto de crisis invocado por la Provincia de Santa Fe.

En consecuencia, el análisis de la

constitucionalidad del artículo 9 de la ley 14283 debe seguir la misma suerte de los artículos 1 y 2 de la ley de emergencia previsional santafesina, debiendo resolverse la contienda en un proceso contencioso administrativo acorde, el que por su amplitud, pueda aprehender el análisis de legitimidad de la fijación de un haber jubilatorio máximo.

En otras palabras, son los jueces en materia contencioso administrativa los llamados a desentrañar si se ha visto afectada la garantía de movilidad del sistema jubilatorio y su régimen jurídico.

5. No altera esta conclusión las referencias efectuadas por los actores con relación a la intangibilidad prevista en el artículo 88 de la Constitución Provincial, ya que si bien esta Corte ha admitido que el amparo sea, en principio, la vía idónea para analizar las situaciones que se pretendan lesivas de dicha protección (cft. “Brebbia”, A. y S. T. 220, pág. 17), en el caso la falta de demostración de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta de los artículos 1, 2 y 9 de la ley 14283 trae como consecuencia el rechazo de la sustantiva procedencia del amparo intentado.

6. Relacionado con todo lo expuesto, cabe agregar que la actora al momento de desarrollar sus argumentos sobre la admisibilidad de la vía del amparo elegida, alegó la presunción de vulnerabilidad por su condición de jubilada, con cita de jurisprudencia de la Corte nacional.

Ante todo, corresponde señalar que por el sólo

hecho de pertenecer a uno de los supuestos del colectivo protegido en el artículo 13 de la Constitución provincial, ello no implica “per se” la supresión de las competencias atribuidas a los órganos jurisdiccionales por la Constitución y la ley, como así tampoco los procedimientos contemplados en los códigos formales; en el caso que nos ocupa sostener tal postura implicaría la desafectación de la competencia contencioso administrativa y, aunque sea una obviedad, bastaría con postular en la demanda el status de “pasivo” para eludir los recursos contemplados en la ley 11330 y encausar cualquier pretensión por la vía del amparo.

Entonces, es claro que se requiere el paso necesario de la vulnerabilidad en abstracto a su concurrencia en el caso concreto, indagando los factores biosociales, normativos y culturales que concurren sobre la persona.

Es decir, se aplica la tutela reforzada cuando es necesaria: El sistema de justicia debe adoptar adecuaciones y medidas de tutela preferente sólo cuando se constate una situación real de vulnerabilidad que impida el pleno ejercicio de los derechos. El objetivo principal sigue siendo garantizar la autonomía, la independencia y la participación activa de la persona mayor, respetando su voluntad y preferencias en el proceso (solo aplicará la protección procesal cuando la situación específica lo requiera para garantizar la igualdad efectiva).

Se debe tener presente que aun ante la especial protección judicial efectiva que debe reconocerse al colectivo de adultos mayores (conf. "Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores", ley nacional 27360, ley provincial N° 14231), ello no implica un automatismo que ante su sola invocación excluya su análisis fehaciente en cada caso individual.

Así, al analizarse el remedio previsto en la ley 10456, la vulnerabilidad no es un requisito en sí mismo, esto es, no es un requisito de admisibilidad ni tampoco es un requisito formal de procedibilidad del amparo, sino un factor que se evalúa en el fondo para determinar si existe una arbitrariedad o ilegalidad manifiesta o para demostrar la urgencia y la necesidad de protección de los derechos.

Es que, en el presente reclamo económico que tiene su génesis en la declaración de emergencia establecida por el articulo 1 de la ley 14283, a raíz de lo cual se dispuso por el artículo 2 de la mencionada ley un aporte solidario "sobre el total del beneficio que perciben, durante el plazo de vigencia de la emergencia declarada", requiere un análisis que sin perder de vista la especial protección reconocida a los adultos mayores, no deje de evaluar los requisitos de la vía del amparo elegida, esto es, analizar el recaudo de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta de las medidas adoptadas dentro del marco de la emergencia declarada y los requisitos que la

jurisprudencia ha establecido como necesarios para su validez.

En definitiva, la situación del jubilado que afirma que se encuentra en desprotección social atento a lo dispuesto por la ley de emergencia 14283, obliga al Estado a proporcionar -en los términos del artículo 13, inc. 4 de la Constitución local- un escudo protector reforzado en forma de tutela preferencial, pero no exime al juez de verificar si ese derecho está siendo activamente atacado (vulnerabilidad o fragilidad real) antes de destinar recursos excepcionalísimos como el amparo a dicha protección.

Es que recurriendo al argumento apagógico se arriba a un resultado irrazonable o disvalioso; cual sería que todos los juicios ordinarios de reajuste previsional que tramita cualquier jubilado de la Provincia de Santa Fe por la sola invocación de pertenecer a un colectivo determinado, queden excluidos de la jurisdicción contencioso administrativa y se canalicen por la vía del amparo.

En concreto, las genéricas alegaciones de la parte actora, no resultan suficientes a los fines de excluir la vía idónea para canalizar sus reclamos, tal como lo realizan día a día el resto de los pasivos de toda la provincia ante el fuero especializado.

En definitiva, “la garantía constitucional consagrada en el artículo 18 de la Constitución nacional

importa no sólo el derecho de acceder a un tribunal de justicia imparcial e independiente, sino el de ser oído y, de ahí, que las decisiones que se adopten hagan debido mérito de los planteos conducentes que realicen los litigantes (arg. doct. Fallos:317:638, entre otros)" ("García" Fallos:344:983), por lo que ante los explícitos planteos de ambas partes que formaron la traba de la litis relativos a la emergencia declarada, cuya presunción de legitimidad no ha podido ser puesta en crisis en el acotado ámbito de esta acción de amparo, resulta imprescindible para garantizar el derecho de defensa de los contendientes que el presente conflicto sea dilucidado en un ámbito procesal donde tanto el sujeto público como el colectivo de adultos mayores, puedan ejercer su derecho de defensa y demostrar en cada caso, la gravitación en concreto de las modificaciones de la ley 14283 en sus haberes previsionales, sin que pueda predicarse en abstracto una declaración de inconstitucionalidad como se pide.

En suma, por todo lo expuesto, corresponde declarar procedente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y, en consecuencia, anular la sentencia impugnada, con costas en el orden causado.

7. Teniendo en cuenta que ha intervenido en autos el Poder Ejecutivo nada menos que en una instancia judicial completa, y que el órgano mencionado ya fijó claramente en distintas oportunidades su posición contraria a la pretensión de la demandante, puede presumirse la ineficacia

cierta de remitir a la actora a agotar la vía administrativa, pues tal alternativa se convertiría, en las particulares circunstancias del caso, en un requerimiento de injustificado rigor formal (v. “Raffin”, A. y S. T. 175, pág. 190, y sus citas), en aras de un ritualismo que llevaría, además, a un ilógico dispendio administrativo y jurisdiccional (CSJN, criterio de Fallos:314:725).

En definitiva, en consonancia con las consideraciones formuladas precedentemente, debe concluirse que la competencia para entender en la presente controversia, corresponde a las Cámaras de lo Contencioso Administrativo; que se eximirá a la actora de la exigencia del agotamiento de la vía administrativa previa establecida en el artículo 7, primera parte, de la ley 11330; y que se debe otorgar un plazo de treinta días para que adecue sus pretensiones, por ante el órgano judicial pertinente, a los términos de la referida ley (“Mori”, A. y S. T. 131, pág. 105; “Garavano de Galarza”, A. y S. T. 165, pág. 289; “Garay”, A. y S. T. 171, pag. 143; “Fazzini”, A. y S. T. 230, pág. 403; “Andino”, A. y S. T. 267, pág. 376; “Hilbe”, A. y S. T. 287, pág. 132; “Durán”, A. y S. T. 295, pág. 219; “Aguirre”, A. y S. T. 300, pág. 360, etc.).

Voto, pues, por la afirmativa.

A la misma cuestión, el señor Ministro doctor Falistocco dijo:

1. En la presente causa la parte actora promovió acción de amparo contra la Provincia de Santa Fe y la Caja

de Jubilaciones y Pensiones de Santa Fe, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 9 y 10 de la ley 14283 (declaración de estado de emergencia, el aporte solidario, tope del haber jubilatorio máximo y pauta temporal de aplicación de los aumentos a los beneficios previsionales).

La demandada resistió dicha pretensión planteando la inadmisibilidad del amparo intentado y afirmó que no se había comprobado la inexistencia o ineficacia de otro medio más idóneo ni la arbitrariedad o ilegalidad manifiesta en las medidas excepcionales que la ley 14283 impone.

El Juzgado Laboral de Primera Instancia declaró la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2 y 9 de la ley 14283 y desestimó el planteo referido al artículo 10.

Apelado tal decisorio por ambas partes, la Cámara interviniente rechazó el recurso deducido por demandada y acogió el recurso de apelación de la actora, revocando parcialmente el decisorio en cuanto desestimó el planteo de inconstitucionalidad del artículo 10.

Contra esta resolución la demandada dedujo recurso de inconstitucionalidad, el que fue concedido por la Alzada.

2. En relación a la pretensión de declaración de inconstitucionalidad del artículo 1 y 2 de la ley 14283 comparto lo expuesto por la señora Ministra doctora Zabalza con referencia a dichos artículos, a cuyos fundamentos corresponde remitir, debiendo adoptarse para el caso

idéntica solución.

En efecto, los planteos de inconstitucionalidad de los artículos referidos a la declaración de emergencia previsional y al establecimiento de un aporte solidario exceden el restringido marco cognoscitivo propio de la vía excepcional porque configuran una cuestión compleja, que requiere amplitud de debate y prueba tendente a la demostración de la arbitrariedad o ilegalidad de la emergencia declarada.

3. Por ello, corresponde declarar procedente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y, en consecuencia, anular lo decidido en torno al tratamiento de los artículos 1, 2 de la ley y otorgar a la actora 30 días para que adecue sus pretensiones a los términos de la ley 11330 ante la Cámara de lo Contencioso Administrativo que corresponda.

4. Distinta es la conclusión a la que corresponde arribar respecto del agravio relacionado al artículo 9 de la ley 14283, sobre “haber máximo de la jubilación ordinaria”.

4.1. El presente recurso de amparo fue interpuesto por Elena Virginia Enriqueta Ramón, quien considera que el tope jubilatorio previsto en la normativa provincial conculca derechos y garantías de primer orden constitucional, como la inviolabilidad de su patrimonio (haberes jubilatorios) protegido por la garantía de movilidad de las remuneraciones.

De la lectura de la ley 14283, surge que la misma en el “Título I: Declaración de Emergencia Previsional” declara la emergencia del régimen previsional (art. 1); establece un aporte solidario a los beneficiarios y beneficiarias de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe durante el plazo de vigencia de la emergencia declarada (art. 2); crea el aporte solidario del personal en actividad durante 36 meses (art. 3) y por último, organiza una comisión técnica de control y seguimiento de la emergencia previsional (art. 4).

Se advierte así, en el Título I, se encuentran detallados los mecanismos previstos para palear la Emergencia Previsional declarada, los que se encuentran anudados al análisis de su declaración.

En cambio, el artículo 9 de la ley 14283, modificatorio del art. 11 I.b. de la ley 6915, se ubica en el capítulo I “Régimen General” dentro del título II “Modificaciones a los regímenes” y establece que “El haber máximo de la Jubilación Ordinaria es el monto correspondiente a veinte (20) jubilaciones mínimas calculadas de acuerdo al punto 1 inciso c) del presente artículo. Quienes, al momento de la publicación de la presente, perciban haberes por sobre ese monto absorberán los futuros aumentos por el traslado de la movilidad sectorial hasta que se alcance el tope del haber máximo”.

Es decir, que esta modificación está por fuera de la declaración de emergencia previsional y se inserta

derechamente en la ley 6915.

En rigor, resulta un dispositivo que establece una modificación de carácter estructural o de fondo, cuyo régimen permanente -no transitorio- puede mutar la esencia de los derechos comprometidos en la ley de jubilaciones 6915 (Fallos:326:417; 326:1138; 327:4495, entre otros).

De tal forma, el artículo 9 de la ley 14283, es una norma vinculada con la "previsión social" que, tal como este Tribunal lo ha señalado reiteradamente, constituye materia contencioso administrativa (A. y S. T 238, pág. 105, T. 216, pág. 153).

Sentado ello, corresponde efectuar el análisis del presente caso, a la luz de la doctrina constitucional sentada en "Bacchetta" (A.y S. T. 132, pág. 67) por lo cual, la existencia de ella no debe conducir a una mecánica negativa respecto de la procedencia del amparo pues "no se trata de desechar la vía del amparo sólo porque la materia en debate aparezca comprendida en el ámbito propio de lo contencioso administrativo"; "...el que exista dicha competencia, no es, única y excluyentemente, lo que condiciona la procedencia del amparo, sino que deberá verificarse, en concreto, si se encuentran presentes todos y cada uno de los recaudos exigidos por la norma constitucional para la procedencia del remedio excepcional en estudio"; y "...comprobados que fueran los presupuestos para su viabilidad -sin perder de vista en este análisis, por cierto, su carácter excepcional- nada impide, en

principio, que los derechos supuestamente vulnerados sean objeto de tutela a través del amparo".

Siendo ello así, corresponde analizar si se encuentran comprobados en la especie los presupuestos para la viabilidad del amparo (A. y S. T. 156, pág. 146; T. 156, pág. 337; T. 163, pág. 109; T. 163, pág. 190; T. 163;pág. 476; ver asimismo, T 201, pág. 375; T. 220, pág. 17).

4.2. El test de constitucionalidad del artículo 9 de la ley 14283 impone recordar la garantía de movilidad del sistema jubilatorio y su régimen jurídico.

En tal sentido, el artículo 24 de la nueva Constitución de Santa Fe, establece que "Las jubilaciones y pensiones son móviles" y que "La sustentabilidad del sistema se asegura mendiante acciones progresivas, equitativas y razonables".

El texto del artículo 9 de la ley 14283, modificatorio del artículo 11 I.b. de la ley 6915, establece que "El haber máximo de la Jubilación Ordinaria es el monto correspondiente a veinte (20) jubilaciones mínimas calculadas de acuerdo al punto 1 inciso c) del presente artículo. Quienes, al momento de la publicación de la presente, perciban haberes por sobre ese monto absorberán los futuros aumentos por el traslado de la movilidad sectorial hasta que se alcance el tope del haber máximo".

Luego, el punto 1 inciso c) del artículo 11 de la ley 6915 dispone: que la jubilación mínima es "el 72%

(SETENTA y DOS POR CIENTO) de la remuneración correspondiente al Nivel I del Escalafón General Decreto-Acuerdo N° 2695/83, sin antigüedad".

Según el texto de la ley 14283, las prestaciones previsionales reguladas en el régimen deben movilizarse de la siguiente forma: "Artículo 12 - Los haberes de las prestaciones serán móviles, mediante coeficientes sectoriales determinados por el Poder Ejecutivo, en función de los incrementos de las remuneraciones del personal en actividad. En aquellos casos en que el aumento dispuesto para el sector activo no se refleje a través de un porcentaje único, el Poder Ejecutivo determinará el coeficiente a aplicar a través del promedio ponderado de los incrementos fijados dentro de cada sector...".

4.3. A su turno la garantía de movilidad ha sido definida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los siguientes términos.

Así, el Máximo Tribunal nacional ha dicho que "...el artículo 14 bis de la Constitución Nacional reconoce el derecho a la movilidad de las jubilaciones sin fijar pauta alguna al efecto, lo cual significa que ha dejado librado a la prudencia del Legislador establecer las condiciones en que aquél se hará efectivo, pero tal derecho no puede ser desvirtuado ni alterado por las normas regulatorias pertinentes, pues está en juego el cumplimiento de una disposición constitucional en función de una normativa que debe ser razonable y que no puede

desconocer el derecho reglamentado (Fallos:328:1602)”.

Consideró en “Soler Pujol” que “...es inconstitucional el art. 99 de la ley 2980 de Corrientes y el decreto provincial 3578/71, en tanto establecen la falta de movilidad de los haberes jubilatorios hasta que su monto sea alcanzado y superado por el 'tope' que fije el Poder Ejecutivo local” y juzgó que “...el congelamiento de los haberes de jubilación y pensión por un término incierto configura un claro apartamiento de lo preceptuado por el art. 14 bis de la Constitución nacional, que garantiza la movilidad de las prestaciones. Ello es así, porque si bien lo atinente a la adopción del sistema a seguir para actualizar los haberes jubilatorios es materia propia del Legislador, la elección de un régimen que de derecho o de hecho suprime la movilidad, contraría la cláusula constitucional citada” (Fallos:300:571).

En igual sentido, la Corte nacional afirmó respecto del artículo 15 de la ley 17310 que “en cuanto establece el 'congelamiento' de los haberes de jubilación y pensión por un término incierto, configura un claro apartamiento de lo preceptuado por el art. 14 bis de la Constitución nacional, que garantiza la movilidad de las prestaciones” (Fallos:305:773; 297:146: 295:674) y argumentó que la movilidad presupone un ajuste periódico sin congelamiento del haber (Fallos:328:1602).

Recientemente, entendió in re “Fernández Pastor” que “son descalificables las medidas que establecen un

congelamiento absoluto de las prestaciones por un término incierto y las que puedan alterar de modo sustancial su contenido económico" ("Fernández Pastor, Miguel Ángel c/ ANSeS s/ amparos y sumarísimos", 04.12.2025).

En este orden de consideraciones, esta Corte ha dicho que la garantía de movilidad de las prestaciones previsionales, (consagrada en el antiguo artículo 21 de la Constitución de la Provincia, hoy artículo 24) "se traduce individualmente en un derecho a obtener una jubilación móvil que guarde razonable proporcionalidad entre el haber que perciba el pasivo y la remuneración que le hubiese correspondido cobrar en caso de mantenerse en actividad".

Puntualmente, este Tribunal si bien ha reconocido que el régimen jurídico mediante el cual se reglamenta la garantía constitucional de movilidad es definido por el legislador provincial y que es a quien en definitiva se dirige primordialmente el deber estatal de garantizar "jubilaciones y pensiones móviles", y quien tiene la exclusiva competencia de determinar el alcance de la movilidad de las prestaciones previsionales, lo que implica naturalmente la modificación de las reglas respectivas (lo que sucesivamente ha hecho a lo largo de los años a través de las leyes 8233, 8618, 9079, 11696 y 12464), pero ha determinado que "el ejercicio de dicha competencia debe entenderse condicionado a que se mantenga dentro de límites razonables, o sea, de modo que no se lesionen de manera sustancial los derechos emergentes de la seguridad social

acordados a las personas comprendidas en los respectivos regímenes".

4.4. A la luz de los criterios expuestos y teniendo como norte los artículos 28 y 31 de la Ley Fundamental, cabe determinar la razonabilidad de la restricción prevista en el artículo 9 la ley 14283 a los derechos constitucionales que invoca la actora, de manera tal de validar su constitucionalidad o no.

En el presente caso, está claro que el reproche que la recurrente formula al plantear la inconstitucionalidad del haber jubilatorio máximo estipulado en el artículo 9, se traduce en que no se ha acordado a su prestación jubilatoria, la real movilidad que acuerda la ley 6915 modificada por la 14283, que garantiza el artículo 24 de la Constitución de la Provincia y el artículo 14 bis de la Constitución nacional.

Y no hay controversia acerca de la veracidad de los importes a partir de los cuales la demandada elabora el haber máximo jubilatorio (se aplican los aumentos que corresponden a los jubilados que pertenecieron a la Administración Pública Provincial, Nivel I del Escalafón General Decreto-Acuerdo N° 2695/83) ni sobre que la prestación de la actora ha quedado totalmente inmovilizada en los términos del artículo 9 de la ley 14283.

Cabe remarcar que la Constitución nacional no consagra derechos absolutos insusceptibles de razonable reglamentación y así lo consigna el artículo 14 de la

misma; por lo cual, la impugnación de inconstitucionalidad de las leyes reglamentarias de los derechos individuales impone la consideración de la razonabilidad de la legislación cuestionada, en orden a cuidar que los derechos y garantías reconocidos en la Constitución no sean alterados por las leyes que reglamentan su ejercicio (art. 28, Const. nac.).

Desde tales coordenadas, la ilegalidad o arbitrariedad manifiesta de la norma se configura no por la fijación de límite o tope al haber jubilatorio en sí, sino por el modo irrazonable de regularlo.

Esto es, el vicio de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta del artículo 9 de la ley 14283 estriba en que establece un mecanismo cuya característica principal es la ausencia de correlato con el aporte mensual efectuado por los beneficiarios durante toda su vida laboral como personal en actividad.

Así, el aporte del personal en actividad está regulado en el artículo 5 de la ley 14283, que sustituye el inciso 2) y el 9) a) del artículo 3 de la Ley N° 6915 y modificatorias, el que queda redactado de la siguiente manera: "2) Con el aporte mensual del personal en actividad calculado sobre el total de las remuneraciones de conformidad a la siguiente escala: a) Quienes perciban una remuneración cuyo importe resulte la correspondiente al Nivel 1 de la Administración Pública Provincial sin antigüedad, el quince con cincuenta por ciento (15,5%) del

total; b) Quienes perciban una remuneración cuyo importe resulte superior a una (1) y hasta dos (2) veces la correspondiente al Nivel 1 de la Administración Pública Provincial sin antigüedad, el dieciséis con cincuenta por ciento (16,5%) del total; c) Quienes perciban una remuneración cuyo importe resulte entre dos (2) y hasta tres (3) veces la correspondiente al Nivel 1 de la Administración Pública Provincial sin antigüedad, el diecisiete por ciento (17%) del total; d) Quienes perciban una remuneración cuyo importe resulte superior a tres (3) y hasta seis (6) veces la correspondiente al Nivel I de la Administración Pública Provincial, sin antigüedad, el dieciocho por ciento (18%) del total; e) Quienes perciban una remuneración cuyo importe resulte superior a seis (6) y hasta nueve (9) veces la correspondiente al Nivel I de la Administración Pública Provincial, sin antigüedad, el diecinueve por ciento (19%) del total; f) Quienes perciban una remuneración cuyo importe resulte superior a nueve (9) y hasta once (11) veces la correspondiente al Nivel I de la Administración Pública Provincial sin antigüedad, el veinte por ciento (20%) del total; g) Quienes perciban una remuneración superior a once (11) veces la correspondiente al Nivel 1 de la Administración Pública Provincial sin antigüedad, el veintiuno por ciento (21%) del total". "Contribuciones. 9) a) Con una contribución a cargo del empleador del diecinueve por ciento (19%) del total de las remuneraciones del personal en actividad".

En resumidas cuentas, el artículo 5 de la ley 14283 referenciado, no fija una base jubilatoria imponible máxima o tope de aportación, resultando alcanzado por los distintos porcentajes de aportes "el monto bruto de la remuneración".

Al regular el tope máximo en el haber jubilatorio sin contrapartida ni relación con los aportes ingresados calculados en base a la totalidad de la remuneración activa, la que es gravada sin límite alguno, se configura el desconocimiento de la garantía de movilidad del artículos 14 bis de la Constitución nacional.

Recuérdese que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha admitido la aplicación de los topes máximos del artículo 25 de la ley 24241, en tanto y en cuanto, lo hizo, teniendo especialmente en cuenta que "el afiliado no aportó sobre la totalidad de sus ingresos estando en actividad ni ejerció las opciones que le hubieran permitido alcanzar esa tasa de sustitución razonable" y puso énfasis en "...el respeto que merece el esfuerzo realizado por los afiliados al afrontar las cargas de la seguridad social" que "...ha llevado a declarar la invalidez de preceptos legales que privaban de efectos a los aportes oportuna y efectivamente ingresados al sistema previsional" (Fallos:338:1017 "Lohleu"). Es que, caso contrario, se termina despojando aportes -que fueron efectuados obligatoriamente- de toda contraprestación previsional (Fallos:338:1017).

No debe olvidarse que el precepto constitucional

(14 bis, C.N. y 24, Const. prov.) se limita a garantizar la movilidad, sin precisar modos, ni montos, ni proporciones, cuya elección queda confiada al Legislador, pero siempre debe guardar correspondencia con las remuneraciones percibidas y de los aportes efectuados, circunstancia que no acontece en la especie.

Para precisar los alcances del fallo de la Corte nacional hay que hacer notar la diferencia que presenta el régimen local de la ley 14283 con el régimen nacional, en el que existe una "base jubilatoria imponible" que limita el aporte del personal en su vida activa.

La base jubilatoria imponible en el sistema nacional es el monto salarial (remuneración bruta) sobre el cual se calculan los aportes y contribuciones previsionales para la jubilación, estableciéndose topes mínimos y máximos que la ANSES actualiza periódicamente y sobre los cuales se calculan los aportes al sistema previsional (SIPA) y de los cuales dependen el cálculo de las futuras jubilaciones y pensiones.

En otras palabras, esta base delimita qué porción del sueldo o ingreso es "gravable" para computar los aportes obligatorios que se deben ingresar durante la actividad y que, luego, definen el haber máximo jubilatorio a percibir en el futuro.

Estos topes, se actualizan periódicamente mediante resoluciones de ANSES, que fijan los valores de mínima y máxima, afectando el cálculo del haber jubilatorio

máximo y la Prestación Básica Universal. Estos límites han sido previamente definidos para asegurar la sostenibilidad del sistema.

En la regulación previsional nacional, si el sueldo supera el tope máximo, los aportes se calculan sobre ese máximo, y el excedente no es gravado con aportes ni tampoco se computa para el cálculo de la jubilación futura, impactando el haber final, que también presenta tope máximo.

En cambio, en el sistema de la ley 14283 no existe una base jubilatoria imponible que establezca un valor de referencia salarial que indique cuánto se aporta y sobre qué base se calcula la futura jubilación, con límites definidos.

Se insiste, cuando el Máximo Tribunal nacional confirmó la constitucionalidad de los topes jubilatorios máximos, lo hizo refiriendo a regímenes legales que como contrapartida tenían previstos en su regulación una "base jubilatoria máxima" o "sueldo gravable" definido, situación que dista del sistema jubilatorio santafesino vigente.

En suma, si bien el reciente fallo de la Corte nacional ratifica la validez constitucional de la fórmula de movilidad de los haberes jubilatorios establecida oportunamente por la ley nacional 27426, en los autos "Fernández Pastor, Miguel Ángel c/ ANSeS s/ amparos y sumarísimos", y revoca la sentencia que había declarado inconstitucional el artículo 2° de la Ley 27426, refiere en

todo momento a un sistema donde los topes de la base jubilatoria imponible (mínimo y máximo) y los haberes (mínimo y máximo) se actualizan juntos por movilidad jubilatoria.

En “Fernández Pastor” la Corte nacional reitera y ratifica su doctrina en punto a que no existe derecho adquirido a mantener un régimen de movilidad específico, pero las modificaciones que se efectuaran no podrán alterar sustancialmente el contenido económico de las prestaciones.

Sin embargo, claro está, este no es el único límite al que habrán de ceñirse los legisladores al llevar adelante la delicada tarea de introducir cambios en las disposiciones que rigen los beneficios previsionales.

Por el contrario, si bien éste puede gravitar a la hora de realizar el control de constitucionalidad y convencionalidad de tales normas, viene a complementar el análisis respecto de la juridicidad de la disposición y el respeto de los principios generales que deben todos los actos emanados del Estado, sin poder desconocer en esta materia la vigencia del artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos y los compromisos asumidos para que la progresividad y no regresividad de estos derechos se concrete a nivel interno en nuestro país (tanto a nivel nacional como subnacional). Y eso no sólo implica el deber de generar las condiciones necesarias para el efectivo cumplimiento de los derechos removiendo los obstáculos que lo impidan o dificulten; sino también el de

no crear nuevas trabas ni derogar normativamente derechos que ya han sido consagrados.

En otras palabras, si bien se ha aceptado la validez constitucional de los cambios de los regímenes de movilidad, esto es, del reemplazo de un método de determinación de incrementos por otro, el reconocimiento de esa facultad se encuentra sujeto a las limitaciones propias del ejercicio razonable y fundado de las potestades estatales, de lo que no sólo no está excluído el Poder Legislativo sino que, tratándose de medidas que importan imponer restricciones y limitaciones a derechos de naturaleza alimentaria como estos, se tornan apun más necesarios.

Y la Corte nacional explicó con profusas citas de su propia jurisprudencia, que "la Constitución Nacional ha reconocido el derecho a la movilidad no como un enunciado vacío que el legislador puede llenar de cualquier modo, sino que debe obrar con el objeto de darle toda su plenitud, que no es otra que la de asegurar a los beneficiarios el mantenimiento de un nivel de vida acorde con la posición que tuvieron durante sus años de trabajo" (Fallos:330:4866).

Por ello, y siendo que la exigencia de fundamentación y razonabilidad (art. 28, C.N.) cobra fuerza a la hora de justificar las medidas que impactan negativamente en los derechos adquiridos ("Caso Zambrano Vélez vs. Ecuador", Corte IDH, 4.7.2007), las disposiciones

contenidas en el artículo 9 de la ley 14283 adolecen de una manifiesta arbitrariedad al alterar sustancialmente el contenido económico del haber de la actora al romper claramente la relación de proximidad con el valor de la remuneración de que gozaría si se mantuviera en el desempeño de una actividad del rango que sirvió de base para la originaria determinación de su haber jubilatorio.

Máxime cuando, como en el caso y según la propia demandada afirma en sus escritos, se trata de disposiciones que no establecen un plazo de duración determinado que se insertan el un título de la norma que comprende modificaciones “no temporarias” al régimen legal vigente.

En suma, del texto del artículo 9 de la ley 14283 surge manifiesta la existencia de una modificación legal que altera sustancialmente el contenido económico del haber jubilatorio de la actora: Es clara la ruptura de la relación de proporcionalidad entre las prestaciones de agentes activos y pasivos, porque ella se ve vulnerada por el establecimiento de un tope máximo de haberes sin relación alguna con la aportación del personal en actividad, que es gravado en la totalidad de sus remuneraciones activas brutas (art. 5 de la ley 14283), lo que implosiona la garantía constitucional de movilidad en los términos expuestos.

4.5. A la irrazonabilidad del sistema consagrado por el artículo 9 de la ley 14283 se le suma otro vicio ostensible, que es la afectación a la movilidad

jubilatoria.

Resulta claro que, en su origen, la postergación impuesta a la movilidad del haber jubilatorio de la recurrente no es transitoria, porque no se le asegura ciertamente ningún incremento futuro, no existiendo certeza acerca del momento exacto en que la jubilación de la actora conseguirá superar el monto máximo de turno, ni de cuando la demandada modificará la jubilación mínima del Escalafón General, resultando el plazo por el cual se suspende la movilidad un plazo incierto, porque no es posible fijar su vencimiento en un preciso año, mes o día.

En el caso, el haber jubilatorio de la amparista aparece encorsetado por un congelamiento de término incierto que afecta la proporcionalidad directa con la situación remuneratoria individual, que no corresponde al régimen de movilidad aplicable que la ley 14283 regula en el artículo 10.

Ha quedado claro que congelar haberes de jubilaciones y pensiones por un término incierto, configura un claro apartamiento de lo preceptuado por el artículo 14 bis de la Constitución nacional que garantiza la movilidad de las prestaciones (Fallos:297:146; 295:674; 293:551).

El criterio doctrinario, legal y jurisprudencial analizado determina que si el sucesivo cambio de montos jubilatorios no sigue un ritmo semejante a la evolución de las remuneraciones que el beneficiario hubiera ido obtenido de haberse mantenido en actividad, la movilidad no será

tal.

El alcance de esta observación ha sido fijado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en términos claros, al exigir una relación de proporcionalidad entre las prestaciones de agentes activos y pasivos, y al decir que el conveniente nivel de la prestación jubilatoria ha de considerarse alcanzado cuando el jubilado conserva una situación patrimonial proporcionada a la que correspondería de haber seguido en actividad (Fallos:279:389; 280:424; 297:146; 255:306; 267:196; 295:674; 267:82; 270:294).

Dentro de los modos de incurrir en inmovilidad, está el escogido por el artículo 9 "in fine" de la ley 14283, al establecer que "Quienes, al momento de la publicación de la presente, perciban haberes por sobre ese monto absorberán los futuros aumentos por el traslado de la movilidad sectorial hasta que se alcance el tope del haber máximo".

Esto es falta de movilidad. Y según la doctrina de la Corte nacional y de nuestra Corte, es inconstitucional establecer la falta de movilidad de los haberes jubilatorios hasta que su monto sea alcanzado y superado por el "tope" que fije el Poder Ejecutivo local.

Tampoco hay discrepancia acerca de que los límites o "topes" máximos impuestos, impiden que la prestación del actor consiga el incremento que hubiera experimentado, de no haber existido esos "topes".

Por otro lado, corresponde aclarar que el simple

hecho de “mover” o variar un monto, no es sinónimo de acordar la “movilidad” que por imperio constitucional integra de modo inseparable el concepto de haber jubilatorio.

En las normas constitucionales y legales que imponen la necesidad de que la prestación jubilatoria sea móvil, el concepto de movilidad no se agota con la simple noción de que el monto sea modificado. No todo cambio es movilidad para la técnica previsional.

Hay uniformidad en la doctrina y en la jurisprudencia acerca de que esta movilidad es la propiedad de que está dotada la jubilación, de variar su monto nominal de modo de conservar una razonable proximidad con el valor de la remuneración de que gozaría el agente si se mantuviera en el desempeño de una actividad del rango que sirvió de base para la originaria determinación de su haber jubilatorio.

La raíz del instituto se encuentra en el deterioro del valor de la moneda, que impone la necesidad de una permanente actualización de guarismos, para evitar un congelamiento injusto “con burla del espíritu y fines de la seguridad social” (Bidart Campos, G. J. Manual de Derecho Constitucional Argentino, págs. 376 y 377, n° 602 y 604).

Tales razonamientos conducen a concluir que “no movilizar” o “movilizar en menos”, es decir en menor medida de la que razonablemente se adopte para cumplir los fines

de la movilidad, son modos de no ajustarse a la invocada garantía constitucional.

Queda demostrado que, en el caso, la génesis del artículo 9 comporta una privación total o parcial de la movilidad, que reduce la jubilación de la actora al punto de configurar una restricción de magnitud tal, que impide o paraliza el traslado de los coeficientes sectoriales determinados en función de los incrementos de las remuneraciones del personal en actividad de su sector, que ordena el artículo 10 de la ley 14283 y configura el menoscabo a la garantía de movilidad acordada por el art. 24 de la Constitución de la Provincia.

En suma, del texto del artículo 9 surge manifiesta una segunda ruptura de esta relación de proporcionalidad entre las prestaciones de agentes activos y pasivos, puesto que ella es vulnerada por el establecimiento de un tope máximo de haberes sin plazo de duración, que además de no tener relación alguna con el aporte mensual del personal en actividad, también congela su jubilación en violación a la garantía constitucional de movilidad, desnaturalizando la esencia sustitutiva de la prestación e impidiendo que el haber previsional mantenga una relación justa con la remuneración percibida en actividad, contraviniendo la jurisprudencia consolidada de esta Corte.

4.6. Por lo demás, dentro del ordenamiento jurídico que conforma el marco con el cual habrá de

confrontarse la normativa cuestionada, se encuentra el artículo de la Constitución provincial (anterior art. 88) que establece la posibilidad de disminuir las remuneraciones de la magistratura y el funcionariado judicial activo cuando se disponga por leyes generales que cumplan dos condiciones acumulativas: la transitoriedad de las mismas y la generalidad (es decir, que se extiendan a todos los Poderes del Estado).

La primera refiere a la transitoriedad de las mismas, lo que en el caso, como quedó manifiesto en las líneas precedentes y la propia demandada afirma en sus escritos, no se cumple en tanto las disposiciones referidas al tope en el haber no constituyen una normativa de emergencia, aunque la Provincia argumente que encuentra en la situación de "emergencia previsional", su justificativo.

Y, aunque bastaría el incumplimiento de una sola de estas condiciones constitucionales para declarar que tal modificación no pasa el control de constitucionalidad, se advierte que la segunda condición tampoco se cumple, esto es, que las limitaciones o disminuciones se extiendan a todos los Poderes del Estado. Y esta constituye una cláusula de especial trascendencia dado que, lo que claramente tiende a evitar, es el sometimiento del Poder Judicial inscribiéndose en el capítulo de la defensa y protección de principios y valores muy caros al Estado democrático y constitucional de derecho: la República, la división de poderes y la independencia del Poder Judicial.

Lo expuesto basta para confirmar la resolución de la Cámara en punto a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 9 de la ley 14283.

Por todo ello, entiendo que la disposición normativa provincial que establece el tope jubilatorio -art. 9 de la Ley 14283- resulta inconstitucional, en tanto dicha limitación violenta de modo directo la garantía de la movilidad de los haberes jubilatorios, consagrado por el artículo 14 bis de la Constitución nacional y el artículo 24 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe.

En cuanto a las costas, entiendo que se deben imponer en el orden en el que fueron causadas, atento a las particulares circunstancias del caso y al modo en que se resuelve.

Voto, pues, parcialmente por la afirmativa.

A la misma cuestión los señores Ministros doctores Erbetta y Baclini compartieron los fundamentos expuestos por la señora Ministra doctora Zabalza y votaron en el mismo sentido.

A la misma cuestión, el señor Ministro doctor Weder dijo:

1. La cuestión debatida en la presente causa atinente a la impugnación del aporte solidario establecido en el artículo 2 de la ley 14283 guarda sustancial analogía con la considerada y resuelta, en el día de la fecha, por esta Corte en la causa “Lisi”.

De conformidad con los fundamentos expresados en

mi voto en dicho precedente, los que se dan mutatis mutandis por reproducidos en lo pertinente por razones de brevedad, corresponde rechazar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Provincia en el aspecto indicado.

Cabe aclarar que, a diferencia de lo acontecido en la causa a la que se remite, en el supuesto de autos se plantea también la inconstitucionalidad de la emergencia declarada a través del artículo 1 de la referida ley. Sin embargo, resulta inoficioso un pronunciamiento sobre este punto, en razón de que al desestimarse la posibilidad de exigir el aporte solidario a los actores se ha dejado sin efecto la única consecuencia de la emergencia que se ha puesto en crisis en el presente caso.

Se aclara, asimismo, que resulta igualmente inoficioso pronunciarse sobre el referido artículo 1 en lo atinente a la pretensión dirigida contra el artículo 9 de la misma norma -cuestión que se abordará a continuación-, por cuanto esta última disposición no se encuentra dentro de la emergencia declarada y establecida en el Título I de la ley en cuestión.

2. Corresponde ahora considerar el planteo de inconstitucionalidad dirigido contra el artículo 9 de la ley 14283, que al modificar el artículo 11 de la ley 6915 prevé que quienes, al momento de la entrada en vigencia de la norma, perciban un haber superior a veinte jubilaciones mínimas “absorberán los futuros aumentos por el traslado de

la movilidad sectorial” hasta que se alcance ese monto.

Con relación a este punto en particular, adhiero a la solución y, en lo sustancial, a los fundamentos expresados por el señor Ministro doctor Falistocco en torno a la viabilidad de la acción de amparo y a la inconstitucionalidad del artículo 9 de la ley 14283, en lo pertinente a la inmovilización de los haberes previsionales alcanzados por esa específica regulación legal.

Cabe observar que la disposición normativa ahora bajo análisis implica que, para el segmento de beneficiarios a que refiere el artículo cuestionado, el incremento que derive de la aplicación del respectivo coeficiente sectorial conformado por la política salarial para el sector activo no se trasladará al pasivo, no se traducirá en un aumento de la prestación, sino que quedará absorbido -es decir, neutralizado- hasta tanto el haber mínimo, en su evolución, alcance el monto que actualmente percibe el beneficiario.

Así, pues, la cuestión ahora bajo análisis se vincula directamente con la garantía de movilidad de las jubilaciones y pensiones, consagrada en el artículo 14 bis de la Constitución nacional y en el artículo 24 de la provincial, en cuanto la primera establece el carácter integral e irrenunciable de los beneficios de la seguridad social y “jubilaciones y pensiones móviles”; y la segunda prevé que las jubilaciones y pensiones “son móviles”.

Es de recordar que desde la incorporación del

artículo 14 bis de la Constitución nacional la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha asumido una consideración particularmente cuidadosa de los derechos en materia de previsión social a fin de que, en los hechos, no se afectaran sus caracteres de integrales e irrenunciables; y tal concepción se inserta en el objetivo preeminente de la Constitución de lograr -según lo expresa su preámbulo- el "bienestar general".

En esa línea, entendió que los elementos constitutivos del estatus jubilatorio resultante de la situación del agente al momento del cese deben ser mantenidos para evitar que se opere en los hechos una retrogradación por obra de modificaciones reglamentarias que alteren las condiciones existentes al conceder el beneficio (Fallos:311:530). Y si bien reconoció la facultad legislativa para elegir el régimen tendente a lograr la movilidad de las prestaciones previsionales y adoptar medios idóneos a fin de cumplir con el deber de asegurar los beneficios, también dejó a salvo el posterior control jurisdiccional destinado a asegurar la fundamental razonabilidad de esos actos y de impedir que, por medio de ellos, se frustren derechos cuya salvaguarda es deber indeclinable del Poder Judicial (crit. Fallos:293:551; 303:1155; 308:1848, entre otros).

Como así también, que el contenido de la garantía de la movilidad no se aviene con disposiciones que establecen una inmovilidad absoluta de los beneficios por

un término incierto (Fallos:293:551; 297:146, entre otros); ni con aquellas en que el mecanismo de movilidad se traduzca en un desequilibrio de la razonable proporcionalidad que debe existir entre la situación del trabajador activo y el jubilado, en grado tal que pudiera calificarse de confiscatoria o de injusta desproporción con la consecuente afectación de la naturaleza sustitutiva de la prestación (Fallos:300:616; 304:180; 305:953, entre otros); siendo, por lo demás, esta relación de proporcionalidad reconocida como un verdadero principio que se arraigó en el régimen previsional argentino.

Por último, las leyes previsionales deben interpretarse con máxima prudencia, en especial cuando el ejercicio de la función judicial pueda conducir a la pérdida de algún derecho (Fallos:266:107; 266:299; 278:273; 322:752) y que el rigor de los razonamientos lógicos debe ceder ante la necesidad de que no se desnaturalicen los objetivos que la inspiran, que no son otros que la cobertura de riesgos de subsistencia, ancianidad y protección integral de la familia (Fallos:316:2402; 319:610; 322:2667; 323:2081; 327:870; 333:735, entre otros). Y que -por los fines que persiguen- impide fundamentar una interpretación restrictiva (Fallos: 248:115; 266:19; 266:202).

En ese marco es que corresponde analizar la resolución impugnada emitida por la Cámara de Apelación en lo Laboral, la que, a su hora, al confirmar lo resuelto en

primera instancia, declaró la inconstitucionalidad del artículo 9 de la ley 14283 -que modificó el artículo 11 de la ley 6915- en cuanto estableció -en lo que aquí interesa- que quienes, al momento de la publicación de dicha ley perciban haberes por sobre el monto correspondiente a veinte (20) jubilaciones mínimas, absorberán los futuros aumentos por el traslado de la movilidad sectorial hasta que se alcance el tope del haber máximo.

Es decir, que lo que resulta conducente en el caso es determinar si la norma impugnada condujo, a partir de su vigencia, a una alteración de un aspecto sustancial del derecho que le asiste al actor y lesiona su estado de jubilado, o bien se trata de una limitación justificada en razones superiores que no conlleva una afectación a la movilidad consagrada constitucionalmente.

En esa inteligencia, se adelanta que el recurso de inconstitucionalidad -en lo que ahora se analiza- ha de rechazarse en virtud de que se configura, en el caso, el primero de los interrogantes planteados.

En efecto, es de destacar que el régimen de la ley 6915 -al determinar un haber proporcional con las remuneraciones actualizadas percibidas por servicio con aportes sucesivos y/o simultáneos, prestados en este u otro régimen adherido al sistema de reciprocidad jubilatoria, durante el período de ciento veinte (120) meses inmediatamente anteriores a la fecha del cese- establece una prestación previsional de naturaleza sustitutiva, de

modo que el conveniente nivel del haber jubilatorio se considera alcanzado cuando el jubilado conserva una situación patrimonial equivalente a la que le habría correspondido de haber continuado en actividad. Situación que la propia ley consolida al disponer que los haberes previsionales serán móviles mediante coeficientes sectoriales determinados por el Poder Ejecutivo en función de los incrementos de las remuneraciones del personal en actividad (art. 12, ley 6915).

Por lo que se advierte, que la disposición legal cuestionada al implementar un mecanismo de "absorción" de los consiguientes aumentos salariales al sector activo no constituye una modificación del método de movilidad sino la supresión lisa y llana del efecto de la movilidad para un grupo determinable de beneficiarios, por un plazo que la propia norma no fija ni permite determinar de antemano. Se trata, en consecuencia, de una ausencia de movilidad por término incierto, sin que pueda sostenerse válidamente que por sí sola la existencia de un tope máximo habilite además la supresión de la movilidad.

Siendo ello así, la solución legislativa no encuentra respaldo en la jurisprudencia del Máximo Tribunal Federal en cuanto ha sido conteste en sostener que el contenido de la garantía de movilidad no se aviene con disposiciones que establecen la inmovilidad absoluta de los beneficios por un término incierto (Fallos:295:674; 297:146; 306:1694; 348:1698). Ni en la doctrina, ya que

desde ahí se sostiene que las jubilaciones y pensiones han de ser móviles, lo que supone la actualización y el ajuste periódico de sus montos para adecuarlos al costo de vida; lo que la pauta de movilidad persigue es que el jubilado perciba durante todo el tiempo de pasividad un beneficio cuya suma sea razonablemente proporcional no solo a la remuneración que ganaba a la fecha de jubilarse, sino a la que seguiría ganando en cada momento si estuviere en servicio activo (Bidart Campos, "Tratado de Derecho Constitucional", Tomo I, El Derecho Constitucional de la Libertad, pág. 433).

Tampoco en la amplitud de facultades que se han reconocido para organizar el sistema, ya que estas deben entenderse condicionadas a que se ejerciten dentro de límites razonables, o sea, de modo que no se alteren los derechos emergentes de la Seguridad Social.

Y en esa línea, la necesidad de fijar, con fundamento en el principio de solidaridad social, un piso mínimo por debajo del cual no se pueden encontrar los haberes realmente pagados, cualquiera sea el resultado de la aplicación de las fórmulas de determinación de los haberes (ver Mensaje n° 5115/24 del Poder Ejecutivo) no es, en principio, un argumento válido para ignorar los derechos de quienes contribuyeron con sumas mayores al sistema y acordes con la posición que tuvieron durante su vida laboral.

Por lo que la ausencia de aumentos en los haberes

de la demandante no aparece como el fruto de un sistema válido de movilidad, pues la finalidad de la garantía constitucional en juego es acompañar las prestaciones en el transcurso del tiempo para reforzarlas a medida que decaiga su valor con relación a los salarios de actividad (Fallos: 307:2366). Se sigue de ello que la falta de corrección en una medida que guarda relación con el deterioro sufrido, como acontece en autos, configura un apartamiento del mandato del artículo 14 bis de la Constitución Nacional (Fallos:329:3089) y 24 de la Provincial.

El régimen establecido por el legislador significaría en concreto un virtual congelamiento de la prestación, lo que no se aviene con los mencionados principios constitucionales vigentes en toda su extensión, puesto que durante un lapso indeterminado las variables económicas registrarán movimientos apreciables que no se transmitirán a las jubilaciones y pensiones como lo ordena la Constitución provincial y la nacional. Lo expuesto configura -sin duda- la desnaturalización del derecho que se pretende asegurar, pues traduce en concreto una pulverización de real significado de la garantía de la movilidad (crit. Fallos:319:3241, voto del Ministro Fayt).

Por último, la legislación impugnada por la actora ha puesto en crisis el "principio de progresividad" que es parte del texto constitucional (Fallos:327:3733; 328:1602; 331:2006) y está reconocido por los tratados contemplados en el artículo 75, inciso 22; principio que

veda al legislador la posibilidad de adoptar medidas regresivas injustificadas. Y en la materia ahora en debate, el artículo 75, inciso 23, de la Constitución nacional, y el 24 de la provincial, fortalecen la vigencia del principio en materia previsional, descalificando todo accionar gubernamental que en la práctica produzca un resultado regresivo en el goce efectivo de los derechos (Fallos:331:250, con remisión al dictamen del Procurador General).

En definitiva, lo que la Cámara cuestiona -y ahora se confirma- no es el reemplazo de un método de movilidad por otro, sino la regresiva exclusión de cualquier método respecto de los beneficiarios alcanzados por el tope, por tiempo indeterminado, en un supuesto que -se insiste- excede el margen de discrecionalidad legislativa reconocido incluso en los precedentes más deferentes hacia las facultades del Poder Legislativo en la materia.

De conformidad con las consideraciones vertidas en los apartados precedentes, corresponde declarar improcedente el recurso de inconstitucionalidad, con imposición de costas en el orden en que fueron causadas, en consonancia con lo expuesto al respecto en el citado precedente “Lisi”.

Voto, pues, por la negativa.

A la misma cuestión, el señor Presidente doctor Gutiérrez y el señor Ministro doctor Spuler compartieron

los fundamentos expuestos por el señor Ministro doctor Weder y votaron en el mismo sentido.

A la tercera cuestión -en consecuencia, ¿qué resolución corresponde dictar?-, la señora Ministra doctora Zabalza dijo:

En atención al resultado obtenido al tratar las cuestiones anteriores, corresponde declarar parcialmente procedente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto con relación a los artículos 1 y 2 de la ley 14283 y, en consecuencia, anular el fallo impugnado, con costas por su orden. Remitir los autos a la Cámara de lo Contencioso Administrativo que corresponda, otorgándose un plazo de treinta días a fin de que la actora adecue sus pretensiones a los términos de la ley 11330.

Así voto.

A la misma cuestión, los señores Ministros doctores Falistocco, Erbetta, Baclini y Weder, el señor Presidente doctor Gutiérrez y el señor Ministro doctor Spuler dijeron que la resolución que correspondía dictar era la propuesta por la señora Ministra doctora Zabalza y así votaron.

En mérito a los fundamentos del acuerdo que antecede, la Corte Suprema de Justicia de la Provincia RESOLVIÓ: Declarar parcialmente procedente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto con relación a los artículos 1 y 2 de la ley 14283 y, en consecuencia, anular el fallo impugnado, con costas por su orden. Remitir los

autos a la Cámara de lo Contencioso Administrativo que corresponda, otorgándose un plazo de treinta días a fin de que la actora adecue sus pretensiones a los términos de la ley 11330.

Registrarlo y hacerlo saber.

Con lo que concluyó el acto, firmando el señor Presidente y los señores Ministros, de lo que doy fe.

FDO. DIGITALMENTE: GUTIÉRREZ – BACLINI – ERBETTA – FALISTOCCO – SPULER – WEDER – ZABALZA – PORTILLA (SECRETARIA)