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 de su titular doctor Rafael Francisco Gutiérrez, acordaron dictar sentencia en los autos caratulados "LISI, GLADIS NOEMÍ contra CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES Y OTROS -AMPARO- (CUIJ 21-23571793-7) sobre RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD (CONCEDIDO POR LA CÁMARA)" (Expte. C.S.J. CUIJ N°: 21-23571793-7). 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, Erbetta, Falistocco, 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 Gladis Noemí Lisi, 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 "cese inmediatamente... la aplicación de los artículos 2 y 10 de la ley 14283" y que se declare la inconstitucionalidad de los mismos por

resultar lesivos e ilegítimos.

Explicó que por el artículo 1 de la ley 14283 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, dispone que los beneficiarios y beneficiarias de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia deben realizar un aporte sobre el total del beneficio que perciben, durante el plazo de vigencia de la emergencia declarada y de acuerdo a una escala detallada que va del dos por ciento (2%) hasta el seis por ciento (6%) dependiendo del haber que perciban.

Resaltó que en el mes de octubre del año 2024 el "aporte solidario cobrado" fue de $14.466,53 -sobre un haber de $1.310.654,26-, que en noviembre fue de $15.066,53 -sobre un haber de $1.310.054,26-; en diciembre fue de $30.245,05 -sobre un haber de $1.389.233,52-; y en el sueldo anual complementario la suma de $15.122,52.

Expuso que por otro lado, el artículo 10 de la ley 14283 implica la postergación a 60 días de la aplicación de los aumentos de los activos a las jubilaciones, resultando inconstitucional al cercenar el

derecho a la movilidad jubilatoria.

Afirmó que “la modificación sustancial de estos haberes mediante una reforma normativa que no respeta los principios de progresividad y no regresividad, representa, una lesión” a sus derechos consagrados.

Adujo que, “aunque en apariencia se trate de una cuestión que corresponda a la competencia administrativa, no se condiciona la admisibilidad de la vía elegida, si se verifican todos los recaudos establecidos en el artículo 43 de la Constitución nacional... que contemplan la trascendencia del perjuicio alegado, lesión actual, la no existencia de otro medio idóneo para impedirlo con lo que cuenta el agraviado, la entidad de la arbitrariedad o ilegalidad invocada”.

En cuanto a la lesión actual puso de resalto su condición de pretensora diferenciada, que entiende como “aquel sujeto procesal que al participar en el proceso obliga al juzgador a optimizar las reglas del procedimiento, asumiendo un rol activo que le permita otorgar una efectiva salvaguarda de derechos fundamentales, mitigando al máximo las posibilidades de un daño irreparable, por encontrarse en una situación de notoria necesidad”.

Explicó que es una jubilada docente que no tiene otro tipo de ingreso más que los haberes mensuales y que se presenta en estos estrados en búsqueda de la tutela judicial consagrada en el artículo 75, inciso 22 de la

Constitución nacional y dentro de la incorporación de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Adujo que, “el aporte solidario... dada la extensión temporal del régimen, confluye en una afectación prolongada a un grupo poblacional vulnerable”.

En inexistencia de otro medio judicial más idóneo, indicó que en el caso de que la acción interpuesta no resulte procedente, se debería “recurrir a un proceso que resulta ser mucho más lento que la acción de amparo, como es el recurso contencioso administrativo”.

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, con fundamento en que no se reúnen los requisitos exigidos por el artículo 2 de la ley de amparo 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 al actor soslayar la utilización del remedio ordinario, sin vislumbrarse razones que pudieran tornar abstracta o tardía la efectividad de las garantías constitucionales" y que "del recibo de sueldo acompañado no se observa que el descuento importe... una deducción confiscatoria de sus ingresos que coloque al peticionante en una situación de precariedad económica" para no tramitar un proceso ordinario.

Manifestó que estos argumentos son plenamente proponibles en esta instancia donde se analiza la admisibilidad del amparo y su carácter excepcional concluyendo que "no existe... una situación de tal entidad que habilite la excepcionalidad de la vía escogida".

Resaltó que "lo que se intenta es desnaturalizar la vía del amparo u 'ordinarizarlo' como si fuera regla y no excepción, en total desajuste con el ordenamiento jurídico".

A tal efecto, 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 artículo 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 la declaración de emergencia y algunas medidas de excepción que determina la ley 14283; refiriendo a los presupuestos condicionantes de la validez constitucional del denominado “poder de policía de la emergencia económico financiera”.

A tal efecto, indicó que analizar y juzgar la declaración de emergencia dictada por el Legislador, exige remitir no sólo a las conclusiones de la comisión para la reforma previsional sino a los fundamentos del proyecto y a la labor que le siguió del Ejecutivo.

Sostuvo asimismo que, del debate parlamentario puede observarse como los miembros informantes de los bloques remarcan la situación del sistema previsional provincial, existiendo la “coincidencia de un déficit y de su incremento año tras año”.

Manifestó que “para el mes de octubre de conformidad al informe emitido por el Sr. Contador General de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia... habiéndose ya percibido el mes completo bajo aplicación de la normativa citada el déficit previsional rondó los $13.500.000.000”.

Indicó asimismo que “los incumplimientos del

Estado Nacional en la observancia de los procesos de armonización de sistemas previsionales provinciales no absorbidos por Nación (leyes 27260 y 27701)” son también factores en la configuración del estado de emergencia previsional.

Afirmó que existía y existe en la Provincia una crisis objetiva y real que afectaba y afecta el funcionamiento de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Santa Fe, y que en el caso “se respetaron los recaudos o requisitos comúnmente exigidos para esta modalidad del ejercicio del poder”.

Sostuvo que la emergencia y las medidas adoptadas llevan ínsita la nota de transitoriedad y que la ley 14283 se traduce en una regulación razonable debido a las particulares circunstancias en que ella se dictó.

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, 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° 8 de Rosario de fecha 13.03.2025 se hizo lugar al amparo incoado y se declaró la inconstitucionalidad e inaplicabilidad de los artículos 2 y 10 de la ley 14283.

4. Apelado que fuera dicho decisorio por la Provincia, la Cámara de Apelaciones en lo Laboral de Rosario (Sala III) por Acuerdo de fecha 26.05.2025 rechazó el recurso deducido por la accionada.

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 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".

Finalmente, 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 art. 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 deduce recurso de inconstitucionalidad.

Plantea 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, sostiene que el Tribunal por un lado afirma que corresponde al actor fundar por qué una causa de competencia contencioso administrativa, debe ser resuelta por la vía del amparo ante otro fuero y así corroborar rigurosamente si se encuentran reunidos los requisitos de admisibilidad de la vía; y párrafo seguido concluye que resulta facil advertir que la disminución del haber mensual, por sí sola, es suficientemente ilustrativa del impacto actual y habilita 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.

Aduce 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 omite 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.

Denuncia 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 23 de julio del año 2025 (N° 378, Año 2025), concede 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 Erbetta, Falistocco, 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 y 2 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 del Tribunal de grado, 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 54.694-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. 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, inciso 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 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 art. 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.

5. 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, los señores Ministros doctores Erbetta, Falistocco y Baclini expresaron idénticos fundamentos a los vertidos por la señora Ministra doctora Zabalza y votaron en igual sentido.

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

1. Surge de las constancias de la causa que la

actora -beneficiaria de un haber previsional después de haber ejercido la actividad docente por más de 30 años- promovió acción de amparo contra la Provincia de Santa Fe y la Caja de Jubilaciones y Pensiones, con el objeto de que cesen inmediatamente en la aplicación de los artículos 2° y 10° de la ley 14283; que se declare en el caso concreto la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de los mismos por resultar lesivos e ilegítimos ya que modifican en detrimento de la actora el beneficio previsional; y que se reintegren los montos que han sido retenidos de manera ilegítima, con más sus intereses y costas (f. 7).

Por su parte, la Provincia –entre otras cuestiones- plantea la inadmisibilidad de la excepcional acción jurisdiccional de amparo, con el fundamento de que, tratándose de una cuestión contencioso administrativa, no se ha demostrado la inexistencia o ineficacia de otro medio (administrativo o judicial) más idóneo (f. 32).

Cómo así también, sostuvo que la normativa cuestionada por la actora es constitucional, en cuanto no afecta derechos adquiridos; que el aporte solidario no es una detracción arbitraria sobre los haberes previsionales; y que el plazo para la traslación de los aumentos recibido a los activos no altera la movilidad jubilatoria.

2. Por sentencia N° 168 del Juzgado de Primera Instancia en lo Laboral de la Octava Nominación de la ciudad de Rosario se hizo lugar a la acción de amparo y, en consecuencia, se declaró la inaplicabilidad de la ley 14283

como fuere propuesta en la demanda (f. 100).

Apelado por la Provincia dicho decisorio (f. 106), la Cámara en lo Laboral de Rosario, Sala III integrada, por Acuerdo N° 246 rechazó el recurso de apelación deducido por la accionada, confirmando la sentencia en lo que fue materia de revisión (f. 168).

3. Contra dicha resolución, la demandada interpuso recurso de inconstitucionalidad en los términos de la Ley 7055 (f. 178); el que, previa sustanciación con la contraparte, fue declarado -por mayoría- admisible, remitiéndose los autos a esta instancia (f. 218).

Se agravia la demandada entendiendo que la Cámara ha resuelto con afirmaciones dogmáticas, ya que no se ha acreditado en autos que las medidas adoptadas sean irrazonables o arbitrarias; por lo contrario, asegura que la restricción impuesta a la actora es proporcional a los fines que persigue, transitoria y destinada a salvaguardar la integridad del sistema previsional a favor de todos sus beneficiarios actuales y futuros, lo que demuestra su razonabilidad.

También asevera que las medidas adoptadas encuentran fundamento en los principios de razonabilidad, proporcionalidad y eficiencia que rigen la gestión pública, y se revelan como indispensables para garantizar la estabilidad del régimen previsional y la protección del derecho de la seguridad social de las generaciones presentes y futuras.

Por otro lado, entiende que hay una grave e inválida intromisión del Poder Judicial en las esferas propias del Poder Legislativo e invoca gravedad institucional.

4. Adelanto que el recuro de inconstitucionalidad bajo análisis, en lo que atañe específicamente al debate sobre el artículo 2 de la ley 14283, debe ser declarado improcedente, atento a que, del análisis del expediente, no se advierte que el pronunciamiento puesto en crisis evidencie un vicio de tal magnitud que se lo deba considerar como que no reúne las condiciones mínimas para satisfacer el derecho a la jurisdicción que acuerda la Constitución de la Provincia.

Para así concluir, cabe recordar que la Cámara de Apelación al confirmar la resolución de la instancia anterior entendió que "la órbita tutelar protectoria y diferenciada de los beneficiarios del régimen previsional, la naturaleza de los derechos comprometidos y la necesidad de asegurar el acceso a la justicia en forma pronta, eficiente y en términos de celeridad dada las condiciones personales de jubilados y pensionados legitiman la canalización del presente reclamo por la vía de amparo".

De esa manera descartó los argumentos esgrimidos por la Provincia de Santa Fe, en cuanto entendía ésta que la acción de amparo no era la vía judicial idónea para resolver el conflicto traído a los estrados judiciales.

En ese sentido, la apelante desde la contestación

de demanda y en todos los posteriores recursos interpuestos -incluido el de inconstitucionalidad- argumentó que la cuestión traída a resolver por la actora debía procesalmente tramitarse y resolverse ante la Cámara en lo Contencioso Administrativo mediante el recurso reglamentado por la ley 11330.

Para dar respuesta a este agravio, se debe dejar sentado que no es materia de discusión por las partes ni por los tribunales intervinientes que en el objeto del presente conflicto subyace materia contencioso administrativa; ello, en virtud que los derechos que se pretenden lesionados emanan de normas de derecho público provincial como lo es el régimen previsional de los agentes del Estado.

Siendo ello así –como principio- serían los órganos judiciales específicos en la materia –las Cámaras de lo Contencioso Administrativo- los competentes para intervenir y resolver.

También es útil recordar que esta Corte Suprema ha decidido que la materia contenciosa administrativa puede debatirse en el ámbito de la acción de amparo. En la causa "Bacchetta" (A. y S. T. 132, pág. 67) se fijó el criterio 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". Y en la causa "Longarini" (A. y S. T. 208, pág. 14) -con remisión a "Domínguez" y "Rosso"- que los Juzgados de Distrito

resultaban competentes para entender en amparos en los que en el trasfondo se discute una cuestión relativa a la lesión de derechos subjetivos o intereses legítimos de carácter administrativo.

Y en esa línea, la acción de amparo -como garantía constitucional- está consagrada como el derecho de toda persona a interponer ante los jueces o tribunales una acción expedita y rápida, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo y efectivo, contra todo acto u omisión de autoridades o particulares que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos, libertades y garantías reconocidos en la Constitución, un tratado o una ley (artículo 43, Constitución provincial).

Aclarado ello, y como se adelantó, no advierto que la sentencia recurrida pueda ser descalificada en esta instancia extraordinaria en virtud que la impugnante no ha desvirtuado, con argumentos convincentes, lo decidido en baja instancia en cuanto la presente acción reúne los requisitos establecidos en el artículo 43 de la Constitución provincial. Lo que era necesario, ni bien se considera que el recurso de inconstitucionalidad es de carácter excepcional y no tiende a sustituir a los jueces ordinarios en cuestiones que le son privativas, ni a corregir en tercera instancia fallos equivocados o que se reputen tales, ya que solo admite los supuestos de desacierto y omisiones de gravedad extrema, a causa de los

cuales los pronunciamientos no pueden adquirir validez jurisdiccional (Fallos:339:1066; 344:1070) por haberse producido un apartamiento inequívoco de la solución normativa o una absoluta carencia de fundamentación (Fallos:328:3922; 330:133; 343:919).

4.1. En primer lugar, y relacionado a la existencia de vías judiciales más idóneas, surge de las constancias del expediente que la actora es jubilada provincial después de acreditar servicios por más de 30 años como consecuencia del ejercicio de la docencia y, en consecuencia, se encuentra –por ese estatus- dentro de un grupo de sujetos vulnerables, cuya protección de sus derechos exige por parte de los tres poderes del Estado conductas más intensas.

El envejecimiento y la discapacidad –los motivos más comunes por las que se accede al estatus de jubilado- son causas predisponentes o determinantes de vulnerabilidad, circunstancia que normalmente obliga a éstos a contar con mayores recursos para no ver comprometida seriamente su existencia y/o calidad de vida y el consecuente ejercicio de sus derechos fundamentales. Razón por la cual -como luego se verá- han sido motivo de regulación internacional, generando instrumentos jurídicos específicos de relevancia para la causa que se analiza (arg. Fallos:342:411).

Por otro lado, no caben dudas sobre la naturaleza eminentemente social del reclamo de la actora, afirmación

que encuentra amplísimo justificativo en el reconocimiento de los derechos de la ancianidad receptados por la Constituciones nacional y provincial. En apoyo a esa idea, el artículo 14 bis establece los derechos de la seguridad social en nuestro país y la idea fundamental que emerge de ese texto –al establecer que el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social que tendrá carácter de integral e irrenunciable- es el de procurar a los trabajadores los medios para atender a sus necesidades cuando en razón de su avanzada edad evidencien una disminución de su capacidad de ganancias.

En ese marco, para evaluar si la Cámara se ha excedido en su decisión al habilitar la rápida y expedita acción de amparo, no puede perderse de vista que la actora, en el caso, ejerciendo un derecho de naturaleza previsional como jubilada en el régimen provincial, cuenta con la protección consagrada en el artículo 13 de la Constitución provincial que reconoce la existencia de desigualdades estructurales que limitan el goce pleno de los derechos de las persona.

A su vez, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CIPDHPM), adoptada por la Organización de Estados Americanos durante la 45ª Asamblea General de la OEA e incorporada a nuestro ordenamiento jurídico mediante ley 27360, consagra el compromiso de los Estados partes para adoptar y fortalecer “todas las medidas legislativas,

administrativas, judiciales, presupuestarias y de cualquier otra índole, incluido un adecuado acceso a la justicia a fin de garantizar a la persona mayor un trato diferenciado y preferencial en todos los ámbitos" (art. 4°, apartado c) (el subrayado es agregado); y "a garantizar la debida diligencia y el tratamiento preferencial a la persona mayor para la tramitación, resolución y ejecución de las decisiones en procesos administrativos y judiciales" (art. 31°, segundo párrafo).

La Provincia de Santa Fe también ha reconocido al colectivo de personas mayores un tratamiento especial. En efecto, la ley 14231 tiene por objeto la promoción y protección integral de las personas mayores que se encuentren en el territorio de la Provincia de Santa, para asegurar el reconocimiento y pleno goce del ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico comunal, municipal, provincial, nacional y en los tratados internacionales firmados por el Estado Argentino, en las condiciones de su vigencia (art. 1°); considerando a los derechos y garantías de este colectivo de orden público, irrenunciables e interdependientes (art. 3); y estableciendo que a los fines de la efectiva vigencia de los derechos de las personas mayores de 60 años se garantiza el "acceso a la justicia" (art. 4, apartado y).

Por otro lado, analizar la edad, salud o pasar económico como parámetro para desechar la acción de amparo

de un jubilado o pensionado para hacer valer judicialmente un derecho de naturaleza previsional, resulta -en principio- insuficiente si no se pondera la vulnerabilidad vital del sector. La falta de consideración de esta última circunstancia a los efectos de determinar la acción procesal supone igualar a los vulnerables con quienes no lo son, desconociéndose las características de la vía del recurso amparo (expeditiva y rápida) a los efectos de hacer valer sus derechos, colocando al colectivo considerado en una situación de notoria e injusta desventaja.

La Corte nacional ha hecho una aplicación del precedente "García" (Fallos:342:411, citados) en forma amplia, sin la precisión que se efectuaba en cada caso, respecto a la situación de vulnerabilidad en la que se encontraban o no los accionantes; no admitiendo la presunción de vulnerabilidad establecida en el precedente citado –como principio- prueba en contrario, aplicándose a todos los jubilados con independencia de su edad, tenga o no problemas de salud, o de que tuviera bienes o servicios necesarios suficiente para gozar de una vida digna (Ver CAM. FED. ROSARIO, "DI PAOLO; Sara Laura c/ AFIP s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad", expediente FRO 18018/2016/CA1 -Sala A-; "SCHUBERT, María Graciela c/ AFIP s/ Amparo Ley 16986" -Sala B-).

Por último, el argumento sostenido por la demandada en cuanto a que la situación fáctica que le sirve de sustento requiere amplitud de debate y prueba, es

contradictorio con las constancia del expediente en cuanto frente al pedido de la apertura de la causa a prueba, el magistrado decretó -en proveído que se encuentra firme- que "no habiéndose evidenciado hechos de demostración necesaria, de conformidad con el art. 8 ley 10456, a lo peticionado no ha lugar" (ver f. 95).

En conclusión, en lo atinente al cuestionamiento del artículo 2 de la ley 14283, no se advierte que lo decidido por el A quo en cuanto habilitó la acción de amparo para que la actora haga valer su derecho por la inexistencia de otro medio judicial más idóneo y efectivo pueda ser descalificada en esta especial instancia extraordinaria.

4.2 En segundo lugar, la demandada ha intentado sin éxito demostrar -con la contundencia que se requiere en esta vía extraordinaria- la inexistencia de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta en el aporte solidario previsto en el artículo 2 de la ley 14283, cuya inaplicabilidad al caso confirmó el A quo por considerarlo inconstitucional.

La norma impugnada establece un aporte solidario de emergencia sobre los haberes percibidos por los beneficiarios de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia con un trato desigual, discriminatorio para el sector de pasivos donde se encuentra la actora. Ello, a pesar de lo sostenido por la propia demandada al contestar el recurso cuando entre los requisitos genéricos que justifican la constitucionalidad de la ley 14.238 enumera,

entre otros, “la no discriminación” (fs. 63/63 vto.).

En efecto, existe una diferencia en perjuicio de la accionante entre los aportes de emergencia que deben realizar los beneficiarios pasivos y los activos. Sin considerar la disparidad entre los porcentajes a contribuir en perjuicio del sector que integra la actora -los activos aportan un dos con setenta y siete por ciento (2,77%) sin relación a sus ingresos, en cambio los pasivos hacen un aporte de acuerdo al monto de su haber entre el dos por ciento (2%) y el seis por ciento (6%)- la mayor cantidad de aportantes en actividad a la Caja no contribuyen -según la ley- solidariamente a sostener el financiamiento del sistema previsional con un aporte de emergencia.

Inclusive el personal activo afiliado a la Caja que perciben un salario igual o superior al ingreso de la accionada en su haber de pasividad no está alcanzado por el régimen de emergencia. Ello, en virtud de que únicamente están comprendidos de acuerdo al artículo 3 de la ley 14283 los funcionarios políticos del Poder Ejecutivo, no el resto de los agentes de la Administración central; los legisladores y su personal político, excluyéndose a los agentes que cumplen sus funciones en el marco de la ley 10023; los magistrados y funcionarios de mayor rango del Poder Judicial, no a sus empleados; únicamente a los cinco vocales de todos los integrantes que se desempeñan en el Tribunal de Cuentas; y los órganos de conducción superior de las entidades descentralizadas y empresas del Estado

provincial, pero no a quienes no lo son.

Bajando esto al sector de la actora cuando ella se encontraba en actividad, el docente que desempeña la misma función que en su momento la demandante, que es un afiliado forzoso a la Caja y futuro beneficiario, no realiza ningún sacrificio solidario para sanear las cuentas de la Caja, en cambio quien se encuentra en pasividad sí lo hace.

Pero también la desigualdad se configura -y no logra justificarlo la demandada- cuando existe un importante número de agentes, que sin ser dependientes de la Provincia de Santa Fe, son afiliados forzosos a la Caja de acuerdo al artículo 2 de la ley 6915, y a pesar de ello no están alcanzados por el aporte solidario.

Nos estamos refiriendo, entre otros, a Intendentes y Presidentes de Comunas que ejercen su mandato en Municipalidades y Comunas afiliadas a la Caja provincial; al personal de Comunas y Municipios (A. y S. T. 327, pág. 168) que no estuviere afiliado a Cajas Municipales de Jubilaciones y Pensiones; y al personal de los Colegios y Cajas Profesionales.

Justificar ese trato desigual, discriminatorio para la actora en relación con otros sectores que integran el sistema previsional provincial, con argumentos que demuestren que tuvo como causa un motivo objetivo y razonable, se hacía más necesario aún si se considera, por un lado, que el citado artículo 13 de la Constitución

provincial compromete al Estado a adoptar medidas de acción positiva para reducir los efectos negativos de las desigualdades estructurales y garantizar condiciones de igualdad y no discriminación en el cuidado de las personas mayores a los efectos que "preserven su dignidad, autonomía, independencia y el respeto a su proyecto de vida" (inc. 4).

Por otro lado, tampoco podría soslayarse que bajo una mirada formalista se convalidaría una desprotección de derechos de carácter alimentario proveniente de un sistema destinado a asegurar a los individuos contra contingencia sociales vinculadas a las vejez, invalidez y fallecimiento, desatendiendo las normas constitucionales que garantizan el derecho de acceso a los beneficios previsionales (arg. doct. Fallos:340:840, disidencia de los jueces Maqueda y Rosatti).

Como así también si se considera que el financiamiento del sistema previsional "no está a cargo de los beneficiarios, quienes en su hora contribuyeron, sí, con el aporte obligatorio retenido de sus salarios, en atención a que el sistema se sustenta, básicamente, en los aportes de las dos partes de la relación de trabajo: empleador y trabajador. Cesada la actividad de éste, y adquirida la condición de pasivo, concluye su rol como directo sostenedor o contribuyente al sistema, para transformarse en beneficiario del mismo" (A. y S. T. 69, pág. 426; T. 81, pág. 249).

La jubilación importa la prolongación de la remuneración después de la cesación regular y definitiva de la actividad social laboral del individuo, durante la cual se realizan los aportes tendientes a mantener y fortalecer el sistema previsional, cuya característica esencial resulta del principio contributivo y solidarista. De allí que carecería de lógica, contrariando la esencia misma del sistema, que quien precisamente por pasar a pasividad debe recibir los beneficios de éste, sea a la vez su sostenedor.

En este aspecto, la doctrina también entiende que el principio de solidaridad es intergeneracional, según el cual cada generación activa debe proveer a la tutela de las generaciones pasivas (Fernández Pastorino, "Seguridad Social" citado a f. 65 por la demandada; Carlos Alberto Etala, "Derecho a la Seguridad Social", pág. 52; Federico Despoulis Netri, "Derecho Previsional", pág. 35).

Afirmar lo que antecede no implica admitir que las normas de emergencia sectoriales desconozcan los deberes de solidaridad recíproco de los miembros de la colectividad (arts. 1 y 24, C.P.), sino que dicho principio no puede aplicarse de manera desigual entre todos los sectores comprometidos con el sistema, perjudicando, como en el caso, al sector más débil. La garantía de igualdad consagrada en los artículos 16 de la Constitución nacional y 12 de la provincial no importa otra cosa que impedir distinciones arbitrarias, ya que el elevado fin que domina este principio es el derecho de todos a que no se

establezcan excepciones o privilegios a otros en iguales circunstancias.

5. En cuanto al agravio sustentado en la grave intromisión del Poder Judicial en la esfera propia del Poder Legislativo, debe desestimarse ni bien se recuerda que corresponde al Poder Judicial buscar los caminos que permitan garantizar la eficacia de los derechos, y evitar que estos sean vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y de tomar decisiones en los procesos que se someten a su conocimiento; y no debe verse en ello una intromisión indebida del Poder Judicial cuando lo único que hace es tender a tutelar derechos, o suplir omisiones en la medida en que dichos derechos pueden estar lesionados (v. doctrina Fallos:331:2925, 339:1423; 346:200).

6. Por último, y relacionado a la invocada gravedad institucional para la procedencia del presente recurso, también debe desestimarse dicho agravio en virtud que de otra manera se desconocería el riguroso principio establecido por la Corte Suprema federal de acuerdo con el cual la presencia de aquella situación no constituye una causal autónoma de procedencia del recurso, y sólo facultaría al Tribunal para prescindir de ciertos recaudos formales frustratorios de su jurisdicción extraordinaria (crit. Fallos:311:120 y 1490: 326:183: 331:2799; 333:360; 339:869).

En definitiva, de conformidad con las

consideraciones expresadas, corresponde declarar improcedente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto. En cuanto a las costas, se impondrán en el orden en que fueron causadas, atento a las particulares circunstancias del caso y al modo en que se resuelve (criterio de “Farioli”, A. y S. T. 196, pág. 70; “Las Delicias SRL”, A. y S. T. 317, pág. 36; etc.).

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 procedente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto 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 parte actora adecue sus pretensiones a los términos de la ley 11330.

Así voto.

A la misma cuestión, los señores Ministros doctores Erbetta, Falistocco, 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 procedente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto 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 parte 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 (EN DISIDENCIA) – BACLINI – ERBETTA – FALISTOCCO – SPULER (EN DISIDENCIA) – WEDER (EN DISIDENCIA)– ZABALZA – PORTILLA (SECRETARIA)

Tribunal de origen: Sala III de la Cámara de Apelación en lo Laboral de Rosario.

Tribunal que intervino con anterioridad: Juzgado de Primera Instancia de Distrito en lo Laboral N° 8 de Rosario.