

ACUERDO

En la ciudad de Ushuaia, capital de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, a los 27 días del mes de mayo del año 2020, se reúnen los miembros del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia en Acuerdo ordinario para dictar sentencia en los autos caratulados "**Sindicato Unificado de los Trabajadores de la Educación Fueguina (SUTEF) c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad**", Expte. N° 3241/2016 de la Secretaria de Demandas Originarias, habiendo resultado que debía observarse el siguiente orden de votación: Jueces Javier Darío Muchnik, María del Carmen Battaini y Carlos Gonzalo Sagastume.

ANTECEDENTES

I. El Sindicato Unificado de los Trabajadores de la Educación Fueguina (SUTEF), a través de su letrado apoderado y mediante la presentación que obra agregada a fs. 3/15, promueve acción de inconstitucionalidad contra la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, solicitando una declaración de tal naturaleza respecto de los arts. 8° y 9° de la ley provincial 1068; ello por vulnerar los arts. 14 bis) y 17 de la Constitución Nacional, y, 16 de la Constitución de la Provincia.

En el Capítulo IV, al que identifica como "Hechos - Fundamento de la acción", cuestiona las normas sobre la emergencia calificándola de hipotética y señala que esa situación tiñe de injusto todo el plexo normativo, pretendiendo reducir los salarios de los trabajadores a través de aportes extraordinarios a los que denomina "Fondo Solidario", términos a los que tilda como eufemismos desfachatados e insultantes.

Afirma que las medidas contenidas en los citados artículos, suponen lisa y llanamente una reducción del salario nominal de los trabajadores dependientes del Estado Provincial, y al no explicitar concretamente la causa

de la emergencia, no se puede analizar la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas.

Califica de incongruente y absurda a la extensión temporal de la declaración de emergencia, entendiendo que contradice la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los precedentes “Tobar” y “Muller”, el que además podrá ser prorrogado, no contando el Poder Ejecutivo con la posibilidad de desactivarlo en base a los informes que debe presentar analizando el impacto que dichas medidas ocasionan.

Critica genéricamente los artículos 3° y 4° de la ley sancionada, por entender que suponen un traslado del manejo de fondos del Banco de Tierra del Fuego al Poder Ejecutivo provincial, afectando así el funcionamiento con plena autonomía de dicha entidad bancaria consagrada en el artículo 72 de la Constitución Provincial, aunque no señala el perjuicio que dicha norma ocasionaría a sus representados.

Con una hipotética ejemplificación cuestiona los diferentes porcentajes establecidos para los descuentos que se realizarán a los trabajadores, indicando que ellos se traducen en una concreta violación del principio de igual remuneración por igual tarea consagrado en los artículos 14 bis) de la Constitución Nacional y 16 de la Constitución Provincial, quebrantándose en consecuencia el principio de igualdad ante la ley como un derecho inseparable del carácter de los trabajadores y seres humanos.

Atribuye al criterio escogido por el legislador la condición de ilógico e irrazonable y entiende que no ha logrado una determinación equitativa, porque considera que ha establecido el aporte extraordinario basándose en la planta de trabajadores estatales, el promedio de edad y las necesidades patrimoniales circunstanciales de una gestión gubernamental, citando a esos fines un precedente del Estrado del año 1997 (“Gómez, Luis Alberto c/ Pcia. de Tierra del Fuego s/ Inconstitucionalidad”).

Postula que los aportes extraordinarios resultan ser confiscatorios, violatorios por tanto del derecho constitucional de propiedad consagrado en el artículo 17 de la Constitución Nacional y del derecho del trabajador a contar con una remuneración justa, e indignos por no valorar su humanidad y atentar contra un sinnúmero de derechos laborales que hacen a la protección del trabajador y a la progresividad de los derechos sociales conquistados.

Por último, advierte que, al no establecer un mecanismo de devolución de las sumas dinerarias detraídas a los haberes de los trabajadores y citando otro precedente del Estrado ("Del Valle"), ese aporte extraordinario se asemeja a un impuesto, quebrantando así el equilibrio de las prestaciones.

Formula una recusación contra los jueces del Tribunal como consecuencia del dictado de la Acordada N° 2/2016 que adhiriera a la ley provincial 1068, por entender que la situación prevista encuadra en el art. 28.7 del código de forma, hace reserva del caso federal y pide se haga lugar a la demanda declarando la inconstitucionalidad de las disposiciones legales citadas.

II. Rechazada in limine la recusación formulada -v. fs. 16/19 vta.-, se dispuso correr traslado de la demanda al Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego -fs. 23-.

III. La Provincia de Tierra del Fuego se presenta a fs. 28/28vta, toma vista, se notifica y contesta demanda a fs. 34/80 vta., pidiendo su rechazo.

Dedica los puntos II.1. y II.2. a explicar la evolución histórica del sistema previsional desde sus orígenes y la situación previa al dictado de la emergencia -v. fs.34 vta./57.-.

En el apartado II.3 desacredita la supuesta invalidez de la emergencia declarada por considerar que no existe una situación de crisis. Señala el concepto del estado de emergencia a la luz de la jurisprudencia, e indica que la Corte Nacional ha señalado que la veracidad de la existencia de emergencia no requiere prueba *strictu sensu*, pues ella deriva tanto de los debates parlamentarios como de tratarse de hechos de público conocimiento (fs. 61). Señala que ni el pensamiento mágico de algunos dirigentes ni la búsqueda de responsables por sí sola pueden resolver las cosas, debiendo analizarse si las medidas adoptadas por el legislador provincial resultan irrazonables para el restablecimiento del sistema previsional.

En el apartado II.4 advirtió que resulta prematuro determinar, en forma potencial y en abstracto, si el plazo bianual comprometido en la emergencia es desmesurado, indicándose que la situación no resulta asimilable al precedente citado (“Tobar”), ya que en este último caso la normativa declarada inconstitucional no había previsto ningún plazo de caducidad, entendiéndose que el plazo establecido para su ejercicio no parece irrazonable.

En el punto II.5 (fs. 67/74), analiza el aporte establecido en los artículos 8º y 9º de la ley 1068, expresando que es temporal, que es un aporte excepcional de emergencia o extraordinario, no pudiendo considerarlo como una quita o reducción salarial, ya que va dirigido a sostener el sistema jubilatorio. Distingue entre la rebaja de salarios, donde el sacrificio lo hace el empleado a favor de la comunidad toda, del aporte extraordinario en el que el propio trabajador garantiza la subsistencia de su caja previsional mediante un esfuerzo adicional.

Por esta razón, afirma que no son impuestos como los califica la entidad sindical actora, sino que resulta ser un aporte destinado a sostener el sistema jubilatorio.

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

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

La Fiscalía de Estado expresa que la accionante cita el precedente “Del Valle”, conforme el cual se declarara inconstitucional el artículo 10 de la ley provincial 278, observando que ese criterio jurisprudencial que data del año 1996 -emitido sobre la base de un fallo de la CNCAF del mes de diciembre del año 1995-, debe ser revisado a la luz de los precedentes de la CSJN como “Guida”, “Tobar”, “Muller” y otros, que fueran dictados en el período 2000/2004.

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

al dictado de la resolución del instituto, por haberse incorporado por fuera del proyecto original y sin brindar explicación alguna por parte del miembro informante.

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

En relación a la declaración de emergencia, observa al estar en presencia de una crisis estructural, real y comprobable, que la misma beneficia a quienes integran el sistema, al tratar de dotar al régimen jubilatorio de sostenibilidad en el tiempo.

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

En el punto II.6 respecto del principio de igualdad, indica que las reducciones han sido determinadas siguiendo un esquema de solidaridad. En efecto, a los pasivos se les requiere un aporte mayor, ya que están gozando del beneficio jubilatorio; a los activos se les requiere un porcentaje menor ya que accederán al beneficio con una edad mayor, realizando en consecuencia más aportes al sistema; y por esa razón a los más jóvenes, por ser quienes más lejos están de alcanzar las condiciones jubilatorias, se les exige un porcentaje todavía menor.

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

Por último, en los puntos II.7 y II.8 sostiene la constitucionalidad de los artículos de la ley que regulan el régimen de consolidación de deudas y la imposición de costas por su orden, los que no han sido cuestionados por la actora a través de la presente acción.

Concluye señalando que surgía claramente la crisis por la que estaba atravesando el sistema previsional, considerando razonables y adecuadas las medidas adoptadas por el legislador provincial para normalizarlo (II.9).

Propone las pruebas de que intentará valerse -v. fs. 80-, formula reserva del caso federal y termina solicitando el rechazo de la acción presentada.

IV. A fs. 81 se fijó la audiencia prevista para este proceso en el art. 431.2 del mencionado código ritual y se ordenó la producción de la prueba informativa ofrecida por la demandada.

V. A fs. 164 se celebró dicho acto procesal al que solamente asistiera el representante de la demandada y encontrándose producida la totalidad de la prueba ofrecida, se pusieron los autos a disposición de las partes para alegar. La Fiscalía de Estado, mediante la pieza que obra agregada a fojas 166/170vta., ejerce dicha posibilidad, derecho que se da por decaído a la parte

actora al no hacer uso del mismo, de lo que da cuenta la providencia que obra agregada a fs. 171.

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

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

Por último, advierte que la orfandad probatoria de la acción en trato -no ofreció prueba alguna destinada a acreditar sus alegaciones- no puede acarrear otra consecuencia más que la desestimación de la demanda interpuesta.

VI. Conferida la vista al Fiscal ante el Estrado, a fs. 174/175vta. se dictó resolución admitiendo las medidas para mejor proveer informativas propuestas en el apartado 5.2. de su presentación de fs. 400/420 vta. de la causa “Ponce”, disponiendo su oportuna agregación a estas actuaciones.

A través de dicha prueba informativa se dispuso librar oficio a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) -UDAI Ushuaia-, a efectos que informe: 1) Si la Provincia solicitó de ese organismo la aplicación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, a los fines de solucionar el presunto desequilibrio económico – financiero de su régimen de seguridad social administrado por el IPAUSS; 2) Si el Instituto gestionó la remisión de los

aportes y contribuciones efectuados por afiliados en ese sistema mixto en el cual el IPAUSS es caja otorgante.

Ante la falta de respuesta por parte del ANSES, teniendo en cuenta que en los autos “**Godoy, Mirtha Noemí c/ Provincia de Tierra del Fuego AelAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar**” (Expte. N° 3256/2016, SDO-STJ), se había brindado contestación al pedido de informes solicitado a través del mencionado oficio, se ordenó incorporar copia auténtica de las respuestas brindadas por el Gobierno de la Provincia y la Caja de Previsión Social de la Provincia a dicha solicitud (fs. 185), ordenándose un nuevo traslado a las partes para que aleguen respecto de ella.

La Provincia demandada ejerció su derecho mediante presentación que obra agregada a fs. 200/201vta., el que se diera por decaído a la parte accionante, lo que da cuenta la providencia obrante a fs. 202.

VII. Conferido nuevo traslado al Fiscal ante el Estrado, formula su dictamen a fs. 203 y, dejando a salvo su opinión contraria a lo resuelto en autos “Ponce, Rafael Ernesto c/ Provincia de Tierra del Fuego AelAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar” (expte. N° 3233/2016 de la Secretaría de Demandas Originarias y sus acumulados), entiende que la cuestión planteada ha sido resuelta en el pronunciamiento dictado en fecha 11 de noviembre de 2019 en esos obrados, debiendo estarse a dicho criterio por imperio de lo establecido en el artículo 37 de la ley orgánica del Poder Judicial.

VIII. Se llamaron los autos para el dictado de la sentencia a fs. 204 y, practicado el sorteo del orden de estudio y votación de las actuaciones -fs. 205-, se resolvió considerar y votar las siguientes

CUESTIONES

Primera: *¿Es procedente la presente acción?*

Segunda: *¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?*

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

1. El Sindicato Unificado de los Trabajadores de la Educación Fueguina (SUTEF) solicita se declare la inconstitucionalidad de los artículos 8° y 9° de la ley provincial 1068, por entender que a través de los mismos se vulneran los artículos 14 bis, 16 y 17 de la Constitución Nacional y 16 de la Constitución de la Provincia.

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

La ley provincial 1068 ha sido promulgada mediante el Decreto Provincial 20/2016 y publicada en el Boletín Oficial, ambos de fecha 11 de enero de 2016, razón por la cual se advierte que la presente ha sido interpuesta dentro del plazo de treinta (30) días fijados por el art. 316 del CPCCLR y M para determinar la competencia originaria del Cuerpo, conforme lo ha señalado reiteradamente el Estrado (ver entre otros '*Supercanal S.A. c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ Acción de Inconstitucionalidad*', expediente N° 1902/06, SDO-STJ, sentencia de fecha 30 de julio de 2008, registrada en el T° LXIV, F° 88/94; '*Franco de Fernández, Gudelia c/ Dirección Provincial de Obras Sanitarias de la Provincia de Tierra del Fuego s/ Acción de Inconstitucionalidad*', expediente N° 798/99, SDO-STJ, sentencia de fecha 16 de julio de 1999, registrada en el T°XVI, F° 7/10).

En efecto, cotejada la fecha de publicación de la norma y la fecha en que ha sido interpuesta la acción -24 de febrero de 2016-, se advierte que ha sido promovida dentro del plazo legal.

Justifica adecuadamente su legitimación activa la demandante, en que sus afiliados ven vulnerados sus derechos constitucionales con el aporte extraordinario que se les aplica en virtud de lo establecido en la ley provincial 1068, surgiendo ello de lo establecido en los artículos 23 b) y 31 de la ley 23.551 de Asociaciones Sindicales.

Esta última normativa expresamente establece, entre los derechos y obligaciones de las asociaciones sindicales, que a partir de su inscripción y la adquisición de personería jurídica, representa los intereses colectivos, defendiendo y representando ante el Estado y los empleadores, los intereses individuales y colectivos de los trabajadores. Además, entre otros derechos exclusivos de la asociación sindical actora en estos obrados, vigila el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social, actividad que entiende ejercer mediante el inicio de la presente acción.

Por último, a efectos de analizar los límites a los que debe estar ceñido el control de constitucionalidad que se peticiona al Tribunal, se reitera que:

“La declaración de inconstitucionalidad es un acto de extrema gravedad, pues pone a prueba el delicado equilibrio que debe imperar entre las funciones de los tres poderes del gobierno republicano, y representa la `última ratio´ del ordenamiento jurídico, cuando no se dispone de otros remedios para preservar la primacía de las garantías fundamentales de rango constitucional.” (“Ayala, Jorge Eduardo y otros c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ acción de inconstitucionalidad”, expte. 2084/08 STJ-SDO, sentencia del 31 de marzo de 2010, entre otros).

Y tal como lo señalara en el reciente precedente "Ponce", advirtiendo la prudencia con la que debe ser ejercido ese control de constitucionalidad, el Estrado tiene dicho inveteradamente que:

"La doctrina elaborada en los fallos de la Corte Suprema Nacional y en las obras de los juristas dedicados al estudio del Derecho Constitucional, a lo largo de muchos años de fecunda interpretación de la Carta Magna, ha sentado pautas conceptuales que orientan pacíficamente el quehacer de los tribunales a la hora de ejercer el control de constitucionalidad de las leyes. Así es dable puntualizar: a) La declaración de inconstitucionalidad es un acto de extrema gravedad pues pone a prueba el delicado equilibrio que debe imperar entre las funciones de los tres poderes del gobierno republicano y representa la 'última ratio' del ordenamiento jurídico cuando no se dispone de otros remedios para preservar la primacía de las garantías fundamentales de rango constitucional. b) La cuestión constitucional ha de cobrar entidad suficiente para influir decisivamente en la sentencia que dirime el litigio. c) Por el conducto de la inconstitucionalidad, los tribunales no están facultados a expedirse sobre la conveniencia, eficacia, acierto u oportunidad de la política legislativa y de las leyes que son su consecuencia. El tamiz judicial protege exclusivamente contra las transgresiones de los derechos y garantías que marca la Ley Suprema y esta tarea debe plasmarse con razonabilidad, prudencia y respeto de las atribuciones reservadas a los poderes legislativo y ejecutivo, no olvidando que la presunción de la legitimidad de las leyes cede solo cuando se oponen incontrastablemente a la Constitución." (in re "Raña, Luis Angel c/ Provincia de Tierra del Fuego (Poder Legislativo) s/ Acción de Inconstitucionalidad -Medida Cautelar-", expte. N° 1017/00 SDO, sentencia de fecha 14/08/2000, T° XXII, F° 63/69, con cita del voto del Dr. Félix A. González Godoy en los autos ut supra referidos), (v. autos "Central de Trabajadores de la Argentina (C.T.A.) de Tierra del Fuego c/ Provincia de Tierra del Fuego AelAS s/ Acción de Inconstitucionalidad", expediente N° 2581/11, de la Secretaría de Demandas Originarias, sentencia del 14 de marzo de 2012, registrada en el T° LXXVI, F° 132/136, "Ponce, Rafael Ernesto c/ Provincia de Tierra del Fuego

AelAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar” (Expte. N° 3233/16, SDO, sentencia de fecha 11/11/2019, registrada en el T° CXIV, F° 1/32)).

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

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

Por ello, se entiende superado el recaudo procedimental que permite al Estrado ingresar al análisis de la norma cuestionada, al entender que se encuentran debidamente individualizados los derechos, garantías y cláusulas de la Constitución Provincial que se entienden vulneradas, que la demanda ha sido interpuesta dentro del plazo legal y que la asociación actora cuenta con legitimación activa para ello.

2. Superada la primera etapa del análisis e ingresando en el estudio del núcleo de la acción de inconstitucionalidad interpuesta, se advierte que los planteos efectuados para cuestionar los artículos 8° y 9° de la ley provincial 1068, no difieren de los que fueron analizados en el precedente “Ponce” antes citado, razón por la cual se deben reiterar algunas de las conclusiones allí vertidas, analizando concretamente además particularidades propias de estos obrados.

a) En primer lugar, la actora califica de hipotético al estado de emergencia alegado en el texto legal sancionado.

Cita un precedente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, transcribe luego la palabra de Bidart Campos acerca de lo injusto que resulta el aplicar siempre las medidas de emergencia a quienes son ajenos a sus causas -v. fs.5/6-, y refiere a los precedentes de la Corte “Tobar” y “Muller”.

Señala que al no tener una cláusula legal de cesación de la emergencia a cargo del Poder Ejecutivo -la llama “desactivación”-, su extensión temporal resulta irrazonable.

b) Advierte que la discriminación efectuada en relación a los aportes a realizar por cada uno de los trabajadores actores es discriminatoria, resultando violatoria del principio de igualdad.

Considera confiscatorio e indigno al aporte extraordinario destinado a integrar el fondo solidario, entiende que ello configura una reducción salarial sin contraprestación alguna y lo identifica con un impuesto.

3. El art. 1° de la ley 1068, sancionada el 8 de enero de 2016 y publicada en el Boletín Oficial N° 3567 del 11 del mismo mes y año, declaró la emergencia del Sistema de Seguridad Social de la Provincia de Tierra del

Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur por un plazo de dos (2) años desde la fecha de su sanción.

La Legislatura, previo informe del Poder Ejecutivo, podía prorrogarla por única vez por otros dos (2) años, prórroga que finalmente se ha instrumentado mediante la sanción de la ley provincial 1190, promulgada mediante el decreto provincial 3699/2017, por ese lapso computable a partir del día 1º de enero de 2018, aunque limitada a la vigencia de los artículos 2º, 3, 4º, 6º, 10, 15, 16, 22 y 24.

Los artículos atacados por la asociación sindical actora a través de la acción interpuesta, que establecen aportes extraordinarios, no han sido prorrogados, razón por la cual el perjuicio que dice han sufrido sus afiliados ha cesado a partir del mes de enero del año 2018.

4. De la supuesta inexistencia de la situación de crisis y de emergencia alegada.

a) Tal como lo señalara en el precedente “Ponce”, la situación de crisis que atravesaba el sistema había sido advertida por el Tribunal en un pronunciamiento dictado en fecha 10 de julio de 2013, oportunidad en la que se hiciera mención a la situación que estaba atravesando el Instituto -estado que se reiterara en otras causas falladas posteriormente- (autos “IPAUSS c/ Provincia de Tierra del Fuego AelAS s/ Apremio”, expediente N° 2797/13 STJ-SDO, sentencia de fecha 10 de julio de 2013, registrada en el Tº LXXXII, Fº 144/153, reiterado en “Santana Sánchez, María Angela y otro c/ I.P.A.U.S.S. s/ Medida Autosatisfactiva”, expediente STJ-SDO N° 2802/13, sentencia del 15 de agosto de 2013, registrada en Tº LXXXII, Fº 191/194 y en “Fernández, Luis Alejandro y Otros c/ IPAUSS s/ Medida Autosatisfactiva”, expediente STJ-SDO N° 2812/13, sentencia del 25 de septiembre de 2013, registrada en Tº LXXXIII, Fº 187/191).

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

Al contar con rango normativo de ley esa declaración de emergencia y las normas dictadas a su amparo, se entendió satisfecho el primero de los requisitos a cumplimentar, identificándose además las diferentes herramientas diseñadas para lograr la regularización integral de la situación de crisis del sistema previsional, algunas de las cuales fueron prorrogadas o rediseñadas a los dos (2) años, y tenían como finalidad de acuerdo a lo establecido en el artículo 2º, implementar una administración eficaz y ejecutar acciones destinadas a transformar el sistema, para que sea sustentable y sostenible, asegurando a las generaciones presentes y futuras el acceso al derecho de la seguridad social.

Algunas de las medidas dispuestas por la propia ley 1068 fueron detalladas y obran en los artículos 3º, 4º, 5º, 7º, 8º, 9º, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 22, 25, 26 y 28 entre otros, además de diversos artículos que forman parte de un conjunto de leyes, como por ejemplo el art. 3º de la ley 1069 que modificara la ley impositiva y creara un fondo de financiamiento para el sistema previsional, integrado por una alícuota adicional del impuesto a los ingresos brutos.

Ello demuestra que la situación de crisis existía, que la emergencia ha sido declarada por ley, y, las medidas que oportunamente afectaron a los afiliados de la asociación sindical actora, fueron acompañadas de otras que se adoptaron con la finalidad de resolver el problema.

b) Se advirtió que las medidas adoptadas resultan ser proporcionales, ya que en definitiva exigen a los afiliados pasivos un aporte mayor porque en la actualidad están gozando del beneficio que a los afiliados activos a quienes se les exige un porcentaje menor porque deberán trabajar más años para acceder al beneficio, no fundamentando adecuadamente la asociación actora las razones por las que sus afiliados no deberían estar alcanzados por las medidas establecidas de manera integral para remediar la situación de déficit que padece el sistema.

En el citado precedente, se reiteró que es una facultad del poder legislativo determinar la existencia y la gravedad de la situación del sistema previsional, así como la adopción de los remedios idóneos para superarla, no pudiendo los tribunales sustituir esa decisión política ni la oportunidad de las disposiciones que se tomen para solucionar la crisis, conservando en cambio el control de la razonabilidad (CSJN, Fallos: 308:1848, “Rolón Zappa, Víctor Francisco s/ Jubilación”, sentencia de fecha 30 de septiembre de 1986).

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

beneficiarios del sistema, es materia ajena a la órbita del Poder Judicial (Fallos 308:1848 ya citado).

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

Por ello se dijo que en el limitado marco dentro del cual se encuentra facultado a analizar la cuestión el Estrado, no se observa irrazonabilidad en las medidas adoptadas por la provincia a través de la legislación cuestionada, que permitan calificarla como inconstitucional.

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

Las medidas adoptadas en su conjunto con carácter transitorio se orientaron a restituir el equilibrio del sistema previsional, garantizando su sustentabilidad, el mantenimiento de la ecuación solidaria y equitativa, y, la primacía del interés colectivo por encima del interés particular, intentando obtener recursos extraordinarios con los cuales se pueda sanear el déficit equilibrando la ecuación.

Por lo anterior, en la cuestión controvertida planteada en autos, el requisito indicado acerca de la persecución de una finalidad pública, se encuentra cumplido de manera suficiente, a través de normas que en principio no pueden calificarse de irrazonables.

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

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

Los artículos atacados por la actora a través de la demanda interpuesta que establecen aportes extraordinarios, no han sido prorrogados, razón por la cual el perjuicio que dice han sufrido sus afiliados ha cesado a partir del mes de enero del año 2018 y tuvieron una vigencia limitada al plazo de dos (2) años previsto en su artículo 1º, cumplimentándose así otro de los requisitos establecidos por la Corte Suprema, al exigir transitoriedad respecto de las leyes de emergencia a efectos de sostener su constitucionalidad.

-d) En definitiva, surge que existía una situación de crisis en el sistema previsional provincial declarada por el propio Poder Legislativo en el marco de las atribuciones conferidas a dicho poder del estado por el artículo 105, incisos 30) y 38) de la Constitución Provincial, tomando como antecedentes la situación fáctica debidamente descripta en el mensaje emitido por el Poder

Ejecutivo Provincial que acompañara el proyecto de ley por medio del cual se explicaron adecuadamente las razones consideradas para esta declaración.

Y en base a dicha situación fáctica, se instrumentaron una serie de medidas entre las que se encuentran los artículos cuestionados por la demandante, que han tenido una vigencia acotada en el tiempo, con la clara finalidad de satisfacer una necesidad pública como resulta ser el garantizar la sustentabilidad del sistema previsional provincial, medidas respecto de las cuales los afiliados de un determinado sindicato no pueden estar exentos, ya que dicha situación de emergencia afecta a todo el sistema de previsión social del cual resultan ser aportantes o beneficiarios.

Y se concluyó en que la Corte Nacional estableció en numerosas oportunidades las exigencias que deben verificarse para convalidar la legislación de emergencia, a saber: 1) que exista una situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad, 2) que la ley tenga como finalidad legítima la de proteger los intereses generales de la sociedad y no a determinados individuos, 3) que la moratoria sea razonable, acordando un alivio justificado por las circunstancias y 4) que su duración sea temporal y limitada al plazo indispensable para que desaparezcan las causas que hicieron necesaria la moratoria (Fallos: 327:5318), “Colina, René Roberto - Yapura, Sergio Daniel - Vargas, César Eduardo y otros c/ Estado Nacional”, no habiéndose demostrado que tales requisitos hayan sido desoídos por la ley que se impugna. En general, ésta satisface las condiciones que la doctrina del Alto Tribunal Nacional ha impuesto.

. **5.** En relación al Fondo Solidario, manifiesta el SUTEF que el descuento que se les practica a sus afiliados es un impuesto.

La imposición temporal del aporte solidario no constituye un impuesto, sino un sacrificio exigido con el propósito de dar solución a las dificultades del

sistema previsional y que, como es establecido para sortear la difícil situación económica, ha sido de carácter transitorio.

El diseño del legislador, reside en disminuir los egresos a través del aporte solidario e incrementar los ingresos con el aumento en los aportes del personal y los recursos impositivos que se crean en la ley 1069. Es cierto que el aporte de activos y pasivos es temporal, pero también lo es que la modificación del régimen jubilatorio debería mejorar la relación entre éstos, a causa de una esperada disminución en la cantidad de jubilados a consecuencia de ese cambio legislativo.

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

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

Además, la asociación actora no ofreció ni produjo prueba alguna tendiente a acreditar la "confiscatoriedad" e "indignidad" alegada en relación a

la reducción efectuada, comportando esa aplicación del aporte extraordinario creado por la ley 1068, una restricción temporal razonable de sus derechos patrimoniales en el contexto de la emergencia del sistema de seguridad social de la Provincia declarada por la citada norma, no afectando en consecuencia el derecho de propiedad de sus afiliados garantizado por las Constituciones Nacional y Provincial.

Acerca del supuesto carácter discriminatorio y violatorio del principio de igualdad atribuido a los diferentes porcentajes establecidos en la ley, corresponde expedirme primeramente al ejemplo esgrimido en la demanda por la actora. La situación fáctica allí descrita no se corresponde con la normativa aplicable, ya que la persona de más de 50 años que tiene establecido un porcentaje de aporte mayor que uno de 45 años, por su condición de aportante al sistema desde hace unos pocos meses, en principio no causaría impacto en relación a la caja previsional de la provincia. Y se advierte que las categorías y distinciones efectuadas por el legislador en principio resultan razonables, ya que en relación a los jubilados que alcanzaron su beneficio antes del tiempo en que lo alcanzarán quienes hoy son los activos, resulta lógico que sean quienes realicen un aporte y sacrificio mayor que los activos, ya que estos últimos en definitiva van a necesitar una mayor cantidad de años de aportes para acceder al beneficio y lo van a hacer con un sistema de determinación del haber previsional más gravoso, incrementándose para estos el aporte a medida que se acercan a los requisitos para que les sea concedido el beneficio jubilatorio.

6. Un párrafo aparte merece la orfandad probatoria con que se ha planteado la acción de inconstitucionalidad en estudio.

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

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

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

Las pruebas producidas en el marco de estos obrados -las que no obedecen a la actividad desplegada por la actora- han demostrado que la situación que atravesaba el organismo previsional al momento del dictado de la ley provincial 1068, justificaban la declaración de emergencia cuestionada. Y la falta de acreditación del perjuicio que dicen haber sufrido los afiliados de la asociación actora, con su correspondiente sanción, sellan la suerte adversa del planteo de inconstitucionalidad efectuado.

Consecuentemente, voto en sentido negativo.

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

A la primera cuestión el Juez Carlos Gonzalo Sagastume dijo: He de adherir a la solución propuesta por el colega que lidera el Acuerdo, en orden a los argumentos y fundamentos plasmados en mi voto de fecha 19 de noviembre de 2019 en autos “CARANCHI, Nicolás Domingo c/ Provincia de Tierra del Fuego AelIAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar”,

expediente N° 3236/2016 STJ-SDO y acumulados; los que doy por reproducidos en honor a la brevedad y en atención a las cuestiones controversiales que resulten sustancialmente análogas, reiterando además lo señalado en el precedente “Ponce” en que formulara adhesión al voto que liderara el Acuerdo.

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

Propongo al acuerdo, entonces, rechazar la acción de inconstitucionalidad promovida por el Sindicato Unificado de los Trabajadores de la Educación Fueguina (SUTEF) contra la Provincia de Tierra del Fuego en tanto solicitan se declare como írrita a la Constitución los arts. 8° y 9° de la ley provincial 1068. En cuanto a las costas, deben ser distribuidas en el orden causado, pues la asociación sindical actora pudo creerse con derecho a litigar (art. 78.2. del CPCCLRyM).

Así voto.

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

Con lo que terminó el Acuerdo dictándose la siguiente

SENTENCIA

Ushuaia, 27 de mayo de 2020.

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

EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA

RESUELVE:

1°.- RECHAZAR la acción de inconstitucionalidad promovida por el Sindicato Unificado de los Trabajadores de la Educación Fueguina (SUTEF) contra la Provincia de Tierra del Fuego en tanto solicita se declare como írrita a la Constitución Provincial los arts. 8° y 9° de la ley provincial 1068.

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

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

Registrado: T° 116 - F° 105/117

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

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