

ACUERDO:

En la ciudad de Paraná, Capital de la provincia de Entre Ríos, a los tres (3) días del mes de mayo de dos mil veintiuno, reunidos los Señores Vocales, miembros de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Nº 1, a saber: HUGO RUBÉN GONZALEZ ELIAS, GISELA N. SCHUMACHER y MARCELO BARIDÓN, asistidos por el Secretario autorizante, fueron traídas para resolver las actuaciones caratuladas: **"LUGGREN, JOSE C/ ESTADO PROVINCIAL Y OTRAS/ ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD"**.

Practicado el sorteo de ley, resultó que la votación debía tener lugar en el siguiente orden: **GONZALEZ ELIAS, SCHUMACHER y BARIDÓN**.

Examinadas las actuaciones el Tribunal se planteó las siguientes cuestiones a resolver: ¿Corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida por el actor? ¿Cómo deben imponerse las costas?.

A LA CUESTIÓN PROPUESTA, EL SEÑOR VOCAL GONZALEZ ELIAS DIJO:

1. Se presentó el Señor José Luggren, con el patrocinio letrado de la abogada Ximena Bertolani e interpuso Acción de Inconstitucionalidad -junto a la promoción "subsidiaria" de una medida cautelar de innovar- contra el Estado Provincial y la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Entre Ríos (en adelante "CJPER"), a fin de que se declare la inconstitucionalidad del artículo 6º de la Ley provincial Nº 10806 y se ordene el inmediato cese del descuento solidario extraordinario efectuado por ella sobre sus haberes previsionales.

Procedió a describir los hechos inherentes al planteo a partir de indicar que percibe un beneficio previsional otorgado por aplicación de la Ley 8732 por la CJPER equivalente al 82% del promedio de las últimas remuneraciones en actividad.

Prosiguió su relato señalando que en fecha 7 de Julio de 2020, se promulgó la ley provincial Nº 10806 que declaró el estado de emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, sanitaria, administrativa, y

previsional en el ámbito de la Provincia de Entre Ríos, que fuera dictada con el propósito de asegurar el cumplimiento de las funciones inherentes al Estado provincial y la normal prestación de los servicios públicos, con vigencia temporal hasta el 30 de junio de 2021, prorrogable -por única vez- mediante decreto del Poder Ejecutivo provincial por ciento ochenta (180) días más en caso de que a su criterio se mantenga la situación de emergencia.

Se refirió específicamente al artículo 6° de la Ley N° 10806, que estableció un aporte solidario extraordinario, que se calcula en forma proporcional al nivel de ingresos, a detraer sobre el monto total nominal liquidado a cada uno de los beneficiarios de la CJPER con destino a cubrir el déficit previsional.

Explicó que la ley fijó -a los efectos de su aplicación- una escala según el monto del ingreso nominal siendo para los haberes desde \$75.001 a \$100.000 un descuento del 4%, desde \$100.001 a \$200.000 un 6%, desde \$200.001 a \$300.000 un 8% y de más de \$300.001 un 10%.

La CJPER ejecutó dicha ley, lo que implicó en sus haberes previsionales un descuento inicial de \$3.984,89 monto que representó sólo el 50% por ciento de lo que sería el detrimento efectivo mensual normal, dado que fue el equivalente a 15 días, lo que demostraría que le ocasionará un perjuicio económico importante dada su precaria salud atento a su edad (88 años) lo que se ve agravado ya que la norma también prevé la posibilidad de congelamiento del haber, en tanto -de manera indirecta- se pretendería suspender los incrementos para los activos (artículo 10) lo que implicaría "aniquilar" el principio de movilidad previsional garantizado por la Constitución entrerriana.

Todo ello probaría, a su entender, la arbitrariedad y la efectiva conculcación de derechos adquiridos en su perjuicio.

Analizó los fundamentos esgrimidos para justificar el dictado de la ley que declaró la emergencia previsional, partiendo de calificarla como "mágica" en tanto sólo se refiere a la presencia de la pandemia que afecta a toda la humanidad, advirtiendo que la Corte Suprema ha exigido -como condición

necesaria para avalar tales estados excepcionales- la razonabilidad de la medida dispuesta, lo que adolece la ley.

Refirió, en apoyo a lo afirmado en el párrafo anterior, a las ponderaciones del Ministerio de Economía provincial sobre el impacto en la reducción del gasto público previsto por la ley, lo que -en la práctica- no alcanza a un 2% del presupuesto anual de la Provincia.

Continuó con lo que tituló como financiamiento del déficit de la CJPER y lo que calificó como injustificada emergencia reiterando el reproche a la demandada en tanto consideró que omitió -al declararla- invocar razones imprevistas que afecten el financiamiento del sistema previsional provincial, lo que impide "visualizar la veracidad de las causales invocadas".

Aludió a las previsiones presupuestarias del ejercicio 2020 del Estado provincial quien había calculado un déficit del sistema por un valor aproximado de dieciséis mil millones pesos, resultado de la proyección del ejercicio anterior que cerró el mismo con un valor aproximado de doce mil millones de pesos. Frente a dicha previsión, el Estado Nacional, por aplicación de la Ley 27260 comprometió de manera segura, firme y ejecutable un compromiso de pagos de "anticipos" por una suma anual de cuatro mil sesenta y cinco millones de pesos pagaderos en doce cuotas mensuales y consecutivas, lo que implicaría aproximadamente cubrir el veinticinco por ciento del déficit presupuestado.

De todas formas -continuó- la Provincia alcanzó un nuevo acuerdo con las autoridades de ANSeS que habría sido firmado los primeros días del mes de febrero pasado (año 2020) que se habría logrado también en el marco de la mencionada ley y que significó el reconocimiento del saldo pendiente de cobro del déficit 2018 por el cual sólo había percibido los llamados "anticipos".

De allí concluyó que el Estado Provincial durante el ejercicio 2020 percibiría de ANSES la suma de Pesos Seis Mil Ochocientos Millones aproximadamente y sin embargo procede a reducir prestaciones jubilatorias invocando situaciones de emergencia.

Retomó el análisis de la "razonabilidad" de la emergencia reiterando que la falta de datos, informes y explicaciones impiden verificar tal extremo salvo lo ya relado en tanto fue el propio Poder Ejecutivo provincial quien estimó una reducción del 2% del gasto público con la aplicación de la ley de emergencia.

Indicó que la propia ley intenta destinar la mitad de lo que pretende generar para dicha política pública que, para el ejercicio 2020, contaría con una reducción de la cantidad de beneficios nuevos (como consecuencia de estar más de 3 meses sin generar nuevos trámites) y el ingreso de los recursos nacionales. Tales datos lo llevan a concluir que no se justificaría en consecuencia las medidas "extremas" frente a una política pública que presenta en 2020 un horizonte previsible (previsto), no impactado por los efectos del COVID 19 pero que se "declara en emergencia" sin fundamentos de dicho origen.

Calificó como inconsistentes los argumentos fundantes de la declaración de emergencia al señalar que la norma no modifica ningún aspecto estructural que permita afirmar y sostener que al cabo del tiempo propuesto por la emergencia existirían condiciones para "salir del estado de necesidad".

Hizo referencia a los criterios desarrollados por la doctrina que al efecto ha elaborado la Corte nacional que exigen que haya simetría entre las necesidades imprevistas que sufre un Estado y que le provocan agotamiento o insuficiencias de sus cuentas presupuestarias con los compromisos de cumplimiento de obligaciones consecuencias de derechos adquiridos por los ciudadanos, lo que no ocurre cuando se trata en realidad de una imprevisión.

Le reprochó a la ley impugnada no poder corroborar su razonabilidad criticando al legislador que no incorporó ningún elemento que permita ponderarla, lo que quedó también demostrado en cuanto a su tiempo de vigencia sobre el cual nada se explica el porqué de su extensión.

Prosiguió con el derecho que invocó para oponerse a la ley puesta en crisis, en tanto los derechos previsionales integran los denominados Derechos Sociales, los que se incluyen en el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales en donde los Estados Parte se comprometieron a hacerlos

efectivos en forma progresiva "*hasta el máximo de los recursos de que disponga*" (Art. 2.1).

Continuó con las disposiciones constitucionales que protegen los derechos invocados a través de una serie de normas que establecen incluso principios que los denomina "financieros": que no puede haber ingresos ni gastos sin ley, e igualdad, equidad y solidaridad (Arts. 4, 16, 75, inc. 2, 8, 19, 22 y 23 de la Constitución nacional).

Refirió al criterio sostenido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a que la suspensión de garantías constitucionales constituye una situación de excepción y que de todas formas debe prevalecer el estado de derecho, iguales consideraciones citó respecto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la doctrina del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de lo que concluyó que aún en el supuesto de una emergencia real, existe un núcleo duro de los derechos que no puede ser alterado por la misma.

Siguió su discurso analizando el sistema garantístico de la Constitución provincial en la cual, a partir de las disposiciones de su artículo 41, crea un sistema jubilatorio que garantiza la proporcionalidad entre aportes y beneficios, el tiempo de servicios, la edad del beneficiario y los aportes de los empleadores estatales, citando precedentes de la Corte Suprema nacional y del Superior Tribunal provincial que aplicaron tales principios en casos concretos.

Trasladando esos principios refutó a la ley por establecer una escala de contribuciones que aumenta progresivamente de acuerdo al mayor haber jubilatorio, ocasionando que cuanto más alto sea el haber más alejado queda en relación a las remuneraciones de actividad, quebrando toda proporción entra aportes y beneficios y, con ello, la garantía de igualdad ante la ley consagrada por el artículo 16 de la Constitución nacional, motivo por el cual el aporte extraordinario dispuesto por el artículo 6° de la Ley 10806, vendría así a romper con la proporcionalidad en que se basa todo el sistema previsional provincial, afectando la relación necesaria entre el haber jubilatorio y el de

actividad, lo que implicaría desconocer un derecho adquirido citando jurisprudencia que lo resguarda.

Insistió en la falta de razonabilidad de la ley citando fallos en los cuales se la caracterizaba como un límite que al ser superado torna a lo decidido en arbitrario y por ende contrario al derecho, ya que a partir del descuento a jubilados y pensionados se pretende cubrir un déficit originado en la mala administración estatal, desconociendo el carácter vulnerable del colectivo que integra el actor quien por su avanzada edad debe asumir costos de medicamentos superiores al resto.

Continuó con el desarrollo de los principios jurídicos consagrados en tratados internacionales a los que ha adherido nuestro país y que entiende aplicables en pos de su postura: principios denominados "pro homine" y "prohibición de regresividad".

Se detuvo en un fallo dictado en un caso autóctono en el cual se hizo lugar a la demanda de amparo (*"Pabon Ezpeleta Carlos Alberto y Otros c/ Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos y Otra s/Acción de Amparo"*, Expte. Nº 11097), en el cual se concluyó que no surgen pruebas que demuestren que los objetivos legales se cumplan ni mínimamente con los descuentos prodigados a los jubilados lo que tornaba la detracción que ordenaba realizar en una medida que no resultaba razonable y vulneraba los principios constitucionales propios de las prestaciones previsionales, con cita de jurisprudencia de la Corte nacional federal.

Enumeró los artículos constitucionales y convencionales que consideró vulnerados por la ley que cuestiona, para después dedicarse a la específica pretensión de declaración de inconstitucionalidad del artículo 6º de la Ley 10806.

Requirió, luego, el dictado de una medida cautelar innovativa.

Efectuó reserva del caso federal, solicitó la concesión del beneficio de litigar sin gastos, ofreció prueba documental, informativa, para finalmente pedir, entre otras cuestiones, se haga lugar a la demanda y se impongan las costas a las accionadas.

2. Se presentó el representante constitucional en juicio del Estado Provincial, su Fiscal de Estado, el letrado Julio César Rodríguez Signes, junto al abogado Lautaro Dato quien acreditó su personería.

Inicialmente comenzaron con las negativas rituales salvo en lo que hace a la calidad de jubilado del actor que la reconocieron.

Prosiguieron abordando lo que constituirían los fundamentos de la declaración de emergencia declarada por la ley reputada inconstitucional por el actor.

Partieron del pronunciamiento formulado por la Organización Mundial de la Salud declarando como "pandemia" al brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19) por cuyo motivo nuestro país declaró el estado de aislamiento social, preventivo y obligatorio mediante decreto de necesidad y urgencia N° 297/20 (B.O. del 20/03/20).

Esa circunstancia excepcional impactó en la paralización de prácticamente todas las actividades económicas lo que naturalmente implicó una caída de la recaudación impositiva que repercutió negativamente en el cálculo de recursos tributarios del presupuesto provincial sancionado mediante ley 10754 para el año 2020. La partida ascendió a la suma de \$121.909.168.000.

Refirieron a un estudio realizado por el Fondo Monetario Internacional respecto de los efectos de la pandemia en la economía mundial calificándola como una situación mundial histórica, caracterizada por términos técnicos perjudiciales como "contracción", "desplome" y "colapso"; y estimó que la economía decrecería un 5% promedio en el año 2020 y en el caso de América Latina caerían en torno al 8,1% y alertó que en Argentina sería del 9,4% lo que podría ser aún mayor si la pandemia no cede.

Por lo tanto, a causa de la crisis desatada por la pandemia, el ingreso per cápita en 2020 caería a 7174 dólares (estadounidenses) anuales o más.

Aludieron luego a los datos estadísticos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) quien informó que la caída interanual de la actividad económica de 2020 arrojó un saldo negativo de 4

puntos en el período pre pandemia (enero y febrero), mientras que, una vez desatada ella, el declive acumulado fue del 82% interanual (marzo a agosto del año 2021).

De allí trasladaron tal situación al impacto en la recaudación tributaria nacional y local. Informaron que la recaudación de impuestos nacionales coparticipables viene cayendo en términos reales un 11,5% en marzo, un 18,7% en abril, un 26,6% en mayo y un 12% en junio. El reinicio productivo de algunos rubros no habría podido revertir la tendencia descendente, aunque logró amortiguar esta caída. Un pronóstico anual basado en un confronto entre 2019 y 2020 permitiría evaluar una posible recaudación que, en términos nominales, apenas superaría en un 20% al año anterior, cálculo que, actualizado o ajustado por inflación, presagia una caída recaudatoria del orden del 25 o 30% real.

Afirmaron que la recaudación de impuestos provinciales cayó en líneas similares: arrojó un déficit cercano al 18%.

Luego, indicaron los montos estimados de recaudación tributaria y la proyección realizada con base en las cifras del primer semestre más la expectativa de recaudación del segundo semestre, mostraría una caída en el orden de los \$15.452.918.000, suma que representa dos meses de remuneraciones del Estado Provincial.

Explicaron la conformación de los componentes del déficit presupuestario de la Provincia de Entre Ríos en el cual tiene incidencia su sistema previsional para empleados públicos. El déficit de la Caja de Jubilaciones se estima en más de \$ 15.000.000.000 para 2020. Ese débito es cubierto con Rentas Generales, es decir, con recursos que provienen de la recaudación provincial y de la coparticipación de impuestos nacionales, lo que indica que las deudas del sistema previsional provincial -regido por la Ley 8732 y sus normas complementarias- explican en buena medida el esfuerzo presupuestario de la Provincia de Entre Ríos. Ese déficit es estructural, razón por la cual ya en febrero de 2020, en el marco del discurso inaugural ante la Asamblea Legislativa, el

Señor Gobernador de la Provincia anunció la necesidad de iniciar un camino de reformas que tornen sustentable el sistema.

Adicionaron a sus comentarios que la caída de recursos se ve agravada ante la necesidad de incrementar los gastos vinculados directamente a la atención de la situación sanitaria generada por la pandemia. El Gobierno Provincial estimó un incremento del gasto de \$2.201.027.182 con destino al Ministerio de Salud, al de Desarrollo Social, al Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios para obras de salud y a las Fuerzas de Seguridad para reforzar controles.

Aclararon que la erogación por remuneraciones del personal y docentes privados representa el 62%, la Coparticipación a Municipios y Comunas el 15%, el Déficit del Sistema Previsional el 11%, los gastos de funcionamiento el 9% y los intereses de la deuda un 3%. De allí que resulte imposible superar la emergencia económica apelando solo a la reducción de gastos de funcionamiento como afirmó la actora.

Advirtieron que otra fuente de financiamiento de las finanzas públicas es el endeudamiento, también de difícil acceso en la situación actual del país, cuya renegociación de pasivos no pudo allanar el camino para acceder a préstamos bajo tasas de interés razonables.

Contestando a las críticas formuladas por la actora a la supuesta mala administración de recursos estatal que sería la causante de la situación de emergencia de las cuentas públicas indicaron que la ley de presupuesto para el año 2021 prevé mayores recursos y un déficit presupuestario que reduce casi a la mitad el resultado negativo proyectado por el Ministerio de Economía provincial para el año 2020, situación que desde ya vaticina un control más eficiente y efectivo del déficit general (incluido el previsional).

Observaron que la Administración provincial también adoptó otras medidas para intentar cubrir el déficit mencionado, como por ejemplo a través del acceso a préstamos del Fondo Fiduciario, el refinanciamiento de la deuda, la asistencia financiera del ANSeS al régimen previsional provincial y la suspensión de regímenes especiales de ajuste de haberes para pasar a un

sistema de centralización de incremento de haberes justificado en la emergencia y solo por el plazo que la ley establece, término al cabo del cual se espera la normalización de las variables.

Señalaron que se obtuvo la compensación del cincuenta por ciento (50%) del déficit operativo de su Caja de Jubilaciones y Pensiones, como solución –al menos temporal- derivada de la no transferencia del sistema previsional a la Nación (Pacto Fiscal 2017, aprobado por ley local 10557 y ley nacional 27429).

Reconocieron que, hasta el inicio de la pandemia, el déficit previsional estaba controlado, e incluso siempre estuvieron presupuestados los recursos con los cuales se afrontaría ese pasivo. Esta situación sería incontrovertible y posiciona a este problema global como el punto de partida de las dificultades para sanear las erogaciones de la Caja de Jubilaciones a través de los fondos provenientes de las llamadas "Rentas Generales", que son los que intentan engrosarse mediante la excepcional Ley 10806 y también a través de otros mecanismos institucionales de optimización de gastos y obtención de recursos, que no enunciaron.

Si bien admitieron el déficit estructural de la Caja de Jubilaciones y las dificultades fiscales y presupuestarias se venían arrastrando, el quiebre se produjo producto de la pandemia.

Destacaron que el dictado de la ley de emergencia 10806 fue la última ratio dentro de un contexto inédito, constituyendo una herramienta absolutamente necesaria y razonable para intentar afrontar la situación.

Prosiguieron con la calidad de norma de "emergencia" (y no ordinaria) la que respondió a una situación de extrema gravedad que compromete seriamente las esferas económica, financiera, fiscal, administrativa, sanitaria y previsional de la Provincia de Entre Ríos, motivo por el cual no tiene pretensiones de consolidar un nuevo statu quo relacionado a las materias que regula, sino que legisló de manera concreta y precisa una serie de medidas, circunscribiendo sus efectos y alcances jurídicos a un plazo cierto y delimitado

dentro del cual -el legislador ha considerado- se pueden alcanzar los objetivos propuestos, esto es, paliar la emergencia sobreviniente.

Luego abordaron lo inherente a la consideración jurídica del denominado "derecho de la emergencia" y la teoría general que al efecto elaboró la Corte Suprema de Justicia de la Nación, doctrina que -afirmaron- en líneas generales nunca experimentó vaivenes ni oscilaciones importantes, de allí que citaron fallos relevantes y sus doctrinas.

También citaron la jurisprudencia prodigada por nuestro Superior Tribunal de Justicia provincial que siguió la nacional aunque adicionando reflexiones propias.

Consideraron la situación actual similar a la acaecida en el año 1995, contexto que diera lugar a diferentes acciones contra la Ley 8918.

Citaron el precedente de la Corte Suprema federal por el cual convalidó el descuento operado sobre la amparista, haciendo reserva de que dicha detracción no podría superar el 13% de los haberes brutos de los pasivos.

Advirtieron que para el Máximo Tribunal nacional los derechos adquiridos de jubilados y pensionados se afectan solo (si y solo si) el Estado concedente del beneficio revocase definitivamente el mismo con base en una ley posterior, marcando una diferencia cardinal entre el status de jubilado -por un lado- y la cuantía de las prestaciones -por el otro-, admitiendo que éstas pueden ser disminuidas en el futuro, en tanto la reducción sea temporal y no resulte confiscatoria o arbitrariamente desproporcionada, si es que ello se impone por exigencias superiores de una política salvadora de su propia subsistencia o su desenvolvimiento regular.

Insistieron que la doctrina del caso "*Bieler*" constituye un caso rector que convalida la Ley 10806 según los estándares constitucionales impuestos por la jurisprudencia de la Corte Suprema argentina.

Enumeraron los elementos que, a su juicio, son los que validan o no la declaración de emergencia estatal: la constatación de la necesidad, la imprevisibilidad, la finalidad legítima de la norma en función del

bienestar general, la razonabilidad y la temporalidad; los que pretendieron justificar seguidamente.

Se remitieron a la ya explicada situación económica-financiera de la provincia consecuencia de la profunda recesión productiva que se verificó en los últimos años, coyuntura a la cual se sumó la pandemia que actualmente se atraviesa y que resulta cuestión de público y notorio conocimiento.

Luego, se refirieron a la imprevisibilidad de la situación que agravó la delicada situación financiera del Estado provincial que fue atendida paulatina y sostenidamente por diversas formas, que mejoró la política tributaria sumada a la pandemia que afectó los ingresos tributarios nacionales que coparticipa y especialmente aquellos que dependen del consumo y la productividad (IVA e ingresos brutos), motivo por el cual, a la grave recesión acumulada, se le sumó una pandemia que generó la caída estrepitosa de las actividades, resultando una carencia grave de dinero en el tesoro provincial.

Calificaron a la actual pandemia como un caso paradigmático de fuerza mayor súbita e invencible que ocasionó perjuicios inimaginables a nivel global, de la cual ninguna gestión ha quedado exenta.

Aludieron a la justificación de la finalidad legítima de la norma en función del bienestar general citando la frase *"ante situaciones extraordinarias, remedios extraordinarios"*, citando fallos que enunciaron y explicaron tal criterio, lo que relacionaron con la situación "multicausal" que justifica el dictado de la Ley 10806 la que pretende la conservación del Estado provincial, es decir, el mantenimiento del orden y la paz social.

Afirmaron que la excepcional medida aparece como legítima y enderezada a un fin superior que trasciende la contienda individual que aquí los convoca, situación que encuadra perfectamente en la previsión del citado artículo 5° de la Constitución de Entre Ríos.

Abordaron uno de los tópicos que la actora más utilizó para fundar la petición de declaración de inconstitucionalidad del artículo 6° de la Ley 10806, haciendo referencia, a la "razonabilidad de la norma".

Concluyeron afirmando que la pauta de la razonabilidad se concreta cuando del acto Estatal se desprende sensatez, coherencia y adecuación entre la emergencia que se intenta desactivar y las consecuencias de la norma recientemente sancionada.

Recordaron que las afectaciones que la autoridad puede realizar sobre el patrimonio de los ciudadanos no pueden alterar la sustancia del derecho, pero sí están habilitadas a limitar temporalmente su goce o restringir ocasionalmente su uso.

Rechazaron la postulación de la actora cuando afirma que el 82% móvil constituye un derecho adquirido constitucional inmutable, en tanto sostuvieron que la actora confunde el derecho a gozar del beneficio en sí mismo con el derecho a mantener un determinado quantum del haber jubilatorio, siendo que el primero sí lo es aunque el segundo no, reiterando la cita del caso de la Corte federal "*Peralta*" cuando hizo referencia a la relación entre derecho adquirido y su afectación temporal por una emergencia legalmente establecida.

Hicieron mención a otro precedente del Tribunal cimero nacional ("*Tobar*") que enlaza las cuestiones referidas a las emergencias públicas y los haberes de empleados públicos imponiendo un límite a la afectación que no debe provocar una alteración sustancial del contrato de empleo público impidiendo que la quita sea confiscatoria o arbitrariamente desproporcionada.

Adelantaron que la postura estatal favorable a la constitucionalidad de la norma atacada se inscribe en la doctrina de la Corte nacional y en la del Superior Tribunal de Justicia provincial en el fallo "*Rombolá*".

Se refirieron a otro de los elementos requeridos para que la declaración de emergencia sea conforme a derecho, en tanto debe respetar su temporalidad.

Destacaron que en la jurisprudencia de la Corte nacional ha subrayado que la emergencia debe constituir un remedio coyuntural y por ello temporal.

La temporalidad de las afectaciones, señalaron, no sólo tiene previsión normativa en el lapso temporal establecido que puede ser prorrogado,

sino también en la posibilidad de anticipar su vigencia si se produjera la cura de la enfermedad Covid-19 y/o la aplicación masiva de la vacuna correspondiente o bien la mejora de las finanzas provinciales.

Prosiguieron con la defensa de la constitucionalidad de la norma haciendo referencia a la pauta referida a que ella respeta los principios de igualdad y capacidad económica.

Ello en tanto el artículo 6° de la Ley 10806 prevé que "*los aportes serán calculados en forma proporcional al nivel de ingresos*" y ello respetaría el principio de igualdad en tanto el actor como cualquier otro sujeto comprendido en la categoría debería aportar.

Indicaron que la doctrina de la emergencia económica no realza como requisito indispensable que las causales y demás cuestiones afines se encuentren mencionadas y/o agregadas en los antecedentes legislativos, ya que, cuando el Estado invoca una emergencia y es convocado por el Poder Judicial a exponer al respecto, será allí donde le pese la carga de demostrar que los parámetros mencionados en la ley son reales y encuentran sustento fáctico, conforme lo entendió la jurisprudencia referida al control judicial de la emergencia en el paradigmático caso "*Video Club Dreams*" (CSJN, Fallos 318:1154).

Trataron la pauta jurisprudencial que sostiene que la declaración de inconstitucionalidad de las normas es la última ratio del ordenamiento jurídico, que no puede predicarse sino en casos concretos, tras una demostración de los presupuestos necesarios para dejar en evidencia la repugnancia de la disposición legal con el ordenamiento constitucional, con cita de fallos emitidos por el Máximo Tribunal provincial.

Consideraron importante remarcar que la afectación patrimonial dispuesta por la norma atacada solo comprende a aquellos beneficiarios que perciben haberes previsionales que se encuentran muy por encima del nivel medio de ingresos y con un alcance porcentual insignificante para determinar un compromiso a su nivel de vida, ni mucho menos aun, a la cobertura de las necesidades básicas de ese sector.

Citaron en prueba de lo afirmado la publicación del "Centro de Educación, Servicios y Asesoramiento al Consumidor" (CESyAC), que estableció la canasta básica del jubilado en \$31.587,46 para el mes de octubre de 2020 y el informe realizado por la Defensoría de la Tercera Edad de la Ciudad de Buenos Aires, la canasta básica de los adultos mayores o jubilados o pensionados alcanzaba a la suma de \$49.614 al mes de octubre 2020, lo que demostraría la razonabilidad de la afectación a los haberes previsionales de los grupos comprendidos en la ley.

También hicieron referencia comparativa con el haber previsional mínimo vigente fijado por ANSeS a Junio/2020 el que ascendía a la suma de \$16.864,05 mientras que el haber máximo tiene un tope de \$113.479,11 (cfr. Resolución Nº 167/2020 ANSeS), con lo cual quedaría en evidencia que los beneficios alcanzados por el aporte extraordinario aplicado por la ley de emergencia en ciernes aparece o principia recién a partir del nivel cercano al haber máximo vigente a nivel nacional, donde el primer segmento de la escala comprometida (haberes desde \$75.001 a \$100.000) representa más de cuatro veces el haber previsional mínimo garantizado.

Criticaron que el actor -si bien alega tener que afrontar gastos indispensables e impostergables que sirvan para atender necesidades básicas- no proporcionó prueba alguna ni pretendió valerse de ninguna otra probanza para acreditar tal situación personal.

Refutaron la invocación de la actora del fallo "*García*" en materia de economía y salud dado que al incorporar el concepto de "vulnerabilidad" al discurso lo torna indeterminado y genérico.

Concretamente explicaron que en el precedente "*García*" (tenía 84 años al momento del dictado del fallo de la Corte Federal) fundó su vulnerabilidad en razón de su edad y su salud, siendo que en realidad debería probarse en la causa el impacto concreto que la ley de emergencia puede generar en el normal desenvolvimiento de la vida diaria del actor.

Tal como se había anticipado retomaron la doctrina del caso "*Rombola, Elida Beatriz c/ Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos y Otra*

s/ *Acción de Amparo*" sentencia del 19/08/20) al que calificaron como *"ostensiblemente homólogo y resuelto por el Excelentísimo Superior Tribunal"* quien habría ratificado la inadmisibilidad de la acción de amparo como vía para discutir la inconstitucionalidad de la Ley 10806 y adicionalmente determinó la adecuación de la ley de emergencia con las cartas magnas nacional y provincial.

Se refirieron luego al caso *"Vergara"*, en el cual el Superior Tribunal provincial abordó el presunto carácter tributario de los aportes extraordinarios sobre lo cual el calificado legalmente como "solidario" no sería una doble imposición, transcribiendo partes del voto del Vocal Smaldone.

Remarcaron que lo trascendente de tales precedentes es que fueron presentados como cuestión de puro derecho. Es más, los planteos jurídicos se vieron acompañados de los recibos de haberes de los actores y también –en algunos de ellos- de documental acreditante de padecimientos de salud, pero sin más intentos por demostrar algún tipo impacto patrimonial atendible, situación que sin dudas configuraba cuestiones de índole netamente jurídica y no probatoria.

Desarrollaron conceptos de lo que entienden es el transcurso de una "nueva normalidad jurídica" producto directo de la pandemia y su profundo impacto polifacético, lo que ha provocado en todo el mundo la necesidad de adoptar cambios o adaptaciones a la manera de vivir; y ello subsistirá mínimamente hasta erradicar la pandemia, cambios que ya han comenzados a realizarse en relación a métodos de enseñanza escolar, la política, la economía, el comercio a pequeña y a gran escala, las modalidades laborales, la salud, las costumbres sociales, el autocuidado o autoprotección, los deportes, el arte, los medios de comunicación, las tecnologías, las relaciones de vecindad, los hábitos de consumo, el transporte público y privado, todo ello no son y probablemente ya no serán los mismos, quedando sujeto a la efectividad de las vacunas que por ahora no vislumbran ser la solución al corto plazo.

De allí que sostengan que el derecho y la función judicial tampoco son ni serán igual que antes, porque una situación de emergencia también amerita una jurisdicción de emergencia.

Por lo tanto, al ya existente derecho propio de la emergencia (o doctrina de la emergencia) se le añaden ribetes particulares en tiempos de pandemia, lo que autorizaría a prescindir excepcional y temporalmente de algunos mandatos y prerrogativas siempre y cuando no sean enervados ni eliminados en grado definitivo, sino modulados en procura de un interés superior.

Citaron fallos de tribunales nacionales que avalaron la constitucionalidad de restricciones impuestas por motivo de la pandemia.

Insistieron en el concepto de "nueva normalidad jurídica" promoviendo como nuevo criterio rector para resolver casos como el que contestan, remitiendo nuevamente al adoptado por el Superior Tribunal provincial en "*Rombola...*" y "*Vergara*" (16/10/20), fundado ello en la combinación de dos factores a tener en cuenta en el análisis constitucional: "*recesión económica*" y "*pandemia*".

Ofrecieron prueba documental conteniendo informes provinciales y de publicaciones on line, informativa, de perito contable o auditor contable, hicieron reserva del caso federal, fundaron en derecho enumerando la normativa que consideraron aplicable al caso, para finalmente pedir -entre otras cuestiones- se rechace la demanda e impongan las costas a la actora.

3. A su turno respondieron demanda los apoderados legales de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos, los letrados Sergio German Colja y Natalia María del Huerto Barsanti, quienes iniciaron su contestación con la negación ritual habitual, como asimismo las que correspondían hacer respecto de las afirmaciones del actor, en general, que su representada haya efectuado descuentos que ocasionen un detrimento económico importante o, asimismo, que no cuente con ningún tipo de asistencia.

Procedieron a abordar la cuestión de fondo, comenzaron describiendo la situación del actor, refiriendo a su escalafón y al monto de su haber previsional correspondiente al anterior al de promoción de la demanda, por aplicación del artículo 6° de la ley 10806 cuestionado en su correspondencia constitucional.

Reiteraron el dato -ya aportado por el Estado Provincial- con el fin de comparar los haberes del actor incluyendo la detracción cuestionada con otros parámetros, citando el haber mínimo establecido por la Defensoría de la Tercera Edad de la ciudad de Buenos Aires, como asimismo el proporcionado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) que determinó el importe de una canasta básica total para una familia de tres (3) integrantes (compuesta por una mujer de 35 años, su hijo de 18 años y su madre de 61 años) en la suma de \$37589, pretendiendo demostrar con ello que la afectación patrimonial cuestionada en el caso del actor no afecta la cobertura de sus necesidades básicas.

Advirtieron -al igual que los representantes del Estado Provincial- la falta de acreditación del agravio dirigido a cuestionar la insuficiencia de los ingresos que percibe el actor con la aplicación de los descuentos de emergencia para cubrir tanto su subsistencia como sus necesidades elementales.

Describieron la incidencia del déficit previsional de su representada y su incidencia en el estado de emergencia legalmente declarada y cuestionado constitucionalmente por el actor.

Explicaron que el déficit viene incrementándose año a año y que obedece al aumento de la cantidad de beneficiarios en relación a la cantidad de aportantes y un segundo factor obedece a la prolongación de vida de la población, lo que se agudiza con el crecimiento de la población de beneficiarios que presentan haberes previsionales más elevados que el resto.

Se remitieron a información aportada con la contestación de demanda y que puede ser cotejada con la obrante en los sitios oficiales que indicaron, la que demostraría que la declaración de emergencia previsional efectuada mediante Ley 10806 se encuentra debidamente fundada.

Señalaron que, respecto de la invocación por parte del actor, del financiamiento remitido por ANSeS al gobierno provincial, el mismo no alcanza siquiera a cubrir el 50% del déficit previsional, debiendo aclarar asimismo que es el propio gobierno provincial, a través de rentas generales, quien debe afrontar la cobertura del saldo restante.

Hicieron referencia al informe que acompañaron a su contestación elaborado por el Jefe del Área Presupuesto y Control del Gasto del ente previsional que representan del cual se desprende el déficit del sistema previsional mes a mes por el año 2019, como así también el estimado y proyectado por el año 2020.

Respecto del déficit provincial expresaron que la afectación de recursos de rentas generales para destinarlo a la atención de los que genera la pandemia resulta una justificación para la adopción de la medida transitoria y extraordinaria contenida en el artículo 6° de la Ley 10806.

Describieron lo que calificaron como "*crisis multidimensional producto de la pandemia internacional*" lo que provocó la caída de la recaudación impositiva a nivel nacional y provincial, lo que impactó en los ingresos coparticipables a las provincias, lo que debería ser ponderado al momento de dictar sentencia dado que el planteo realizado por el actor debería enmarcarse en la crisis coyuntural toca atravesar a toda la población y en el esfuerzo compartido que esta excepcional crisis demanda del conjunto de la sociedad.

Se dirigieron a puntualizar la respuesta estatal que constituyó el dictado de la ley de emergencia 10806 a la coyuntura actual.

Para ello comenzaron a transcribir lo que consideraron sustancial de tal normativa (artículo 1°) y específicamente abordaron el cuestionado constitucionalmente artículo 6° por el cual se instauró el aporte solidario que afectó a haberes superiores a \$75.001 y cuyo máximo descuento alcanza el 10% aplicados a aquellos beneficiarios del sistema previsional cuyos haberes sean superiores de \$300.001, lo que consideraron se enmarca en una manifestación del poder de policía de emergencia mediante el cual el Estado pretende superar la crisis y que se ajusta a los estándares de razonabilidad exigidos por el Máximo Tribunal de la Nación, citando fallos en pos de justificar lo afirmado.

Reiteraron su postura que parte de considerar al precedente "*Bieler*" de la Corte federal como el aplicable al caso de autos.

Insistieron en las diferencias ontológicas distinguidas por dicho Tribunal cimero en relación al derecho a la jubilación con el derecho al mantenimiento de los haberes previsionales en un marco de emergencia y lo relacionaron con la causa "*Guida*" en la cual se había pronunciado acerca de la constitucionalidad de un decreto que había dispuesto reducciones remuneratorias al sector público. Allí el Tribunal cimero nacional sostuvo que la modificación de los márgenes de remuneración, en forma temporaria, motivada por los efectos de una "*grave crisis internacional de orden financiero*" no implicaba "per se" una violación a la Constitución nacional.

Luego de efectuar conclusiones que pretendieron sostener la constitucionalidad de la norma atacada ofrecieron prueba documental, hicieron reserva del caso federal, para -finalmente- pedir, entre otras cuestiones, se rechace la demanda en su totalidad con imposición de costas a la actora.

4. La Señora Fiscal de Coordinación del fuero, con motivo de la vista corrida, se pronunció emitiendo dictamen propiciando el rechazo de la demanda.

Para así aconsejar, luego de relatar las posturas de las partes intervinientes, comenzó a partir de los parámetros jurisprudenciales que ha ido elaborando la Corte Nacional sobre la emergencia y su legislación.

Abordó primeramente la crítica que efectuó la actora al status mismo de la emergencia económica, financiera, fiscal, sanitaria, administrativa y previsional, a la cual le reprocha carencia de basamento fáctico, solicitarse sin prueba, ni sustento en hechos concretos, a lo que añade la omisión de acreditar la relación entre el estado de necesidad argumentado como sostén en la normativa y la pandemia por el virus Covid-19.

A ello lo trató desde dos dimensiones. Por un lado, y en cuanto a la materialidad de las circunstancias que motivaron la sanción de la ley, entendió de público y notorio -es decir, exento de prueba- que la humanidad en su totalidad enfrenta un desafío inusitado, inesperado y extremo, que cambió radicalmente hábitos, costumbres, y formas de vida, y que todavía estamos lejos de superar, que impactó en la economía, lo que repercutió en la proyección de

recursos y gastos provinciales, entre otras variables económicas y financieras. De allí que calificó a las alegaciones del actor como "livianas", sin ningún anclaje concreto en las circunstancias fácticas que rodearon la declaración de emergencia.

Por la otra perspectiva, las pruebas pedidas por la actora que demostrarían la necesidad y eficacia del esfuerzo solicitado, las consideró de innecesaria producción con las que acompañó la demandada a autos en los respectivos escritos de contestación de demanda, en especial hizo referencia al informe realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas provincial.

Hizo alusión a una serie de informes estadísticos que citó y analizó que dan cuenta del enorme impacto que ha provocado y provoca actualmente la pandemia en toda la economía provincial, también se refirió al proporcionado por la CJPER, en el cual no solo se explica que los recursos provenientes de transferencia de ANSeS sólo logran paliar el 50% del déficit previsional sino que el resto lo hace con Rentas Generales que se han visto y se ven afectadas actualmente por la pandemia como ya explicó antes.

Consideró que los informes acompañados a la causa constituyen prueba suficiente sobre el punto, siguiendo la tesitura del Máximo Tribunal Nacional.

Concluyó con ello que le permite confirmar que indiscutidamente existió un contexto anormal, excepcional e imprevisible, que desequilibró profundamente las estimaciones de gastos y recursos para el ejercicio presupuestario 2020 con los que contaba la Provincia para hacer frente a sus compromisos. Y luego, que el Estado se vió en la necesidad de generar dispositivos para recuperar este balance, no sólo para afrontar sus obligaciones previamente contraídas, sino también para prevenir y en su caso, paliar la crisis.

Refutó el argumento del actor en tanto consideró que la falta de fundamentos de la ley la tornarían nula, cuando la carga de la prueba de la inconstitucionalidad pesa sobre él y recordó que la declaración de invalidez de una ley formal es excepcional y de interpretación absolutamente restrictiva, en tanto constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a

un tribunal de justicia, configurando un acto de suma gravedad institucional que debe ser considerado como última ratio del orden jurídico, justificándose su ejercicio sólo frente a la comprobación de la existencia y realidad de un menoscabo sustancial a la garantía invocada por el recurrente, esto es cuando la norma impugnada resulte manifiesta o comprobadamente repugnante, incompatible e irreconciliable con la cláusula constitucional (federal o local) invocada.

Además resaltó que en ese control judicial de constitucionalidad no incluye el examen de la conveniencia o acierto del criterio adoptado por el legislador en el ámbito propio de sus atribuciones, pues el análisis de la eficacia de los medios arbitrados para alcanzar los fines que el legislador se ha propuesto es ajeno a la competencia de los jueces (artículo 31 Constitución Nacional y 33 Constitución Provincial), a quienes sólo incumbe pronunciarse acerca de la razonabilidad de los medios elegidos, o sea resolver si son o no proporcionados a dichos fines y, en consecuencia, si es o no admisible la declaración en un supuesto concreto.

En definitiva, consideró acreditada la situación de hecho invocada por la demandada para declarar la emergencia, en tanto cabe en su estricta definición como un hecho externo, temporalmente limitado, que afectó aspectos esenciales de la organización del Estado, creando una situación de peligro colectivo que autorizaba la adopción de medidas de restricción de las garantías individuales.

Prosiguió con el análisis de su razonabilidad y por ende, legitimidad, en la aplicación del régimen al actor que sufre por aplicación del artículo 6° de la ley impugnada, asciende a un porcentaje del 6% del monto total nominal de su jubilación.

Sobre ello tampoco consideró que la detracción que sufre el actor en sus haberes previsionales aparezca como confiscatoria, ni desproporcionada, resultando producto de la aplicación de una escala que guarda relación con el total de los haberes de aquel en tanto la Corte federal ha considerado que la modificación de los márgenes de la remuneración en forma

temporaria, motivada por los efectos de una grave crisis, no implica per se una violación del art. 17 de la Constitución Nacional, y que además, no media lesión a dicha garantía cuando por razones de interés público, los montos de las remuneraciones de los agentes estatales activos son disminuidos para el futuro sin ocasionar una alteración sustancial del contrato de empleo público, en la medida en que la quita no resulte confiscatoria o arbitrariamente desproporcionada; afirmando también que no existe en principio un derecho adquirido a mantener el nivel de la remuneración futura de los agentes públicos sin variantes y en todas las circunstancias, citando fallos al efecto.

Sostuvo que esa doctrina habría sido extendida a las afectaciones de remuneraciones de pasivos ante las mismas circunstancias, aunque siempre diferenciando entre el status de jubilado y la cuantía de las prestaciones a las que el mismo tiene derecho, admitiendo, en forma reiterada, la posibilidad que las jubilaciones puedan ser disminuidas en su monto para el futuro de acuerdo con exigencias superiores de una política salvadora de su propia subsistencia, o por razones de interés colectivo que hacen al bienestar general, sin que ello suponga menoscabo a la garantía del artículo 17 de la Constitución nacional, siempre que la reducción no resulte confiscatoria o arbitrariamente desproporcionada.

Consideró que el actor -pese a invocar como agravio los graves perjuicios que le aparea el descuento- no aportó prueba alguna que demuestre tal afirmación, sino que en el marco de la emergencia la afectación es razonable.

Prosiguió con el análisis del plazo de vigencia de la ley, también criticado por la parte demandante, lo que tampoco consideró arbitrario en base al ya descrito estado de cosas fundante de la declaración de emergencia.

En definitiva, concluyó opinando que la demanda debía ser rechazada.

5. Se debe expresar de inicio que la descripción detallada de los escritos de demanda y sus contestaciones antes efectuado, tienen por fin, no sólo referir fielmente a los postulados de las partes sino también honrar la

claridad de las posturas asumidas y la fundamentación adecuada, suficiente y prolija de cada una de ellas, lo que facilita la labor del juez, quien -gracias a ello- puede iniciarse directamente a desarrollar el discurso que pretende dar respuesta al conflicto jurídico a resolver.

Con tal finalidad, corresponde efectuar una serie de preguntas para comenzar con el análisis del caso, a saber:

¿De qué se trata una acción de inconstitucionalidad como la que aquí se ventila?.

¿Cuándo corresponde declarar la inconstitucionalidad de las leyes, en general y en particular las que establecen emergencias económicas?.

¿Puede un juez controlar la constitucionalidad de una ley? siendo ello posible ¿Cuál es el alcance del control judicial -o si se quiere- tiene límites en esa labor?.

¿Qué parámetros deben ser verificados por el juez con el objetivo de efectuar ese control, en general y en especial cuando se trata de declaraciones de emergencia económica?.

Finalmente, si en el caso de la actora y como ella sostiene -trasplantando todo ese complejo andamiaje jurídico- ¿se le han conculcado sus derechos y garantías constitucionales como consecuencia de la aplicación de la ley impugnada como inconstitucional?.

5.1 ¿De qué se trata una acción de inconstitucionalidad como la que aquí se resuelve?.

Consiste en desentrañar si, como postula la actora, la aplicación del artículo 6° de la Ley 10806 le ha conculcado sus garantías y derechos constitucionales demandando la declaración judicial que exprese la invalidez y por lo tanto la inaplicabilidad de esa norma sobre sus haberes previsionales por contrariar disposiciones superiores del ordenamiento jurídico constitucional.

El control de constitucionalidad requiere del análisis, por una parte, de la interpretación del sentido y alcance de la norma constitucional involucrada y, por la otra, de la constatación o demostración de la adecuación

constitucional de la disposición normativa inferior examinada con el precepto constitucional que resulte de aplicación (PALACIO DE CAEIRO, Silvia B. *"Constitución Nacional en la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación"*. La Ley, Buenos Aires, 2011, pág. 559 y ss.).

En el caso corresponderá -en consecuencia- verificar si los derechos constitucionales invocados por la actora han sido vulnerados por la aplicación del ente previsional demandado en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 10806 en su artículo 6°. En general -puede visualizarse en el contenido de sus agravios- denuncia afectaciones ilegítimas a: su derecho constitucional a la propiedad en tanto califica como un "derecho adquirido" al haber previsional calculado al 82% (artículo 63 Ley 8732) sin recortes; sus derechos previsionales como categoría de derechos humanos dirigidos a proteger a grupos etéreos "vulnerables" en el que se encuentra comprendida la actora por su avanzada edad (89 años a la fecha del dictado de esta sentencia); achacándole a la norma falta de fundamentación suficiente y ausencia de razonabilidad del medio utilizado para paliar la emergencia declarada.

Es decir que, el proceso analítico se reduce (aunque suene sencillo no lo es) a verificar si, la aplicación del artículo 6° de la ley de emergencia 10806, invocando razones de emergencia económica y financiera, que a la actora le disminuye sus haberes previsionales calculados en base a una ley provincial previa y vigente, respeta o no el orden jurídico constitucional basado en la irrestricta defensa de los derechos humanos como piedra angular de todo el sistema.

A tales efectos, desde la filosofía del derecho, el aporte más lúcido ha sido proporcionado por Kelsen cuando explicó que el orden jurídico no es un sistema de normas de derecho situadas en un mismo plano, ordenadas equivalentemente sino una construcción escalonada de diversos estratos de normas jurídicas. Su unidad está configurada por la relación resultante de que la validez de una norma, producida conforme a otra, reposa en esa otra norma, cuya producción a su vez está determinada por otra, un regreso que concluye, a la postre, en la norma fundante básica presupuesta.

La

norma fundante básica, hipotética en ese sentido, es así el sustento de validez máxima que funda la unidad de esta relación de producción, de allí que, si no se presenta la adecuación o ensamble constitucional entre una disposición inferior y la cláusula constitucional, es evidente que no se ha respetado el principio kelseniano piramidal normativo (KELSEN, Hans. *Reine Rechtslehre*, Auflage, Wien 1960, trad. esp. *"Teoría Pura del Derecho"*, Ed. Porrúa, -1a.ed. 1991, México, 1995, pág. 232 y LINARES, Juan F. *"Razonabilidad de las leyes. El "debido proceso" como garantía innominada en la Constitución Argentina"*, pág. 233, cit. por PALACIO DE CAEIRO, ob. cit., pág. 561).

Pero el análisis que debe efectuar el juez, en este particular caso, no parte de la neutralidad sino que lo hace sobre la base de principios jurídicos de legalidad y razonabilidad que sustentan la presunción de constitucionalidad de la o las normas a auscultar, fundado ello en la necesidad de afianzar la seguridad jurídica, elemento indispensable para la vigencia del ordenamiento jurídico en su totalidad, lo que impone a la parte promoviente -y, eventualmente, al juez que acceda a la declaración de inconstitucionalidad requerida-, la carga procesal de derribar esa presunción y demostrar acabadamente que se han violado los principios de legalidad y razonabilidad en perjuicio de quien invocó y accionó en tal sentido.

Para ello se utilizarán las mismas técnicas jurídicas empleadas por las partes en sus escritos con argumentaciones contrapuestas, en tanto, son las que han sido empleadas por la jurisprudencia de la Corte Suprema nacional quien ha establecido líneas directrices que, obviamente, constituirán el eje del discurso que sigue.

5.2 Entonces ¿en qué consiste la declaración de inconstitucionalidad de las leyes y que parámetros deben ser verificados por el juez con el objetivo de efectuar ese control en el caso de leyes que declaran emergencias económicas, sociales, fiscales, administrativas y financieras?.

En primer lugar, debe advertirse que el texto mismo de la Constitución nacional no tiene prevista norma expresa que regule las situaciones de excepción de materia económica, financiera, fiscal, en cambio sí las tiene

respecto de situaciones de excepción, pero de tipo político (por ejemplo; intervención federal a provincias: en el artículo 6º; estado de sitio: artículo 23).

De todas formas, dentro de la órbita convencional de la Constitución nacional, en cambio, rigen normas -y por ende criterios- aplicables a tales extremos supuestos en Tratados de Derechos Humanos constitucionalizados por el artículo 75 inciso 22.

Entre ellos, corresponde aplicar dos de ellos. Así, en primer lugar, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, permite al Estado contratante suspender las obligaciones que prevé el Pacto en situaciones de excepción siempre que no involucre discriminaciones o afecte el derecho a la vida y respete el derecho a no ser torturado, no ser esclavizado, no ser sometido a prisión por deudas, como así tampoco lo efectúe con la personalidad jurídica, la libertad de culto y de conciencia (artículo 4º puntos 1, 2 y 3).

En segundo lugar, se ha expresado -en términos similares, aunque se destaca la nota temporal que exige- la Convención Americana sobre Derechos Humanos *"en caso de guerra, de peligro público, o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado"*, éste puede *"adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color sexo, idioma, religión u origen social"*. Sin embargo, el Estado no puede suspender ciertos derechos, por caso, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (artículo 3º); el derecho a la vida (artículo 4º); el derecho a la integridad personal (artículo 5º); la prohibición de la esclavitud y servidumbre (artículo 6º); el principio de legalidad y retroactividad (artículo 9º); la libertad de conciencia y de religión (artículo 12º); la protección a la familia (artículo 17); el derecho al nombre (artículo 18); los derechos del niño (artículo 19); el derecho a la nacionalidad (artículo 20); los derechos políticos (artículo 23º) así como las garantías judiciales necesarias par la protección de estos derechos.

Como puede comprobarse en la descripción del andamiaje jurídico normativo protector de los derechos humanos incorporado al orden constitucional en nuestro país, reconoce la potestad de "suspender" (no suprimir) las obligaciones (garantías) asumidas por los Estados contratantes al transitar los estados de excepción (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) o de hacerlo -en esas circunstancias excepcionales- pero no autorizándolo respecto de ciertos derechos (Convención Americana sobre Derechos Humanos) entre los que no menciona a los invocados por la actora (muy resumidamente, se recuerda: derecho constitucionales de propiedad, no ponderar que forma parte de un grupo vulnerable y de seguridad social) motivo por el cual se concluye que no integran el denominado "núcleo duro" ni violan la prohibición de regresividad invocados por la actora.

De tales disposiciones convencionales puede concluirse que el orden jurídico nacional prevé que, en las situaciones de excepción, pueden suspenderse temporalmente ciertos derechos como los que la actora ha invocado. Para ello y ante falta de mayor regulación se deberá apelar a criterios propios de la doctrina elaborada por su Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Será el momento de estudiar las bases constitutivas actuales del denominado derecho de la emergencia (la mayoría de la doctrina administrativista lo califica como "poder de policía de la emergencia") forjado por una trabajosa jurisprudencia de la Corte Suprema nacional que puede ser aplicada actualmente -con visos de certidumbre- dado que su doctrina -decantada principalmente en el siglo XX- ha tenido una evolución intensa en nuestro país (lamentablemente) por su cíclica afectación a crisis profundas y graves de todo tipo (institucionales, políticas, económicas y/o financieras), para así encasillar tales enseñanzas en el caso concreto cotejando los agravios constitucionales con las razones dadas en defensa del apego al ordenamiento jurídico de la ley puesta en crisis.

Como ya se ha señalado, el poder de policía -al que se ha aludido en su control de constitucionalidad en la doctrina jurisprudencial- tiene su propio apartado en materia de aplicación en situaciones de emergencia, al que lo

caracterizó -el Tribunal cimero nacional- en sus elementos constitutivos: 1) una grave situación de perturbación económica, social o política; 2) el máximo peligro para el Estado; 3) un derecho excepcional, es decir, un conjunto de remedios excepcionales o extraordinarios, comprendiendo su concepto un *"hecho cuyo ámbito temporal difiere según circunstancias modales de épocas y sitios. Se trata de una situación extraordinaria, que gravita sobre el orden económico-social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, y origina un estado de necesidad al que hay que ponerle fin"* (BALBIN, Carlos F. *"Tratado de Derecho Administrativo"*. Thomson Reuters-La Ley, Buenos Aires, 2015, t.II, págs. 554/555).

Efectivamente, la evolución de la doctrina segregada por la Corte nacional de la emergencia pública puede verse condensada en la causa *"Avico c/De la Pesa"* (Fallos: 316:262) en la que desarrolló una enumeración realizada por el Procurador General en su dictamen siguiendo precedentes de la jurisprudencia estadounidense y que en líneas generales exige que la ley que la declare reúna los siguientes recaudos, conforme a lo ya expresado en el párrafo anterior: 1) existencia de una situación de emergencia y de circunstancias excepcionales que justifiquen la intervención estatal para amparar intereses vitales de la comunidad; 2) generalidad en la finalidad de las leyes, a fin de que se protejan intereses sociales o comunitarios y no individuales; 3) transitoriedad o provisoriedad temporal de las medidas con vigencia limitada a un plazo necesario hasta que desaparezcan las causas excepcionales; 4) razonabilidad del medio empleado para acordar un alivio o solución inmediata justificada por las circunstancias (BALBIN, ob. cit., t. II, pág. 575).

Descripto el marco jurídico en el cual se desenvuelve la contienda corresponde abordar cuál es el alcance del control judicial sobre el mismo.

Rosatti lidera la postura más amplia en relación al alcance del control judicial, que -como luego se verá- no es el que sigue la doctrina más asentada del Tribunal cimero que él hoy integra, proponiendo que deba ser intenso aunque limitado, aplicando el principio político que enuncia *"a mayor*

poder, mayor control" y de allí que el que se efectúe sobre normas de emergencia debe comprender: 1) la acreditación (y no sólo la invocación) de que las medidas que se proponen son las más adecuadas para resolver el cuadro crítico planteado ("consistencia"), lo cual supone cotejarlas con un menú de posibles alternativas que se ralean por su inidoneidad y no por la conveniencia de quien las descarta inmiscuyéndose en el aspecto relacionado con la "eficacia" de la decisión política aceptada, cuestión en principio que no sólo no corresponde a la justicia por sistema sino también porque no se encuentra preparada como así tampoco cuenta con los medios idóneos para ello, y 2) la demostración de que la alternativa de solución planteada no encubre un mero diferimiento del problema o su agravamiento a futuro, salvo que -y esto también debería ser acreditado y no meramente invocado- ése sea el "mal menor" en el contexto vigente. Y remarca que el *"control judicial que se propone debe asimismo diferenciar la emergencia 'social' (aquella que involucra derechos e intereses concretos de la población) de la emergencia 'estatal' (aquella que se plantea para remediar desequilibrios fiscales recurrentes o disfuncionalidades gubernamentales de distinto tipo), normalmente ocasionada por la actuación de quienes reclaman un régimen jurídico de excepción para solucionarla. La distinción es pertinente para evitar que una emergencia "del Estado" se convierta en una emergencia "de la población", y también, para el caso en que esta traslación no pueda evitarse o que ambas realidades se presenten de un modo inescindible, para determinar las responsabilidades emergentes por su declaración y aplicación"* (ROSATTI, Horacio. *"Tratado de Derecho Constitucional"*. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2011, t. II, págs. 683/684).

La potestad de reglamentar derechos es incuestionado en el caso planteado por la actora, pero esa prerrogativa estatal tienen un límite o si se quiere requiere ser ejercida de determinada forma y con una muy precisa extensión, de allí que se le exija que deba superar un test para no lesionar o desvirtuar (incluso aniquilar) el derecho regulado, pauta que exige -como a toda regulación legal- su razonabilidad (artículo 28 de la Constitución Nacional) lo que es más intenso en el análisis de las que declaran la emergencia económica y/o

social y que en virtud de ellas se afectan derechos de ciudadanos, por ello es que con ellas funcionan otros criterios más complejos a tener en cuenta al momento de verificar si cumple o no el test de razonabilidad constitucional debido.

El alcance de la regulación permite ser establecido en su margen de apreciación basado en una regla básica del poder de policía de emergencia que es *"la medida del interés público afectado"* (Fallos: 171:348 y Fallos: 313:1638), pero claro, con el análisis del test de razonabilidad constitucional como límite externo. En el mismo orden de ideas (*"Longobardi"* del 18/12/07) la Corte federal se encargó de legitimar estas medidas, asegurando que, en un contexto de excepción, el ejercicio del poder del Estado puede ser admitido de forma más enérgica que en períodos de sosiego y normalidad, pues acontecimientos extraordinarios justifican remedios extraordinarios (Fallos: 200:450; 313:1513; 314:1764; 318:1887; 321:1984; 323:1566; 325:1418). De modo que la razonabilidad de las mayores restricciones que se impongan deben (obligatoriamente) valorarse en función de la entidad de la crisis que busca superarse (Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos en *"Colman Julio R. y Otros – Acción de Inconstitucionalidad – R.I.L."* del 03/05/06); también dijo que *"La ciencia constitucional debe ser interpretada en sentido integrador con las normas, no divorciada de la realidad social, ni del compromiso participativo y solidario. Es misión del juez lograr la coordinación entre el interés privado y el público y, en este caso, es el interés de la sociedad toda lo que se encuentra en juego, por cuanto, si el Estado no puede -por déficit de las cuentas públicas- cumplir en forma sus obligaciones, debió acudir a la ley cuestionada para dar solución a la sociedad toda y, ante ello, cede el derecho individual. Tanto la propiedad como los contratos pueden ser regulados cuando una situación de emergencia calificada por el Poder Legislativo impone esa regulación por razones de orden público (Cfr.: Fallos, 173:65)"* (STJER en *"Paupie, Patricia Liliana y otros c/ Estado Provincial s/ Acción de Ejecución"* del 19/04/02).

El principio de razonabilidad se asienta en los artículos 14, 28 y 33 de la Constitución nacional, y sirve como una herramienta válida para controlar que el contenido de las normas se ajuste a los valores y fundamentos

tenidos en cuenta por el ordenamiento constitucional, concretamente, que los derechos constitucionales pueden ser reglamentados, sin alterarse o desnaturalizarse sus principios, garantías y derechos.

Dicho principio rector provee criterios de interpretación y aplicación de los contenidos constitucionales y de razonabilidad por oposición a la arbitrariedad o irrazonabilidad evidente de la ley a los fines de la hermenéutica constitucional. El artículo 65 de la Constitución provincial prohíbe la interdicción de la arbitrariedad que es la contracara de la razonabilidad en todos los actos estatales.

El principio de razonabilidad ha sido caracterizado de muchas formas, aunque la más provechosa es la que exige proporcionalidad entre medios y fines constitucionales de tal suerte que las cláusulas de la Constitución nacional, no resulten desnaturalizadas por las legislaciones o normativas inferiores que las reglamentan, criterio antiguo del máximo tribunal nacional (CSJN, Fallos: 98:20 *"Hileret y Rodríguez c/Provincia de Tucumán"*).

El caso *"Badaro"* fallado en 2007 (más allá que su análisis no se hizo en el contexto del denominado derecho de la emergencia) brindó una doctrina importante de considerar al momento de cotejar el caso aquí analizado en base a los elementos disponibles para decidir, en tanto, interpretando el artículo 14 bis de la Constitución nacional la Corte federal dijo que dicha norma *"garantiza la movilidad de las jubilaciones dejando librada a la prudencia legislativa la determinación del método, sin embargo, la reglamentación debe ser razonable y no puede desconocer el derecho de los beneficiarios a una subsistencia decorosa y acorde con la posición que tuvieron durante su vida laboral"* (Fallos: 329:3089, *"Badaro, Adolfo Valentín c/ANSeS s/reajustes varios"*, B.675 XLLROR, 08/08/06).

La actora insiste en la afectación constitucional de su patrimonio, de su "derecho adquirido" al haber jubilatorio tal y como la Ley 8732 le aseguró percibiría, todo ello en base a disposiciones constitucionales provinciales, nacionales e, incluso, convencionales que resguardan los derechos patrimoniales, previsionales y de seguridad social.

Ese análisis debe efectuarse con suma prudencia tratándose de derechos alimentarios en juego, para lo cual surten de guías las brindadas por la Corte nacional cuando expresó que en estos casos *"impone a los jueces el deber de actuar con extrema cautela cuando se trata de juzgar peticiones de esta índole y el carácter alimentario de todo beneficio previsional, que tiende a cubrir las necesidades primarias de los beneficiarios y su reconocida naturaleza de subsistencia, obliga a sostener el 'principio de favorabilidad' y a rechazar toda fundamentación restrictiva. La Constitución nacional en su art. 14 bis establece una protección operativa a las jubilaciones y pensiones que garantiza una adecuada relación del haber de pasividad con el de ingresos laborales percibidos"* (Fallos: 332:253).

De todas formas, la actora reitera la invocación de derechos adquiridos lo que nos recuerda la postura asumida por Fayt (en otro escenario) pero que enmarca la relatividad del concepto quien, como voto minoritario por no admitir el encaje constitucional de leyes de facto (Fallos: 314:1477), expresó en su disidencia que *"el más cabal derecho adquirido es el que tiene la sociedad civil a vivir pacífica y ordenadamente bajo los principios de la Constitución nacional. Ella es la fuente de todo derecho, de donde no cabe hablar de "propiedad" alguna que no sea la erigida bajo sus superiores normas (...) Entre los beneficios de la seguridad social se hallan los previsionales. El término beneficio mencionado en el art. 14 bis de la Constitución nacional indica claramente que su naturaleza no es de índole contractual, ni asimilable a un derecho de propiedad "stricto sensu", el que tiene características impropias de estas instituciones, como en su esencial disponibilidad"*.

Los fallos antes citados -y en parte textualmente transcritos- aportan dos elementos a consideración para el momento de efectuar el análisis de la afectación de derechos previsionales por una norma (del tipo que sea): que ella debe mantener al sujeto indemne en la atención de las necesidades primarias y la naturaleza ínsita y ontológica de atender su subsistencia, lo que constituyen las dos caras de una misma moneda.

En este sentido el Máximo Tribunal argentino afirmó que carecía de validez constitucional la ley que establecía índices cuya aplicación conducía a una desproporcionada reducción de los haberes previsionales, con claro apartamiento de los derechos consagrados en los artículos 14 bis y 17 de la Constitución nacional (Fallos: 308:1848).

De tales doctrinas pueden extraerse pautas de razonabilidad verdaderamente decisivas a la hora de aplicar el test constitucional al caso de la actora, en tanto, ya quedó claro que la demandada tiene potestad para "suspender temporalmente" la aplicación de determinados derechos constitucionales como los invocados (también se advirtió que hay otros que en ningún caso podrían ser suspendidos entre los que no se encuentran los de sus agravios) en circunstancias excepcionales, pero la potestad tiene su contrapartida en la garantía de que ello no provoque -en ninguna caso y respecto de ningún sujeto alcanzado por la norma- la desatención de sus necesidades primarias o de subsistencia, como así tampoco, implicar una reducción de los haberes previsionales que permita ser calificada como "desproporcionada" (que lo suprima o que torne irrazonable su cuantía desnaturalizándolo, tornándolo inidóneo para su fin específico).

Siguiendo con el marco teórico de la decisión a adoptar corresponde ahora retomar un debate ya adelantado antes y efectuar un deslinde verdaderamente importante en la labor a realizar en pos de llegar a emitir la sentencia que resuelva la contienda y ello impone aclarar si es posible que el juez efectúe en su análisis la verificación de las razones de emergencia invocadas para justificar, en el caso, la detracción de los haberes previsionales de parte de las demandadas, dado que sobre esta cuestión la Corte nacional ha tenido ciertos vaivenes que responden a distintas situaciones pero también a una postura institucional propia de las sucesivas mayorías circunstanciales de dicho órgano judicial a través del tiempo.

Si bien, como principio general, se ha sostenido que la ponderación del estado de emergencia económica y social y la necesidad de instrumentar las medidas que tiendan a conjugarlo es materia ajena a la órbita

del Poder Judicial (recuérdese la postura de Rosatti antes referida), insertándose en el cúmulo de facultades que constituyen la competencia funcional del Poder Legislativo (Fallos: 308:1848) ello es postulable como declaración general, más no en los casos concretos de su aplicación a destinatarios que se ven afectados en los cuales sí constituye un deber del juez efectuar el test de razonabilidad para verificar la constitucionalidad de la norma atacada, como es el caso de la actora en esta causa.

Así en el caso *"Postiglione, Roberto S. c/Poder Ejecutivo Nacional"* fallado el 18/12/02 (Fallos: 325:3538) el Tribunal cimero nacional declaró inconstitucional una disminución de los haberes jubilatorios que importaban una merma del orden del 13%, aunque el análisis no se limitó sólo al porcentaje sino que además se cuestionó la posibilidad de mayores reducciones de las retribuciones del sector público nacional cuando los recursos públicos no fueren suficientes para atenderlas (ley denominada como "déficit cero"), textualmente la Corte nacional expresó *"resulta un perjuicio para el actor jubilado la concepción del régimen jurídico como destinado a regir en todo tiempo y el hecho de supeditar a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo la determinación de remuneraciones y haberes previsionales, no como una alternativa de excepción susceptible de control jurisdiccional sino como una herramienta de política económica destinada circunstancialmente a la reducción del gasto público y estabilidad de las cuentas fiscales"*.

Si bien -como puede verse- el carácter restrictivo del punto no ha variado puede comprobarse que ha admitido una excepcional apertura (aunque constante en situaciones extremas). En este sentido Sagüés ha advertido que *"El panorama ha cambiado en las últimas décadas, en pro de una cierta judicialización, incluso de las políticas públicas. Al respecto, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos formula pautas que se aproximan a un cuádruple nivel de control de políticas públicas..."* (SAGÜES, Néstor P. "Control judicial de convencionalidad y control de políticas y de tarifas públicas". Publicado en: SJA 02/08/17, 02/08/17, 125).

Conclusión de la doctrina antes transcripta surge la posibilidad de evaluar -por el juez- la conveniencia invocada para afectar excepcionalmente derechos y garantías constitucionales (ligada a la discrecionalidad legislativa, nada menos) aunque ese análisis deba ser muy restrictivo, ya que admite la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de aquellas normas que -aunque no resulten ostensiblemente incorrectas en su inicio- *"devienen indefendibles desde el punto de vista constitucional, pues el principio de razonabilidad exige que deba cuidarse especialmente que los preceptos legales mantengan coherencia con las reglas constitucionales durante el lapso que dure su vigencia en el tiempo, de suerte que su aplicación concreta no resulte contradictoria con lo establecido en la Constitución Nacional"* (CSJN, Fallos: 321:1058 y 322:232) criterio que de todas formas no se aparta de aquél que pretende mantenerlo en su lugar para evitar injerencias indebidas en tanto afirma que la declaración de inconstitucionalidad de una norma legal es un acto de suma gravedad institucional, es la última ratio del orden jurídico, sólo estimada viable si su irrazonabilidad es evidente (Fallos: 323:2409; entre muchos otros).

Las partes han desarrollado extensamente (incluso con citas textuales) la doctrina de la Corte federal que emerge de casos en los cuales se declaró inconstitucional el recorte de haberes de los empleados públicos activos y pasivos ("*Tobar*", cit. en éste se le reprochaba a la norma no establecer un límite temporal, entre otras cuestiones; "*Caligiuri*" Fallos: 331:1927 -año 2008-) y en los que se declaró constitucional la reducción ("*Muller*", Fallos: 326:1138 y "*Colina*", Fallos: 327:5318) o el pago en bonos públicos (lo que constituía -obviamente- una afectación patrimonial de todos modos), de allí que puede sintetizarse su postura aduciendo que *"el Estado puede ejercer su poder de policía en forma más enérgica que lo que sería admisible en períodos de sosiego y normalidad"*.

Pero la razonabilidad entendida como la elección de la alternativa más racional (aspecto técnico) y más justa o equitativa (aspecto valorativo) de todas las posibles para obtener el fin deseado, debe comprender la "modulación" propuesta por Rosatti (op. cit., t.I, págs. 202/203) en tanto una

detracción, si se quiere, menor para algunos puede resultar una verdadera conculcación en otros, tal como expresara Bioy Casares (cit. por Rosatti) *"para quienes mueren durante una tiranía el tirano es eterno"*, concretamente, en el caso de la parte actora si con sus condiciones personales la afectación de sus haberes previsionales que tal vez para otros de su clase constituiría una modalización permitida, en cambio, para ella podría constituirse en una conculcación prohibida por el orden constitucional.

Ese análisis ya se ha efectuado en otras ocasiones respecto de otras leyes de emergencia declaradas en otras crisis que implicaron reducciones similares a las que aquí hay que analizar en su constitucionalidad *"La reducción impuesta a los haberes de jubilación por las leyes de emergencia no resulta objetable en tanto no se rebase el límite que marca la alteración de la sustancia del derecho en juego, a cuyo fin es menester evaluar las circunstancias propias del caso, pudiéndose llegar a diversos porcentajes"* (*"Bieler Viuda de Caraballo, Nelly Edith y otros c/ Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos y otro - Acción de Amparo-"*; Fallos: 323:4205, con cita de Fallos: 173:5; 174:394 y 408; 180:274; 188:525; 190:428; 192:359; 197:60; 234:717; 235:783; 249:156; 258:14; 266:279; 295:674; 303:1155 y 306:614, entre muchos otros).

En esta línea, en el ya arriba citado fallo *"Müller, Miguel Ángel c/ Poder Ejecutivo Nacional-Contaduría General-Ejército Argentino"* del 10/04/03, la Corte consideró constitucional un decreto (no una ley) que disminuyó las remuneraciones del personal del sector público en un porcentaje de hasta el 15% por razones de emergencia económica, hacia el futuro y por el lapso de trece meses. Asimismo, en *"Miglierini, Hilda Aurora y otros c/ Provincia de Río Negro (I.P.R.O.S.S.) s/ contencioso administrativo s/ inaplicabilidad de ley"* del 08/06/04, ratificó esta posición, rechazando el postulado de inconstitucionalidad de una ley de emergencia que prevía un descuento, excepcional y transitorio, que oscilaba entre el 10,1% y el 27,8% de los sueldos de sus empleados, avalando aquellas que no resulten confiscatorias o arbitrariamente desproporcionadas (CSJN Fallos: 303:1155; 329:2847; 323:4205; entre otros) expresando que incluso evaluando las particularidades de

cada caso, se han aceptado diversos porcentajes de reducción como no lesivos de los derechos de los agentes retirados (v. Fallos: 307:1921; 310:991; 321:2181, etc.).

5.3 Dilucidado el objeto del proceso y los parámetros formales sobre los cuales se debe decidir, paso siguiente será verificar si los agravios constitucionales en la situación de hecho particular de la actora son atendibles y deben ser resguardados a través de la sentencia.

En ese derrotero, finalmente se culminará en el análisis concreto y puntual del caso de la parte actora quien debe demostrar que sus derechos han sido inconstitucionalmente afectados por la norma cuestionada, de lo contrario, nos encontraríamos en un juicio carente de "caso" o, también puede suceder, sin prueba del agravio que invoca lo que -obviamente- como carga procesal a él incumbe.

En definitiva, si el centro neurálgico del tema a decidir es si la detracción dispuesta por el artículo 6° de la Ley 10806 sobre los haberes previsionales de la parte actora respeta el test de razonabilidad constitucionalmente interpretado por la doctrina de la Corte federal, corresponde en consecuencia abordar el último escalón conceptual que ilumine el camino a seguir para finalmente tomar una decisión.

Siguiendo un orden lógico, se debe afirmar que la demandada tiene competencia para dictar leyes de emergencia a través del órgano constitucional específico: su Poder Legislativo (artículo 122 inciso 2°, 31 y ccdtes. de la Constitución provincial), ello no ha sido cuestionado en la litis, de allí que se avanzará otro tanto en la siguiente premisa del discurso lógico jurídico.

La actora sí se agravia de la falta de fundamentos de la Ley 10806 por la aplicación del artículo 6° sobre sus haberes previsionales, a lo que le contesta la Fiscalía de Estado que la fundamentación debía efectuarse "*a/ contestar demandas*", es decir, ante la justicia, postura que contradice el sistema republicano de gobierno desde que Montesquieu lo ideara dado que, como es bien sabido por todos, es en el Poder Legislativo en el cual se deben aportar los

argumentos y debates a favor y en contra de las normas que pretendan dictarse, de allí su calificación de "órgano deliberativo".

De todas formas, los argumentos fueron brindados primeramente por el titular del Poder Ejecutivo provincial -el Señor Gobernador- al momento de elevar el proyecto de ley. En él solicitó al Poder Legislativo se declare el estado de emergencia económica, financiera, fiscal, administrativa, sanitaria y previsional en la provincia, todo ello con el propósito de asegurar la normal prestación de los servicios públicos y garantizar el cumplimiento de los fines esenciales inherentes al Estado, con lo que observó el recaudo dirigido a establecer el fin (o propósito) que, como ya se ha señalado antes, debe ser expresamente declarado en la norma para así poder controlarla en su apego al orden constitucional tanto en los motivos que llevaron a dictarla, como en su aplicación al caso concreto, e incluso, en su devenir ulterior de aplicación a situaciones tan inestables como cambiantes como las originadas a partir de la evolución de la lucha contra la pandemia, la recuperación económica y con ella, de las finanzas públicas, los planes de salvataje financiero, etc.

Luego el documento presentado procedió a brindar las razones de mérito, oportunidad y conveniencia que pretendió justificar su dictado favorable por el Poder Legislativo entrerriano. Así, muy sintéticamente, se fundó en: 1. el marco de la crisis económica que vive la República Argentina en general a la que no es ajena la provincia de Entre Ríos; 2. la necesidad de adopción de medidas temporales (vigencia por seis meses prorrogables por el Gobernador por otro tanto, en caso que sea pertinente) tendientes a paliar o morigerar tal crisis; 3. el deber estatal de procurar el sostenimiento adecuado de la prestación de los servicios; 4. el incremento paulatino del déficit de la CJPER, para lo cual propuso adoptar precisas medidas, entre ellas están las que afectaron a la actora incrementándose los aportes para el personal pasivo, estableciéndose uno con carácter solidario, limitado en tiempo, y monto, conforme los haberes jubilatorios que percibe; 5. destacó la importante disminución en la recaudación provincial, con valores que se encontrarían muy por debajo de lo planificado en la ley de presupuesto; 6. la necesidad de no detener la inversión continua y permanente

en materia sanitaria y de infraestructura; luego de lo cual enunció una serie de medidas de carácter tributario que no son de interés a la causa pero justificantes de todas formas del dictado de la norma (disponible en <https://www.hcder.gov.ar/archivosDownload/textos/E24274-26062020-o.pdf>).

Una vez ingresado el proyecto de ley a las Cámaras legislativas fueron objeto de intenso debate, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, oportunidades en las cuales, las posturas oficialistas mayoritarias no sólo ratificaron sino ampliaron argumentos de tipo históricos, políticos, económicos, sociales, fiscales y administrativos (que pueden ser corroborados en los sitios digitales que seguidamente se citan: Debates legislativos: 1. Referido a Cámara de Diputados: desde la pág. 8 en adelante Versión taquigráfica: <https://www.hcder.gov.ar/archivosDownload/diarios/V08-01072020o.pdf>; desde

la pág. 15, Diario de sesiones: <https://www.hcder.gov.ar/archivosDownload/diarios/D08-01072020o141.pdf> (desde la pág. 8); Fuente: Página de la Cámara de Diputados <https://www.hcder.gov.ar/> (Expte. 24274 -Ley 10806-) y 2. Cámara de Senadores (cfrme. archivo digital proporcionado por la Biblioteca del Poder Legislativo de la Provincia de Entre Ríos).

Como puede comprobarse los argumentos desplegados por el Estado Provincial fueron oportunamente brindados tanto en la elevación del proyecto de ley, como en el intenso debate legislativo antes aludido, de allí que el agravio prodigado por la actora que recala, ni más ni menos, en el artículo 65 de nuestra Constitución provincial ha quedado demostrado cabalmente, no puede prosperar.

Ahora bien ¿los fundamentos y argumentos desplegados fueron "suficientes" (artículo 65 de la Constitución provincial) para justificar el dictado de una norma de emergencia como la cuestionada?.

Debe recordarse al efecto que el análisis judicial es posible pero restrictivo y debe formularse desde los dos argumentos principales que brinda el Estado provincial y su Fiscalía de Estado, sintetizando -al máximo- ellos

son: los efectos provocados por el déficit estructural de la Caja de Jubilaciones provincial y los generados por la pandemia que ahondaron gravemente el desfinanciamiento por la merma en los ingresos de los recursos tributarios presupuestados.

El primer argumento por sí sólo no es pertinente para fundamentar la declaración de emergencia, justamente, su carácter "estructural" demuestra que se trata de una causa que genera -como diría Rosatti- "necesidad" más no sería producto de una excepcionalidad, que es la verdadera y única justificante de la adopción de medidas extraordinarias de afectación de derechos constitucionales (ROSATTI, ob. cit., t. II, pág. 669/670 y SAGÜES, Néstor Pedro. *"Derecho Constitucional y Derecho de Emergencia"*. La Ley 1990-D-1036 y sigtes., sección doctrina).

La invocación de esa causa no resultaría por sí sola permeable al derecho de la actora quien integra el grupo etario de los adultos mayores, dada su avanzada edad, quien debería con su esfuerzo atender un déficit estructural que se vienen generando e incrementando año a año, tal y como lo demuestran los informes y proyecciones acompañados por el ente previsional codemandado.

Tampoco es correcto sostener que al fallar el juez deba tener en cuenta una supuesta "nueva normalidad jurídica" invocada reiteradamente por la defensa estatal, dado que, el denominado poder de policía de emergencia ha sido descrito en su evolución por la jurisprudencia del Tribunal cimero nacional seguida por nuestro Superior Tribunal y, como detalladamente ha sido referido en sus alcances y limitaciones, sin necesidad de acudir a nuevos y riesgosos conceptos.

Nótese que, en sí mismo, constituye una contradicción invocar una "nueva normalidad jurídica" para justificar la necesidad de dictar normas de excepción que se caracterizan -entre otras cuestiones- por ser temporales.

Pero claro, tanto en el discurso de elevación del proyecto de ley, como en los debates legislativos, como en las respectivas contestaciones de demanda también se ha alegado como causa ("concausa" en términos propios del derecho de daños) disparadora de la emergencia que se pretende conjugar los

gravísimos efectos provocados por la pandemia del Covid-19 (ver: el detallado informe del Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas del 16/07/20 con motivo de la promoción de la causa "*Rombola*" antes citada y el proporcionado para igual causa por la Presidencia de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Entre Ríos).

Tal y como ha sido calificada jurídicamente por las demandadas, verdadera e incuestionablemente, los efectos devastadores en todo el mundo y en particular, en nuestra provincia inserta en una país con graves problemas como la Argentina, han sido graficados, explicados y proyectados suficientemente para justificar la necesidad de adoptar medidas de extrema necesidad para paliar el creciente e imprevisible déficit fiscal e incluso derivar recursos a las áreas más críticas: obviamente salud, seguridad y asistencia social.

Pero, si bien ya se ha afirmado que la fundamentación aportada desde la misma presentación del proyecto de ley de emergencia por el Señor Gobernador (sumándole los argumentos aportados por los legisladores y luego en las contestaciones de demanda aquí presentadas) puede ser calificada como suficiente para desatender el agravio formulado sobre el particular por la actora, recuérdese que también puede echarse mano de la posibilidad de encuadrar a la situación invocada como generadora del estado de excepción como un verdadero hecho notorio para el juez ante quien se invoca.

En materia probatoria, las condiciones de emergencia invocadas como justificación de la restricción de derechos por tiempo limitado que en tiempos de normalidad serían inconstitucionales, fue abordada en la causa "*Videla Cuello*" (CSJN, "*Videla Cuello, Marcelo- suc. de c/ La Rioja, Prov. de s/ daños y perjuicios*", V. 61. XX.27/12/1990, Fallos: 313:1638 en la cual el Máximo Tribunal nacional reconoció que, si bien en el marco de ese proceso judicial no existía prueba suficiente, el Tribunal no podía desconocer las circunstancias de público y notorio conocimiento, ha dicho también en situaciones evidentes como las actuales que la veracidad de los asertos no requieren prueba strictu sensu, bastando con las exposiciones hechas en el debate parlamentario, los datos provenientes del Poder Ejecutivo y, fundamentalmente, los hechos de público

conocimiento (Fallos: 172:21 y 243:449). *"El estado de las cosas invocado por el legislador forma parte de la realidad vital de país que todos sus habitantes tienen ante sí y que integra la verdad jurídica objetiva, a cuya ponderación los jueces no pueden renunciar conscientemente"* (Fallos: 313:1638).

Se ha avanzado otro tanto, dado que a la competencia legislativa para dictar la norma puesta en crisis, se ha demostrado que uno de los agravios más insistentemente alegados por la actora no tiene asidero, ya que la ley ha sido fundada suficientemente en tiempo oportuno y en cada momento en el cual debió hacerlo, con argumentos que -unidos entre sí- justifican el ejercicio del poder de policía de emergencia provincial legitimando así las restricciones en los derechos de los sujetos afectados.

Se prosigue con el orden lógico que aún se encuentra a mitad de camino, ya que corresponde analizar si las medidas adoptadas en el marco legal cuestionado por inconstitucional, supera el test de razonabilidad, ya que, como ya se ha dicho antes, los medios empleados por el legislador para paliar la crisis no corresponden sean revisados -en principio- por el juez quien no cumple su función controlando la eficacia de las técnicas empleadas propias de la discrecionalidad legislativa, sino que debe limitarse a si ellas -al ser ejecutadas- se tornan irrazonables.

Esa irrazonabilidad o arbitrariedad, ya se ha visto también antes, se incurre en el caso de la aplicación de leyes de emergencia a quienes se encuentran gozando beneficios jubilatorios como la actora, cuando -en el caso particular, con los elementos particulares que la conformen-, no permitan alcanzar una vida digna o la debida atención de necesidades de subsistencia, también lo es cuando la detracción o afectación sea "desproporcionada", situaciones que requieren ser probadas en cada caso, salvo que la norma surja arbitraria en forma harto manifiesta, como sucedió en *"Tobar"* pretendiendo imponer un sistema afectatorio que no sólo no tenía limitaciones temporales sino tampoco en su cuantía, en tanto, si el déficit "cero" exigía mayores sacrificios a los jubilados los mismos se ejecutarían de todas formas y en todos los supuestos.

Corresponde, ahora sí, desembarcar en la norma (Ley 10806) cuestionada en su constitucionalidad por la actora, la que impone restricciones a sus derechos en su artículo 6° al disponer, textualmente: *"Establécese durante la vigencia de la presente ley, los siguientes aportes solidarios extraordinarios, los que serán calculados en forma proporcional al nivel de ingresos, a detracer sobre el monto total nominal liquidado a cada uno de los beneficiarios de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la provincia de Entre Ríos, con destino a cubrir el déficit previsional.- Monto total beneficio Nominal en \$ - aporte % a) desde 75.001 a 100.000 - 4% b) desde 100.001 a 200.000 - 6% c) desde 200.001 a 300.000 - 8% d) más de 300.001 - 10%. En el caso de percepción de más de un haber previsional otorgado por la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos, ya sea pensión y/o jubilación, el monto total sobre el que se calculará el porcentaje aplicable, estará dado por la suma de ambos conceptos"*. Allí se encuentra la limitación al ejercicio normal del derecho al haber previsional de la actora calculado conforme a la Ley 8732 y mandado reducir por dicha disposición de emergencia.

Nuevamente se verificará en qué premisa del razonamiento lógico se encuentra el desarrollo del discurso para cotejar el avance en la que ahora corresponde abordar a la luz del análisis de esa norma: 1. la Ley 10806 fue dictada por el órgano estatal competente en ejercicio de sus atribuciones constitucionales; 2. ha sido suficientemente fundamentada; 3. los argumentos expuestos para justificar la afectación excepcional de derechos, en su concausalidad, son razonables y han sido acreditados; 4. no existe controversia respecto a la durabilidad temporal de la norma cuestionada, incluso, que su vigencia semestral puede ser prorrogada por el Gobernador en la medida que la situación excepcional justifique tal decisión.

Ahora corresponde llegar el punto en el cual se debe corroborar si a la parte actora la detracción efectivamente aplicada le vulnera sus derechos constitucionales. Se reitera una vez más, ello sucedería si: le impide atender sus necesidades básicas o una vida digna o, si es, desproporcionada en

su cuantía de tal forma que lo elimine o afecte de tal forma que produzca una mutación en su esencia como haber jubilatorio.

La actora no ha probado que la detracción aplicada sobre sus haberes en virtud de la aplicación del artículo reputado de inconstitucional por ella impida atender sus necesidades básicas y elementales, tampoco que la sumerja en una situación de indignidad, ni aún que sea desproporcionada en su cuantía.

En el marco jurídico excepcional que responde a un estado de cosas de idéntica entidad, el sacrificio impuesto a la actora quien -especificó numéricamente la cuantía a la que asciende el mismo en su caso particular- se muestra razonable y proporcionado, no sólo porque en el porcentaje aplicado (6%) no implicó ni implica a priori una merma manifiestamente grave sino porque no ha acompañado pruebas que justifiquen que el aporte solidario impugnado la coloque en situación tal que afecte sus garantías constitucionales que tienen que ver con su dignidad o la atención de sus necesidades básicas. Sobre éstas, si bien alegó que por su avanzada edad consume medicamentos, esa presunción por sí misma es insuficiente para darla por cierta, menos aún que no pueda ser atendida con sus haberes previsionales aplicado el aporte solidario cuestionado.

Avanzando en consecuencia con esta premisa crucial para arribar a una conclusión que fundamente la sentencia a dictar se dirá que la ley cuestionada ha sido dictada por el órgano competente, en ejercicio de sus funciones, argumentada suficientemente y acreditada en los hechos invocados a los que se suman los que no requieren serlo por ser notorios por su evidencia.

Su aplicación concreta al caso de la actora supera el test de razonabilidad -que incluye el de proporcionalidad- en base al cotejo realizado respecto del orden jurídico constitucional (y convencional) y a la interpretación que surge de la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir de una serie de fallos que abordaron los requisitos que se le exigen a las leyes de emergencia para superar la constitucionalidad y los recaudos que deben cumplirse en la aplicación al caso concreto que corresponda analizar.

Por todo ello, no caben dudas que la cuestionada constitucionalidad de la Ley 10806 en general y en particular en su ejecución sobre los haberes jubilatorios de la parte actora por aplicación de su artículo 6°, supera el test de constitucionalidad.

Tal como insistentemente la demandada aludió en sus escritos defensivos, efectivamente, ha sido el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Entre Ríos quien en la causa *"Rombola Elida Beatriz c/ Superior Gobierno de Entre Ríos y C.J.P.E.R. s/ Acción de Amparo"*, en fecha 19/08/20 en un proceso de amparo (y por ello -cabe aclarar- en su análisis se parte siempre de verificar si se presenta o no un estado de manifiesta y evidente ilegitimidad e irreparabilidad del perjuicio invocado -artículos 1° y 2° de la ley 8369 y modificatorias-, ángulo que no es el cual debe ser enfocado en esta causa) tuvo ocasión de expedirse sobre el aquí cuestionado artículo 6° de la Ley 10806, rechazando la demanda y declarando la validez del régimen de excepción, conclusión a la que aquí se arriba y por ende coincide, en su propuesta final.

6. Concluyendo por todo lo antes expuesto es que se considera que debe rechazarse la demanda interpuesta declarando la constitucionalidad del régimen establecido y las normas cuestionadas, imponiendo las costas por el orden de las partes dado que la actora ha tenido razón para litigar atendiendo a las postulaciones formuladas en juicio por las demandadas.

Así voto.

A SU TURNO LA SEÑORA VOCAL SCHUMACHER expresó que:

1. Me remito, en cuanto a los antecedentes de la causa, al pormenorizado relato que efectúa el colega ponente.

En cuanto a la solución, expreso mi ADHESIÓN a la que aquél propicia por ser coincidente con lo que he sostenido en autos *"Argarate, María Alejandra c/Estado Provincial y otra s/acción de inconstitucionalidad"*, de fecha 03/05/21, sin advertir que en la presente se hayan invocado o probado

circunstancias distintas que pudieran llevar a una solución alternativa a la que he considerado en la causa ya referenciada.

2.1. Marco jurídico de interpretación.

Para abordar el conflicto planteado creo que es bueno principiar trayendo a esta argumentación el artículo 14 de la Constitución Nacional que desde 1853 dice: *"Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio..."*.

De esta afirmación deriva un principio casi universal que consiste en que los derechos no son absolutos y pueden ser reglamentados, restringidos, regulados, comprimidos, por quienes titularizan en forma directa la representación popular democrática -Poder Legislativo-.

Tal conclusión no tiene nada de novedoso en la Argentina, basta recordar que el 13 de abril de 1869, apenas seis años después que la Corte Suprema de Justicia iniciara su funcionamiento, publicado en Fallos 7:152, Causa XXXVII *"La empresa 'Plaza de Toros' quejándose de un decreto expedido por el Gobierno de Buenos Aires"*, el Máximo Tribunal del país convalidó la prohibición de instalar plazas para corridas de toros frente a la pretensión invocada por quienes accionaron de la libertad de ejercer comercio o industria.

Esta facultad fundante de cualquier estado de derecho es conocida habitualmente como *"poder de policía"* que nada tiene que ver con las fuerzas de seguridad.

Al principio, en los tiempos de *"Plaza de Toros"* se consideraba que esta regulación se justificaba en la salubridad, la moralidad o la seguridad pública.

Sin embargo, con el correr de los años, estas razones fueron ampliándose.

Me detengo ahora en el siguiente hito de esta evolución, en el que, por primera vez, esta facultad de reglamentación aparece en un contexto de emergencia, lo que sucedió el 28/04/1922 cuando la Corte Suprema resolvió *"Ercolano, Agustín c/Lanteri de Renshaw, Julieta"* publicado en Fallos: 136:170.

Se trataba de restricciones impuestas por ley del Congreso en materia de locaciones urbanas en el contexto de grave déficit habitacional, frente a la de violación de los derechos de propiedad y de libre contratación.

El estándar de la Corte aquí dijo que ni el derecho de usar y disponer de la propiedad, ni ningún otro derecho reconocido por la Constitución, reviste el carácter de absoluto, porque un derecho ilimitado sería una concepción antisocial. La reglamentación y limitación de su ejercicio son necesidades derivadas de la convivencia social, lo que puede hacerse por razones de interés público y protecciones de intereses vitales de la comunidad con el fin de asegurar el bienestar de todos, armonía y orden en el ejercicio de los derechos.

Es así entonces que, desde hace casi cien años, en la Argentina se ha analizado la limitación de los derechos por razones de emergencia, frente a toda clase de usos -y también abusos- de la referida potestad.

En el orden argumentativo sigue determinar qué límites tiene el Poder Judicial cuando analiza las medidas restrictivas de derechos. Dijo la Corte en **"Ercolano"** que *"no es del resorte del Poder Judicial decidir sobre el acierto de los otros poderes públicos en la elección del medio empleado para conjurar la situación de crisis económica..."* y que *"La Corte Suprema de Justicia de la Nación no puede sustituir el criterio de conveniencia o eficacia económica o social al del Congreso de la Nación al pronunciarse sobre la validez o invalidez constitucional de las leyes"* (Fallos: 98:20; y 171:348, **"Compañías Swift de la Plata S.A...."** del 19/11/1934; entre otros), porque *"son los legisladores (y legisladoras) quienes están en contacto más inmediato con la realidad nacional y es su función inspirarse en ella"*. (Fallos: 199:483 **"Inchauspe Hnos., Pedro c/Junta Nacional de Carnes"** del 01/09/1944).

El siguiente paso en este argumento está dado por las limitaciones que tiene el Poder Legislativo cuando reglamenta los derechos que es el único poder del Estado que puede hacerlo y, por tanto, la vulneración de estos límites habilita el control judicial.

El primero emana de la propia Constitución en el artículo 28 que reza "*Los principios, garantías y derechos..., no podrán ser alterados por las leyes que reglamentan su ejercicio*" que tiene su fuente en el pensamiento de Alberdi, en sus obras "*Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina...*" y "*Sistema económico y rentístico de la confederación Argentina...*".

Limitación que fue siendo explicada como "*necesidad de respetar su sustancia -de los derechos sometidos a reglamentación- y en la adecuación de las restricciones que se les imponga, a las necesidades y fines públicos que los justifican, de manera que no aparezcan como infundadas o arbitrarias, sino que sean razonables, esto es proporcionadas a las circunstancias que los originan y a los fines que se procura alcanzar con ellas*". (Fallos: 200:250, "**Vicente Martini e Hijos, S.R.L.**" del 27/12/1944).

Asimismo, que el "*carácter excepcional de los momentos de perturbación social y económica, y de otras situaciones semejantes de emergencia y urgencia en atender a la solución de problemas que crea, autorizan el ejercicio del poder de policía del Estado en forma más enérgica que la que admiten los períodos de sosiego y normalidad, siempre que las medidas adoptadas sean razonables y se las tome con carácter temporal, como lo es la emergencia cuyos efectos están destinados a atemperar*". (el citado "**Vicente Martini**").

En síntesis, los límites a la reglamentación de los derechos en emergencia pueden ser sintetizados en: 1) la prohibición de alterar la sustancia del derecho reglamentado; 2) la razonabilidad del medio escogido según el fin perseguido; 3) la temporalidad en relación a la emergencia. (vgr. Fallos:131:1513 "**Peralta, Luis A. y otro c/Estado Nacional (Ministerio de Economía - Banco Central)**", del 27/12/1990).

En dicho contexto, y como el último ítem del marco teórico a considerar, debe decirse que se presume la constitucionalidad de las leyes, correspondiendo al impugnante probar su irrazonabilidad (Fallos: 98:20 "**Hileret y Rodríguez contra la Provincia de Tucumán, sobre inconstitucionalidad**

de la ley del 14 de junio de 1902 y devolución de dinero" del 5/09/1903; Fallos 247:121 "***Cine Callao s/interpone recurso jerárquico c resolución dictada por la Direc. Nac. Serv. Empleo***" del 22/06/1960; entre muchos otros, el primero sin emergencia y el segundo con ella).

Todo ello, palabras más, palabras menos, reiterado por la jurisprudencia del Máximo Tribunal del país desde sus inicios hasta la actualidad.

2.2. La norma cuya constitucionalidad de cuestiona.

2.2.a) Aspecto temporal: La ley 10806 (BO 08/07/20) en su artículo 1º declaró el estado de emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, sanitaria, administrativa y previsional, con vigencia hasta el 30 de junio de 2021, prorrogable por única vez por ciento ochenta (180) días.

2.2.b) Aspecto subjetivo: Se extendió a toda la Administración Pública provincia y municipal, entes descentralizados, autónomos y autárquicos, empresas y sociedades del Estado.

2.2.c) Aspecto finalista: El artículo 3º fijó como objetivos asegurar el cumplimiento de las funciones inherentes a la Administración, consistente en sostener y fortalecer los sistemas de salud, seguridad, los servicios públicos esenciales y el cumplimiento de las obligaciones del Estado; procurar a nivel impositivo un esfuerzo colectivo con base en la capacidad contributiva; y fortalecer el carácter solidario, proporcional y equitativo del régimen previsional para la sustentabilidad del sistema.

2.2.d) Aspecto objetivo: Se dispusieron una serie de medidas que se sintetizan en:

a) aumento de los aportes personales de los activos al régimen previsional provincial con base en una escala que relaciona el haber nominal con el porcentaje de aumento, divididos en cuatro niveles salariales - hasta 75.000; desde 75001 hasta 100000; desde 100001 hasta 200000; y de 200001 en adelante; con un ajuste en razón de los distintos porcentajes de aportes para el personal de las fuerzas de seguridad -policía y servicio penitenciario- regidos por las leyes 5654 y 5797.

b) aporte solidario extraordinario sobre los beneficiarios de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos con destino a cubrir el déficit previsional con base en una escala dividida en cuatro niveles -desde 75001 hasta 100000; desde 100001 hasta 200000; desde 200001 hasta 300000; y de 300001 en adelante.

c) modificación de la base imponible del tributo a los ingresos brutos para entidades financieras.

d) modificación de la alícuota del tributo a los ingresos brutos para la actividad de comercio mayorista de medicamentos de uso humano.

e) aporte extraordinario del 10% sobre el impuesto inmobiliario rural a inmuebles con superficie igual o superior a mil hectáreas.

f) suspensión de los mecanismos de actualización de haberes que quedarán sujetos a los incrementos que disponga el Poder Ejecutivo.

2.3. El reproche de inconstitucionalidad.

La accionante esgrime la contradicción entre las normas de la Ley 10806 y normas fundamentales de la Constitución Nacional y Provincial, resumiendo los derechos involucrados en la integralidad del haber jubilatorio y el derecho de propiedad, consagrados en los artículos 17, 14 bis, 16, 75 inc. 22 de la Constitución Nacional; y artículos 41 y 82 inciso c) de la Constitución Provincial.

En el caso concreto, expresa que goza de una jubilación y refiere al monto dinerario que representaría el descuento impuesto, sin dar mayores detalles que permitan analizar concretamente cuál es la medida de la afectación.

Ante esto primero es bueno aclarar previamente que el control de constitucionalidad puede ser normativo -oposición entre una norma de mayor jerarquía con relación a aquella que se ataca-, y también fáctico ya que podría suceder que los hechos -o mejor dicho, la aplicación de la norma a una situación concreta- operaran contradiciendo la jerarquía superior. En el caso, por ejemplo, el texto de la Ley 10806 podría estar en contradicción objetivamente con el artículo 41 de la Constitución Provincial que consagra la proporcionalidad entre

aportes y beneficios o, la aplicación a un caso concreto de las disposiciones de la referida ley podrían tornarse contradictorias con la Constitución.

La facultad de este Tribunal de analizar la contradicción constitucional denunciada deriva del control mixto organizado por el sistema de derecho local -que no descarta o impide el difuso como accesorio a cualquier clase de acción derivado del sistema judicialista de control constitucional traído a la Argentina por los constituyentes de 1853 a través del seguimiento del mecanismo de control constitucional de Estados Unidos de América, asignado a este órgano por la vía procesal de la ley de procedimientos constitucionales (cfr. **Rosatti, Horacio "Tratado de Derecho Constitucional"**, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 1a. ed., 2010, t. I, p. 165).

Para avanzar entonces en si aparece la norma o la situación fáctica contraria a las disposiciones constitucionales que denuncia, corresponde aplicar los conceptos antes desarrollados al caso que el señor Luggren trae a decisión.

Es indudable que la Ley 10806 es restrictiva de los derechos de Luggren, en tanto durante al menos un año, éste percibirá un monto inferior en su haber jubilatorio que el que venía percibiendo, en un contexto de inflación.

Ahora bien, ¿podía el Poder Legislativo Provincial restringir los derechos de Luggren, y en su caso, bajo qué reglas o condiciones?.

Conforme el desarrollo antes realizado, el Poder Legislativo puede reglamentar, ordenar, y restringir los derechos, especialmente los de contenido patrimonial (como claramente explica Balbín siguiendo la jurisprudencia de la Corte Suprema, los derechos patrimoniales -propiedad- son los que están sujetos a una reglamentación más intensa o fuerte).

Asimismo, en contextos de emergencia, no sólo puede suspenderse el goce de los derechos (temporalidad) sino también puede recortarse (sustantividad) en razón del principio del sacrificio compartido (**BALBÍN, Carlos F., "Tratado de Derecho Administrativo"**, ed. La Ley, 2a. ed. actualizada y ampliada, Bs. As., 2015, pp. 413/416; y p. 578).

En primer lugar, la ley fue dictada bajo la idea de la existencia de una emergencia. Explica claramente la fiscal de Coordinación en su dictamen que no existen dudas atento al carácter público y notorio, que la humanidad en su totalidad se enfrentó a una situación excepcional y grave provocada por la pandemia de covid-19 y que la misma afectó la economía del mundo, y también del país y la provincia.

No aportó el accionante ninguna prueba sobre la inexistencia de la emergencia o sobre la ausencia de impacto de la misma en la economía provincial que pudiera destruir la conclusión de la Legislatura entrerriana, teniendo presente que, como antes se dijo, existe una presunción de constitucionalidad y legalidad que emana de las leyes que debe ser revertida por quien invoca lo contrario a esa presunción. Hago notar especialmente que no se trata aquí de una reglamentación administrativa sino de una norma general y abstracta, en sentido formal y material. Es decir, es ley por su contenido y por el órgano del que emana.

Es de una evidente lógica que la paralización de las actividades económicas, educativas y de esparcimiento, que dominaron el mundo, también tuvieron su correlato en el país y la provincia a través de las diversas decisiones en torno al llamado ASPO y DISPO, con fuerte reglamentación de muchos derechos ciudadanos como el de comerciar, ejercer industria lícita, enseñar y aprender, circular libremente, trabajar, entre muchos otros, cuya restricción a los niveles que se realizaron, en tiempos de normalidad sería impensada. Sin embargo, tales restricciones no son inconstitucionales per se, y de hecho ninguna de esas disposiciones han sido declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y en lo que se tenga noticias, por tribunales a lo largo y ancho del país, en esencia, porque se fundan en la protección de un derecho vital para la comunidad como es la vida y la salud.

Que esas restricciones impactaron en la economía pública y privada es, a esta altura, una verdad de perogrullo, notoria, evidente, pero además fácilmente comprobable a través de un sinnúmero de indicadores públicos y privados, estudios y mediciones estatales -INDEC, Ministerio de

Economía de la Nación, Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia de Entre Ríos, Ministerio de Economía y Finanzas de Entre Ríos, Agencia Tributaria de Entre Ríos, entre muchos otros- y de organizaciones no gubernamentales -tal la que cita la señora Fiscal Barrandeguy, a saber, Consejo Profesional de Ciencias Económicas, o las del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina <http://uca.edu.ar/es/observatorio-de-la-deuda-social-argentina->.

Por otra parte, la referida emergencia reúne las condiciones de imprevisible e imprevista, en tanto el virus apareció en una ciudad de la República Popular China y, en cuestión de pocos meses, se expandió por todo el mundo tal como dan cuenta los informes periódicos de la Organización Mundial de la Salud (<https://www.who.int/es/>).

El siguiente paso en la revisión de la constitucionalidad es la temporalidad. En este sentido, la norma previó un plazo determinado -un año- y facultó expresamente al Poder Ejecutivo a una prórroga por seis meses más, con posibilidad de mejorar las condiciones en la restricción de derechos si con anterioridad a esa fecha la situación cambiara (art. 11). Aún cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha convalidado emergencias sin plazo determinado lo que habilita discusiones más estrictas sobre la real duración de una situación de emergencia, la circunstancia que la norma entrerriana discutida definiera un término concreto en el tiempo hace que cumpla con los estándares previstos para las restricciones de derechos en situación de emergencia, sin perjuicio que podría tornarse inconstitucional si por las mismas circunstancias imprevistas e imprevisibles pudiera demostrarse que la situación fáctica que subyace a la misma ha desaparecido, lo que, a la luz de las segundas y terceras olas pandémicas del virus y sus mutaciones que se anuncian en el mundo entero en estos días, no ha sucedido (<https://www.bbc.com/mundo/noticias-51705060>, versión actualizada al 29/03/21).

El segundo paso es la alteración de la sustancia del derecho reglamentado. En el caso, el derecho es a percibir sus haberes previsionales con la integridad que emana de las normas jubilatorias provinciales y la Constitución entrerriana, y, mediatamente, con el derecho de propiedad que la Constitución

Nacional protege en su interpretación amplia como todo aquello que puede poseer una persona por fuera de su vida y su libertad.

La detracción dineraria es temporal y de una porción que, en el caso de Luggren, conforme el recibo de haberes que acompañó, aparece que en actividad trabajó en la empresa de energía entrerriana, y el mismo resulta ser surge que quedaría comprendido, conforme su haber bruto que es de \$ 132844,96, en el escalón del 6%, que, en noviembre de 2020 representó la suma de \$7.969,78 conforme surge de la prueba aportada por la codemandada Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos.

Por tanto, el referido porcentaje no altera la sustancia del derecho, en tanto no existe anulación del mismo, no se verán alteradas en el futuro, su relación previsional, la condición de jubilado, ni una detracción que transforme su haber en irrisorio o insignificante.

La Corte Suprema dijo en **"Guida"** (Fallos: 323:1566, del 2/06/00, *"Guida, Liliana c/Poder Ejecutivo Nacional"*), en un caso de reducción salarial de una persona en actividad, que *"no puede modificar la relación de empleo público originariamente establecida hasta desvirtuarla en su significación económica, ya sea porque deja de expresar un valor retributivo razonable...situación que no se presenta si los montos...son disminuidos para el futuro sin ocasionar una alteración sustancial del contrato de empleo público en la medida en que la quita no resultó confiscatoria o arbitrariamente desproporcionada"*.

En otro fallo de la misma época (**"Tobar, Leónidas c/E.N. M° Defensa - Contaduría General del Ejército - Ley 25453 s/amparo - Ley 16986"** Fallos: 325:2059 del 22/08/02), que había fijado una reducción del 13% de los niveles remuneratorios, la Corte Suprema reiteró que *"La modificación de los márgenes de remuneración, en forma temporaria, por los efectos de una grave crisis económica, no implica per se una violación del art. 17 de la Constitución Nacional"*, y que, en el caso, la norma era inconstitucional porque no definía los márgenes remuneratorios y sujetaba la reducción *"a variables totalmente ajenas a la relación de empleo y carentes de toda previsibilidad para*

el trabajador" en tanto las normas analizadas en su constitucionalidad diferían a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo la fijación de remuneraciones y haberes previsionales. Vale recordar que una de las normas impugnadas en esa causa, implicaba una reducción remuneratoria escalonada decidida anteriormente de entre el 12% y 15%, pero que el Decreto -896/2001 PEN- modificó la situación permitiendo la variación del salario en función de la relación entre los recursos presupuestarios y los créditos previstos, y delegó en la Jefatura de Gabinete y el Ministerio de Economía la fijación del coeficiente de reducción. En síntesis, la Corte reprobó, en tal causa, el sometimiento de la relación de empleo público a la discrecional variación en los niveles de remuneración, sin límites que permitan ponderar su compatibilidad con las condiciones en que la relación se desenvuelve (considerando 11).

En el precedente "**Müller**" ("**Müller, Miguel Angel c/Poder Ejecutivo Nacional - Contaduría General - Ejército Argentino - Dt. 430/00 s/amparo ley 16986**", Fallos: 326:1138 del 10/04/03, convalidó una reducción del 13% invocando el precedente "**Guida**", y distinguiendo el caso de "**Tobar**" en razón de la ratificación legislativa del decreto que lo dispuso, y porque la reducción era en situación de emergencia, decidida con efectos generales, vigencia hacia el futuro transitoria, y no confiscatoria, entendida la confiscación como la desnaturalización del derecho a la retribución.

Más reciente en el tiempo, la Corte Suprema analizó ("*Recurso de hecho deducido por la Asociación de Trabajadores del Estado en la causa Asociación de Trabajadores del Estado s/acción de inconstitucionalidad*", del 18/06/13, en Fallos: **336:672**) quitas salariales a empleados de la Municipalidad de Salta que iban entre el 18,30% al 34,3%, cuyas conclusiones tienen vital importancia en orden a los dos parámetros a tener en cuenta antes referidos -la sustancia del derecho y la razonabilidad del medio- teniendo presente además que ambos tienen un aspecto general -normativo- y un aspecto particular referido a cada caso concreto.

Allí la Corte destacó, en conclusiones que comparto plenamente, que el salario es el medio por el cual el trabajador "*se gana la vida*"

dándole la calificación a vida de "*digna*" y el contenido de obtener, como mínimo, lo necesario para acceder a la salud; a la educación; a la cultura; a un nivel de vida adecuado, lo cual incluye alimento, vivienda y vestido, descanso, entre muchos otros bienes del derecho de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, y también los derechos civiles y políticos, por la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, para el trabajador o la trabajadora, y su familia.

Por tanto, los trabajadores y las trabajadoras, y también los adultos y las adultas mayores, son sujetos de preferente tutela, conforme la Constitución Nacional, la Provincial, y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos con y sin jerarquía constitucional. Asimismo, el principio de progresividad impone que todas las medidas estatales de carácter deliberadamente regresivo en materia de derechos humanos, requieran la consideración más cuidadosa y deban justificarse plenamente (argumentos del fallo "**ATE**").

Sin embargo, esta progresividad y preferente tutela no implica, agregó la Corte en este fallo del año 2013, negar que el Estado, para conjurar, en aras del bien común, las situaciones de emergencia pueda disminuir temporariamente las remuneraciones de sus empleados.

En la referida causa "**ATE**", el coactor Molina, damnificado directo de la norma cuestionada, padecía una reducción del 20% de su haber, que ascendía en otros casos al 34,3%, poniendo a los afectados y afectadas con retribuciones por debajo de la línea de pobreza, y a las de menor cuantía, apenas por encima de la línea de indigencia.

Aplicados estos conceptos al caso traído a decisión, se considera que el 6% por ciento de reducción temporal del haber previsional del actor, en conjunción con el haber que se le siguió abonando, no representa una afectación sustancial del derecho que implique su aniquilación o eliminación.

Asimismo, y en atención a la aplicación de la norma en el caso concreto, que podría llevar a una inconstitucionalidad fáctica, el accionante no aportó pruebas específicas que permitan considerar que el monto de la reducción

(aproximadamente siete mil novecientos pesos) impacte en una modificación sustancial de sus condiciones de vida anteriores de modo tal que su contribución a la situación de emergencia, lo coloque directamente en la imposibilidad de garantizar todo aquello que antes se describió como "*vida digna*", no marcando, en concreto, se reitera, de qué modo esa reducción le haya impedido, por ejemplo, adquirir bienes indispensables para su salud, alimentación, vivienda, y el resto de los derechos que comprenden el abanico de derechos humanos protegidos.

En este punto, ingreso al tratamiento del último ítem a considerar cuál es la razonabilidad de la medida para lo que debe atenderse a la relación entre medios y fines. Razonabilidad que se encuentra relacionada con la igualdad, en la medida en que la Constitución impide efectuar distinciones entre quienes se encuentran en la misma situación.

Esto es, en términos de la Corte Suprema, *la adecuación de las restricciones que se les imponga, a las necesidades y fines públicos que los justifican, de manera que no aparezcan como infundadas o arbitrarias, sino que sean razonables, esto es proporcionadas a las circunstancias que los originan y a los fines que se procura alcanzar con ellas.*

El fin explícito de la ley impugnada 10806 fue "*asegurar el cumplimiento de las funciones inherentes a la Administración, consistente en sostener y fortalecer los sistemas de salud, seguridad, los servicios públicos esenciales y el cumplimiento de las obligaciones del Estado; procurar a nivel impositivo un esfuerzo colectivo con base en la capacidad contributiva; y fortalecer el carácter solidario, proporcional y equitativo del régimen previsional para la sustentabilidad del sistema*" -art. 3-.

La decisión restrictiva que impugna la accionante es la prevista en el artículo 6º que fijó un "*aporte solidario extraordinario sobre los beneficiarios de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos con destino a cubrir el déficit previsional con base en una escala dividida en cuatro niveles - desde 75001 hasta 100000; desde 100001 hasta 200000; desde 200001 hasta 300000; y de 300001 en adelante*".

Toca analizar la relación entre ambas disposiciones y también con el resto de las medidas, en torno a su adecuación al principio de razonabilidad.

La indudable emergencia provocada por la pandemia tiene impacto tanto en el ingreso de dinero -recursos- del presupuesto estatal que, huelga decir, financia servicios esenciales básicos para asegurar el bienestar de toda la población tales como salud, educación, justicia, y seguridad; más todos aquellos destinados a la promoción de ese bienestar como vivienda, cultura, infraestructura pública, organización administrativa, fomento de la actividad privada, entre muchísimas otras, como así también en los recursos o ingresos de toda la población, sea que trabaje en el sector privado o público. Y en el mismo contexto, también hay impacto en el egreso presupuestario en tanto se aumenta por las necesidades de financiamiento adicional del sistema sanitario, por fuera de cualquier previsión que se imaginara con anterioridad a su aparición.

Es así que el fin de la norma es sostener ingresos para cumplir con las funciones esenciales que justifican la existencia misma del Estado, y, como en cualquier ecuación micro o macroeconómica, y más allá de políticas económicas expansivas como las propiciadas por la corriente keynesiana, la situación de emergencia con impacto directo en la disminución del ingreso de recursos y aumento desproporcionado de los egresos para ser destinados a la salud pública, no puede ser solucionada a través de pases mágicos.

Es así que sostener las funciones básicas exige, o lograr aumentar los ingresos o disminuir los gastos, o ambos simultáneamente. Para ello, la norma recurrió a aumentar algunos ingresos -artículos 4º, 7º, 8º y 9º-, y disminuir algunos egresos -art. 6º-.

La razonabilidad de la misma está fundada en la lógica de la escasez en modo "shock" pandémico (imprevista, extraordinaria, diferenciada de cualquier situación de normalidad económica, aún en su versión cíclica Argentina), y se adoptó con bases progresivas, afectando en mayor medida a sectores que, presuntivamente en forma general, pero con bases fácticas probables, están en mejores condiciones que otros sectores (vgr. entidades del

sistema financiero, comercio mayorista de medicamentos, y grandes propiedades inmobiliarias rurales).

Desde el aspecto subjetivo -2.2.b)- es una norma respetuosa del derecho y principio de igualdad, en tanto no introdujo excepciones injustificadas o discriminaciones arbitrarias.

Ello no significa que puedan existir casos en que las presunciones sean destruidas por alguien comprendido en las categorías escogidas, pero, de modo global, el mayor esfuerzo se ha hecho caer sobre quienes aparecen como en mejores condiciones que los demás.

En torno a la específica relación pública -Estado-asalariados/Estado-beneficiarios previsionales-, la medida siguió la misma lógica tanto en su aspecto de ingresos -art. 4º- como en el aspecto de egresos -art. 6º-, porque la división en escalas de ambas implicó depositar el mayor esfuerzo en quienes perciben mayores beneficios.

Aquí creo conveniente, a pesar de que puede resultar agobiante su extensión, transcribir un fragmento del citado fallo ATE de la Corte Suprema, porque entiendo que enmarca perfectamente la decisión legislativa entrerriana.

Dijo la Corte, al analizar las medidas de ajuste derivadas de crisis económicas caracterizadas por una grave escasez de recursos que tienen que hacer que *"los esfuerzos de las autoridades por proteger los derechos económicos, sociales y culturales adquiera una urgencia 'mayor, no menor'. Y, por otro lado, que la 'protección' de las 'capas vulnerables de la población' es, precisamente, 'el objetivo básico del ajuste económico' (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 2 -párr. 9-; asimismo: Nros. 5 -párr. 10-, 6 -párr. 17-, 12 -párr. 28-, 14 -párr. 18- entre otras). Todo equilibrio entre las reformas económicas y la protección de los derechos humanos, obliga a proteger 'en particular a los grupos más vulnerables' (ídem, Observaciones finales: Bulgaria, 1999, párr. 23, v. asimismo: párrs. 14 y 24), cuanto más en el campo laboral y salarial, en el cual, todos los poderes públicos, dentro de la órbita de sus respectivas competencias, 'deben hacer*

prevalecer el espíritu protector que las anima' al art. 14 bis constitucional ('Vizzoti', cit. p. 3688), tutela ésta que, por ende, impone un 'particular enfoque para el control de constitucionalidad' (ídem).

Con igual claridad, procede destacarlo, se pronuncia el Pacto Mundial para el Empleo (adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima octava reunión, Ginebra, 19 de junio de 2009): entre las políticas a adoptar ante una crisis -expresa- se encuentra la protección de 'las personas y las familias afectadas por [ésta], en particular las más vulnerables' (p. V). A su turno, la Memoria del Director General de la OIT, hace notar dos datos de particular importancia, los cuales, a su vez, permiten responder a la 'cuestión de equidad'. Advierte, primeramente, que la arquitectura del Pacto se ha inspirado en la perspectiva de la justicia social. Y, en segundo término, que el trabajo decente (digno, cabe precisar, en palabras del reiteradamente citado art. 14 bis) es, precisamente, uno de los 'cimientos' de un 'proceso sostenible de reducción del déficit y la deuda' y de la 'estabilidad social'. En tales condiciones, la anticipada 'cuestión de la equidad', vale decir '¿qué capas de la sociedad deberán soportar el costo de la crisis, y cómo se puede proteger mejor y dar más autonomía a los más vulnerables?', tiene una respuesta ineludible: 'no puede ser que ese peso recaiga en última instancia en las familias trabajadoras [...]' (Recuperación y crecimiento bajo el signo del trabajo decente. Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 99º reunión, 2010, ps. 2 -párrs. 10 y 11- y 1 -párrs. 5 y 4-). *El goce de los derechos humanos es un 'pre-requisito' del desarrollo económico (v. 'Torrillo', cit., p. 720).*

En definitiva, es cuestión de armonizar la protección de los derechos humanos, los del empleado público, con las potestades públicas, pues si aquellos no son absoluto, tampoco lo son éstas ('Madorrán', cit., ps. 2006 -y sus citas- y 2013). El requisito según el cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés general significa que deben haber sido adoptadas en función del 'bien común' (Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 32.2), 'concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático, cuyo fin principal es 'la protección de los derechos esenciales

del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad' (La Expresión 'Leyes' en el artículo 30..., cit. párr. 29)-".

Aplicados estos conceptos a la situación traída a decisión, a diferencia del alto porcentaje de reducción sobre los más bajos salarios que era la medida que la Corte Suprema analizó en el precedente citado, entiendo que luce razonable el mecanismo escogido para paliar la emergencia consistente en evitar que los más vulnerables sostengan la crisis.

Ello porque se protege de contribuciones y deducciones a quienes están en actividad en relación de dependencia del Estado y perciben menos de \$75000; a los beneficiarios y beneficiarias previsionales en la misma condición; y al sector privado que desempeña actividades de menor envergadura -pequeños comerciantes, cuentapropistas, o titulares de inmuebles de menos de 1000 hectáreas-, bajo la idea que el esfuerzo colectivo de quienes están en mejores condiciones -aún sin estar bien, obviamente, frente al contexto de la emergencia generalizada-.

Dentro de la regresividad implícita que suponen las medidas de emergencia, se adopta una disposición progresista, en tanto, además de excluir a los más vulnerables, los montos varían entre quienes perciben salarios o beneficios menores y quienes tienen salarios o beneficios mayores (estratificación progresiva que aumenta el porcentaje a medida que aumenta el haber).

Finalmente, puede argumentarse que dentro del abanico de opciones que disponía el Poder Legislativo entrerriano podían existir mejores medidas u otras que pudieran ser tomadas. Es cierto, puede ser. Pero en la causa, la función judicial no es analizar la oportunidad, mérito y conveniencia de otras hipotéticas opciones, sino la razonabilidad de las que sí se adoptaron.

Concluyo entonces que las mismas cumplen con los estándares convencionales, constitucionales, legales y jurisprudenciales en torno a su validez constitucional.

3. En cuanto a las costas, comparto la posición de mi colega en cuanto a imponer las mismas en el orden causado, entiendo que la parte actora podía justificadamente entender que tenía razones para litigar.

EL SEÑOR VOCAL BARIDÓN dijo que, en razón de existir coincidencia en los votos precedentes, hace uso de la potestad de abstención que le otorga el art. 47 de la LOPJ 6902.

Con lo que no siendo para más, se dio por finalizado el acto quedando acordada la siguiente sentencia:

Hugo Rubén Gonzalez Elias

Presidente

**Gisela N. Schumacher
Baridón
Vocal de Cámara
Cámara**

**Marcelo
Vocal de
-Abstención-**

SENTENCIA:

PARANÁ, 3 de mayo de 2021

VISTO:

Por los fundamentos del Acuerdo que antecede;

SE RESUELVE:

I. Rechazar la demanda interpuesta por **José Luggren** contra el **Estado Provincial** y la **Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos**.

II. Imponer las costas por el orden causado (artículo 585 del Código Procesal Penal aplicable por remisión del artículo 78 de la Ley de Procedimientos Constitucionales Nº 8369 -modif. por Ley 10704), sin perjuicio del beneficio establecido en el art. 98 de la Ley 8732 en favor de la accionante.

III. Diferir la regulación de los honorarios profesionales para su oportunidad.

Regístrese y notifíquese en la forma prevista en los arts. 1 y 4 del Reglamento de Notificaciones Electrónicas (Ac. Gral. N° 15/18 STJER) dejándose expresa constancia que la presente se suscribe mediante firma electrónica -Resolución STJER N° 28/20, del 12/04/2020, Anexo IV, prorrogada por Acuerdos Especiales del 20/04/20, 27/04/20 y 11/05/20-, prescindiéndose de su impresión en formato papel.

Hugo Rubén Gonzalez Elias

Presidente

Marcelo J. Baridón
Vocal de Cámara
Abstención

Gisela N. Schumacher
Vocal de Cámara

ANTE MI, EN LAS CONDICIONES DEL ACUERDO DEL 08/04/2020 -ANEXO I "PLAN OPERATIVO" DEL STJER, PTO. 15-. Se registró. CONSTE.

Pablo F. Cattaneo
Secretario

Se registró. CONSTE.

Pablo F. Cattaneo
Secretario