

"PIASESCHI, JOSE ALBERTO Y OTRO C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS Y OTRO S/ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD", EXPTE. N° 1881/CU.

///CUERDO:

En la ciudad de Concepción del Uruguay, provincia de Entre Ríos, a los cinco días del mes de septiembre de dos mil veintitrés, reunidos en Acuerdo los Sres. miembros de la Cámara en lo Contencioso Administrativo n° 2 con asiento en la ciudad antes mencionada, Dres. Mariano Alberto López, Federico José Lacava y Fabiana Mara Hilgert, asistidos por la Secretaria autorizante, fueron traídas a resolver las actuaciones caratuladas: **"PIASESCHI, JOSE ALBERTO Y OTRO C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS Y OTRO S/ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD", Expte. n° 1881/CU.**

Practicado el sorteo de ley, resultó que la votación debía tener lugar en el siguiente orden: Dres. Lacava, Hilgert y López.

Examinadas las actuaciones, el tribunal se planteó las siguientes cuestiones: ¿Se debe hacer lugar a la demanda interpuesta? En su caso, ¿cómo se deben imponer las costas del juicio?

A LA CUESTIÓN PROPUESTA EL SR. VOCAL DR. LACAVAL DIJO:

1. Se presentaron los Sres. José Alberto PIASESCHI y José Jorge PETELIN, por derecho propio, con el patrocinio letrado de la Dra. Ximena Bertolani, e interpusieron la acción contemplada en el art. 51, inc. b, de la Ley 8369 contra el ESTADO PROVINCIAL y la CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE ENTRE RÍOS (en adelante, CJPER), con el objeto de obtener la declaración de inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley 10806 y el cese inmediato del descuento solidario extraordinario efectuado sobre los haberes previsionales de los actores.

Manifestaron que son jubilados y pensionados provinciales, y que perciben sus haberes equivalentes al 82% móvil del promedio de las remuneraciones percibidas en los 120 meses previos a sus respectivos ceses.

Explicaron que en fecha 7/6/2020 y bajo el número 10806 se promulgó la ley provincial que declaró el estado de emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, sanitaria, administrativa y previsional, con el propósito declarado de asegurar el cumplimiento de las funciones inherentes al Estado provincial y la normal prestación de sus servicios públicos.

Relataron que la norma expresamente extiende dicho estado hasta el 30/6/2021, autorizando al Poder Ejecutivo provincial a prorrogarlo por única vez y por otros ciento ochenta (180) días, para el caso de mantenerse los motivos que originaron la decisión.

Señalaron que, dentro de las disposiciones de la ley, el artículo 6 estableció un aporte solidario (contribución extraordinaria) con destino a cubrir el déficit previsional, aporte calculado en forma proporcional al nivel de ingresos en pasividad y a detraer mensualmente del monto total nominal liquidado a cada uno de los beneficiarios de la CJPER.

Expresaron que, de conformidad con la normativa mencionada, la CJPER comenzó a efectuar el descuento sobre sus haberes por la suma de \$ 3.401,40, en el caso de PIASESCHI, y de \$6.135,60, en el caso de PETELIN, montos que expresamente aclaran representaría el 50% por ciento aproximado de lo que sería el descuento mensual efectivo, dado que en el primer mes el descuento se habría calculado solo en relación a quince (15) días.

Sostuvieron que estos detrimentos les ocasionaron una disminución económica importante en función del precario estado de salud que aducen ostentar y sin contar con ningún tipo de asistencia familiar.

Puntualizaron contar con edad avanzada, -74 y 70 años respectivamente- y su salud comprometida. PIASESCHI especificó padecer de cáncer de recto bajo, con compromiso de vesículas renales, encontrándose en tratamiento desde el año 2018. Agregó que se le realizó una colostomía en el lado izquierdo. Por su parte, PETELIN, quien acompañó su carnet de discapacitado, expuso que presenta problemas motrices que requieren colaboración permanente.

Declararon que ambos necesitan realizarse controles periódicos, tratamientos médicos y medicación para cubrir dolencias propias de la edad. En ese sentido, alegaron no tener familiares que puedan colaborar económicamente y que necesitan en muchas ocasiones de la asistencia de otras personas para tareas rutinarias y habituales.

Alegaron que la norma atacada no solo provoca el "descuento" del monto de sus haberes, sino que implica el congelamiento de las prestaciones. En esa línea transcribieron el texto del art. 10 en orden a destacar la imposibilidad de la actualización o revalorización de haberes de los trabajadores, conducta que según sus expresiones aniquilaría el principio de movilidad garantizado en la Carta Magna.

Indicaron que la conjunción de los artículos 6 y 10 no hace más que demostrar *per se* la absoluta arbitrariedad y conculcación de derechos adquiridos en perjuicio de su parte.

Como fundamento de la acción, cuestionaron que la norma no respete el criterio de razonabilidad, habida cuenta que no hubo una exposición de motivos que permita calificar y controlar la emergencia.

Por su parte, negaron que el déficit previsional resulte tal. En efecto, señalaron que la ANSeS, por aplicación de la Ley 27260, comprometió de manera segura, firme y ejecutable un compromiso de pagos de "anticipos" a la Provincia, durante el ejercicio 2020, por una suma aproximada de \$6.800.000.000. Indicaron además que dichos valores fueron publicados por el propio Gobierno provincial haciendo alusión a la Resolución 78 de la ANSeS.

Expusieron que la ley intenta destinar la *mitad* de lo que pretende generar para superar la emergencia previsional, con una reducción de la cantidad de beneficios nuevos y el ingreso de los recursos nacionales, con lo cual, en su opinión, se desvanece el sentido de una pretendida medida extrema frente a una política pública que presenta en 2020 un horizonte

previsto, no impactado por los efectos del COVID 19.

Tildaron de inconsistentes los argumentos suministrados por el legislador. Citaron en apoyo el criterio de la Corte federal en el que enumeró los requisitos que debería contener una norma de estas condiciones para soportar el embate de inconstitucionalidad, los que -además- juzgaron no reunidos.

Aseveraron que el Estado provincial no logró acreditar la situación de crisis, menos aún que la ley tenga como finalidad legítima proteger los intereses generales de la sociedad.

Consideraron afectados derechos de raigambre constitucional, en particular enumeraron los contenidos en los arts. 41, 14, 14 bis, 16, 17, 28, 31, 33 de la Constitución Nacional, artículos XIV, XVIII, XXIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, artículos 8, 17, 22, 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículos 8, 21 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mediante la expresa incorporación de Tratados Internacionales por vía del art. 75 inc. 22 y 23 de la Constitución nacional y arts. 15, 19, 33, 35 y 41 de la Constitución provincial.

Citaron jurisprudencia y concluyeron que, conforme esos antecedentes, el aporte extraordinario dispuesto rompe la proporcionalidad (art. 63 Ley 8732) en que se basa todo el sistema previsional provincial, afectando la relación necesaria entre el haber jubilatorio y el de actividad.

Alegaron que el haber constituye un derecho adquirido, el cual se ha incorporado de modo definitivo al patrimonio y queda cubierto de cualquier acto que pretenda desconocerlo de acuerdo con los art. 17 de la Constitución nacional y 23 de la Constitución provincial.

A su vez, destacaron que el art. 28 de la Constitución nacional establece que los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.

También indicaron que se encuentran en juego los derechos humanos consagrados en las convenciones internacionales, el principio *pro homine* y el de prohibición de regresividad en la protección de ciertos derechos. Citaron jurisprudencia.

Impetraron la declaración de inconstitucionalidad pues la invalidez de la norma surge, para ellos, manifiesta, patente y evidente a partir de los fundamentos expuestos. Fundamentaron en derecho, ofrecieron prueba e hicieron reserva del caso federal.

2. Corrido el traslado pertinente, se presentaron los Dres. Sergio Germán Colja y Natalia María del Huerto Barsanti, en nombre y representación de la CJPER, y en tal carácter peticionaron el rechazo de la acción, con costas.

Formularon las negativas de rigor y, seguidamente, analizaron los argumentos pretensivos.

Expusieron que los haberes de los actores a octubre de 2020 ascienden a \$85.035,11, en el caso de PIASESCHI, y de \$103.352,37, los de PETELIN. Y que, en los términos del artículo 6 de la Ley 10806, el aporte

solidario extraordinario asciende al 4% en el caso de PIASESCHI y al 6% en el caso de PETELIN.

Ejemplificaron de manera comparativa a los fines de sostener que la retención superó holgadamente el umbral mínimo de protección, habiéndose descontado solo de aquéllos beneficios que superaban el importe de \$75.001, a modo de garantizar las necesidades básicas.

Advirtieron que los actores no acreditaron en autos que los ingresos les resulten insuficientes para la subsistencia, estando además los eventuales gastos médicos alegados debidamente amparados por la cobertura de la Obra Social Luz y Fuerza.

Argumentaron que lo que se pretende con la norma es apelar al esfuerzo compartido y temporal de aquellos beneficiarios del sistema cuyos ingresos resultan más elevados, en el entendimiento que sus necesidades básicas están por esa sola razón suficientemente garantizadas.

Aseveraron que el déficit del sistema previsional se ha acentuado considerablemente, y argumentaron en ese sentido.

Destacaron el déficit devengado desde 2009 a 2020, siendo su primer factor el elevado aumento de la cantidad de beneficiarios en relación a la cantidad de aportantes, y el segundo, la prolongación de vida de la población.

Afirmaron que la declaración de emergencia previsional efectuada mediante Ley 10806 tiene fundamento -el abultado déficit entre aportes y erogaciones-, lo que demandó una respuesta inmediata de la Administración en procura de la defensa de la sustentabilidad actual y futura del sistema previsional entrerriano.

Aclararon que el financiamiento remitido por la ANSeS al Gobierno provincial no alcanza siquiera a cubrir el 50% del déficit aludido.

Estimaron que la crisis multidimensional producto de la pandemia internacional, la caída de la recaudación impositiva a nivel nacional y provincial y su incidencia en la coparticipación no requieren comprobación, y aludieron al Decreto 361/20 MT del Ejecutivo provincial, dictado el pasado 13/3/2020, mediante el cual se declaró el estado de emergencia sanitaria en toda la provincia.

Explicaron que la Ley 10806 fue la respuesta del Estado provincial a la coyuntura actual, para asegurar la vida del Estado, el derecho de terceros, la moral y el orden público. Arguyeron que la norma no grava la renta ni menciona en ningún momento la ganancia, siendo solo una ley de excepción y transitoria. Aclararon que tampoco comparte los requisitos de habitualidad, habilitación y permanencia en la fuente que caracterizan a la Ley de Impuesto a las Ganancias y, es por ello -enfatan- que no resultarían de aplicación al caso las consideraciones vertidas al respecto por la CSJN en el precedente "GARCÍA" invocado por los actores. Y añadieron que, aún si así lo fuese, no enervaría su validez constitucional.

Analizaron el criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

ante la declaración de emergencia en el precedente "BIELER" y también la justificación pronunciada por el STJER en "ROMBOLA".

Concluyeron que la declaración de inconstitucionalidad perseguida por los actores lo es en términos generales, sin que se haya acreditado fehacientemente en qué medida la aplicación de la norma ocasiona un menoscabo sustancial en sus haberes previsionales que acarree la conculcación del derecho a la propiedad.

3. A continuación, se presentaron el Sr. Fiscal de Estado de la Provincia de Entre Ríos, Dr. Julio César Rodríguez Signes, y el Dr. Lautaro Dato, abogado de dicho cuerpo, y en ese carácter, contestaron la demanda interpuesta contra el ESTADO PROVINCIAL, impetrando su rechazo con costas.

Formularon las negativas de rigor y continuaron explicando la génesis del estado de emergencia en un contexto de pandemia que ocasionó una fuerte caída de la recaudación impositiva.

Aludieron al impacto de la crisis mundial y nacional a nivel provincial y expusieron sobre el déficit alcanzado en la provincia.

Aseveraron que no observar la Ley 10806 en el marco de este contexto solo viene a traer confusión e incorporar premisas que no se condicen con la normativa.

Indicaron que hasta el inicio de la pandemia el déficit previsional estaba controlado y reafirmaron la imposibilidad de resolver el caso omitiendo un confronto entre el escenario actual y el período previo al desencadenamiento de la crisis sanitaria.

Postularon que la ley en cita no es una norma ordinaria sino de emergencia y argumentaron extensamente en ese sentido con cita de doctrina y jurisprudencia.

Acerca de los elementos validantes de la emergencia que se intenta mitigar con la sanción de la Ley 10806, sostuvieron la constatación de la necesidad, a partir de la situación económica-financiera de la provincia con la profunda recesión productiva que se verificó en los últimos años, coyuntura a la cual se sumó una estocada grave contra el erario entrerriano.

También aludieron a la imprevisibilidad, a la razonabilidad de la norma y su temporalidad. Entendieron que la misma respeta los principios de igualdad y capacidad económica y que la declaración de inconstitucionalidad de las normas es la última *ratio* del ordenamiento jurídico.

Plantearon falta de afectación constitucional y trajeron a colación jurisprudencia que juzgaron concordante con su postura defensiva.

Esgrimieron que la nueva normalidad jurídica debe ser un criterio rector para resolver esta clase de acciones. Citaron jurisprudencia.

Ofrecieron prueba, fundaron en derecho e introdujeron reserva del caso federal.

4. Contestado el traslado por la actora, se abrió la causa a prueba, la cual, una vez producida, fue agregada a las actuaciones.

Previo a la clausura del período probatorio, Fiscalía de Estado

interesó se declare la caducidad de la instancia, petición que no tuviera acogida por el Tribunal.

5. Requerida la vista pertinente al Ministerio Público Fiscal, se expidió el Sr. Fiscal de Cámara de la jurisdicción, Dr. César A. Cesario, quien opinó que la cuestión traída a conocimiento se tornó abstracta. Consideró que, no habiendo sido prorrogada su vigencia por el Ejecutivo provincial, ni subsistiendo efectos producidos por la norma cuya tacha de inconstitucionalidad se pretende, desapareció con ellos el interés jurídico en expedirse al respecto.

Reafirmó que la existencia de una causa actual implica un límite constitucional y legal para la actuación del Poder Judicial, el que solo queda habilitado a intervenir si aquella resulta configurada, lo cual a su criterio no se verifica en el presente.

6. Cumplidos los pasos procesales pertinentes, la causa quedó en estado de ser resuelta.

7. OBJETO PRETENDIDO

Resumidas en prieta síntesis las posiciones de las partes y desplegada la opinión del Ministerio Público Fiscal, corresponde ingresar al análisis de lo traído a solución que, según se desprende de la demanda, se circunscribe a verificar la impetrada inconstitucionalidad del art. 6 de la Ley 10806, pues por intermedio de la contribución allí contenida -a la que califican de arbitraria, ilegal, confiscatoria e irrazonable-, los actores arguyen estar sufriendo la disminución de sus ingresos previsionales -cuyo cese también interesan-, de los cuales no pueden disponer por encontrarse afectada seriamente su salud, y con ello, cercenados sus derechos previstos en los arts. 14, 14 bis, 16, 17, 28, 31, 33 y 75, incisos 22 y 23, de la Constitución nacional, arts. XIV, XVIII, XXIII y XIV de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, arts. 8, 17, 22 y 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y arts. 15, 19, 33, 35 y 41 de la Constitución provincial.

8. FINALIZACIÓN DE LA EMERGENCIA. EFECTOS PROCESALES

Constituyen principios basilares del ejercicio de la función jurisdiccional el que exige que las sentencias atiendan a las circunstancias existentes al momento de la decisión (cfr. CSJN, Fallos: 306:1160; 318:2438; 325:28 y 2275; 327:2476; 331:2628; 333:1474; 335:905, entre muchos otros), y también aquel otro que requiere, a los fines de considerar al asunto apto de ser juzgado y definido por el Tribunal, de la insoslayable subsistencia de un interés jurídico inmediato o directo que dé lugar a una controversia actual y concreta (cfr. CSJN, Fallos: 330:3109 y sus citas, entre otros).

Teniendo presente dichas reglas, traigo a colación que el Poder Ejecutivo provincial no hizo uso de la opción de prórroga de la emergencia pública, cuyo plazo para hacerlo venció el 30 de junio de 2021 (cfr. art. 1, Ley 10806), lo cual parecería haber tornado a las pretensiones en una cuestión carente de actualidad y, como tal, conllevaría a la esterilidad de un eventual pronunciamiento judicial al respecto.

Es con base en esta última razón que el Ministerio Público Fiscal postuló en su dictamen que se declare abstracta la contienda. Dando cuenta de aquilatados pronunciamientos del Tribunal Cintero, observó el Sr. Fiscal Coordinador que el conflicto habría perdido actualidad, volviendo inoficioso expedirse sobre su principal objeto pretensivo -declaración de inconstitucionalidad del art. 6 de la Ley 10806)- como corolario de haber desaparecido de hecho el gravamen que lo motivara.

Además, agregó que no subsistirían efectos producidos por la norma tachada de inconstitucional, al apreciar que la posibilidad de atender el objeto de la restante pretensión -el cese de los descuentos sobre sus haberes previsionales- habría fenecido el mismísimo día en que la norma agotó su plazo de vigencia.

De frente al concreto planteo del Ministerio Público Fiscal, deviene prioritario expedirme sobre si cabe o no declarar abstracta la acción pues, no cabe duda que, de resultarlo, tal conclusión obstaría a la necesidad de emitir cualquier consideración sobre la sustancia de las cuestiones propuestas en el pleito.

Cabe recordar que cuando se habla de casos devenidos abstractos se hace referencia a causas en las que, si bien al momento de haber sido llevadas a conocimiento de la judicatura reunían todas las características del caso judicial, durante el trámite del proceso acaecen circunstancias que tornan estéril el dictado de una sentencia sobre el fondo de la controversia.

La exigencia del mantenimiento en el tiempo del interés por el cual se reclama, es precisamente el detonante del nacimiento de la mentada doctrina. Y para que ésta no se configure resulta basilar que el interés personal que necesariamente debe existir al comienzo del pleito (*standing*) continúe durante toda su existencia (*mootness*) (cfr. LAPLACETTE, Carlos J., "Exigencias temporales del caso judicial. La doctrina de los casos devenidos abstractos y posibles correcciones", *La Ley*, diario del 23/3/2011, p. 1).

Por ello se ha sostenido que *"... si la sentencia carece de sentido por haber cesado la controversia, por haber desaparecido el factor generador o desencadenante del pleito, o por carecer de efecto jurídico la resolución que dicte el tribunal, resulta lógico concluir que cualquier decisión judicial al respecto ya no significaría la solución de un caso ni la determinación de un objeto, por cuanto éste ha desaparecido"* (VANOSSI, Jorge R., "Jurisdicción y Corte Suprema ante los casos abstractos", *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Tomo I-IV, Buenos Aires, 1963, p. 132).

En esa línea directriz ha dicho el Alto Cuerpo en el orden federal que *"... para instar el ejercicio de la jurisdicción del Tribunal (...) es necesario que la controversia que se intente traer a su conocimiento no se reduzca a una cuestión abstracta, como sería la que pudiera plantear quien ya carece de interés económico o jurídico susceptible de ser eficazmente tutelado por el pronunciamiento a dictarse"* (cfr. CSJN, Fallos: 189:245; 293:708; 312:2440, entre muchísimos otros).

Pues bien, trasladando la hermenéutica desplegada a la hipótesis de autos, para poder concluir que la demanda ha devenido abstracta y, en consecuencia, estéril un pronunciamiento judicial, resulta indispensable verificar si el objeto pretensivo ha sido *satisfecho en su totalidad*, por aquello de que si una parte de los cuestionamientos se mantiene vigente, subsiste el requisito constitucional de causa o controversia (art. 116 Constitución nacional y 203 Constitución provincial), y por ende, el deber judicial de expedirse al respecto.

En esa dirección, refleja el promocional que la parte actora enarbó dos pretensiones: a) la declaración de inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley 10806, que dispuso, por el lapso de vigencia de la ley, de una contribución extraordinaria a los beneficiarios de la CJPER; y b) el cese de los descuentos del haber de pasividad de los presentantes generados por aplicación de aquella contribución.

Respecto de la tacha de inconstitucionalidad, advertimos que, efectivamente, la norma a escrutar perdió vigencia el 30/6/2021 como consecuencia de que el Ejecutivo provincial no hizo uso de la facultad acordada por el legislador de prorrogar la emergencia por ciento ochenta (180) días más (cfr. art. 1 Ley 10806). De conformidad con lo expuesto, entendemos que la pretendida *declaración* de inconstitucionalidad de la norma en cuestión ha fenecido junto con la pérdida de vigencia de la ley de emergencia que la contenía. Resulta claro que no sobrevive interés alguno -más allá de lo estrictamente académico- en *declarar* su eventual desapego al ordenamiento constitucional, al haber desaparecido la mismísima norma del mundo jurídico. Es evidente que si, luego de iniciado el proceso, la ley impugnada perdió vigencia, devino abstracto *declararla* inválida.

Algo más compleja se presenta la solución respecto de la pretensión del cese de los descuentos. Ello así porque, en puridad, su objeto no perdió actualidad. En todo caso, ello no podría colegirse de la pérdida de vigencia de la Ley 10806. Es que, si el descuento oportunamente cristalizado sobre el haber jubilatorio de los actores lo fue con base en una norma que gozaba de lozanía, resulta indiscutible que expedirse sobre si correspondía o no concretarlo se erige en una actividad judicial no impactada por las vicisitudes sufridas por el dispositivo con posterioridad a su efectivización.

Emana claro entonces que, si bien resultaría inoficioso un pronunciamiento del Tribunal en lo que respecta al período posterior al 30/6/2021, no puede dudarse que el dispositivo encartado desplegó sus efectos vinculantes sobre las situaciones jurídicas establecidas durante el lapso de su vigencia.

Acoto al respecto que la efectiva concreción del descuento fue *suspendida* por medio de una medida cautelar acordada en los autos que corren por cordón flojo (cfr. "PIASESCHI, JOSE ALBERTO Y OTRO C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS Y OTRO S/ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD S/ MEDIDA CAUTELAR", Expte. n° 1884/CU), tutela

cuya cobertura ha sido extendida hasta que el Tribunal se pronuncie sobre la validez del mecanismo. Entonces, considero que no ha desaparecido el deber de analizar el planteo pretensivo en relación al período limitado de tiempo en el que estuvo en curso la norma excepcional, toda vez que, de no obtener un pronunciamiento favorable, las actoras podrían ser obligadas a restituir al Estado provincial todas las sumas no ingresadas a raíz de la cautelar que las benefició.

Ahora bien, que la declaración de inconstitucionalidad del art. 6 de la Ley 10806 haya devenido abstracta no quiere decir que, a los fines de verificar si corresponde o no hacer lugar a la restante pretensión, el Tribunal no deba escrutar la constitucionalidad del dispositivo. Empero, en la eventualidad de que se corrobore su desapego con el régimen supremo, ello no traerá como corolario inexcusable su *declaración* de inconstitucionalidad, toda vez que, bien vale insistir, la norma reprochada ya ha abandonado el mundo jurídico. Va de suyo entonces que el escrutinio de compatibilidad constitucional del dispositivo encartado se circunscribirá al período referido y al único fin de sustentar la eventual legalidad o invalidez del descuento.

Esa y no otra es la solución que postula destacada literatura jurídica, al decir que *“[t]ambién ha sido frecuente el planteo ante el Poder Judicial de situaciones litigiosas que tuvieron origen en la sanción de una norma jurídica legal o reglamentaria, la que luego de constituir la base de sustentación de determinados actos de autoridad, tuvo expresa derogación, sin perjuicio de los citados actos cumplidos durante su vigencia. Como en tales casos la única forma de obtener una declaración de responsabilidad estatal es mediante la inconstitucionalidad de la norma en cuestión, reviste particular importancia el problema de su enjuiciamiento una vez que la norma resulta derogada (...) Lo que interesa en este momento es circunscribir a muy precisos límites de aplicación la validez de la solución doctrinal elaborada respecto de las llamadas ‘cuestiones abstractas’, de tal modo que su aplicación no implique una abstención o denegación de justicia por parte del tribunal ante el cual debe dirimirse la cuestión. En el caso de los efectos ya consumados por la ejecución de una ley o estipulación reglamentaria (ley en sentido material) cuya vigencia como tal haya cesado en el tiempo (por derogación), interesa delimitar y escindir la cuestión -quizá abstracta- de su impugnación constitucional (medio), de la indubitable cuestión concreta que es perseguir por ese medio la reparación de un daño o la lesión de un derecho (fin)”* (VANOSSI, Reinaldo, “El control de constitucionalidad en las cuestiones abstractas”, en VANOSSI, Reinaldo, *Teoría constitucional*, 3ra.ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2013, Tomo II, pp. 933-934).

En colofón, el análisis de lo formulado en el escrito postulatorio en su intersección con los sucesos posteriores me persuade propiciar al pleno que la acción impetrada ha devenido abstracta solo de modo parcial, al verificarse que no ha cesado en su integridad el objeto que la motivó. Resultando estéril un pronunciamiento judicial por haber perdido actualidad, corresponde

considerar abstracta la pretensión de *declarar* la inconstitucionalidad del art. 6 de la Ley 10806. Ningún sentido tendría su declaración en relación a una norma que ya no integra el ordenamiento jurídico por agotamiento de su objeto. Por el contrario, la pretensión de cese de los descuentos a los aquí actores lejos está de haber devenido abstracta, aun cuando el pronunciamiento judicial exige necesariamente acotarse al período limitado de tiempo que duró la emergencia.

9. PRECISIONES METODOLÓGICAS SOBRE EL ESCRUTINIO

Habiendo quedado la faena judicial reducida a escrutar si resultaba constitucionalmente válido que el Estado provincial exigiera a PIASESCHI -paciente oncológico- y PETELIN -portador de una discapacidad motriz- el pago de la contribución prevista en el art. 6 de la Ley 10806, considero imperativo definir los alcances del citado escrutinio. Es que no puede dudarse que la desaparición del dispositivo del mundo jurídico obliga a alterar el modo en que habré de revisar y resolver el conflicto constitucional planteado.

10. TIPOLOGÍA DEL CONTROL

En lo atinente al tipo de control a ejercer, no está de más recordar, por más perogrullada que parezca la afirmación, que la declaración de inconstitucionalidad de una norma supone que ella no es compatible con normas constitucionales. Pero esa incompatibilidad o discordancia puede tener características muy distintas, es decir, que esa divergencia entre la norma inferior y lo dispuesto en el precepto constitucional puede fundarse en argumentaciones diferentes.

Sostiene autorizada doctrina que *"...podemos identificar dos tipos de argumentaciones tendientes a fundar un planteo o una declaración de inconstitucionalidad. En primer lugar, es posible sostener que una determinada norma contiene defectos que la tornan inconstitucional con independencia de cualquier aplicación concreta que pueda hacerse de ella (...). En otras ocasiones, la norma puede ser aplicada a ciertos casos sin resultar incompatible con la Constitución, pero, esa misma norma, siendo aplicada a situaciones distintas, puede resultar inconstitucional (...). Esas diferencias en los argumentos sobre los cuales puede asentarse una declaración de inconstitucionalidad sirven para ver la complejidad que puede rodear a nuestro control de constitucionalidad, y el diferente papel que pueden jugar los hechos en un juicio de inconstitucionalidad"* (cfr. LAPLACETTE, Carlos José, "Marchas, contramarchas y dificultades del control de constitucionalidad de oficio en la República Argentina", en *La Ley Suplemento Constitucional*, del 03/8/2015, p. 3).

Lo afirmado resulta relevante pues, en el primero de los supuestos, parece posible colegir que el análisis constitucional consiste en una cuestión de derecho. Por el contrario, si la declaración de inconstitucionalidad se fundara en las circunstancias concretas de aplicación de la norma, la distinción entre hechos y derecho no sería tal, no pudiéndose declarar la inconstitucionalidad por arbitrariedad, desproporción, desviación de poder, etc., sin tomar en

cuenta los hechos (cfr. LAPLACETTE, cit.).

Esta distinción tiene su origen en el derecho constitucional estadounidense. La Corte Suprema de ese país distingue entre inconstitucionalidad *on their face* e inconstitucionalidad *as applied*, lo que rápidamente traducido podría entenderse como anulación de leyes por resultar inconstitucionales en sí mismas, la primera, y anulación de su aplicación concreta, la restante.

Aclara la doctrina autoral que "... el Tribunal Supremo puede elegir declarar una ley inconstitucional *on its face* o solamente *as applied*. Puede considerarse inconstitucional cualquier posible aplicación de la ley, implicando ello que el texto mismo, y no su concreta interpretación o aplicación, en un caso dado, es inconstitucional; o, por el contrario, el texto puede permanecer intacto pero la concreta interpretación y/o aplicación ser declarada inconstitucional. El que el Tribunal Supremo se decida por uno u otro modelo depende del propio texto de la ley" (cfr. ALONSO GARCÍA, Enrique, "Los efectos formales de la declaración de inconstitucionalidad en el sistema constitucional norteamericano", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 6, Año 2, septiembre-diciembre de 1982, pp. 221/222).

En un enjundioso trabajo, distinguidos especialistas de nuestro medio amplían las aristas esgrimidas por el catedrático español. En ese sentido, luego de aclarar que los efectos de la declaración de inconstitucionalidad dependen, en cierta medida, de los argumentos utilizados por el magistrado para justificar su decisión, "... un tribunal judicial puede, en algunos casos, concluir que una norma es inconstitucional tal como la aplica en un determinado caso (*as applied*). Ello implica que los órganos del estado pueden continuar aplicando esta norma en circunstancias diferentes a las que motivaron su declaración de inconstitucionalidad (...) Por otro lado, un tribunal judicial puede declarar que la norma impugnada resulta inaplicable no solamente para el caso concreto sino en toda circunstancia. Esto es lo que la doctrina estadounidense denomina "declaración de inconstitucionalidad *on its face*" (RIVERA, Julio C. (h) y LEGARRE, Santiago, "Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad en los Estados Unidos y la Argentina", *Lecciones y Ensayos* n. 86, UBA, 2009, pp. 329/330).

Finalmente, con solvencia se afirmó que "... una ley puede ser inconstitucional: a) *on its face* o b) *as applied to particular facts*. En el primer supuesto la invalidez es visible, objetiva y manifiesta y, por ende, una vez declarada la inconstitucionalidad la ley no puede aplicarse en ningún otro caso. Por el contrario, en el segundo caso, la inconstitucionalidad recién aparece en un determinado contexto fáctico y sólo será inconstitucional, según cómo y a quién se le aplique" (BIANCHI, Alberto B., "Crónica de una inconstitucionalidad manifiesta", *La Ley*, diario del 26/6/2013, p. 4).

Luego de esa breve explicación corresponde preguntarse qué tipo de control corresponde ejercer en la presente.

La respuesta al interrogante planteado requiere dilucidar el

específico sentido de la demanda, esto es, si pregona la inconstitucionalidad en abstracto de una norma o más bien procura neutralizar los efectos que se siguen a los interesados de una norma que entienden inconstitucional. Haciendo mías las expresiones de un distinguido jurista en una causa de peculiar analogía con la situación aquí planteada, dado que ese análisis tiene que materializarse en la esencia de las cosas más que en su apariencia, corresponde examinar la pretensión a la luz de las expresiones empleadas en la pieza introductoria, pero sin quedar atrapados por preciosismos semánticos (cfr. SCBA, "P., I. S. C/ P.E. Y OTRO S/ AMPARO", causa B-65735, del 29/12/2008, voto del Dr. de Lázzari, consultable en <https://www.juba.scba.gov.ar/VerTextoCompleto.aspx?idFallo=30402>).

Una rápida lectura de los diversos capítulos que vertebran el promocional habilita a concluir que aquí se ha venido a impugnar concreta y específicamente la reducción de las prestaciones previsionales percibidas por los actores con basamento en que la contribución consagrada por la ley de emergencia resulta inconstitucional. Como se ve, lejos de exteriorizar un análisis en abstracto de la norma, la tacha involucra a la *aplicación concreta* de la misma, lo que requiere examinar la compatibilidad constitucional del dispositivo en relación a situaciones jurídicas individualizadas.

Más, si así no fuera, entiendo que la reducción sobreviniente del objeto decisor conlleva a igual solución, habida cuenta que la desaparición de la norma del ordenamiento jurídico obliga a inhibirme de controlar los vicios presentados por el dispositivo más allá de los hechos del caso.

En colofón, examinaré la compatibilidad constitucional de la norma bajo la modalidad *as applied*, esto es, tal y como se aplicó a los agentes y en función de la especial situación de estos últimos, absteniéndome de emitir opinión en relación a aquellos cuestionamientos de talante general que la norma podría suscitar.

11. EFECTOS DEL CONTROL

En lo atinente a las consecuencias derivadas del control, memoro que los jueces, en el específico marco de una controversia constitucional, fueron dotados de la potestad de dirimir la contienda desplazando la norma reprochada por considerarla inaplicable o inconstitucional.

Habiendo en el caso devenido abstracto *declarar* la inconstitucionalidad de la norma objetada, de colegir que su aplicación a los actores resulta incompatible con el plexo constitucional, habré de postular se declare *inaplicable* a los mismos.

Lógico es que expedirse sobre la inaplicabilidad del mecanismo impuesto por la ley de emergencia por entender que, en el caso concreto, contradice derechos y garantías consagrados en instrumentos supremos, importa ciertamente emitir un juicio acerca de su validez constitucional. Pero, esa invalidez o incompatibilidad no conlleva siempre y en todo caso la necesidad de declararlo inconstitucional.

Demás está decir que la solución apuntada no resulta jurídicamente

discutible, habida cuenta que, en plurales pronunciamientos, Tribunales de distintas jurisdicciones han ordenado no aplicar al caso las respectivas normas de emergencia consideradas *incompatibles* con el ordenamiento constitucional, sin declarar su inconstitucionalidad (cfr. SCBA, “BORAGINA, JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE BUENOS AIRES S/ INCONSTITUCIONALIDAD”, Causa I.2545, del 11/11/2015 [ver en <https://juba.scba.gov.ar/VerTextoCompleto.aspx?idFallo=127813>]; TSJ de Córdoba, "RAMAGLIA, ÁNGELA ROSA Y OTROS C/ CAJA DE JUBILACIONES, PENSIONES Y RETIROS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA - RECURSOS DE CASACIÓN E INCONSTITUCIONALIDAD", Expte. "R", N° 10, del 20/12/2013

[<https://justiciacordoba.gob.ar/consultafallosnet/Pages/Preview.aspx?Id=98166188>]). En esa misma dirección también se ha explayado la justicia federal (cfr. Cámara Federal de Apelaciones de Salta, Sala II, “FLORES, FANI EN REP. DE SU HIJO M.P.R. C/ ANSES S/ AMPARO LEY 16986”, Expte. 3594/2020, del 16/4/2021 [ver <https://www.cij.gov.ar/sentencias.html>]).

Vigoriza dicho proceder la circunstancia de advertir que la declaración de inconstitucionalidad de una norma es habitualmente considerada la última *ratio* del ordenamiento jurídico, y corolario de tal calificación, el juzgador debe abstenerse de declararla si la solución puede alcanzarse sin acudir a su tacha (cfr. CSJN, “BYOSYSTEMS SA C/ ESTADO NACIONAL - MINISTERIO DE SALUD - HOSPITAL POSADAS S/ CONTRATO ADMINISTRATIVO”, B. 674. XLVII. REX, del 11/2/2014).

Empero, aun cuando al término del escrutinio no llegue a imperar un criterio adverso a la constitucionalidad del régimen legislativo en el marco del caso enjuiciado, ello no enervaría la posibilidad judicial de considerarlo inaplicable.

Al respecto, existe consolidada doctrina tribunalicia que igualmente admite la no aplicación de un dispositivo cuando éste no ofrezca reparos constitucionales, siempre, claro está, que se hallen presentes especiales circunstancias que aconsejan su inaplicabilidad al caso, ya sea su edad avanzada (cfr. SCBA, I. 3209, “ACERBI, CÉLICA MERCEDES C/ PROVINCIA DE BUENOS AIRES S/ INCONSTITUCIONALIDAD LEY 12727”, Causa I. 3209, del 12/10/2011), la grave enfermedad que lo aqueja (cfr. SCBA, "SISTO, LUIS MARÍA C/ PROVINCIA DE BUENOS AIRES S/ INCONSTITUCIONALIDAD”, Causa I. 2860, sentencia del 03/10/2012), o por padecer de discapacidad el accionante (cfr. SCBA, "M., N. G. C/ PROVINCIA DE BUENOS AIRES (HONORABLE CÀMARA DE DIPUTADOS) S/ AMPARO”, Causa B. 67476, del 16/2/2011).

El denominador común de estos precedentes reside en que las particulares circunstancias fácticas que singularizan la contienda ponen en evidencia la grave afectación que habría de provocar al pretendiente la aplicación del régimen cuestionado.

13. LINDEROS DEL EXAMEN

Otras dos circunstancias modelan la decisión judicial.

La primera reside en el hecho de advertir que si bien la normativa

sometida a escrutinio declaró la emergencia en distintos aspectos –emergencia económica, sanitaria, previsional, etc.-, la realidad es que el planteo actoral está dirigido a cuestionar la incompatibilidad constitucional de solo una de esas áreas –la previsional-, razón por la cual procederé a examinar el dispositivo exclusivamente en ese ámbito.

La restante estriba en poner de resalto que, al momento de expedirse en el marco de la medida cautelar que corre apiolada por cuerda floja, el Tribunal realizó un examen provisional del dispositivo, calificándolo, *prima facie* y dentro del estado larval en que se encontraba la causa, de irrazonable. Por lo que el examen del presente ha de partir de la necesidad de corroborar si los elementos de prueba arrimados a la causa ameritan confirmar o apartarse de la solución allí postulada.

14. CONTROL CONSTITUCIONAL DE LEYES DE EMERGENCIA

El tema traído a resolver se relaciona con el denominado poder de policía de la emergencia, cuyo régimen jurídico, de tinte netamente pretoriano, ha sido delineado en diversos precedentes de la Corte federal mediante el establecimiento de directrices y estándares de interpretación.

Al decir de autorizada literatura, la emergencia es una situación extraordinaria que requiere de respuestas extraordinarias, empero, dicha situación no implica la génesis de un nuevo poder estatal sino la intensificación de una prerrogativa preexistente que, ante un hecho extraordinario, encuentra ocasión para ejercerse a través de técnicas o medios extraordinarios y, por ende, inadmisibles ante circunstancias normales (cfr. COMADIRA, Julio R., ESCOLA, Héctor J., COMADIRA, Julio P., Curso de derecho administrativo, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, T. I, p. 59).

Con la emergencia nace el poder de policía de emergencia, que admite una restricción más intensa de los derechos a través de leyes que contemplan una serie de medidas destinadas a superarla, claro está, siempre dentro de los límites impuestos por la Carta Magna, pues ni siquiera en situaciones excepcionales el principio de supremacía constitucional puede sufrir alteración o desmedro. Va de suyo que la Constitución ha sido establecida para regir en todo momento, en particular y sobre todo, de frente a la conmoción o alteración de la normal convivencia.

Por cierto, la emergencia y la necesidad pueden imponer restricciones al ejercicio de ciertos derechos o garantías, pero el balance entre las potestades estatales y la efectividad de la tutela no debe ser jamás quebrado, habida cuenta que, como sostiene desde antaño el Máximo Tribunal de la Nación, el derecho de la emergencia no nace -ni sobrevive- fuera de la Constitución, sino dentro de ella (cfr. CSJN, “VIDELA CUELLO, MARCELO SUC. DE C/ LA RIOJA, PROVINCIA DE S/ DAÑOS Y PERJUICIOS”, del 27/12/1990, Fallos 313:1638, considerando 19 del voto concurrente de los Dres. Barra y Fayt).

No está demás decir que la lucha por someter los estados de emergencia a las reglas del orden jurídico, es decir, por preservar la juridicidad aun en momentos de grave tensión, ha sido una preocupación constante de

juristas y políticos de nuestro país desde hace más de cien años (cfr. PÉREZ HUALDE, Alejandro, “La permanente invocación de la emergencia como base de la crisis constitucional”, en Suplemento La Ley Administrativo, del 16/12/2005, p. 3).

Es que, ciertamente, si el ejercicio de facultades extraordinarias tiene previsto un margen de juridicidad dado por la presencia efectiva de límites y controles que también cuentan con rango constitucional, la Constitución no puede resultar automáticamente suspendible ante la primera clarinada de la emergencia (cfr. BIANCHI, Alberto, “La emergencia desjuridiza. La emergencia absoluta, desjuridiza absolutamente”, Debates de Actualidad, Revista de la AADC, año XVII, n. 187, Buenos Aires, abril/mayo 2002, p. 23. Ampliar en DALLA VÍA, Alberto, “La emergencia y el Estado constitucional de Derecho”, *Pensar en Derecho*, UBA, año 9 (2020), n.16; YLARRI, Juan Santiago, “La situación de emergencia económica y su control judicial”, *Forum* n. 9 (2020), p. 25-97; “Los estados de excepción y las situaciones que habilitan su declaración. Un estudio desde el derecho comparado”, *Revista Jurídica Austral*, vol.1, n.1, junio de 2020, pp. 219-273; .

Por ello, se dijo de reciente con nítida razón que si bien la existencia de una situación de emergencia habilita la adopción de remedios que en condiciones de normalidad podrían no ser válidos, también lo es que no se trata de una *franquicia* para ignorar el derecho vigente; la emergencia está sujeta al derecho en este país, en tanto también es una situación jurídicamente regulada y ella no implica en modo alguno que cualquier medida que pudiera representarse como *eficaz* para atender la situación sea, por esa sola razón, constitucionalmente admisible (cfr. CSJN, “GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES C/ ESTADO NACIONAL (PODER EJECUTIVO NACIONAL) S/ ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD”, del 04/5/2021, Fallos 344:809, considerando 5 del voto concurrente del Dr. Rosenkrantz).

La historia refleja que, en no pocos casos, la mera invocación de su existencia se ha erigido en el punto de partida de la verdadera emergencia: la crisis del Estado de Derecho, crisis ésta alimentada por el reiterado recurso a procedimientos inconstitucionales que amenazan con configurar un verdadero Estado de no juridicidad (cfr. PÉREZ HUALDE, cit., p. 10). Situación que, a modo circular, encierra una paradoja bien advertida por la más distinguida pluma: “*como nuestro Derecho no distingue entre los distintos tipos de emergencia, cuanto más desordenado es un gobierno más emergencias crea y, por ende, más poderes tiene*” (MAIRAL, Héctor, “El efecto de la crisis económica en el Derecho”, Rap digital, circular Letter n. 23, septiembre de 2004).

Sin dejar de admitir que ha sido la Carta Magna la que ha servido de sustento al pretor para configurar la doctrina que, basada en el estado de necesidad, permitió limitar temporalmente el ejercicio de los derechos de un modo más riguroso ante la emergencia, bien vale aclarar que, excepción hecha de la somera referencia contenida en su art. 76 y, en modo elíptico, en el art. 99.3, la Constitución nacional no contiene disposiciones que disciplinen las

situaciones de necesidades extraordinarias o excepcionales, de las cuales puedan nacer limitaciones más intensas a los derechos fundamentales reconocidos en ella.

Tampoco el Constituyente doméstico acuñó propuesta alguna dirigida a disciplinar los poderes gubernativos de suspensión de las libertades y/o restricción de derechos constitucionales en casos excepcionales, salvo, claro está, el deber del Ejecutivo de adoptar medidas para consolidar la paz y el orden público, y las normas relativas a la interrupción general o suspensión de su vigencia y/o a la intervención federal, encargándose los convencionales muy bien de aclarar que ninguna de esas situaciones autoriza a desconocer su vigor y/o el de los derechos y garantías establecidos en ella y en su par nacional (cfr. art. 175, inc. 20, y 6 a 8 de la Constitución provincial).

No obstante, la orfandad de dispositivos destinados a regular situaciones de emergencia constitucional no me impide reconocer como indiscutible que, de frente a situaciones de ese tipo, el ordenamiento jurídico impone al legislador el deber de dar respuestas normativas eficaces para conjurarlas.

Ahora bien, ante medidas de emergencia adoptadas por la Legislatura y en lo atinente a los eventuales abusos cometidos por el legislador, el instrumento principal de tutela está constituido por el control de constitucionalidad, que permite impugnar ante el Poder Judicial la ley que irradie un contenido contrario a los derechos y principios constitucionales (cfr., art. 60, Constitución provincial).

Respecto de sus contornos, ha dicho la más excelsa doctrina que el examen judicial de constitucionalidad de la medida de emergencia y de sus actos de aplicación debe ser amplio y efectivo (cfr. GORDILLO, Agustín, "El Estado de Derecho en estado de emergencia", La Ley 2001-F, 1050)

Pese al énfasis de la cita, no es pacífico el verdadero alcance de la revisión judicial de la emergencia. Ello así porque presenta diversos enfoques desde los cuales se puede escrutarla, tales como la verificación material de la existencia de la emergencia, la valoración de los hechos en función de los comportamientos a seguir, la legalidad del instrumento que la declara, la razonabilidad de los mecanismos implementados para superarla y su provisionalidad, aspectos estos que, en determinadas circunstancias, no dejan de ofrecer algunos reparos (ampliar en ELÍAS, José Sebastián, "Leyes de emergencia económica y control judicial de constitucionalidad: radiografía de una relación difícil", *Revista de Teoría del Derecho*, Universidad de Palermo, año 2, n. 1, mayo 2013, pp. 115-156).

De todos modos, parece claro que el control judicial del presupuesto fáctico resulta indiscutible. Si es cierto, como alega el Tribunal Címero, que el estado de emergencia se erige en el mayor atentado a la seguridad jurídica (cfr. CSJN, "GALLI, HUGO GABRIEL Y OTRO C/ PEN LEY 25561 DTOS. 1570/01 214/02 S/ AMPARO", del 05/4/2005, Fallos 328:690, considerando 14 del voto de los Dres. Zaffaroni y Lorenzetti), no cabe duda que debe ser perfectamente

controlable por el juez la real existencia de la situación de emergencia.

Tampoco puede discutirse que el juez no sólo está llamado a controlar aspectos relacionados con las reglas que vertebran el proceso de formación de la voluntad del legislador (competencia, forma, procedimiento). En su faena revisora también debe fiscalizar aspectos sustanciales del producto legislativo, como la logicidad, razonabilidad, coherencia, concordancia, paridad de tratamiento y buena fe.

Se ha puesto un manto de duda sobre si resulta judicialmente controlable la elección de los mecanismos escogidos por el legislador para afrontar la emergencia, por entender que los mismos pertenecerían al campo de la actividad discrecional del legislador y, como tal, no revisables judicialmente.

Empero, como bien hace en clarificar un especialista, la mayor discrecionalidad legislativa encuentra siempre un límite infranqueable en la irrazonabilidad, en la interdicción de la arbitrariedad y en la falta de proporcionalidad, las que presupondrían, en suma, un ejercicio contrario a las finalidades confiadas al legislador por la Constitución y los Tratados. Claro es entonces -dice el autor- que el acto legislativo resulte pasible de un control que excede el meramente formal o nomofiláctico (SILVA TAMAYO, Gustavo, "Apuntes sobre la discrecionalidad legislativa", *Revista de Derecho Administrativo* n. 148 (2023), Abeledo Perrot, p. 136, cita online TR LALEY AR/DOC/1447/2023).

En definitiva, en su derrotero revisor, el tribunal no se limita a efectuar un control de *legalidad* del dispositivo, sino que también está llamado a examinar la *razonabilidad* de la ley, lo que implica ponderar entre diversos intereses considerados constitucionalmente relevantes. "*El problema, pues, no se circunscribe al análisis del ejercicio del poder de policía, sino que reside en un juicio axiológico en el que están involucrados principios constitucionales diversos y que debe resolverse atendiendo a las circunstancias de la causa*" (CSJN, "SAN LUIS, PROVINCIA DE C/ ESTADO NACIONAL S/ ACCIÓN DE AMPARO", del 05/3/2003, Fallos 326:417, considerando 36 del voto concurrente del Dr. Fayt).

Teniendo bien presente que, como ya dije, el instituto de la emergencia no se encuentra desarrollado en el plexo constitucional, el escrutinio debe partir del análisis de los extremos de procedencia delineados por la jurisprudencia cimera (Fallos 172:21; 199:483; 243:467; 247:121; 313:1513; 313:1638), recordando que, cualquiera sea la gravedad de la situación, no deja de regir lo dispuesto por el art. 28 de la Constitución nacional pues, a diferencia de lo que acontece con el Estado de Sitio, las garantías constitucionales no se suspenden con su declaración (cfr. CSJN, "TOBAR, LEÓNIDAS C/ ESTADO NACIONAL - MINISTERIO DE DEFENSA - CONTADURÍA GENERAL DEL EJÉRCITO S/ AMPARO LEY 16986, del 22/8/2002, Fallos 325:2059, considerando 8).

Tanto más en el ordenamiento entrerriano, en los que expresamente el Constituyente prescribe que "en ningún caso" podrán las autoridades de la

Provincia suspender su observancia ni la efectividad de las garantías y derechos establecidos en el plexo constitucional (cfr. art. 6 Constitución provincial). Y dado que dice “en ningún caso”, diáfano es entonces colegir que, en Entre Ríos, los derechos y garantías constitucionales no se suspenden ni siquiera ante una emergencia pública. Así de tajantes han sido nuestros Convencionales.

Pues bien, ¿cuáles son los extremos fijados por la Corte desde lo que debe partir el examen? Más allá de advertir en la casuística ciertas diferencias según el contexto emergencial y la valiosidad del derecho restringido, puedo concluir que el escrutinio de compatibilidad exige revisar: a) la realidad de la emergencia; b) legitimidad de la medida que la disponga; c) la persecución de un fin público; d) la transitoriedad de las medidas implementadas; e) razonabilidad de la restricción -adecuada al fin público perseguido-, necesaria -que sea indispensable y se muestre como la alternativa menos restrictiva de todas las posibles para alcanzarlo-, y proporcionada -que justifique su sacrificio-; y f) que la restricción no importe un avasallamiento o frustración del contenido esencial del derecho restringido.

Debo agregar que, de manera reciente, el Alto Tribunal refrendó que las medidas que el Estado adopte para hacer frente a la emergencia “...y puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de derechos humanos deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales, y acordes con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos” (cfr. CSJN, “GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES C/ ESTADO NACIONAL (PODER EJECUTIVO NACIONAL) S/ ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD”, del 04/5/2021, Fallos: 344:809, considerando 5 del voto del Dr. Lorenzetti, con cita de los precedentes “MAGGI”, Fallos 343:930 y “LEE”, Fallos 343:1704).

De tal manera que a los requisitos tradicionales condicionantes de la validez constitucional de las leyes de emergencia, la Corte añadió el control de convencionalidad dirigido a juzgar su compatibilidad con las exigencias impuestas por el Sistema Internacional de Derechos Humanos (cfr. Caso Mendoza y otros vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C No. 260, párr. 260), algo que ya venía siendo postulado por la doctrina como un impostergable deber de los jueces revisores de la emergencia (cfr. COLOMBO, Ignacio, “Notas sobre el constitucionalismo y los estados de emergencia. Las garantías constitucionales y el poder judicial”, en BARRA, Rodolfo, PLAZA, Martín (Dirs.), *Emergencia sanitaria global: su impacto en las instituciones jurídicas*, Rap, Buenos Aires, 2020, p. 266).

Solo resta memorar que la Corte IDH ha desarrollado los recaudos de validez convencional de una norma de emergencia en el *Caso Cinco Pensionistas vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98 (consultable en <http://www.corteidh.or.cr>): a)

necesidad; b) gravedad; c) temporalidad; d) proporcionalidad; e) compatibilidad; f) prohibición de discriminación; y g) legalidad (ampliar en GONZÁLEZ CAMPAÑA, Germán, “El final de la doctrina *Chocobar*. La reducción de jubilaciones por emergencia previsional frente a la Corte Interamericana”, Suplemento La Ley administrativo, del 23/6/2003, p. 11), y de manera reciente, y concretamente en relación a la pandemia, a través de la Declaración 1/20, titulada “Covid-19 y Derechos Humanos: Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales”, del 09/4/2020 (consultable en <http://www.corteidh.or.cr>).

Con base en tales parámetros y reiterando la necesidad de testear la constitucionalidad del aporte extraordinario haciendo exclusivo perno en las especiales circunstancias físicas irradiadas por los demandantes, he de comenzar el examen de compatibilidad interesado dando inmediata cita de la normativa encartada, así como de la específica situación personal invocada por los actores.

15. LA LEY CUESTIONADA

Inicialmente entiendo necesario efectuar una breve reseña de la normativa impugnada por los accionantes, en cuyo marco debe dirimirse el caso.

Mediante Ley 10806 (B.O. 08/7/2020), la Legislatura entrerriana declaró el estado de emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, sanitaria, administrativa y previsional, con el propósito declarado de asegurar el cumplimiento de las funciones inherentes al Estado provincial y la normal prestación de sus servicios públicos, extendiéndola hasta el treinta (30) de junio de 2021, delegando en el Ejecutivo la facultad de disponer su prórroga por única vez por otros ciento ochenta (180) días, de considerar subsistente la situación de emergencia (art. 1).

Luego de catalogarla de orden público e imponer su aplicación a los municipios adheridos al sistema previsional provincial (art. 2), enumeró sus objetivos, dentro de los cuales está el de fortalecer el carácter solidario, proporcional y equitativo del régimen previsional con la finalidad de asegurar la sustentabilidad del sistema (art. 3.c).

A la obtención de este último fin, dedicó dos medidas concretas. Por un lado, el incremento de los aportes personales sobre el total de la remuneración liquidada al personal en actividad. Dejando incólume el porcentaje de 16% de aquellas remuneraciones líquidas no superiores a \$.75.000, fijó en el 18% los aportes de los salarios hasta \$.100.000, en el 20% los estipendios hasta \$.200.000, y en el 22% los correspondientes a las remuneraciones líquidas superiores a \$.200.001 (art. 4). Aclaró en el artículo sucesivo algunos distingos respecto del personal policial y penitenciario.

Por su parte, en el art. 6 -la norma jurídica destinataria de las objeciones constitucionales- expresamente dispuso: “*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”.

En lo que aquí interesa, el Mensaje de elevación a la Honorable Legislatura del proyecto de Ley del Ejecutivo provincial (consultable en <https://www.hcder.gov.ar/archivosDownload/textos/E24274-26062020-o.pdf>) dice:

“Se remite para su tratamiento el proyecto de ley adjunto, por el cual este Poder Ejecutivo solicita se declare el estado de emergencia económica, financiera, fiscal, administrativa, sanitaria y previsional en la Provincia de Entre Ríos, todo ello con propósito de asegurar la normal prestación de los servicios públicos y garantizar el cumplimiento de los fines esenciales inherentes al estado. En el marco de la crisis económica que vive la República Argentina en general, de la que no es ajena la provincia de Entre Ríos, se propicia la adopción de medidas tendientes a paliar la misma, buscando alternativas para sostener y morigerar dicha situación temporaria, con el objetivo de dar cumplimiento a las obligaciones diversas que tiene a su cargo el Estado Provincial, en especial el sostenimiento adecuado de la prestación de los servicios básicos, de manera de asegurar su adecuado cumplimiento, el que sin la adopción de las medidas previstas en el proyecto que se acompaña, corren el riesgo de resentirse notoriamente”

“A la delicada situación económica y financiera se suma el incremento paulatino del déficit de la Caja de Jubilaciones y Pensiones, situación que tenemos en común con aquellas provincias que no han transferido su sistema previsional a la Nación. Ello nos lleva a rever medidas para paliar o disminuir el mismo, habiéndose analizado minuciosamente los aportes de los contribuyentes al citado régimen, partiendo -además del examen de la normativa propia-, del estudio y consideración de las situaciones y medidas adoptadas en otros Estados Provinciales que, juntamente con Entre Ríos, conforman la Región Centro, específicamente la Provincia de Córdoba y su reciente Ley. Es por ello que el estudio y comparaciones realizadas se ha manifestado en dos sentidos: uno que contempla los contribuyentes activos a la Caja, y el otro teniendo en cuenta los actuales beneficiarios de jubilaciones y pensiones. Así, lo plasmado en el presente proyecto de ley, respecto del incremento del porcentaje del aporte jubilatorio tanto para activos como para pasivos, es el resultado de haber considerado diversas hipótesis, cuya conclusión por parte de éste Poder Ejecutivo, es la modificación conforme las alícuotas propuestas, que tienden a aplicar un porcentaje mayor, conforme sea

mayor el monto del salario, incrementándose los aportes en el caso del personal en actividad del 16% actual y uniforme para todos los aportantes al sistema previsional, hasta el máximo del 22%, pero dependiendo la alícuota del monto de la remuneración del aportante, según se colige en la escala propuesta en el proyecto que se acompaña. Y para el personal que a la fecha se encuentra en situación de pasivo, se establece un aporte solidario, con limitación en tiempo, y monto, conforme los haberes jubilatorios que perciben. El esquema propuesto, está orientado a que las personas que perciben retribuciones o haberes jubilatorios más elevados, coadyuven al sostenimiento del déficit de la Caja de Jubilaciones, en forma solidaria y mientras se mantenga la situación de emergencia planteada. Deberá considerarse que, con el esquema propuesto, aproximadamente el 80% del universo de personal activo como pasivo, no se encuentra alcanzado por esta medida. Puntualmente en lo que hace al sistema previsional, es dable destacar que nuestra provincia sostiene con gran esfuerzo y costo, uno de los porcentajes más alto de haberes jubilatorios, el que fue establecido en un 82% móvil de lo que el agente percibía en actividad, consagrándose como un derecho de nuestros jubilados, pero que asimismo y en línea con lo planteado, en este momento particular de crisis surge la necesidad de reforzar el carácter solidario del sistema, requiriendo un esfuerzo temporal por parte de los aportantes de mayores recursos, y siempre atendiendo el nivel de ingresos de cada uno (...) Que por lo antes expuesto, se hace necesario tomar decisiones que coadyuven al financiamiento provincial, con acciones concretas como morigerar el déficit previsional..."

"Este escenario de depresión económica, ha provocado un aumento significativo de la vulnerabilidad en vastos sectores de la población, siendo necesario tomar medidas concretas, precisas, oportunas y transitorias, en pos del respeto igualitario de los derechos de cada ciudadano entrerriano".

Por su parte, en el Diario de Sesiones correspondiente al 141° período legislativo, Reunión n.8 -7ma.ordinaria- del 01/7/2020, consta el tratamiento que la Honorable Cámara de Diputados provincial dispuso al proyecto ingresado como expediente n. 24274.

Tomando inicialmente la palabra, el Diputado Giano expresó: "...en el caso del proyecto que estamos dando tratamiento en esta Cámara, tiene dos objetivos básicos: por un lado, asegurar el normal funcionamiento de la Administración Pública y, en particular, hacer frente a esta crisis sanitaria histórica, inédita e inesperada, garantizando los servicios esenciales que el Estado entrerriano tiene que cumplir. Claramente, también como veremos en el desarrollo del proyecto de ley, tiene la finalidad de lograr la sustentabilidad de nuestra Caja de Jubilaciones y Pensiones. Es decir que esta ley de emergencia que el Poder Ejecutivo ha trabajado minuciosamente, fundamentalmente a través del Ministerio de Economía, de la Fiscalía de Estado, tiene esos objetivos de paliar esta situación extraordinaria (...) y también hacer frente al déficit de nuestra Caja de Jubilaciones y Pensiones

para paliar o disminuir el mismo. A la ley la podemos dividir en tres aspectos fundamentales. Uno referido al fortalecimiento y sustentabilidad de la Caja de Jubilaciones a través de aportes o contribuciones, tanto del personal en actividad como pasivo; claramente aportes solidarios y que serán mientras se mantenga la emergencia. Esta es una ley que reúne las características de una ley de emergencia, es transitoria, es extraordinaria, y tiene fines públicos claramente reconocidos en su texto, pero también en la realidad, que es la única verdad. Sabemos que tenemos una Caja con un déficit acumulado; pero también sabemos que es nuestra Caja, que por nuestra Constitución va a seguir siendo nuestra Caja, y que reconoce como derechos inalterables de nuestros jubilados el 82 por ciento móvil, que lo seguirá reconociendo claramente y que se pretende mantener la vigencia del mismo con esta ley transitoria de emergencia económica (...) este aporte extraordinario va a estar volcado para la Caja de Jubilaciones, para nuestra Caja, para poder cumplir con el 82 por ciento móvil, para poder pagar (...) son medidas transitorias -esto termina el 30 de junio del año que viene-, además son aportes progresivos y, además, el 85 por ciento, que son fundamentalmente los que menos ganan, tanto activos como pasivos, no tienen ningún impacto con esta ley (...) Contiene escalas progresivas, se pretende en un año y si dura un año y medio, recaudar más de 3000 millones de pesos; repito porque es importante; los aportes del personal activo o pasivo van a ir directamente a la Caja de Jubilaciones, no van a ir a Rentas Generales (...) por eso pedimos a ese 15 por ciento del personal activo y pasivo que solidariamente va a hacer este aporte, esta contribución extraordinaria para paliar el déficit de la Caja de Jubilaciones, que entienda el contenido, el mensaje y la justicia de este proyecto de ley (...) El 85 por ciento de los trabajadores y trabajadoras no tiene ninguna consecuencia”.

A su vez, el Diputado Cusinato exclamó: “...el tema de la Caja de Jubilaciones y el tremendo déficit que está afrontando (...) no es una cuestión que aparezca en el marco de la pandemia, la pandemia lo ha agravado seguramente, pero este es un problema no nuevo para la Provincia de Entre Ríos, no tan nuevo (...) sabemos y entendemos que, en definitiva, la crisis de la Provincia deviene en gran parte por el déficit de la Caja de Jubilaciones. Estamos hablando de una expectativa de recaudación de 2200 millones de pesos, cuando se estima que el déficit de la Caja de Jubilaciones va a ser alrededor de 16000 millones de pesos; por eso creo que es nada más que un parche que no resuelve el problema de fondo y que tendremos que tomar otras medidas”.

A renglón seguido, el Diputado Mattiauda puntualizó: “Esta es una ley de ajuste y de rebaja, es un parche y no resuelve el problema estructural que tiene la Provincia porque no busca resolver el problema de la eficiencia del gasto. Lo que pretende recaudar el Gobierno, estos 2200 millones de pesos aproximadamente, no resuelve ni siquiera el déficit de este primer cuatrimestre (...) Tenemos que replantear la estructura del Estado, sin lugar a

dudas, de la Caja de Jubilaciones y del sistema de contrataciones que tiene la Provincia (...) Con respecto al sector previsional, el sentido de la oportunidad también me parece alarmante. Los jubilados en este momento son quienes más necesitan (...) Y reitero: la escasa recaudación que tiene esta ley no logra neutralizar el déficit de la Caja, algo que ha sido reconocido y que incluso ha sido planteado por el propio Presidente de la Caja de Jubilaciones -hace muy poco tiempo lo ha manifestado el doctor Elías- (...) difícilmente puede en estas circunstancias seguir siendo una Caja sustentable que garantice los derechos jubilatorios de la gente"

Por su lado, el Diputado Loggio sostuvo: *"Estaba fijándome cómo está compuesto el Presupuesto de la Provincia de Entre Ríos. El 73 por ciento del total del Presupuesto se va en sueldos y jubilaciones; el 14 por ciento es el déficit de la Caja de Jubilaciones -que en eso puedo coincidir con el diputado preopinante-, es un problema grave que tiene el Estado; ahora, que a nadie se le cruce por la cabeza que vamos a tocar el 82 por ciento móvil constitucional que tienen nuestros jubilados; tenemos que discutir cómo mejoramos la recaudación de la Caja".*

Por último, el Diputado Solanas esgrimió: *"...sostener lo que está, lo que tiene rango constitucional, que es el 82 por ciento móvil (...) Y sí, concuerdo en que hay que hacer un análisis profundo de lo que es nuestra Caja de Jubilaciones. Lo que sí advierto que es innegociable para todos nosotros y sé que también el Gobernador piensa igual, es sostener el 82 por ciento móvil, es innegociable, porque eso ha sido una conquista enorme en la provincia de Entre Ríos, y en sostener eso se nos va la vida".*

16. SITUACIÓN ESPECIAL DE LOS ACTORES

Como se desprende del promocional, los actores consideran que su situación personal posee características diferenciales configuradoras de un tratamiento excepcional respecto de la generalidad de los sujetos alcanzados por la Ley 10806. Es sobre la base de la citada excepcionalidad que los accionantes pretenden que la legislación de emergencia -más concretamente, la contribución extraordinaria prevista en el art. 6- no les resulte aplicables.

En sustancia, siendo esta la cuestión traída a resolver, corresponde atender a las particularidades que rodean la situación de PIASESCHI y PETELIN, y auscultar si ellas han sido debida y suficientemente comprobadas.

Me apresuro a decir que los actores han acreditado contar con más de setenta (70) años de edad, su calidad de beneficiarios de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos, así como también haber sufrido los descuentos practicados en el monto de sus haberes previsionales correspondientes al período Agosto/2020 por aplicación de la Ley 10806 (cfr. documental acompañada al momento de interponer la acción).

También encuentro suficientemente probado el grave estado de salud que presentaba PIASESCHI al momento del dictado de la ley de emergencia previsional. Diversos certificados y estudios médicos, así como constancias de haber sido sometido a distintos tratamientos suscriptas por

reconocidos especialistas de esta ciudad (Dres. Ricardo Arca, Fernando Parra, Lucio Díaz Vélez, Julio Bechelli) permiten constatar el padecimiento de una grave enfermedad oncológica -cáncer de recto bajo-.

Por su parte, obrando en autos el certificado respectivo -por entonces, vigente-, debo tener por acreditado que PETELIN presentaba al momento de presentar su demanda una discapacidad, la que, según se desprende del instrumento acompañado, fue reconocida por la Junta Médica nº 3 de Concepción del Uruguay.

La prueba, si bien no es exhaustiva, resulta ciertamente pertinente, y debo resaltar que las evidencias de tales *situaciones de hecho* no han sido puestas en duda por las demandadas.

Corresponde colegir de lo expuesto que, al momento de promoverse la demanda, los reclamantes acreditaron ser adultos mayores, revestir el carácter de jubilados, padecer importantes afecciones de salud y ostentar el objeto de su litis carácter alimentario.

No puede dudarse que el marco fáctico descrito muestra un escenario con grave riesgo para la salud y que la detracción de haberes compromete seriamente el desarrollo de su vida digna. Es que del citado escenario solo cabe ineludiblemente inferir la necesidad actoral de acceder a mayores erogaciones para afrontar las contingencias propias de tales padecimientos.

La especial situación sanitaria padecida por los actores -enfermedad oncológica y discapacidad- no puede conmovirse por la argüida falta de acreditación del impacto concreto de la contribución en sus afecciones.

Además de producirme cierta perplejidad, advierto que el ensayo defensivo cae por su propio peso. Y es que si el Estado provincial, para justificar la reducción de haberes previsionales, invocó la emergencia institucional padecida por los contornos de la pandemia, no puede entenderse cómo, en el marco del mismo flagelo, habría de funcionar de manera *eficiente* el servicio de las obras sociales, las que, básicamente se nutren de aportes estatales.

Al citado argumento corresponde adosar que, corolario de los protocolos por entonces en vigor, el gobierno provincial decidió enfocar sus esfuerzos en abordar con *exclusividad* las consecuencias sanitarias de la pandemia, restringiendo la atención hospitalaria del resto de las patologías padecidas por la ciudadanía. Por lo que corresponde inferir que estos últimos debieron asumir de su propio peculio las mayores erogaciones asistenciales suscitadas a partir de la vigencia de los citados protocolos.

Finalmente, y esto es central, si el Estado entrerriano, luego de reconocer a la salud como un derecho humano fundamental, asumió los deberes de brindar asistencia gratuita, igualitaria, adecuada y oportuna a sus enfermos (art. 19 Constitución provincial), y de asegurar la atención integral de la salud a las personas con discapacidad (art. 21 Constitución provincial), resulta ciertamente ilógico la pretensión de hacer recaer en el enfermo y en el

discapacitado la carga de acreditar que los haberes minorados no resultaban suficientes para afrontar las consecuencias de sus respectivas patologías.

En definitiva, se trata de personas que irradian una existencia impregnada de urgencias que no admiten diferimientos, por lo que, respecto de ellos, bien vale el axioma que postula a situaciones excepcionales corresponden remedios -y respuestas- excepcionales.

17. ESCRUTINIO

Dando inicio al estudio impetrado, el examen obliga a verificar, en primer término, la legitimidad de la *emergencia*, lo que exige auscultar, por un lado, su apego a la legalidad desde lo formal -competencia y procedimiento de aprobación del órgano que la dictó- y también desde lo sustancial -si la declaración de emergencia previsional se justificó desde lo técnico-, relegando para un estadio posterior el examen de validez y razonabilidad de la *medida* implementada para conjurarla -es decir, si ella altera o no el núcleo esencial del derecho restringido y/o de otros derechos afectados por la restricción, y si la misma resulta adecuada, necesaria y proporcionada.

Al respecto subrayo que, en dicho análisis, me veo constreñido a realizar un escrutinio estricto en función de la valiosidad de los derechos involucrados ante la especial situación presentada por los actores, y que la confrontación de la validez, además de la constitucionalidad, exige hacer cuentas con la convencionalidad.

18. EXAMEN DE LEGALIDAD FORMAL DE LA EMERGENCIA

Sin profundizar demasiado, advierto rápidamente que la norma encartada sorteando sin sobresaltos los recaudos de legalidad formal, toda vez que la declaración de emergencia previsional lo ha sido por ley de la Legislatura, y con apego al procedimiento constitucionalmente establecido para la sanción de leyes.

Determinar si el legislador ostenta o no competencia para intervenir en el campo de los derechos invocados por los actores no es, en principio, materia discutible. Una rápida mirada de la Carta provincial permite aseverar que la Legislatura tiene aptitud regulatoria en materia previsional e impositiva (cfr. arts. 41, 67, 79, 82.c y 122 inc. 2, 7 y 12 CP).

Por otro lado, no encontrándose disciplinado un procedimiento especial para la adopción de leyes de emergencia, prístina es la aplicación de lo dispuesto en el Capítulo VI de la Sección IV de la Constitución entrerriana y, en el caso, tal cauce denota haberse linealmente cumplido.

19. EXAMEN DE LEGALIDAD SUSTANCIAL DE LA EMERGENCIA

Según se desprende de los lineamientos de la Corte federal, la legalidad sustancial de la emergencia exige superar básicamente tres aspectos: 1) la existencia de una verdadera emergencia; 2) la legitimidad del fin perseguido con su declaración; y 3) la transitoriedad de su vigencia.

19.1. Realidad de la emergencia

El repaso de los informes y planillas acompañadas, la lectura de la ley de presupuesto anejada y un minucioso análisis de los debates

parlamentarios que precedieron a su dictado, me persuaden colegir que el sistema previsional entrerriano, al momento del dictado de la Ley 10806, presentaba un déficit significativo, es decir menores ingresos que los requeridos para afrontar sus egresos (cfr. art. 14, última parte, Ley 8732).

Empero, si bien no se discute de la presencia de dificultades presupuestarias para atender el déficit, albergo serias dudas sobre la existencia de una verdadera emergencia. Sostengo mi reparo en tres claras razones:

La primera, porque para la Ley 8372, la existencia de un déficit en su sistema previsional en modo alguno erige a la situación en una emergencia. Al menos, ello no lo es necesariamente.

Tal como lo aclara la citada ley, *"...en caso de insuficiencia de los fondos de la Caja, el Estado provincial y municipalidades adheridas solventarán el déficit producido en la proporción que lo hubieran originado, lo que surgirá de multiplicar el monto de sus respectivos déficits por el déficit del sistema y de dividir por la suma de los déficits que concurren a la formación de este último al resultado así obtenido. La ley anual de presupuesto de la Provincia deberá contener en sus disposiciones los valores asignados como fondos disponibles para cubrir el déficit que pudiera generar la Caja de Jubilaciones y Pensiones Provincial. A los efectos de este artículo se considerará como: a) Déficit del Estado provincial y municipios a las diferencias financieras negativas que surjan de los ingresos y egresos que produzcan sus respectivos afiliados activos y pasivos, en concepto de aportes y contribuciones y pagos de prestaciones. b) Déficit del sistema: a las diferencias financieras negativas que surjan de los ingresos y egresos que produzcan la totalidad de los afiliados activos y pasivos comprendidos en el régimen de previsión provincial en concepto de aportes y contribuciones y pago de prestaciones"* (art. 14 Ley 8732).

Esto quiere decir, en buen romance, que para el legislador, la existencia de un déficit sistémico no constituye *per sé* una emergencia. El déficit es una consecuencia normal para la ley, y contempla el deber del Estado provincial de cubrir a su ente descentralizado.

La segunda razón estriba en el hecho de observar que la situación deficitaria lejos está de poderse catalogar como un suceso imprevisto y extraño a las autoridades. Al decir de los especialistas, la emergencia no resultaría discutible de frente a un acontecimiento imprevisible y ajeno a la responsabilidad de los gobernantes. Las dificultades se hacen presentes cuando ella es creada por la negligencia o impericia de los gobernantes (cfr. BIANCHI, Alberto, "La Corte Suprema ha establecido su tesis oficial sobre la emergencia económica", La Ley 1991-C, 141, cita TR LA LEY AR/DOC/262/2001). O, reproduciendo a un autor ya citado, cuando a ella se acude en salvataje del fracaso de decisiones erróneas (cfr. PÉREZ HUALDE, cit., p. 12). Es que, de serlo, se configuraría la triste paradoja de que aquellos que por ineptitud, intencionalidad o intereses sectoriales provocan las condiciones

de emergencia son los mismos que recurren a ella para diluir sus efectos (cfr. CAYUSO, Susana, “La emergencia económica y la constitución. Crónica de un pasado y presente contradictorios y de un futuro incierto. En busca de los controles perdidos”, La Ley Suplemento de Derecho Constitucional, del 08/6/2005, p. 3).

Sin entrar en el mérito de la política pública ni en el modo en que ésta ha sido implementada, se extrae del mensaje de elevación que el crecimiento del déficit, atribuido a decisiones propias del modelo, ha sido paulatino, y del debate parlamentario, que el déficit es acumulado (Giano) y su problemática de vieja data (Cusinato), todo lo cual parece contradecir las exigencias de imprevisibilidad y ajenidad del suceso.

El restante argumento, de tipo consecuencial, reside en no entender por qué razón la emergencia declarada habría de cesar el 30/6/2021, habida cuenta que si, como lo enuncia el Ministro Ballay en el informe acompañado por Fiscalía de Estado, el detonante de la emergencia previsional fue el incremento del déficit del sector proyectado para el año 2020 respecto del efectivamente constatado en el año anterior (cotejar cuadros incorporados por la Caja de Jubilaciones en el texto de su responde), tal circunstancia no se condice con la conducta estatal de no renovar la emergencia a pesar de que el déficit previsional, en períodos sucesivos, lejos de reducirse, se incrementó. Me remito a los respectivos indicadores fiscales y financieros extraídos del sitio oficial del gobierno (www.entrerios.gov.ar/dafee/userfiles/files/otros_archivos/IndFisFin...pdf).

De todos modos, pese a las perplejidades suscitadas, entiendo que el *déficit* previsional, al momento del dictado de la ley de emergencia, era de público y notorio conocimiento, razón por la cual no necesita ser demostrado. Y si bien puede discutirse que dicha ecuación configure una verdadera emergencia –pues a estas alturas no pueden quedar dudas de que la crisis previsional reconoce como origen comprobado un complejo de decisiones de naturaleza jurídica, perseguidas intencionalmente por las autoridades del momento, y que las actuales parecen no estar dispuestas a asumir sus costos-, también lo es que la magnitud de su incidencia en el presupuesto provincial habilita a tenerla como tal, tanto más en el marco de una emergencia sanitaria de proporciones mundiales como la por entonces transitada.

19.2. Fin legítimo perseguido con su declaración

Con independencia de lo que pueda concluirse al momento de escrutar la razonabilidad de las medidas implementadas, emerge nítido de su articulado que la norma persigue, en lo que aquí interesa, el propósito declarado de asegurar la sustentabilidad del sistema previsional. Finalidad ésta de la cual no puede discutirse su legitimidad, no solo porque el Estado provincial asumió constitucionalmente la faena de asegurar el régimen previsional de los agentes entrerrianos (art. 41 Constitución provincial), sino también porque le ha sido impuesto el deber de alcanzar el equilibrio fiscal, el que, además, ha sido declarado como un derecho colectivo de su ciudadanía

(cfr. art. 35 Constitución provincial).

19.3. Transitoriedad de su vigencia

El último de los recaudos a ponderar estriba en la exigencia de que los efectos de la *emergencia* resulten transitorios, es decir, limitados al plazo indispensable para que desaparezcan las causas que la tornaron necesaria (cfr. CSJN, “PERALTA, LUIS ARCENIO Y OTRO C/ ESTADO NACIONAL (MINISTERIO DE ECONOMÍA BCRA) S/ AMPARO”, del 27/12/1990, Fallos 313:1513, considerando 40).

Asumiendo que la transitoriedad no puede ser matemáticamente fijada de antemano en un número preciso de meses o años, por aquello de que la emergencia dura todo el tiempo que duran las causas que la han originado (cfr. CSJN, “NADUR, AMAR C/ BORELLI, FRANCISCO”, del 15/5/1959, Fallos 243:449, del voto del Dr. Orgaz), y sin perjuicio de no advertir que al día de hoy hayan desaparecido las causas que dispararon su declaración, entiendo que en el caso de autos aquel extremo se encuentra satisfecho con lo establecido en el art. 1 de la Ley 10806, que fijó a la emergencia un término de vigencia de algo menos de un (1) año, prorrogable por una única vez y bajo decisión motivada, por otros ciento ochenta (180) días más.

20. EXAMEN DE LA MEDIDA

Sorteadas las exigencias de legalidad de la emergencia, corresponde ahora examinar la validez constitucional de la medida implementada para paliarla, lo que exige someter al instrumento a dos escrutinios: uno de legalidad, propiamente dicho; el sucesivo, de razonabilidad.

21. EXAMEN DE LEGALIDAD

Dando inicio al juicio de legalidad, memoro que las restricciones que se establezcan por ley de emergencia resultan válidas en tanto no se supere el límite que marca la alteración de la *sustancia del derecho en juego* (cfr. CSJN, “BIELER VDA. DE CARABALLO, NELLY EDITH Y OTROS C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS Y CJPER -ACCIÓN DE AMPARO- (RECONSTRUIDO)”, del 21/12/2000, Fallos 323:4205, del voto del Dr. Vázquez), y que ese contenido estará rebasado cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable o lo dificultan más allá de lo razonable, recordando que las normas limitadoras han de ser interpretadas con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos (cfr. LORENZETTI, Ricardo L., “Estado de derecho y estado de necesidad. Una reflexión acerca de la Constitución y los derechos individuales”, *La Ley* 2001-C, 1382).

En la faena de escrutar si el aporte extraordinario exigido a PIASESCHI y PETELIN altera o no el *núcleo esencial* del derecho restringido y/o de otros derechos fundamentales afectados por la restricción, deviene imperativo precisar tres cuestiones de orden conceptual y metodológico.

La primera estriba en que, si bien el aporte extraordinario interfiere directamente en el derecho previsional de los actores, su aplicación ciertamente impacta sobre otros dos derechos fundamentales de los

pretendientes: el derecho a la salud –presentan una grave enfermedad oncológica (PIASESCHI) y una discapacidad motriz (PETELIN)-, y el derecho a la igualdad, es decir, la prerrogativa de no ser discriminados por esos condicionamientos. Esto quiere decir que el examen requiere de mayor estrictez a la hora de validar la restricción.

La segunda, que es al Poder Judicial a quien atañe definir el *contenido mínimo esencial* de los derechos constitucionales, definición que no solo debe encontrar apoyo en el texto constitucional sino también en los valores sobre los que anida su reconocimiento. Es que si hay un ámbito del derecho constitucional en el cual el análisis exclusivamente *ius-positivista* resulta estéril, ese es, precisamente, el de los derechos fundamentales (cfr. ZAGREBELSKY, Gustavo, *Il diritto mitte*, Einaudi, Torino, 1992, p. 98).

Cierto es que los derechos constitucionales tienen, naturalmente, un contenido que lo proporciona la propia Constitución. De lo contrario, debería admitirse que ella enuncia derechos huecos, a ser llenados de cualquier modo por el legislador, o que no resulta más que un promisorio conjunto de sabios consejos, cuyo seguimiento quedaría librado a la buena voluntad de este último (CSJN, “VIZZOTTI, CARLOS ALBERTO C/ AMSA SA S/ DESPIDO”, del 14/9/2004, Fallos 327:3677, considerando 8). Más, en su fase interpretativa la nueva codificación impone a los jueces el deber de tener en cuenta no solo sus palabras; también sus fines, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos y los principios y valores jurídicos, dando coherencia a todo el ordenamiento (art. 2 CCyC).

Por último, que nuestro Constituyente remarcó que, en territorio entrerriano, los derechos humanos reconocidos por el orden jurídico gozan de plena operatividad (art. 15 Constitución provincial), y al receptor expresamente el principio de progresividad, indirectamente dio carta de ciudadanía a la prohibición de *regresividad* de los mismos (cfr. art. 35 Constitución provincial). Por consiguiente, en armonía con una interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, puedo colegir que la Carta doméstica prohíbe reducir el contenido esencial de los derechos en ella reconocidos, incluso en situaciones de emergencia.

21.1. Escrutinio

Pues bien, a los fines de corroborar si el aporte exigido por el art. 6 vulnera el contenido esencial del derecho previsional de los actores, deviene imperativo precisar cuál es ese contenido o sustancia inviolable sobre el cual las atribuciones legislativas no pueden interferir ni siquiera en tiempos de emergencia.

A los fines de precisarlo, he de estar a los valores y principios constitucionales, convencionales y legales consagrados en materia previsional, cuya concreción material se erige en la finalidad del sistema jubilatorio en Entre Ríos.

Sobre el punto traigo a colación que el Constituyente local, luego de reconocerles a sus agentes públicos el derecho a jubilación o pensión, impuso

al legislador el deber de reglamentarlo respetando el principio de proporcionalidad entre los aportes y los beneficios (art. 41).

En consecución de ese mandato, la Legislatura sancionó la Ley 8732 que, en lo que aquí interesa, determinó que el haber jubilatorio ordinario será equivalente al ochenta y dos por ciento (82 %) del promedio de la remuneración mensual percibida por el afiliado durante los últimos cinco (5) años inmediato anteriores al momento de la cesación en el servicio (art. 63), y que el beneficio otorgado requiere ser reajustado cada vez que se produzcan incrementos salariales para el personal en actividad (art. 71).

Va de suyo entonces que el *modo* de determinar el beneficio integra el contenido esencial del derecho previsional que, como se dijo, no puede ser avasallado ni siquiera al amparo de una ley de orden público. Y el contenido protegido sobre el cual no puede haber descuentos ni prórrogas por ser inconstitucional, es el ochenta y dos por ciento (82 %) del líquido de quien se encuentra en actividad en el mismo cargo o función que con anterioridad tenía el jubilado. Todo descuento que sobrepase ese porcentaje sería inconstitucional.

En efecto, la Constitución local predetermina expresamente, como conducta inexorable a seguir por el legislador, su fijación en una *proporción* con el haber actual del activo. Y dado que la Legislatura definió esa proporción en el juego armónico de los arts. 63 y 71 de la Ley 8732, en Entre Ríos implica asegurar un beneficio equivalente al ochenta y dos por ciento (82 %) del sueldo líquido del trabajador en actividad. No puede discutirse entonces que el sistema previsional entrerriano está predeterminado constitucionalmente y está indisolublemente atado al principio de *proporcionalidad* con la retribución del trabajador en actividad.

Dando respuesta al interrogante inicial, concluyo que la Constitución entrerriana es la fuente primaria de su contenido esencial, que éste ha sido concretado legalmente en un porcentaje equivalente al ochenta y dos por ciento (82 %) del sueldo líquido del trabajador activo, y que el principio constitucional de no regresividad obsta a que ese contenido sea reducido por leyes de emergencia.

Aclaro que esa es también la inteligencia irradiada por el propio legislador al momento de discutir y aprobar la emergencia (“...nuestra Constitución (...) reconoce como derechos inalterables de nuestros jubilados el 82 por ciento móvil, que lo seguirá reconociendo claramente y que se pretende mantener la vigencia del mismo con esta ley transitoria de emergencia económica” (Giano); “...que a nadie se le cruce por la cabeza que vamos a tocar el 82 por ciento móvil constitucional que tienen nuestros jubilados” (Loggio); “...sostener lo que está, lo que tiene rango constitucional, que es el 82 por ciento móvil” (Solanas)).

No puede dudarse de la intención del intérprete. Para la Legislatura, cualquier ley -incluso la dictada invocando razones de emergencia- resultaría contraria a la Constitución si su aplicación produjese la perforación del ochenta

y dos por ciento (82%) móvil.

Dejando a salvo mi opinión de no aceptar su validez *generalizada* - pues, con independencia del principio de no regresividad, en determinadas y precisas situaciones fácticas la reducción de la cuantía del haber previsional puede significar lisa y llanamente la pulverización del derecho previsional-, habré de coincidir con el precedente "BIELER" (cit.) de que la *cuantificación* del haber previsional no goza de expresa y directa protección constitucional. En otras palabras, el *monto* del haber, en sí mismo, no integra el núcleo esencial tutelado por el Constituyente entrerriano, por lo que, siempre que se respeten los condicionantes establecidos por el pretor, bien podría ser menguado con base en la urgencia pública.

Pero dicho precedente en modo alguno enerva lo que aquí se postula, toda vez que lo que no puede reducirse ni siquiera en emergencia -por integrar el núcleo esencial del derecho previsional del jubilado o pensionado entrerriano- es la *proporción* alcanzada con el haber del agente en actividad (art. 41 Constitución provincial y art. 14 bis Constitución nacional).

No resulta inconstitucional entonces que, invocando y acreditando reales razones excepcionales, el legislador decida reducir la *cuantificación* del haber previsional; pero reducir la *proporción* del ochenta y dos por ciento (82%) del haber del activo sí lo es. Consecuentemente la única forma de cumplir con la Constitución es respetando la ley que consagra el contenido esencial del derecho previsional, que no puede ser avasallado ni siquiera al amparo de una normativa fundada en el ejercicio del poder de policía de emergencia.

Definido el contenido esencial del derecho previsional protegido, y en trance de corroborar si el mismo ha sido o no soslayado en relación a los actores, debo decir que no observo que el mecanismo implementado en el artículo 6 de la Ley 10806 vulnere el contenido esencial del derecho que asiste a PIASESCHI. Ello así porque si el derecho previsional constitucionalmente protegido reside en percibir el 82% móvil calculado sobre la remuneración líquida del activo, la contribución aplicada a PIASESCHI parece respetar ese porcentaje.

En efecto, según recibo correspondiente al mes de agosto 2020, el haber bruto -sin descuentos- de PIASESCHI ascendía a \$.85.035,48, circunstancia que lo ubicaba en el inciso a) del art. 6 de la Ley 10806 y, por consiguiente, pasible de sufrir el descuento a través de un aporte extraordinario equivalente al cuatro por ciento (4%), lo que se efectivizó, como "código 1100 Aporte Ley No. 10806", en la suma de \$.3.401,40.

Ahora bien, más allá de no contar con información sobre cuál era, en ese mismo período, el importe de la remuneración correspondiente al mismo cargo desempeñado por el agente en actividad, lo cierto es que, si por expresa disposición constitucional, lo percibido por PIASESCHI debería ser el 82% de aquél, la orfandad probatoria no es impedimento para inferirlo si divido el importe bruto de su haber previsional por 82 y lo multiplico por 100. De la

citada operación se sigue que el haber del activo debía ascender, en el mismo período, a la suma de \$.103.701,80.

Tratándose de un haber encasillable en el inciso b) del art. 4, la legislación le impuso incrementar su aporte con fines previsionales en un cuatro (4%) por ciento, lo que implicaba reducir su haber líquido en una proporción idéntica a la que PIASESCHI vio disminuido su haber jubilatorio.

Corolario de esto último, surge nítida la no afectación del núcleo esencial de su derecho, dado que, resultando la disminución del haber del activo porcentualmente idéntica al producido en su haber previsional, ambas medidas mantuvieron incólumes la proporcionalidad del 82% garantizada constitucionalmente.

Diametralmente opuesta es la solución que habré de postular en relación a PETELIN. Según recibo correspondiente al mes de agosto 2020, el haber bruto -sin descuentos- de este último ascendía a \$.103.023,90, circunstancia que lo ubicaba en el inciso b) del art. 6 de la Ley 10806 y, por consiguiente, pasible de sufrir el descuento a través del aporte extraordinario equivalente al seis por ciento (6%), lo que se efectivizó, como "código 1100 Aporte Ley No. 10806", en la suma de \$.6.135,60.

Tampoco el expediente irradia información sobre cuál era, en ese mismo período, el importe de la remuneración correspondiente al mismo cargo desempeñado por el agente en actividad. Empero, si por expresa disposición constitucional, lo percibido por PETELIN debería ser el 82% de aquél, la orfandad probatoria no es impedimento para inferirlo aplicando el mecanismo citado anteriormente. De la citada operación se sigue que el haber del activo debía ascender, en el mismo período, a la suma de \$.125.638,90.

Corolario de esto último, surge nítida la afectación del núcleo esencial de su derecho, dado que, resultando la disminución del haber del activo porcentualmente inferior al producido en su haber previsional, la proporcionalidad del 82% garantizada constitucionalmente resultó perforada. En efecto, tratándose aquél de un haber encasillable en el inciso c) del art. 4, la legislación le impuso incrementar su aporte con fines previsionales sólo en un cuatro (4%) por ciento, lo que implicaba reducir su haber líquido en ese porcentaje. Por el contrario, el pasivo vio disminuido su haber en un seis (6%) por ciento, afectando en desmedro del jubilado el núcleo infranqueable de proporcionalidad entre el haber del activo y del pasivo.

Si para el Constituyente entrerriano el beneficio jubilatorio debe siempre y en todo caso respetar una cierta y determinada proporción de los haberes de los activos, el modo en que se implementó pulverizó hasta la médula tales cimientos toda vez que, lejos de mantener incólume la relación, en los hechos PETELIN vio menguada la proporción de su haber respecto del sujeto activo.

Insisto, la norma no resulta inconstitucional por el hecho de haber reducido el haber líquido de su jubilación. Ciertamente, pese a que no es lo aconsejable y principios tales como el de no regresividad habilitan a sostener lo

contrario, lo cierto es que la Constitución no garantiza la intangibilidad de su haber. Lo que sí garantiza -y no puede ser soslayado sin afectar la constitucionalidad del dispositivo que así lo dispone- es que el haber previsional resulte móvil y proporcional al haber en actividad. Cualquier alteración de esta ecuación resulta ciertamente inconstitucional, sea ello en tiempos de normalidad, lo sea en momentos de emergencia.

Como conclusión parcial del test de ejercitado, considero que el aporte extraordinario contemplado en el art. 6 de la Ley 10806, por afectar la sustancia o esencia inmutable del derecho previsional adquirido por PETELIN, resultaría inaplicable solo a este último.

21.2. Escrutinio estricto

Ahora bien, si la medida es sometida al ejercicio de un examen más estricto estoy en condiciones de propiciar al pleno que no puede exigirse el aporte extraordinario a ninguno de los dos demandantes. Ello así porque la citada contribución, aplicada a la especial situación padecida por los actores, se torna decididamente inconstitucional. Justifico la solución postulada en las siguientes razones:

1) Porque, al no disponer el reintegro del aporte extraordinario al término de la emergencia, genera en el patrimonio de los actores una quita definitiva que mengua las posibilidades de afrontar los avatares de su salud.

Al respecto, memoro que, para el Tribunal Címero, hay una directa e indisoluble atadura que une a la remuneración con la vida misma del agente y su familia, y que ganarse la vida es obtener como mínimo lo necesario para acceder, entre otros bienes, a la salud. Reafirmó entonces que la determinación jurídica de los alcances de la protección del salario, en el caso, la intangibilidad de su importe, se vuelve inconcebible si se la desplaza del ámbito que le es propio, el derecho de los derechos humanos (cfr. CSJN, "ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES DEL ESTADO S/ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD", del 18/6/2013, Fallos 336:672, considerando 8).

De lo que se sigue que ya no sea posible considerar al haber salarial o previsional desde una perspectiva meramente patrimonial o económica, sino que, por el contrario, por las altas finalidades que conlleva su percepción, resulta digno de una protección prevalente. Tanto más si la salud ha sido declarada por nuestro constituyente como un derecho humano fundamental y existe el deber de asegurar que su atención sea adecuada, oportuna e integral (cfr. arts. 19 y 21 Constitución provincial), que el ordenamiento local impone a sus autoridades el deber de preservar a la persona que se encuentra en riesgo, aun en situaciones de emergencia (cfr. art. 6 Constitución provincial), y que la dignidad de la persona constituye el fundamento del orden político y de la paz social de los entrerrianos (cfr. art. 15 Constitución provincial).

No desconozco que la Corte federal, en un controvertido precedente, considero constitucionales las normas que por razones de necesidad no privaban a los particulares de los beneficios patrimoniales legítimamente reconocidos ni les negaba su propiedad, sino que limitaban *temporalmente* la

percepción de tales beneficios o restringían el uso que puede hacerse de esa propiedad (CSJN, “PERALTA, LUIS ARCENIO Y OTRO C/ ESTADO NACIONAL (MRIO. DE ECONOMÍA BCRA) S/ AMPARO”, del 27/12/1990, Fallos 313:1513, considerandos 38 a 46).

Empero, tampoco puedo desconocer que el mismo Tribunal, con una composición casi idéntica, y por unanimidad, sostuvo que las quitas *definitivas* sobre los haberes previsionales dispuestas por una ley de emergencia, de frente a particulares circunstancias del destinatario, resultaban constitucionalmente inadmisibles. En efecto, en el conocido precedente “IACHEMET, MARÍA LUISA C/ ARMADA ARGENTINA S/ PENSIÓN (LEY 23226)”, del 29/4/1993, Fallos 316:779), la Corte nacional interpretó que la restricción constitucional no podía degradar la sustancia del derecho constitucional en juego y que ello ocurría si la normativa de emergencia no contaba con excepciones que eximieran de sus efectos a personas que se encontraran en situaciones de mayor vulnerabilidad que el colectivo.

Ello es precisamente lo que entiendo acontece en el caso. La norma cuestionada no respeta la exigencia de que la restricción constitucional impuesta por la medida sea solo “temporal”, de tal forma de no “degradar su sustancia”. Entiéndase bien, con el adjetivo temporal no aludo a que la norma establezca un plazo de vigencia -este es un recaudo autónomo de validez y la norma refleja encontrarse cumplimentado-, sino a que la restricción del derecho no sea definitiva, en el sentido que debe contener un mecanismo que disponga al término de la emergencia el modo en que se restituye lo quitado durante su vigencia, particularmente de frente a sujetos que reflejan padecimientos que exigen contar con mayores recursos para afrontarlos.

Habré de coincidir entonces con el pretor en que, si los mecanismos ideados para superar la emergencia no pueden alterar o desvirtuar en su significación económica el derecho de los particulares, el reintegro de la propiedad puede dilatarse en el tiempo que abarque la emergencia pero necesariamente debe *restituirse* al titular al término de la misma (CSJN, “DELLA GHELFA, DARÍO ÁNGEL Y OTRA C/ PEN Y OTROS S/ AMPARO”, Fallos 330:2074, considerando 6 del voto concurrente del Dr. Fayt) y que, si no se ha previsto mecanismo alguno de reintegro o devolución a favor de los agentes de las sumas descontadas, a efectos de que puedan ser percibidas en un futuro, en rigor no se está de frente a una suspensión temporaria de un derecho, sino antes bien, ante una alteración frustratoria de su sustancia o esencia (cfr. SCBA, “P. , I. S. C/ P.E. y O. S/ AMPARO”, causa B-65735, sentencia del 29/12/2008, voto de la Dra. Kogan).

En definitiva, la contribución forzada impuesta a PIASESCHI y PETELIN por el art. 6 de la Ley 10608 de la Provincia de Entre Ríos no supera el juicio de compatibilidad constitucional en tanto, más allá del derecho previsional comprometido, el bien jurídico que reclama protección es la salud, cuya integridad resulta decididamente afectada en virtud de que el dispositivo no dispone el modo de reponer la minoración del beneficio dispuesta por el

legislador.

2) Porque, tratándose de una norma regresiva, el Estado no ha demostrado que, a pesar de dicha regresividad, la aplicación de la norma resultaba igualmente justificada en relación a la especial situación de vulnerabilidad refractada por PIASESCHI y PETELIN.

Como se sabe, la obligación de no regresividad es un principio del derecho internacional que supone la prohibición de adoptar políticas y medidas -y, por ende, de sancionar normas jurídicas-, que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento de haberse adoptado el tratado internacional respectivo, o bien en cada mejora progresiva de los mismos. Dado que el Estado se obliga a mejorar la protección de estos derechos, simultáneamente, asume la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, o, en su caso, de derogar los derechos ya existentes (cfr. ABRAMOVICH, Víctor, COURTIS, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, 2da.ed., 1ra.reimp., Editorial Trotta, Madrid, 2014, p. 94).

Al decir de los autores citados, la mentada prohibición se erigió en una nueva categoría de análisis del concepto de razonabilidad de la ley, más precisamente un factor agravado de su análisis. Por ello, la prueba de que una norma es regresiva determina una presunción de invalidez o de inconstitucionalidad, transfiriendo al Estado la carga de argumentar a favor de la racionalidad de la legislación propuesta. En otras palabras, el demandante corre con la carga de demostrar inicialmente el carácter regresivo de la norma, acreditando que el grado de protección ofrecido por la nueva norma constituye un retroceso con respecto a la existente en la norma anterior. Probado esto, la norma se presume inválida, y corresponde al Estado la carga de acreditar que, pese a ser regresiva, la norma es justificable (cfr. ABRAMOVICH y COURTIS, cit., p. 102-106).

En cuanto al estándar de juicio, manteniendo congruencia con la presunción de invalidez que pende sobre toda norma regresiva, la jurisprudencia estadounidense ha desarrollado el criterio denominado escrutinio estricto (*strict scrutiny*): la carga de demostración de la administración es alta, y en caso de duda, el juez debe inclinarse por la inconstitucionalidad. El estándar es aplicable en general ante la revisión judicial de restricciones a un derecho fundamental: corresponde al Estado la demostración estricta de la necesidad y racionalidad de la restricción, esto es, la existencia de un interés imperioso (*compelling interest*) que justifique la medida adoptada. En estos casos, no basta con que el Estado demuestre sólo la legitimidad del fin y la mera racionalidad de la medida: debe justificar su imperiosa necesidad. Las alegaciones como el interés estatal en la eficiencia, conveniencia o el ahorro, por su generalidad, serían insuficientes para justificar la medida impugnada (cfr. ABRAMOVICH y COURTIS, cit., p. 106).

En definitiva, la verificación del carácter regresivo de una norma tiene efectos similares a la existencia de un factor de discriminación de los

expresamente vedados: conlleva, de antemano, una presunción de ilegitimidad de la medida, y conduce a la necesidad de realizar un escrutinio estricto o un severo control de la razonabilidad y legitimidad de la medida y del propósito de la norma, quedando a cargo del Estado la prueba de su justificabilidad. En caso de duda, habrá de estarse contra la validez de la norma regresiva (cfr. ABRAMOVICH y COURTIS, cit., p. 111).

Y preguntándose cuándo puede afirmarse que una norma que reglamenta o implementa un derecho social es regresiva respecto de otra, la doctrina en cita responde que lo será cuando el grado de efectividad del derecho social reglamentado por la norma impugnada resulte menor al que había alcanzado en el derecho interno antes de la sanción de esa norma. Esto es, cuando la norma impugnada limite, restrinja o reduzca la extensión o el sentido de un derecho social, o el imponga a su ejercicio condiciones que con anterioridad no debían sortearse. En definitiva, el juicio que el impugnante de la norma deberá proponer es de tipo comparativo, debiendo poner en evidencia de modo concreto y categórico que la norma impugnada es menos favorable para el titular del derecho que la sustituida (cfr. ABRAMOVICH y COURTIS, cit., p. 112).

Lo extenso de la cita se justifica por tres claras razones: a) porque la prohibición de regresividad se encuentra constitucionalmente consagrada en el ordenamiento nacional, lo que vino de la mano de la asignación de jerarquía constitucional al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, PIDESC), cuyo artículo 2.1 expresamente la recepta; b) porque nuestro Constituyente provincial, al receptar expresamente el principio de progresividad, si bien de manera indirecta, también dio carta de ciudadanía a la prohibición de regresividad de los derechos y garantías reconocidos en su Carta (cfr. art. 35 Constitución provincial); y c) porque los criterios y estándares establecidos en el PIDESC -dentro de los que se incluye el principio de no regresividad- resultan directamente aplicables a nuestro derecho jubilatorio (cfr. CSJN, "CHOCOBAR, SIXTO C. C/ CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN PARA EL PERSONAL DEL ESTADO Y SERVICIOS PÚBLICOS", del 27/12/1996, considerandos 11 y 12 del voto de la mayoría, considerando 11 del voto concurrente del Dr. Boggiano).

Siendo esto así, no puede discutirse que el tándem *progresividad-no regresividad* gobierna el alcance del derecho previsional en tanto derecho social, reposando en el Estado el deber de ampliar su espectro de protección y de limitar las restricciones eventuales que puedan alterar su contenido.

Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano al que se le ha asignado la misión de vigilar el cumplimiento del PIDESC, se pronunció sobre este principio en la Observación General No. 3. El Comité subrayó que, aun en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por un proceso de ajuste, recesión económica u otro factor, corresponde proteger con mayor intensidad a los miembros vulnerables de la sociedad, haciendo hincapié en la obligación asumida por los Estados firmantes

de no adoptar medidas que impliquen un retroceso en la senda de protección sobre la que haya avanzado el Estado para procurar el amparo de estos derechos, y que la misma debe cumplirse con indiferencia de la disponibilidad de recursos y/o dificultades que ostente el país.

Del principio de progresividad, al que se calificó por la Corte de principio arquitectónico del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, deriva entonces el deber jurídico que impone a los Estados partes de no deshacer de manera injustificada el eventual desarrollo legislativo alcanzado por los derechos sociales ni alterar su contenido, y que existe una *“...fuerte presunción contraria a que las medidas regresivas sean compatibles con el tratado”* (cfr. CSJN, “AQUINO, ISACIO C/ CARGO SERVICIOS INDUSTRIALES SA S/ ACCIDENTES LEY 9688”, DEL 21/9/2004, Fallos 327:3753, considerando 10).

Tamizando el caso bajo la hermenéutica descripta, advierto que, acreditada por la actora la regresividad del mecanismo implementado en el art. 6 -disminución del haber previsional por aplicación forzosa de un aporte extraordinario-, cabía presumir a la norma de ilegítima, por lo que correspondía al Estado la carga de demostrar la estricta necesidad del mantenimiento de la medida en relación a la particular situación padecida por PIASESCHI (grave enfermedad oncológica) y PETELIN (discapacidad), lo que en el caso evidentemente no ha acontecido.

Aclaro que para sortear la prohibición no bastaba con acreditar la existencia de un interés estatal permisible y el carácter imperioso de la medida. No era suficiente demostrar, por ejemplo, que la ley cumplía un propósito útil y oportuno. Para ser compatible con el plexo constitucional debía justificarse por qué correspondía hacer prevalecer la restricción ante ciudadanos que tenían seriamente comprometida su salud. En el caso, ni en la ley ni en su ensayo defensivo el Estado ha demostrado que existían razones de peso para preferir aquella a esta última.

3) Porque, en cuanto dispone la reducción del haber previsional de PIASESCHI y PETELIN sin atender a su situación personal, irradia un tratamiento indiferenciado que controvierte dispositivos constitucionales y convencionales - y la inteligencia dada por sus intérpretes- que obligaban a dispensarles una especialísima protección. En mi opinión, la medida dispuesta, analizada con criterios propios del test estricto de constitucionalidad, refleja una evidente discriminación pues, al no tomar en cuenta la especial situación de salud y discapacidad padecida por los actores, su aplicación a los mismos traduce una evidente afectación del derecho a la igualdad de trato. Al decir de autorizada pluma, *“[s]i la igualdad se viola mediante un trato desigual injustificado, se da por sentado que el derecho a la igualdad de trato se ve afectado por la acción estatal o el trato prohibido del Estado por ser este arbitrario o irrazonable”* (SABA, Roberto, “Control de constitucionalidad y desigualdad estructural”, en SABA, Roberto, *Más allá de la igualdad formal ante la ley*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2016, p. 278).

Abordando los motivos justificantes de la solución postulada,

corresponde recordar que, en su interpretación del art. 16 de la Constitución nacional, la Corte federal ha zanjado el invariable criterio que la garantía de igualdad ante la ley radica en consagrar un trato legal igualitario a quienes se hallan en una razonable igualdad de circunstancias (Fallos 16:118; 95:327; 117:22; 124:122; 126:280; 137:105; 138:313; 151:359; 182:355; 199:268; 270:374; 286:97; 300:1084, entre muchos otros), lo que no impide que el legislador contemple de manera distinta situaciones que considere diferentes, en la medida en que dichas distinciones no se formulen con criterios arbitrarios, de indebido favor o desfavor, privilegio o inferioridad personal o clase, ni importen ilegítima persecución de personas o grupos de ellas (Fallos 115:111; 123:106; 127:167; 182:398; 236:168; 273:228; 295:455; 306:1560; 318:1256).

Por su parte, en el plano convencional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que el derecho a la igualdad y no discriminación abarca dos concepciones: una negativa relacionada con la prohibición de diferencias de trato arbitrarias, y una positiva relacionada con la obligación de los Estados de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados. En tal sentido, la adopción de medidas positivas se acentúa en relación con la protección de personas en situación de vulnerabilidad o en situación de riesgo (Corte IDH, Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349, p. 123).

Ciertamente, se dijo con precisión que la mayor parte de las fórmulas de igualdad encierran en más o en menos algún tipo de comparación entre dos personas, grupos de personas o situaciones, y que dicha comparación surge del reclamo de trato igualitario en dos sentidos: a) alguien que es tratado en forma diferente que otro, quiere ser tratado de la misma manera porque considera que no hay razones para ser tratado en forma diferente; o bien, b) alguien que es tratado igual que otros, considera que debe ser tratado en forma diferente porque hay una circunstancia relevante que justifica un trato diferenciado (cfr. CLÉRICO, Laura, y ALDAO, Martín, "Situación de mayor vulnerabilidad. El fallo 'García' sobre haberes previsionales y el carácter multidimensional del art. 75, inc. 23, CN: luces y sombras", *Derecho del Trabajo* 2019 (mayo), p. 1208, cita online: TR LA LEY AR/DOC/1455/2019).

Con base en esos lineamientos, a los fines de corroborar si la exigencia del aporte extraordinario a PIASESCHI y PETELIN guardaba o no compatibilidad con el derecho constitucional a la igualdad de trato, correspondía examinar si su comprobada especial situación resultaba merecedora de un trato preferencial en la ley de emergencia.

Tal como adelanté, el plexo normativo constitucional y convencional expresamente exigía dispensar a los actores un trato legislativo diferencial.

En efecto, cuadra resaltar que con la reforma de 1994, la Constitución reconoció la existencia de colectivos que, por su vulnerabilidad,

requieren de singular protección (niñez, mujeres, ancianos, personas con discapacidad) y la necesidad de legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad *real* de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos (art. 75, inc. 23).

Idéntica respuesta emana del plano convencional de los derechos humanos. En ese sentido, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, incorporada a nuestro ordenamiento jurídico mediante Ley 27360 (en vigor desde el 22/11/2017), consagró en su art. 4, inciso c, el deber del Estado Parte de adoptar todas las medidas, ya sea legislativas, administrativas, judiciales, presupuestarias y de cualquier otra índole, incluido un adecuado acceso a la justicia, que fueren necesarias para garantizar a la persona mayor un trato diferenciado y preferencial en todos los ámbitos.

Por su parte, el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como "Protocolo de San Salvador", aprobado por Ley 24658 (del 19/6/1996), en su artículo 18 estipuló que "*[t]oda persona afectada por una disminución de sus capacidades físicas o mentales tiene derecho a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad*".

Del mismo modo, la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por el Estado argentino mediante Ley 26378 (del 21/5/2008), y que ostenta rango constitucional por obra y gracia de la Ley 27044 (B.O. 22/12/2014), estableció que la persona discapacitada -y sus familiares- deben recibir la protección y la asistencia necesarias para gozar de sus derechos plenamente y en igualdad de condiciones. Además, con el fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes asumieron el deber de adoptar todas las medidas pertinentes para asegurar su realización mediante ajustes razonables (art. 5, inc. 3).

En similar tesitura se ha explayado el Constituyente entrerriano. Luego de erigir a la dignidad de la persona como el fundamento del orden político y de la paz social y declarar que los derechos humanos y las garantías establecidas por el orden jurídico vigente tienen plena operatividad (art. 15), elevó el derecho a la salud a la categoría de derecho humano fundamental (art. 19), aseguró a las personas con discapacidad la igualdad real de oportunidades (art. 21), y reconoció a los adultos mayores el pleno ejercicio de sus derechos, imponiendo al Estado el deber de protegerlos contra toda forma de violencia sobre su persona y sus derechos (art. 18).

Dispensarles un trato diferencial también resultaba consecuente con la inteligencia emanada de los pronunciamientos de sus máximos intérpretes.

Con cita de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, y luego de estimarlo como un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio adecuado de los

demás, la Corte supranacional sostuvo que, en materia de salud, las personas mayores tienen derecho a una protección reforzada y, por ende, exige la adopción de medidas diferenciadas, resaltando la importancia de visibilizar a las personas mayores como sujetos de derechos con especial protección y por ende de cuidado integral (Corte IDH, *Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349, párs. 118, 127 y 132).

En otro célebre precedente, la Corte Interamericana enfatizó "...que toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una *protección especial*, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos. El Tribunal recuerda que no basta con que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición general o por la situación específica en que se encuentre, como la discapacidad" (Corte IDH, *Caso Furlan y familiares vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párs. 134).

En ese mismo pronunciamiento, siguiendo a la Observación General No 5, párs. 10 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Corte supranacional sostuvo que la obligación de los Estados Partes de proteger a los miembros vulnerables de sus respectivas sociedades reviste una importancia más bien mayor que menor en momentos de gran escasez de recursos, y también, que se deben tomar en consideración las circunstancias particulares de las personas a las que se aplique una ley, por cuanto se debe tratar de forma diferente a personas cuya situación sea considerablemente distinta (párs. 216). Al decir del Máximo intérprete convencional, la presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducirlas o eliminarlas (párs. 268).

Por último, la Corte federal sostuvo que, a partir de la reforma constitucional de 1994, cobró especial énfasis el deber del legislador de estipular respuestas especiales y diferenciadas para los sectores vulnerables, con el objeto de asegurarles el goce pleno y efectivo de todos sus derechos (cfr. CSJN, "GARCÍA, MARÍA ISABEL C/ AFIP S/ ACCIÓN MERAMENTE DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD", sentencia del 26/3/2019, Fallos 342:411, considerando 15), aclarando en un precedente posterior que el envejecimiento y la discapacidad son causas predisponentes o determinantes de vulnerabilidad, ya que normalmente obligan a los concernidos a contar con mayores recursos para no ver comprometida seriamente su existencia y/o calidad de vida y el consecuente ejercicio de sus derechos fundamentales (CSJN, "GARAY, CORINA ELENA C/ ANSES S/ REAJUSTES VARIOS", del 7/12/2021, Fallos 344:3567).

Pues bien, escrutando el art. 6 de la Ley 10806 a la luz de la

hermenéutica desplegada, deviene prístino colegir su abierta incompatibilidad con el derecho a la igualdad de trato que asiste a PIASESCHI y PETELIN, toda vez que, si bien enuncia proteger al colectivo de jubilados más vulnerable, a la hora de cristalizar su respuesta sólo toma como parámetro el importe de sus ingresos, desconociendo otras condiciones de vulnerabilidad tanto o más objetivas que el valor nominal del haber, tales como la edad avanzada, la salud o la discapacidad.

Así lo ha reconocido la Corte nacional, al decir en un precedente ya citado, que la sola capacidad contributiva como parámetro para el establecimiento de tributos a los jubilados, pensionados, retirados o subsidiados, resulta insuficiente si no se pondera la vulnerabilidad vital del colectivo concernido. La falta de consideración de esta circunstancia como pauta de diferenciación tributaria supone igualar a los vulnerables con quienes no lo son, desconociendo la incidencia económica que la carga fiscal genera en la formulación del presupuesto de gastos que la fragilidad irroga, colocando al colectivo considerado en una situación de notoria e injusta desventaja (cfr. "GARCÍA", cit., considerando 17).

Ampliando sus consideraciones, agregó que el análisis integral de la capacidad contributiva implica que la equiparación de un jubilado en condiciones de mayor vulnerabilidad con otro que no se encuentra en esa situación, pasa por alto el hecho evidente de que el mismo ingreso no impactará de igual manera en un caso que en otro, insumiendo más gastos en el primero que en el segundo. Dicho de otro modo: la misma capacidad económica -convertida sin más por el legislador en capacidad contributiva- está destinada a rendir en ambos casos de manera diferente, desigualando en la realidad lo que el legislador igualó (cfr. "GARCÍA", cit., considerando 18). Como corolario de su observación, razonó que la omisión de disponer un tratamiento diferenciado para aquellos beneficiarios en situación de mayor vulnerabilidad que se encuentran afectados por medida restrictiva (en especial los más ancianos, enfermos y discapacitados), culmina por agravar la Constitución nacional (cfr. "GARCÍA", cit., considerando 23).

Del fallo en cita emana prístino un estándar perfectamente aplicable al presente: una ley restrictiva de derechos previsionales que no contemple las diferencias -estructurales o circunstanciales- que puedan presentarse al interior de las categorías y/o del colectivo destinatario de la misma, vulnera aquellos dispositivos constitucionales convencionalizados que obligan a dispensarles un trato diferencial.

Claro está, si la vulnerabilidad no es una característica apreciable en todos los sujetos y grupos por igual, sino que debe contextualizarse y evaluarse tras un examen que atienda los disímiles factores involucrados (cfr. VALENTE, Luis Alberto, "El nuevo derecho civil y ética de los vulnerables", en Revista anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP, año 2015, p. 19), pues entonces no puedo dejar de coincidir con la solución cimera, toda vez que, como bien afirma la más autorizada doctrina en opinión que

ciertamente suscribo y hago propia, las normas resultan interpelables si existe situación de vulnerabilidad y ésta no ha sido tomada como relevante en la interpretación y adjudicación de derechos (cfr. CLÉRICO y ALDAO, cit.).

En el caso, resultando comprobado que se trata de adultos de avanzada edad y que presentan fuertes compromisos en su estado de salud, la respuesta estatal que no presenta matices de frente a esas especiales circunstancias resulta una manifestación estatal violatoria del mandato constitucional que exige dispensarles un trato preferente y diferenciado. Al decir de la Corte, en el pronunciamiento citado, *"hacer prevalecer el principio de igualdad supone reconocer que es tan injusto gravar en distinta forma a quienes tienen iguales medios como imponer la misma contribución a quienes están en desigual situación"* ("GARCÍA", cit., considerando 10).

Las desventajas refractadas por PIASESCHI y PETELIN, en lugar de medidas restrictivas, requerían de acciones positivas para afrontar las asimetrías propias de la vulnerabilidad, tal como lo ha enfáticamente sustentado la Corte Suprema en el precedente anterior. Correspondía al legislador preguntarse si todos los jubilados con el mismo ingreso se encontraban en las mismas circunstancias o si existían condiciones especiales, basadas en un estado de mayor vulnerabilidad (producto de la avanzada edad u otras situaciones particulares como la discapacidad) que obligaban a distinguir unos de otros. De ello se sigue que, si el accionar de la Legislatura luce insuficiente, por no atender de manera específica y diferente la situación de mayor vulnerabilidad irradiada por los actores, emerge indubitable que su producto se presenta como una manifestación estatal incompatible con el mandato constitucional que obliga a compensar la real situación de desigualdad en la que estos se encuentran.

Por último, considero que, contrariamente a lo sostenido por la Abogacía estatal, las reglas del precedente "GARCIA" son perfectamente replicables en autos porque, como bien se encarga de aclarar en sus considerandos el Tribunal Címero, sus reglas no se circunscriben al campo tributario: *"la decisión que se adopta en la presente causa se enrola dentro de la jurisprudencia de esta Corte Suprema en materia de seguridad social, en las que el Tribunal se ha manifestado particularmente sensible a las cuestiones que atañen al resguardo de los créditos pertenecientes a la clase pasiva, grupo vulnerable e históricamente postergado, procurando con sus decisiones hacer efectiva la protección que la Constitución Nacional garantiza a la ancianidad (art. 75, inc. 23)"* (considerando 21).

21.3. Conclusión del escrutinio de legalidad

Ante la hipótesis singular planteada, aprecio que exigir a los actores el aporte extraordinario fijado por la ley de emergencia lesionaría gravemente sus derechos amparados constitucionalmente. Configurada la excepcional situación desventajosa de los pretendientes, suscribo la viabilidad de sustraer el caso del régimen legal previsto para la emergencia declarada, en tanto es inapropiado desentenderse de las circunstancias comprobadas que dan cuenta

de los serios padecimientos de los actores en materia de salud.

En definitiva, en el marco de la realidad fáctica y jurídica en la que debo expedirme, propongo al acuerdo acceder a la pretensión supérstite y declarar inaplicable a PIASESCHI y PETELIN lo dispuesto en el art. 6 de la Ley 10806.

22. RAZONABILIDAD DE LA MEDIDA

La solución propiciada en el considerando anterior torna inoficioso continuar con el escrutinio. No obstante, sólo a modo de obiter dictum, considero que los argumentos esgrimidos en el test de razonabilidad realizado al momento de conceder la medida cautelar -y que aquí correspondería dar por reproducidos- no han sido desvirtuados por las pruebas colectadas, motivo por el cual sus conclusiones conservan lozanía.

Solo resta decir que si, como enfáticamente exprime la Corte Suprema, *“el envejecimiento y la discapacidad -los motivos más comunes por las que se accede al status de jubilado- son causas predisponentes o determinantes de vulnerabilidad, circunstancia que normalmente obliga a los concernidos a contar con mayores recursos para no ver comprometida seriamente su existencia y/o calidad de vida y el consecuente ejercicio de sus derechos fundamentales”* (cfr. “GARCIA”, cit.), resulta lógicamente inconsistente con la vulnerabilidad irradiada por PIASESCHI y PETELIN reducir sus ingresos con el único propósito de cubrir el déficit del sistema previsional, tanto más si se aprecia que, en el marco de las emergencias, *“la protección de las capas vulnerables de la población es, precisamente, el objetivo básico del ajuste económico”* (cfr. “ASOCIACIÓN TRABAJADORES DEL ESTADO”, cit., considerando 11).

23. CONCLUSIÓN

Con basamento en las argumentaciones que anteceden, propongo al Acuerdo: 1) se declare abstracta la pretensión de declarar inconstitucional el art. 6 de la Ley 10806; 2) Se declare inaplicable a José Alberto PIASESCHI y José Jorge PETELIN la contribución extraordinaria dispuesta por el art. 6 de la Ley 10806.

24. COSTAS

Respecto a las costas, no encontrando mérito para apartarme del principio contenido en el art. 61 -a contrario sensu- de la Ley 8369, aplicable por expresa remisión del art. 54 de la LPC, corresponde imponerlas a las demandadas vencidas.

Así voto.

A SU TURNO LA SRA. VOCAL DRA. HILGERT DIJO: que adhiere al voto precedente.

A SU TURNO EL SR. VOCAL DR. LÓPEZ DIJO: que hace uso del derecho de abstención previsto en el art. 47 de la Ley 6902, texto según Ley 9234.

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

MARIANO ALBERTO LÓPEZ
PRESIDENTE
(ABSTENCIÓN)

FEDERICO JOSÉ LACAVAL
VOCAL de CÁMARA

FABIANA MARA HILGERT
VOCAL de CÁMARA SUPLENTE

Ante mí:

Alexandra Zardo Machado
Secretaria

SENTENCIA:

Concepción del Uruguay, 5 de septiembre de 2023.

VISTO:

Por los fundamentos del Acuerdo que antecede y lo dictaminado por el Ministerio Público Fiscal;

SE RESUELVE:

1. DECLARAR abstracta la pretendida declaración de inconstitucionalidad del art. 6 de la Ley 10806.

2. DECLARAR inaplicable a José Alberto PIASESCHI y José Jorge PETELIN la contribución extraordinaria establecida por el art. 6 de la Ley 10806, por los fundamentos brindados en los considerandos precedentes.

3. IMPONER las costas a las demandadas vencidas.

4. REGULAR los honorarios profesionales por la intervención en el presente a la Letrada de la parte actora, Dra. Ximena BERTOLANI, atendiendo a la labor profesional desarrollada, y el resultado obtenido, en la suma de PESOS CUATROCIENTOS DIEZ MIL (\$ 410.000,00 = 100 juristas) -cfr. lo dispuesto en los arts. 1, 3, 5, 12 y 93 y cs. Ley 7046 y Ley 10377-, no correspondiendo la regulación de honorarios de los letrados intervinientes por las demandadas atento a lo dispuesto en el art. 15 de la Ley 7046.

Regístrese y notifíquese conforme arts. 1 y 4 del Acuerdo General n.º 15/18 del Superior Tribunal de Justicia - Sistema de Notificaciones Electrónicas (SNE) y, oportunamente, archívese.

MARIANO ALBERTO LÓPEZ
PRESIDENTE
(ABSTENCIÓN)

FEDERICO JOSÉ LACAVA
VOCAL de CÁMARA

FABIANA MARA HILGERT
VOCAL de CÁMARA SUPLENTE

En igual fecha se registró. Conste.

Alexandra Zardo
Secretaria Suplente

Existiendo regulación de honorarios a abogados y/o procuradores, cumpliendo con lo dispuesto por la Ley 7046, se transcriben los siguientes artículos:

LEY 7046

Art. 28: NOTIFICACIÓN DE TODA REGULACIÓN. Toda regulación de honorarios deberá notificarse personalmente o por cédula.- Para el ejercicio del derecho al cobro del honorario al mandante o patrocinado, la notificación deberá hacerse en su domicilio real. En todos los casos la cédula deberá ser suscripta por el Secretario del Juzgado o Tribunal con transcripción de este Artículo y del art. 114 bajo pena de nulidad. No será necesaria la notificación personal o por cédula de los autos que resuelvan los reajustes posteriores que se practiquen por aplicación del art. 114.

Art. 114: PAGO DE HONORARIOS: Los honorarios regulados judicialmente deberán abonarse dentro de los diez días de quedar firme el auto regulatorio. Los honorarios por trabajos extrajudiciales y los convenidos por escrito cuando sean exigibles, se abonarán dentro de los diez días de requerido su pago en forma fehaciente. Operada la mora, el profesional podrá reclamar el honorario actualizado con aplicación del índice, previsto en el art. 29§ desde la regulación y hasta el pago, con más su interés del 8 % anual. En caso de tratarse de honorarios que han sido materia de apelación, sobre el monto que queda fijado definitivamente en instancia superior, se aplicará la corrección monetaria a partir de la regulación de la instancia inferior. No será menester justificar en juicios los índices que se aplicarán de oficio por los Sres. Jueces y Tribunales.

SECRETARIA, 5 de septiembre de 2023.

Alexandra Zardo
Secretaria Suplente

La presente se suscribe mediante firma electrónica -Resolución STJER N° 28/20, del 12/04/2020, Anexo IV-.