

Recurso Contencioso Administrativo Descuento En Haberes Jubilatorios Ley 11696

JURISPRUDENCIA

Recurso contencioso administrativo. Descuento en haberes

jubilatorios. Ley 11696 Se rechaza el recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción interpuesto en el que se cuestionaba la constitucionalidad de la ley 11696, que estableció un descuento en sus haberes como contribución solidaria.

Santa Fe, 7 de julio del año 2015. Considerando: 1. Surge de las constancias de la causa que, por sentencia de fecha 26/7/2013, la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 2 resolvió la improcedencia del recurso contencioso administrativo tendente a obtener la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 11.696 en sus artículos 1, 3, 11, 12, 14 y Anexo I, con costas en el orden causado (fs. 3/55). Contra aquel pronunciamiento interponen los actores recurso de inconstitucionalidad, con invocación de los tres incisos del artículo 1° de la ley 7055 (fs. 62/125). Entienden, que la Cámara al resolver como lo hizo dio preeminencia a normas locales en desmedro de la Constitución Nacional, cayendo la misma -por otro lado- en el vicio de arbitrariedad al no decidir cuestiones planteadas, prescindir de prueba relevante, contener un exceso ritual manifiesto en detrimento de la verdad jurídica objetiva, violar el principio de igualdad, hacer afirmaciones dogmáticas y falta de fundamentación suficiente. En cuanto a los agravios, dicen que la Cámara comienza recordando la excepcionalidad de la declaración de inconstitucionalidad de una ley y la presunción de legitimidad que esta ostenta, olvidando que cuando se trata de derechos humanos protegidos por la Constitución Provincial, Constitución Nacional y Tratados Internacionales (en el caso derechos a la movilidad jubilatoria, la integridad del haber de pasividad y a la razonable proporcionalidad con el haber del activo) dichas presunciones se neutralizan, y ello conduce a que el Estado debe demostrar que existía emergencia y que no había otra manera de conjurarla más que con la "contribución solidaria" que impone a activos y pasivos, y que el particular afectado en su derecho constitucional puede probar que la situación que provocó la emergencia se origina en la propia conducta del Estado que pudo evitar la exacción cuestionada. Sostienen que los ofende, que se convalide la facultad de la Provincia para dictar leyes de emergencia sobre cuestiones que no le pertenece, por cuanto la materia a que refiere la "contribución solidaria" impuesta a los pasivos no es propia de la organización del régimen previsional, sino "del derecho a los derechos humanos de carácter social de los recurrentes (movilidad jubilatoria, la integridad del haber jubilatorio y la razonable proporcionalidad con el haber del activo), y en esta 'materia', la competencia es delegada a la Nación". Dicen, que al exigir la sentencia impugnada que la magnitud de la "contribución solidaria" debe probarse caso por caso se transforma en arbitraria, ya que es incompatible con un adecuado servicio de justicia. Agregan que respecto a la confiscatoriedad de la contribución solidaria, es imprescindible computar dos factores: que no hubo aumentos a los pasivos y que la inflación impactó de lleno en el valor real del haber de pasividad, lo que está probado; sólo teniendo en cuenta la inflación desde enero a septiembre de 2002 (39,7%) el detrimento del haber supera el 60%. En cuanto a que la Cámara sostiene que el análisis del caso debe hacerse en el contexto en que la emergencia fue declarada y que los recurrentes debieron probar que la Provincia contaba con fondos suficientes para hacer frente al déficit de la Caja de Jubilaciones, niegan que exista una emergencia previsional que justifique la legislación de emergencia, ya que para ello deben analizarse las causas del desfinanciamiento del Ente público, y si éstas son ocasionadas por el propio Estado no puede pretenderse que el costo de este financiamiento lo soporte el jubilado o pensionado. En ese aspecto, reconocen que al dictado de la Ley 11.696 -24 de septiembre de 1999- había déficit en la Caja de Jubilaciones pero éste fue provocado deliberadamente por la propia Provincia. Manifiestan que se probó que ésta no hizo nada para cobrar el crédito que la Caja tenía por más de 100 millones de pesos; que con la franquicia otorgada a los activos que pudieron jubilarse por seis meses con las condiciones exigidas por la Ley 6915 y no por la Ley 11.373 que reducía considerablemente el haber, se generó un déficit anual de 96 millones de pesos; que la Provincia cedió a la Nación el 15% de los fondos que debía recibir por coparticipación (Acuerdo del 12/8/92 ratificado por la Ley Nacional 24.130) y luego se prorrogó ratificando el acuerdo de 1999 al 2001 (Ley 11.725) y en 2001 mientras sancionaba la ley de emergencia nueva (Ley 11.695) por el desfinanciamiento de la Caja aprobaba la Legislatura una nueva prórroga para seguir aportando el 15% de la coparticipación para que la Nación pague el déficit de las Cajas de otras jurisdicciones provinciales que fueron transferidas (Ley 25.400). Los ofende que el a quo afirme que no hay agravio constitucional en el trato de pasivos y activos y tampoco entre éstos entre sí conforme al monto de los haberes, cuando en el caso, se ha probado que los activos aportan casi la tercera parte de lo que aportan los pasivos, lo que no tiene justificación alguna porque el interesado en mantener la Caja es el activo dado que el pasivo es beneficiario de ésta y tiene la garantía de la Provincia. También entienden, que existe desigualdad de unos pasivos frente a otros, pues se toma como parámetro para formar las categorías la diferencia de haberes estableciendo escalas progresivas que sólo pueden aplicarse en impuestos, no en una contribución de naturaleza "solidaria".

Dicen, que tampoco pueden formarse categorías teniendo en cuenta si el subsistema correspondiente a determinados pasivos es deficitario o no, ya que carece de razonabilidad que un sector pague más que la generalidad porque pertenece a un grupo deficitario cuyo beneficiario no es el causante de esa situación. Ello, sin perjuicio que se trata para los recurrentes, de un impuesto y por ello resulta notoriamente inconstitucional. Remarcan que se planteó expresamente la intangibilidad de los haberes en pasividad de los magistrados y funcionarios del Ministerio Público del Poder Judicial en cuanto éstos tienen asegurado constitucionalmente la garantía de sus remuneraciones en términos tales que impide su disminución de "manera alguna", y que frente a ello, el a quo resolvió que este principio de intangibilidad no es aplicable en el caso, pues la exacción no es de carácter tributario, y que consiste en una aporte porcentual del haber para atender a la subsistencia del sistema no afectando de manera permanente su haber de pasividad sino de forma temporal. Dicha decisión los agravia, ya que la Cámara se basa en el artículo 88, inc. 3° de la Constitución provincial en cuyo último párrafo permite la reducción de haberes de magistrados siempre que sean generales, transitorios y aplicables a todos los poderes del Estado, omitiendo considerar que prevalece la Constitución Nacional que tiene un alcance más amplio. Por último, manifiestan que la sentencia recurrida por el remedio extraordinario contiene omisiones al no expedirse sobre la naturaleza jurídica de la "contribución voluntaria" impuesta por el ordenamiento impugnado que, para los recurrentes, no es simplemente una rebaja en el haber jubilatorio como pareciera entenderlo los sentenciantes. La Cámara, por auto nro. 632 del 14/11/2013, resolvió denegar la concesión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los actores, por considerar que los agravios que invocan los impugnantes no traducen sino la intención de reanudar un debate agotado en la instancia ordinaria y revelan tan sólo el disenso respecto de cuestiones de prueba e interpretación de normas, materias reservadas a los jueces de la causa, y en principio extrañas a la instancia de excepción. En definitiva, entiende el a quo, que no se observa que las causales de arbitrariedad articuladas en abstracto guarden alguna elemental conexión con la realidad del caso que justifiquen la apertura de la instancia extraordinaria (fs. 126/132). Dicha denegatoria motiva la presentación directa de la impugnante ante esta Corte (fs. 134/176).

3. Cabe señalar en primer término que no cabe subsumir el presente recurso en los incisos 1° y 2° del artículo 1° de la Ley 7055. Ello es así, atento a que dichos supuestos requieren la colisión entre una norma condicionante de la Constitución provincial y otra de jerarquía inferior, siendo la decisión favorable a esta última (inciso 1°) y en el sub examine no quedó demostrado que se haya puesto en tela de juicio la congruencia con la Carta Magna de preceptos de la referida jerarquía, ni tampoco que se hubiese cuestionado la inteligencia de un precepto constitucional y la decisión haya sido contraria al derecho o garantía fundada en él (inciso 2°). Antes bien, toda la sustancia recursiva está enderezada a cuestionar la interpretación del derecho aplicable que efectuó la Cámara en el caso concreto, más no a sustentar la falta de adecuación con la Carta Magna local. Por lo que cabe tener por reducido el ámbito del presente remedio extraordinario a la previsión estatuida por el inciso 3) del citado artículo, esto es: "violación del derecho a la jurisdicción". Sentado ello, es de señalar que la presente queja no ha de prosperar, por cuanto de la confrontación del memorial recursivo con el fallo de marras, surge que los agravios que los quejosos imputan al decisorio sólo trasuntan su mera disconformidad con los criterios expuestos por los jueces de la causa al decidir el caso sometido a su conocimiento, en el ejercicio de funciones propias, sin llegar a convencer que en esa tarea hubiesen desbordado el ámbito inherente a sus atribuciones. Entrando a los agravios en particular, en cuanto al fundado en que la Cámara convalidó la facultad de la Provincia de dictar normas de emergencia en materia cuya competencia ha sido delegada a la Nación, tal planteo carece de consistencia para demostrar la anunciada cuestión constitucional, pues del cotejo con la respuesta jurisdiccional brindada por el Órgano, no logran persuadir los quejosos que su crítica traspase el umbral de la mera discrepancia. En efecto, de la lectura de la sentencia surge que la Cámara encuadró el dictado de las leyes de emergencia dentro del poder de policía del Estado, y siendo ello así, razonó -acompañado de citas de doctrina y jurisprudencia- que su ejercicio es originario de los estados provinciales que se lo han reservado al momento de organizarse constitucionalmente. Haciéndose cargo, además, que ello no empece que su ejercicio pueda ser concurrente con el Estado Nacional, dentro de sus respectivas competencias, y que es indudable que la Provincia no puede declarar la emergencia en materias delegadas al Congreso Nacional, pero sí puede hacerlo en materias propias, como es, en el caso, la previsional. En esa línea, remitiendo a criterios fijados por este Tribunal, sostuvo que en autos se discute la constitucionalidad de una norma que, a los fines de corregir el desfinanciamiento provincial, dispuso la emergencia económica de la Provincia de Santa Fe, y específicamente la emergencia previsional, estableciendo disposiciones que en definitiva afectan el contenido normal de las relaciones entabladas entre el Estado provincial y sus sectores activo y pasivo; y que, por ello, instala dicha normativa en el ámbito del derecho público local; es decir, en el marco de atribuciones que le son propias. También la Cámara presta atención al mensaje 2200 del Poder Ejecutivo que remite a la Legislatura el proyecto de "emergencia económica de la Provincia de Santa Fe", donde refiere a las distintas circunstancias que justifican la declaración de emergencia y, específicamente, las que motivan la emergencia previsional, con un fuerte "impacto en las finanzas provinciales"; circunstancias que lo llevaron a tomar medidas de excepción que "operen como contención razonable del gasto público, por un lado, y operen como financiamiento adicional transitorio por el otro",

tendente a "procurar la subsistencia de sus instituciones, evitando el descalabro del Estado y la disolución social". Concluyendo, que las leyes jubilatorias provinciales son de derecho administrativo y de orden público, por lo que su sanción implica el ejercicio de uno de los poderes no delegados al Gobierno Federal, remarcando en ese aspecto, que la Constitución provincial establece que el Estado instituye un sistema de seguridad social, que tiene carácter integral e irrenunciable, correspondiendo a la Legislatura, en lo que ahora es de interés: arregar el pago de la deuda interna y externa de la provincia, dictar leyes de previsión social y en general, ejercer la potestad legislativa en cuanto se considere necesario o conveniente para la organización y funcionamiento de los poderes públicos y para la consecución de los fines de la Constitución, en el ejercicio de los poderes no delegados al Gobierno Federal. Las razones expuestas, avaladas por jurisprudencia del Máximo Tribunal Nacional y del local, acuerdan fundamento suficiente a la decisión arribada, realizada en el ámbito propio de los jueces de la causa, sin que los recurrentes se hagan debidamente cargo de que dicha opción, por su irrazonabilidad, habilite esta instancia de excepción, sino que tratan de hacer prevalecer su particular criterio interpretativo por sobre el efectuado por los sentenciantes sin lograr justificar que tales fundamentos sean ilógicos como para desmerecer descalificación constitucional. Resulta también inidóneo el reproche vinculado a que la Cámara sostuvo su decisión con fundamento en que los recurrentes debieron probar que la Provincia contaba con fondos suficientes para hacer frente al déficit de la Caja de Jubilaciones, toda vez que no aportan argumentos consistentes en orden a descalificar los fundamentos explicitados por el Tribunal en el fallo. Concretamente, la Cámara señaló que la Ley 11.696 declaró la emergencia de la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económico financiera de la Administración Pública Provincial, y dentro de tal declaración de emergencia, también declaró la emergencia previsional, por lo que la existencia de ésta última no puede analizarse aisladamente sino en el contexto en el cual fue declarada. Advirtió también que de conformidad al artículo 81 de la ley 6915, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia es financiada por Rentas Generales, por lo que para alegar la inexistencia de los hechos invocados como emergencia, los actores debieron acreditar que la Provincia contaba con fondos suficientes para hacer frente al déficit de la Caja, o que ésta no era deficitaria. Concluyendo en este aspecto que, por un lado, los recurrentes alegan la inexistencia de la emergencia previsional aportando pruebas sobre la situación de la Caja pero, por el otro, no acreditan que la crisis del sistema previsional sea ajena al déficit financiero de la Provincia o que, más allá de las irregularidades que puedan predicarse en el manejo de la Caja, ella excluya una situación de emergencia que ha tenido en cuenta el legislador al tiempo de sancionar la ley. Frente a esta línea de razonamiento, los comparecientes se limitan a insistir con los argumentos efectuados en la demanda contencioso administrativa, desprendiéndose así de su postulación nada más que el intento de reapertura del debate a fin de hacer prevalecer su propio enfoque en torno a lo que entendieron debió ser la decisión de la causa, lo que no es apto para operar la apertura de la vía extraordinaria. La Cámara para decidir como lo hizo, sostuvo que el análisis sobre la razonabilidad de la medida dispuesta por la ley cuya inconstitucionalidad se pretende, depende de la ponderación de diversas circunstancias, lo que requiere, por quien aduce su irrazonabilidad, la invocación y demostración de las razones que justificarían la descalificación por ese motivo y, en el caso, los actores no han demostrado la configuración del mencionado vicio acreditando que la aplicación de la contribución solidaria que disminuye su haber lo afecta de tal manera que la torne confiscatoria, lo que importaría haber probado en cada caso tal circunstancia, lo que no surge en autos. Agregando que, por el contrario, los porcentajes de descuentos progresivos por escalas establecidos en la ley no aparecen con un grado de incidencia tal en relación a los haberes que pueda sostenerse, sin más, que resulten confiscatorios; por el contrario, evidencian una forma de contribuir con criterio de justicia distributiva, que contemplando diferentes realidades, busca que cada uno en la medida de sus capacidades aporte al sostenimiento del sistema en su conjunto, sistema del que a su vez son beneficiarios. También el a quo analiza en su decisión, que los actores no han demostrado, sino solamente invocado de manera genérica, que los porcentajes de descuentos progresivos por escala establecidos por la ley, sobrepasen o vulneren el principio de la razonable proporcionalidad entre el haber del activo, también respecto de los cuales se estableció un aporte solidario. Como se advierte, del razonamiento seguido por los sentenciantes, surge que han efectuado una interpretación razonable de las constancias probatorias obrantes en la causa que no resultan revisable en esta instancia ni permiten que prosperen los agravios de la recurrente planteados a título de arbitrariedad, ya que como lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación "la doctrina de la arbitrariedad no tiene por objeto corregir fallos equivocados o que se consideren tales, sino que atiende solamente a supuestos de excepción en los que fallas de razonamiento lógico en que se sustenta la sentencia, o una manifiesta carencia de fundamentación normativa, impiden considerar el pronunciamiento apelado como un acto jurisdiccional válido" (Fallos: 304:279), pues su objeto no es abrir una tercera instancia para revisar decisiones judiciales. Los recurrentes también imputan omisión al decidir, al no expedirse el Tribunal sobre la naturaleza jurídica de la "contribución voluntaria" impuesta por el ordenamiento impugnado, olvidándose que la Cámara entendió que "no puede otorgarse a la contribución de emergencia naturaleza tributaria, pues la misma no reúne ninguno de los caracteres que requiere un tributo, sino que en el caso se ha establecido una contribución temporaria consistente en un aporte porcentual del haber para atender a la subsistencia del sistema, que contempla a

todos aquellos que se encuentren en determinada situación de prestación, no alcanzándole el principio de intangibilidad a aquellos pasivos que integrarían como ex magistrados del Poder Judicial, pues dicha contribución no afecta de manera permanente su haber de pasividad, sino tan sólo establece una contribución temporaria y con una finalidad de aporte al mantenimiento del sistema, fundado en razones de solidaridad, y para todos aquellos que se benefician del sistema previsional de la Provincia, no vulnerando por otra parte en la forma que fue establecido lo expresamente dispuesto por el art. 88, 3º párrafo de la Constitución Provincial". Enfrentados con esos fundamentos, el agravio de los recurrentes no puede considerarse tal, ya que al margen de su mayor acierto o error, lo sostenido por la Cámara es suficiente para sustentar lo resuelto y excluir la descalificación de la sentencia. Por consiguiente, la pretensión última de los impugnantes, tal como éstos la traen a revisión, es renovar un debate ya agotado en la instancia ordinaria y ajeno a la vía extraordinaria intentada, sin lograr demostrar de la manera que el caso lo requería los vicios que le imputa a la sentencia impugnada. La Cámara efectuó valoraciones que podrán no conformar a los recurrentes, pero en la medida que no se demuestre un apartamiento del derecho a la jurisdicción no puede descalificarse por inconstitucional. Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia de la Provincia resuelve: Rechazar la queja interpuesta. Regístrese, hágase saber y oportunamente remítanse copias al Tribunal de origen.- Roberto H. Falistocco.- Rafael F. Gutiérrez.- Mario L. Netri.- Eduardo G. Spuler.

015019E