




PODER JUDICIAL DE CÓRDOBA

**CAMARA CONT. ADMI. 3A NOM**

Protocolo de Sentencias

Nº Resolución: 108

Año: 2020 Tomo: 3 Folio: 891-921

EXPEDIENTE: 9278841 -  - BARLETTA, ALBERTA Y OTROS C/ CAJA DE JUBILACIONES, PENSIONES Y RETIROS DE CÓRDOBA - AMPARO (LEY 4915)

**SENTENCIA NÚMERO: CIENTO OCHO**

En la Ciudad de Córdoba, a tres días del mes de agosto de dos mil veinte, de conformidad a lo dispuesto por el Acuerdo N° 1629, Serie “A”, del seis de junio del corriente año, dictado por el Tribunal Superior de Justicia y por el Protocolo de Actuación para el Fuero Contencioso Administrativo establecido por Resolución de Presidencia N° 76, de fecha 8 de mayo del corriente año, las señoras vocales de la Cámara Contencioso Administrativa de Tercera Nominación, María Martha del Pilar Angeloz de Lerda y Cecilia María de Guernica, bajo la presidencia de la primera de las nombradas, proceden a dictar sentencia en los autos caratulados “**BARLETTA, ALBERTA Y OTROS C/ CAJA DE JUBILACIONES, PENSIONES Y RETIROS DE CÓRDOBA - AMPARO (LEY 4915)**” (Expte. N° 9278841, iniciado 11/06/2020) fijando las siguientes cuestiones a resolver:

**PRIMERA CUESTION:** ¿Es procedente la Acción de Amparo Ley N° 4915 intentada?

**SEGUNDA CUESTION:** Que pronunciamiento corresponde dictar?

En atención a lo dispuesto por el art. 379 del CPCC, segundo párrafo, aplicable por remisión del art. 17 de la Ley N° 4915, las señoras vocales votan conjuntamente.

**A LA PRIMERA CUESTION PLANTEADA LAS SEÑORAS VOCALES CECILIA MARÍA de GUERNICA Y MARIA MARTHA DEL PILAR ANGELOZ de LERDA, DIJERON:**

**I.-** Con fecha 11 de junio de 2020 comparecen los Sres. **Alberta Barletta, Elida Teresa Catalina**

**Bosco, Susana Esther Picot, Graciela Elena Bruno, María Isabel Oddone Ferrer, Vilma Norys Victoria Ferrero, Isabel María Cafferata Nores, María Clelia De Pando, Delicia Victoria Vilkas, Clara Margarita Gamond, Susana del Carmen Pérez, José Luis Rovaretti, Laura del Andacollo Ruiz y María Clara Ceballos**, por apoderados, interponiendo acción de amparo Ley N° 4915 en contra de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba, con motivo del dictado y/o aplicación de la Ley N° 10.694, en particular de los arts. 5, 29, 32 y especialmente del art. 35 ("APORTE SOLIDARIO" - REDUCCIÓN 20%), correlativos y concordantes, y normas complementarias, que resultan manifiestamente ilegítimos, ilegales, arbitrarios e inconstitucionales. Solicitan se declare la inaplicabilidad y/o inconstitucionalidad de la citada normativa en lo que es motivo de impugnación y se ordene a la demandada abonar la totalidad de sus haberes en su integridad.

Asimismo, en caso de producirse reducciones, descuentos y/o retenciones, peticionan su devolución, con más sus intereses y actualización monetaria desde que cada suma sea debida y hasta su efectivo pago.

Manifiestan ser titulares de dos beneficios previsionales, uno de jubilación y otro de pensión, y ambos otorgados por la Caja demandada y que, por los montos que perciben se aplicará, a los haberes correspondientes al mes de Mayo de 2020 y en lo sucesivo las disposiciones de la norma cuestionada. Así, puntualizan que el art. 35 de la nueva ley, que sustituye al art. 58 de la Ley N° 8024 (T.O. Dcto. N° 40/09) producirá la confiscatoria, arbitraria, ilegal, e inconstitucional reducción, descuento y/o retención efectiva e inmediata del porcentaje del 20% del haber acumulado; lo que se mantendrá en el tiempo de manera definitiva.

Agregan que, además, les será aplicado el art. 28 de la ley en cuestión, que sustituye el art. 46 de la Ley N° 8024, el que, al considerar como base la remuneración líquida del activo, producirá sobre los beneficios ya acordados una reducción en forma definitiva del haber previsional; reducción que se sumará a la ya aplicada por la Ley N° 10.333 (B.O. 23/12/15).

Añaden que, también, les será aplicado el artículo 32 de la Ley N° 10.694, que sustituye al artículo 51

de la Ley N° 8024 (Texto Según Ley N° 10.333) y establece que los reajustes de los beneficios tendrán efecto al mes subsiguiente del ingreso efectivo de los aportes y contribuciones correspondientes al mes en que se produjo la variación salarial. Consecuentemente, tales ajustes se llevarán a cabo a los dos meses de producido el incremento para el sector activo, lo cual no importará un mero "diferimiento" de la movilidad, sino lisa y llanamente una "confiscación", puesto que los incrementos acaecidos no se trasladarán con su acumulado (retroactivo) en esos meses pasados, sino recién "a partir" de los dos meses; es decir sólo para el futuro, perdiéndose la retroactividad.

Afirman que se encuentran en situación de vulnerabilidad, en razón de las circunstancias particulares que atraviesa cada uno, y en general por cuanto, conforme lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia de la Nación, tanto el envejecimiento como la discapacidad son causas determinantes de mayor vulnerabilidad, que obliga a los afectados a contar con mayores recursos para no ver comprometida su calidad de vida y su propia existencia. Citan jurisprudencia.

Analizan la admisibilidad formal de la vía elegida.

Relatan que de manera sorpresiva, sin previo aviso, sin audiencias públicas, sin análisis, ni participación de los afectados, en medio de una situación verdaderamente excepcional causada por la Pandemia Covid-19 y las medidas de Aislamiento Preventivo Social Obligatorio dispuestas por los Gobiernos Nacional y Provincial, se aprobó un sustancial cambio al sistema previsional cordobés, en un trámite ultra "expres" y con nulo cumplimiento del deber republicano por parte de la Legislatura.

Aseveran que esta reforma implica la aniquilación definitiva del 82% móvil establecido por la Ley N° 8024, y un nuevo cálculo que implica una reducción de los haberes jubilatorios del sector pasivo, sumado a un diferimiento de haberes, y en el caso particular, una drástica reducción del 20% de sus ingresos, significando una confiscación definitiva de los mismos, pese a haber sido otorgados por resoluciones firmes, afectando los derechos de propiedad, movilidad, proporcionalidad e irreductibilidad jubilatorias; garantías establecidas por los arts. 55 y 57 de la Constitución Provincial, y 14, 14 bis, y 17 de la Constitución Nacional, y en ausencia de declaración de emergencia.

Apuntan que la normativa impugnada, por su origen, deviene manifiestamente ilegal, ilegítima,

arbitraria e inconstitucional. Que el denominado "APORTE SOLIDARIO" del VEINTE POR CIENTO (20%) establecido por el art. 35 constituye lisa y llanamente un gravamen sobre sus ingresos que, en cuanto tal, resulta competencia del Estado Federal (arts. 4, 17, 75 incs. 2, 12, C.N.); agregando que si se considerara que se trata de un impuesto de competencia provincial, igualmente su imposición es inconstitucional al requerir el art. 106 de la Constitución Provincial el procedimiento de "DOBLE LECTURA" y "AUDIENCIA PÚBLICA".

Añaden que la Ley N° 10.694 constituye una violación del Convenio de Armonización Previsional N° 83/02, celebrado entre el Estado Nacional y la Provincia de Córdoba con fecha 13/12/2002, aprobado por Ley provincial N° 9075 (B.O. 30/12/2002), siendo en tal sentido abiertamente inconstitucional, por no respetar la Cláusula Octava del Convenio y el art. 2° de la Ley N° 9075; ni la Cláusula Quinta, punto 1.g) del convenio, en la que se establece el concepto de remuneración; como tampoco la Cláusula Primera que dispone la adhesión de la Provincia a las Leyes N° 24241 y N° 24463.

Destacan que en modo alguno la Provincia de Córdoba puede alterar sus términos por tratarse de un acuerdo interjurisdiccional, que tiene jerarquía supra legal conforme el art. 161 de la Constitución de la Provincia. Cita jurisprudencia.

En cuanto a sus efectos, sostienen que la normativa cuestionada producirá lesiones y restricciones, gravísimas e irreparables a derechos y garantías reconocidos por las Constituciones de la Nación y de la Provincia:

a) Vulneración de la garantía de irreductibilidad de haberes previsionales -art. 57 de la Constitución Provincial- por la confiscatoria reducción del 20% del haber acumulado (art. 35), sumada a la definitiva del haber en virtud del art. 28 ib., y al diferimiento de la movilidad establecida en el art. 32 ib.

b) Perforación del "núcleo duro previsional", conforme la doctrina creada pretorianamente por el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba a partir de la causa "BOSSIO" (Sentencia N° 08/2009), ya que al llevar a sus beneficios previsionales a dicho "límite", con el brutal descuento del veinte por ciento y el diferimiento de la movilidad, se perforaría íntegramente el "...límite infranqueable

fuertemente adquirido por las normas constitucionales, que no cede por razones de emergencia”.

c) Violación de la garantía de proporcionalidad con la remuneración del trabajador activo (art. 57 de la Constitución Provincial - art. 14 bis C.N.); colisionando abiertamente con la doctrina sentada por la CSJN en autos “Sánchez”, “Badaro”, “Ellif” y “Bilotte”, ya que la reducción dispuesta no guarda correlato con recorte alguno de los haberes en actividad.

d) Violación del derecho de propiedad, por cuanto los beneficios acordados ya fueron incorporados a su patrimonio, consolidándose su derecho; vulnerándose también la confianza legítima en el mantenimiento de su situación jurídica.

e) Violación de los principios de solidaridad contributiva y equidad distributiva (art. 55 C. P.) y el derecho de igualdad (art. 16 C.N.), ya que entienden que no existe justificativo legal constitucional alguno que avale que los pasivos continúen realizando aportes para sostener el sistema, los que fueron realizados en su vida activa, conforme el principio de solidaridad intergeneracional.

Enfatizan que la Ley N° 10694 dispone una disminución en forma arbitraria sólo a unos pocos pasivos, lo que atenta contra el derecho de igualdad, implicando discriminación.

f) Violación del principio de progresividad o desarrollo progresivo en materia previsional.

Denuncian violación a los compromisos internacionales asumidos mediante la suscripción de distintos tratados, que detallan.

Finalmente, señalan que la invocada dificultad estructural e inviabilidad financiera del sistema previsional, plasmada en el mensaje de la Ley N° 10.694 es inaceptable, ya que resulta contradictoria a lo expuesto en oportunidad de la Ley N° 10333, en que se afirmó que con esa reforma se daba solución definitiva al déficit de la Caja. Que también se contradice con la Ley N° 10.395 que deroga la asignación directa de fondos a la entidad previsional oportunamente dispuesta por Ley N° 10077 y con la drástica reducción de aportes personales y contribuciones patronales decidida por el Ejecutivo Provincial, todo lo cual ha provocado el mentado desfinanciamiento.

Apuntan que, por otra parte, la Ley N° 10694 no ha declarado emergencia alguna. Que, aún en tal caso, la jurisprudencia de la Corte Suprema Nacional y la doctrina destacan invariablemente como

primer requisito habilitante del estado de emergencia "que medie un auténtico estado de necesidad, es decir una realidad fáctica excepcional ("Ghiraldo", Fallos 202:456 y sus citas)", porque de lo contrario nos encontraríamos frente a una "invocación espuria" de la emergencia, que es lo que ocurre "cuando no está real y definitivamente en juego la perdurabilidad del sistema o amenaza el caos social". Invoca doctrina de la CSJN al respecto.

Resaltan que tampoco se ha establecido un plazo de vigencia de las medidas que dispone, siendo la confiscación total y definitiva.

Formulan planteo de inconstitucionalidad por afectación de los derechos de propiedad (art. 14 y 17 C.N), de gozar de los beneficios de la seguridad social en su integralidad y movilidad, proporcionalidad, irreductibilidad e irrenunciabilidad de los haberes previsionales (art. 14 bis C.N, 55, 57 Const. Prov.), de los principios de legalidad (art. 18 y 19 C.N y 39 y 40 de la Const. Prov.), supremacía constitucional (art. 30 y 31 de la C.N.), de progresividad de los derechos humanos (art. 75, inc. 23 C.N.).

Solicitan con carácter de urgente y como medida de no innovar, hasta tanto se dicte sentencia definitiva, se ordene a la Caja demandada a abstenerse de aplicar en lo sucesivo sobre sus haberes la Ley N° 10.694, en especial de realizar reducciones, quitas o descuentos y que, en caso de efectuarlos, se proceda a su automática restitución.

Hacen reserva del Caso Federal y piden, en definitiva, se haga lugar a la demanda por los fundamentos expuestos, con costas.

**II.-** Admitida la demanda, citada y emplazada la demandada, ésta comparece con fecha 18/06/2020 manifestando que el planteo efectuado por los actores sobre el aporte solidario consagrado en el artículo 35 de la ley en cuestión, resulta prematuro, toda vez que no se aplicó por no encontrarse reglamentada la Ley N° 10.694.

Explica que recién ahí se podrá conocer de forma certera el grado o porcentaje de eventual afectación, y su traducción a números concretos a los fines de poder ponderar la existencia o inexistencia de verosimilitud del derecho invocado y del peligro en la demora, por lo que deberá esperarse

necesariamente hasta su reglamentación, de lo que surge que la pretensión deducida resulta prematura.

**III.-** Con fecha 26/06/2020, comparecen los amparistas, nuevamente, solicitando la inaplicabilidad y/o inconstitucionalidad del Decreto Reglamentario N° 408/20, en cuanto el mismo mantiene las mismas afectaciones de derechos que las denunciadas en el escrito inicial.

Hacen saber que en el caso particular y de acuerdo a los montos acreditados mediante los recibos de haberes obrantes en autos se producirá una reducción del 20% sobre el haber de pensión liquidado por la Caja.

Destacan que incluso el Decreto N° 408/2020 vuelve aún más inequitativo y regresivo e ilegal el "Aporte Solidario", ya que al establecerse una escala de reducción entre el 5% y el 20%, de acuerdo a la relación entre los ingresos percibidos fuera del régimen de la Caja y el haber previsional liquidado por la Caja, se beneficia paradójicamente a quienes perciben mayores ingresos. Ejemplifican.

Apuntan que consideración aparte merece la reglamentación contenida en el inc. 6 del art. 58 de la Ley N° 8024, que establece que *"En el supuesto de acumulación de beneficios acordados por la Caja, el aporte solidario será del veinte por ciento (20%) y se aplicará sobre los haberes de pensión."* Lo que se justifica en del Decreto N° 408/2020 sosteniendo que *"...cuando se trata de la percepción simultánea de dos beneficios acordados por la Caja, el descuento se aplique sobre el haber de pensión, atento su carácter subsidiario y accesorio respecto de la jubilación..."*

Resaltan que tal afirmación carece de todo sustento. Caracterizar al beneficio de pensión como "subsidiario y accesorio", desconoce la realidad, la situación particular de cada hogar y familia en relación a la entidad de los ingresos que aportaba el/la causante en cada caso, y sobre todo "...la finalidad TUITIVA Y SUSTITUTIVA DEL DERECHO A PENSIÓN, propia de toda tutela previsional..." que ha sido destacada reiteradamente por el T.S.J. en autos caratulados: "PERALTA, CONSTANCIA MARGARITA ... (Sent. N° 91/2016).

Advierten que la norma agravia a la mujer y carece de perspectiva de género, atento a que según la información pública que se obtiene de la página web de la demandada, el 80% de las pensiones se encuentran en cabeza de mujeres, de manera tal que al reglamentarse el art. 58 de Ley N° 8024 T.O.

Dcto. N° 407/20 las beneficiarias mujeres serán las que deban tolerar mayores recortes, en cuanto a cantidad, al monto del recorte y porcentaje sobre el total de sus ingresos.

Remarcan que esta norma desconoce por completo la protección constitucional, tanto provincial -art. 57- como nacional -art. 14 bis- que dispensa igual trato tanto a las jubilaciones como a las pensiones.

**IV.-**Emplazada la demandada a producir **informeen los términos del art. 8 de la Ley N° 4915**, ésta evacua el traslado con fecha 07/07/2020 solicitando su rechazo, con costas según ley.

**Plantea, en forma preliminar, que** la vía procesal intentada resulta formalmente inadmisibile, en la medida que no se verifican los requisitos exigidos en los arts. 43 de la Constitución Nacional y 48 de la Constitución Provincial, configurándose las causales de inadmisibilidad previstas en el art. 2 de la Ley N° 4915, conforme la jurisprudencia que cita a continuación y los argumentos que desarrolla.

Resalta que habiéndose publicado en el Boletín Oficial de fecha 19/06/20 el Decreto N° 408/20, reglamentario de la Ley N° 8024 -modificada por la Ley N° 10694 (Texto Ordenado por Dcto. N° 407/2020)-, la situación de los accionantes debe analizarse bajo el prisma de esta nueva normativa, pues sus disposiciones reglamentarias influyen considerablemente sobre los alcances de la medida contenida en el art 35 de la Ley N° 10.694.

Remarca que todos los actores perciben simultáneamente dos beneficios (jubilación y pensión) acordados por su Institución y que, para analizar la situación previsional de cada uno, se tomó la liquidación de haberes de mayo -documental acompañada por la parte actora-, y, de esta manera, se calculó el porcentaje efectivo en el que se verá disminuido su haber en concepto de aporte solidario por aplicación del art. 58 Dcto. N° 408/2020 reglamentario de Ley N° 8024, modificada por Ley N° 10.694 (T.O. Dcto. N° 407/2020), la que se materializó con los haberes de junio del corriente año y que acompañan al presente.

En este sentido, destaca que:

La Sra. Alberta Barletta es titular del beneficio de jubilación N° 0124-074.169, cuyo haber básico al mes de mayo/2020 asciende a la suma de \$ 129.865,59; y de un beneficio de pensión N° 0124-001.038, cuyo haber básico al mismo período, asciende a la suma de \$ 19.640,03.



La Sra. Elida Teresa Bosco es titular de un beneficio de jubilación N° 0124-065.900, cuyo haber básico al mes de mayo/2020 asciende a la suma de \$ 100.297,59; y de un beneficio de pensión N° 0124-020.190 con un haber de \$ 97.488,37.

La Sra. Susana Esther Picot es titular de un beneficio de jubilación N° 0124-078.653, cuyo haber básico al mes de mayo/2020 asciende a la suma de \$59.375,77; y de un beneficio de pensión N° 0124-126.873, que por el mismo periodo, percibió la suma de \$ 71.280,51.

La Sra. Graciela Elena Bruno, titular de beneficio de Jubilación N° 0124-066.865, cuyo haber básico al mes de mayo/2020 asciende a la suma de \$ 81.889,77; y de un beneficio de pensión N° 0124-007.873, cuyo haber, a mayo/2020, fue de \$ 28.898,83.

La Sra. María Ferrer Oddone es titular del beneficio de jubilación N° 0124-101.072, cuyo haber básico al mes de mayo/2020 fue de \$ 130.117,48; y de un beneficio de pensión N° 0124-020.041, cuyo haber, a la misma fecha, fue de \$ 17.354,19.

La Sra. Vilma Norys Ferrero es titular del beneficio de jubilación N° 0124-029.791, cuyo haber básico al mes de mayo/2020 asciende a la suma de \$ 34.048,03; y de un beneficio de pensión N° 0124-192.394, por el que percibió en igual período la suma de \$ 81.247,06.

La Sra. Isabel Cafferata Nores es titular de un beneficio de jubilación N° 0124-108.356, con un haber básico al mes de mayo/2020 por la suma de \$ 83.501,31; y de un beneficio de pensión N° 0124-135.449, por la suma de \$ 45.545,06, en igual período.

La Sra. María Clelia De Pando es titular de un beneficio de jubilación N° 0124-100.279, con un haber básico al mes de mayo/2020 por la suma de \$ 119.408,16; y de un beneficio de pensión N° 0124-016.824, por la suma de \$ 46.590,73, por igual período.

La Sra. Victoria Delicia Vilkas es titular del beneficio de jubilación N° 0124-064.749, cuyo haber básico al mes de mayo/2020 fue de \$95.804,95; y de un beneficio de pensión N° 0124-007.598, cuyo haber a la misma fecha fue de \$70.001,99.

La Sra. Clara Margarita Gamond es titular del beneficio de jubilación N° 0124-094.891, cuyo haber básico al mes de mayo/2020 fue de \$ 47.151,19; y de un beneficio de pensión N° 0124-020.997, cuyo

haber a la misma fecha fue de \$ 64.366,19.

La Sra. Susana Del Carmen Pérez es titular del beneficio de jubilación N° 0124-089.932, cuyo haber básico al mes de mayo/2020 fue de \$ 57.413,09; y de un beneficio de pensión N° 0124-031.848, cuyo haber a la misma fecha fue de \$ 130.238,91.

El Sr. José Luis Rovaretti es titular del beneficio de jubilación N° 0124-146.674, cuyo haber básico al mes de mayo/2020 fue de \$ 92.399,27; y de un beneficio de pensión N° 0124-148.765, con un haber básico de \$ 53.973,60 por igual período.

La Sra. Laura Ruiz es titular del beneficio de jubilación N° 0124-111.363, cuyo haber básico al mes de mayo/2020 fue de \$ 33.245,19; y de un beneficio de pensión N° 0124-205.834, con un haber básico de 139.165,56, por idéntico período.

Por último, la Sra. María Clara Ceballos, quien es titular de un beneficio de jubilación N° J-0124-054.732, cuyo haber básico al mes de mayo/2020 ascendió a la suma de \$ 49.246,44; y de un beneficio de pensión N° P-0124-021.356 que a esa misma fecha ascendió a la suma de \$ 94.397,88.

Observa que de las situaciones previsionales descriptas resulta que, para el caso, es de aplicación la previsión del apartado 6 del art. 58 del Decreto Reglamentario, por lo que el aporte solidario del 20% será aplicado sólo sobre el haber de pensión -atento su carácter subsidiario y accesorio respecto de la jubilación-.

Precisa que sumados ambos beneficios, la disminución real sobre el total de los ingresos percibidos representa: un 2,62% en el caso de la Sra. Barletta; un 9,85% para la Sra. Bosco; un 10,91% para la Sra. Picot; un 5,21% para la Sra. Bruno; un 2,35% para la Sra. Oddone; un 14,09% para la Sra. Ferrero; un 7,05% para la Sra. Cafferata Nores; un 5,61% para la Sra. De Pando; un 8,44% para la Sra. Vilkas; un 11,54% para la Sra. Gamond; un 13,88% para la Sra. Pérez; un 7,37% para el Sr. Rovaretti; un 16,14% para la Sra. Ruiz y un 13,14 % para el caso de la Sra. Ceballos. Advierte que, en el caso de las Sras. Ferrero, Vilma Norys y Gamond, Clara Margarita, se aplicó el tope de los seis haberes mínimos.

De forma preliminar e introductoria enuncia algunos antecedentes y efectúa consideraciones referentes

a la sustentabilidad del sistema previsional de Córdoba y a los fundamentos de la reforma dada por la Ley N° 10694.

Hace referencia, en primer lugar, al contexto fáctico-normativo del dictado de la Ley N° 10.694 y señala que si bien reivindica la vigencia de los principios tradicionales que informan al derecho previsional, varios de los cuales se citan como fundamento de los agravios constitucionales invocados en la presente acción.

En segundo lugar, hace referencia a la profundización de la debilidad estructural del Sistema Previsional de Córdoba, que se enfrenta al desafío de introducir reformas estructurales que contrarresten los efectos adversos que el contexto demográfico y el envejecimiento de la población ejercen sobre su ecuación económica actual y futura.

Formula una reseña histórica de la situación financiera de la Caja que llevó a que, en la actualidad, el ritmo de ingreso de nuevos jubilados sea muy superior a la expansión de la población total, es decir, quienes a través de sus impuestos financian el sostenimiento del Estado provincial, incluyendo la Caja de Jubilaciones. Concluye que las proyecciones indican que esta desincronización, que opera muy negativamente sobre la sustentabilidad del sistema previsional, se mantendrá durante los próximos años.

En tercer lugar, refiere a las implicancias financieras del deterioro de los parámetros demográficos; esto es, que la falta de paridad entre aportantes y beneficios, sumado a tasas de sustitución de salarios elevadas, se traduce, necesariamente, en la insuficiencia de recursos genuinos (aportes y contribuciones) para financiar el gasto.

Seguidamente, defiende la constitucionalidad de la normativa de que se trata, ocupándose puntualmente de los artículos cuestionados en autos.

Respecto de la norma contenida en el art. 35, analiza su hermenéutica a la luz de la doctrina judicial y legislación comparada; y recuerda la reiterada doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el sentido de que la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal es un acto de suma gravedad institucional, que cita.

Puntualiza que se trata de una norma previsional, no tributaria, y, por tanto, no alcanzada por las disposiciones del art. 106 de la C.P.

Analiza los preceptos constitucionales en materia de seguridad social que el accionante considera lesionados: arts. 55 y 57 de la Constitución Provincial, que consagran los principios rectores de la seguridad social en el ámbito provincial. Advierte que ninguno de estos preceptos constitucionales ha sido vulnerado con motivo de la modificación en las reglas de compatibilidad por acumulación de beneficios o ingresos. Que, en efecto, la norma bajo análisis no constituye un precepto legal aislado, sino que se enmarca dentro del Programa de Fortalecimiento de la Solidaridad y Sostenibilidad del Sistema Previsional de la Provincia de Córdoba establecido en el artículo 1° de la precitada ley, en base a los principios de equidad, solidaridad y justicia social.

Respecto de las objeciones sustanciales sostenidas por la accionante en relación a los límites de la acumulación de haberes contenida en la norma en cuestión, destaca que se trata de una medida fuertemente arraigada en todos los sistemas previsionales de reparto, fundada en el principio de solidaridad. Reseña la evolución del tratamiento que se ha dado a la acumulación de beneficios previsionales en la ley provincial, del que surge que desde 1934 se han puesto límites a la acumulación de beneficios, los que han ido variando con las distintas reformas, que cita.

Que lo mismo sucede en el orden nacional, artículo 79 de la Ley N° 18.037; cuya aplicación ha sido convalidada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, expidiéndose sobre sus alcances en la causa “Pastorino” (Sentencia de fecha 14/10/2008). De este fallo destaca que la corte afirma que “el derecho originario renace en toda su extensión y la acumulación de las pensiones tiene como único tope el de los arts. 55 y 79 de la Ley N°18.037”.

Por último advierte que en la legislación previsional del derecho comparado de diversos países del mundo se contempla la existencia de topes o límites de acumulación para quienes perciben un beneficio jubilatorio; en sustento de esta afirmación acompaña un cuadro elaborado sobre la base de un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos que ilustra el modo en que las diversas legislaciones extranjeras limitan la pensión por sobrevivencia para los supuestos de

conurrencia con una jubilación.

Finalmente, respecto de la validez constitucional de esta norma, agrega que la misma tampoco violenta el Convenio de Armonización Previsional, y con ello el principio de jerarquía normativa consagrado en el art. 161 de la Constitución Provincial, toda vez que las medidas adoptadas en relación a la compatibilidad por acumulación de beneficios o de beneficios con ingresos, al régimen de movilidad y a la metodología del cálculo del haber, constituyen materias ajenas a lo que fuera objeto de acuerdo (Cláusula Primera en concordancia con Cláusula Quinta de aquél).

En respuesta al ataque formulado por los amparistas con fundamento en la presunta violación al núcleo duro previsional, expresa que parten del error de considerar que la doctrina sentada en “Bossio...” y “Pipino...” puede trasladarse del supuesto de quien goza de un sólo beneficio previsional -en cuyo marco fue construida-, al supuesto del que goza de beneficios previsionales acumulados o de ingresos de otra índole acumulados a un beneficio previsional; ya que aquella tiende a resguardar a quien cuenta con un único medio para mantener el nivel de vida similar al que tenía en actividad.

Añade que la aplicación de esta doctrina al supuesto de acumulación conllevaría una clara violación del derecho y de la garantía constitucional de igualdad, en razón de no distinguir situaciones que en sí mismas son claramente diferentes, sometiéndolas, en cambio, a un tratamiento idéntico y uniforme, con grave afectación, además, del principio rector del derecho previsional de “Sustitutividad”, que desarrolla a continuación.

Advierte que de mantenerse y de aplicarse invariablemente y sin distinguos la doctrina bajo análisis a los dos supuestos diferenciados precedentemente, como si fueran situaciones idénticas, se vulneraría el Principio de Sustitutividad que preside la lógica prestacional en materia previsional, ello en tanto que, de esa forma, se estaría garantizando al titular de los beneficios acumulados entre sí o con otros ingresos, una situación económica mejor a la que gozaba en actividad.

Añade que, insistir una y otra vez con la lógica de “los aportes” efectuados, es interpretar falazmente las bases distributivas (art. 55 Const. Pcial.) y no conmutativas del sistema de reparto; que en este

sentido se ha pronunciado el Procuración General de la Nación (S.C. G. n° 823; L. XXXIX). Destaca que en el mismo precedente y en relación al Derecho a la Igualdad, sostuvo “la distinción concretada en los artículos impugnados no importa una discriminación reprochable, toda vez que no se advierte arbitrario pautar soluciones diversas para situaciones diferentes, tomando como eje del distingo un elemento por demás objetivo como es el monto que en definitiva se cobrará, a partir del supuesto de la acumulación de los beneficios inherentes, en principio, a personas diversas”.

Reitera que, en definitiva y con sustento en los fundamentos hasta aquí expresados, puede concluirse que la Ley N° 10.694 resulta absolutamente congruente en cuanto, por una parte, y receptando la doctrina del núcleo duro previsional, establece en su artículo 29 que el porcentaje de la jubilación ordinaria equivale al 82% de las remuneraciones consideradas, deducido el aporte personal jubilatorio que en cada caso corresponda -tal como fuera aplicado para calcular cada uno de los beneficios que acumulan los amparistas-; y por otra parte y para los supuestos de acumulación de más de un beneficio o de un beneficio con otro ingreso, establece un tope a la acumulación de hasta un ochenta por ciento (80%) -por aplicación de la reducción de hasta un veinte por ciento-, siempre que la sumatoria de ambos beneficios o del beneficio y los ingresos extras supere el equivalente a seis (6) haberes jubilatorios mínimos, porcentaje éste que el art. 58 del nuevo Decreto Reglamentario de la Ley N° 8024 (Dcto. N° 408/20) gradúa en escala progresiva de 0 a 20 %, conforme al quantum del haber acumulado.

Afirma que en este último supuesto no se está incurriendo en una “discriminación reprochable”, ya que lo que hace es pautar una solución distinta para situaciones diversas, tomando como eje para efectuar la diferenciación el monto que se cobrará, en definitiva, como resultado de la acumulación de beneficios por una persona; por lo que la medida no resulta ilegítima ni irrazonable, sino antes bien, todo lo contrario.

Respecto de los fundamentos de la modificación del régimen de movilidad, advierte que la modificación introducida por el art. 32 de la Ley N° 10.694 al art. 51 de la Ley N° 8024, obedece a elementales razones de programación financiera, por la necesidad de fortalecer la sustentabilidad del

sistema y dotarlo de previsibilidad y organización. Que ha sido dictada en estricto cumplimiento de las normas constitucionales que prevén la movilidad del haber previsional, así como apoyada en la jurisprudencia de antigua raigambre de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que ha rechazado tanto la pretensión de inmovilidad normativa como avalado las facultades del legislador de diseñar y modificar los mecanismos de ella, sin que tal conducta pueda ser encuadrada como violación a derecho adquirido alguno.

Cita las normas que reglamentan el régimen de movilidad de la Ley N° 8024. Indica que la reglamentación prevé que, previo aplicar la movilidad a los haberes jubilatorios del aportante, se debe verificar la correspondencia entre los nuevos valores abonados en concepto de remuneración a los activos y los mayores aportes y contribuciones consecuentemente efectuados. Que en caso de detectar que el pago de éstos últimos resulta menor, a fin de evitar el desfinanciamiento del sistema, la movilidad es ajustada para no superar el monto de los aportes, calzando éstos últimos con las erogaciones.

Que, en consecuencia, la nueva oportunidad de liquidación y de recepción de la movilidad es congruente con el sistema descrito y resulta más conveniente e idóneo, toda vez que permite planificar con alguna anticipación las erogaciones a efectuar en concepto de jubilaciones, así como contar con los recursos provenientes de aportes en los valores correctos.

Invoca el criterio sentado por la Corte en “Chocobar...” (27/12/96), entre otras, en relación a la importancia de la sustentabilidad financiera de los sistemas previsionales; de la necesaria correlación entre los aportes de los activos y la movilidad; de la importancia de poder prever las erogaciones y organizarlas.

Desarrolla la ausencia de derecho a la inmovilidad normativa y la inexistencia de derecho adquirido con relación al sistema de movilidad, con sustento en reiterada doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que enumera, de la que surge que “El derecho adquirido lo es a que se respete la situación de jubilado o retirado y no a que su haber siga siendo determinado por las mismas reglas vigentes al tiempo de concederse el beneficio, ya que nadie tiene un derecho adquirido al

mantenimiento de leyes o reglamentaciones o a la inmovilidad normativa” (Fallos 311:1213 CSJN).

Defiende la constitucionalidad y razonabilidad de la norma a la luz de la jurisprudencia y explica que la Corte ha sostenido que, en la medida que la Constitución no ha dado pautas concretas de aplicación de la movilidad, su instrumentación operativa constituye una atribución que recae en cabeza del legislador a quien le compete establecer, entre otros aspectos, el método de movilidad y la periodicidad de las actualizaciones (Fallos: 295:674), ratificado por “Badaro...”, entre otros.

Añade que al ingresar en el análisis de la razonabilidad de la norma cuestionada por los accionantes, se advierten dos facetas vinculadas recíprocamente que, por cuestiones metodológicas, resulta conveniente exponer de manera separada: Por una parte, la razonabilidad de la norma en su adecuación al ordenamiento jurídico (arts. 5 y 174 de la Constitución Provincial y 14 bis de la Constitución Nacional); y por otra parte, la razonabilidad de la medida en el contexto fáctico en el que ésta fue establecida y sobre el cual está destinada a regir. Conceptos que desarrolla a continuación.

Advierte que la Constitución de Córdoba establece que el sistema de seguridad social provincial debe estructurarse atendiendo a “la solidaridad contributiva” y la “equidad distributiva” (como aquella contrapuesta a la “justicia conmutativa”, que importa una igualdad aritmética en el intercambio).

Que es a la luz de los principios citados que la ley encuentra su verdadero significado y alcance.

Ingresa, a continuación, en la valoración de las circunstancias que han condicionado la génesis de la disposición legal cuestionada, haciendo hincapié en el análisis de la razonabilidad del método de movilidad diseñado, el contexto en el cual el mismo es dictado y la finalidad global de la norma general dictada.

Menciona que, como antecedente, el sistema de movilidad introducido por la Ley N° 6070, fue convalidado reiteradamente desde antaño por el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba con distintas integraciones y aún en períodos de hiperinflación, demostrando la razonabilidad de aquella; criterio ratificado al analizar la constitucionalidad de la Ley N° 10.078 .

Se expone respecto del principio de solidaridad y explica que la reiterada alusión al mismo deviene inevitable, atento que la solidaridad hace a la esencia del sistema de reparto al cual se adscribe el



régimen previsional de la Caja Provincial, a la vez que constituye el principio inspirador de la reforma legislativa, el que debe ser entendido tanto desde la solidaridad intrageneracional como intergeneracional.

Define el principio de solidaridad e invoca su recepción normativa en la Constitución Provincial, la Constitución Nacional y en la doctrina de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Superior de Justicia.

Añade que una vez incorporado en las fuentes, el legislador, el auxiliar y el juez están constreñidos a leer los derechos previsionales en clave solidaria, inspirados desde la equidad y la justicia distributiva. Que esta perspectiva, concebida desde el principio de solidaridad, protege la salud del sistema previsional a efectos de que pueda satisfacer su finalidad específica, salvaguardando a uno de los sectores más vulnerables de la sociedad, los jubilados.

Insiste en que la Ley N° 10694 tiene por objetivo mejorar la equidad del sistema en pos de garantizar su subsistencia; reparar en el colectivo desde la solidaridad sin desprestigiar los derechos individuales. Que, en definitiva, se protege a los más vulnerables acudiendo a la solidaridad del conjunto.

Que de ello se sigue que tanto el activo o el pasivo, directa o indirectamente, en mayor o menor proporción, colaboran con el sistema de acuerdo con sus posibilidades, desde la equidad y justicia; con lo que concluye que el “principio de solidaridad” explica, justifica y legitima la sanción de la ley cuestionada.

Seguidamente, desarrolla estos conceptos respondiendo a las siguientes preguntas: **¿Se explica la Ley N° 10694 en clave solidaria? ¿Se justifica desde la solidaridad?** Para cuya respuesta acude a la postura del T.S.J. respecto del “Paradigma de la escasez de recursos” **¿Es legítima la solución planteada?**

En relación a este principio analiza cómo entiende que debe interpretarse un conflicto en el que esté en juego el principio constitucional de solidaridad. Advierte que el problema jurídico que subyace en esta causa, se vincula sustancialmente con la tutela jurídica del derecho subjetivo previsional, ya sea que porque a un sector minoritario que detenta los haberes más altos se le imponga un aporte solidario, o

con motivo de otras modificaciones de la norma frente a los principios de solidaridad receptados en la Constitución Provincial y Nacional, doctrina y jurisprudencia.

Sostiene que, dado que la finalidad de la Ley N° 10694 es inescindible del principio de solidaridad social, se impone para que la misma no sea enervada, resolver el presente caso partiendo de la premisa de que el interés colectivo debe primar sobre el individual a fin de posibilitar la sustentación del sistema previsional (y garantizar con esto último la preservación de los beneficios individuales). Cita jurisprudencia de la Corte y precisa que tiene como pauta histórica el principio de la solidaridad en relación a la sustentabilidad del orden previsional: “El Estado es un administrador o patrono de la Caja, no es su dueño ni garante. En casos críticos, él puede y debe beneficiarla con nuevos aportes o subsidios si los recursos del Tesoro lo permiten, como buena política social, como medida de saneamiento plausible, más no puede ser compelido por los jueces a hacerlo, sencillamente porque no es ilimitada ni directa la responsabilidad que contrajo al fundar la institución”.

En este orden de ideas, concluye que la Ley N° 10.694, fundada en la solidaridad, constituye un instrumento valioso a los fines del cumplimiento tanto de la sustentabilidad del sistema como de la equidad entre los afiliados.

Como punto aparte se refiere al agravio basado en el Principio de Progresividad. Sostiene que la ley N° 10.694 fue creada a los fines de fortalecer la solidaridad y sostenibilidad de la Caja de Jubilaciones sin implicar un retroceso en la custodia de los derechos sociales. Para ello, conceptualiza el principio de progresividad como aquel que prohíbe las medidas regresivas en materia de derechos económicos, sociales y políticos.

En este sentido, advierte que la progresividad de la norma cuestionada se verifica porque tiende a mejorar el sistema previsional procurando una mayor sustentabilidad que, en definitiva, garantiza el cumplimiento de su fin social. Considera que pensar en la seguridad social, es pensar en forma sistemática; es ponderar garantías individuales respecto de colectivas; es hacer balance de los principios armonizándolos en pos del bien común; es considerar que los recursos son escasos. Invoca lo regulado en torno a este tema por los Tratados Internacionales, puntualmente, respecto del

justo límite del principio. Cita el art. 26 del Pacto de San José de Costa Rica, bajo el título “Desarrollo Progresivo”, del que destaca que la interpretación de la progresividad como principio, en primer lugar, importa un proceso gradual, y, en segundo término, no resulta exento de todo límite, sino que, por ejemplo, debe aplicarse “en la medida de los recursos disponibles” y “por vía legislativa u otros medios apropiados”. Refiere que la Convención Americana de Derechos del Hombre y la Declaración Universal de los Derechos Humanos contienen también normas que avalan la limitación de los derechos en función de los deberes y/o de los fondos y/o del bienestar de la comunidad.

En este contexto, se pregunta si la Ley N° 10694 mejora el sistema previsional, lo que responde enumerando las distintas normas que hacen a su progresividad y concluye que es ostensible que la misma corrige y mejora el sistema con criterios solidarios fundados en la equidad distributiva.

Finalmente, reflexiona que un sistema regresivo es el que conduce de manera inexorable al colapso; que conforme múltiples variables como expectativa de vida, cantidad de aportantes y beneficiarios, financiación del déficit por parte de la Nación, etc., ponen en peligro la compleja función social asignada por el Legislador.

Precisa que la Ley N° 10694 es progresiva lo que mejora en forma evidente la sustentabilidad del régimen previsional garantizando la seguridad social de los afiliados; implica un paso adelante en la equidad de las cargas contributivas, ya que se crea un aporte solidario que recaerá sobre los beneficiarios con más de un beneficio o ingresos que superen seis (6) veces el haber mínimo; garantiza la percepción a todos los jubilados de un haber equivalente al núcleo duro y se ajusta a las exigencias de los Tratados Internacionales, toda vez que, en atención a los recursos disponibles, propende al bienestar general.

Concluye que habida cuenta de las modificaciones introducidas por la Ley N° 10.694, no cabe duda que implica una mejora en el sistema previsional que permitirá abordar el cumplimiento de su función social con mayor equidad y sustentabilidad.

Analizando la norma a la luz del Principio de Igualdad, advierte que, en el caso, se trata de un trato distinto a quienes se encuentran en situaciones diferentes. Al respecto, ha expresado la CSJN que “..la

garantía de la igualdad ante la ley radica en consagrar un trato legal igualitario a quienes se hallan en una razonable igualdad de circunstancias (Fallos: 7:118; entre muchos otros que cita), por lo que tal garantía no impide que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considere diferentes en tanto dichas distinciones no se formulen con criterios arbitrarios, de indebido favor o desfavor, privilegio o inferioridad personal o de clase, o de ilegítima persecución”. (“PERALTA, Luis A. y otro c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía – Banco Central”, Corte Suprema de Justicia de la Nación, 1990/12/27).

Señala que el establecer condiciones, cargas o aportes distintos para personas que se encuentran en situaciones diferentes, no constituye “per se”, un accionar arbitrario del Poder Legislativo.

Que, por todo lo expuesto, concluye que la norma atacada por los amparistas no resulta violatoria de la garantía constitucional de igualdad y equidad distributiva, toda vez que la situación de los beneficiarios alcanzados por la misma no es idéntica a la de todo el universo de beneficiarios del sistema previsional. La misma no discrimina entre quienes están en igualdad de condiciones, sino, por el contrario, instituye una garantía concreta para aquellos a quienes -en igualdad de condiciones- la propia ley previsional alcanza. En definitiva, no hace más que aplicar la doctrina judicial de la Corte que indica que la garantía constitucional debe ser entendida como “trato igualitario a quienes se hallan en igualdad de condiciones”.

Por último, efectúa una serie de consideraciones referidas a la irreductibilidad y a la proporcionalidad de los haberes y analiza que, contrastando la norma referida con la doctrina del “núcleo duro previsional” antes expuesta, se advierte sencillamente que la nueva ley, lejos de transgredirla, dispone una metodología de cálculo del haber que resulta conteste con aquella.

Observa que la Ley N° 10.694, al establecer que el cálculo será igual al 82 % del promedio actualizado de las últimas 120 remuneraciones mensuales brutas y sujetas a aportes que se hubieren efectuado a la Caja, deducido el aporte personal y obligatorio que en cada caso corresponda, representa un haber que respeta el piso infranqueable que el Máximo Tribunal fijó en el 82 % del haber líquido del activo y que, que en la especie, tan sólo comprende al 15 % del universo de

beneficiarios (en atención a la diversidad en los porcentuales de aportes de los diferentes sectores toda vez que el 85% del padrón de beneficiarios supera aún con la presente ley el 82 % del 82 %).

Tal como puede advertirse, postula que no sólo no se verifica una violación al principio de irreductibilidad en la inteligencia antes descripta -que por cierto engasta con la tasa de sustitutividad perseguida-, sino que lo garantiza expresamente en el art. 29 in fine: “En ningún caso la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo sobre los beneficios ya acordados importará reducción alguna de los haberes liquidados actuales”.

En cuanto a los conceptos de derecho adquirido, status jubilatorio, aplicación de las leyes en el tiempo , concluye en la constitucionalidad de la Ley N° 10.694 respecto al derecho de propiedad y su carácter retrospectivo.

Destaca que la circunstancia de que el “status jubilatorio” se haya consolidado bajo la vigencia de un determinado régimen, no enerva la posibilidad de que normas futuras sean aplicadas sobre los efectos derivados de la situación jurídica ya creada.

Cita doctrina en la que la Corte ha sostenido que “el derecho adquirido lo es a que se respete la situación de jubilado o retirado y no a que su haber siga siendo determinado por las mismas reglas vigentes al tiempo de concederse el beneficio, ya que nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentaciones o a la inmovilidad normativa.” (Fallos: 311:1213).

Concluye que no existen dudas que la relación jurídico-subjetiva entre las partes nació bajo el amparo de la ley vigente al momento de la solicitud de los beneficios o del cese en la actividad. Que, sin embargo, ello no impide que normas futuras, atinentes al recálculo de los haberes, se apliquen a todos los beneficiarios a partir del momento de su entrada en vigencia.

Postula como evidente que el régimen instituido a través de la Ley N° 10.694 resulta de plena aplicación a todos los beneficios ya acordados, sin que ello vulnere el derecho adquirido al estado jubilatorio consolidado bajo un régimen jurídico precedente.

Infiere de los argumentos desarrollados que la Ley N° 10.694 no vulnera derechos adquiridos ni tampoco incurre en una censurable aplicación retroactiva de la ley; ya que actúa sólo sobre el futuro de

las relaciones jurídicas presentes y todavía no cerradas.

Por último, alega respecto de la validez constitucional del art. 29 Ley N° 10.694 (art. 46 de la Ley N° 8024 T.O. Dec. N° 407/20).

Menciona que el trabajador sabe, desde que ingresa al sector público, que cuando adquiriera la condición de pasivo cobrará -necesariamente- un haber menor que el de los activos. Que, sin embargo, en la praxis, por vía indirecta, el porcentaje percibido podría desvirtuarse en su operatividad, resultando igual o superior, tal como lo desarrollara el Excmo. Tribunal Superior de Justicia in re “Pipino, Beatriz Eleonora y otros c/ Provincia De Córdoba - Acción Declarativa De Inconstitucionalidad” (Auto N°20/2018).

Destaca que la norma cuestionada asegura al accionante un estándar de vida similar al que gozó mientras se desempeñaba en actividad, el que está dado por la suma efectivamente disponible (sueldo líquido), no por la nominal (sueldo bruto), de modo que se garantiza al titular un haber constituido por una proporción actualizada y móvil del sueldo del personal activo.

En este marco, señala que el núcleo duro sobre el cual no puede haber descuento ni prórroga por ser inconstitucional o inaplicable, que tanto el Legislador como el Administrador deben inexorablemente respetar, es el ochenta y dos por ciento (82 %) del haber líquido del activo, a fin de observar el carácter sustitutivo y las garantías constitucionales de movilidad, proporcionalidad e irreductibilidad del haber previsional (arts. 55 y 57 C.P.).

Concluye que la Ley N° 10.694 no vulnera derechos adquiridos por los beneficiarios, máxime cuando expresamente dispone que, en ningún caso, el recálculo de los haberes de cada beneficio -conforme a la metodología prevista- importará reducción alguna de los haberes liquidados actuales. Que tampoco se afecta el verdadero derecho adquirido, cual es el ochenta y dos por ciento (82 %) del sueldo líquido del activo.

Hace reserva del Caso Federal.

Solicita, en definitiva, se rechace la acción incoada por improcedencia sustancial.

V.- El Tribunal, por proveído de fecha 18/06/2020, resolvió hacer lugar a la medida cautelar solicitada

y, en consecuencia, ordenó a la Caja demandada a que, en la aplicación de lo dispuesto por el art. 35 de la Ley N° 10.964 sobre los haberes previsionales de los accionantes, preserve incólume el núcleo duro previsional de cada uno de ellos, considerando cada prestación de la que son titulares en forma independiente, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en la causa.

**VI.-** Dictado el decreto de autos (08/07/2020) y una vez firme, quedan los presentes en estado de ser resueltos.

**VII.-** Planteada así la cuestión y habiendo relacionado en extenso los fundamentos brindados por las partes en sustento de sus posturas, a los que nos remitimos, cabe puntualizar que la cuestión a decidir se centra en determinar la viabilidad de los agravios constitucionales expuestos por los accionantes, con relación a las disposiciones de la Ley N° 10.694, en especial, las contenidas en sus arts. 29, 32 y 35.

Por tal motivo, el análisis de tan delicada cuestión debe partir del texto de la normativa cuestionada y de los fundamentos tenidos en cuenta a los fines de su dictado.

**VIII.- Normas cuestionadas de la Ley N° 10.694**

**Artículo 29** (hoy art. 46 de la Ley N° 8024 T.O. Dcto. N° 407/2020)

***"Haber de las prestaciones- Jubilación Ordinaria.***

*El haber de la jubilación ordinaria será igual al ochenta y dos (82%) del promedio actualizado de las últimas ciento veinte (120) remuneraciones mensuales brutas y sujetas a aportes que se hubieran efectuado a la Caja, deducido el aporte personal jubilatorio que en cada caso corresponda.*

*Las remuneraciones consideradas para el cálculo serán actualizadas hasta el mes base conforme al índice de movilidad sectorial previsto en el artículo 51 de esta Ley.*

*Respecto de los beneficios acordados con anterioridad a la entrada en vigencia de este artículo con su modificatoria, en los términos de las leyes 5846, 8024, o 9504, según el caso, los haberes previsionales correspondientes serán calculados aplicando la metodología utilizada para determinar el haber según la legislación al tiempo del otorgamiento del beneficio sobre la base de la remuneración líquida, esto es, previa deducción del aporte personal que en cada caso corresponda.*

*El importe resultante calculado de esa manera será actualizado hasta el presente conforme el mecanismo de movilidad que corresponda.*

*La metodología de cálculo establecida en los párrafos precedentes resultará igualmente de aplicación para los beneficios comprendidos dentro de los regímenes especiales y para la determinación del haber máximo establecido en el artículo 53 de la presente Ley.*

*En ningún caso la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo sobre los beneficios ya acordados importará reducción alguna de los haberes liquidados actuales."*

**Artículo 32** (hoy art. 51 de la Ley N° 8024 T.O. Dcto. N° 407/2020)

***"Movilidad de las prestaciones.***

*Los haberes de las prestaciones serán móviles en relación con las variaciones del nivel sectorial de las remuneraciones del personal en actividad.*

*La Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba establecerá los sectores a los que se refiere el párrafo anterior.*

*El reajuste de los beneficios tendrá efecto con los haberes correspondientes al mes subsiguiente a partir del ingreso efectivo al sistema previsional de los aportes y contribuciones correspondientes al mes en que operó la variación salarial."*

**Artículo 35** (hoy art. 58 de la Ley N° 8024 T.O. Dcto. N° 407/2020)

***"Régimen de compatibilidades.***

*Es compatible el goce de jubilación o retiro con la pensión; y el goce de dos pensiones, cuando éstas derivan de servicios prestados por dos personas, o de actividades distintas que permitan beneficios jubilatorios compatibles, en las condiciones que a continuación se establecen.*

*En caso de acumulación de beneficios previsionales en cabeza de un mismo titular, sean acordados por esta Caja o por cualquier entidad previsional adherida al sistema de reciprocidad jubilatorio, el haber que corresponda liquidar a la Caja se reducirá en hasta un veinte por ciento (20%), en concepto de aporte solidario, siempre que la sumatoria de ambos beneficios supere el equivalente a seis (6) haberes jubilatorios mínimos.*



*El porcentaje de disminución se aplicará sobre el haber acumulado, en caso de que ambos beneficios hubieren sido acordados por la Caja, y sobre el haber liquidado exclusivamente por la Caja, en aquellos supuestos en que el beneficio restante hubiese sido acordado por otra entidad adherida al sistema de reciprocidad.*

*Idéntico criterio se aplicará para el caso de acumulación de ingresos en cabeza de un beneficiario de la Caja que simultáneamente perciba otro ingreso por su desempeño en cualquier actividad en relación de dependencia o como trabajador independiente, salvo los supuestos de compatibilidad especial establecidos en el artículo 59.*

*No procede la acumulación de más de dos (2) prestaciones acordados por la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba.*

*La presente disposición se aplicará a los beneficios acordados y a acordarse."*

Con relación a esta última disposición, la reglamentación, Dcto. N° 408/2020, establece sus límites en los siguientes términos:

***"Régimen de compatibilidades.***

*El régimen de compatibilidades establecido en la Ley se ajustará a las siguientes reglas de aplicación:*

*1.- En caso de que los ingresos percibidos fuera del régimen de la Caja representen menos del cinco por ciento (5%) del haber previsional liquidado por la Caja, no corresponderá aplicar el aporte solidario previsto en la Ley.*

*2.- En el supuesto que los ingresos percibidos fuera del régimen de la Caja representen entre el cinco por ciento (5%) y diez por ciento (10%) del haber previsional liquidado por la Caja, el aporte solidario será del cinco por ciento (5%) de este último.*

*3.- En el supuesto que los ingresos percibidos fuera del régimen de la Caja representen más del diez por ciento (10%) y hasta el quince por ciento (15%) del haber previsional liquidado por la Caja, el aporte solidario será del diez por ciento (10%) de este último.*

*4.- En el supuesto que los ingresos percibidos fuera del régimen de la Caja representen más del*

*quince por ciento (15%) y hasta el veinte por ciento (20%) del haber previsional liquidado por la Caja, el aporte solidario será del quince por ciento (15%) de este último.*

*5.- En caso de que los ingresos percibidos fuera del régimen de la Caja representen más del veinte por ciento (20%) del haber previsional liquidado por la Caja, el aporte solidario será del veinte por ciento (20%) de este último.*

*6.- En el supuesto de acumulación de beneficios acordados por la Caja, el aporte solidario será del veinte por ciento (20%) y se aplicará sobre los haberes de pensión.*

*7.- En los supuestos contemplados en los apartados anteriores, la aplicación del aporte solidario deberá asegurar un ingreso total no inferior a seis (6) haberes jubilatorios mínimos.*

*8.- El aporte solidario no resultará aplicable respecto de aquellos beneficios acordados por las Cajas de Previsión para Profesionales, habida cuenta que tales entidades no se encuentran directamente adheridas al sistema de reciprocidad jubilatorio instituido por Decreto Ley N° 9316/46.*

*9.- Tampoco quedarán alcanzados por el aporte solidario quienes se encontraren inscriptos como cuentapropistas para locación de inmuebles, arrendamientos rurales o actividades afines y quienes sean beneficiarios del régimen de socorros para bomberos voluntarios regidos por Ley N° 8058."*

En el mensaje de elevación del proyecto que, a la postre, fuera sancionado sin modificaciones por parte de la Legislatura Provincial, se exponen los siguientes fundamentos que sustentan las medidas dispuestas:

*"Si bien en los últimos años se han instrumentado acciones y reformas que han tendido a equilibrar y mejorar el funcionamiento del sistema previsional de la Provincia de Córdoba, lo cierto es que la larga recesión con alta inflación que sufre el país desde hace dos años, la profundización de la crisis económica a raíz de la emergencia sanitaria declarada como consecuencia del Coronavirus (Covid19), y la asistencia parcial que brinda el Estado Nacional para la cobertura del déficit de la Caja de Jubilaciones -ya que por la metodología que aplica la ANSES llega a cubrir menos de un tercio del desequilibrio que tiene el sistema-, han agravado significativamente la debilidad estructural e inviabilidad financiera del sistema previsional, tal como se encuentra regulado por la Ley N° 8024.*

*Que los resultados de las proyecciones actuariales realizados sobre la Caja muestran un acelerado empeoramiento de la sostenibilidad del sistema. Esto implica que aun bajo supuestos optimistas de crecimiento de la economía el sistema previsional cae en situación de no sostenibilidad debido al muy alto crecimiento en la cantidad beneficios. Por tal motivo, se torna imprescindible instrumentar medidas tendientes a asegurar el equilibrio del sistema previsional presente y futuro a través de la puesta en marcha de las herramientas de corrección que seguidamente se detallan, respetando los principios de sostenibilidad financiera y justicia social y en estricto cumplimiento de los principios rectores en materia previsional consagrados en los artículos 55 y 57 de la Constitución Provincial. En primer lugar, a través del presente proyecto se propone la modificación en el cálculo del haber inicial de la jubilación y de la pensión. En tal sentido, a los fines de la determinación del haber jubilatorio, la base de cálculo se efectuará sobre el promedio actualizado de las últimas ciento veinte (120) remuneraciones con aportes a la Caja, es decir, sobre los últimos diez (10) años de actividad del afiliado. En cuanto a las pensiones, el haber se determinará a razón del setenta por ciento (70%) del haber jubilatorio que le hubiera correspondido al causante. Ambas disposiciones, que ya encuentran recepción normativa en el ámbito nacional, se aplicarán a los beneficios solicitados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.*

*En segundo término, se propone la modificación del mecanismo de determinación del haber previsional asegurando a los beneficios acordados y a acordarse un haber equivalente al ochenta y dos por ciento (82%) de la de las remuneraciones líquidas del activo, esto es, deduciendo sobre cada remuneración bruta el aporte personal previsional que en cada caso corresponda. Cabe destacar que la medida propuesta ha sido diseñada en estricta observancia del “núcleo duro previsional” delimitado por el Excmo. Tribunal Superior de Justicia en el precedente “Bossio” (Sentencia N° 8/2009), toda vez que los haberes a liquidarse alcanzan el estándar constitucional señalado. No obstante, en ningún caso la reforma señalada importará una disminución sobre los haberes nominales actualmente liquidados a los beneficiarios del sistema previsional, debiendo instrumentarse a través de la absorción de futuros aumentos.*

*En tercer lugar, se propicia sustituir la actual redacción del artículo 51 de la Ley N° 8024, a los efectos de que los reajustes de los haberes de los beneficiarios se efectivicen al mes subsiguiente a partir del ingreso efectivo al sistema previsional de los aportes y contribuciones. Esta metodología, que con diferentes matices se viene aplicando en otros sistemas previsionales del país y del mundo, contribuye a dar consistencia a la programación financiera del sistema. Con el dispositivo que se propone la Caja podrá abordar con los recursos genuinos que se derivan de los mayores aportes y contribuciones que genera cada aumento salarial el incremento de erogaciones que implica actualizar las jubilaciones en función de la mejora en la remuneración de los activos. De esta manera, se evita el bache financiero que actualmente perjudica la sostenibilidad de la Caja porque el aumento de los haberes se paga antes de que la Caja percibe el incremento en los aportes y contribuciones.*

*Por último, con fundamento en el principio de solidaridad consagrado en los artículos 7 y 55 de la Constitución de la Provincia, se propicia modificar el régimen de compatibilidad de beneficios, estableciéndose un aporte solidario para quienes sean titulares de más de un beneficio previsional o bien perciban otro ingreso remunerado, en cuyo caso el haber acumulado se reducirá hasta un veinte por ciento (20%), siempre que la sumatoria de ambos ingresos sea mayor al equivalente a seis (6) haberes previsionales mínimos."*

*Y se destaca que "...frente a la dificultad del contexto económico actual y la incertidumbre del futuro económico originado a partir de la pandemia del Coronavirus, las reformas propuestas son las que mejor se adecúan a la finalidad perseguida y las menos gravosas para el conjunto de los beneficiarios del sistema previsional, habiéndose preferido soluciones basadas en la solidaridad y el sacrificio compartido. Podrían haberse adoptado medidas tales como el diferimiento de la movilidad que estableció la Ley 10.078, la prolongación generalizada de las edades de retiro, o lisa y llanamente limitar el haber jubilatorio al setenta y cinco por ciento (75%) de la base remunerativa, tal como lo establecen otros regímenes previsionales, pero ello hubiera implicado no solo un esfuerzo aún mayor de los jubilados y pensionados cordobeses, sino también desconocer preceptos de raigambre*

*constitucional que nuestra Constitución Provincial protege especialmente...".*

#### **IX.- Marco Constitucional aplicable**

La **Constitución de la Provincia** dispone expresamente (art. 1) que ésta se organiza como Estado Social de Derecho.

Las personas, en la Provincia, gozan de los derechos y garantías que la Constitución Nacional y los tratados internacionales ratificados por la República reconocen, y están sujetos a los deberes y restricciones que imponen (art. 18); encontrándose expresamente enumerados los derechos a la libertad e igualdad de oportunidades (art. 19.3); en cuanto **trabajador**, a que se prevean y aseguren los medios necesarios para atender las exigencias de su vida y de la familia a su cargo, en caso de accidente, enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, situación de desempleo y muerte, que tienda a un sistema de seguridad social integral (art. 23.6); y la especial protección de los **ancianos** (art. 28).

Dentro de las Políticas Especiales del Estado, se encuentra el Trabajo, Seguridad Social y Bienestar, disponiéndose que:

*"Seguridad social - Artículo 55. El Estado Provincial establece y garantiza, en el ámbito de su competencia, el efectivo cumplimiento de un régimen de seguridad social que proteja a todas las personas de las contingencias sociales, en base a los principios de solidaridad contributiva, equidad distributiva, accesibilidad, integralidad e irrenunciabilidad de beneficios y prestaciones. Los organismos de la seguridad social tienen autonomías y son administrados por los interesados con la participación del Estado y en coordinación con el Gobierno Federal."*

*"Régimen Previsional - Artículo 57. El Estado Provincial, en el ámbito de su competencia, otorga a los trabajadores los beneficios de la previsión social y asegura jubilaciones y pensiones móviles, irreductibles y proporcionales a la remuneración del trabajador en actividad."*

*El régimen previsional debe ser uniforme y equitativo y debe procurar la coordinación con otros sistemas previsionales.*

*La ley establece un régimen general previsional que contemple las diferentes situaciones o condiciones laborales, conforme lo establece el artículo 104, inciso 19 de esta Constitución.*

*Los recursos que conforman el patrimonio de las cajas previsionales son intangibles y deben ser utilizados sólo para atender sus prestaciones específicas."*

Es atribución de la Legislatura Provincial "19. Dictar una ley general de jubilaciones, retiros y pensiones, en base a un descuento obligatorio sobre los haberes para todos los cargos. En ningún caso puede acordar jubilaciones, pensiones o dádivas por leyes especiales que importen un privilegio que difiera del régimen general." (art. 104).

Por su parte, la **Constitución Nacional** establece que "El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable" debiendo preverse entre los beneficios a las "jubilaciones y pensiones móviles".

No puede soslayarse en este análisis el marco convencional, ya que los derechos involucrados en la presente causa, encuentran expresa protección en la normativa internacional: **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Americana sobre Derechos Humanos**, en especial el "Protocolo de San Salvador", **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contras las Personas con Discapacidad**, (aprobada por Ley 25.280), **la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad** (aprobada por Ley Nro. 26.378) y **Convención Interamericana sobre protección de los Derechos Humanos de las personas mayores** (aprobada por Ley Nro. 27360).

#### **X.- Marco jurisprudencial**

Resulta imprescindible a los fines de nuestro análisis, repasar la doctrina judicial sentada por el Tribunal Superior de Justicia in re "Bossio...", Sentencia N° 08/2009, ya que, sin perjuicio de que en dicho precedente se analizaba la legalidad y constitucionalidad de la Ley N° 9504, en la misma se establecieron las pautas hermenéuticas que delimitan los derechos en juego.

En dicho sentido, el Alto Cuerpo fija el punto de partida para la interpretación del alcance de los derechos sociales, en los siguientes términos:

*"En la Convención Constituyente de Córdoba se subrayó que "La previsión social, al asegurar contra los riesgos de la vida al individuo, lo educa para la ciudadanía y lo conforma para la humanidad. La solidaridad, que es el fundamento de la previsión, importa la unión y ayuda mutua de todos los individuos de un grupo social primero y de todos los grupos sociales después" ("Diario de Sesiones H. Convención Constituyente de 1987", T.II, p. 1949), y este principio constitucional de solidaridad se viabiliza en la normativa previsional, cuando impone al grupo activo de afiliados el sostener con su aporte al colectivo en pasividad. Si la solidaridad se institucionaliza entre pluralidades diversas, con mayor razón debe operar respecto de situaciones afines, para que el sistema pueda prosperar bajo la filosofía que marca en tal sentido la propia Constitución."*

*"La justicia distributiva es inherente al derecho público y comporta un principio constitucional expresamente condensado para el ámbito previsional cuando el art. 55 de la Constitución de Córdoba garantiza la "solidaridad contributiva" y la "equidad distributiva". De tal manera, cuando el Estado cumple su función realizando el bien común mediante la prestación de un beneficio previsional debe ser valorado según la regla proporcional o comparativa de la equidad distributiva."*

*"La fuerza normativa de la Constitución Provincial que se proyecta a través del art. 55, le impone al Estado Provincial el deber de establecer y garantizar, en el ámbito de su competencia, el efectivo cumplimiento de un régimen de seguridad social, resulta perfectamente lícito que bajo ese marco, el Estado cumplimente su deber acudiendo a la potestad legislativa para corregir los factores económicos-financieros que le permitan sostener el sistema previsional."*

*"Los principios constitucionales enunciados, junto a los demás que regulan la materia previsional - incluidos los que hacen al interés personal de la accionante- no son compartimientos estancos, sino que, al contrario, cada uno de ellos cobran el valor en función de los demás, y en tanto sirvan a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado Social y Democrático de Derecho."*

*"La configuración de nuestro Estado Provincial como uno social y democrático de Derecho es el punto de partida de la hermenéutica constitucional de los derechos sociales." (el subrayado es*

nuestro).

Y en cuanto a los límites al derecho individual, expresa:

*"El bien público es un claro límite al ejercicio de los derechos individuales: estos últimos se ejercitan y encuentran un límite externo en la necesidad de posibilitar la convivencia social. Pero como explica Lorenzetti, los límites que se establezcan no podrán afectar el **contenido esencial de los derechos**.  
"...Este contenido es rebasado cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable o lo dificultan más allá de lo razonable."*

Sobre dicha base, desarrolla su doctrina del "Núcleo Esencial del Derecho Previsional Adquirido" (o "núcleo duro"), efectuando *"una interpretación de las normas impugnadas al amparo de los valores y principios constitucionales consagrados en materia previsional, cuya concreción material es la finalidad que el sistema jubilatorio vigente persigue alcanzar con proyecciones presentes y futuras, como así también los límites que a las modificaciones legislativas impone el respeto inobviable de los derechos adquiridos, que integran el núcleo esencial o núcleo duro sobre el cual las atribuciones legislativas y reglamentarias no pueden interferir, so riesgo de incurrir en una violación a la prohibición de irretroactividad legal"*.

Y así concluye en que:

*"La Constitución de Córdoba no asegura a los jubilados provinciales un haber previsional mayor, ni igual al del personal en actividad, sino que, por el contrario, sólo una proporción o parte de aquél. De allí que el núcleo duro sobre el cual no puede haber restricción alguna es el porcentaje del ochenta y dos por ciento (82 %) móvil del sueldo líquido del trabajador activo, lo que es igual al ochenta y dos por ciento (82 %) móvil de la remuneración mensual del cargo desempeñado por el agente al momento de cesar en el servicio, descontado el aporte previsional personal correspondiente. Este es un límite infranqueable fuertemente adquirido por las normas constitucionales, que no cede por razones de emergencia."*

*"De tal forma se fortalece y adquieren plena efectividad los principios constitucionales de "solidaridad contributiva" y "equidad distributiva" (arts. 55 y 55 (sic; rectius 57) C. Pcial.), en*



*concordancia con el art. 104 inc. 19) de la Constitución Provincial cuando atribuye a la Legislatura el deber de regular el sistema previsional en base a un descuento obligatorio sobre los haberes para todos los cargos, sin distinguir entre activos y pasivos.”*

(...)

*"La determinación del núcleo duro o derecho intensamente protegido, que no cede por razones de emergencia atento su firme raigambre constitucional, pretende volver al nítido, claro e indubitable texto constitucional, cuando prescribe sabiamente que la jubilación implica una proporción o parte de lo que cobra quien se encuentra en actividad en el mismo cargo o función. Ello implica en la realidad cordobesa, el ochenta y dos por ciento (82 %) móvil sobre el sueldo “líquido” del trabajador en actividad."*

Con relación a la garantía de **proporcionalidad** y comparando nuestro sistema con el nacional, expresa:

*"En realidad, el sistema de Córdoba supera a su par nacional, razón por la cual la “**movilidad**”, la “**irreductibilidad**” y la “**proporcionalidad**” no pueden quedar supeditadas a los déficits presupuestarios de las partidas previsionales que desvinculen el haber previsional del nivel salarial en función del cual el jubilado accedió al ochenta y dos por ciento (82 %) móvil de su beneficio. El sistema de Córdoba está constitucionalmente atado al principio de “**proporcionalidad**” con la retribución del trabajador en actividad”.*

(...)

*"... la propia Constitución Provincial no sólo ha establecido como garantía la “**movilidad**” del haber previsional, sino que ha predeterminado expresamente la conducta debida, que inexorablemente debe cumplir tanto el legislador como el administrador, al normar específicamente la “**proporcionalidad**” con el haber actual del activo y, en la simbiosis Constitución-Ley, implica asegurar un beneficio equivalente al ochenta y dos por ciento (82 %) móvil del sueldo líquido del trabajador en actividad”.*

Y en lo que hace a la **irreductibilidad**, dice:

*"La **irreductibilidad** que la Constitución Provincial garantiza respecto de las jubilaciones y pensiones,*

está referida al núcleo esencial que integra la situación jurídica subjetiva del **derecho al beneficio**, esto es, a los componentes esenciales que definen el status jurídico de jubilado o pensionado (vgr. años de servicios con aporte, edad mínima, porcentaje del 82 % para el procedimiento de cálculo del haber, etc).

Ello significa que el derecho previsional, una vez otorgado e incorporado al patrimonio de su beneficiario, es irreductible, pero esta irreductibilidad no se traduce en una intangibilidad absoluta del quantum del haber, porque no se desvincula de la **proporcionalidad** que conecta inescindiblemente la situación jurídica del pasivo a la situación que él mismo habría gozado de continuar en la actividad, siempre que en la observancia de esa necesaria relación de proporcionalidad -consustancial al carácter sustitutivo de los beneficios- no se desnaturalicen aquellos componentes esenciales en virtud de los cuales pudo hacer ingresar ese beneficio a su patrimonio, por razones de arbitraria confiscatoriedad". (el subrayado es nuestro).

Analiza, también, el **principio de progresividad**, a la luz de las normas convencionales:

"Del principio de progresividad, que constituye el rasgo esencial de los derechos sociales se deriva el deber jurídico que impone a los Estados partes de no deshacer de manera injustificada el eventual desarrollo legislativo que hayan alcanzado.

En virtud del principio de progresividad que gobierna el alcance del derecho a la seguridad social como derecho social, sobre el Estado pesa el deber de ampliar su espectro de protección y de limitar las restricciones eventuales que puedan alterar su contenido. Una vez que se ha alcanzado un determinado nivel de protección de cierto derecho social, su ocasional retroceso se revela problemático, puesto que si bien el Congreso goza de un amplio margen de discrecionalidad sobre las materias cuyo desarrollo le corresponde; en cuanto al contenido de los derechos sociales surge una fuerte limitación consistente en que cualquier repliegue que disminuya la órbita de protección debe contar con suficiente apoyo argumentativo (conf. doct. Corte Constitucional de Colombia Sentencia T. 580/07 del 30/07/2007)".

Caracteriza como "Derecho Previsional Adquirido de protección intensa", protegido por la garantía

constitucional al derecho de propiedad, al 82% del sueldo líquido del trabajador en actividad; el que se encuentra amparado también por los principios constitucionales de razonabilidad, seguridad jurídica y confianza legítima; y en tal sentido, expresa:

*"Sólo en lo que excede el núcleo duro irreductible del derecho previsional, es admisible la doctrina del Máximo Tribunal de Justicia de la Nación cuando en orden a la afectación de los derechos adquiridos ha declarado que "...si bien ninguna ley podría hacer caducar beneficios jubilatorios concedidos, el alcance de dicha protección no alcanza en igual grado a la cuantía de los haberes, pues éstos pueden limitarse en lo sucesivo de acuerdo con exigencias superiores de una política salvadora de su propia subsistencia, de su desenvolvimiento regular o por razones de interés colectivo que hacen al bienestar general, siempre que no resulten sustancial y arbitrariamente alterados..." (Fallos 173:5; 174:394; y 408; 180:274; 188:525; 190:428; 192:359;197:60; 234:717; 235:783; 249:156; 258:14; 266:279; 278:232 y sus citas; 295:674; 303:1155; 306:614; 323:4205, entre muchos otros)."*

Y en cuanto a la aplicabilidad de las sucesivas leyes en el tiempo, dice:

*"Sin perjuicio de reconocer "efecto inmediato" a la Ley 9504 en cuanto adoptó medidas conducentes para hacer frente a la satisfacción material y efectiva de los derechos previsionales, las que se inscriben en la finalidad de potenciar el sostenimiento y la continuidad del sistema previsional provincial en su eficacia presente y futura, sin embargo, en todo lo que se traduce en una frustración de las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de las legislaciones anteriores, en condiciones tales que su aplicación importe una regresión del derecho adquirido a un haber previsional equivalente al ochenta y dos por ciento (82 %) móvil del sueldo líquido del activo y sus derivaciones vinculadas a las pensiones calculadas en un porcentaje del setenta y cinco por ciento (75 %) de esa base, deviene inconstitucional o inaplicable por resultar violatoria de los derechos consagrados en los arts. 55 y 57 de la Constitución Provincial; 14 bis, 17 y 75 incs. 22 y 23 de la Constitución Nacional, lo que así corresponde declarar."(el subrayado y el destacado es nuestro).*

La doctrina reseñada fue ratificada por el Alto Cuerpo en oportunidad de expedirse con relación a la

constitucionalidad de la Ley N° 10333, en autos “Pipino...”, mediante Auto N° 20/2018, reivindicando que *"el verdadero derecho adquirido constitucionalmente por el pasivo, es a percibir un porcentaje legal -ochenta y dos por ciento (82%) móvil calculado sobre la remuneración líquida del activo- que no puede ser disminuido porque es irreductible. Esta es la única interpretación razonable en la que pueden armonizarse los cuatro principios constitucionales del régimen previsional cordobés: movilidad, proporcionalidad, irreductibilidad y solidaridad."*

(...)

*"...el núcleo duro del derecho previsional equivalente al ochenta y dos por ciento (82 %) móvil del sueldo correspondiente al cargo que percibiría el agente en actividad constituye un estándar constitucional que ha sido constantemente tutelado en los pronunciamientos de este Tribunal Superior de Justicia y también de la Corte Suprema de Justicia de la Nación cuando ha descalificado todo acto administrativo o normativo con aptitud para alterar el derecho subjetivo asegurado por la normativa previsional en el porcentaje indicado.*

*La garantía inamovible del jubilado es la percepción efectiva y en dinero del porcentaje legalmente establecido -ochenta y dos por ciento (82 %) del sueldo líquido del activo como piso mínimo-, teniendo presente que este último se compone de los rubros contributivos y de aquellos que, pese a denominarse no contributivos, tuvieron como finalidad específica el reajuste salarial."*

Aclara, asimismo que:

*"Sólo se vulneraría la norma consagrada en el artículo 111 de la Constitución Provincial y 7 del Código Civil y Comercial (seguridad jurídica, confianza legítima, previsibilidad y tutela de los derechos adquiridos) si se disminuyera el haber de pasividad resultante de aplicar el ochenta y dos por ciento (82 %) sobre el haber líquido o real que percibiría el beneficiario de continuar en actividad, supuesto que no se observa en el sistema adoptado."*

Hemos tratado de sintetizar lo más posible, sin desnaturalizar su contenido, la doctrina judicial sentada por el TSJ, ya que resulta de seguimiento ineludible para la resolución de la controversia planteada en estos autos.

## XI.- Cuestión Previa: Inconstitucionalidad de la norma "por su origen"

Como cuestión preliminar, corresponde tratar la inconstitucionalidad planteada por los accionantes con relación al art. 35 de la Ley N° 10.694, en lo que denominan "por su origen", ya que la procedencia de dicho planteo haría inútil e innecesario el tratamiento de los restantes agravios referidos a la misma.

En dicho sentido, plantean los actores que el "Aporte Solidario" que la norma consagra, más allá de su denominación eufemística, constituye lisa y llanamente un gravamen, un impuesto, un tributo sobre ingresos de los beneficiarios que se encuentren en las circunstancias descriptas por la norma (acumulación de beneficios previsionales o ingresos, superación de 6 haberes mínimos, etc.); siendo, como tal, ostensiblemente inconstitucional por cuanto un gravamen de tal naturaleza resultaría competencia del Estado Federal (arts. 4, 17, 75 inc. 2, 12 C.N.). En subsidio, postulan que si se tratara de un tributo distinto, de competencia provincial, devendría también inconstitucional por resultar violatorio de lo dispuesto en el art. 106 de la C.P.

La pretensión así planteada resulta a todas luces improcedente, a poco que se analice la naturaleza del "aporte" que subyace de los términos literales de la norma en cuestión.

Así, más allá del nombre o denominación empleado por la norma, no se avizora la naturaleza tributaria que pretenden atribuirle los actores, mucho menos aún, que se trate de un impuesto directo de competencia federal en los términos del art. 75, inc. 2, de la C.N. En tal sentido, no se advierte que los presupuestos tenidos en cuenta para su imposición denoten, necesariamente, la exteriorización de capacidad contributiva. Ello por cuanto **el hecho de ser titular de dos beneficios previsionales, o de contar con un beneficio y poseer otros ingresos, no denota, por sí y en términos objetivos, una capacidad contributiva o "exteriorización de riqueza" en términos tributarios, superior a quien posee sólo un ingreso previsional**; por lo que ese no ha sido el parámetro para su creación.

Tampoco comparte la naturaleza propia de los aportes y contribuciones previstos para el financiamiento del sistema previsional en tanto régimen contributivo, cuya naturaleza tributaria fue reconocida por la CSJN (Fallos 331:1468).

Y es que, en virtud del “aporte” previsto en el art. 35, nada ingresa para el sostenimiento del sistema.

**Este es el punto definitorio para entender la naturaleza previsional de la norma: no se prevé un recurso para el financiamiento del sistema; no se trata de un aporte real que incremente los ingresos genuinos de la Caja demandada. Más bien, constituye una medida para limitar las erogaciones, traducida en el quantum de los beneficios que liquida.**

Y si se tiene en cuenta que mediante el art. 35 se introducen modificaciones en el art. 58 de la Ley N° 8024 T.O. Dcto. N° 40/2009 (hoy art. 58 de la Ley N° 8024 T.O. Dcto. N° 407/2020) que regula el “Régimen de Compatibilidad” de los beneficios que la Caja otorga, surge con total claridad que, pese a su denominación, se trata de un nuevo esquema de compatibilidad de beneficios, que establece límites a los beneficios a acordar para quienes cuenten con otros ingresos, tanto dentro como fuera del sistema de la Caja.

Dicho en otras palabras, no se trata que el beneficiario le pague a la Caja; sino más bien, de hasta cuanto la Caja le va a pagar en compatibilidad.

Consecuentemente, los planteos de inconstitucionalidad desarrollados por los actores en este sentido carecen de sustento y deben ser desestimados.

## **XII.- Consideraciones Generales – Delimitación de la cuestión a decidir**

No escapa a nuestra consideración que los sistemas previsionales en general, y el provincial en particular, se encuentran inmersos en una profunda crisis que atenta contra su sustentabilidad debido a la extensión de la perspectiva de vida que hace que el pago de beneficios a un individuo determinado se prolongue cada vez más en el tiempo, sin que dicho egreso guarde correlato con los ingresos genuinos de los activos aportantes al sistema. Estas circunstancias estructurales han sido puestas de manifiesto en extenso por la demandada en su informe.

Como corolario de ello, el sistema acude cada vez más a la ayuda del Estado Provincial para paliar su déficit progresivo.

En el contexto de crisis permanente por la que atraviesa tanto nuestro país como la Provincia, el Estado, en tanto administrador y garante del sistema, se encuentra habilitado para adoptar las medidas

tendientes a dar solución o mitigar sus inconsistencias, introduciendo cambios que deben enmarcarse dentro de los postulados consagrados en nuestra Constitución Provincial.

Si bien la norma cuestionada no contiene una declaración particular de emergencia previsional, el análisis no puede sustraerse del contexto excepcional -nacional e internacional- en el que ha sido dictada, en medio de la Pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud, en relación al coronavirus COVID-19 que nos ha puesto a todos los habitantes del planeta frente a un escenario inesperado e impensado, que motivó la adopción de medidas extremas en los distintos países afectados y en el nuestro en particular, de la profundización de la declaración de emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, dispuesta por la Ley N° 27.541, a la que adhirió la Provincia, en materia sanitaria, por Ley N° 10.690; y que dejará como saldo una crisis sin precedentes en todos los sectores de la sociedad, que todavía no puede mensurarse, que requerirá la presencia activa del Estado en áreas y sectores donde no era necesaria su asistencia con anterioridad.

Insistimos en que los fundamentos de la normativa impugnada se asientan en el principio de solidaridad previsional y justicia distributiva, adoptando medidas a los fines de la sustentabilidad del sistema, siendo no solo atribución, sino deber del Estado Provincial, como garante del régimen previsional, introducir las reformas normativas a tal fin, que reflejen la realidad fáctica del momento actual, en atención a los cambios producidos en la sociedad.

En dicho aspecto vale recordar que *“... el acierto o error, el mérito o la conveniencia de las soluciones legislativas no son puntos sobre los que al Poder Judicial le quepa pronunciarse. Sólo los casos que trascienden ese ámbito de apreciación para internarse en el campo de lo irrazonable, inicuo o arbitrario, habilitan la intervención de los jueces (conf. Causas “Bayer S.A. –Fallos: 340:1480- y CSJ 114/2014 (50-H)/CSI “Harriet y Donnelly S.A. c/ Chaco, Provincia del s/ acción declarativa de certeza”, fallada el 31 de octubre de 2017).”*

Es por ello que, definido que fuera que el art. 35 de la Ley N° 10.694 fija un **nuevo Régimen de Compatibilidades** instituido por el Legislador, en el marco de las facultades que le son propias,

mediante el cual, se establece el alcance de los beneficios a acordar, y respecto al cual no se advierte, en abstracto, reproche constitucional alguno; la cuestión a resolver se centra en determinar **si este nuevo Régimen de Compatibilidades puede ser aplicado a quienes obtuvieron sus beneficios en compatibilidad, al amparo de un Régimen anterior**, lo cual nos obliga a analizar la cuestión a la luz de los valores y de los principios jurídicos aplicables, que en palabras del Dr. Sesin, junto con la ley, pasan a constituir el marco de juridicidad que sirve como fuente de la actividad administrativa. (Sesin, Domingo Juan: "El control judicial de la discrecionalidad administrativa" en Suplemento de Derecho Administrativo del Foro de Córdoba N° 18, pág. 22.)

Es que, tal como se puntualiza en el fallo "Bossio..." comentado, la sanción de una nueva ley que incide en las relaciones o situaciones jurídicas preexistentes, sólo sería inconstitucional si las modificaciones del ordenamiento jurídico vulneran los principios constitucionales.

### **XIII.- Derechos adquiridos e irretroactividad de la Ley**

Se ha dicho que en la sucesión de leyes en el tiempo está ínsita la noción misma de Justicia, más cuando se trata de normas previsionales.

Por ello, más allá de reconocer el efecto inmediato de sus disposiciones, esto es, su aplicación a los beneficios a acordarse a partir de su entrada en vigencia, no pudiendo predicarse en abstracto la inconstitucionalidad de las medidas adoptadas, **lo que se encuentra en discusión en el presente es su aplicabilidad a situaciones jurídicas consolidadas y sus efectos**, y el justo equilibrio entre el resguardo de los derechos adquiridos al amparo de la legislación anterior, y el orden público inherente a las legislaciones de materia previsional.

Así lo entendió el Alto Cuerpo en el precedente analizado, que no obstante referirse a la Ley N° 9504, es perfectamente trasladable a los presentes.

*"... puede inferirse lógicamente que la nueva regulación persigue dispensar un tratamiento más justo que el derogado, en la medida que de lo que se trata es de la subsistencia misma del sistema para hacer frente a las obligaciones presentes y futuras.*

(...)



*"Es posible distinguir entonces la "retroactividad genuina" que es aquella en que la nueva ley interviene en unos hechos pertenecientes al pasado y ya liquidados. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional Alemán considera inadmisibles el establecimiento de retroactividad genuina si se trata de normas onerosas para el destinatario, pero admite la "retrospectividad" cuando la nueva ley se aplica a los efectos nacidos bajo el imperio de la ley anterior, pero sólo en cuanto tuviesen que ejecutarse o hacerse valer tras la entrada en vigor de la nueva norma.*

*Es decir que la "retroactividad" de una norma tiene lugar cuando la nueva ley se aplica tanto a la relación jurídica básica como a todos sus efectos: supone la aplicación de la nueva legislación en su totalidad a una relación jurídica nacida e incluso ejecutada al amparo de la legislación anterior.*

*En cambio, la "retrospectividad" opera cuando la nueva ley actúa solo sobre el futuro de las relaciones jurídicas presentes y todavía no cerradas y en este mismo sentido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español ha decidido que la incidencia en los derechos en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad (Tribunal Constitucional Español Sentencia 227/88, 29 de noviembre de 1988).*

*Es claro que en el contexto de los conceptos expresados, la Ley 9504 en cuanto adopta medidas legislativas tendientes a preservar el sostenimiento del sistema previsional, se sitúa en la denominada retrospectividad de la doctrina alemana, siempre que no tenga incidencia sobre los presupuestos integradores del núcleo duro o esencia del derecho adquirido equivalente al ochenta y dos por ciento (82 %) móvil del haber líquido del afiliado en actividad". (el destacado no está en el original).*

*El maestro Marienhoff explica que "... se 'adquiere' un derecho cuando se reúnen todos los presupuestos exigidos por la norma para su imputación en favor del sujeto en calidad de prerrogativa jurídica individualizada..." ("Derecho Adquirido y Derecho Ejercido: Pretendida diferencia en cuanto a su protección jurídica", Revista de Derecho Administrativo N° 1, Ed. Depalma, 1989, pág. 7). La Corte ha expresado al respecto que "...de no ser así, resultaría la inadmisibles consecuencia de que la titularidad de un derecho individual vendría a depender de la voluntad discrecional del obligado renuente en satisfacer ese derecho." (Fallos 296:726, entre otros).*

#### **XIV.- El Derecho Adquirido de los actores.**

Cabe preguntarnos a esta altura del análisis ¿Cuál es el derecho que adquirieron los actores al amparo de la legislación anterior?

La respuesta que constituye la derivación razonada de lo hasta aquí analizado es que, al ser titulares de dos beneficios, uno de jubilación y otro de pensión, **el derecho adquirido al amparo de la legislación anterior es a percibir el 82% móvil del haber líquido del activo, en el primer caso; y el 75 % de dicha base, en el segundo.**

Enseguida surge otro interrogante: ¿la protección constitucional así delimitada abarca a cada uno de los beneficios de un mismo titular en forma independiente? ¿puede alterarse tal proporción mediante un nuevo régimen de compatibilidad?

Y es aquí que para dar una respuesta adecuada debe recurrirse a los principios propios y generales aplicables en materia previsional, ya que tal como se expresara en "Bossio...", precedente de ineludible observancia, no es sólo el derecho de propiedad el que extiende su tutela al derecho adquirido, sino que también se hacen operativos otros principios constitucionales como los de razonabilidad, seguridad jurídica y confianza legítima de los ciudadanos.

A más de ello, el reconocimiento del principio de progresividad en la satisfacción plena de derechos sociales destierra definitivamente interpretaciones o medidas que puedan ser consideradas regresivas en la materia.

En busca de tal respuesta, que será la que dé solución a la controversia planteada, procederemos a analizar los cuestionamientos y defensas esgrimidos por las partes.

#### **XV.- Límites de acumulación- Principios de equidad y solidaridad, razonabilidad e igualdad.**

La Caja demandada centra la defensa de la constitucionalidad de la normativa dictada y su aplicación inmediata a la situación de los actores en los principios de equidad y solidaridad que sustentan el funcionamiento del sistema previsional; haciendo hincapié en que los límites a la acumulación de beneficios no resultan novedosos, sino que fueron recepcionados por distintas legislaciones previsionales que establecieron topes tanto a las prestaciones como a su acumulación, las que reseña

detalladamente en su responde.

Entiende, en tal sentido, que la medida dispuesta en el art. 35 de la Ley N° 10694 constituye una herramienta razonable tendiente a corregir distorsiones de un sistema de reparto en que los aportes y contribuciones de los activos resultan insuficientes para solventar los beneficios previsionales excesivamente onerosos, en pos de la sostenibilidad financiera del sistema y la justicia social que lo inspira, ya que sostiene que la modificación de que se trata impacta, en su mayoría, sobre los haberes más altos del régimen provincial.

Como primera aclaración, es necesario reiterar que los actores en autos adquirieron su derecho a ambos beneficios, compatibles y acumulables **sin limitación alguna**, bajo el amparo de la legislación anterior.

Sabido es que, en materia previsional, la solidaridad se concibe como intergeneracional, esto es, que las generaciones en actividad tienen a su cargo, mediante sus aportes al sistema, el sostenimiento de las que se encuentran en pasividad.

La solidaridad predicada por la demandada -olvidando que los pasivos ya fueron solidarios con el sistema mientras se encontraron en actividad, contribuyendo con sus aportes a lo largo de toda su carrera laboral- refiere al ámbito del propio sistema, a la solidaridad intrageneracional, donde son los propios pasivos los que deben resignar parte del contenido patrimonial de su derecho para el funcionamiento del sistema, bajo el fundamento de la justicia distributiva que implica que “todos deben dar en la medida de sus posibilidades y por el contrario, recibir en la prudencia de sus necesidades.

Ahora bien, tal como lo refiere el TSJ en el precedente indicado, y sostiene la propia demandada, a los fines de realizar el control de constitucionalidad de la norma de que se trata, cabe traer a colación la teoría expuesta por el Dr. Lucas Grossman, quien en su enfoque, postula que en materia de derechos sociales constitucionalmente reconocidos como el que se trata, tal control debe realizarse bajo el “paradigma de la escasez”, ya que la provisión del beneficio social excede la capacidad de la estructura estatal, lo que implica que el otorgamiento integral de algunos redundaría en la negativa de

otros a otra persona. (Cfr. Escasez e Igualdad- Los derechos Sociales en la Constitución, Librería, Bs.As. 2008).

Señala el autor que dicho paradigma es aplicable cuando nos encontramos frente a bienes escasos, insuficientes para satisfacer a todos los individuos que pretenden acceder a ellos, lo que determina que su falta de provisión no sea por sí inconstitucional, sino que dicha nota estará dada cuando derive de una decisión distributiva contraria a la Constitución. La escasez implica que no todas las personas recibirán el beneficio social que reclaman.

A los fines del control a la luz de este paradigma, señala que debe enfocarse en a la **garantía de igualdad** prevista en la Constitución, entendida como igualdad estructural de oportunidades, analizada bajo el **estándar de la razonabilidad**.

El interrogante sería entonces si es razonable exigirle, en el caso, el sacrificio de sus derechos a los actores, sobre la base de la solidaridad y a la luz de la igualdad estructural de oportunidades de la totalidad de los afiliados.

O dicho de otro modo, ¿las limitaciones impuestas en la normativa cuestionada constituyen una discriminación irrazonable que vulnera los derechos de los actores amparados constitucionalmente?

La Caja demandada considera superado el tamiz constitucional en orden al equidad distributiva que - dice- respeta la normativa atacada, primando el interés colectivo por sobre el individual de los actores.

Pero, es del caso señalar que tal razonamiento parte de una premisa errónea, cual es sostener que quienes mayores ingresos perciben del sistema son los obligados por la norma a resignar sus derechos ya acordados.

Y es que, el universo alcanzado por el supuesto previsto en la norma de que se trata (acumulación de beneficios que sumen más de seis salarios mínimos, hoy \$ 102.000), **no se identifica con el universo de beneficiarios que mayores ingresos perciben del sistema.**

Basta a tal fin, repasar la documental acompañada por los accionantes, consistente en sus recibos de liquidación de haberes, de los que surge claramente que, sumados los dos beneficios que perciben, escasamente superan el piso mínimo previsto en la norma para hacer procedente el descuento de que

se trata. Es más, en el caso de las actoras Ferrero y Gamond, no pudo aplicarse la totalidad del descuento por perforar el tope de los seis haberes mínimos. Y si se tiene en cuenta el líquido que perciben, tanto ellas como las Sras. Cafferata Nores y Bruno cobran un importe inferior al mínimo considerado por la norma.

Consecuentemente, la solidaridad que predica la demandada, y que se traduce, conforme los principios de justicia distributiva, en que los que más tienen deben contribuir al sostenimiento de los que menos tienen; o en la contribución o resignación de algunos en pos del bien común, aun analizándola desde lo intrageneracional, **no le es exigida a la totalidad** de los beneficiarios del sistema que se encuentran en idéntica o mejor situación que los actores, tomando como parámetro a tal fin el monto total de ingresos abonado por la Caja, ya se trate de un único o varios beneficios.

La afirmación de la accionada en cuanto a que los alcanzados por la norma en cuestión no se encuentran en igualdad de condiciones con el resto de los beneficiarios sólo porque cuentan con dos beneficios o ingresos ajenos al sistema, carece de sustento a los fines de justificar la equidad que predica de la normativa, y resulta contradictoria con su propio argumento relacionado tanto con la invocada "justicia distributiva" como con el fundamento en que sustenta la norma, cual es, la contribución de aquellos que perciben mayores ingresos. Ello, insistimos, si se tiene en cuenta que beneficiarios que cobran un solo beneficio perciben ingresos superiores a los de los accionantes en autos.

Con relación a la garantía de igualdad se ha dicho que:

*"No hay nada tan inconstitucional como aplicar la misma ley en casos semejantes haciendo de esa ley interpretaciones desiguales"* (Bidart Campos, Germán J., La jurisprudencia obligatoria, Publicado en: LA LEY 2001-F , 1492 o LLP 2001 , 1289,AR/DOC/13474/ 2001

Desde tal perspectiva, resulta indiscutible que el art. 35 de la Ley N° 10.694 violenta la garantía constitucional de igualdad, estableciendo una discriminación irrazonable para aquellos que adquirieron su derecho a percibir dos beneficios en total compatibilidad en forma previa a su dictado; que incumple, por otra parte, el objetivo tenido en cuenta por la propia norma legal.

Si entendemos a la **razonabilidad** como la adecuación del medio empleado con el fin público perseguido, podemos fácilmente observar que la medida adoptada no es la apta para cumplir con el postulado que tanto los fundamentos de la ley, como la propia demandada dice que se buscaba al momento de su dictado, esto es, aplicar la solidaridad de quienes mayores ingresos insumen del sistema.

A ello se le suma que las medidas así dispuestas con relación a derechos subjetivos adquiridos con anterioridad por los actores, no superan el tamiz que impone la **seguridad jurídica** y la **confianza legítima**.

En palabras del TSJ, en el citado fallo “Bossio...”

*“En particular, el principio de protección de la confianza legítima permite mantener los efectos de determinadas situaciones, lo que se justifica por la protección que merece el particular que confió legítimamente en la estabilidad de la situación jurídica creada por la ejecución de la ley. En ella está comprometida la propia seguridad jurídica, entendida como garantía de la confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y el respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes (S.T.C. Español, 147/1986, FJ 4º, citada por Francisco Rubio Llorente "Derechos fundamentales y principios constitucionales"- Ariel Edit., Barcelona 1995, pág. 67; Coviello, Pedro José Jorge, "La confianza Legítima", E.D. N° 9495, de fecha 4-5-1998, pág. 1 y autor cit., La protección de la confianza del administrado, Derecho argentino y derecho comparado, Lexis Nexis, Abeledo-Perrot, Buenos Aires 2004, págs. 391 y ss; doctrina de este Tribunal, en pleno: Auto Nro. 18 del 15-03-1999 "Asociación Vecinal 'Leandro N. Alem' y Otros c/ Municipalidad de Río Cuarto - Acción Declarativa de Inconstitucionalidad"; Auto Nro. 31/1999 "Lloveras, Carlos E. c/ Caja..."; Auto Nro. 49/1999 "Alberti, Húber Oscar y Otros c/ Pcia. de Córdoba..."; Sent. Nro. 12/2004 "Dinosaurio S.A. ..."; Sala Contencioso Administrativa: Sent. Nro. 108/1999 "Astrada, Blanca Susana..."; Sent. Nro. 79/2000 "I.A.T.E. ..."; Sent. Nro. 101/2001 "Figueroa, Justo..."; Auto Nro. 164/2002 "Villagra y Cía....", entre otros).”*

*“Como es sabido, nadie debe ser defraudado en su justificada fe en el ordenamiento jurídico. Así lo*

*ha destacado enfáticamente el Tribunal Constitucional Alemán al postular que del principio jurídico del Estado Social y Democrático de Derecho se deriva el de la confianza de los ciudadanos con la legislación y, en función de este principio de la confianza, se considera prohibido atribuir la retroactividad de las leyes a supuestos de hecho ya concluidos, en cuanto el ciudadano debería confiar en la permanencia de la posición jurídica que de ello se origina para él (LARENZ, Karl, Metodología de la Ciencia del Derecho, traducción de la 4ta. Edición de lengua alemana a cargo de Marcelino Rodríguez Molinero, Edi. Ariel, Barcelona, 1980, p. 422)."*

Como su propia denominación lo indica, es contraria a la idea de "Seguridad Social", la inseguridad. La incorporación al sistema implica también la confianza en que cumplidas todas las condiciones exigidas por la legislación para la adquisición de un beneficio, se mantendrán inalterables los elementos que hacen a su derecho adquirido; no pudiendo perderse de vista que, en un sistema contributivo como el nuestro, se realizaron los aportes requeridos por la ley para adquirir ese derecho. El concepto de confianza legítima, que como manifestación de los derechos humanos nace en el derecho alemán a partir de la posguerra, se encuentra íntimamente vinculado la seguridad jurídica y en tal sentido se ha afirmado que los ciudadanos deben estar en condiciones de confiar que sus actos considerados válidos de acuerdo con el ordenamiento vigente, y del que se siguen ciertas consecuencias legales, permanecerán reconocidos como tales. En tal sentido, constituye un límite al poder reglamentario del Estado.

#### **XVI.- Principios de movilidad, irreductibilidad y proporcionalidad**

Como ya expresáramos, el derecho al haber previsional, como derecho adquirido, ostenta un estatus constitucional fuertemente protegido por los principios de movilidad, irreductibilidad y proporcionalidad (arts. 55 y 57 C.P.), los que, interpretados en forma armónica, constituyen el límite a las facultades reglamentarias del poder legislador.

Vale a esta altura reiterar los lineamientos dados por el TSJ en autos "Bossio...", en tanto afirma que *"los principios de movilidad, irreductibilidad y proporcionalidad, no funcionan de manera autónoma e independiente uno del otro, sino que su verdadera operatividad debe ser ponderada desde una*

*visión sistemática y funcional interrelacionada.”*

*“De ello se deriva que la **irreductibilidad** que la Constitución Provincial garantiza respecto de las jubilaciones y pensiones, está referida a los componentes esenciales integradores de la situación jurídico-subjetiva del **derecho al beneficio**, esto es, a los componentes esenciales que definen el status jurídico de jubilado o pensionado (vgr. años de servicios con aporte, edad mínima, porcentaje de la base del haber jubilatorio, etc.).”*

*“Ello significa que el derecho previsional, una vez otorgado e incorporado al patrimonio de su beneficiario, es **irreductible**, pero esta irreductibilidad no se traduce en una intangibilidad absoluta del quantum del haber, en virtud que no se desvincula de la proporcionalidad que conecta inescindiblemente la situación jurídica del pasivo a la que él mismo habría gozado de continuar en actividad, siempre que en la observancia de esa necesaria relación de proporcionalidad - consustancial al carácter sustitutivo de los beneficios- no se desnaturalicen aquellos componentes esenciales en virtud de los cuales pudo hacer ingresar ese beneficio a su patrimonio, por razones de arbitraria confiscatoriedad.”*

Queda claro, entonces, que los elementos constitutivos del status jurídico de jubilado o pensionado, deben ser mantenidos para evitar que se opere en los hechos una retrogradación por obra de modificaciones legislativas posteriores.

Si bien es factible reconocer amplias facultades cuando se trata de medidas cuya aplicación regirá para el futuro y que tienen fundamento en el bien común y la sustentabilidad del sistema, como la analizada, el criterio debe ser restrictivo si tienen por resultado volver sobre el pasado modificando situaciones de hecho, en forma tal que importen sacrificios por demás gravosos y que impliquen la supresión de esos derechos ya adquiridos.

Ha señalado Bidart Campos que *"es bastante antigua la jurisprudencia de la Corte Suprema, que consideró constitucionalmente válida una reducción en el monto de los beneficios previsionales mientras no fuera confiscatoria. Tal criterio obedece a la distinción de dos aspectos en el derecho jubilatorio: a) el status de jubilado, y b) el goce o disfrute de la prestación. El primero queda*



*consolidado y adquirido con el acto otorgante del beneficio, y se resguarda en la garantía constitucional de inviolabilidad de la propiedad. No puede perderse ni suprimirse, a menos que la propia ley aplicada al otorgamiento del beneficio prevea la causal de extinción o caducidad. El segundo aspecto, que compone el contenido económico del beneficio y se traduce normalmente en cobro periódico de sus cuotas, no es intangible: el monto fijado puede variar, y la alteración puede ser en menos, siempre que concurra causa razonable y suficiente, y que la rebaja no sea confiscatoria". Más adelante agrega: "En este punto el principio jurisprudencial que admite la disminución readquiere su aplicación con mayor margen de posibilidad cuando median -como dice la Corte- razones de orden público o de beneficio general. Como el haber no es inmutable, ni existe derecho adquirido a una suma determinada, la privación ocasional de un aumento, o la merma en el monto ya ajustado, no hieren el derecho constitucional de propiedad, cuando: a) hay base legal suficiente; b) hay causa justa y razonable; c) no se incurre en confiscación" ("La disminución de los haberes jubilatorios", E.D. t. 22, p. 182 y ss.).*

El Máximo Tribunal de la Nación, en lo que atañe a la afectación de los derechos adquiridos ha expresado que *"... si bien ninguna ley podría hacer caducar beneficios jubilatorios concedidos, el alcance de dicha protección no alcanza en igual grado a la cuantía de los haberes, pues éstos pueden limitarse en lo sucesivo de acuerdo con exigencias superiores de una política salvadora de su propia subsistencia, de su desenvolvimiento regular o por razones de interés colectivo que hacen al bienestar general, siempre que no resulten sustancial y arbitrariamente alterados" (Fallos 278:232 y citas)". (el subrayado nos pertenece).*

Desde esta perspectiva, si de acuerdo a los conceptos que venimos analizando, **la sustancia del haber previsional cordobés** protegida constitucionalmente es el 82% del salario líquido del activo que ocupa el cargo que otrora desempeñara el pasivo o el porcentaje jubilatorio correspondiente en caso de excedencia (o el 75% de esa base en el caso de pensión), núcleo duro previsional tan celosa, fuerte y constitucionalmente resguardado, que **no cede ni aún por razones de emergencia, menos aún puede ser desconocido por disposiciones futuras relativas a la compatibilidad de las prestaciones.**

Es que de admitirse otra inteligencia, el porcentaje alcanzado que integra como elemento esencial el status de jubilado o pensionado con el que se adquirió el beneficio, podría verse vulnerado, e implicaría que, en lo sucesivo, éste podría verse afectado sin limitación alguna en virtud de normativas sobrevinientes.

En esta línea, las reglas que sobre compatibilidad en el goce de prestaciones previsionales introduce la Ley N° 10.694, no sólo producen la disminución de la cuantía del haber, sino que solapadamente pretenden desconocer los elementos integrativos de los respectivos status previsionales adquiridos por los actores.

Es que, como señala el Alto Cuerpo, en el fallo analizado, *"el sistema de Córdoba supera a su par nacional, razón por la cual la "movilidad", la "irreductibilidad" y la "proporcionalidad" no pueden quedar supeditadas a los déficits presupuestarios... El sistema de Córdoba está constitucionalmente atado al principio de "proporcionalidad" con la retribución del trabajador en actividad..."*.

Así lo recuerda el TSJ en "Bossio..." al puntualizar que en la Provincia de Córdoba, la propia Constitución Provincial no sólo ha establecido como garantía la **"movilidad"** del haber previsional, sino que ha predeterminado expresamente la conducta debida, que inexorablemente debe cumplir tanto el legislador como el administrador, al normar específicamente la **"proporcionalidad"** con el haber actual del activo y, en la simbiosis Constitución-Ley, implica asegurar un beneficio equivalente al ochenta y dos por ciento (82 %) móvil del sueldo líquido del trabajador en actividad. A lo que cabe agregar: el setenta y cinco por ciento (75%) de esa base, en el caso de pensión.

En definitiva, teniendo en cuenta los conceptos desarrollados, el límite objetivo de la compatibilidad prevista en la normativa, implica para los accionantes la violación de los principios de movilidad, irreductibilidad, proporcionalidad e integralidad analizados; ya que en los hechos, el porcentaje de pensión que pasarán a percibir se encontrará muy por debajo del garantizado por nuestra Carta Magna.

#### **XVII.- Principio de sustitutividad. El haber de pensión.**

Una referencia aparte nos merece la calificación de "subsidiario y accesorio" del haber de pensión respecto del de jubilación que se realiza en el Dcto. N° 408/2020 y que pretende justificar la

procedencia del recorte del 20% de los haberes de pensión, en el caso en que el titular goce de dos beneficios.

El carácter que la norma le atribuye a los haberes pensionarios carece de sustento lógico, legal o real alguno.

Nótese que, en muchos casos, el haber de pensión constituye el ingreso principal del beneficiario, en familias donde el causante era el principal sostén económico, y si bien el porcentaje pensionario es sustancialmente menor, aun así el monto resultante es mayor al beneficio jubilatorio propio del afiliado.

Sin perjuicio de que entendemos que nunca podría darse tal calificación al beneficio de pensión, en dichos supuestos surge evidente el error conceptual del que se parte y que expande sus efectos a la normativa reglamentaria.

Se ha dicho que *“El concepto de pensión en cambio tiene una acepción restrictiva, y es el derecho a percibir, para quienes estuvieron a cargo del causante una suma de dinero para mantener el derecho a subsistencia. Por ello hemos dicho que el hecho biológico de la muerte, en el campo de la seguridad social, genera el derecho a obtener un beneficio de pensión. Este derecho a pensión nace, ya sea que el de cujus se encuentre jubilado, y también en los casos en que fallece estando en actividad. Este beneficio pensionario, tendrá relación con el derecho jubilatorio que tiene el de cujus, y respecto al mismo está amparado por los mismos derechos protectorios que tienen la jubilación, esto es ser proporcional, ser imprescriptible, ser un derecho personal, ser un derecho móvil. Tanto la jubilación como la pensión están protegidas por las leyes de orden público que son obligatorias e irrenunciables dado que el bien jurídico protegido excede los límites del derecho personal y entra en el campo del derecho social, que responde al principio de justicia social.”* (Chirinos, Bernabé L., El Derecho a Pensión, AR/DOC/3152/2013).

Comparte sí con la jubilación, el carácter sustitutivo, por lo que el concepto que prima para la determinación de los beneficiarios es el de estar “a cargo” del causante, de manera tal que el haber de pensión venga a equiparar el desequilibrio económico que trajo aparejado su fallecimiento;

procurando de esta manera dar cobertura a tal contingencia; finalidad esencial que inspira a la Seguridad Social.

Vale resaltar en este punto que, si bien el beneficio no nace del propio trabajo; sí integra el concepto de “previsión” propio del sistema, ya que, como dijimos, constituye una de las contingencias para las que el causante en actividad, realizó los aportes correspondientes, en el marco de la solidaridad intergeneracional, a fin de gozar sus beneficios tanto él como quienes de él dependieran. Y esta contribución, necesaria y obligatoria en nuestro sistema contributivo, en los límites y con los alcances impuestos en la norma, es lo que diferencia a este tipo de beneficios de las “pensiones graciabiles, asistenciales o no contributivas”, verdaderas liberalidades instituidas por el sistema de seguridad social para combatir la pobreza e indigencia de los grupos más vulnerables de la sociedad.

Las características expuestas descartan las notas de subsidiariedad y accesoriedad que la demandada pretende atribuir al beneficio de pensión.

Por otra parte, debe tenerse presente que la interpretación de la norma legal debe estar en sintonía con la evolución de la sociedad y de las estructuras familiares que se han dado a lo largo del tiempo. Así, si bien en algún momento pudo entenderse que “estar a cargo del causante” equivalía a no tener ingresos propios, tal como era costumbre en la familia patriarcal, donde sólo el padre obtenía ingresos para la familia, con el correr de los años la mujer comenzó a generarlos, evolucionando de tal manera que se ha llegado a equiparar o aun superar los producidos por el varón; pudiendo sostenerse que hoy en día la economía familiar, en general, no depende del ingreso de uno solo de sus integrantes, sino que todos colaboran mutuamente a tal fin.

Esta evolución socio - cultural no fue desconocida para nuestro sistema legal, ya que aggiornándose a tal realidad y adaptando el sistema jurídico a la época presente, a partir del Convenio de Armonización Previsional N° 83/02 y posteriores modificaciones legislativas del año 2009, se incorporó al viudo (o conviviente) como beneficiario de pensión, sin condicionamiento alguno de edad o incapacidad, como se requería en la norma anterior.

En términos de la CSJN, “...el régimen legal de pensiones no puede, válidamente, dejar de

*comprender situaciones como la presente, vale decir, la de la persona sobreviviente que mantenía con la beneficiaria fallecida una relación que, por sus características, revelaba lazos concretos y continuos de dependencia económica, bien de la primera respecto de la segunda, bien de índole recíproca o mutua. Dicho de otro modo, la naturaleza “sustitutiva” de determinadas prestaciones de la seguridad social como la aquí en disputa, “que es uno de los pilares fundamentales en que se apoya la materia previsional” (Fallos: 327:5566 y sus citas), debe exhibir la amplitud necesaria para abarcar los nexos de solidaridad y asistencia que, de modo concreto y continuo, establecen las personas humanas entre sí para satisfacer regularmente las necesidades materiales de la vida, y cuya extinción, por causa de la muerte de la beneficiaria, produce a la supérstite una afectación económica desfavorable para seguir afrontando dichas necesidades, derivadas de la pérdida de los ingresos provenientes del causante.”(Fallos 334:829).*

De ello se deriva que “el nivel de vida alcanzado” por el beneficiario, y que el régimen previsional pretende resguardar, comprende tanto los ingresos correspondientes a su propia jubilación, como aquellos derivados del fallecimiento del causante, que integran su beneficio de pensión, en su conjunto .

Dicho en otras palabras, para el sostenimiento del núcleo familiar, el beneficiario y el causante, contribuían mutuamente con el producido, primero de sus haberes en actividad, y luego del importe de su jubilación; siendo su nivel de vida acorde al aporte conjunto de ambos. Al acaecer el deceso del causante, la propia norma presume cual era el porcentaje de tal contribución, estimándolo en el 75% (hoy 70%) del haber de jubilación, y “sustituye” la misma mediante el haber de pensión. Es decir que al momento de otorgarse la pensión, el propio sistema detrae de los haberes de jubilación del causante un porcentaje que estima hacía a sus propios gastos y cuya sustitución no corresponde, atento el menor egreso derivado de la desaparición física de la persona; considerando que todo lo demás hace al mantenimiento del nivel de vida alcanzado por quien sobrevive.

En esta línea, podemos afirmar que, no obstante los cambios y evoluciones socio culturales relacionados con la conformación familiar y los roles de sus integrantes en el devenir de los tiempos,

en ninguna hipótesis puede considerarse al beneficio de pensión como subsidiario ni accesorio como pretende la nueva normativa, ya que, como dijimos, viene a sustituir la porción de los ingresos del causante destinada al sostenimiento de su núcleo familiar.

Otra inteligencia colisionaría con el criterio determinado por el Alto Cuerpo in re “Bossio...”, invariablemente reiterado en innumerables precedentes, cuyos conceptos han sido analizados a lo largo del presente. Repárese que la doctrina sentada en dicho pronunciamiento lo fue sobre la base de un beneficio previsional de pensión del que gozaba la actora de dichos autos.

#### **XVIII.- Principio de Progresividad y no Regresión en materia previsional. Protección convencional.**

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales incorporado expresamente a nuestra Carta Magna a través del art. 75, inc. 22, asienta el principio de no regresión en materia de derechos fundamentales (CSJN Fallos 328:1602).

Sus Observaciones Generales 14 y 18 señalan que existe una fuerte presunción contraria a que medidas de carácter deliberadamente retroactivo sean compatibles con el Tratado.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (documento que goza de jerarquía constitucional conforme al art. 75 inc. 22 de la Norma Fundamental), establece el derecho a la seguridad social, disponiendo que toda persona debe gozar de *"la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes."* (art. 9 del Protocolo Adicional, énfasis agregado). A tales efectos, el Protocolo dispone la obligación de los Estados Partes de adoptar todas las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el documento (art. 1°).

A su turno, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las

Personas Mayores (CIPDHPM), adoptada por la Organización de Estados Americanos durante la 45° Asamblea General de la OEA, el 15 de junio de 2015, e incorporada a nuestro ordenamiento jurídico mediante Ley N° 27.360 (en vigor desde el 22 de noviembre de 2017), consagra el compromiso de los Estados Partes para adoptar y fortalecer *"todas las medidas legislativas, administrativas, judiciales, presupuestarias y de cualquier otra índole, incluido un adecuado acceso a la justicia a fin de garantizar a la persona mayor un trato diferenciado y preferencial en todos los ámbitos"*, así como también las medidas necesarias a fin de lograr, progresivamente, la plena efectividad de los derechos económicos. Contempla, asimismo, el derecho que tiene toda persona mayor a la seguridad social que la proteja para llevar una vida digna (arts. 40, incs. c y d, y 17).

En consecuencia, *"...el Estado tiene el deber de encaminarse progresivamente hacia la plena efectividad del derecho a la seguridad social. Esta obligación comprende la correlativa prohibición de regresividad en materia de reconocimiento del derecho a la seguridad social salvo circunstancias absolutamente excepcionales, razonables y justificadas en el bien común y bajo las condiciones puntualizadas: **no podría avanzar sobre el núcleo duro esencial del derecho previsional.**"* (textual, punto 9.XIV, fallo "Bossio..."; énfasis agregado).

Vale recordar también que el Máximo Tribunal de la Nación ha sostenido que el art. 75, inc. 23, C.N., ratifica la vigencia del principio de progresividad en materia previsional, descalificando todo accionar gubernamental que en la práctica dé un resultado regresivo en el goce efectivo de los derechos (Fallos 331:250).

En tal sentido, ha dicho que *"El decidido impulso hacia la progresividad en la plena efectividad de los derechos humanos propia de los tratados internacionales de la materia, sumado al principio pro homine, connatural con estos documentos, determinan que el intérprete deba escoger dentro de lo que la norma posibilita el resultado que proteja en mayor medida a la persona humana. Y esta pauta se impone aún con mayor intensidad, cuando su aplicación no entrañe colisión alguna con el derecho humano así interpretado, con otros valores, principios y atribuciones o derechos constitucionales"* (Fallos 330:189).

Asimismo, en "Arcuri Rojas, Elsa v. Anses"(A 514. XL, 3/11/2009), citando el voto del Dr. Maqueda en Fallos 328:1602, se afirma: "*Que es el reconocimiento del principio de progresividad en la satisfacción plena de esos derechos el que ha desterrado definitivamente interpretaciones que conduzcan a resultados regresivos en la materia (arts. 26 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos).*"

De la reseña efectuada queda claro que la reforma constitucional de 1994 enfatiza la protección que el Estado debe a brindar a los sectores vulnerables, entre los que se encuentran los jubilados y pensionados como colectivo de especial tutela, con el objeto de asegurarles el goce pleno y efectivo de todos sus derechos.

No puede dejar de subrayarse que, en miras a efectivizar este intenso nivel de protección que ostenta el Adulto Mayor, recientemente, el Tribunal Superior de Justicia, mediante Acordada n° 1619 Serie "A" aprobó una serie de documentos elaborados en el marco del Proyecto de Acceso a la Justicia de Grupos Vulnerables (AJUV), entre los que se encuentran las personas mayores, que tienden a difundir y promover el resguardo de los derechos de estos grupos de especial tutela.

Puede concluirse, entonces, al igual que en el precedente que constituye guía de interpretación para los presentes, que "*en todo cuanto disminuya el haber de pasividad resultante de aplicar el 82% sobre el haber líquido o real que percibiría el afiliado de continuar en actividad (a lo que cabe añadir: 'o, sobre éste, el porcentaje del 75% -hoy 70%- en el caso de pensión') se traduce en una vulneración de la norma consagrada en el art. 111 de la C.P. y (ex) 3 del Código Civil, como sustentadores de los principios de toda organización política como son la seguridad jurídica, la confianza legítima, la previsibilidad y la tutela de los derechos adquiridos al amparo del ordenamiento jurídico en vigor.*"

#### **XIX.- La confiscatoriedad en términos de la CSJN.**

Independientemente de todo lo aquí analizado, no podemos dejar de advertir que, en el caso de los accionantes, en que la aplicación del art. 35 de la Ley N° 10.694 significó una reducción del 20% sobre su haber de pensión, se contraría la doctrina de la CSJN sentada en autos "Actis Caporale, Loredano Adolfo c/ INPS - Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades s/



reajustes por movilidad" (Fallos 323:4216) y ratificada posteriormente en "Tudor, Enrique J. c/ Administración Nacional de la Seguridad Social" (Fallos 327:3251-fallo del 19/08/2004) y "Soppelsa Pedro c/ANSeS" (fallo del 05/09/2017), entre otros.

En dichos precedentes, el Máximo Tribunal, analizando la normativa que estableció topes máximos en los haberes de los pasivos, confirmó la Sentencia del inferior que declaraba la inconstitucionalidad de la normativa, en tanto su aplicación provocara una merma superior al 15%, parámetro tenido en cuenta a los fines de determinar su confiscatoriedad.

## **XX.- Conclusión**

Resumiendo lo dicho en los puntos precedentes y por las razones analizadas, entendemos que los derechos previsionales adquiridos por los accionantes, de protección intensa, abarcan tanto a su haber de jubilación como a su haber de pensión; no pudiendo ser frustrados por vía de un nuevo régimen de compatibilidades.

En autos, en virtud de la aplicación del art. 35 de la nueva Ley N° 10.694, los actores, que gozan de una jubilación y de una pensión liquidadas por la accionada, sufrieron una disminución del 20% en el importe de esta última; produciéndose una reducción del 15% del porcentaje de pensión ya acordado; esto es: en vez del 75%, pasaron a percibir el 60% del haber del jubilado (causante).

Lo relacionado muestra la clara e inconstitucional modificación sustancial del porcentaje que conformó su "status previsional", que como derecho adquirido han ingresado los actores a su patrimonio.

Es dable advertir, por otra parte, que la Ley N° 10.333 fijó el haber jubilatorio en un 82% (o el que corresponda por excedencia) del 89% del salario del activo que ocupa el cargo con el que el afiliado accedió a su beneficio, tanto para aquellos a quienes éste se les acordó luego de su dictado, como para aquellos que ya lo tenían otorgado, dado que esta normativa ordenó su recálculo. A lo que debe añadirse que, lógicamente, el haber de pensión quedó establecido en el 75% de esa base.

Cabe, además, tener presente que a partir del año 2016, la Provincia ha ido modificando las alícuotas correspondientes a los aportes y contribuciones destinados a la Seguridad Social, reduciendo

paulatinamente los aportes personales del personal en actividad, mediante Decretos Números 817/2016, 962/2016, 1492/2016, 1900/2016, 556/2017, 557/2017, 1731/2017, 42/2018, 386/218, 2059/2018, 2025/2019, 194/2020 y 234/2020. Conforme el Anexo II de este último, en Julio de 2020 prácticamente para todos los Sectores, el aporte personal será equivalente al 11%.

De ello se deriva que ascendiendo el líquido del activo al 89% del bruto, cualquier porcentaje de disminución que se aplique sobre los haberes previsionales acordados, ya recalculados conforme la Ley N° 10.333, traerá aparejada la evidente vulneración del núcleo duro.

En definitiva, lo expuesto deja ver que la aplicación del nuevo art. 58 de la Ley N° 8024, T.O. Decreto N° 407/2020, en los términos en que ha sido pautado, produce la vulneración del núcleo duro previsional y, al generar una mengua en el porcentaje de pensión, modifica el status previsional ya adquirido. Ello determina que la cuestión a resolver a este respecto sea de puro derecho, siendo posible tener por acreditadas, tanto la perforación del núcleo duro de los haberes, como la consecuente vulneración del status previsional alcanzado por cada uno de los actores, aún sin constancias probatorias particulares.

Consecuentemente, en la aplicación del art. 35 de la Ley N° 10.694 (hoy art. 58 de la Ley 8024 T.O. Dcto. N° 408/2020) a la particular situación de los accionantes, a quienes sólo se aplica tal disposición sobre su haber de pensión, deberá resguardarse el núcleo duro de su derecho previsional adquirido sobre el mismo, consistente en el 75% aplicado sobre la base del 82% -o porcentaje previsional que corresponda- sobre el sueldo líquido del activo que le hubiere correspondido al causante; siendo en consecuencia, inaplicable en todo aquello que rebase dicho límite; lo que así se resuelve en el presente pronunciamiento.

A los fines de restablecer la situación jurídico subjetiva lesionada, procede, asimismo, ordenar la restitución a los actores de aquellos montos que hubieran sido retenidos en exceso de lo dispuesto en los párrafos precedentes, con más los intereses establecidos en la norma previsional (art. 120 de la Ley N° 8024 T.O. Dcto. N° 407/2020).

#### **XXI.- Agravios relativos a los arts. 29 y 32 de la Ley N° 10.694**

Cuestionan los accionantes la normativa referida, la que introduce modificaciones en la forma de cálculo del haber inicial (art. 46 de la Ley N° 8024 T.O. Dcto. N° 408/2020), y en la forma en que se operativizará la movilidad de las prestaciones (art. 51 ib.), fundamentando su queja en las razones expuestas en la relación de causa, a las que nos remitimos a fin de no ser reiterativas.

No debe perderse de vista que dicha normativa no ha sido aun aplicada a los accionantes, por lo que no puede mensurarse la verdadera incidencia que las mismas tendrán sobre su haber previsional; no pudiendo predicarse su invalidez constitucional en abstracto, sino sólo en tanto y en cuanto -en su efectiva aplicación- rebase el límite infranqueable constitucionalmente protegido, de conformidad con la doctrina judicial largamente analizada.

Asimismo, cabe tener presente que el Tribunal Superior de Justicia en autos "CÚNEO, BLANCA ROSA Y OTROS C/ CAJA DE JUBILACIONES, PENSIONES Y RETIROS DE CÓRDOBA - PLENA JURISDICCIÓN - RECURSO DIRECTO" (Sala Cont. Adm., Sent. 60/2015), y que fuera reiterado en "Basualdo Tomás Narciso c/Caja...", Sentencia N° 106 del 22/06/15; "Linares Angel Dario c/Caja..." Sentencia N° 99 del 18/06/15; "Vallejos Edgardo Ruben c/Caja...", Sentencia N° 98 del 17/06/15; "Zarza, Beatriz Audelina c/ Caja...", Sentencia N° 94 del 16/06/15 y "Córdoba Carlos Alberto c/Caja..." Sentencia N° 167 del 25/08/2015, entre muchos otros, ha dicho que la procedencia del reclamo de reajuste de haberes por violación del "núcleo duro", conforme la doctrina legal citada, impone como *conditio sine qua non*, la acreditación fehaciente de la afectación del porcentaje constitutivo del mismo, que es el que se encuentra constitucionalmente garantizado.

Tal cual se apuntara, en autos resulta imposible verificar dicho extremo respecto de los arts. 29 y 32 del nuevo T.O., dado que aun no ha tenido lugar su aplicación, lo que determina que cualquier planteo efectuado al respecto rebase y exceda los límites impuestos por la naturaleza propia del presente proceso; por lo que la acción interpuesta en este sentido debe ser rechazada.

## **XXII.- Costas**

En cuanto a las costas, corresponde que éstas sean impuestas por el orden causado, atento lo dispuesto por el art. 70 de la Ley N° 8024 T.O. Dcto. N° 407/2020.

**A LA SEGUNDA CUESTION PLANTEADA LAS SEÑORAS VOCALES CECILIA MARÍA de GUERNICA Y MARIA MARTHA DEL PILAR ANGELOZ de LERDA, DIJERON:**

Consideramos corresponde:

**I)** Hacer lugar parcialmente a la acción de amparo y declarar la inaplicabilidad del art. 35 de la Ley N° 10.694 (hoy art. 58 de la Ley N° 8024 T.O. Dcto. N° 407/2020 y su reglamentación) a la situación particular de los accionantes sólo en cuanto afecte su haber de pasividad de manera tal que el porcentaje que perciban por su beneficio de pensión sea inferior al setenta y cinco por ciento (75%) del ochenta y dos por ciento (82 %) móvil -o porcentaje que corresponda según la situación previsional- del haber líquido del cargo del afiliado en actividad, que debe tomarse para su cálculo; el que se encuentra constitucionalmente amparado.

**II)** Condenar a la accionada a restituir a los actores los importes que les hubieran sido retenidos por aplicación de la normativa aludida en todo cuanto hubieran rebasado el límite fijado en el punto precedente, con los intereses previstos en el art. 120 de la Ley N° 8024 T.O. Dcto. N° 407/2020.

**III)** Establecer como plazo de cumplimiento espontáneo de la obligación referida en el punto anterior el de cuatro meses contados a partir de la fecha en que quede firme la aprobación de la planilla pertinente, debiendo la demandada proponer liquidación dentro del mes siguiente al momento en que adquiera firmeza la presente resolución, bajo apercibimiento de ejecución.

**IV)** Rechazar la acción de amparo en cuanto persigue la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de los arts. 29 y 32 de la Ley N° 10.694 (hoy arts. 46 y 51 de la Ley N° 8024 T.O. Dcto. N° 407/2020).

**V)** Imponer las costas por el orden causado (art. 70 de la Ley 8024 T.O. Dcto Nro. 407/2020), regulando los honorarios profesionales de los Dres. Guillermo José Carena, Agustín Roberto Carena Menvielle y Francisco Matías Gordillo Saravia por la tramitación del juicio, en la suma de Pesos Sesenta y un mil sesenta y siete con veinte centavos (\$61.067,20) (arts. 36, 93 y cc de la Ley N° 9459), en conjunto y proporción de ley, con más la suma de Pesos Cuatro mil doscientos setenta y cuatro con setenta centavos (\$4.274,70) a favor del primero de los letrados mencionados atento su

condición de responsable inscripto frente al IVA, los que serán abonados por los beneficiarios de los trabajos si correspondiere.

Por ello:

**SE RESUELVE:**

**I)** Hacer lugar parcialmente a la acción de amparo y declarar la inaplicabilidad del art. 35 de la Ley N° 10.694 (hoy art. 58 de la Ley N° 8024 T.O. Dcto. N° 407/2020 y su reglamentación) a la situación particular de los accionantes sólo en cuanto afecte su haber de pasividad de manera tal que el porcentaje que perciban por su beneficio de pensión sea inferior al setenta y cinco por ciento (75%) del ochenta y dos por ciento (82 %) móvil -o porcentaje que corresponda según la situación previsional- del haber líquido del cargo del afiliado en actividad, que debe tomarse para su cálculo; el que se encuentra constitucionalmente amparado.

**II)** Condenar a la accionada a restituir a los actores los importes que les hubieran sido retenidos por aplicación de la normativa aludida en todo cuanto hubieran rebasado el límite fijado en el punto precedente, con los intereses previstos en el art. 120 de la Ley N° 8024 T.O. Dcto. N° 407/2020.

**III)** Establecer como plazo de cumplimiento espontáneo de la obligación referida en el punto anterior el de cuatro meses contados a partir de la fecha en que quede firme la aprobación de la planilla pertinente, debiendo la demandada proponer liquidación dentro del mes siguiente al momento en que adquiera firmeza la presente resolución, bajo apercibimiento de ejecución.

**IV)** Rechazar la acción de amparo en cuanto persigue la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de los arts. 29 y 32 de la Ley N° 10.694 (hoy arts. 46 y 51 de la Ley N° 8024 T.O. Dcto. N° 407/2020).

**V)** Imponer las costas por el orden causado (art. 70 de la Ley 8024 T.O. Dcto Nro. 407/2020), regulando los honorarios profesionales de los Dres. Guillermo José Carena, Agustín Roberto Carena Menvielle y Francisco Matías Gordillo Saravia por la tramitación del juicio, en la suma de Pesos Sesenta y un mil sesenta y siete con veinte centavos (\$61.067,20) (arts. 36, 93 y cc de la Ley N° 9459), en conjunto y proporción de ley, con más la suma de Pesos Cuatro mil doscientos setenta y

cuatro con setenta centavos (\$4.274,70) a favor del primero de los letrados mencionados atento su condición de responsable inscripto frente al IVA, los que serán abonados por los beneficiarios de los trabajos si correspondiere.

Protocolícese y notifíquese de oficio por e-cédula.

Certifico: que la Sra. Vocal María Martha del Pilar Angeloz de Lerda participó en la deliberación y emitió su voto, sin suscribir la presente resolución. Ello, de conformidad a lo dispuesto por el Protocolo de Actuación para el Fuero Contencioso Administrativo, aprobado por Resolución N° 76, de fecha 08/05/2020, emanada de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia, por el Acuerdo Reglamentario N° 1629, Serie "A", de fecha 06/06/2020 (punto 8 parte resolutive) y las previsiones del art. 120 del CPCC, aplicable por remisión del art. 17 de la Ley N° 4915. Oficina, 03 de agosto de 2.020.

Texto Firmado digitalmente por:

**DE GUERNICA Cecilia María**

Fecha: 2020.08.03