



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

“ADESIP Y CEMURPO c/ Pcia. de Buenos
Aires s/ inconstitucionalidad Ley 13.929”

I 70.036

Suprema Corte de Justicia:

I.-

La “Asociación por la Defensa del Sistema Previsional Bonaerense” (“ADESIP”) y el “Centro Mutualista de Suboficiales y Agentes Retirados de la Policía de la Provincia de Buenos Aires” (“CEMURPO”), por medio de sus respectivos apoderados legales, solicitan a V.E. que sea declarada la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 12, 33 y 35 de la ley 13.929 –de Presupuesto del año 2009–, por considerar a dichas normas contrarias a los artículos 3, 10, 11, 31, 40 y 57 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (fs. 135/145).

Sostienen que la aplicación de las normas antes mencionadas produce un menoscabo y alteración del concepto y rango de autonomía establecido por el constituyente para los Organismos de Seguridad Social, en cuanto, conculcan el derecho de propiedad “al confundir los fondos y gastos previsionales con los recursos y gastos de la hacienda provincial, y disponer que los resultados positivos de las instituciones de previsión social se constituyan compulsivamente en fuentes de financiación del déficit de la provincia” (fs. 135 vta.).

Entienden encontrarse con legitimación suficiente para interponer la presente demanda originaria, toda vez que las asociaciones aquí actoras habrían sido constituidas con el objeto de “proceder a la defensa de sus asociados y de las cajas previsionales pertenecientes a los agentes públicos de la Provincia de Buenos Aires”, tal como lo ponen de manifiesto a fojas 135.

Afirman que las normas aquí cuestionadas lesionan y desvirtúan la autonomía económica y financiera de los órganos previsionales de nuestra provincia y su autarquía administrativa. También vulnerarían las normas de la Constitución Nacional a través de las cuales se debería asegurar la autonomía

económica y financiera para las entidades de la seguridad social, la administración a cargo de los interesados con participación del Estado, la garantía del derecho de propiedad, la supremacía de la Constitución Nacional sobre la normativa tanto nacional como provincial, las que deben sujetarse inexorablemente a sus disposiciones, y la seguridad jurídica como garantía innominada” (arts. 14 bis, 17, 31 y 33 de la Const. Nac.; fs. 135 vta.).

a) Desde el punto de vista formal, la parte actora entiende que cumplen con todos los requisitos de procedencia. Así, dice haber respetado el plazo establecido en el artículo 684 del código ritual, “...por cuanto dicha ley de presupuesto fue publicada con fecha 30 de diciembre de 2008, lo cual acredita la procedencia formal de la presente acción” (fs. 136).

b) Respecto al fondo de la pretensión, relatan las consideraciones que serán expuestas a continuación.

Las asociaciones actoras afirman que la consolidación de los recursos y gastos de los organismos de previsión provincial (IPS y Caja de Policía) con los correspondientes a la Administración Central y organismos descentralizados produce “un menoscabo y alteración del concepto y rango de autonomía establecido por el constituyente” (fs. 136).

Agregan que hasta el momento de dictarse la ley aquí cuestionada, como así también en las anteriores leyes de presupuesto, se había establecido la separación presupuestaria de ambas cajas “atendiendo a la naturaleza parafiscal de sus recursos” ya que los mismos, según los términos de la demanda “no forman parte integrante del erario público” (v. fs. 136).

Sostienen que la disposición compulsiva de los resultados positivos de las cajas a favor de la hacienda provincial y su administrador el Poder Ejecutivo, constituye una fuente financiera para cubrir el desequilibrio presupuestario afectando en particular el resultado positivo correspondiente al Instituto de Previsión Social (fs. 136).

Explican que la inserción de la consolidación de recursos y gastos en la ley de presupuesto deriva en consecuencias y sujeciones administrativas que el constituyente quiso evitar para garantizar la independencia patrimonial y



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

económica de los fondos previsionales, asignándolos a entidades con autonomía económica y financiera” (fs. 136 vta.).

Exponen que “la individualización presupuestaria que hasta este momento se venía respetando, pone de manifiesto y preserva los aspectos patrimoniales y de resultados afectados específicamente a la seguridad social”. Agregan que el patrimonio colectivo integrado por los aportes personales y contribuciones patronales conformaría un fondo solidario afectado específicamente al pago de jubilaciones y pensiones presentes y futuras, y que esta afectación sería fundamental para poder mantener el equilibrio del sistema. En sentido opuesto, por medio de la consolidación, -esto es, que dichos fondos se sumen a otros recursos y gastos del Estado provincial-, a disposición del Poder Ejecutivo, se perdería “esa característica más allá que tenga una asignación presupuestaria” (fs. 136 vta.).

Consideran que la manera de ser ejercida la administración de los fondos de los entes de la seguridad social debería asegurar su independencia e individualidad, como resultados de la autonomía económica y financiera previstos en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Afirman que la citada autonomía consagrada en el texto constitucional “lleva por tésis escindir completamente la administración de los fondos de las cajas de jubilaciones de los agentes públicos, de los recursos de la Provincia, porque de esa manera se libera a aquéllos de los riesgos y avatares de la gestión gubernamental” (fs. 137).

La parte actora considera que la ley de presupuesto aquí cuestionada transitaría “por un camino diametralmente opuesto al de la manda constitucional”, toda vez que “la apropiación de un patrimonio ajeno -incluyéndolo como propio-, con la consiguiente facultad de administración”, sería absurda e inconstitucional (fs. 137).

Agregan que en los hechos el sistema implementado llevaría a “una malversación de caudales en términos constitucionales”, toda vez, continúan, se podría dar el caso de que los trabajadores efectúan sus aportes, y el Estado “tras fundirlo con sus propios recursos”, sólo destine una porción de los mismos a las cajas previsionales. Explican que en el ínterin el monto global sería destinado a fines

distintos a la cuestión previsional, de allí que entiendan que serían malversados (fs. 137 vta.).

Asimismo, sostienen que esa supuesta violación normativa no sería pasible de ser saneada “*a posteriori*” a través de la remisión del dinero propiedad de las cajas. Afirman también que la intención del gobierno provincial sería “determinar y manejar el presupuesto” de las cajas de previsión de los agentes estatales bonaerenses, lo que incluiría “la disposición de los componentes activos y pasivos de los entes previsionales y apropiarse de los resultados y excedentes financieros para destinarlos a financiar el déficit de la hacienda provincial” (fs. 138).

Explican que el segundo agravio que produce la ley impugnada, se refiere a que la provincia al apropiarse de la totalidad de los excedentes “por su sola voluntad”, violaría no sólo normas constitucionales, sino también “normas específicas al cercenar la facultad de ‘disponer la inversión de los fondos’ establecida a favor del IPS por el Decreto Ley 8587 (art. 3), y confirmada por el Decreto Ley 9650/80, TO Decreto 600/94 (art. 8)” (fs. 138).

Afirman que la ley previsional prevé cómo están integrados los fondos que conforman el capital de las cajas previsionales, el que estará compuesto por los aportes, contribuciones y demás conceptos, “estableciendo en su artículo 8 que el IPS deberá mantener invertidos en condiciones óptimas de seguridad y liquidez y atendiendo al doble aspecto de productividad y fin social, los fondos que constituyen su patrimonio y que en ningún caso podrá disponerse de parte alguna de los mismos para otros fines que los autorizados por esta ley” (fs. 138).

Sostienen que es inconcebible que una ley autorice a un sujeto de derecho, en este caso la Provincia, a apropiarse por su propia y única voluntad y decisión, de los activos (sean o no excedentes financieros y a cambio de títulos de crédito como en el presente caso) de otro sujeto de derechos, por lo demás garantía directa, expresa y operativamente consagrada en el texto constitucional (fs. 138 vta.).

Realizan un paralelismo en la forma en que se elaboraban los presupuestos antes del año 2009, y cómo fueron confeccionados a partir de dicho año. Advierten que se incorporó al Presupuesto General de la Administración Provincial integrada por la Administración Central y los organismos descentralizados, los



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

presupuestos de las cajas previsionales, “de tal manera que los gastos y los recursos de las instituciones de seguridad social que antes estaban separados en sendos artículos del presupuesto, en el que corresponde al 2009, se suman con los gastos y recursos de la provincia y se exponen en un solo artículo. Ver ley 13.929: Presupuesto 2009, artículos 1, 2 (gastos) 4 (recursos), 6 (gastos figurativos-transferencias entre reparticiones), artículo 7 (número de cargos)” (fs. 139).

Agregan que la manera en que fue redactado el entonces proyecto de presupuesto habría pasado a ser de carácter permanente a tenor de lo establecido en el artículo 35 de la Ley de Presupuesto 2009, por el que se habría autorizado al Poder Ejecutivo a consolidar los presupuestos anuales.

En lo referido a la supuesta “apropiación de los resultados económicos de las cajas previsionales con destino a financiar el déficit provincial”, aclaran que si bien no fue explicitado este propósito, se elaboraron planillas “donde este objetivo se materializa, y por el artículo 5° se incorporan a la ley” (fs. 139 vta.).

Entienden que el citado artículo 5 se refiere al ‘Balance y Resultado Financiero Preventivo para el Presupuesto 2009’, donde se habría exhibido el déficit del presupuesto provincial, y allí se aludiría al “detalle obrante en las planillas Anexas 9, 9 bis, 10, 11, 11 bis, 12 y 13 que forman parte integrante de la Ley de Presupuesto” (fs. 140).

Y justamente a través de dichas planillas, continúan, “se autoriza la apropiación de los excedentes y el pase al presupuesto de la Provincia...” (fs. 140).

Explican que el resultado financiero correspondiente a las instituciones de previsión social, se obtiene sumando el resultado económico (diferencia entre ingresos y egresos) más las contribuciones figurativas, las cuales serían “egresos que tiene el IPS, pero en realidad los solventa con fondos que aporta la Provincia...” (fs. 140 y vta.).

Efectúan un pormenorizado análisis de los anexos y planillas obrantes de la Ley de Presupuesto correspondiente al año 2009, y concluyen afirmando que “...queda perfectamente concluido y demostrado el mecanismo de apropiación

compulsiva de excedentes del IPS a través de las normas y planillas complementarias del Presupuesto año 2009” (fs. 141).

Observan también que habría un “resultado único para las dos cajas, como muestra la planilla 9”, lo cual consideran inapropiado, toda vez que deberían ser presentadas en forma individual por cada una de las cajas previsionales (Instituto de Previsión Social y Caja de Policía). Esto así, continúa, atento a que “juntar ambos resultados hace que el resultado positivo del IPS esté absorbiendo el resultado negativo de la Caja de Policía”. Esto produciría una confusión que alteraría la realidad económica de ambas haciendas y no respetaría el derecho de propiedad del conjunto de afiliados de ambas cajas”. La parte aquí actora también considera que esta supuesta anomalía resultaría igualmente válida si el resultado calculado para ambas cajas fuese positivo, como habría ocurrido en el presupuesto ejecutado durante el año 2008. Sostienen, por lo tanto, que a través de estos mecanismos se violenta “la autonomía y consiguiente independencia de las cajas” (fs. 141 y vta.).

Transcriben jurisprudencia sobre la propiedad de los fondos, su naturaleza e intangibilidad (fs. 141 vta.) y sobre la separación de patrimonios (fs. 142). Hacen lo propio respecto a opiniones de doctrina (fs. 142/ 143).

Para finalizar, solicitan la concesión de una medida cautelar; acompañan prueba documental, y hacen expresa reserva del caso federal (fs. 143 vta./145).

II.-

La medida cautelar solicitada fue rechazada por V.E. Para fundar esta decisión, el Alto Tribunal sostuvo que no se habían acreditado los extremos previstos en los artículos 230 y siguientes del Código Procesal en lo Civil y Comercial para su procedencia (fs. 228/231).

III.-

Los apoderados de la parte actora ampliaron la demanda y denunciaron la existencia de un hecho nuevo (fs. 234/236).



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Aseveran que con posterioridad a la interposición de la demanda fue dictado el decreto provincial 3947/08 de fecha 30 de diciembre de 2008 “que dispone la apropiación por parte del Poder Ejecutivo del excedente de fondos del Instituto de Previsión de la Provincia por el monto de \$ 1.600.000.000, con fundamento en las prescripciones del artículo 6 del decreto 9650/80, texto según Ley 12.150” (fs. 234).

Agrega que el dictado del citado decreto “es una demostración cabal que la petición de inconstitucionalidad de las normas presupuestarias no refiere a una cuestión meramente formal, sino que las mismas afectan aspectos sustanciales, como lo son la autonomía del IPS y la correcta aplicación de sus fondos” (fs. 234 vta.).

Explican que por medio del decreto 3947/08, se autorizó a la Tesorería General de la Provincia a emitir letras previsionales del Tesoro por la suma de mil seiscientos millones de pesos “para ser entregados al Instituto de Previsión por ‘EXCEDENTES FINANCIEROS QUE GENERE” (fs. 235, mayúsculas se corresponden con el original).

Afirman que por medio de ese decreto se habría puesto en práctica la operatoria oportunamente denunciada en la demanda, y por lo tanto a través de este mecanismo se habría violado el artículo 40 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Esta vulneración se habría dado en desmedro de la autonomía económica y financiera del IPS, que incluiría su potestad de decidir el destino de los excedentes financieros.

IV.-

El señor Juez de la Suprema Corte de Justicia Luis Esteban Genoud se excusó de intervenir en el presente, toda vez que tuvo participación como senador provincial en la sanción de la Ley 12.150. El Alto Tribunal admitió la excusación formulada (art. 17 inc. 7 del CPCC; fs. 237 y 239).

V.-

El entonces Asesor General de Gobierno tomó intervención en las presentes actuaciones, a través de dos presentaciones.

Por la primera dedujo excepción de falta de legitimación activa en los términos del artículo 345 inciso 3 del CPCC (fs. 245/249).

Por medio de la segunda, contestó la presente demanda originaria, solicitando su total rechazo, con costas (fs. 250/258).

a) En lo que se refiere a la supuesta ausencia de legitimación activa, considera que el artículo 161, inciso 1 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece que esta acción sólo puede ser deducida por “parte interesada”. Agrega jurisprudencia de V.E. que abonaría su posición.

De allí deduce que “la legitimación en este proceso constitucional dista de ser absoluta e ilimitada, desde que depende de las características de la pretensión, del contenido de las normas que son impugnadas y de la posición que frente a ella la entidad demandante exhibe” (fs. 246).

Entiende el Asesor General de Gobierno que las entidades aquí actoras podrían acceder a esta jurisdicción a través de la presente acción, más deberían tener en cuenta que “para controvertir por esta vía la constitucionalidad de disposiciones legales, o reglamentarias por sobre el genérico interés de defender y representar ante el Estado los derechos personales y colectivos de sus afiliados, las entidades deben acreditar el interés puntual o daño concreto emergente o que pueda resultar afectados”. Cita jurisprudencia de V.E. (fs. 246).

Y para ello, considera que debería tenerse presente que los agravios planteados no denotan “la afectación de algún interés propio y/o de sus asociados en referencia a su objeto social vinculado con los derechos de sus afiliados, en tanto las normas estatutarias esgrimidas como sostén de la aptitud para demandar carecen del alcance que le asignan las entidades actoras” (fs. 246 vta.).

Hace una breve enumeración de normas (art. 4 de la Ley 8857 y art. 3 de la Ley 13.236), referidas a la integración de los directorios del Instituto de Previsión Social y de la Caja de Policía, respectivamente. Afirma que dichos directorios “-hipotéticamente- podrían incoar una demanda como la deducida, invocando representación de sus afiliados y beneficiarios” (fs. 247 vta.).



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

De allí deduce que las entidades aquí actoras carecerían de la calidad de parte interesada a fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones de la Ley 13.929. A su vez, agrega que tampoco se advertiría legitimación por parte de los actores respecto a la supuesta defensa de los intereses de los afiliados jubilados y pensionados, toda vez que no habrían logrado demostrar “siquiera *prima facie*” la supuesta violación de derechos adquiridos de los mismos (fs. 247 vta.).

b) Como fuera adelantado, el entonces Asesor General de Gobierno luego de presentar la excepción de falta de legitimación activa antes descripta, contesta la demanda originaria, solicitando su total rechazo, con costas (fs. 250/258). Para fundar esta contestación efectúa las consideraciones de hecho y de derecho que se sintetizan en los párrafos que siguen a continuación.

Explica que la ley impugnada “integra la ley de presupuesto de recursos y gastos del Estado Provincial sancionada en la forma y con los alcances previstos en los artículos 103 inciso 2 y 144 inciso 3 de la Constitución Provincial” (fs. 251).

Agrega que una ley de presupuesto es “un plan de gobierno, una expresión o programa político, económico y financiero que expone un actuar estatal futuro, plasmado en la orientación de la gestión gubernamental y sus objetivos y reflejando la forma de distribución de los recursos públicos en beneficio de la comunidad” (fs. 251 vta.).

Hace una reseña normativa referida a la cuestión presupuestaria y en especial a la Ley 13.929 que habría sido cuestionada en la demanda por cuestiones de estricta técnica legislativa, “utilizada y validada por el legislador para aprobar el presupuesto para el ejercicio 2009, no controvirtiendo la autonomía financiera de IPS y/o la Caja de Policía” (fs. 252 vta.).

Explica el entonces Asesor General de Gobierno que el concepto de autonomía económico y financiera constituye “la garantía institucional de no injerencia en la administración”, pero ello, continúa, “no implica un poder absoluto sobre la disposición de los fondos que ingresan, máxime habida cuenta que su

operatoria y funcionamiento está debidamente garantizada por los recursos estatales” (fs. 252 vta./253).

De allí, sostiene que la técnica legislativa utilizada en las normas impugnadas “al incluir el presupuesto de recursos y gastos del IPS dentro de la Administración Pública, no implica o configura una apropiación ilegítima de sus fondos (tal como temerariamente afirma la contraparte), toda vez que los cuestionados artículos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 12, 33 y 35 de la Ley 13.929 no pueden materializar tal apropiación por el simple hecho de readecuar el presupuesto del IPS en distinta forma a las leyes presupuestarias anteriores” (fs. 253).

Agrega que los demandantes sólo cuestionan la organización presupuestaria de reparticiones o dependencias pertenecientes al sector público, “asunto éste que sólo puede tener injerencia el propio Estado Provincial, que no sólo debe proyectar y, luego, controlar su ejecución, sino que tiene la ineludible obligación de satisfacer las prestaciones del sistema previsional en forma regular y asumir los compromisos a que hubiera lugar ante una situación de desfinanciamiento temporario de la entidad” (fs. 253).

A mayor abundamiento, explica lo referido a la supuesta apropiación del excedente financiero de los organismos previsionales. Considera, en primer lugar que “no existe normativa constitucional o legal que impida al Estado provincial tomar los excedentes del I.P.S.”; en segundo lugar afirma que “los excedentes previsionales del I.P.S., entre otros fines, satisfacen el interés general de la Provincia, tal como está claramente consagrado en el artículo 8 del Decreto Ley N° 9650/80...” (fs. 253 vta. y 254).

De tal manera, entiende el Asesor General de Gobierno que los referidos excedentes pueden ser utilizados por la Provincia para el financiamiento y satisfacción del bien general, “en tanto fin social que legitima la existencia del Estado, sin que ello implique ‘apropiación’ por parte de éste...” (fs. 254).

Sostiene también que conforme lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto Ley 9650/80 y modificatorias, está habilitado el Estado provincial “a tomar el excedente de los fondos previsionales del I.P.S., a cambio de entregarle Letras de Tesorería”, lo que, según el entonces Asesor General de Gobierno, no trasgrede



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

ninguna cláusula constitucional. Cita jurisprudencia de V.E. y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (fs. 255).

Respecto al cuestionamiento del Decreto 3947/08, considera que el mismo no sería cuestionable por el carril del artículo 161 inc. 1 "...habida cuenta que no se trata de una norma general y abstracta, sino que es un típico acto administrativo de alcance particular..." (fs. 256 vta.).

Para finalizar deja planteado el caso federal (art. 14 Ley 48; fs. 257 vta.).

VI.-

La parte actora contesta el traslado oportunamente conferido y solicita que sea rechazada la excepción de falta de legitimación activa planteada por el Asesor General de Gobierno. En esa misma oportunidad, denuncia un hecho nuevo (fs. 265/271).

En efecto, pone en conocimiento de V.E. que la Legislatura provincial sancionó la Ley 14.062, de Presupuesto para el ejercicio 2010, y que reproduce las mismas normas que fueran impugnadas al momento de interponer la presente acción originaria contra la Ley 13.929, y por ello "por las mismas razones expuestas en la demanda original debe ser declarada inconstitucional" (fs. 270 vta.).

Más adelante denuncia otro hecho nuevo, en este caso, la sanción por parte de la Legislatura provincial de la Ley de Presupuesto N° 14.199, para el ejercicio del año 2011, solicitando su inconstitucionalidad (fs. 274).

VII.-

La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires dispuso el rechazo de la excepción de falta de legitimación activa para obrar opuesta por el entonces Asesor General de Gobierno a fs. 245/249, con costas (fs. 275/280).

VIII.-

El Asesor General de Gobierno contestó el traslado conferido referido al hecho nuevo denunciado por la parte actora. Invocando razones de economía procesal reitera “en todos sus términos el escrito ‘CONTESTA DEMANDA’ presentado en fecha 4-11-09” (fs. 283, las mayúsculas se corresponden con el original).

Por tales razones solicita que sea desestimado “por inadmisibles y/o improcedentes” el planteo de inconstitucionalidad contra las leyes de Presupuesto 14.062 y 14.199, correspondientes a los ejercicios 2010 y 2011.

IX.-

La parte actora vuelve a anunciar la existencia de otros “hechos nuevos” (fs. 317/ 326).

Explican los apoderados de esa parte que en el presupuesto vigente en 2012 se eliminó el aporte que el Poder Ejecutivo ha venido realizando en favor del I.P.S. y de la Caja de Policía, bajo la denominación de “contribuciones figurativas de la Administración Central a las Instituciones de Previsión Social”.

Sostienen que a partir de ese año al no aportar el Poder Ejecutivo las sumas necesarias para abonar tales beneficios sociales, “obliga tanto al I.P.S. como a la Caja de Policía, como órganos administradores de los mismos, a asumir con sus propios fondos los pagos correspondientes a los mencionados beneficios” (fs. 317 vta.).

Agregan que estos beneficios lo son “a favor de personas ajenas a la Administración Pública Provincial, conforme surge claramente de las normas que lo establecen” (fs. 317 vta.).

Sostienen que “esta anómala situación está produciendo un cuantioso daño patrimonial al IPS...”. Explican que en la Ley 14.331 de Presupuesto para el ejercicio 2012, se eliminan “en su casi totalidad los recursos que la Provincia venía transfiriendo al Instituto de Previsión Social y a la Caja de Policía, a través de las citadas “contribuciones figurativas de la Administración Central a las Instituciones de Previsión Social” (fs. 317 vta. y 318).



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Afirman que esta decisión está contenida en el artículo 6 de la Ley 14.331. Aclaran que antes de la sanción de la Ley 14.331 los recursos provenían del Tesoro Provincial, y luego se transferían a las instituciones previsionales. Estos recursos tenían como destino “el pago de distintos tipos de beneficios otorgados por el Estado Provincial en concepto de subsidios, pensiones graciables, asignaciones familiares, bomberos voluntarios, presos políticos de la última dictadura militar, religiosas, ex combatientes de Malvinas, víctimas del Plan Conintes, Operativo Cóndor, entre otros” (fs. 318).

Dicen que esas compensaciones otorgadas por el Estado Provincial, “son administradas (se le encomendó el trámite de pago desde su creación) por el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires”. Pero que en razón de que los beneficiarios “son personas ajenas a la Administración provincial, las compensaciones estaban financiadas con recursos provenientes del Tesoro provincial, y por tales motivos, contempladas en las partidas de Obligaciones del Tesoro de los respectivos presupuestos de la Administración Central y a su vez, entre las partidas de recursos del IPS” (fs. 318 y vta.).

De allí deducen que la eliminación llevada a cabo por la Ley 14.331 “determina que ambas entidades previsionales se vean obligadas a tener que afrontar una importante cantidad de compromisos del Estado Provincial, y que como tales, resultan ajenos a la cobertura y destino del fondo colectivo previsional” (fs. 318 vta.).

Por tal razón consideran que a la inconstitucionalidad puesta de manifiesto en la demanda, por medio de esta presentación se debe agregar “las contenidas en la ley de presupuesto vigente, referidas a la eliminación de las contribuciones del Tesoro Provincial con destino a las Cajas Previsionales para atender los mencionados subsidios y el perjuicio económico que de ello deviene sobre los patrimonios, en particular del Instituto de Previsión Social, al tener que afrontar los pagos encomendados con fondos propios, no obstante estar éstos destinados únicamente al pago de jubilaciones y pensiones del sistema previsional”(fs. 318 vta.).

Aportan prueba documental y solicitan la producción de prueba informativa (319 vta./ 325). Mantiene la reserva del caso federal (fs. 325 vta.).

X.-

Esta última presentación también fue contestada por el entonces Asesor General de Gobierno, solicitando su rechazo (fs. 329).

XI.-

V.E. resolvió admitir para el presente proceso el hecho denunciado por la actora a fojas 284 y siguientes, por medio de la cual pusiera en conocimiento la sanción de la Ley 14.311 (presupuesto para el año 2012), “toda vez que se relaciona directamente con el objeto de la demanda”, en los términos del artículo 334 del CPCC (fs. 331).

XII.-

La parta actora vuelve a denunciar hechos nuevos. Por un lado, afirma que la sanción de la Ley N° 14.293 (presupuesto para el año 2013) “mantiene las irregularidades oportunamente denunciadas” (fs. 332/333).

Por el otro, los demandantes impugnan la modificación efectuada al artículo 8 de la Ley 9650 dispuesta por medio de la Ley de Presupuesto antes citada, “en cuanto elimina la afectación especial de los fondos del Instituto de Previsión Social para el pago exclusivo de las jubilaciones y pensiones de los afiliados a su cargo” (fs. 332).

A fs. 355 la parte demandante volvió a denunciar la existencia de hechos nuevos para ser incorporados al presente. En esta oportunidad anotició la sanción de la Ley 14.552 (Ley de Presupuesto 2014). Aporta prueba y hace reserva del caso federal (fs. 355/356).

XIII.-

Un nuevo Asesor General de Gobierno contestó el traslado, oportunidad en la que, para fundar su rechazo a la incorporación de hechos nuevos,



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

expresó conceptos similares a los manifestados por su antecesor en el cargo (fs. 359/360).

Lo mismo hizo el Asesor General de Gobierno en la oportunidad de contestar el planteo respecto al presupuesto correspondiente al año 2014 (fs. 363).

XIV.-

Los hechos nuevos denunciados a fs. 332/333 y 341/356 fueron admitidos por V.E. (fs. 274).

XV.-

Luego de clausurarse el período probatorio, y certificada la producción de las pruebas colectadas, las presentes actuaciones fueron puestas a disposición de las partes para alegar (art. 480 del CPCC; fs. 371).

El derecho de alegar sólo fue ejercido por la parte actora, solicitando a V.E. que declare “las inconstitucionalidades planteadas en la demanda original y su ampliación”, como así también se decrete “la nulidad de los pagos en carácter de contribuciones figurativas, efectuados por el I.P.S. y la Caja de Policía, y se disponga su reintegro, con más sus intereses”. Asimismo solicita a V.E. que al momento de resolver, intime al Poder Ejecutivo a que se “abstenga en lo sucesivo de disponer medidas similares, atento a la flagrante conducta violatoria del art. 57 de la Constitución Provincial...”. (fs. 547/556).

XVI.-

Se dispone el pase de las presentes actuaciones a esta Procuración General a los efectos de emitir dictamen (art. 687 CPCC; fs. 557).

Adelanto mi opinión en el sentido de que V.E. debería rechazar la presente demanda originaria de inconstitucionalidad.

En forma preliminar, aclaro que para analizar la constitucionalidad de normas cuyo contenido y aplicación podría llegar a afectar un derecho previsional, tomo como propias las palabras de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuando sostuvo que “el análisis del plexo normativo aplicable al caso no

puede prescindir de la orientación que marca la máxima *in dubio pro iustitia socialis* dado su carácter de principio inspirador y, por ende, guía de hermenéutica segura de cualquier normativa vinculada con los derechos y garantías laborales y sociales establecidos constitucionalmente” (C.S.J.N. Fallos 331:1815, “Gentini Jorge y otros c/ Estado Nacional”, sent. del 12-8-2008).

Ahora bien, antes de abordar el fondo de esta cuestión, estimo necesario recordar ciertos principios generales acuñados por la jurisprudencia del Alto Tribunal en materia de control de constitucionalidad, que enmarcan la cuestión a decidir.

En tal sentido, es conocida la doctrina de la Corte Suprema por la cual se ha pacíficamente sostenido que la declaración de inconstitucionalidad es una de las más delicadas funciones que puede encomendarse a un tribunal de justicia; es un acto de suma gravedad, última *ratio* del orden jurídico, al que sólo debe recurrirse cuando una estricta necesidad lo requiera, en situaciones en las que la repugnancia con la cláusula constitucional sea manifiesta e indubitable y la incompatibilidad inconciliable (conf. Fallos 247:121 y sus citas; 324:3219). En tal comprobación los tribunales de justicia deben imponerse la mayor mesura, mostrándose tan celosos en el uso de sus facultades como del respeto que la Ley Fundamental asigna, con carácter privativo, a los otros poderes (conf. Fallos 327:5723). Además, cuando exista la posibilidad de una solución adecuada del litigio, por otras razones que las constitucionales comprendidas en la causa, corresponde prescindir de estas últimas para su resolución (conf. Fallos 300:1029; 305:1304).

El Alto Tribunal de la Nación ha tenido oportunidad de sostener que “... la descalificación constitucional de un precepto normativo se encuentra supeditada a que en el pleito quede palmariamente demostrado que irroga a alguno de los contendientes un perjuicio concreto en la medida en que su aplicación entraña un desconocimiento o una restricción manifiesta de alguna garantía, derecho, título o prerrogativa fundados en la Constitución; es justamente la actividad probatoria de los contendientes así como sus planteos argumentales los que deben poner de manifiesto tal situación”; “... cuanto mayor sea la claridad y el sustento fáctico y jurídico que exhiban las argumentaciones de las partes, mayores serán las posibilidades de que los



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

jueces puedan decidir si el gravamen puede únicamente remediarse mediante la declaración de inconstitucionalidad de la norma que lo genera”; y que “... la revisión judicial en juego, por ser la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal, solo es practicable como razón ineludible del pronunciamiento que la causa requiere, de manera que no debe llegarse a una declaración de inconstitucionalidad sino cuando ello es de estricta necesidad” (conf. Fallos: 335:2333 y 337:1403). Además, el Tribunal Cimero ha dicho que la declaración judicial de inconstitucionalidad no sólo requiere que la norma impugnada pueda causar un gravamen constitucional, sino que se haya afirmado y acreditado fehacientemente que ello ocurre en el caso concreto sometido a decisión (Fallos 256:602; 258:255; 297:108; 299:368; 300:352; 301:410; 302:355, entre otros).

Ahora bien, respecto a la cuestión aquí debatida, en el presente caso, las entidades civiles “Asociación por la Defensa del Sistema Previsional Bonaerense” (“ADESIP”) y “Centro Mutualista de Suboficiales y Agentes Retirados de la Policía de la Provincia de Buenos Aires” (“CEMURPO”), solicitan a V.E. que declare la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 12, 33 y 35 de la Ley de Presupuesto para el año 2009 N° 13.929; posteriormente, en una ampliación de la demanda, impugnan el artículo 6 del Decreto Ley N° 9650/80 y modif. (texto según ley 12.150) y Decreto N°. 3947/08. Todo ello, por supuesta conculcación de los principios que emanan de los artículos 3, 10, 11, 31, 40 y 57 de la Constitución Provincial.

Consideran dichas entidades que a través de las normas cuestionadas se vulneraría y alteraría la autonomía económica-financiera de los Organismos de la Seguridad Social provincial, lesionando su autarquía administrativa. Ello sería así, según la parte actora, porque a través de las normas aquí cuestionadas, se conculcaría el derecho de propiedad de los órganos de la seguridad social, al confundir los fondos y gastos previsionales con los recursos y gastos de la hacienda provincial. De esta forma, se expresa en la demanda, se haría un uso extraño e incorrecto de sus fondos, los cuales deberían servir en forma exclusiva para el

financiamiento de jubilaciones y pensiones del sector público, y no para ser fuente de financiamiento público (fs. 135/145).

Posteriormente, y tal como fuera detallado en el presente, la parte actora amplió los términos de la demanda, como así también puso en conocimiento la existencia de “hechos nuevos” (sucesivas sanciones por parte de la Legislatura de distintas leyes de presupuestos), los cuales V.E. aceptó su incorporación.

Ante todo, cabe destacar que el sistema previsional argentino en general y provincial en particular, se basa en los principios y derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Nacional, los instrumentos de internacionales de derechos humanos, y en convenios de la Organización Internacional del Trabajo, en especial el Convenio 102, aprobado en nuestro país por medio de la Ley N° 26.678. En efecto, el art. 14 bis de la Constitución Nacional es el punto de partida para la organización de la seguridad social basada en un Estado que cumple la responsabilidad de ser su garante y sostén. Todo ello respetando el carácter integral e irrenunciable de los beneficios de la seguridad social, el seguro social obligatorio, a cargo de entidades nacionales o provinciales, con autonomía económica y financiera.

De la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre surge sobre el tema abordado que “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, le imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia” (artículo XVI).

De esta forma se entiende a la seguridad social como una responsabilidad esencial del Estado, por el que se protege un derecho humano fundamental que el propio Estado está obligado a garantizar a través de leyes reglamentarias, conforme lo establecen el 14 bis y el artículo 75 inciso 23 de la Constitución Nacional.

Por su parte, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires está previsto en el artículo 40 de la Constitución provincial, y en las leyes reglamentarias. Entiendo oportuno resaltar que el Instituto de Previsión Social (IPS) como así también la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de las Policías de la Provincia de Buenos



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Aires (Caja de Policía) son personas jurídicas de derecho público, cuyo objeto es cumplir con los fines del Estado provincial en materia de previsión social.

En el caso del Instituto de Previsión Social, se destacan las funciones “orientar la política de Previsión Social en el territorio de la Provincia de Buenos Aires, asesorar a los Poderes públicos en materia de Previsión social y aconsejar al Poder Ejecutivo la adopción de medidas tendientes a su perfeccionamiento” y “recaudar los recursos, conceder y pagar las prestaciones, disponer la inversión de fondos y rentas de cada sección y realizar los demás actos administrativos inherentes a la naturaleza del Instituto, bajo la responsabilidad personal y solidaria de los miembros del directorio”. (conf. <http://www.ips.gba.gob.ar/mision.html>).

En segundo lugar, recuerdo que la Constitución de la Provincia de Buenos Aires dispone que su Legislatura fija anualmente el cálculo de recursos y el presupuesto de gastos (art. 103, inc. 2º, parte inicial). A su vez, el inciso 3 del artículo 103, también de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece la competencia de crear y suprimir empleos para la mejor administración de la Provincia, determinando sus atribuciones, responsabilidades y dotación, con la limitación a que se refiere el primer párrafo del inciso anterior.

De esta forma, en el orden provincial nuestra Constitución ha dispuesto, en materia de presupuesto, que le corresponde al Poder Ejecutivo “proyectarlo” y que el Poder Legislativo deberá “fijarlo” (ver arts. 103 inc. 2º y 144 inc. 16 Constitución Provincial).

El Presupuesto -como previsión financiera de recursos (“*ingresos potenciales*”) y gastos (“*egresos potenciales*”)- anticipa el movimiento del tesoro durante un ejercicio financiero, generalmente anual. Es una anticipación de cómo va a estar formado el tesoro, siendo los elementos de este último los ingresos y los egresos, los cuales serán identificados en esta ley. En definitiva, la Ley de Presupuesto es un instrumento fundamental de la política económica, su planificación y su administración.

La Constitución provincial prescribe que la elaboración y definición del presupuesto general -por ser un cálculo complejo- deberá ser diseñado en el ámbito provincial por el gobernador. Este mismo esquema se repite en los municipios, donde será el intendente municipal el encargado de hacer el proyecto de Ordenanza de Presupuesto, y el Concejo Deliberante el que lo tenga que debatir y eventualmente aprobar.

Por lo tanto, la Constitución puso en cabeza del titular del Poder Ejecutivo la competencia exclusiva de poseer la iniciativa en materia presupuestaria. Por el motivo expuesto, y a mayor abundamiento, la misma Ley Fundamental establece que cuando se trate de incorporar nuevos gastos dentro de la ley de presupuesto, la iniciativa también recaerá en el Poder Ejecutivo, tal como surge del artículo 103 inciso 2º, 1er párrafo, de la Constitución de la Provincia. V.E. ha considerado esta norma razonable, en el entendimiento de que la ley de presupuesto es “la base a que debe sujetarse todo gasto en la administración general de la Provincia (art. 103, inc. 2º, de la Constitución provincial) y el Gobernador es el jefe de la Administración (art. 144, proemio) y, como tal, responsable primario de la ejecución del presupuesto (arts. 144, incisos 2º, 6º, 9º y 16)” (SCBA, B 66.093 “Gobernador de la Provincia de Buenos Aires sobre Conflicto de Poderes”, sent. 10-X-2003).

Por lo tanto, el artículo 104 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires determina el trámite para la formación de las leyes, sentando como regla que la iniciativa de toda ley se propondrá en forma de proyecto por cualquiera de los miembros de cada Cámara y también por el Poder Ejecutivo. Tal principio encuentra excepción en el citado artículo 103, inc. 2º, cuando se trata de leyes que generen nuevos gastos dentro de la ley de presupuesto. En tal caso, la iniciativa corresponderá con exclusividad al Gobernador.

Destaco que la Constitución de la Provincia de Buenos Aires ha organizado los poderes de gobierno distribuyendo entre ellos la titularidad de las distintas funciones necesarias para la realización del bien común. La competencia así organizada como el grado de aptitud o capacidad que el pueblo, por medio de la Constitución, les ha otorgado para ser ejercida en miras al interés público, implica un conjunto de limitaciones recíprocas que ninguno de ellos puede desconocer, bajo el



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

riesgo de verse afectada la forma republicana de gobierno, pudiendo verse frustrado el logro del bien común anunciado (arts. 1 y 2 de la Const. Prov.; dic. Causa B-53.159, “Procuración General de la S.C. de J. Prov. de Bs. As.”, del 15/05/90).

En el caso de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, y tal como fuera detallado en los párrafos anteriores, la materia presupuestaria es un resorte exclusivo de dos poderes del estado: el ejecutivo y legislativo.

Debe tenerse presente, que el día 4 de diciembre de 2007 la legislatura bonaerense sancionó la Ley 13.767 (promulgada el 10/12/2007, BO 17/12/2007), denominada como Ley de Administración Financiera y Sistema de Control del Sector Público Provincial. Esta ley tuvo como antecedente al Programa de Reforma de la Administración Financiera y Control de Gestión vigente en el ámbito nacional, a partir de la sanción de la Ley 24.156.

La Ley 13.767 fue organizada en cuatro subsistemas, uno de ellos el de presupuesto (art. 5 inc. a, y Título II de la Ley 13.767, arts. 11 y siguientes), estando a cargo de este subsistema la Dirección Provincial de Presupuesto (art. 16), dirección que tiene la responsabilidad, entre otras, de preparar el proyecto de presupuesto (art. 24).

Es evidente, pues, que a partir del año 2007, la forma y técnica en que son confeccionados los proyectos de presupuesto provincial se debe a la importante modificación llevada a cabo a partir de la entrada en vigencia de la citada Ley 13.767 y su Decreto Reglamentario N° 3260/08.

De esta manera, la estructura de los proyectos de leyes de presupuesto de la Administración Pública Provincial deberá respetar lo dispuesto en el Capítulo II, Sección I de la Ley 13.767 (arts. 19 y siguientes), lo cual se vio claramente reflejado en la ley de presupuesto N° 13.929, que fuera posteriormente cuestionada por la parte actora en las presentes actuaciones.

El mismo criterio fue reiterado en las sucesivas leyes presupuestarias, esto es, desde el año 2009 hasta el presente (Leyes 14.062, 14.331, 14.199, 14.393, 14.552, 14.652, 14.807, 14.879, 14.982 y 15.078). De allí que a partir de aquél año se incluyeran a las cajas previsionales provinciales como entes

descentralizados de la Administración Central, conforme lo previsto en el artículo 24 inciso 'a' de la Ley 13.767 (en concordancia con la respuesta del entonces Director Provincial de Presupuesto Público de la Provincia de Buenos Aires al oficio librado en las presentes actuaciones, ver fojas. 474).

La parte actora denuncia a través de un hecho nuevo, que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 14.331 del año 2012, se ordenó el pago de ciertos beneficios otorgados por el Estado Provincial en favor de personas que no habían aportado al Instituto de Previsión Social, y que esos beneficios provienen de fondos pertenecientes a las cajas previsionales. Este hecho nuevo fue aceptado por V.E., que dispuso su incorporación a las presentes actuaciones. Se trata -conforme lo aseveran los demandantes- del pago de subsidios, pensiones graciables, asignaciones familiares a bomberos voluntarios, a presos políticos de la última dictadura militar, religiosas, ex combatientes de Malvinas, víctimas del Plan Conintes, Operativo Cóndor, entre otros (v. fs. 317/ 326).

Sobre ello, las asociaciones demandantes sostienen que los beneficios otorgados por el Estado Provincial enumerados en el párrafo anterior, no deberían provenir del Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires. Para llegar a esa conclusión, consideran los demandantes que los beneficiarios de dichos regímenes no trabajaron en el sector público, y por tal razón no aportaron en su oportunidad al sistema previsional. Por dicha razón entienden que los fondos para afrontar dichos compromisos deberían provenir de recursos del Tesoro provincial, y no de fondos provenientes del sistema previsional (fs. 318 vta.).

Respecto a la cuestión antes descripta, independientemente de cualquier apreciación valorativa, o crítica que pudiera realizarse desde el punto de vista de la técnica utilizada en la ley presupuestaria para afrontar esos compromisos, soy de la opinión que se está en presencia de una cuestión que es producto exclusivo de una decisión política proveniente de otros poderes del estado, en este caso el Ejecutivo (en su condición de autor del proyecto y único responsable de la iniciativa, en los términos del artículo 103 inciso 2° de la Constitución Provincial) y de la Legislatura provincial que aprueba la ley de presupuesto (art. 103 inciso 1° de la Constitución Provincial). De allí que, como principio general, se trata de una cuestión de oportunidad, mérito y



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

conveniencia, que originada en el uso de competencias y atribuciones propios de otros poderes del Estado, en principio le estaría vedado al Poder Judicial su intervención.

En lo que se refiere a la impugnación al artículo 6 de la Ley 9650 (texto según Ley 12.150) que fuera cuestionado con motivo de la ampliación de la demanda obrante a fojas 234/236, no haré observación alguna a esta solicitud en particular, atento a que la parte actora se limita a efectuar apreciaciones de carácter genérico (supuesta afectación de normas constitucionales “que instituyen la autonomía institucional de referido Instituto y la garantía de intangibilidad de su patrimonio”) y se remite a lo expuesto en el escrito de demanda.

Respecto al hecho nuevo denunciado a fs. 332 y siguientes, referido a la modificación del artículo 8 del Decreto Ley 9650/80 llevado a cabo por medio de la Ley 14.393 (Ley de Presupuesto año 2013), cuya inconstitucionalidad entiendo que V.E. no debería atender este agravio, por las razones que se brindarán en los párrafos siguientes.

Así la parte actora denuncia que por medio del artículo 105 de la Ley N° 14.393 se dispuso la modificación al artículo 8 del Decreto Ley 9650/80, y a través de la misma, se dispuso la eliminación del segundo párrafo del artículo 8, por el que se reglaba “En ningún caso podrá disponerse de parte alguna de los fondos para otros fines que los autorizados por esta Ley”. Entienden las asociaciones actoras que la eliminación del citado párrafo afecta preceptos constitucionales, ya que dicha supresión sería “un nuevo intento que va en procura de allanar el camino para otras apropiaciones como las que venimos denunciando en forma reiterada y que afectan la mencionada garantía constitucional establecida en el artículo 40 de nuestra Carta Magna” (fs. 332 vta.).

Cabe agregar que el citado artículo 8 del Decreto Ley 9650/80 fue posteriormente modificado por medio de la Ley 14.816, a través del cual se volvió a incorporar el párrafo que había sido suprimido por la Ley N° 14.393. En efecto, la redacción actual del artículo 8 del Decreto Ley 9650/80 posee la siguiente redacción: “ARTÍCULO 8.- (Texto según Ley 14816) El Instituto de Previsión Social deberá

mantener invertidos en condiciones óptimas de seguridad y liquidez y atendiendo al doble aspecto de productividad y fin social, los fondos que constituyen su patrimonio.

En ningún caso podrá disponerse de parte alguna de los fondos para otros fines que los autorizados por esta Ley" (el resaltado me pertenece; ver <http://www.ips.gba.gov.ar/institucional/9650.pdf>).

Por lo tanto, considero que esta última cuestión se ha tornado abstracta, toda vez que el párrafo suprimido por la Ley 14.393 fue finalmente reincorporado al texto del actual artículo 8 del Decreto Ley 9650/80 por medio de la citada Ley N° 14.816.

Respecto a los restantes agravios, y tal como ya fuera adelantado, entiendo no deberían ser atendidos, y por lo tanto, podría disponer V.E. el rechazo de la presente demanda originaria de inconstitucionalidad.

En efecto, más allá del gran esfuerzo argumental de la parte actora, reflejado en una copiosa producción probatoria, considero que no ha habido demostración de agravio constitucional, y por lo tanto torna a la presentación de la actora como una mera disconformidad con el régimen jurídico imperante, impropio de esta vía (cf. doct. causas, I-1297, sent. del 8/05/90; I-1.183, sent. del 31/05/88, citadas en dictamen del Sub Procurador Nolfi en causa I-1460 "Expreso Merlo Norte S.A. de Transporte", del día 23/02/1997).

Ha dicho también el Alto Tribunal provincial que no basta la mera disconformidad sino que lo reclamado se demuestre acabadamente, esto es, de qué manera el plexo normativo cuestionado contraría la Constitución, ello mediante un sólido desarrollo argumental y un preciso fundamento que se apoye en las probanzas a producir en la causa (I-2169, sentencia del 3/12/2003).

Respecto a la supuesta apropiación del excedente financiero de los organismos previsionales, el artículo 6 de la Ley 9650 determina que el Poder Ejecutivo, se encuentra habilitado a emitir -a través del Ministerio de Economía- "Letras Previsionales del Tesoro", las cuales son entregadas al Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires a cambio de los excedentes financieros que genere su operatoria. Entiendo que esos excedentes se encuentran lo suficientemente garantizados a partir de la emisión de esos títulos públicos, los cuales, a su vez, le



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

producirán intereses, tal como expresamente lo dispone el citado artículo 6 de la Ley 9650 en sus párrafos 3° y 4°, este último conforme texto de la Ley 13.929.

A su vez, sostengo que la técnica legislativa utilizada en las distintas leyes presupuestarias aquí impugnadas, en el sentido de prever el presupuesto de recursos y gastos del Instituto de Previsión Social dentro de la partida “Administración Pública”, no denota ni significa apropiación alguna en forma ilegítima de sus fondos, tal como lo pone de relieve en la demanda y sus ampliaciones la parte aquí actora.

Por su parte, a través de la Ley 13.767 la Legislatura provincial derogó el Decreto Ley 7764/71 y modificatorias de la Ley de Contabilidad (arts. 1 a 24, 35 a 43 y 53 a 73), a través del cual se formulaban los proyectos de ley de presupuesto para la Provincia de Buenos Aires. De esta forma, el régimen que rige en la actualidad luego de la sanción de la ya citada Ley N° 13.767, produjo un importante cambio a partir de 2007, que se vio reflejado a partir del año siguiente en las distintas leyes de presupuesto que rigieron en nuestra provincia (Leyes Nros. 13.929, 14.062, 14.331, 14.199, 14.393, 14.552, 14.652, 14.807, 14.879, 14.982 y 15.078).

Entiendo que estos cambios de carácter legal, no pueden producir ni a la ciudadanía en general, ni a las asociaciones actoras aquí presentantes, el derecho a exigir su inmutabilidad, más allá –se aclara- que no fue formulada esta petición en forma expresa. En sentido opuesto, advierto por parte de los actores una mera disconformidad, lo cual no debería constituir un problema jurídico que deba ser atendido por V.E.

Cabe recordar que el cabal cumplimiento del sistema previsional se basa en que el financiamiento del sistema implica, por un lado, un sacrificio presente por parte de los trabajadores para satisfacer una cobertura futura, y por el otro, los aportes económicos provenientes del propio Estado. De esta forma el Estado cumpliría con el deber de “adoptar medidas” hasta el máximo de los recursos de que disponga para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos (artículo 2.1, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), entre ellos los emergentes de la seguridad social, protegido en el artículo 9 de dicho pacto.

A su tiempo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo en el caso "Bercaitz", del año 1974 que "la jubilación constituye la prolongación, después de la cesación regular y definitiva de la actividad social y laboral del individuo, de la remuneración como débito de la comunidad por los servicios que él le ha prestado" y "que el principio básico que sustenta el sistema previsional argentino es el de la necesaria proporcionalidad que debe existir entre el haber de pasividad y el de actividad" (CSJN Fallos 289:430). A tenor de las constancias probatorias que tengo ante mí en las presentes actuaciones, considero que no ha quedado demostrado que haya habido afectación de este deber indelegable por parte del Estado provincial.

También tengo en consideración para sugerir este rechazo, que la parte demandante no alegó -ni mucho menos demostró- que la legislación cuestionada en las presentes actuaciones, le haya producido algún daño o perjuicio a un derecho constitucionalmente amparado. Más aún: las asociaciones actoras ni siquiera hicieron mención de una remota posibilidad de que el plexo normativo cuestionado les haya generado una amenaza actual o inminente en el disfrute de algún derecho.

Entiendo, pues, que constituye un exceso la solicitud de la inconstitucionalidad sin haber demostrado un perjuicio de carácter concreto y actual, no pudiendo el órgano jurisdiccional suplir tal omisión.

El Máximo Tribunal bonaerense ha resuelto que "a los fines de la suficiencia de la impugnación constitucional resulta necesaria la exposición del modo en que la norma cuestionada quebranta las cláusulas invocadas por el demandante así como la demostración del perjuicio que se dice ha causado su aplicación", (SCBA I. 1604 "Fontana, Mirta Alicia c. Provincia de Buenos Aires s/Inconstitucionalidad Ley 10.595 y Dec. Regl. 2193/92", sent. 22/04/1997). Esta demostración de perjuicio se halla ausente en autos.

En este mismo sentido, Dr. Juan Carlos Hitters, el distinguido miembro de la Suprema Corte, sostuvo que al quejoso le cabe "la inexcusable carga" de demostrar el agravio que produce la aplicación de la norma considerada inconstitucional (Suprema Corte de Justicia L 73.744, sent. 05/03/2003 "Pompey, Juan Oscar c/Municipalidad de Coronel Pringles s/Indemnización por accidente de trabajo").



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Tampoco considero que el cambio legislativo producido en el año 2008 a partir de la sanción de la Ley N° 13.929 -que se vio reflejado en las sucesivas leyes de presupuesto- haya producido una “inexorablemente malversación de caudales en términos constitucionales”, tal como lo anunciara la parte actora en el escrito de demanda (fs. 137 vta.). En sentido opuesto, soy de la opinión que es de público y notorio que luego de más de 10 años de vigencia de este modo de ser presentados y aprobados los distintos proyectos de ley de presupuesto que han regido en nuestra provincia desde 2009 a la fecha, no se ha producido el menoscabo o violación a la manda que surge del artículo 40 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, ni se ha acreditado daño alguno en contra de las asociaciones actoras o de sus miembros. En este orden de ideas, entiendo que a tenor de las probanzas recolectadas en las presentes actuaciones, no ha quedado demostrado de qué manera las normas cuestionadas habrían vulnerado la autonomía y la autarquía consagrada en aquella norma de la Constitución bonaerense. Tan sólo advierto una mera disconformidad con el régimen normativo.

De tal manera, considero que las normas impugnadas por las asociaciones aquí actoras no han puesto en riesgo la prestación de los beneficios de la seguridad social, los cuales poseen carácter de integrales e irrenunciables. Tampoco observo que luego de la entrada en vigencia de las normas cuestionadas haya habido una afectación de las obligaciones por parte del Estado vinculadas con las entidades provinciales de previsión social. En un sentido opuesto al manifestado por la parte demandante, entiendo que el Estado provincial –aún en momento de crisis económica como la que se está viviendo- ha asegurado la organización del sistema y su financiamiento, y así garantizó el cumplimiento de las prestaciones de los cuales son acreedores los trabajadores y sus derechohabientes.

A su vez, soy de la opinión de que las normas aquí cuestionadas tampoco han violado el principio previsto en el artículo 75 inciso 23 de la Constitución Nacional, por el cual se ordena al legislador dictar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades, y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y los Tratados

Internacionales de Derechos Humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.

Por lo expuesto, soy de la opinión de que V.E. debería rechazar la presente acción originaria de inconstitucionalidad (art. 687 del CPCC).

La Plata, marzo 12 de 2020



JULIO M. CONTE-GRAND
Procurador General