

A C U E R D O

En la ciudad de La Plata, a 12 de junio de 2013, habiéndose establecido, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 2078, que deberá observarse el siguiente orden de votación: doctores **Hitters, Kogan, Negri, de Lázzari, Domínguez, Celesia**, se reúnen los señores jueces de la Suprema Corte de Justicia en acuerdo ordinario para pronunciar sentencia definitiva en la causa I. 2888, "Chicote, Horacio Inocencio contra Provincia de Buenos Aires. Inconstitucionalidad".

A N T E C E D E N T E S

I. 1. El señor Horacio Inocencio Chicote, por la vía prevista en los arts. 161 inc. 1 de la Constitución provincial y 683 a 688 del Código Procesal Civil y Comercial, pretende la declaración de inconstitucionalidad de los 29 y 30 de la ley 12.874.

Afirma que dichas disposiciones legales afectan los derechos consagrados en los arts. 14 bis, 17, 28 de la Constitución nacional, 10, 11 y 31 de la Constitución provincial "... al haberse cercenado los haberes jubilatorios desde el mes de julio de 2001, mediante una reducción superior al 33% de la remuneración que percibe el funcionario en actividad violando el derecho de propiedad, y confiscando además el legítimo derecho a percibir el sueldo anual complementario".

Efectúa reserva del caso federal.

2. En oportunidad de ampliar la demanda interpuesta, el accionante reitera lo vertido en el escrito inicial, pretendiendo se declare la inconstitucionalidad de los arts. 27 y 28 de la ley 13.002 y solicitando medida cautelar.

A fs. 37 el tribunal hace lugar a la ampliación de la demanda.

II. Corrido el pertinente traslado, se presenta el Asesor General de Gobierno, contesta la demanda interpuesta, solicitando su rechazo.

Sostiene, en esencia, la constitucionalidad de la legislación atacada.

Indica que sus argumentos y conclusiones comprenden, asimismo, la debida contestación a los agravios vertidos por el actor con relación a los arts. 27 y 28 de la ley 13.002.

Plantea el caso federal en los términos del art. 14 de la ley 48.

III. Oído el Subprocurador General, la causa ha quedado en estado de ser resuelta, por lo que corresponde plantear y votar la siguiente

C U E S T I Ó N

¿Es fundada la demanda?

V O T A C I Ó N

A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Hitters dijo:

I. Puntualiza el señor Horacio Inocencio Chicote haberse desempeñado en el cargo de Contador Mayor en la Contaduría General de la Provincia y que, en base a ello, el Instituto de Previsión Social le otorgó el beneficio previsional de jubilación ordinaria.

En consecuencia, expresa que ha resultado afectado por la aplicación de lo dispuesto por los arts. 29 y 30 de la ley 12.874 y su remisión a la ley 12.727.

Manifiesta que dado su status de jubilado, percibía su haber previsional de acuerdo al dec. ley 9650/1980.

Señala que por aplicación de la ley 12.727 se redujeron sus montos, con adecuación a la escala contenida en su art. 15 y, posteriormente, la ley 12.874 fijó en \$ 4500 el máximo de los haberes en pasividad y además, la supresión del Sueldo Anual Complementario (arts. 29 y 30 cit., cuestionados).

Con cita de jurisprudencia que considera aplicable al caso, pone de resalto que se ha consolidado el concepto de que es obligación del Estado asignar, a través de las prestaciones jubilatorias, un nivel proporcionado al que el trabajador adquiriera en actividad. En tal sentido refiere que el "derecho de jubilación" está protegido por

la garantía constitucional del derecho de propiedad y su regulación no puede ejercitarse fuera del límite de razonabilidad, declarando su inconstitucionalidad en tanto cercena los haberes jubilatorios en más de un 33% de la remuneración que corresponde al agente de igual jerarquía en actividad, por ser violatorio de los arts. 9 y 27 de la Constitución provincial.

En el mismo orden de ideas expresa que la aplicación de lo dispuesto en los arts. 29 y 30 de la ley 12.874, generó decisiones "irracionales", advirtiéndose, además, la ausencia de seguridad jurídica.

Específicamente, con relación al Sueldo Anual Complementario, entiende que cuando la ley dice "no se devengará" significa que no reconoce un derecho adquirido, siendo claro que ello violenta derechos patrimoniales "... siguiendo la ruta de la inseguridad jurídica como mérito operativo para intentar frenar la crisis económica-financiera".

En definitiva, requiere la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 29 y 30 de la ley 12.874 y peticiona que se condene al Instituto de Previsión Social al "... pago de las diferencias de haberes entre lo efectivamente abonado y las deducciones efectuadas en mi haber que excedieron el 33% a partir del mes de julio de 2001, tomando como sustento referencial el cargo de

Contador Mayor de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires, equivalente a Subsecretario, sin computar la tabla de ajuste implementada por la ley 12.727 y la reducción dispuesta por la ley 12.874. Así también ordenarse el pago del sueldo anual complementario correspondiente al ejercicio 2002, con expresa imposición de costas...".

II. El Asesor General de Gobierno pone de resalto que el planteo efectuado por la actora peca de formulismo jurídico excesivo, toda vez que omite toda consideración sobre el marco fáctico en que las normas impugnadas han sido sancionadas por el legislador en ejercicio de su competencia: la emergencia pública en lo económico, social y financiero de la Provincia de Buenos Aires, conforme fuera declarada por la ley 12.727 y sus modificatorias.

A ello agrega que los derechos no son absolutos, ni siquiera los que emergerían del art. 110 de la Constitución nacional, porque ellos están sujetos a reglamentación -de acuerdo al art. 28 de la Carta Magna-, y además, agrega deben adecuarse a las circunstancias y al particular momento histórico, social y cultural por el que atravesara la provincia de Buenos Aires.

Añade que debe tenerse como objetivo principal preservar el bienestar de los habitantes, sin olvidar que su supervivencia es esencial para tal fin; por ello, frente

a situaciones extraordinarias es posible limitar derechos constitucionales, ya que sobre éstos se encuentran aquellos principios que fueron los que motivaron la sanción de la propia **norma normarum**.

Continúa diciendo que las leyes de emergencia son, en principio, constitucionales pues, conforme lo ha declarado la Corte Suprema de Justicia nacional -en los pronunciamientos que cita-, se admite la posibilidad que el Estado, en situación de emergencia económica, ejercite un poder de policía de cuya aplicación se siga una restricción de derechos constitucionales, que no sería admisible en circunstancias ordinarias.

Frente a una situación en la que se pone en juego la supervivencia del Estado, o al menos el funcionamiento del mismo, que por su gravedad hace necesario postergar los intereses individuales con el objeto de sostener los colectivos, que en definitiva llevan a sustentar los primeros, es procedente aceptar el apartamiento de los derechos constitucionales, con las limitaciones que previamente se han establecido tales como razonabilidad, temporaneidad y generalidad.

La emergencia económica, dice, es sinónimo de necesidad y justifica cierto grado de restricciones, limitaciones, mengua, reducciones, sin que ello importe denegación, aniquilamiento, privación, supresión de

derechos, o mutación en la sustancia o esencia del derecho adquirido por cuanto para la calificación de constitucional o inconstitucional de la normativa atacada deberá tenerse en cuenta la "medida" o proporción de la disminución o sacrificio impuesto; es decir, determinar la razonabilidad o irrazonabilidad de la medida a la luz de las disposiciones constitucionales. En ese marco, son constitucionalmente válidas las limitaciones de los derechos individuales de los ciudadanos que sean razonables, limitadas en el tiempo, declaradas por el Congreso, con un fin público y sin afectación sustancial o esencial del derecho adquirido.

En el presente, sostiene que la reducción del monto del haber previsional se justifica de cara a la emergencia que impone excluir de la disminución a los salarios más bajos y los medianos, de modo de amparar a las personas más vulnerables y expuestas a las consecuencias de la crisis. Conforme ello, la limitación remuneratoria no podría dar lugar a un agravio constitucional por parte de las personas comprendidas, en tanto se trata de una distribución progresiva de las cargas resultantes de la emergencia, acorde con el criterio de justicia y solidaridad social que informa la Constitución provincial.

La limitación de las remuneraciones y la supresión del Sueldo Anual Complementario aplicadas en

forma generalizada son medidas de carácter económico-financiero que no resultan irrazonables frente a una situación de grave crisis económica. Las medidas contenidas en los arts. 29 y 30 de la ley 12.874 encuentran asidero en el estado de emergencia y están destinadas a evitar un colapso definitivo del Estado, distribuyendo sus fondos públicos en la atención de servicios básicos, prioritarios e ineludibles.

Hace hincapié en la transitoriedad de las quitas, concluyendo que la modificación en los márgenes de remuneración no implica **per se** una violación de lo establecido en el art. 17 de la Constitución nacional ya que las disposiciones impugnadas por el actor constituyen un ejercicio razonable de las facultades del Estado.

En particular, en lo atinente a la denunciada confiscatoriedad de la afectación del monto de los haberes, puntualiza que no puede concebirse **a priori**, como parámetro inexcusable, el 33% establecido por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia pues, remarca, la situación de crisis extrema admite una limitación de los haberes previsionales que se traduzca en una disminución nominal que supere aquel porcentual.

III. En la vista oportunamente conferida, el señor Subprocurador General sostiene -con cita de decisorios de la C.S.J.N.- que el objetivo perseguido por

la parte actora es pretender la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 29 y 30 de la ley 12.874, normas por medio de las cuales se estableció que las reducciones de haberes previsionales "... regirán a partir del primer día -inclusive- del mes de promulgación de la presente Ley, y mientras dure el estado de emergencia declarado por la Ley 12.727 y modificatorias...", efectos que fueron ampliados por los arts. 27 y 28 de la ley 13.002 en su vigencia hasta diciembre de 2003.

Sostiene que si bien existe un límite temporal en la autorización a disponer reducciones de haberes previsionales y a la suspensión de las bonificaciones, las circunstancias económicas de depreciación del valor real de la moneda exceden para el caso, la doctrina sentada por la jurisprudencia del más alto Tribunal nacional.

Manifiesta que esas restricciones son violatorias del derecho de propiedad, en razón de que los poderes reconocidos al Estado para poner en vigencia un derecho excepcional, reconocen un límite en el art. 28 de la Constitución nacional y bajo el control de jueces independientes.

Señala que, la Corte Suprema de Justicia nacional ha determinado que el establecimiento de descuentos de las remuneraciones de los agentes no pueden mantenerse dentro de una economía que perdió la estabilidad de su moneda, por

ello sólo serían constitucionales las medidas de restricción salarial dispuestas antes de enero de 2002 (C.S. nac., **in re** "Tobar", en rev. "La Ley" 27-VIII-2002).

Afirma que resulta notorio que tanto el porcentaje de la devaluación monetaria, como el de la inflación han superado el 33% que podría, eventualmente, haberse reconocido como porcentaje razonable dentro de una emergencia y dentro de un período de tiempo determinado (siempre fuera de un proceso de devaluación de la moneda) tal como se resolviera en la causa "Guida" (Fallos 323:1566).

Indica que, en el ámbito local también se advierte un cambio de rumbo en lo que se refiere a las demandas en las que se cuestionaron los descuentos al sector público fundados en leyes de emergencia económica.

Destaca que la ley 12.874 ya ha sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia integrada por Conjueces (causa I. 2424, "Bombelli", sent. del 27-II-2002; entre otras), siguiendo los lineamientos más arriba descriptos.

Considera que las restricciones oportunamente practicadas en los haberes previsionales, se han tornado violatorias del derecho de propiedad, deviniendo inconstitucionales por no poderse aplicar en el actual contexto económico, por no existir proporcionalidad entre

la rebaja, la supresión de beneficios y el fin perseguido.

Por los motivos expuestos, estima que los descuentos practicados en función de lo estipulado por los arts. 29 y 30 de la ley 12.874 y sus prórrogas legales, deben restituirse en la medida de la petición, por resultar inconstitucionales.

IV. Como se desprende del relato que antecede, el accionante pretende la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 29 y 30 de la ley 12.874 y que se condene a la demandada al pago de las diferencias de haberes entre los efectivamente abonados y las deducciones efectuadas que excedieran el 33% a partir del mes de julio de 2001, y al pago del Sueldo Anual Complementario (S.A.C.) correspondiente al ejercicio 2002.

Posteriormente, amplía su pretensión respecto de los arts. 27 y 28 de la ley 13.002.

A efectos de decidir sobre tal tópico, corresponde determinar si las restricciones impuestas al haber del accionante por las normas de emergencia económica aquí impugnadas superan el test de validez supralegal (ver mi voto en la causa I. 2522, "Medivid", sent. del 21-IX-2011).

a) Inicialmente entiendo necesario efectuar una breve reseña de las normas aludidas por el accionante, en cuyo marco debe dirimirse el caso:

i) Ley 12.727 (B.O.P., 23 y 24-07-2001): Declaró, por el término de un año, el estado de emergencia administrativa, económica y financiera del Estado provincial. Suspendió por ciento ochenta días la ejecución de sentencias que condenen a la Provincia al pago de sumas de dinero. Aprobó la emisión de letras de tesorería para cancelación de obligaciones y de bonos de cancelación de obligaciones. Autorizó al Poder Ejecutivo a disponer el pago parcial de haberes y otras retribuciones personales con dichas letras. Redujo las retribuciones del personal de la totalidad de los organismos provinciales, a partir de los salarios del mes de julio de 2001 y por el período de la emergencia. No computó el tiempo para acreditar antigüedad, a los efectos de las bonificaciones por tal concepto. Afectó hasta un sesenta por ciento de los recursos provenientes de las Tasas Retributivas de Servicios Judiciales. Dispuso una reorganización administrativa y un régimen de regularización de obligaciones fiscales e incrementos tributarios.

ii) Ley 12.774 (B.O.P., 02-11-2001): Autorizó al Poder Ejecutivo a extender por hasta un año la emergencia declarada por la ley 12.727. Modificó los porcentajes de las retribuciones que pueden abonarse en letras de tesorería; aprobó la emisión de letras de tesorería "patacón 2", estableció una consolidación de deudas

municipales y el carácter declarativo de las sentencias.

iii) Decreto 1465/2002 (B.O.P., 24-06-2002):

Extendió por el término de un año, contado a partir del 23 de julio de 2002, el estado de emergencia administrativa, económica y financiera declarado por el art. 1 de la ley 12.727.

iv) Ley 12.874 (B.O.P., 16 y 17-05-2002):

Estableció que el año 2002 no será computado para acreditar antigüedad a los efectos de las bonificaciones por tal concepto; interrumpió la Bonificación Anual por Eficiencia establecida en el art. 79 inc. "b" del Convenio Colectivo de Trabajo 36/75; interrumpió todo régimen que disponga la determinación y/o asimilación y/o equiparación automática de las remuneraciones de agentes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial tomando como referencia la de otro u otros poderes de los estados provincial o nacional; autorizó al Poder Ejecutivo a convenir la reformulación de los términos de los contratos de obras públicas en ejecución, contratadas sin inicio de obra o adjudicadas a su entrada en vigencia.

En particular, en lo que aquí interesa, dispuso en el art. 29: ***"Establécese, en el marco de la emergencia declarada por el Artículo 1° de la Ley 12.727 y modificatorias, que la retribución -sin computar asignaciones familiares- neta de descuentos y retenciones***

establecidas por Leyes Provinciales y Nacionales, mensual, normal, habitual y permanente del personal -incluido aquél cuya designación requiera acuerdo de la Honorable Cámara de Senadores y/o de la Honorable Cámara de Diputados- perteneciente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, no podrá superar bajo ningún concepto la suma de PESOS CUATRO MIL QUINIENTOS (\$4.500), alcanzando:

1) a la totalidad de los organismos provinciales, incluido el comprendido en convenciones colectivas de trabajo, sea que pertenezcan a la administración central o descentralizada, organismos autónomos, autárquicos, de la Constitución, y de Previsión y Asistencia Social; y a las

2) Empresas Públicas, Sociedades del Estado, Sociedades en que la Provincia tenga participación accionaria y el correspondiente al régimen jerarquizado superior del Banco de la Provincia de Buenos Aires

Dicho límite alcanzará también a:

a) los beneficiarios del régimen de prestaciones que otorga el Instituto de Previsión Social (I.P.S.) que hayan prestado servicios en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y a,

b) los beneficiarios del régimen de prestaciones de la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía.

Asimismo, están alcanzados por lo dispuesto en el

presente artículo, el personal que presta servicios en escuelas privadas subvencionadas por la Provincia, en la medida que su remuneración sea pagada a partir del subsidio provincial.

El monto establecido en el primer párrafo del presente artículo alcanzará a las remuneraciones que por cualquier concepto se abonen con fondos administrados por terceros en virtud de Ley o convenios especiales y siempre que los mismos provengan de la percepción de tasas, impuestos o contribuciones provinciales. Inclúyese en este apartado, a toda relación laboral cualquiera sea el régimen legal aplicable.

Las disposiciones del presente artículo regirán a partir del primer día -inclusive- del mes de promulgación de la presente Ley, y mientras dure el estado de emergencia declarado por la Ley 12.727 y modificatorias".

Y en el art. 30: "Establécese que el Sueldo Anual Complementario (S.A.C.) correspondiente al ejercicio fiscal 2002 no se devengará a favor de los funcionarios de los Poderes Ejecutivo y Legislativo -incluidos aquellos cuya designación requiera acuerdo de la Honorable Cámara de Senadores y/o de la Honorable Cámara de Diputados- que revisten como personal permanente sin estabilidad, incluidos Asesores de Gabinete, autoridades superiores y personal temporario con rango equivalente a los nombrados

precedentemente, alcanzando:

1) a la totalidad de los organismos provinciales, incluido el comprendido en convenciones colectivas de trabajo, sea que pertenezcan a la administración central o descentralizada, organismos autónomos, autárquicos, de la Constitución, y de Previsión y Asistencia Social; y a las

2) Empresas Públicas, Sociedades del Estado, Sociedades en que la Provincia tenga participación accionaria y el correspondiente al régimen jerarquizado superior del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

Esta medida alcanzará también a:

a) los beneficiarios del régimen de prestaciones que otorga el Instituto de Previsión Social (I.P.S.) que hayan prestado servicios en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y a,

b) los beneficiarios del régimen de prestaciones de la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía.

Las disposiciones de los apartados a) y b) serán de aplicación a las categorías cuyo haber previsional corresponda a las categorías del personal activo mencionado en el primer párrafo y en los apartados 1) y 2) del presente artículo.

La disposición establecida en el primer párrafo del presente artículo alcanzará a las remuneraciones que

por cualquier concepto se abonen con fondos administrados por terceros en virtud de Ley o convenios especiales y siempre que los mismos provengan de la percepción de tasas, impuestos o contribuciones provinciales. Inclúyese en este apartado, a toda relación laboral cualquiera sea el régimen legal aplicable".

v) Ley 13.002 (B.O.P., 30 y 31-XII-2002):

Estableció que el año 2003 no será computado para acreditar antigüedad a los efectos de las bonificaciones por tal concepto; que las retribuciones neta de descuentos y retenciones, mensual, normal, habitual y permanente del personal perteneciente a los poderes ejecutivo y legislativo no podrá superar bajo ningún concepto la suma de pesos cuatro mil quinientos (\$ 4500), que el Sueldo Anual Complementario no se devengará a favor de funcionarios de los poderes ejecutivo y legislativo que revista como personal permanente sin estabilidad, incluyendo a los beneficiarios de los sistemas previsionales; interrumpió la Bonificación Anual por Eficiencia establecida en el art. 79 inc. "b" del Convenio Colectivo de Trabajo 36/75; interrumpió todo régimen que disponga la determinación y/o asimilación y/o equiparación automática de las remuneraciones de agentes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial tomando como referencia la de otro u otros poderes de los estados provincial o

nacional; prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2003 inclusive el régimen de emergencia previsto en la ley 12.727.

b) La validez constitucional del aludido régimen de excepción, en particular las restricciones a las remuneraciones de los agentes derivadas de la ley 12.727 y sus prórrogas, fue objeto de tratamiento por este Tribunal en la causa I. 2312, "AERI", sent. del 1-X-2003, oportunidad en que adherí al exhaustivo voto del doctor Roncoroni.

Destaco que el ejercicio del poder de policía de emergencia exige determinados presupuestos y reconoce límites, los que pueden resumirse del siguiente modo: 1) que exista una situación de emergencia definida por el legislador; 2) que la ley tenga como finalidad legítima la de proteger los intereses generales de la sociedad y no a determinados individuos; 3) la razonabilidad de las medidas adoptadas para superar la crisis; 4) transitoriedad de las medidas, limitadas al plazo indispensable para que desaparezcan las causas que la tornaron necesaria (Fallos 313:1513 y sus citas).

La inusitada gravedad de la crisis económico social que en 2001 conmoviera los cimientos de la Nación es la que brindó el lecho propicio al nacimiento impostergable de una ley de emergencia y que, en el caso de la ley

12.727, poseía los perfiles de una ley de salvataje del Estado.

En ese contexto "... no encuentro argumento que pueda oponerse a que el legislador diseñe una normativa que conjure el peligro de la descomposición del tejido social y de la desorganización misma del Estado, como modo de salvaguardar el bienestar general y reestablecer el perdido equilibrio fiscal para que el Estado pueda cumplir adecuadamente sus funciones..." (v. ap. III b, causa I. 2312, cit.).

Con todo, cabe recordar que en el mentado precedente "AERI", a cuyos fundamentos -por razones de brevedad- me permito remitir, por mayoría se resolvió, **en orden a la temporariedad de la emergencia**, que las restricciones impuestas a las remuneraciones de los agentes por la ley 12.727 fueron válidas constitucionalmente hasta el 23-VII-2003, límite que, por los mismos fundamentos, cabe extender a la situación de autos.

V. Efectuadas estas precisiones cabe ingresar, derechamente, en el examen de las cuestiones sustanciales referidas a la pretendida irrazonabilidad de las medidas establecidas en los arts. 29 y 30 de la ley 12.874 y 27 y 28 de la ley 13.002, en cuanto dispusieron un tope salarial de \$ 4500 y la no percepción del Sueldo Anual Complementario (S.A.C.).

Como quedara de manifiesto en la reseña formulada en el punto IV a), a partir de la vigencia de la ley 12.874 comienza a aplicarse sobre los haberes del accionante una **doble limitación: 1)** la reducción impuesta por el art. 15 de la ley 12.727, su planilla anexa y las normas que la modificaron; **2)** la derivada de la aplicación de las disposiciones aquí impugnadas, a saber:

i) las quitas practicadas sobre el monto de su haber previsional en cuanto superare los \$ 4500.

ii) La supresión del Sueldo Anual Complementario (S.A.C.)

a) En primer término, corresponde analizar si el tope de \$ 4500 afecta a cada uno de los actores de un modo que pudiera considerarse irrazonable, por confiscatorio.

1. El requisito de razonabilidad, límite al que se halla sometido para su validez constitucional todo el ejercicio de la potestad pública, reclama la existencia de circunstancias justificantes, fin público, adecuación a él del medio utilizado para su obtención y ausencia de iniquidad manifiesta (art. 28, Const. nac.; conf. mi voto en las causas I. 1499, "Fiscal de Estado Prov. Bs. As. s/Inconstitucionalidad arts. 9 y 10 de la ley 10.904", sent. del 9-III-1999; B. 59.819, "Borone", sent. del 23-IV-2008).

La razonabilidad constituye un principio general

de derecho (creación doctrinaria y jurisprudencial, con fundamento en los arts. 28 y 33 de la Constitución nacional), aplicado específicamente como límite de la discrecionalidad administrativa. Su control, implica verificar -además de los requisitos ineludibles de fin público, medio adecuado y ausencia de iniquidad manifiesta- la existencia de "circunstancias justificantes", es decir, que la restricción impuesta a los derechos ha de hallarse fundada en los hechos que le dan origen, procurando que las normas aplicables mantengan coherencia con las reglas constitucionales, de suerte que su aplicación no resulte contradictoria con lo establecido por la ley fundamental (causas B. 56.073, "Gómez de González", sent. del 10-V-2000; B. 52.762, "Hernández", sent. del 31-III-2004; entre otras).

En sentido concordante el ilustre maestro Augusto Mario Morello, haciendo referencia al principio de razonabilidad, dijo que "... es para nosotros el más caro y orientador. Es el talón de Aquiles del edificio del derecho. El punto determinante de las proporciones; el que establece los límites, que, como enseñaba Ihering, es el punto crucial para llegar 'hasta ahí', en las circunstancias del caso o problema que se trate" (Morello, Augusto Mario, "El Proceso Civil Moderno", p. 129, Editora Platense, 2001).

Es deber de la judicatura, en su labor de verificación de la razonabilidad de las medidas adoptadas, recordar que tanto el salario como el haber previsional, en virtud de su naturaleza alimentaria, deben ser objeto de tutela, predominando axiológica, sociológica y normativamente.

2. En punto a la confiscatoriedad esta Suprema Corte ha fijado en el treinta y tres por ciento (33%) de la remuneración del personal en actividad el umbral que, traspuesto, convierte a la reducción en confiscatoria y por ende inconstitucional (conf. causas I. 1124, "Lombas González", sent. del 13-VIII-1985, "Acuerdos y Sentencias" 1985-II-441; I. 1912, "Barsotelli", sent. del 19-IX-2007; B. 61.376, "Alé", sent. del 9-IV-2008; entre otras).

En definitiva, la limitación establecida sobre el emolumento del empleado o pensionado con fundamento en la declaración de emergencia, superior al treinta y tres por ciento (33%) resulta "confiscatoria" o "irrazonable", razón por la cual el empleado o pensionado tendrá derecho a que se le reintegren las sumas descontadas más allá del referido porcentaje (Fallos 289:443).

3. Con ese piso de marcha, puede observarse que el señor Chicote a partir del mes de abril de 2002 (v. fs. 2), sufrió un total de descuentos por la emergencia que supera la pauta precedentemente expuesta.

En efecto, las medidas de emergencia lo afectaron del siguiente modo:

i) por la disminución establecida en función del art. 15 de la ley 12.727 y su planilla anexa (ajuste tabla) ascendió a la suma de \$ 2.695,19.

ii) por la reducción en función del tope previsto en el art. 29 de la ley 12.874 (\$ 4500), importó la mengua de \$ 480,24.

Ello hace un total de descuentos en razón de la emergencia que trepa hasta los **\$ 3.175,43**.

Teniendo en cuenta que la remuneración de ese mes para el accionante sobre la base del cargo de Contador Mayor de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires, hubiere ascendido -sin descuentos- a **\$ 8.842,28** resulta que el total deducido -sumadas las leyes de emergencia que se le aplicaron- deviene confiscatorio, en cuanto excede el treinta y tres por ciento -33%- (\$ 2.917,86), esto es, por la suma de \$ 257,57; situación que resulta predicable para los meses ulteriores.

b) 1. En cuanto a la pretendida inconstitucionalidad de los arts. 30 de la ley 12.874 y 28 de la ley 13.002 -que dispusieron que no se devengaría el Sueldo Anual Complementario a favor de los funcionarios de los poderes Ejecutivo y Legislativo-, destaco que las pautas establecidas en los apartados precedentes también resultan de aplicación.

El Sueldo Anual Complementario (S.A.C.) actualmente es definido como "... un sueldo complementario desde el punto de vista de la periodicidad, cuyo pago está impuesto por la ley y cuyo monto se establece en proporción (doceava parte) al importe total de las remuneraciones ganadas por el trabajador al servicio de un determinado empleador durante un año calendario" (López, Justo, en Deveali, Mario L. (dir.), "El derecho del trabajo en su aplicación y sus tendencias", Ed. Astrea, 1983, t. II, pág. 428); más allá de su modalidad, constituye un ingreso de carácter remuneratorio que como tal forma parte del sueldo para los efectos legales pertinentes (causas L. 59.235, "Cerrutti", sent. del 5-III-1996; L. 64.862, "Rojas", sent. del 9-VI-1998).

Tiene dicho esta Corte que el "sueldo" incluye la totalidad de los ingresos de carácter remuneratorio cualquiera sea su modalidad, los que forman parte integrante del mismo para los efectos legales pertinentes, incluyendo el "sueldo anual complementario" por tratarse de un salario diferido (conf. causas L. 36.173, sent. del 3-VI-1986; L. 38.483, "Ojeda", sent. del 27-X-1987; L. 46.255, "Nagel", sent. del 3-XII-1991; L. 54.646, "Ginobili", sent. del 14-III-1995, L. 63.434, Milanese, sent. del 9-III-1999; L. 69.864, "Fiori", sent. del 5-VII-2000; L. 70.014, "Tieso", sent. del 30-VIII-2000; L.

78.983, "Rinaldi", sent. del 1-IV-2004, entre muchas otras).

2. A la luz de la naturaleza remunerativa del S.A.C., por un lado y el umbral establecido para la confiscatoriedad, por el otro, queda en claro que la disposición legal que establece la no percepción del emolumento señalado resulta a todas luces irrazonable y por tanto, confiscatoria.

Corresponde, entonces, restituir hasta el sesenta y siete por ciento (67%) del total de los montos no abonados al accionante en concepto de Sueldo Anual Complementario por aplicación de la normativa aquí cuestionada. Y reconocer la retribución del total del S.A.C. para los períodos no abarcados por las leyes de emergencia.

De acuerdo a los límites fijados a la emergencia más arriba, los arts. 30 de la ley 12.874 y 28 de la ley 13.002, tuvieron plena vigencia entre el 1-IV-2002 y el 23-VII-2003, de ello deriva que debe reintegrarse al accionante el sesenta y siete por ciento (67%) del S.A.C. devengado en el segundo semestre de 2002 y durante el primer semestre de 2003.

En cuanto al Sueldo Anual Complementario correspondiente al primer semestre de 2002, sólo debe liquidarse reducido al sesenta y siete por ciento (67%)

-por aplicación de la norma de excepción-, durante el período alcanzado legalmente por la emergencia, esto es entre el 1-IV-2002 y el 30-VI-2002, liquidándose en su integridad por el período 1-I-2002 al 31-III-2002.

Finalmente, respecto del Sueldo Anual Complementario correspondiente al segundo semestre de 2003, deberá liquidarse reducido al sesenta y siete por ciento (67%) -por aplicación de la norma aquí puesta en crisis- por el período 1-VII-2003 al 23-VII-2003, debiendo calcularse en base al ciento por ciento (100%) para el restante período (24-VII al 31-XII-2003).

Cabe señalar que el pago deberá efectuarse en tanto dicha retribución no hubiere sido ya percibida por el accionante.

VI. Por lo hasta aquí expuesto, oído el señor Subprocurador General, propongo a mis colegas hacer lugar parcialmente a la demanda:

i) declarando la inconstitucionalidad parcial (temporal y sustancial) de los arts. 29 y 30 de la ley 12.874 y 27 y 28 de la ley 13.002 con el alcance que se desprende de los considerandos que anteceden, y

ii) condenando a la Provincia de Buenos Aires a:

a) restituir las sumas que retuviera al accionante por aplicación de los arts. 29 de la ley 12.874 y 27 de la ley 13.002, en cuanto hubieran excedido el

treinta y tres por ciento (33%) de su haber previsional desde el 1-IV-2002 inclusive hasta el 23-VII-2003, y totalmente las que hubieran sido retenidas con posterioridad a dicha fecha y hasta el 31-XII-2003;

b) 1. Abonar la parte correspondiente al sesenta y siete por ciento (67%) del Sueldo Anual Complementario (S.A.C.) correspondiente al segundo semestre de 2002 y primer semestre de 2003.

2. Abonar el Sueldo Anual Complementario correspondiente al primer semestre de 2002 debiendo liquidárselo reducido al sesenta y siete por ciento (67%) -por aplicación de la norma de excepción-, durante el período alcanzado legalmente por la emergencia, esto es, entre el 1-IV-2002 y el 30-VI-2002, liquidándose en su integridad por el período 1-I-2002 al 31-III-2002.

3. Abonar el Sueldo Anual Complementario correspondiente al segundo semestre de 2003, debiendo liquidárselo reducido al sesenta y siete por ciento (67%) -por aplicación de la norma aquí puesta en crisis- por el período 1-VII-2003 al 23-VII-2003, debiendo calcularse en base al ciento por ciento (100%) para el restante período (24-VII al 31-XII-2003).

iii) La restitución y el pago dispuestos precedentemente sólo se hará efectivo en tanto dichas retribuciones no hubieran sido ya percibidas por el

accionante.

iv) De acuerdo con los términos del pedido, al cual los jueces tienen el deber de atenerse para decidir (arts. 34 inc. 4, **in fine** del C.P.C.C.; 77 inc. 1, ley 12.008 -texto según ley 13.101-), el importe que resulte de la liquidación que con tales pautas se practique, deberá abonarse dentro de los sesenta días (conf. art. 163, Const. prov.).

v) Atento la forma en que se resuelve el caso y la medida en que es reconocido el objeto de la pretensión actora, las costas se imponen en el orden causado (art 68, 2do. párrafo del C.P.C.C.).

Con tal alcance, voto por la **afirmativa**.

A la cuestión planteada, la señora Jueza doctora Kogan dijo:

I. Se presentan, en la especie, circunstancias que guardan sustancial analogía a las que fueran materia de debate y decisión en diversos precedentes de este Tribunal (causas B. 64.621, "UPCN" e I. 2312, "AERI", ambas sents. del 1-X-2003; entre otras), -a cuyos fundamentos me remito por razones de brevedad- y no encontrando motivos para apartarme de la solución allí propiciada, entiendo que la pretensión debe prosperar.

Tal como sostuve en las causas citadas entiendo que la reducción de las retribuciones de los agentes

estatales, activos y pasivos, dispuesta por el art. 15 de la ley 12.727, quebrantó el límite infranqueable trazado por el art. 28 de la Constitución nacional, en tanto las limitaciones deben ser razonables, es decir debe existir una adecuación de los medios al fin público perseguido.

Como es sabido las restricciones a los derechos asegurados por la Constitución, establecidos por el Congreso en ejercicio de su poder reglamentario, que deben interpretarse con criterio amplio, no han de ser infundadas o arbitrarias; es decir, deben estar justificadas por los hechos y las circunstancias que les han dado origen y por la necesidad de salvaguardar el interés público comprometido y ser proporcionadas a los fines que se procura alcanzar con ellas.

De tal forma la reglamentación a que se refiere el art. 14 de la Constitución está limitada por el art. 28 en cuanto prohíbe alterar el derecho reconocido. Al legislador no le es permitido obrar caprichosamente al punto de destruir lo mismo que ha querido amparar y sostener. No puede considerarse alterado un derecho por la reglamentación de su ejercicio, cuando sólo se le han impuesto condiciones razonables (Fallos 199:483; 235:445; 262:205; 263:28; 277:147).

El salario o haber previsional no puede ser considerado una simple contraprestación de naturaleza

patrimonial por la fuerza de trabajo puesta a disposición del empleador o por los aportes efectuados durante la prestación de servicios. Su condición alimentaria incorpora un plus axiológico, que se ve reflejado en el art. 14 bis de la Constitución nacional, así como el art. 39 inc. 1 de la Constitución provincial. En consecuencia, no puede considerársele desde una perspectiva meramente patrimonial o económica, sino atendiendo a que resulta el sustento del trabajador y su núcleo familiar, y por tal razón, digno de una protección prevalente.

Por otra parte, en mi criterio resulta relevante establecer la distinción entre la suspensión y la frustración de un derecho. La suspensión importa una postergación, una limitación temporal en su goce o ejercicio, mientras que la frustración significa la alteración, supresión, vulneración total o parcial de su sustancia o esencia.

En tanto la ley en cuestión no previó mecanismo alguno de reintegro, devolución o aseguramiento a favor de los agentes de las sumas descontadas, a efectos de que puedan ser percibidas en un futuro, entendí que estábamos ante una alteración frustratoria de un derecho en su sustancia o esencia.

II. Por lo expuesto, corresponde declarar la inconstitucionalidad de los arts. 29 y 30 de la ley 12.874

y 27, 28 de la ley 13.002 y condenar a la Provincia de Buenos Aires a restituir a los demandantes la totalidad de las sumas que retuviera en virtud de los preceptos aludidos.

Con relación a la falta de pedido de intereses, considero que si tal rubro no fue objeto de petición en la demanda, no puede condenarse a la accionada a cumplir una obligación que no integra la litis, ya que afectaría el principio de congruencia en su vinculación con el derecho de defensa en juicio (B. 51.064, "Empresa Constructora Trevisiol", sent. del 6-VIII-1996; L. 43.140, "Maldonado", sent. del 7-XI-1989; Ac. 84.919, "Martínez", sent. del 3-III-2004 y B. 66.328, "Bauza", sent. del 5-XI-2008, I. 3597, "Leitao", sent. del 5-X-2011).

El importe que resulte de la liquidación que con tales pautas se practique, deberá abonarse dentro de los sesenta días de quedar firme la presente.

La restitución y el pago dispuestos precedentemente sólo se hará efectivo en tanto dichas retribuciones no hubieren sido ya percibidas por el accionante.

Con tal alcance, voto por la **afirmativa**.

Costas a la vencida (art. 68, C.P.C.C.).

A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Negri dijo:

I. El accionante promueve demanda originaria solicitando que este Tribunal declare la inconstitucionalidad de las normas que impugnan y condene, en consecuencia, a la Provincia de Buenos Aires a abonarle sus prestaciones previsionales sin reducción alguna proveniente de disposiciones de emergencia o de carácter excepcional.

Denuncia la inconstitucionalidad de los arts. 29 y 30 de la ley 12.874 y 27 y 28 de la ley 13.002 por contradecir artículos que resguardan garantías y derechos fundamentales tanto de la Constitución nacional como de la provincial.

Pide, a su vez, la restitución de las sumas descontadas en tal concepto.

II. En oportunidad de emitir opinión en las causas B. 64.621, "UPCN" e I. 2312, "AERI", ambas sentencias del 1-X-2003 -a cuyos fundamentos me remito en lo pertinente y por razones de brevedad-, expresé (en relación a la ley 12.727) que las dificultades que se padecen desde la perspectiva económica no constituyen justificación para incumplir los mandatos constitucionales. Así como la situación de crisis económica resultaba indiscutible, tampoco pareciera discutible el óntico gravamen producido por normas que han disminuido la retribución salarial.

El derecho es una regulación permanente: permanencia que precisamente remarca su esencial ligamen con la seguridad. Ese ligamen revela su mayor valor precisamente cuando los hechos concretos desde los que surge y sobre los que rige se muestran vertiginosos.

(La seguridad no expresa solamente una exigencia práctica de justicia; sino una necesidad ontológica. Lo que ha sido fijado jurídicamente queda sustraído a las modificaciones sorpresivas. Importantes filósofos han remarcado el íntimo ligamen del derecho con la necesidad del hombre de tornar previsible su existencia. De allí también las reservas con las que, históricamente, los clásicos juzgaron las posibilidades de reforma en la legislación).

En las condiciones señaladas, las reducciones salariales operadas en virtud de la aplicación de los preceptos cuestionados en autos resultan absolutamente unilaterales y contrarias a toda forma de justicia conmutativa, no pudiendo un tribunal de derecho receptarlas como válidas.

En ese orden, y a la luz de una constitución que regula establemente las relaciones entre gobernantes y gobernados, considero que frente a la colisión de los arts. 29, 30 de la ley 12.874 y 27, 28 de la ley 13.002, con el texto de los arts. 14 bis y 17 de la Constitución nacional;

10, 31 y 39.1 y 4 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, 23 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 17 y 23.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José de Costa Rica-; 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aquéllos han de ser declarados inconstitucionales.

III. Por las razones expuestas corresponde declarar la inconstitucionalidad de los arts. 29, 30 de la ley 12.874 y 27, 28 de la ley 13.002 y condenar a la Provincia de Buenos Aires a restituir la totalidad de las sumas retenidas al demandante en virtud de la aplicación de las normas aludidas.

IV. Ahora bien, en diversas ocasiones he señalado que la demanda de reparación pecuniaria lleva implícito el pedido de intereses compensatorios (conf. causas Ac. 33.104, "Acuerdos y Sentencias", 1985-II-195; L. 43.140, "Acuerdos y Sentencias", 1989-IV-104; entre otras).

En tales condiciones, la circunstancia de que el actor de autos no incluyera en esa oportunidad una petición formal respecto a ellos, no permite inferir su renuncia al carácter integral de la reparación.

Así, sobre la suma reconocida, se calcularán intereses a la tasa que pague el Banco de la Provincia de

Buenos Aires en los depósitos a 30 días vigente en los distintos períodos de aplicación y hasta la fecha del efectivo pago (arts. 7 y 10, ley 23.928, texto según ley 25.561, coincidente en ambas redacciones en sus contenidos; 622 del Código Civil y 5, ley 25.561).

El importe que resulte de la liquidación que con tales pautas se practique, deberá abonarse dentro de los sesenta días (conf. art. 163, Const. prov.).

La restitución y el pago dispuestos precedentemente sólo se harán efectivos en tanto dichas retribuciones no hubieren sido ya percibidas por el accionante.

Costas a la vencida (art. 68, C.P.C.C.).

Voto así por la **afirmativa**.

El señor Juez doctor **de Lázzari**, por los fundamentos del señor Juez doctor Hitters, votó también por la **afirmativa**.

A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Domínguez dijo:

La demanda de inconstitucionalidad se funda en el carácter confiscatorio de la medida, producto de la emergencia pública en el haber jubilatorio de los actores y que les implicaría una reducción superior al 33% que percibe el funcionario en actividad además de suprimírseles el legítimo derecho a percibir el Sueldo Anual

Complementario. Ello comprometería el derecho de propiedad.

I) He de adelantar al respecto, que coincido con lo pronunciado por el doctor Hitters en orden a hacer lugar parcialmente a la demanda declarando la inconstitucionalidad parcial (temporal y sustancial) de los arts. 29 y 30 de la ley 12.874 y 27 y 28 de la ley 13.002, sin perjuicio de dejar a salvo la opinión vertida en causa I. 2312, "AERI", donde consideré que el estado de emergencia económica que sufriera la Provincia de Buenos Aires justificaba los descuentos en los salarios de los agentes públicos (ver mi voto en la causa I. 2522, "Medivid", sent. del 21-IX-2011).

II) Al tratar un planteo de inconstitucionalidad de leyes debe considerarse en primer término que el juez debe ponderar si los efectos del dictado de la norma son incompatibles con el texto constitucional determinado o si se presenta una situación de arbitrariedad o irrazonabilidad.

En este sentido, el órgano judicial debe extremar su prudencia en el análisis de compatibilidad, debiendo utilizar la declaración de inconstitucionalidad como último recurso, de lo contrario fácilmente podría involucrarse en esferas de poder ajenas a su competencia en violación a la republicana división tripartita de poderes.

Ahora, sancionada una ley que restringe derechos económicos es menester describir los alcances de la

protección en el texto constitucional y los límites de nuestro sistema de control judicial de constitucionalidad.

Para ello, en el análisis debe primigeniamente tenerse en cuenta, que al romper el constituyente de 1853 con la tradición del pensamiento hispano absolutista de la legislación indiana adoptando el ideario liberal norteamericano, se receptó de manera profunda y clara la necesidad de una protección integral de la propiedad contra toda intromisión estatal.

La protección constitucional de los derechos económicos tuvo su receptación en la Constitución Norteamericana en la Quinta Enmienda al contemplar que ninguna persona puede quedar sometida a perder "... la propiedad sin el debido proceso judicial; tampoco podrá enajenarse la propiedad privada para darle usos públicos sin una compensación justa".

Más tarde se profundizó el concepto en la Decimocuarta Enmienda, extendiéndose a su vez la protección limitando a los Estados integrantes de la Unión, donde se señala que: "... ningún Estado privará a persona alguna de la vida, la libertad o bienes sin el debido proceso de ley".

La interpretación original del concepto de defensa en juicio se extendió a una visión más amplia de los derechos constitucionales.

Los constituyentes, tanto norteamericanos como nacionales, tenían una concepción jurídica dentro de una tradición de derecho natural asociada a la protección del patrimonio frente al exceso del absolutismo del soberano o déspotas locales y en nuestro caso, también a la confiscación por causas políticas. En este sentido se inscribe una de las pocas cláusulas pétreas de la Constitución nacional en su art. 17: "La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal Argentino".

Luego, la Constitución en el citado art. 17 define a la propiedad como inviolable y establece limitaciones estrictas: sentencia fundada en ley y los requisitos de la expropiación, el carácter legal del impuesto, la prohibición del servicio personal y finalmente la prohibición absoluta de la confiscación. Esta norma de ningún modo puede ser alterada o modificada por algún dispositivo legal sin que colisione con la Constitución nacional y -este principio- debe ser preservado aún ante el caso de leyes de emergencia.

Por último, en la Carta Magna, la profundidad de la protección queda evidenciada en su art. 29 al tachar de infames traidores a la patria a aquéllos que otorguen sumisiones o supremacías de manera tal que las fortunas de los argentinos queden a la merced de los gobiernos o

persona alguna.

Tampoco puede soslayarse que esta tipología de derechos también ha sido mérito de protección en el art. 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José de Costa Rica- incorporado con rango constitucional mediante los arts. 75 inc. 22 de la Constitución nacional y 10 y 31 de la provincial.

En consecuencia el análisis debe partir de considerar que en la reglamentación de estos derechos aparece la razonabilidad como límite material, en el caso para la Legislatura, y es responsabilidad del Poder Judicial el invalidar leyes que los contravienen (conf. Juan Vicente Sola en Control Judicial de Constitucionalidad, Ed. Abeledo - Perrot de 2001, págs. 686).

Este sistema de control se logró plasmar luego de transcurridos dos siglos de devenir jurisprudencial y legal a partir del "leading case" de la Corte federal estadounidense **Marbury vs. Madison** en 1803 que no solo cimentó el sistema de control constitucional de los actos ejercidos por los otros poderes estatales (criterio adoptado por la Corte Suprema federal de nuestro país en "Sojo", sent. del 22-IX-1887), sino que además fue la génesis en establecer la necesidad de respetar los derechos adquiridos, asociando toda posible afectación al instituto

de la expropiación en cuanto a sus requisitos de procedibilidad. Más aún en ***Yick Wo vs. Hopkins*** de 1886 (118 US 356) se decidió que es intolerable en cualquier país donde prevalezca la libertad, la simple idea de que alguien pueda estar sometido a que su vida, o los medios de vida, o cualquier derecho material esencial al goce de vida, estén en la mera voluntad de otro (conf. Juan Vicente Sola, Obra citada, págs. 181/182).

Estos fundamentos puestos a prueba al momento de la gran depresión de 1929 generó en el aspecto puramente político el New Deal en el país del norte, y en lo que hace al sistema de control judicial de constitucionalidad una evolución donde se incorporara el concepto de razonabilidad, que se aduna a los límites ya impuestos expresados a través de la división republicana de poderes y del denominado debido proceso sustantivo (substantive due process). Así, en medio de una realidad con profundos problemas económicos surgió la necesidad de brindar mayor eficacia a la capacidad gubernamental, lo que desembocó en una tensión entre el viejo modelo que tiene su ideal en dividir, separar y controlar el poder como una forma de contener abusos y la nueva idea en que la verdadera libertad requiere de una acción gubernamental y no su pasividad. Se estableció como consecuencia que sin un activo control judicial las obligaciones constitucionales

de acción positiva que debía ejercer el gobierno, vgr. Los derechos sociales, serían ignorados por las autoridades públicas concentradas generalmente con una visión muy estrecha del **statu quo**.

Claro está que entre los años 30 a los 60 del siglo XX la limitación de los derechos económicos era generada por el Poder Legislativo con el sentido de proteger a los sectores más débiles de la sociedad -vgr. trabajadores- de los abusos de los comerciantes o empresarios, utilizando como herramienta la explicitada política gubernamental de intervenir en el proceso económico.

Este intervencionismo del Estado evolucionó en el tiempo hasta nuestros días, dando a luz una nueva generación legislativa tendiente a recortar el gasto público como un medio para buscar el bienestar general, con la consiguiente posibilidad de afectar derechos patrimoniales consagrados de un determinado grupos social relacionado con el capital público.

Y es dentro de este marco de referencia donde se ubica el presente caso, en donde el juez debe desentrañar la compatibilidad constitucional de la nueva reglamentación, debiendo utilizar para tal fin el control de razonabilidad como la herramienta jurídica adecuada para dilucidar entre los valores en juego y evitar invadir

competencias propias de los otros poderes componentes del Estado.

En este grado de evolución aparecen las doctrinas sobre la "emergencia económica" lo cual profundizó la necesidad de intentar objetivar los criterios para ejercer el control judicial de constitucionalidad de aquella reglamentación que se dictara -sea por el Poder Ejecutivo como Legislativo- para paliar los efectos de la crisis.

En este orden puede inscribirse el caso "Peralta" (sent. del 27-XII-1990) dictado por la Corte Suprema federal, donde echando mano a la doctrina de la emergencia se justifica una amplia capacidad del Poder Ejecutivo para legislar a través de los reglamentos de necesidad y urgencia, doctrina ésta que con origen en el "derecho de la revolución triunfante" que se trasladara del orden político a lo económico. Esta línea doctrinaria ha sido abandonada a raíz de la reforma constitucional del año 1994 -limitación del art. 99 inc. 3 de la Constitución nacional- y en virtud de lo decidido en el caso "Verrochi", sent. del 19-VIII-1999 (Fallos 322:1726).

Ya con anterioridad en "Rolón Zapata", sent. del 30-IX-1986 el máximo Tribunal de la Nación decidió que: "Carecen de validez constitucional las normas legales y reglamentarias cuya aplicación conduce a una desproporcionada reducción de los haberes previsionales con

claro apartamiento de los derechos consagrados en los artículos 14 bis y 17 de la Constitución Nacional". En definitiva estableció que la Constitución no puede quedar subordinada a la emergencia económica.

Cabe también introducir el caso "Guida", sent. del 2-VI-2000 dictado por la Corte Suprema federal, donde utilizando la doctrina de la "razonabilidad", se otorgó validez constitucional a la reducción de salarios nacionales al conceder a los conceptos "emergencia" e "interés público" la característica de ser principios útiles para limitar la inviolabilidad de la propiedad.

Es así, que se han instituido cuatro principios para lograr determinar la razonabilidad de una norma, logrando definir los contornos del control constitucional, siempre con el presupuesto que debe imperar en todo Estado democrático de exhibir como valor inapreciable de carácter absoluto a la persona humana.

Ello son: a) la limitación debe ser justificada, b) el medio utilizado, es decir la cantidad y modo de la medida debe ser adecuado al fin deseado, c) el medio y el fin utilizados deben manifestarse proporcionalmente y d) todas las medidas deben ser limitadas.

La razonabilidad en consecuencia se expresa con la justificación, adecuación, proporcionalidad y restricción de las normas que se sancionan (conf. Juan

Vicente Sola, obra citada, págs. 714).

III) En atención a los fundamentos dados la razonabilidad -en el caso- implica que la modificación no resulte confiscatoria para quien tiene un derecho incorporado a su patrimonio.

La Corte Suprema nacional en el precedente "Mickey S.A." (sent. del 5-XI-1991), decidió que: "Las leyes resultan irrazonables cuando los medios que arbitran no se adecuan a los fines cuya realización procuran, o cuando consagran manifiesta inequidad".

En estos términos -conforme lo señala el doctor Hitters- cabe abordar las cuestiones sustanciales referidas a la pretendida irrazonabilidad de las medidas establecidas en los arts. 29 y 30 de la ley 12.874 y 27 y 28 de la ley 13.002 en cuanto dispusieron un tope salarial de \$ 4500 y la no percepción del Sueldo Anual Complementario (S.A.C.) sin soslayar la disminución establecida en función del art. 15 de la ley 12.727 y su planilla anexa que autoriza -en opinión que comparto- y los fundamentos dados; a declarar la inconstitucionalidad parcial de las normas comprometidas y con el alcance determinado.

La cuestión en tratamiento se encuentra en relación con lo decidido en el precedente I. 2312, "AERI", donde por mayoría se decidió que las restricciones impuestas a las remuneraciones de los agentes por la ley

12.727 fueron válidas constitucionalmente hasta el 23-VII-2003, límite que como lo indica el voto precedente, cabe extender a la situación de autos.

IV) Considero además que la petición de intereses debe estar incluida en la demanda, caso contrario, no pueden conformar la **litis**. El juez que otorga más de lo que fue pretendido incurre en vicio de incongruencia.

De modo, entonces, que los mismos, deben ser postulados por el acreedor, encontrándose impedido el juez de proceder de oficio, vale decir, sin instancia de parte.

El proceso solo puede ser iniciado por el particular interesado y debe mediar paridad absoluta de derechos e igualdad de instancias entre el actor y demandado y el juez es un tercero que, como tal, es imparcial, imparcial e independiente de cada uno de los contradictores (conf.: "Introducción al Estudio del Derecho Procesal" Primera Parte, Adolfo Alvarado Velloso Rubinzal-Culzoni Editores año 2000 págs. 62/64; mi voto en causa I. 3597, "Leitao", sent. del 5-X-2011).

La restitución y el pago dispuestos precedentemente sólo se hará efectivo en tanto dichas retribuciones no hubieren sido ya percibidas por el accionante.

Costas por su orden (art. 68, 2 párrafo, C.P.C.C.).

Con el alcance indicado, voto por la **afirmativa**.

El señor Juez doctor **Celesia**, por los mismos fundamentos del señor Juez doctor Hitters, votó también por la **afirmativa**.

Con lo que terminó el acuerdo, dictándose la siguiente

S E N T E N C I A

Por lo expuesto en el acuerdo que antecede, oído el señor Subprocurador General, por mayoría, se hace lugar parcialmente a la demanda, lo que implica:

i) Declarar la inconstitucionalidad parcial (temporal y sustancial) de los arts. 29 y 30 de la ley 12.874 y 27 y 28 de la ley 13.002 con el alcance que se desprende de los considerandos que anteceden, y

ii) Condenar a la Provincia de Buenos Aires a:

a) Restituir las sumas que retuviera al accionante por aplicación de los arts. 29 de la ley 12.874 y 27 de la ley 13.002, en cuanto hubieran excedido el treinta y tres por ciento (33%) de sus haberes previsionales desde el 1-IV-2002 inclusive hasta el 23-VII-2003, y totalmente las que hubieran sido retenidas con posterioridad a dicha fecha y hasta el 31-XII-2003;

b) 1. Abonar la parte correspondiente al sesenta y siete por ciento (67%) del Sueldo Anual Complementario (S.A.C.) del segundo semestre de 2002 y primer semestre de

2003.

2. Abonar el Sueldo Anual Complementario correspondiente al primer semestre de 2002 debiendo liquidárselo reducido al sesenta y siete por ciento (67%) -por aplicación de la norma de excepción-, durante el período alcanzado legalmente por la emergencia, esto es, entre el 1-IV-2002 y el 30-VI-2002, liquidándose en su integridad por el período 1-I-2002 al 31-III-2002.

3. Abonar el Sueldo Anual Complementario correspondiente al segundo semestre de 2003, debiendo liquidárselo reducido al sesenta y siete por ciento (67%) -por aplicación de la norma aquí puesta en crisis- por el período 1-VII-2003 al 23-VII-2003, debiendo calcularse en base al ciento por ciento (100%) para el restante período (24-VII al 31-XII-2003).

La restitución y el pago dispuestos precedentemente sólo se hará efectivo en tanto dichas retribuciones no hubieren sido ya percibidas por el accionante.

El importe que resulte de la liquidación que con tales pautas se practique, deberá abonarse dentro de los sesenta días (conf. art. 163, Const. prov.).

Por mayoría, atento la forma en que se resuelve el caso y la medida en que es reconocido el objeto de la pretensión actora, las costas se imponen en el orden

causado (art 68, 2do. párrafo del C.P.C.C.).

Difiérese la regulación de los honorarios del profesional interviniente.

Regístrese y notifíquese.

HECTOR NEGRI

JUAN CARLOS HITTERS

HILDA KOGAN

EDUARDO NESTOR DE LAZZARI FEDERICO G. DOMINGUEZ

JORGE HUGO CELESIA

JUAN JOSE MARTIARENA

Secretario