

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO
SECRETARÍA CAUSAS ORIGINARIAS - Nº 4

SENTENCIA Nº 161/1997

///MA, 4 de septiembre de 1997.

VISTO: Las presentes actuaciones caratuladas: "**TUDA, Ana María s/ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD (Ley Nº 2972/96)**" (Expte. Nº 11501/96-STJ-), puestas a despacho para resolver; y

CONSIDERANDO:

Que a fs. 5/22, Ana María TUDA, mediante apoderado, interpone acción de inconstitucionalidad, en los términos prescriptos por el art. 217 inc. de la CP., y art. 793 y ss. del Código de rito, contra la Ley Nº 2972 (BOP. Nº 3365, del 20.5.96), por la cual se crean los Certificados de Deuda Previsional, solicitando el reintegro en efectivo de los montos adeudados en concepto de aportes de emergencia.

Expresa que dicha ley colisiona con el art. 75 inc. 12 de la Constitución Nacional, toda vez que legisla sobre materias de competencia exclusiva del Congreso de la Nación, careciendo la Provincia de Río Negro de facultades para el dictado de leyes de consolidación y toda otra norma que pretenda reglar las relaciones entre acreedores y deudores, materia que es propia de la legislación de fondo. Propone decretar la inconstitucionalidad de la ley de consolidación de deuda previsional en tanto no existe en el presente ley nacional alguna que legitime y autorice consolidar deudas de ninguna índole, vicio que a su entender afecta la totalidad del articulado de la ley impugnada.

Expresa que los arts. 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 12 de la Ley Nº 2972 regulan las formas de cancelación de la deuda que se consolida, y que ambas formas contempladas -sea la de sometimiento al procedimiento provisto para el cobro, como la opción de suscripción de bonos- son violatorias de las cláusulas contenidas en los arts. 58, 40, inc. 9, 15, 7 y 55 C.P., carecen de razonabilidad y violan la totalidad de las garantías constitucionales, relacionadas con la seguridad social implementadas por la Carta Nacional y Provincial. Que el carácter alimentario y la protección constitucional con que gozan los haberes previsionales afectados por el "impuesto de emergencia" primeramente, y ahora por la ley citada, ha sido ratificado por la Carta Provincial en sus arts. 58 y 40 inc. 9. Fundamenta que se trata de acreencias de las comprendidas en el art. 14 bis de la CN. Que revisten carácter de integrales e irrenunciables y que resultan violados los arts. 7, 14, 15, 16, 31, 35, 37, 39, 40, 58 y 59, de la Constitución de Río Negro. Que la ley impugnada, al postergar en el tiempo el cobro de acreencias de neto corte alimentario está afectando a la totalidad de los derechos esenciales que hacen a la persona humana y que también gozan del reconocimiento y protección constitucional. Que la consolidación, con las consecuencias previstas en la ley, implica la privación de los medios esenciales que posee el beneficiado para atender sus necesidades alimentarias, salud, esparcimiento y restantes necesidades vitales, condenando al sector pasivo a una situación de indignidad y degradación, que los conduce a una muerte lenta.

Respecto a la vulneración del principio de igualdad, remitiéndose a jurisprudencia de este STJ, cita el voto del Dr. Balladini in re: "MORAGA" (Se. 13-95), en el que expresó que "uno de los parámetros de razonabilidad de las leyes de emergencia está dado por la circunstancia de que... las restricciones no afecten a personas individuales, o a grupos determinados de ellas, sino que deben ser generales e indeterminadas". Señala que en el caso, se ha dado disímil tratamiento a la deuda pública, según se trate de deudas previsionales (Ley 2972) y deudas con proveedores, contratistas y otros prestadores de bienes y servicios (Ley 2973). Finalmente, expone los antecedentes de la deuda pública, afirmando que se ha cometido una injusticia manifiesta con la sanción de la ley impugnada. Que los créditos de los actores se originan a consecuencia del "impuesto de emergencia" establecido por los arts. 4 y 5 de la Ley 2502, cuya inconstitucionalidad por violación del principio de igualdad, y por confiscatoriedad, decretó el STJ en diversas oportunidades. Que tales declaraciones motivaron la abrogación de dichos artículos de la ley en los términos del art. 208 de la CP., y que pese a ello, los responsables de la administración de la cosa pública, en una actitud desleal, persistieron en la realización de los descuentos, contando con la anuencia de los Sres. Legisladores que dejaron que la abrogación se produjera por el transcurso del tiempo. Que como colofón de ello, hoy se pretende la "consolidación" de las acreencias de los actores, devolviendo las sumas retenidas ilegítimamente a través de bonos de consolidación a 10 años.

Que a fs. 30/44 contesta demanda la Fiscalía de Estado, aportando los antecedentes de la

emergencia económica, financiera y administrativa provincial, así declarada por Ley N° 2331, que adhirió a las nacionales N° 23.696 y 23.697, en virtud de las cuales se suspendieron las ejecuciones de sentencias y laudos arbitrales que condenaran al pago de una suma de dinero, dictadas contra el Estado Provincial, sus diversas entidades y Municipios. Con posterioridad, la Ley N° 2545 consolidó la deuda pública provincial, y junto con las anteriores, y las Leyes 2421, 2432, 2448, 2501, 2881 y 2989, todas ellas, dice, reconocen la emergencia de marras, al igual que los Decretos de naturaleza legislativa (art. 181 inc. 6, C.P.) N° 4/96 y 5/95, así como la Acordada N° 51/96 de este Superior Tribunal. En ese contexto enfatiza que la necesidad de ejercer el principio de solidaridad a efectos de superar la crisis, desconociendo la existencia de compartimientos estancos en la sociedad y el Estado, y el compartir los sacrificios por parte de todos los habitantes se concreta, entre otras maneras, manteniendo la vigencia de la ley impugnada.

Ello, por cuanto la virtual quiebra del sector público hace impensable lograr la cancelación de las deudas; y el sistema de consolidación, lejos de negar el derecho de propiedad del acreedor -derecho no absoluto y sujeto a limitaciones que surgen de la supremacía del bien común-, lo reafirma, garantizando el pago en determinado plazo.

En lo referido al contenido jurídico de la ley impugnada, sostiene que no importa un empréstito, ya voluntario y/o forzoso, sino que por el contrario, se trata de una situación en la que el Estado deudor, al no poder atender el servicio de las acreencias exigibles conforme la emergencia de marras, documenta las mismas, difiriendo su pago por un lapso determinado. A su entender, de ello también resulta que el Estado rionegrino no usurpa facultades del Congreso de la Nación (art. 75 inc. 12, CN.), pues los títulos en cuestión no reemplazan a la moneda de curso forzoso, tratándose en el caso de un ordenamiento de carácter local, toda vez que estatuye sobre la deuda pública de la Provincia, temática reservada en exclusividad a las esferas locales en atención a las cláusulas de la Constitución Nacional, que reconocen que las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal.

A fs. 52/58 el Señor Procurador General emite dictamen (c.f. art. 798 CPCyC.) aconsejando hacer lugar a la inconstitucionalidad planteada, por cuanto el crédito proviene de la deuda previsional a cargo del Estado Provincial, originada en la abrogación de los arts. 4 y 5 de la Ley 2502, inscripta en el régimen de la previsión social. Expresa que la ley hoy en crisis consolida ese pasivo, estableciendo un procedimiento de pago de la misma a largo plazo o en certificados de deudas que se crean al efecto, estableciendo, en definitiva, mecanismos que hacen ilusorios los efectos queridos mediante la abrogación referida. Ello, teniendo especialmente en cuenta la naturaleza alimentaria del crédito.

Que pasando al análisis de la cuestión planteada, resulta oportuno describir los antecedentes de la misma, tomando el hilo conductor que propone el Señor Procurador General en su dictamen.

Que este Superior Tribunal de Justicia, luego de declarar la inconstitucionalidad de los arts. 4 y 5 del Dec. 1/92 -ratificado por L.2502- en autos "CORTÉS", "MECHÓN DE MAJO" y "PLATERO", en ejercicio de las facultades a él asignadas en virtud del art. 208 de la Alta Carta Provincial, dictó la Resolución N° 325 (del 04-08-95, B.O.P. del 26.02.96), dirigiéndose a la Legislatura de la Provincia, a fin de que proceda a eliminar la oposición de los arts. 4 y 5 del Dec. N°1/92, ratificado por Ley N° 2502, con la norma superior.

Que este Superior Tribunal ha entendido que no corresponde al Poder Judicial el examen o corrección de las estrategias implementadas por el Poder Legislativo, o Ejecutivo, para arribar a determinados objetivos mediante una tarea legislativa. No es función de los jueces participar en los actos de esa índole. Calificada una situación como crítica, tampoco pertenece al ámbito de la gestión judicial, la evaluación y ponderación del modo en que esa crisis intenta ser superada, ni la equidad en la localización de las medidas rigurosas dispuestas con el fundamento habitual de las conocidas leyes de emergencia. Pero también es absolutamente cierto que es precisamente el Poder Judicial el que debe examinar la constitucionalidad de aquellas normas, porque no constituye exceso el estricto control de correspondencia entre la norma menor y la superior. Que corresponde dicho control de constitucionalidad cualquiera sea la norma de que se trate, ya que no existe emergencia que justifique el hipotético apartamiento del compromiso básico establecido en la Constitución como normativa inalterable, y que para el Poder Judicial pasa por la verificación jurisdiccional de que la creación del derecho no destruya o lesione aquellos parámetros jurídicos esenciales cuya intangibilidad merece el esfuerzo más enérgico y la mayor decisión (cf. STJ., "CORTÉS, Alberto R.J. y O. s/ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD", Se. 62/94, del 18.05.94).

Que la facultad del Estado de dictar legislación sustentada en criterios de emergencia no puede eludir el análisis de si con ella se degrada, en determinadas circunstancias, la sustancia de una decisión judicial, privándose a ésta de eficacia.

Que la Constitución Provincial establece “que los derechos y garantías establecidos por ella expresa o implícitamente no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio, ni serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados”- (art. 15). Esos derechos y garantías tienen plena operatividad, correspondiendo al Estado asegurar la efectividad de los mismos (cf. art. 14).

Que en su contestación de demanda la Fiscalía de Estado, aporta los antecedentes de la emergencia económica, financiera y administrativa provincial, así declarada por Ley N° 2331, que adhirió a las nacionales N° 23.696 y 23.697, y las sucesivas leyes que reconocen la emergencia de marras (N° 2545, 2421, 2432, 2448, 2501, 2545, 2881 y 2989), todas ellas y junto a la aquí impugnada -dice-, necesarias para superar la crisis actual de la Provincia.

Que la emergencia que puede y merece ser oída y atendida es aquella que lo es de la sociedad y que debe acentuar el control de constitucionalidad. Este Superior Tribunal ha sentado, in re: "DENIZ", que el plazo en años para el pago dinerario excede razonablemente pautas temporales, "...cuando lo que está en juego es la más elemental de las protecciones constitucionales de las que debe gozar de inmediato, sin postergaciones ni recortes, todo individuo. El juez debe revisar la razonabilidad de la medida resultante del sistema aplicable al caso concreto, esto es, en cada situación particular que se plantee, y controlar la adecuación y proporcionalidad equitativa entre el medio empleado y el fin público perseguido. La ley de emergencia no puede frustrar un derecho constitucional. El Poder Judicial debe y puede entrar a examinar la constitucionalidad. Máxime cuando el sistema legal en cuestión evidencia la existencia de prioridades, particularidades y excepciones que, utilizadas legislativamente, no siempre coinciden con la exacta vigencia del orden constitucional superior. Distinciones entre deudas internas y externas, cuestiones controvertidas y no controvertidas, deudas corrientes y no corrientes, ausencia de régimen de devolución de lo percibido sin derecho por el Estado, posible alteración del sistema de expropiación como amenaza de alternativas próximas a la confiscación, etc.,.... El Poder Judicial no puede decir si hay o no emergencia, cuando el Legislativo dice que existe, pero puede establecer si todas las medidas dispuestas son o no constitucionales (cf. Dra. K. de Carlucci, JA. del 08.06.94)”.

Bien es cierta que la emergencia, como ejercicio del poder de policía del Estado, supone válidamente -en principio- la restricción momentánea de derechos de los particulares, y resulta ser una potestad exclusiva del Legislativo (Pedro Abertasturi, LL. 1989-D-1375). Pero se rescata la doctrina de la Corte (de Aráoz de Lamadrid y Oyhanarte) en cuanto a la “transitoriedad de la regulación excepcional impuesta a los derechos individuales o sociales” (Fallos 200:450), a lo que se agrega la razonabilidad del medio elegido por el legislador y su adecuación al fin público perseguido (Fallos 199:483), para desembocar finalmente en el respeto “del límite infranqueable trazado por el art. 28 en orden a las garantías constitucionales” (Fallos 68:20, considerando B). Ello debe ser así cuando en la práctica la legislación supone el incumplimiento de las consecuencias jurídicas declaradas por la sentencia y no sólo una modificación del modo de su cumplimiento (Cám. Nac. Cont. Adm. Fed. Sala III, fallo del 03.11.92, in re: “CARRANZA c/ESTADO NACIONAL”).

Que en su demanda la actora enfatiza el carácter alimentario y la protección constitucional con que gozan los haberes previsionales. Repárese que el tema se inscribe en el marco de la seguridad social con todo lo que ello implica en punto a su carácter tutelar y protectorio, consagrado de manera destacada en la Constitución Provincial y Nacional.

Que la Carta Fundamental de la Nación asegura que el trabajo, en sus distintas formas, gozará de la protección de las leyes (art. 14 bis, Const. 1853, íd. 1994). Los derechos originados en la relación laboral -ya se trate de relación privada o de empleo público- integran el plexo de los denominados derechos sociales, amparados por el art. 14 bis de la Constitución Nacional y también por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A su vez, la Carta Magna provincial establece la protección del trabajo, considerándolo un derecho y un deber social, apuntando que “... es el medio legítimo e indispensable para satisfacer las necesidades espirituales y materiales de la persona” (art. 39), y que el trabajador tiene derecho al "bienestar" y a la -seguridad- (art. 40, inc. 5). No admite dudas la circunstancia de que el constituyente rionegrino ha privilegiado el cúmulo de derechos vinculados al trabajo humano, debiendo también entenderse que al brindar su tutela a la "retribución" , lo hace con carácter decididamente amplio (cf. STJ., Se. 12/95, “DENIZ”). Entre los derechos de los trabajadores, emerge el derecho jubilatorio o previsional, con claras directivas constitucionales en punto a la obtención de una jubilación justa (cf. art. 40 inc. 9 CP.).

Que en lo referido al concepto de “seguridad social” al que hace referencia la preceptiva del art. 14 bis CN., cabe citar a Sagüés, quien al analizar el aludido término manifiesta que “...con el propósito de determinar la intención de la convención, bueno es precisar que la expresión seguridad social fue entendida siempre en el sentido amplio. El convencional Giordano

Echegoyen, informante en este punto, detalló que la seguridad social debía cubrir riesgos imprevistos de carácter biológico, como enfermedad, accidentes". Así, el concepto abarcativo de la seguridad social sería razonablemente amplio en el sentido de la Constitución Nacional y, por añadidura, no puede entenderse como menor extensión en la Carta local, parámetro inmediato para juzgar la aplicabilidad de la ley en crisis al sublite.

Los haberes previsionales aquí en cuestión primeramente fueron afectados por el 'impuesto de emergencia', y luego por la ley aquí impugnada. Sobre el punto ya se ha entendido que el sistema previsional se sustenta en la necesaria proporcionalidad que debe existir entre el haber de pasividad y el de actividad, atendiendo a la naturaleza sustitutiva que debe reconocer el primero respecto del segundo (cf. "CORTÉS", y C.S.J.N., 279-390, 255-306 y 267-196), y que en virtud de dicha sustitución, resulta su naturaleza alimentaria, vinculado íntimamente con las necesidades elementales y primarias del afectado.

Que volviendo a los antecedentes inicialmente expuestos, debe tenerse presente que la Ley Nº 2502 modificó los factores que son tenidos en cuenta al momento de dictar el acto administrativo que concede el beneficio previsional -los años de servicios, aportes, edad y promedios de cargos-. Es por ello que mereció la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 4 y 5 de la misma, y la abrogación prevista en el art. 208 de la Constitución Provincial, originando una deuda previsional a cargo del Estado Provincial.

Que este último sanciona la ley ahora en crisis -L.2972- que consolida ese pasivo (art. 1ro.), estableciendo un procedimiento de pago de la misma a largo plazo o en certificados de deuda previsional que se crean al efecto (arts. 4 a 9). Este último artículo de la ley dispone respecto de los Certificados de Deudas Previsionales, cabiendo al Poder Ejecutivo disponer su emisión, a ciento veinte meses de plazo, esto es: diez años.

Que a diferencia de otros casos (vgr. "CUELLAR", Se. Nº 93 del 21.7.97) resulta procedente considerar la necesidad de pronta satisfacción de las acreencias, en razón de las elementales e impostergables necesidades básicas a las cuales va destinado el haber previsional, y en su generalidad, la edad avanzada de quienes lo perciben.

Que la ley en crisis introduce irrazonables limitaciones a los derechos y garantías fundamentales, que son plenamente operativos por la Constitución Provincial y que, por ello, quedan en la especie desvirtuados, desprovistos de contenido y se tornan inoperantes. La aludida preceptiva legal es también contraria al espíritu y a los principios de la Carta Magna local. Cabe señalar que, con arreglo a lo dispuesto en el art. 139 inc. 17 de la forma Fundamental rionegrina, las normas dictadas por la legislatura reconocen las limitaciones que resulten de aquélla y que "...deben ajustarse necesariamente a la orientación y los principios contenidos en esta Constitución", y el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, en tanto intérprete natural final de esos dispositivos, se encuentra autorizado a examinar la constitucionalidad de las leyes locales (arts. 196 y 207 inc. 1 de la Constitución Provincial).

Que la pretendida aplicación al caso de la normativa de consolidación ciertamente produciría un menoscabo de derechos y garantías que la Constitución de la Provincia le acuerda al actor. Bien es cierto que la declaración de inconstitucionalidad de una norma, por su gravedad y delicadeza, constituye la "ultima ratio" del orden jurídico, y debe ser practicada con restrictividad en atención a la presunción de validez que asiste a las leyes emanadas de los Poderes competentes del Estado. Pero también es verdadero que "sí por una clara e indubitable demostración, una ley se opone a la Constitución, no tenemos otra alternativa sino decirlo. La Constitución, por sus propios términos, es la Ley Suprema de la Nación, emanación del Pueblo, repositorio de la soberanía última bajo nuestra forma de gobierno. A su vez, una ley del Congreso es el acto de una agencia de esta autoridad soberana, y si está en conflicto con la Constitución, debe ceder, porque aquélla no es suprema sino en cuanto está de acuerdo con ésta" (cf. Linares Quintana, Tratado de Ciencia del Derecho Constitucional, T. II, p. 346 y ss., citando a la Corte Suprema de los EE.UU. en el caso Atkins, 261 -U.S. 525; y cf. Plenario "DENIZ", Se- 12/95, del 09.02.95).

Que en coincidencia con lo dictaminado por, el Señor Procurador General, este Cuerpo entiende que la ley cuestionada instrumenta en la práctica mecanismos que hacen ilusorios los efectos queridos mediante la abrogación perseguida oportunamente por parte del Superior Tribunal de Justicia, y desnaturalizan de tal modo la acreencia de los pasivos, que termina por negarla en los hechos, violando los derechos constitucionales que la tutelan.

Por ello,

EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA PROVINCIA

RESUELVE:

Primero: Hacer lugar a la acción promovida a fs. 5/22 de las presentes actuaciones y

declarar la inconstitucionalidad de la Ley N° 2972/96. Con costas (art. 68 del CPCyC).

Segundo: Regístrese, notifíquese y oportunamente archívese.

Firmantes:

LEIVA -- Juez STJ - BALLADINI - Juez STJ – ECHARREN - Juez STJ.

LOZADA - Secretario STJ.