



## MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

AUTOS: “█ C/ANSES S/AMPAROS Y SUMARISMOS”

EXPEDIENTE N°: CSS 451/2020

DICTAMEN N°: 325561/20

JUZGADO N°: 8

FISCALIA N°: 1

Señora Juez:

*I-. Se corre vista a esta representación del Ministerio Público Fiscal de las presentes actuaciones, a fin que me expida en relación a las mismas y sobre la procedencia de la medida cautelar impetrada.*

*II-. Surge de lo actuado que █, en su carácter de titular del beneficio previsional N° 15-0-5506068-0-1 del Sistema Integrado Previsional Argentino, con el patrocinio letrado del Doctor Jorge Alberto Monzón, interpone Acción de Amparo en los términos de la Ley 16.986 contra la Administración Nacional de Seguridad Social, por considerar que el dictado de la Ley 27.541, vulnera derechos adquiridos.*

*En esencia se agravia del artículo 55 de la mencionada norma, al apreciar que infringe derechos y garantías consagrados en nuestra Carta Magna como también derechos convencionales de jerarquía constitucional.*

*Explica que dirige la acción contra la ANSES por ser el organismo encargado de la aplicación del mencionado artículo 55 de la Ley 27.541.*

*En este marco peticiona que se dicte una medida cautelar que garantice la tutela efectiva de sus derechos y que ordene la suspensión del dispositivo en cuestión, con sustento en que su aplicación le generaría graves e irreparables daños.*

*Ya en sus argumentos, señala que la fórmula de movilidad establecida en el artículo 32 de la Ley 24.241, que se suspende por imperio de la ley cuestionada por la vía intentada, utiliza la evolución del índice de precios al consumo como variable para evitar el deterioro del poder adquisitivo de los beneficios previsionales, tal como sucede en la mayoría de los países de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, precepto receptado en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, más específicamente en los artículos 65.10 y 66.8, mientras que en el artículo 67, se establecen tasas de sustitución mínimas vinculadas al salario del 45% para desempleo, del 40% para vejez y del 50% para invalidez.*

*Esgrime que no se encuentra en el mensaje del Poder Ejecutivo que diera origen a la ley impugnada, mención alguna que justifique la suspensión del régimen estatuido por el artículo 32 de la Ley 24.241, a la vez la Ley 27.541 no contiene disposición alguna que mejore las condiciones de vida de los beneficiarios del sistema previsional.*

*Añade que la vinculación proporcional de las prestaciones de la Seguridad Social con el salario y el carácter sustitutivo de aquellas respecto de éste encuentra sustento en los precedentes “Bercaitz”, “Sánchez” y “Badaro” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.*

*La peticionante advierte que el artículo 55 de la Ley 27.541 suspende en forma retroactiva el artículo 32 de la Ley 24.241, respecto de la aplicación de la movilidad para el semestre enero-junio del corriente año, con la particularidad que dicha movilidad en lo que atañe a los aumentos de los meses de marzo a junio de 2020, se devengaron en el semestre que abarcó de julio a diciembre de 2019 y por ende ya*

integran actualmente el patrimonio de sus beneficiarios y así es que no pueden ser privados de ello.

En otras palabras, la norma cuestionada dispone que en el próximo mes de marzo no se aplique la Ley de Movilidad vigente y que ya fue devengada en el trimestre de julio a septiembre de 2019, y que tampoco se aplique en junio de 2020, respecto de lo devengado en el trimestre de octubre a diciembre de 2019.

Es decir la visión de la accionante es que se suspende en forma retroactiva respecto de un periodo ya cumplido en forma total, perjudicando así a muchos de los beneficiarios del sistema previsional.

De no seguirse este razonamiento, la actora señala que a sus haberes correspondientes a los meses de enero y febrero de 2020, que ascienden a la suma de \$ 101.375,50, les correspondería en el mes de marzo un incremento del 11.56%, menoscabándose sus derechos patrimoniales y de la Seguridad Social.

Así, basa su derecho en las garantías que le acuerdan los artículos 14 bis y 17 de la Constitución Nacional y en la violación al principio de irretroactividad de las leyes que consagra el artículo 7 del Código Civil y Comercial de la Nación, más aún cuando afecten derechos amparados por garantías constitucionales.

Para finalizar sus fundamentos, señala que se ven afectados el principio de razonabilidad, ya que las leyes que reglamentan el ejercicio de principios, garantías y derechos de raigambre constitucional no podrán alterar los mismos; el derecho de propiedad, por verse afectado negativamente su patrimonio; el principio de seguridad jurídica y legalidad; la progresividad de los derechos sociales y la prohibición de retroceso; la garantía constitucional a la movilidad jubilatoria; la proporcionalidad de los haberes jubilatorios en relación al salario en actividad y el principio de no confiscatoriedad, todo ello con las correspondientes citas normativas y jurisprudenciales que hacen al derecho que invoca y por ello, tal como se adelantara impetra el dictado de una medida cautelar inaudita parte que garantice la tutela efectiva de sus derechos, ordenando a su respecto la suspensión de la norma impugnada, evitándose así que por su inminente aplicación se le generen daños graves e irreparables.

III-. En torno a la admisibilidad formal, cabe recordar que el Máximo Tribunal de la Nación ha declarado, de manera reiterada, que la acción de amparo constituye un remedio de excepción y es inadmisible cuando no media arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, así como cuando la determinación de la eventual invalidez del acto o conducta que se impugna requiere amplitud de debate y de prueba.

Tales extremos, cuya demostración es decisiva para su procedencia, han sido calificados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación de imprescindibles (doctrina de Fallos: 319:2955 —con sus citas—; 321:1252 y 323:1825, entre otros).

Por eso, la existencia de una vía legal adecuada para la protección de los derechos que se dicen lesionados excluye, en principio, la admisibilidad del amparo, pues este medio no altera el juego de las instituciones vigentes (Fallos: 303:419 y 422), regla que ha sustentado la Corte cuando las circunstancias comprobadas en la causa evidencian que no aparece nítida una lesión cierta o ineludible causada con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, o el asunto versa sobre una materia opinable que exige una mayor amplitud de debate o de prueba para la determinación de la eventual invalidez del acto (doctrina de Fallos: 303:422).



## MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

*En este mismo orden de ideas, el Tribunal ha señalado, al delimitar la acción prevista en la ley 16.986, que si bien ella no es excluyente de las cuestiones que requieren trámites probatorios, descarta aquellas que son complejas o de difícil acreditación y que, por lo tanto, exigen un aporte mayor de elementos de juicio que no pueden producirse en el breve trámite previsto en la reglamentación legal (Fallos: 307:178).*

*Cabe mencionar que la doctrina sobre el alcance y el carácter de esta vía excepcional no ha sido alterada por la reforma constitucional de 1994, al incluirla en el art. 43, pues cuando éste dispone que “toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro remedio judicial más idóneo”, mantiene el criterio de excluir dicha vía en los casos que por sus circunstancias requieran mayor debate y prueba y, por tanto, sin que se configure la “arbitrariedad o ilegalidad manifiesta” en la afectación de los derechos y garantías constitucionales, requisitos cuya demostración, como se dijo, es imprescindible para la procedencia de esa acción (Fallos: 306:788; 319:2955 y 323:1825, entre otros).*

*Es dable recordar la disidencia del Ministro Tomás D. Casares en Fallos: 216:606, antecedente de lo que luego se denominaría acción de amparo, cuando precisó como requisito de la protección solicitada que la restricción considerada arbitraria, es decir causada por acto de quien se sostiene carece para ello de legítima autoridad, respecto a un derecho incuestionablemente comprendido entre los que la Constitución reconoce que asisten a los habitantes del país, no tuviera para su remedio procedimiento especial en la legislación vigente, reconociendo la posibilidad de controvertir ante la justicia, para afianzamiento de la autoridad tanto como para resguardar el ejercicio de los derechos individuales, la competencia formal con que un órgano de esta última ejecuta un acto que comporta afectación concreta de uno de estos derechos, “siempre que la intervención judicial no interfiera en la ejecución del acto ni pretenda pronunciarse sobre su valor intrínseco”, sino que, después de realizado, sólo juzgue la competencia de la autoridad que lo ejecutó.*

*El carácter excepcional de la vía de amparo ha llevado a la Corte a señalar en forma reiterada que la existencia de vía legal para la protección de los derechos que se dicen lesionados excluye, en principio, la admisibilidad de la acción, pues este medio no altera el juego de las instituciones vigentes (Fallos: 269:187; 270:176; 303:419 y 422), regla que ha sustentado en casos en los cuales las circunstancias comprobadas en la causa evidencian que no aparece nítida en la especie una lesión cierta o ineludible causada por la autoridad con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, el asunto versa sobre una materia opinable que exige una mayor amplitud de debate o de prueba para la determinación de la eventual invalidez del acto (Fallos: 303:422).*

*Ratificando los límites de la acción de amparo, y en referencia con la ley 16.986, el Superior Tribunal ha aclarado que “si bien la ley de amparo no es excluyente de las cuestiones que requieren trámites probatorios, descarta a aquellas que son complejas o de difícil acreditación y que, por lo tanto, exigen un aporte mayor de elementos de juicio que no pueden producirse en el breve trámite previsto en la reglamentación legal” (Fallos: 307:178).*

*La doctrina sobre el alcance de la acción de amparo y su carácter de vía procesal excepcional no ha sido alterada, sin más, por la inclusión en la reforma constitucional de 1994 del art. 43. La norma al disponer que “toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo” mantiene el criterio de excluir la acción cuando por las*

*circunstancias del caso concreto se requiere mayor debate y prueba y por tanto no se da el requisito de "arbitrariedad o ilegalidad manifiesta" en la afectación de los derechos y garantías constitucionales, requisitos cuya demostración es imprescindible para la procedencia de aquélla (Fallos: 275:320; 296:527; 302:1440; 305:1878; 306:788; 319:2955 y 323: 1825 entre otros).*

*La acción en examen únicamente procede para la tutela inmediata de un derecho constitucional violado en forma manifiesta y resulta inadmisible, en cambio, cuando el vicio que comprometería garantías constitucionales no resulta con evidencia de manera que la dilucidación del conflicto exige una mayor amplitud de debate y prueba (Fallos: 321:1252, considerando 30).*

*Ello así pues los jueces deben extremar la prudencia para no resolver materias de complejidad fáctica y técnica por la vía expedita del amparo a fin de no privar a los justiciables del debido proceso mediante pronunciamientos dogmáticos. Si bien el proceso de amparo no es excluyente de cuestiones que necesitan demostración, sí descarta aquéllas cuya complejidad o difícil comprobación requiere de un aporte mayor de elementos de juicio de los que pueden producirse en el procedimiento de amparo (considerando 11 del voto de los jueces Belluscio y Bossert en Fallos: 321:1252 y 323:1825).*

*Conforme conocida jurisprudencia de la Corte Federal resulta indispensable para la admisión del remedio excepcional y sumarísimo del amparo que quien solicita protección judicial acredite, en debida forma, la inoperancia de las vías procesales ordinarias a fin de reparar el perjuicio invocado (Fallos: 274:13, considerando 3º; 283:335; 300:1231 y voto del juez Belluscio en Fallos: 313:1513, entre otros).*

*En el sentido expuesto va de suyo que esta insuperable relevancia del asunto hace que el debate que a él corresponde deba tener dimensiones que superen ampliamente a las que son propias de lo ultrasumario (considerando 13 del voto del juez Oyhanarte en Fallos: 313:1513).*

*Para que el juicio de amparo sea viable y lícito es preciso que, con seguridad, posibilite el control judicial suficiente del asunto debatido. A este respecto, conviene no olvidar que la intensidad del control judicial, para que éste sea de veras suficiente, depende de factores como la complejidad técnica de la materia litigiosa, la índole y la magnitud de los intereses públicos comprometidos y el régimen de la organización administrativa de que se trate (considerando 14 del voto del juez Oyhanarte en Fallos: 313:1539).*

*La acción impetrada resulta formalmente improcedente, por cuanto la presentante no ha logrado demostrar que el actuar estatal adolezca de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta ni cuál es el perjuicio concreto que le produce en su esfera de derechos.*

**IV.- La falta de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta de la norma cuestionada surge de la interpretación de la misma a la luz del ordenamiento jurídico vigente.**

*En este marco cabe apuntar que el artículo 55 de la ley 27.541 legisla que: "A los fines de atender en forma prioritaria y en el corto plazo a los sectores de más bajos ingresos, suspéndase por el plazo de ciento ochenta (180) días, la aplicación del artículo 32 de la ley 24.241, sus complementarias y modificatorias. Durante el plazo previsto en el párrafo anterior, el Poder Ejecutivo nacional deberá fijar trimestralmente el incremento de los haberes previsionales correspondiente al régimen general de la ley 24.241, atendiendo prioritariamente a los beneficiarios de más bajos*



## MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

ingresos. El Poder Ejecutivo nacional convocará una comisión integrada por representantes del Ministerio de Economía, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y miembros de las comisiones del Congreso de la Nación competentes en la materia que, durante el plazo previsto en el primer párrafo, proponga un proyecto de ley de movilidad de los haberes previsionales que garantice una adecuada participación de los ingresos de los beneficiarios del sistema en la riqueza de la Nación, de acuerdo con los principios de solidaridad y redistribución.”.

La calificación jurídica de los planteos que efectúan los justiciables, ante los estrados tribunalicios, nos permiten acudir a los distintos métodos de interpretación de los dispositivos legales cuestionados.

Uno de esos métodos se sustenta en un criterio Teleológico. En este caso la interpretación se lleva a cabo de la mano de los fines perseguidos bien sea por el creador de la norma (subjetivo) o por la finalidad operativa que se espera obtener con una norma de ese sentido (perspectiva pragmática o de efecto útil).

Asimismo, si se le conecta con el método sistemático, implica que los valores y fines del ordenamiento jurídico son los criterios inspiradores de este método de interpretación. Como consecuencia, el alcance y sentido de las normas jurídicas debe hacerse en consonancia con la finalidad objetiva que se persigue por parte del legislador y por los principios y fines que inspiran el ordenamiento jurídico.

Alexy sostiene que el argumento teleológico “presupone un análisis detallado de los conceptos de fin y de medio, así como de los conceptos vinculados a éstos de voluntad, intención, necesidad práctica y fin”. (Conf. Alexy, Robert, Teoría de la Argumentación Jurídica. La Teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica. 2º edición, Madrid, Editorial Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pág. 231).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación a este método de interpretación ha sostenido que: “En una interpretación teleológica se analiza el propósito de las normas involucradas, para lo cual es pertinente analizar el objeto y fin del tratado mismo y, de ser pertinente, analizar los propósitos del sistema regional de protección. En este sentido, tanto la interpretación sistemática como la teleológica están directamente relacionadas” (Conf. CIDH, sentencia de 16 de noviembre de 2009. Caso Campo Algodonero c. Estados Unidos Mexicanos).

Sobre el efecto útil, esta misma Corte ha dicho que este criterio resulta aplicable para efectos de obtener el pleno sentido de la Convención Americana de DD.HH: “Por ello, la Convención debe interpretarse de manera de darle su pleno sentido y permitir que el régimen de protección de los derechos humanos a cargo de la Comisión y de la Corte adquiera todo “su efecto útil”” (Conf. CIDH, Sentencia de 26 de junio de 1987, Caso Velásquez Rodríguez c. Honduras).

Desde esa perspectiva, el análisis de la procedencia formal de la presente acción no permite desconocer la finalidad de la “ley de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia”, ni el contexto de crisis social, que la misma reconoce.

El dispositivo legal en su artículo primero declara la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social.

En razón de ello delega en el Poder Ejecutivo nacional, las facultades comprendidas en la presente ley en los términos del artículo 76 de la Constitución

Nacional, con arreglo a las bases de delegación establecidas en el artículo 2º, hasta el 31 de diciembre de 2020.

Es así que en el artículo segundo establece las bases de la delegación, al puntualizar las siguientes:

- a) Crear condiciones para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública, la que deberá ser compatible con la recuperación de la economía productiva y con la mejora de los indicadores sociales básicos;
- b) Reglar la reestructuración tarifaria del sistema energético con criterios de equidad distributiva y sustentabilidad productiva y reordenar el funcionamiento de los entes reguladores del sistema para asegurar una gestión eficiente de los mismos;
- c) Promover la reactivación productiva, poniendo el acento en la generación de incentivos focalizados y en la implementación de planes de regularización de deudas tributarias, aduaneras y de los recursos de la seguridad social para las micro, pequeñas y medianas empresas;
- d) Crear condiciones para alcanzar la sostenibilidad fiscal;
- e) **Fortalecer el carácter redistributivo y solidario de los haberes previsionales considerando los distintos regímenes que lo integran como un sistema único, con la finalidad de mejorar el poder adquisitivo de aquellos que perciben los menores ingresos**
- f) Procurar el suministro de medicamentos esenciales para tratamientos ambulatorios a pacientes en condiciones de alta vulnerabilidad social, el acceso a medicamentos e insumos esenciales para la prevención y el tratamiento de enfermedades infecciosas y crónicas no trasmisibles; atender al efectivo cumplimiento de la ley 27.491 de control de enfermedades prevenibles por vacunación y asegurar a los beneficiarios del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y del Sistema Nacional del Seguro de Salud, el acceso a las prestaciones médicas esenciales;
- g) Impulsar la recuperación de los salarios atendiendo a los sectores más vulnerados y generar mecanismos para facilitar la obtención de acuerdos salariales.

V-. A esta altura de la exposición corresponde reseñar que la legislación de emergencia en cuestión atraviesa distintas realidades de la vida social y cotidiana de las personas que habitan nuestro país. Responde al intento de conjurar o atenuar los efectos de situaciones anómalas, ya sean económicas, sociales o de otra naturaleza.

Constituye la expresión jurídica de un estado de necesidad generalizado, cuya existencia y gravedad corresponde apreciar al legislador sin que los órganos judiciales puedan revisar su decisión ni la oportunidad de las medidas que escoja para remediar aquellas circunstancias, siempre, claro está, que los medios arbitrados resulten razonables y no respondan a móviles discriminatorios o de persecución contra grupos o individuos (v. dictamen del Procurador General en la causa publicada en Fallos: 269:416, donde también se efectúa una reseña de los casos en que el Congreso -o el Poder Ejecutivo en ejercicio de facultades legislativas- hicieron uso de sus poderes para dictar leyes de ese carácter).

Desde sus orígenes el Tribunal Supremo ha señalado que los derechos declarados por la Constitución Nacional no son absolutos y están sujetos, en tanto no se los altere sustancialmente, a las leyes que reglamenten su ejercicio (art. 28), así como que tales restricciones pueden ser mayores en épocas de emergencia en aras de encauzar la crisis y de encontrar soluciones posibles a los hechos que la determinaron, pues la obligación de afrontar sus consecuencias justifica ampliar, dentro del marco



## MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

*constitucional, las facultades atribuidas al legislador, al punto de que el pago de créditos y retroactividades pueda diferirse con la razonabilidad que surge de los temas examinados.*

*Cabe también recordar que el derecho positivo argentino es particularmente explícito en lo que concierne a la legitimidad de la suspensión de los derechos personales como recurso propio del poder de policía, a fin de proteger el interés público en presencia de desastres o graves perturbaciones de carácter físico, económico o de otra índole, siempre, claro está, que no se altere la sustancia de tales derechos.*

*La Corte ha dicho que el gobierno está facultado para sancionar las leyes que considere convenientes, siempre que sean razonables y no desconozcan las garantías o las restricciones que impone la Constitución, pues no debe darse a las limitaciones constitucionales una extensión que trabe el ejercicio eficaz de los poderes del Estado (Fallos: 171:79), toda vez que acontecimientos extraordinarios justifican remedios extraordinarios (doctrina de Fallos: 238:76).*

*Con referencia al derecho de propiedad, se ha señalado que no hay violación del art. 17 de la Constitución Nacional cuando por razones de necesidad se sanciona una norma que no priva a los particulares de los beneficios patrimoniales legítimamente reconocidos ni les niega su propiedad y sólo limita temporalmente la percepción de tales beneficios o restringe el uso que pueda hacerse de esa propiedad. Es que hay limitaciones impuestas por la necesidad de atenuar o superar una situación de crisis que, paradójicamente, también están destinadas a proteger los derechos presuntamente afectados, que existe el riesgo de que se conviertan en ilusorios ante procesos de desarticulación del sistema económico y financiero (Fallos: 313:1513, consid. 56, pág. 1554).*

*Merece recordarse que la restricción que impone el Estado al ejercicio normal de los derechos patrimoniales debe ser razonable, limitada en el tiempo, un remedio y no una mutación en la sustancia o esencia del derecho adquirido por sentencia o contrato. También, que está sometida al control de constitucionalidad, toda vez que a diferencia del estado de sitio, la emergencia no suspende las garantías constitucionales (Conf. Fallos: 243:467, voto de los jueces Aristóbulo D. Aráoz de Lamadrid y Julio Oyhanarte).*

*El Procurador General, Dr. Horacio Larreta, en dictamen del 6 de septiembre de 1934, con motivo del recurso extraordinario deducido en una causa sobre consignación de intereses, enumeró los cuatro requisitos que debe llenar una ley de emergencia para que su sanción esté justificada, y que ya habían sido mencionados por Chief Justice Hughes, en el caso “Home Building v. Blaisdell”: “Es necesario para ello: 1) que exista una situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad; 2) que la ley tenga como finalidad legítima, la de proteger los intereses generales de la sociedad y no a determinados individuos; 3) que la moratoria sea razonable, acordando un alivio justificado por las circunstancias; 4) que su duración sea temporal y limitada al plazo indispensable para que desaparezcan las causas que hicieron necesaria la moratoria” (conf. Fallos: 172:21; 313:1513 y sus citas, así como dictamen de esta Procuración General en la causa “Tobar” [Fallos: 325:2059 -LA LEY, 2002-E, 48; 2002-F, 219; 452; DJ, 2002-3-16; DT, 2002-B, 1854; IMP, 2002-B, 2528-J].*

*En tal inteligencia, aprecio que las medidas adoptadas por el Estado, a través de la ley en cuestión para conjurar la crisis bajo examen, está dentro de las que se reconocen como válidas en el marco de la emergencia.*

*Tal como ya se ha señalado, la Ley en su artículo segundo ha fijado entre otras de sus finalidades la de fortalecer el carácter redistributivo y solidario de los haberes previsionales considerando los distintos regímenes que lo integran como un sistema único, con la finalidad de mejorar el poder adquisitivo.*

*El carácter distributivo y solidario de los haberes previsionales es uno de los mandatos constitucionales y de los instrumentos internacionales que nuestro país ha suscripto y que tienen rango constitucional, a través del art. 75 inc 22 de la Carta Magna.*

*Si a ello le sumamos que también se inspiran en los principios jurídicos que informan a la seguridad social y por lo tanto al derecho que lo regula, el legislador no puede alejarse de tales paradigmas al momento de legislar.*

*Se advierte armonía entre el texto del artículo 55 de la ley 27.541 con el objetivo diseñado en el inciso e) del artículo segundo, al establecer la suspensión por el plazo de ciento ochenta (180) días, la aplicación del artículo 32 de la ley 24.241, sus complementarias y modificatorias, a los fines de atender en forma prioritaria y en el corto plazo a los sectores de más bajos ingresos.*

*Pero también resulta patente la concordancia del mandato legal con el constitucional.*

*La ley en estudio cumple el recaudo explicitado del plazo. En este caso es breve y además durante el plazo referido, el Poder Ejecutivo nacional deberá fijar trimestralmente el incremento de los haberes previsionales correspondiente al régimen general de la ley 24.241, atendiendo prioritariamente a los beneficiarios de más bajos ingresos.*

*Es patente la transitoriedad de la medida. Esta provisionalidad se ve robustecida con texto del último párrafo del artículo en crisis al expresar que el Poder Ejecutivo nacional convocará una comisión integrada por representantes del Ministerio de Economía, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y miembros de las comisiones del Congreso de la Nación competentes en la materia que, durante el plazo previsto en el primer párrafo, proponga un proyecto de ley de movilidad de los haberes previsionales que garantice una adecuada participación de los ingresos de los beneficiarios del sistema en la riqueza de la Nación, de acuerdo con los principios de solidaridad y redistribución.*

*En esta inteligencia no puede inferirse arbitrariedad o ilegalidad manifiesta del dispositivo en estudio, enmarcado por la emergencia declarada.*

*VI-. A fin de justificar de manera acabada los móviles que inspiraron Congreso de la Nación a dictar la ley de emergencia n° 27.541, es necesario resaltar que los principios de redistribución y solidaridad explicitados no deben ser interpretados como comportamientos estancos y aislados del resto.*

*La Constitución Nacional a través del art. 14 bis reconoce los derechos de la seguridad social. La reforma de 1994 jerarquizó una serie de instrumentos internacionales que ampliaron dicho reconocimiento.*

*La trascendencia conferida por la norma suprema y los Tratados Internacionales se ve plasmada en la organización del Sistema de la Seguridad Social*



## MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

Nacional, que, pese a ser preexistente a la última modificación constitucional, comenzó a cumplir un rol más protagónico a partir de ella.

El mencionado art. 14 bis dispone que: “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”.

El Estado es quien debe garantizar el goce de los beneficios de la seguridad social y le incumbe, en ejercicio de su potestad legislativa, plasmar en la ley los derechos y obligaciones para realizar esa obligación de garantía.

Los “beneficios” consisten en las prestaciones resultantes de la cobertura de las contingencias que puedan afectar a la persona, provengan ellas tanto de regímenes de carácter contributivo como asistencial. La cualidad de “integral” que la Constitución impone a esa cobertura, implica que debe ser amplia y total en relación con el conjunto de contingencias incluidas en el sistema, abarcándolas globalmente. El carácter de “irrenunciable” parece indicar, una obligatoriedad que no admite voluntad en contrario, respecto a la incorporación al sistema y al goce de sus beneficios (conf. Bidart Campos, G., “Principios constitucionales del derecho del trabajo individual y colectivo y de la seguridad social en el art. 14 bis”, TySS, 1981-p. 481 y ss.).

La tradición jurídica ha calificado a las distintas ramas del derecho en el esquema romano germánico, asignándole el carácter de público o privado según quienes sean sus protagonistas: el Estado o los particulares.

La evolución histórica, principalmente a partir de la segunda Guerra Mundial, ha dado surgimiento a una nueva concepción de derecho, el denominado Derecho Social.

Este derecho procura la regulación de las relaciones humanas no ya como individuos, sino como integrantes de lo social.

Este proceso de socialización de la actividad privada, unido al rol que tiene el Estado y a la circunstancia que los titulares del derecho sean las personas físicas no frente a otro particular o individuo, sino ante la sociedad en cuanto tal o a través de la actividad del Estado, es mérito suficiente para darle la asignación de social a esta rama del Derecho (Chirinos Lino Bernabé, ob. cit., pág 89).

La caracterización de este nuevo sistema jurídico está dado por el hecho que las normas participan del carácter de orden público. Esta característica, fue acompañada también por el marcado intervencionismo estatal para su aplicación, y la restricción a la autonomía de la voluntad de las partes. Todo ello porque está en juego no solo el interés del individuo sino el de la propia sociedad (ob. cit.).

Gustav Radbruch ha concebido la idea que sostiene que “El Derecho social no es simplemente la idea de un derecho especial destinado a las clases bajas de la sociedad, sino que envuelve un alcance mucho mayor. Se trata en realidad de una nueva forma estilística del Derecho en general. El Derecho social es el resultado de una nueva concepción del hombre por el Derecho” (Radbruch Gustav, “Introducción a la Filosofía del Derecho”, México, 1978, 3. Ed., pág. 157).

*Uno de los exponentes principales del Derecho social es el Derecho de la Seguridad Social, el que nace como consecuencia de la evolución hacia el reconocimiento más profundo del ser humano. Como individuo y como social, como responsable primigenio de su propio destino y como partícipe solidario en el destino de sus prójimos, en el proceso de socialización de la humanidad basado en la autonomía y libertad de los individuos (conf. Chirinos Lino Bernabé, ob. cit., pág 100).*

*La nueva concepción social del derecho debe interpretarse como un sistema con presupuestos teóricos y no como una simple acumulación de normas con fin y destinatario comunes.*

*La idea central en que el Derecho Social se inspira no es la idea de igualdad de las personas sino la de la nivelación de las desigualdades que entre ellas existen, la igualdad deja de ser punto de partida del derecho, para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico (Radbruch Gustav, “Introducción a la Filosofía del Derecho”, México, 1978, 3. Ed., pág. 162).*

*Esta desigualdad puede verse entre individuos ligados entre sí por determinado vínculo jurídico o en aquellas situaciones objetivas que a las personas les tocan en suerte. De este modo se advierte la existencia de individuos en una situación de mayor desventaja o vulnerabilidad que otros por diferentes motivos: discapacidad o enfermedad, vejez, imposibilidad de subsistencia digna, etc.*

*La concepción igualitaria del Derecho Social propicia que estas personas o sectores en situación de vulnerabilidad, por esta sola causa y con fundamento en su natural dignidad humana, deben tener una mayor protección por parte de la comunidad, expresada principalmente a través de su forma institucional que es el Estado (Sosa Rodolfo Alberto, “Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales”, UNLP, Año 6, 2008 No. 39).*

*Radbruch sostiene que si quisiéramos traducir al lenguaje jurídico, la enorme revolución que estamos presenciando en los hechos y en las ideas, diríamos que la tendencia hacia un derecho social, va excavando la rígida separación entre el derecho privado y el derecho público, entre el derecho civil y el derecho administrativo, entre contrato y ley. Ambos tipos de derecho penetran el uno en el otro recíprocamente dando lugar a la aparición de nuevos campos jurídicos, que no pueden ser atribuidos al derecho público ni al privado, sino que representa un derecho enteramente nuevo (Radbruch Gustav, “Introducción a la Ciencia del Derecho”, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1930).*

*Estos conceptos se aplican al campo de la Seguridad Social donde, amén de intercalarse relaciones privadas con relaciones públicas, todas ellas tienen la misma finalidad: reconocerle al afectado por una contingencia social el derecho a gozar de una prestación que pueda cubrir las necesidades producidas (Chirinos Lino Bernabé, ob. cit., pág. 97).*

*En orden a todo lo señalado, resulta evidente que el Derecho de la Seguridad Social se encuentra enmarcado dentro del denominado Derecho Social.*

*De ello cabe concluir que la seguridad social es una rama autónoma del derecho, con su específica normativa, que instituye por ley quiénes son los beneficiarios de las jubilaciones, pensiones, asignaciones y todo tipo de beneficios previsionales.*

*La autonomía del derecho de la seguridad social implica que los conflictos de intereses deben resolverse de acuerdo a las normas de la materia. En caso que se*



## MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

*advierta que la cuestión no está regulada en algún dispositivo jurídico, hay que acudir a los principios generales de la seguridad social.*

*En este punto, corresponde reconocer un derecho, aun cuando no haya sido exigido expresamente ni acordado, porque es deber del Juez no apartarse de la verdad jurídica objetiva y esclarecer los hechos, más cuando correspondería su otorgamiento por la simple aplicación de las disposiciones legales vigentes.*

*Resulta fundamental, al momento de analizar cuestiones como la pretensión de autos, tener en cuenta los principios que rigen la seguridad social: solidaridad, universalidad, integralidad, subsidiariedad, inmediatez y unidad, entre otros, y compatibilizarlos con los que se nos revelan en virtud de los nuevos paradigmas de esta rama del derecho –justicia social, inclusión social y redistribución.*

*Los principales principios que fundamentan la seguridad social son: – Solidaridad – Universalidad – Integralidad – Inclusión Social – Subsidiariedad – Redistribución – Inmediatez – Unidad – Justicia Social.*

### *Solidaridad:*

*Es el principio rector de la seguridad social. Surge de la idea que el hombre de manera individual y personal no puede, en modo alguno, atender y solucionar la gran mayoría de las contingencias que lo afecten durante su vida. Siempre se necesitará ayuda (Conf. Payá, Fernando H. (H.) y Martín Yáñez, María Teresa “Régimen de Jubilaciones y Pensiones –Análisis crítico del Sistema Integrado Previsional Argentino (leyes 24.241 y 26.425) y regímenes especiales “Tomo I. Cuarta edición ampliada y actualizada Ed. Abeledo Perrot Buenos Aires 2012. Pag.18).*

*La palabra solidaridad proviene del sustantivo latino ‘soliditas’, que expresa la realidad homogénea de algo físicamente entero, unido, compacto, cuyas partes integrantes son de igual naturaleza.*

*Para Chirinos, la solidaridad es la determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien común, es decir, por el bien de todos y de cada uno, para que todos seamos verdaderamente responsables de todos; y por ello este principio se encuentra respaldado por la ética social y la dignidad humana, creando el deber de auxiliar a una persona, afectada por eventos que le generan necesidades (Conf. Conf. “Tratado de la Seguridad Social” Tomo I, Ed. La Ley Buenos Aires 2009 – pág. 46/47).*

*En la ciencia del Derecho, se diría que algo o alguien es solidario, sólo entendiendo a éste dentro de un conjunto jurídicamente homogéneo de personas o bienes que integran un todo unitario, en el que resultan iguales las partes desde el punto de vista de la consideración civil o penal.*

*Para el derecho, la solidaridad implica una relación de responsabilidad compartida o de obligación conjunta.*

*La solidaridad es la homogeneidad e igualdad radicales de todos los hombres y de todos los tiempos y espacios. Hombres y pueblos, que constituyen una unidad total o familiar, que no admite en su nivel genérico diferencias sobrevenidas antinaturales, y que obliga moral y gravemente a todos y cada uno a la práctica de una cohesión social, firme y creadora de convivencia. Cohesión que será servicio mutuo, tanto en sentido activo como en sentido pasivo.*

*Hay que entender a la solidaridad como sinónimo de igualdad, fraternidad, ayuda mutua y tenerla por muy cercana a los conceptos de responsabilidad, generosidad, desprendimiento, cooperación, participación.*

*Es por esto que la solidaridad debe ser desarrollada y promovida en todos sus ámbitos y en cada una de sus escalas. La solidaridad debe velar tanto por el prójimo más cercano como por el hermano más distante, puesto que todos formamos parte de la misma realidad de la naturaleza humana en la tierra. El ser humano no sólo vive sino que también convive.*

*La solidaridad es una palabra de unión. Es la señal inequívoca de que todos los hombres, de cualquier condición, se dan cuenta que no están solos, y que no pueden vivir solos, porque el hombre, como es, social por naturaleza, no puede prescindir de sus iguales; alejarse de las personas e intentar desarrollar sus capacidades de manera independiente.*

*La solidaridad, se desprende de la naturaleza misma de la persona humana.*

*La palabra solidaridad reúne y expresa nuestras esperanzas plenas de inquietud, sirve de estímulo a la fortaleza y al pensamiento. Es símbolo de unión para hombres que hasta ayer estaban alejados entre sí. Es el modo natural en que se refleja la sociabilidad.*

*¿Para qué somos sociales si no es para compartir las cargas, beneficios y además para ayudarnos, para crecer juntos?*

*La solidaridad social es una construcción colectiva y no individual.*

*La solidaridad social es una necesidad universal, connatural a todos los hombres. Por ello implica la universalidad de los derechos y una concepción inclusiva de la ciudadanía.*

*La solidaridad social se basa en el concepto de “ciudadanía social”.*

*El ciudadano debe gozar siempre de derechos civiles, políticos y sociales que son el acceso a la Seguridad Social; es decir a los campos: previsional, salud, vivienda, alimentos, inclusión, redistribución de riquezas, etc.*

*El sentido teleológico de la solidaridad social se funda en la idea que el ser humano por actuar dentro de una sociedad deja de ser un individuo para transformarse en “ciudadano social”.*

*Por ello a quien se protege no es a la persona considerada en lo individual, sino a la sociedad en su conjunto.*

*La solidaridad social es un componente intrínseco de la concepción universal de justicia.*

*Al que está en mejor situación comparativa que el resto se erige como sostén de la sociedad y tiene mayor responsabilidad y obligación de realizar más esfuerzo.*

*La solidaridad social se manifiesta como el esfuerzo de los más jóvenes respecto a los mayores, de los más sanos frente a los enfermos, de los ocupados frente a quienes carecen de empleo, de los que continúan con vida ante los familiares de los fallecidos y por último de aquellos sin carga familiar frente a los que sí la tienen.*

*“El que más tiene debe contribuir con el sostenimiento del que menos tiene”.*

*Universalidad:*

*La otra línea que promueve la protección social surge como respuesta a los impactos de la crisis en la que se encontraba Inglaterra, en 1940 y está contenida en el reporte Social Insurance and Allied-Services, de William Beveridge, que se constituye en un moderno arquetipo de protección para una sociedad vulnerable. Conforme señalan Roca, Golbert y Lanari el texto liminar partió de considerar que “el bienestar de la sociedad no es un efecto de la relación laboral, sino una obligación del Estado hacia sus ciudadanos. Es por eso que el informe sugiere que la seguridad social debe ser universal y basarse en una legislación social vinculante (Conf. Roca, Emilia –*



## MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

*Golbert, Laura – Lanari, María Estela – “¿Piso o sistema integrado de protección social? Una mirada desde la experiencia Argentina” -Ira. Ed – Bs.As. – 2012 - MTEySS – Págs .28 y ss).*

*Beveridge, junto a un grupo de expertos, fundamentó y propuso que a todos los ciudadanos se les garantizara un mínimo de subsistencia que abarcara la más amplia gama de situaciones de necesidad posibles.*

*En este sentido, el objetivo general del Plan de Seguridad Social fue, no solo abolir la indigencia, sino asegurar a todo ciudadano –en todo momento– ingresos suficientes como para hacer frente a sus responsabilidades.*

*El gran aporte de Beveridge es el de reforzar el papel de la asistencia, implicando al Estado en esa tarea, y todo ello en un plan coordinado con el seguro social obligatorio, dado que alcanzar un mínimo de subsistencia para todos implica no solo a aquellos que cotizan o realizan aportes, sino también a quienes no lo hacen.*

*Ahora bien, el principio de universalidad encuentra sus bases en el principio de igualdad sentado en nuestra Constitución Nacional en los arts. 14 que dispone que “Todos los habitantes de la Nación gozan...” y 31 –tratados internacionales incorporados como ley suprema de la Nación–. En el plano de la Seguridad Social, todas las personas de la comunidad tienen derecho de la misma manera a la cobertura de las contingencias a las que pueden estar expuestas durante su vida.*

*El carácter universal implica que el ámbito de actuación de la seguridad social no se ciñe al terreno del trabajo, sino que ampara y comprende a la totalidad de los integrantes de la comunidad social, en tanto procura atender a todos y a cada uno de sus miembros de las contingencias a las que el hombre se ve sujeto, y respecto de las cuales no puede arbitrar soluciones de manera individual (Conf. Ob. Cit. Payá- Martín Yáñez, p.13/14).*

### *Integralidad:*

*La Seguridad Social debe cubrir la totalidad de las contingencias a las que puede estar expuesta una persona, y de las necesidades que derivan de esa contingencia.*

*Este principio constituye una herramienta de integración social, que propicia la inclusión de sectores marginados, al brindar la posibilidad de una protección adecuada y al cubrir las necesidades básicas de quienes tienen menos ingresos (Conf. Cit, AAVV, “Curso de Derecho...”, pág. 876 y ss).*

### *Inclusión social:*

*Este principio deriva de los de universalidad y de igualdad.*

*Incluir, según la Real Academia Española, significa poner algo dentro de otra cosa o dentro de sus límites.*

*La inclusión social procura agregar un colectivo de individuos al régimen de la seguridad social, sin destruir sus individualidades que conforman sus identidades y con el fin de alcanzar la realización de sus derechos sociales.*

*La seguridad social intenta la inclusión social mediante la ampliación y efectividad del acceso a las prestaciones, para que todos los integrantes de una comunidad puedan tener, en igualdad de derechos, una eficiente cobertura.*

*La efectividad de la inclusión se asienta sobre dos pilares básicos, esto es la solidaridad social y la justicia redistributiva, en la dinámica necesidad-cobertura.*

*Así por ejemplo, en nuestro país el Plan de Inclusión Previsional (llamado también “moratoria previsional”), tiene como propósito incorporar al ámbito de la seguridad social a aquellos adultos mayores que, como consecuencia de los cambios*

registrados en el mercado laboral y en el sistema previsional durante la última década del siglo pasado –en especial, respecto a la edad jubilatoria y los años de aportes necesarios para acceder a las prestaciones– estaban en situación de vulnerabilidad social.

La creación del SIPA –sistema público de reparto asistido y solidario–, es el resultado de una concepción inclusiva de la seguridad social y esta protección social se amplió, por mencionar algunos ejemplos, a través de la Asignación Universal por Hijo y la Asignación por Embarazo.

Es interesante lo señalado por V. Abramovich en cuanto a que el principio de inclusión que suele regir las políticas de desarrollo, resulta enriquecido si se lo vincula con los estándares legales sobre igualdad y no discriminación. Así, no sólo se requiere del Estado una obligación de no discriminar, sino también, en ciertos casos, la adopción de medidas afirmativas para garantizar la inclusión de grupos o sectores de la población tradicionalmente discriminados (Conf. “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, pub. en Revista de la CEPAL 88, abril de 2006, pág. 44).

#### *Subsidiariedad:*

Este principio encuentra sus bases en la dignidad, la libertad y en el reconocimiento del derecho asociativo natural que tienen las personas.

Es el que lleva al Estado a intervenir cuando los individuos no están capacitados para cubrir una necesidad.

Este principio se puede observar a través de tres funciones:

a.- Por su función subsidiaria, no corresponde que lo que pueda realizar una sociedad menor, sea realizado por una sociedad mayor.

b.- Por su función supletoria se impone a sociedades mayores el deber ayudar y suplir a las sociedades menores en lo que no logren realizar.

c.- Por su función coordinadora, las sociedades mayores deben coordinar la acción de las menores que la componen. Función que es asumida por el Estado a través de la sanción y promulgación de leyes, el ejercicio del poder de policía, la integración de las políticas de seguridad social con la política superior del gobierno y el otorgamiento de prestaciones de los servicios sociales y asistenciales entre otras.

Esta función que se arroga el Estado va a estar regida por la justicia distributiva que comprende no solo el deber frente a los particulares de otorgarles prestaciones cuando no puedan ser alcanzadas por sí mismos, sino también por el deber de imponerles cargas proporcionalmente con la aptitud contributiva del individuo. Es decir, exigir más al que más tiene para poder dar más al que menos tiene.

#### *Redistribución:*

La doctrina explica que “la seguridad social requiere recursos considerables, que se distribuyen en prestaciones y servicios.

El mecanismo de redistribución consiste en repartir a cada uno, no en función de su aporte a la sociedad (rentas, salarios, beneficios, intereses), sino conforme sus necesidades; por ello, parte de lo que pareciera que corresponde a algunos —los más pudientes— se entrega a otros —los más necesitados— a fin de cubrir una situación de pobreza, miseria o enfermedad”.

La distribución de recursos disponibles debe realizarse observando los insoslayables principios rectores que orientan a la seguridad social, esto es la dignidad, solidaridad, inclusión y sustentabilidad del sistema.



## MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

*Su fin es mejorar las condiciones de vida del conjunto de destinatarios, designando a cada uno lo que le corresponde conforme el destino más conveniente según derecho.*

*Diversos organismos internacionales manifiestan que el cambio estructural que refleja la situación socio-demográfica en el mundo actual, “obliga a replantearse la protección social en el marco de una solidaridad integral, en que se combinen mecanismos contributivos y no contributivos. Esto hace necesaria la concertación de un nuevo pacto social que tenga a los derechos sociales como horizonte normativo, y a las desigualdades y restricciones presupuestarias como limitaciones que es necesario reconocer y enfrentar” (Conf. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Montevideo, 2006, pág. 12).*

### *Inmediatez:*

*Este principio busca suministrar las herramientas necesarias para que frente a una contingencia sufrida por una persona, la satisfacción de esa necesidad lo sea de manera rápida e inmediata.*

### *Unidad:*

*Este principio está basado en los de igualdad y dignidad de las personas.*

*Plantea la necesidad de la unidad desde tres puntos de vista: legislativa, administrativa y financiera:*

*a) Legislativa: pretende uniformar las prestaciones, para que no se occasionen situaciones de palmaria desigualdad dentro del mismo país, ya sea por componer sectores sociales o laborales diferentes, o también por razones de jurisdicción territorial.*

*b) Administrativa: organiza el esfuerzo del conjunto de los integrantes de la comunidad, con el fin de que las coberturas, prestaciones o beneficios sean atribuidas a quienes realmente lo necesiten, estableciendo para ello, criterios únicos de valoración de las contingencias que serán atendidas.*

*c) Financiera: La unidad en este sentido comprende I.- la igualdad de los aportes y contribuciones a cargo de los afiliados, asegurados y empleadores, la recaudación y manejo de los recursos totales del sistema, dirigidos al puntual y efectivo pago de las prestaciones.*

### *Justicia Social:*

*Desde un punto de vista objetivo, la justicia social es la propia actuación ordenadora para el bien de la propia comunidad.*

*Es la exigencia tendiente a que la convivencia humana se ordene de modo que cualesquiera que fueran las relaciones en las que el hombre, por su dimensión social, se hallare inmerso, quede siempre a salvo la posibilidad de acrecentar los valores humanos y se haga posible, en todo momento, el libre perfeccionamiento integral de la persona humana.*

*La normativa de la seguridad social, al avanzar en el propósito inclusivo a través de la ampliación de la cobertura y la mejora progresiva de las prestaciones previsionales, salvaguarda derechos humanos fundamentales y prioriza un modelo de sociedad solidaria, en el que el Sistema incluye, para garantizar también un piso de cobertura para las personas que se encuentran más desamparadas.*

*La finalidad de la seguridad social es brindar protección social y promover el bienestar de todos los ciudadanos. En este sentido, los principios que orientan el desarrollo del actual sistema deben tener presente en todas las etapas de gestión. Ello*

debe ser así siempre. En especial no debe olvidarse que “el sistema es financiado por todos y para todos”.

VII-. En este punto, no resulta ocioso recordar que una de las prestaciones que compone el haber previsional es la Prestación Básica Universal.

La Prestación Básica Universal –PBU– que compone el haber jubilatorio, tiene carácter universal.

Por tal motivo, al determinarse su monto se deberá atender particularmente a la naturaleza solidaria del sistema de reparto, sin dejar de considerar la naturaleza distributiva del beneficio, las restantes medidas adoptadas por el Estado con esos fines distributivos –priorizando a los sectores más vulnerables-, y la capacidad del financiamiento del sistema durante un período de emergencia económica. Estas circunstancias son las que tiene en miras el legislador al momento de establecerlo y también las que debe considerar el tribunal si pretendiese subrogar esa facultad legislativa.

En virtud de su fin distributivo, la ‘prestación básica universal’ es, en definitiva, aquella que mejor responde al principio de solidaridad intra-generacional. Reconoce el fin sustitutivo del beneficio jubilatorio en los otros dos de sus componentes - principio de sustitutividad-, lo cual da razones para pretender que el haber de retiro y el de actividad revistan cierta proporcionalidad –principio de proporcionalidad-.

Pero, estos principios de sustitutividad y de proporcionalidad deben ser compatibilizados con los objetivos más generales de la seguridad social, como lo son aquellos que buscan brindar a las personas que requieren de su cobertura, los medios necesarios que les garantice una subsistencia digna.

Es por ello que los mencionados principios deberán conciliarse con los de universalidad, solidaridad y el resto de los ya desarrollados, junto con la necesidad de dar sustentabilidad económica y financiera del sistema previsional, toda vez que el mismo procura atender, no solo a beneficiarios actuales sino también a los futuros.

La necesidad de sustentabilidad económica y financiera está basada en la solidaridad, de forma que se faculta al Poder Legislativo a establecer pautas o mecanismos con la finalidad de atenuar en la edad pasiva las diferencias de ingresos que existen entre los trabajadores activos.

Así también se pretende establecer la cobertura y protección para quienes menos aportaron junto con prestaciones superiores con sustentabilidad para aquellos que tuvieron mayores ingresos.

En conclusión, si todos los sectores de la sociedad (vgr. asalariados, locadores, jubilados, acreedores en general) están soportando los necesarios e inevitables sacrificios que se requieren para superar una crisis de emergencia de la magnitud y gravedad como la que afectó al país, quienes accionen judicialmente no pueden válidamente ser los únicos en quedar al margen de esta situación.

Tal aserto resulta compatible con el principio de igualdad ante la ley y las cargas públicas, en tanto las medidas aquí cuestionadas no trasuntan persecución, hostigamiento o indebida discriminación en perjuicio de los actores. Por el contrario, constituyen una razonable limitación de sus derechos en las condiciones excepcionales ya descriptas.

Acoger su pretensión implicaría consagrar una categoría privilegiada, un sector indemne a la crisis, en desmedro de otros que ya sufrieron los efectos de la emergencia.



## MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

VIII-. Por lo expuesto, este Ministerio Público Fiscal recuerda que para la apertura de la acción de amparo deben darse circunstancias tipificadas por la presencia de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta, las cuales, por los fundamentos desarrollados previamente en torno a la situación de emergencia que da origen a la normativa que en autos es atacada, no surgen de manera patente, razón por la cual he de sugerir el rechazo *in limine* del amparo intentado.

*En los términos que anteceden téngase por contestada la vista conferida.*

*Fiscalía, 10 de febrero de 2020.*

*GABRIEL DE VEDIA*  
*Fiscal Federal*

*ANTE MI*

*PATRICIO J. TORTI CERQUETTI*  
*Secretario Federal*