



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132



ASOCIACION BANCARIA C/ PROVINCIA
DE BS. AS. S/ INCONST. LEY 15.008

AUTOS Y VISTOS:

El señor juez doctor Soria dijo:

I.1. Causa I. 75.132, "Asociación Bancaria".

Sergio Palazzo, en su condición de Secretario General y representante legal de la Asociación Bancaria, promueve acción originaria solicitando se declare la inconstitucionalidad de los arts. 11 incs. "c", "e" y "j", 23, 38, 39, 40, 41 y 42 de la ley 15.008 (B.O. de 16-I-2018) por considerar que esas disposiciones desconocen claros principios y normas establecidos en la Constitución provincial (arts. 11, 31, 36, 39, 40 y 50), sus similares de la Constitución nacional y en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos incorporados a esta última (art. 75 inc. 22).

En un escrito ampliatorio, acumula la pretensión de condena al pago de los daños derivados de la aplicación de la ley impugnada, en tanto conlleva la disminución de los haberes previsionales, reclamando el reajuste y el pago de las diferencias que resultaren por aplicación de las leyes vigentes al caso de cada beneficiario, bajo cuyo amparo adquirieron el derecho a la prestación (v. escrito de 28-III-2018).



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

I.2. En una presentación posterior solicita una medida cautelar en relación con todos los afectados por la normativa cuya validez controvierte. En concreto pide que se ordene con respecto a los beneficiarios de dicho régimen previsional, hasta tanto se dicte sentencia, que la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco Provincia suspenda la aplicación del art. 41 de la ley 15.008 y que, en su reemplazo, calcule la movilidad de la prestación de acuerdo con lo previsto por el art. 57 de la ley 13.364 -texto según ley 13.873-, teniendo en cuenta la naturaleza alimentaria del derecho en juego.

Puntualiza que el precepto cuya suspensión reclama, introdujo un método de cálculo para la movilidad de los haberes ajeno a la doctrina y jurisprudencia de esta Corte, que desnaturaliza el mecanismo vigente desde la creación de la Caja, que vincula el haber de pasividad con las variaciones de los salarios en actividad de los empleados del Banco.

Detalla que dicha reforma -que alcanza, incluso, a los actuales beneficiarios del sistema previsional en cuestión- sujeta la evolución de los haberes a "la variación del índice de movilidad establecido en la ley 26.417 y sus modificatorias, que se aplica a las prestaciones del régimen previsional público, con la periodicidad que determina dicha norma".

Denuncia que la aplicación inmediata de la ley nueva a quienes ya se encuentran percibiendo algún beneficio previsional afecta sus derechos adquiridos.

Trae en apoyo de su petición el criterio fijado



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

por esta Corte en la resolución dictada el 17-IV-2019 en la causa I. 75.111, "Macchi".

Se explaya inicialmente sobre la verosimilitud del derecho. En torno a este recaudo expone que el art. 41 de la ley 15.008 atiende a indicadores completamente ajenos al cargo regulatorio del haber, provocando la pérdida del carácter sustitutivo de la prestación previsional -que se sustenta en la necesaria proporción que debe haber con las remuneraciones en actividad- vulnerando el derecho a una retribución justa (art. 39 inc. 1, Const. prov.).

En lo que hace al peligro en la demora, destaca la naturaleza alimentaria del derecho en juego y resalta que las modificaciones dispuestas por las normas puestas en jaque no resultan de carácter temporario, sino que suponen una restricción definitiva de los derechos previsionales.

II.1. Causa I. 75.126, "Asamblea Permanente". Luisa Elsa Spotorno, en su carácter de vicepresidenta a cargo de la presidencia, y Susana del Carmen Gómez, en su carácter de secretaria de la Asamblea Permanente de Jubilados y Pensionados del Banco de la Provincia de Buenos Aires y por derecho propio, junto a Elías Carlos Moure, también articulan una acción declarativa de inconstitucionalidad contra la ley 15.008.

Sostienen que diversos artículos de la norma legal objetada vulneran derechos fundamentales de sus representados reconocidos en la Constitución bonaerense: propiedad (art. 31); irrenunciabilidad, justicia social, gratuidad de actuaciones en beneficio del trabajador,



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

primacía de la realidad, indemnidad, progresividad, en caso de duda interpretación a favor del trabajador (art. 39.3). También denuncian violadas la cláusula que establece que la Provincia ampara los regímenes de seguridad social emergentes de la relación de empleo público provincial (art. 40) y la que prohíbe a la Legislatura disponer de suma alguna del capital del Banco Provincia (art. 50).

Refieren que la ley conculca derechos consagrados en preceptos de la Constitución nacional y de diversos tratados internacionales de derechos humanos que gozan de jerarquía constitucional, que detallan (arts. 14 bis, 16, 17, 28, 43 y 75 incs. 22 y 23, Const. nac.).

Solicitan se declare la inconstitucionalidad de los arts. 4, 5, 11 inc. "j" y "l", 39, 41 y 42 de la ley 15.008 y la omisión inconstitucional de sostener la Caja y los sistemas de seguridad social, de acuerdo con el art. 40 de la Constitución provincial.

II.2. A título cautelar peticionan que se suspenda, con respecto a sus representados, la aplicación de los arts. 4, 5, 39, 41 y 42 de la ley 15.008, manteniéndose la vigencia de los derechos reconocidos en las leyes por las cuales obtuvieron su beneficio previsional (leyes 5.678, 11.322 y/o 13.364 -conf. ley 13.873-, en particular, para todo el colectivo, el régimen de movilidad previsto en el art. 57 de la ley 13.364 -texto según ley 13.873-). Afirman que los afectados son personas vulnerables, mayores de edad; que la lesión causada por la normativa consiste en un gravamen actual, permanente y continuado.



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

III.1. Causa I. 75.127, "Unión de Jubilados". Luis Fernando Velasco, en su condición de letrado apoderado de la Unión de Jubilados del Banco de la Provincia de Buenos Aires promueve igualmente una pretensión declarativa de inconstitucionalidad respecto de los arts. 11, 38 y 41, último párrafo, de la ley 15.008.

En cuanto atañe al art. 41 denuncia que viola el derecho de propiedad, el principio de progresividad y no regresión en cuestiones de seguridad social y el desconocimiento de derechos adquiridos. Señala conculcada la necesaria proporcionalidad que debe existir entre el haber de pasividad y el de actividad, atendiendo a la naturaleza sustitutiva que la ley y la jurisprudencia le atribuyen a fin de mantener una situación patrimonial proporcionada a las que les correspondería a los afiliados de haber seguido en actividad.

Se agravia, además, de la prohibición de acumulación de prestaciones contemplada en el art. 38, en tanto al haber suprimido la especificación "de la misma naturaleza" contenida anteriormente, se convierte en una previsión absolutamente irracional y discriminatoria.

Finalmente manifiesta su oposición a lo que entiende sería un retaceo emergente del art. 11 de la ley impugnada en tanto no contempla que la Provincia asista al financiamiento de la Caja -como lo hacían leyes anteriores-, desentendiéndose de amparar un régimen de la seguridad social de empleados públicos que sabe deficitario, contrariando el art. 40 de la Constitución.

III.2. En otro escrito amplía la demanda,



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

insistiendo en la inconstitucionalidad del art. 38.

En subsidio, para el supuesto de que no se hiciese lugar al planteo de inconstitucionalidad del último párrafo del art. 41, cuestiona la validez constitucional de los incs. "c" y "e" del art. 11, por considerarlos discriminatorios, violatorios del principio de igualdad y contrarios a la supuesta armonización de los regímenes previsionales en que se sustenta la reforma.

Pretende, adicionalmente, la reparación de los daños producidos durante el proceso, mediante la reposición de la totalidad de la merma de los haberes jubilatorios y pensionarios respecto de lo contemplado por la ley 13.364, con más los intereses correspondientes.

IV. *Antecedentes relacionados con el objeto de las causas señaladas.*

Individualizadas de manera sucinta las pretensiones articuladas, es preciso dar cuenta de los antecedentes relevantes de lo actuado ante esta Suprema Corte, con especial referencia al trámite de la causa I. 75.132, "Asociación Bancaria" (con mención también de las gestiones practicadas "fuera del proceso", en el ámbito de la Legislatura y sus tratativas previas, pues ilustran sobre el contexto de la determinación que ha de adoptarse en este pronunciamiento). En gran medida son antecedentes comunes a los tres procesos supraindividuales entablados, pero en modo primordial atañen al incoado por la Asociación Bancaria, por tratarse del litigio colectivo de mayor amplitud. Esta relación de antecedentes



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

comprenderá entonces lo actuado en torno al mensaje n°3985 mediante el cual el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley derogatorio de la ley 15.008 (expte. PE 10/21-22 de la Cámara de Diputados); a su trámite parlamentario y, en particular, a las audiencias celebradas en el seno de esta Corte.

IV.1. De la demanda interpuesta en el expediente I. 75.132 se corrió traslado al señor Asesor General de Gobierno y se citó como tercero a la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires. Teniendo en consideración el carácter colectivo del proceso I. 75.132, así como la existencia de múltiples causas promovidas impugnando la ley 15.008, como medida para mejor proveer esta Corte requirió a las cámaras de Diputados y Senadores copia autenticada de la versión taquigráfica de los debates que precedieron la sanción de la ley 15.008 y a la Secretaría Legal y Técnica de la Provincia copia autenticada del expediente por el que tramitó el proyecto que luego se convirtiera en ley 15.008.

IV.2. En consecuencia: i] el 28-III-2018 se agregó a los autos copia del expediente 2370-634/17-0 (IF-2018-03509065-GDEBA- DPEJYLSLYT "Regulación de la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires"); ii] el 17-IV-2018 se añadió copia de la versión taquigráfica de la sesión del 19-XII-2017, en la cual el Senado aprobara el expediente legislativo PE-11/17 que diera origen a la ley 15.008; iii] el 23-IV-2018 se adjuntó copia de la



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

versión taquigráfica de los debates en la Cámara de Diputados, que precedieron la sanción de la ley 15.008.

IV.3. La Asesoría General de Gobierno y la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco Provincia se presentaron, en tiempo y forma, contestando la demanda y citación, respectivamente. La entidad gremial bancaria, a su turno, solicitó que la causa fuese declarada de puro derecho, pero la demandada y tercera citada se opusieron, al valorar necesaria la apertura a prueba de los autos. Abierta la causa a prueba, las partes ofrecieron prueba informativa; en tanto la tercera citada solicitó prueba informativa y pericial. Formados los correspondientes cuadernos, la prueba se encuentra en producción.

IV.4. El 7-X-2020, teniendo en consideración la gran cantidad de juicios promovidos contra la ley 15.008; las causas existentes en las instancias inferiores, las medidas cautelares dispuestas a partir del precedente de esta Suprema Corte en la causa I. 75.111, "Macchi", resolución de 17-IV-2019 y las modificaciones introducidas en el ámbito nacional a la normativa que establece el régimen de movilidad al que remitía el art. 41 de la ley 15.008, esta Corte resolvió suspender el pase al acuerdo para tratar la solicitud de la medida cautelar.

De seguido, convocó a las partes (los actores en este juicio y en los otros dos procesos colectivos mencionados, al señor Asesor General de Gobierno, al apoderado de la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires),



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

citándose además a participar a sujetos e instituciones claramente involucrados en la problemática colectiva objeto del litigio. Así, fueron citados el señor Ministro de Hacienda y Finanzas de la Provincia, el señor Fiscal de Estado y el señor Presidente del Banco de la Provincia de Buenos Aires o a quienes estos designen, a una audiencia informativa, que se celebró el 12-XI-2020.

IV.5. En función de lo actuado en la audiencia, se constituyó una "Mesa de Diálogo" con la finalidad de evaluar alternativas de solución entre todos los implicados en el proceso, que permitieran arribar a consensos que posibilitaran poner fin a esta controversia, fijándose a tal efecto un plazo de noventa días corridos, vencido el cual las partes debían presentar un informe escrito sobre el resultado de las conversaciones.

A pedido del Asesor General de Gobierno, el Fiscal de Estado, el apoderado de la actora y los representantes legales de la "Unión de Jubilados" y de la "Asamblea Permanente", el Tribunal prorrogó dicho término por sesenta días. Ante una segunda solicitud formulada por la Asesoría General, ponderando la oposición de las asociaciones actoras en los procesos colectivos I. 75.126, "Asamblea Permanente" e I. 75.127, "Unión de Jubilados...", esta Suprema Corte no hizo lugar a la prórroga, intimando a las partes a presentar dentro de los quince días un informe circunstanciado sobre el resultado concreto de las conversaciones llevadas adelante en la "Mesa de Diálogo" (v. resol. de 19-V-2021).



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

IV.6. Presentaron sus informes en estos actuados la Asamblea Permanente para Jubilados y Pensionados del Banco de la Provincia de Buenos Aires y, de modo conjunto, la Asesoría General de Gobierno y la Asociación Bancaria. Los representantes de las instituciones mencionadas dieron cuenta circunstanciada de los acuerdos alcanzados en relación con los puntos más álgidos de la ley 15.008 (movilidad; determinación del haber inicial; haber pensionario; edad para que la mujer acceda a la jubilación ordinaria; incompatibilidades, conformación del Directorio de la Caja; situación de los afiliados que accedieron a las prestaciones bajo la vigencia de la norma y parcialmente en materia de financiamiento). Y también expresaron la voluntad de elaborar un proyecto de ley que cristalizara en una reforma del régimen cuestionado. La Unión de Jubilados lo hizo en causa I. 75.127.

IV.7. El 14-VII-2021, en presentación conjunta, la Asesoría General de Gobierno y la Asociación Bancaria dieron cuenta, calificándolo como hecho nuevo, de la introducción del proyecto de ley elaborado por el Poder Ejecutivo y formulado mediante el mensaje n°3985, por el cual propicia la derogación de la ley 15.008 y la sanción de un nuevo régimen para la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del personal del Banco Provincia, adjuntando copia.

Expresaron que dicho proyecto tenía por finalidad restituir y ampliar los derechos de las personas jubiladas y pensionadas de dicha entidad, como así también asegurar un sendero progresivo de mayor



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

sustentabilidad financiera y que fue resultado del consenso alcanzado en el ámbito de la "Mesa de Diálogo" convocada en autos.

IV.8. Por medio del mensaje n°3985 el Poder Ejecutivo presentó ante la Legislatura un proyecto de ley a través del cual se plantea el dictado de una nueva regulación modificatoria de los aspectos observados críticamente de la ley 15.008.

En sus fundamentos se expuso una explícita finalidad: restituir los derechos de las personas jubiladas y pensionadas a través de la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires, conculcados por algunas determinaciones de la ley 15.008, sin mellar el sostén económico del sistema. Esa postura luego fue reafirmada en posteriores fases de esta causa colectiva. Se puso de manifiesto el alto nivel de litigiosidad que la normativa cuestionada provocó y que la salida encontrada fue el fruto del consenso logrado en la "Mesa de Diálogo". En relación con la movilidad establecida por la ley 15.008, fue puntualizado que una importante cantidad de jubilados obtuvieron medidas cautelares desde la primera resolución dictada en ese sentido por esta Suprema Corte (v. causa I. 75.111, "Macchi", resol. de 19-IV-2019); además, existían más de siete mil reclamos individuales administrativos ante la Caja, con posibilidad de ser judicializados.

IV.9. En el ámbito de consenso aludido se procuró arribar a una serie de coincidencias básicas para consolidar la restitución de derechos de los jubilados y



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

pensionados, sin resentir la sostenibilidad de la Caja de Jubilaciones. Por ello en los fundamentos del proyecto se hizo hincapié en la necesidad de un esfuerzo financiero compartido entre todas las partes involucradas. Tras reseñar las modificaciones tendientes a un mayor financiamiento de la Caja, se destacaron las reformas centrales contenidas en aquella iniciativa legal. En lo esencial, se refieren al cómputo del haber inicial; a la movilidad jubilatoria (conforme la variación de los salarios de los empleados del Banco), al porcentual para las pensiones (del 75%); a la posibilidad de acumulación de beneficios que no sean de la misma naturaleza; así como a la ampliación de la representación de las personas afiliadas en el Directorio de la Caja, entre otros puntos que se proponía reformar de la ley 15.008 (v.gr., la disminución de la edad jubilatoria para las mujeres, que se propone pasar de 65 a 60 años; v. arts. 23, ley 15.008 y 26 del proyecto de ley antes referido).

V.1. *Alcance y significado de los consensos arribados como toma de posición de la demandada sobre las normas de la ley 15.008.* Antes de continuar con la relación de antecedentes destacados del caso, parece necesario subrayar lo recientemente sintetizado. Es que la postura reflejada en la iniciativa legislativa proyecta incontrastables efectos sobre el tratamiento de la medida precautoria solicitada por las entidades reclamantes. Por lo pronto evidencia la admisión del menoscabo en los derechos de los jubilados y pensionados de la institución previsional bancaria, que dio motivo a la promoción de este proceso.



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

De manera tal que en lo que atañe no solo a sus respectivas opciones valorativas, sino, sobre todo, al parecer legal que las sostienen, la representación del Ejecutivo provincial al igual que las de las agencias e instituciones provinciales intervinientes y de sus cuerpos jurídicos, han expresado una sustancial coincidencia en cuanto a la plausibilidad de los reclamos articulados por jubilados de la Caja contra la validez de ciertos enunciados normativos de la ley 15.008, en puntos medulares (v.gr., régimen de movilidad). Al menos prima facie no hay duda que los consideran merecedores de enmiendas para una mejor protección. Así se manifestaron en función de diversos factores objetivos (v.gr., la litigiosidad masiva contra ciertas previsiones de la ley 15.008 y la gran cantidad de medidas cautelares dispuestas tanto por esta Suprema Corte a partir de la causa I. 75.111, "Macchi", resolución de 19-IV-2019, como por los órganos de las instancias anteriores, respecto del cambio de la movilidad, así como la promoción de estos tres procesos colectivos) y como resultado del trabajo desplegado en el seno de la "Mesa de Diálogo". Los consensos logrados coronaron en el ya mencionado proyecto que, a grandes rasgos, guarda correspondencia con el resto de los sistemas jubilatorios vigentes en la Provincia.

V.2. *Tratamiento del proyecto.* El proyecto de ley comentado fue objeto de diversas tratativas entre los legisladores, en búsqueda de un acuerdo más amplio que posibilitara su sanción legislativa. Ello ha sido de público y notorio, lo reflejaron los medios de



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

comunicación gráfica.

En cuanto a lo estrictamente formal, el trámite parlamentario del expediente PE 10/21-22 de la Cámara de Diputados regulando el régimen de la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires y la derogación de la ley 15.008, consultado a través de la página de internet de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, revela los siguientes hitos: i. fecha de inicio: 12-VII-2021. Autor: Poder Ejecutivo; ii. fecha de estado parlamentario: 19-VIII-02021; iii. Comisión de Previsión y Seguridad Social: Entrada 27-VIII-2021. Despacho aprobado por mayoría el 31-V-2022; iv. Comisión de Asuntos Constitucionales y Justicia: Entrada 03-VI-2022. Despacho aprobado por mayoría el 09-VI-2022; v. Comisión de Legislación General: Entrada 10-VI-2022. Despacho aprobado por mayoría el 14-VI-2022; vi. Comisión de Presupuesto e Impuestos: Entrada 15-VI-2022. Despacho aprobado por mayoría el 21-VI-2022; vii. último movimiento: entrada en la Dirección General Legislativa: 29-VI-2022.

V.3. *Nueva convocatoria en el marco de la causa I. 75.132, "Asociación Bancaria"*. La audiencia de fecha 25 de octubre de 2022. El 30-IX-2022, considerando el tiempo transcurrido, la demora en el tratamiento del proyecto de reformas a la ley 15.008 y el carácter alimentario de las prestaciones previsionales afectadas por la aplicación del mecanismo de movilidad estructurado a partir del citado art. 41, la entidad gremial demandante petitionó que se convocara a una nueva y



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

segunda audiencia. Solicitó además que invitara a los presidentes de los bloques parlamentarios de ambas cámaras legislativas. En conocimiento de la propuesta, la Asamblea Permanente de Jubilados puso de manifiesto su conformidad.

El 6-X-2022 esta Corte dispuso la convocatoria a las partes e interesados que participaron del anterior encuentro, a los que sumó al señor Procurador General y a los presidentes de las cámaras que componen el Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires, a una nueva audiencia informativa a celebrarse, en forma presencial, el día 25 de octubre, con el objeto de que aportaran elementos útiles para el avance de la causa e informaran a esta Corte acerca de lo actuado en el ámbito parlamentario. Confirmaron su asistencia al encuentro, por sí o mediante representantes, todos los convocados (el 17-X-2022 lo hizo el apoderado de la "Unión de Jubilados", el 19-X-2022 los apoderados de la "Asamblea Permanente", doctores María Cecilia Gómez Masía y Horacio R. González; el 21-X-2022 la Dirección General Legal y Técnica de la Cámara de Diputados hizo saber que en representación de dicha Cámara asistirán los señores diputados, Susana Haydee González, Mariano Cascallares y Mauricio A. Vivani). El resto de los convocados asistió en la fecha y hora previstas sin dar previo aviso confirmatorio.

V.4. El desarrollo de la audiencia de fecha 25 de octubre de 2022. El día señalado se celebró una nueva audiencia correspondiente a esta causa I. 75.132. De las diversas intervenciones y declaraciones efectuadas es



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

útil destacar las siguientes:

V.4.a. Por la Asociación Bancaria, su representante, doctor Palazzo, consideró que la primera audiencia convocada por esta Corte hizo posible acordar con el Poder Ejecutivo un camino de salida para resolver los planteos formulados contra la ley 15.008. En el entendimiento arribado, de sus palabras quedó expuesto el esfuerzo que todos los sectores comprometieron para mejorar el perfil de sostenibilidad del sistema.

Luego de reseñar las gestiones efectuadas en la Legislatura y poner de relieve que el trámite legislativo se detuvo por falta de consenso (entre tanto se sumaban las medidas cautelares en expedientes individuales promovidos por los afiliados a la Caja), se refirió a la ley impugnada señalando que las disposiciones controvertidas privaron a sus representados de derechos previsionales y también afectaron los derechos en expectativa de que son titulares los agentes activos del Banco. De su intervención quedó en claro su interés por aprobar el ya mencionado proyecto como herramienta para poner fin al diferendo sin agravar el cuadro de sustentabilidad del sistema.

V.4.b. Por la Unión de Jubilados hizo uso de la palabra el doctor Carullo, quien expresó que el diálogo mantenido fue fructífero pero que debería darse una respuesta no tan dilatada en el tiempo, enfatizando que representa a un colectivo de personas especialmente vulnerables con requerimientos y necesidades inaplazables.

V.4.c. Por la Asamblea Permanente, el doctor



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

González puso de manifiesto la importancia de avanzar en el desarrollo del proyecto de ley "porque evidentemente la ley 15.008 [...] presenta una serie de deficiencias que deben ser corregidas y una serie de cuestiones de fondo que tienen que ver con los planteos de inconstitucionalidad". Luego aludió al hecho de que la citada iniciativa "refuerza el financiamiento de la Caja" por medio de incrementos en los aportes de activos y del Banco, para finalmente afirmar: "El jubilado de la Caja no es un jubilado privilegiado, porque está aportando el 12% [...] porque además el primer aumento jubilatorio que recibe va también a financiar la Caja, lo mismo ocurre con los activos" y requerir "concretamente, en lo que hace al Poder Legislativo, el tratamiento de esta ley, porque lo peor que se puede hacer es no tratarla, en todo caso el debate puede enriquecer la ley, mejorarla, superarla".

V.4.d. Lo sucedió el Asesor General de Gobierno, doctor Pérez Teruel, quien puntualizó: "El resultado de esta Mesa de Diálogo fue la presentación, en forma conjunta, con el actor Asociación Bancaria, de un proyecto de ley el 12-VII-2021, que fue comunicado a la Suprema Corte en forma conjunta con la Asociación Bancaria el 14-VII-2021. La posición del Poder Ejecutivo en aras a ampliar y restituir derechos de los trabajadores activos y en pasividad del Banco de la Provincia de Buenos Aires, y en aras a garantizar una senda de sostenibilidad de la Caja, introdujo las modificaciones que se ven plasmadas en el proyecto de ley. La posición del Poder Ejecutivo está plasmada en el



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

texto de esa iniciativa legal".

V.4.e. El Presidente de la Caja Banco Provincia, licenciado Bocco Proietti, expresó que "el proyecto consensuado [...] trabajó en la lógica del esfuerzo compartido entre las distintas partes como para asegurar que el sendero de déficit permaneciera de la misma forma que la ley 15.008, o sea que la aprobación de esta ley no afecta la sostenibilidad de largo plazo de la Caja que fue una cosa que se aseguró cuando se puso esta ley 15.008".

V.4.f. El Presidente del Banco Provincia, licenciado Cuattromo, explicó que: "Para nosotros fundamentalmente es una ley [refiriéndose al proyecto consensuado emergente de la "Mesa de Diálogo"] de restitución de derechos, así lo ha fijado nuestro Gobernador, eso es lo que nosotros creemos, y por eso hemos propuesto y esperamos que esta ley se apruebe por supuesto con la responsabilidad de que -explicaba recién el presidente de la Caja- una resolución estrictamente judicial sería un desafío importante para el patrimonio público".

V.4.g. La Subsecretaria Técnica, Administrativa y Legal del Ministerio de Hacienda y Finanzas, doctora Analía Tello, dijo que la citada cartera ministerial ha buscado una solución de consenso, destacando que el resultado de esa labor ha sido reflejado en un proyecto viable y sostenible a largo plazo que está volcado en la ley.

V.4.h. Por la Fiscalía de Estado, el doctor Seara sostuvo que la intervención de ese organismo en



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

esta causa es secundaria, no ha sido parte directa, más allá de haber participado en las reuniones celebradas el año pasado en la citada cartera ministerial y seguido de cerca el juicio.

V.4.i. Los legisladores del oficialismo dieron cuenta de la posición favorable del bloque a la aprobación del proyecto; la búsqueda de consensos para dar respuesta al conflicto, lo cual (afirman) queda de manifiesto en la recepción de diversas propuestas planteadas por la oposición, así como en las múltiples reuniones mantenidas para lograr acuerdos tendientes a su aprobación. Así, se refirieron al trámite parlamentario brindado a la propuesta de reformas, los dictámenes que, por mayoría, fueran aprobados en las cuatro comisiones intervinientes y la neutralización posterior de su trámite, lo que determinaría la pérdida del estado parlamentario en febrero de 2023 (v. declaraciones de los diputados García y Cascallares y del senador Plaini).

Los legisladores de la oposición, en esencia, manifestaron que si bien se había avanzado en el tratamiento parlamentario de la iniciativa de reformas persistían las diferencias, en especial el aspecto ligado a la sustentabilidad del sistema y, puntualmente, al déficit que debería soportar el erario público (v. declaraciones del diputado Viviani y del senador De Leo).

V.5. *La audiencia celebrada con fecha 14 de noviembre de 2022.* La representación de la actora insistió en la necesidad de restituir derechos a los afiliados sin por ello dejar de atender la situación del Banco Provincia y de asegurar el financiamiento de la



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

Caja, considerando que el proyecto acordado con el Poder Ejecutivo, en base a un esfuerzo compartido, conjuga adecuadamente tales factores.

El Presidente de la Caja aportó una serie de datos que quedaron reflejados en un informe agregado a la causa. Los legisladores del oficialismo también lo hicieron en lo tocante al trámite parlamentario del proyecto de ley, manifestando no haber logrado las coincidencias necesarias para su aprobación. Reiteraron su disposición a incorporar las modificaciones que resultaran superadoras y destacaron el contraste entre el procedimiento adoptado y lo actuado al votarse la ley 15.008, cuyo proyecto no pasó por comisiones, sino que fue llevado al recinto y tratado sobre tablas a libro cerrado. Los legisladores de la principal alianza de oposición, luego de aclarar que podrían disentir en algunos de los temas, dejaron en claro que de momento no se había logrado un consenso suficientemente robusto como para aprobar una nueva regulación.

V.6. Ratificación de los consensos arribados y de los reconocimientos expresados, a tenor de lo actuado en las audiencias de 25-X-2022 y 14-XI-2022. En la apertura de la audiencia celebrada el 25-X-2022 esta Corte puso de manifiesto su interés por conocer, en primer término, la factibilidad de obtener la solución consensuada al conflicto mediante algún texto normativo, en plazo razonable. En segundo lugar, era también del interés de la Corte verificar la subsistencia del consenso y de los reconocimientos ínsitos en ese consenso que formaran parte del proyecto de ley.



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

Como se ha consignado anteriormente (v. *supra* V.4.d.), al tomar intervención el Asesor General de Gobierno puso de manifiesto: "La posición del Poder Ejecutivo, en aras a ampliar y restituir derechos de los trabajadores activos y en pasividad del Banco de la Provincia de Buenos Aires, y en aras a garantizar una senda de sostenibilidad de la Caja, introdujo las modificaciones que se ven plasmadas en el proyecto de ley. La posición del Poder Ejecutivo, conducido por el Gobernador Axel Kicillof, está plasmada en ese proyecto. Es interés de esta representación que el proyecto sea tratado por la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires". Este punto de vista, a su turno, fue corroborado por el Presidente de la Caja del Banco Provincia, licenciado Bocco Proietti; por el Presidente del Banco Provincia, licenciado Cuattromo y por la Subsecretaria Técnica, Administrativa y Legal del Ministerio de Hacienda y Finanzas (v. *supra* V.4.e, V.4.f. y V.4.g).

Estas manifestaciones ilustran sobre la postura del Ejecutivo provincial. En cierto modo diluyen la potencia de las líneas argumentales ensayadas en la contestación de la demanda para resistir la descalificación constitucional de la ley 15.008.

V.7. *Informe del Banco de la Provincia sobre los aumentos salariales otorgados al personal de la entidad.* Como medida para mejor proveer el Tribunal entendió oportuno pedir un informe sobre los aumentos salariales otorgados al personal del Banco Provincia desde la fecha de entrada en vigencia de la ley 15.008 y hasta el presente (9-II-2023), información que el área de



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

Recursos Humanos de la entidad remitió el 16-II-2023.

VI. Sentado lo que antecede, es menester abordar los aspectos conclusivos que cabe aquilatar para proceder al dictado de la medida precautoria solicitada.

VI.1. *El alcance colectivo del reclamo en consideración y el marco del examen de la tutela cautelar preventiva.*

V.1.a. Esta Suprema Corte, en diferentes materias y bajo ciertos recaudos inherentes a cada tipo de proceso, reconoce la viabilidad de acciones de posible expansión colectiva, orientadas a atender los derechos de esa incidencia, así como los intereses individuales homogéneos asimilables, por medio del *habeas corpus*, del amparo, de determinadas pretensiones procesal administrativas o bien de la demanda originaria de inconstitucionalidad (cfr. arts. 43, CN; 15, 20 incs. 1, ter. párr. y 2, 161 inc. 1, 166 y concs. Const. prov.; CSJN, Fallos: 332:2544; doctr. causas P. 103.299, sent. de 23-VII-2008; I. 72.427, resol. de 26-II-2013; P. 107.609 y acumuladas P. 107.610 y P. 108.200; sent. de 26-II-2013; C. 91.576, "López", sent. de 26-III-2014, e.o.).

La observación sobre los antecedentes reseñados permite constatar que la impugnación deducida por las entidades demandantes -lógicamente, al igual que la cautelar que solicitan- encuadra en el espacio del proceso colectivo. Se caracteriza por una sustancial coincidencia en cuanto al objeto reclamado y a su articulación con alcance supraindividual. A partir de esas demandas, la contienda se focaliza en los aspectos



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

estructurales del conflicto. Más allá de matices, lo pretendido reúne los rasgos necesarios para cobrar esa dimensión; así: la situación jurídica que se alega lesionada es común a todos los jubilados o pensionados de la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires que accedieron al goce del beneficio previsional con arreglo a alguna de las normas anteriores a la ley 15.008.

Por otra parte, la lesión a los derechos previsionales por cuya protección se acciona está centrada en el -a primera vista- descalificable reemplazo del régimen de movilidad. De tal suerte, la cuestión se corresponde con una infracción constitucional, objetiva y no dependiente de las peculiaridades del contexto de su aplicación. Las disposiciones cuestionadas impactan de lleno sobre el núcleo esencial de los bienes jurídicos sensibles pertenecientes al ya indicado grupo de personas (cfr. doctr. causa C. 91.576, cit.).

En definitiva, el asunto en consideración resulta susceptible de un abordaje y pronunciamiento del alcance reclamado, toda vez que: i] la tutela colectiva a proveer guarda una conexión funcional y una continuidad evidentes con las actuaciones habidas (entre otras, las correspondientes a la conformación del espacio de diálogo antes mencionado, a su actividad y a las audiencias celebradas ante esta Corte), que han supuesto el tratamiento y el examen global de la problemática asociada a la Caja de previsión de los agentes del banco; ii] los intereses por los que se peticiona la protección cautelar están representados adecuadamente por los



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

sujetos accionantes; iii] las características de las posiciones subjetivas alegadas y que se dicen afectadas en manera equivalente por un hecho común, son homogéneas (causa C. 91.576, cit.); iv] este hecho consiste en la aplicación de ciertas prescripciones de la ley 15.008, cuya constitucionalidad importa el punto medular del debate; v] no concurren [ni se advierte la existencia de] contra-interesados con posiciones subjetivas diversas y opuestas a las de los jubilados o pensionados por quienes los actores reclaman. Por último, y fundamentalmente, la viabilidad de la expansión subjetiva de la tutela no ha merecido oposición seria alguna.

Tales notas, a la vez que distinguen a la presente causa de otras (v.gr. P. 133.682-Q, sent. de fecha 11-V-2020) en las que la necesidad de ahondar en las peculiaridades de cada situación de los pretendidos miembros del grupo impedía conformar adecuadamente un caso colectivo, justifican en la especie la irradiación de los efectos de este despacho cautelar común para el conjunto de afiliados pasivos de la Caja que ha de delimitarse más adelante (v. infra IX.1 y 1° de la parte dispositiva).

VI.1.b. También el Tribunal ha resuelto con reiteración que el examen de los requisitos a los que se halla sujeta la procedencia de las medidas cautelares es particularmente estricto en el ámbito de esta acción originaria, debido a la presunción de constitucionalidad o de validez de la que gozan las normas susceptibles de ser cuestionadas por su conducto (doctr. causas I. 3.024, "Lavaderos de Lanás El Triunfo SA", resol. de 8-VII-2003;



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

B. 67.594, "Gobernador de la Provincia de Buenos Aires", resol. de 3-II-2004; I. 68.944, "UPCN", resol. de 5-III-2008; I. 71.446, "Fundación Biosfera", resol. de 24-V-2011; I. 74.048, "ATE", resol. de 24-V-2016; I. 76.258, "Intendente de la Municipalidad de General San Martín", resol. de 27-XI-2019; I. 75.708, "Mendoza", resol. de 11-XII-2019; e.o.).

Por excepción, ha acogido solicitudes suspensivas de normas legislativas o reglamentarias, en el entendimiento de que el otorgamiento de una tutela preventiva no exige un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido sino, en rigor, acerca de su verosimilitud (art. 230 inc. 1, CPCC; doctr. causas I. 71.446, cit.; B. 63.590, "Saisi", resol. de 5-III-2003; I. 72.634, "Frigorífico Villa Olga SA", resol. de 30-IV-2014; I. 73.986, "Cámara de Concesionarios de Playa del Partido de Villa Gesell", resol. de 22-XII-2015; e.o.).

Así lo ha resuelto cuando de la apreciación de las circunstancias ocurrentes surge que la impugnación de la norma reputada lesiva arraiga en una fundada apariencia de buen derecho (doctr. causa I. 74.061, "Romay", resol. de 4-V-2016 y sus citas), en tanto luce prima facie convincente el agravio cifrado en la transgresión constitucional denunciada y se acredita, en igual modo, la afectación en los derechos invocados que la denegatoria de la medida habría de generar o agravar (doctr. causas I. 3.521, "Bravo", resol. de 9-X-2003 y sus citas; I. 68.183, "Del Potro", resol. de 4-V-2005; I. 69.045, "Larumbe", resol. de 21-II-2007; I. 73.256,



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

"Canseco", resol. de 13-VIII-2014; e.o.).

VI.2. *Consideración de los requisitos de procedencia de la tutela precautoria en vista de su relevante alcance subjetivo.* Ahora bien, cuando se procura la obtención de una cautela de incidencia colectiva, de corte masivo o en beneficio de un numeroso grupo de personas, aquel examen ha de estar presidido por una mirada estricta del conflicto. Es evidente que, por su propia naturaleza, los efectos que ha de causar difieren de aquellos que puede aparejar el otorgamiento de tutela precautoria caso a caso en manera individual.

De allí que, por regla, sea indispensable contar con información suficiente para dimensionar tales aspectos, a fin de estar en condiciones de ponderar adecuadamente los intereses en presencia. Como ha tenido oportunidad de afirmar esta Corte, una directriz de prudencia debe guiar el dictado de medidas cautelares dotadas de una posible proyección masiva, colectiva o general (doctr. causa I. 2.269, "Suteba", resol. de 9-X-2003). La observancia de esa línea de interpretación conduce a sopesar los bienes, intereses y prerrogativas que se hacen presentes y en cierto modo confrontan o se enfrentan en el caso (conf. doctr. causas B. 64.119, "Asociación del Personal Jerárquico y Profesional de la Municipalidad de Morón, Hurlingham e Ituzaingó", resol. de 10-VII-2002; B. 64.706, "Municipalidad de Morón", resol. de 27-XI-2002). Se trata de un despliegue que, merced a una consideración razonada de las probables consecuencias que se derivarían de un pronunciamiento de esa índole no podrá desentenderse de una mirada global o



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

de conjunto del problema (conf. CSJN Fallos: 300:659; 307:1018; 320:1962, e.o.; v. causa I. 75.106, "Villar", resol. de 10-IV-2019).

Habida cuenta de la irradiación subjetiva de la medida a evaluar en la especie (con efectos positivos o innovativos que exceden el simple mandato suspensivo o de inaplicación de una norma) el escrutinio de los presupuestos requeridos por la ley procesal (*fumus boni iuris y periculum in mora*; arg. arts. 230, 232 y concs., CPCC; conf. CSJN Fallos: 337:1420) para el otorgamiento a la tutela cautelar, ha de efectuarse estrictamente.

VI.3. *Verosimilitud del derecho*. Esta Corte ha decidido otorgar tutela cautelar a un jubilado del sistema, en un no muy distante caso individual: causa I. 75.223, "Tripicchio" (resol. de 31-VIII-2021). En ese pronunciamiento delineó los criterios rectores concernientes a la validez constitucional *prima facie* de diversos preceptos de la ley 15.008. Recordó que, en materia de seguridad social, la Corte Suprema de Justicia de la Nación es particularmente sensible al resguardo de los derechos del sector pasivo, precisamente por tratarse de un grupo vulnerable. De allí que con sus decisiones procura hacer efectiva la protección que la Constitución nacional garantiza a la ancianidad (considerando 21 del precedente "García", CSJN Fallos: 342:411 y sus citas [art. 75, inc. 23, Const. nac.; Fallos: 328:566, 1602; 329:3089; 332:1914; 337:1564; 341:1924, e.o.]). Ello en un todo conteste con diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables en el caso (Convención Americana sobre Derechos Humanos, art.



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

26; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 9.1.; Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de la Organización de Estados Americanos, 45ta. Asamblea General de la OEA, 15 de junio de 2015; ley 27.360, arts. 3, apdo. 1; 4 incs. "c" y "d" y 17).

El Alto Tribunal federal ha dicho que la necesidad de mantener una proporción justa y razonable entre el haber en pasividad y la situación de los activos es consecuencia del carácter integral que reconoce la Constitución a todos los beneficios de la seguridad social y de la íntima vinculación que guardan las prestaciones aseguradas al trabajador con aquellas de naturaleza previsional, que son financiadas primordialmente con los aportes efectuados durante el servicio (causas "Sánchez", CSJN Fallos: 328:1602; "Badaro I" y "Badaro II", Fallos: 329:3089 y 330:4866, respectivamente; "Blanco", Fallos: 341:1924, e.o.).

En este último precedente la Corte Suprema dejó establecido que la Constitución nacional, lejos de reconocer el derecho a la movilidad como un enunciado vacío que puede llenarse por la ley de cualquier modo, lo hace con el inequívoco propósito de darle toda su plenitud, que no es otra que la de asegurar a los beneficiarios el mantenimiento de un nivel de vida acorde con la posición que tuvieron durante sus años de trabajo (CSJN Fallos: 279:389; 280:424; 292:447; 293:235; 300:84, 571; 305:866; 328:1602).



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

VI.4. *La apariencia de buen derecho con particular referencia al agravio contra el cambio en el régimen de la movilidad jubilatoria establecido por la ley 15.008.* El art. 41 de la normativa impugnada es el centro de los agravios y la clave a desentrañar en esta fase cautelar del proceso. Este enunciado remite al mecanismo previsto en la legislación vigente en el orden nacional para la actualización de los haberes y lo hace prescribiendo lo siguiente: "Los haberes de las prestaciones indicadas serán móviles y se actualizarán conforme la variación del índice de movilidad establecido en la Ley Nacional 26.417, y sus modificatorias, que se aplica a las prestaciones del Régimen Previsional Público, con la periodicidad que determina dicha norma. El régimen de movilidad precedente será de aplicación a los actuales beneficiarios a partir de la vigencia de la presente ley".

VI.4.a. Interpretado en su literalidad, el precepto parece no limitarse a incorporar al derecho local un esquema determinado de actualización previsional (establecido de manera previa, con delimitación de contenido y alcance) sino, a la par, brinda de antemano una autorización ilimitada en relación con los que lo reemplazaren. Vendría a establecer una permisión abierta e indeterminada, desprovista de límite material o temporal alguno; una franquicia en blanco a favor de cualquier dispositivo ulterior sobre el punto emanado de una autoridad extraña a la Provincia.

VI.4.b. A los jubilados o pensionados pertenecientes al régimen de la Caja del Banco Provincia



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

les sería aplicable toda nueva regla que el Estado nacional dictare en relación con la movilidad de los haberes de beneficiarios de la ANSeS, cualquiera fuere su contenido. Todo parece indicar que se produjo una enajenación o abdicación del Poder Legislativo de la Provincia.

A primera vista considerada, la remisión legal no se avendría con el ordenamiento constitucional (arg. arts. 3, primer y segundo párr., y 45, Const. prov.; doctr. causas L. 121.939, "Marchetti", sent. de 13-V-2020; I. 75.223, "Tripicchio", resol. de 31-VIII-2021).

VI.4.c. En el momento de su sanción el art. 41 conducía al empleo de una fórmula mixta, ajustable trimestralmente, compuesta por dos elementos (conf. art. 1, ley 27.426, modif. art. 32, ley 24.241 -texto según ley 26.417-): i] el Índice de Precios al Consumidor (IPC) elaborado por el INDEC en una proporción de un 70%; y, ii] la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estatales (RIPE), en el restante 30%.

Controvertido por la parte actora, ese diseño legislativo -con reenvío genérico, indeterminado y maleable por un poder ajeno a la Provincia- no parecería encontrar justificación plausible en un ámbito que compromete derechos fundamentales preferentes y en el que, por implicancia, es menester priorizar la previsibilidad, la seguridad jurídica y la no regresividad (arts. 14 bis, Const. nac.; 39 inc. 3, Const. prov.).

VI.5. *El agravamiento de la situación a causa*



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

de los cambios en el esquema de movilidad de las prestaciones previsionales dispuestos por la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco Provincia en función de la reforma de la normativa nacional de referencia y adhesión. Mientras la fórmula a la cual se hacía remisión en la citada norma de la ley 15.008 fue coincidente con la que tuvo en miras la Legislatura bonaerense al sancionarla (el IPC-RIPTE), la afectación de la movilidad previsional que escondía la técnica legislativa observada se produjo y en magnitud relevante. Pero tenía un cierto -aunque finalmente insuficiente- acotamiento.

Las circunstancias sobrevinientes tendieron al agravamiento o a una mayor conculcación de los derechos previsionales de jubilados y pensionados de la Caja del Banco. En rigor la letra del art. 41 de la ley impugnada hace posible ese resultado toda vez que, tras la mención a la ley nacional 26.417, incorpora la expresión "y sus modificatorias". Es pues una delegación absoluta o una remisión incondicionada hacia las normas dictadas y a implantarse en el orden nacional. Así se la interpretó por los responsables de la Caja. Este mecanismo ya ha provocado nuevas alteraciones en la movilidad previsional que, en principio, lucen regresivas y exhiben, respecto de los afiliados pasivos, resultados *prima facie* lesivos.

Luego de tres años de haber regido la fórmula combinada instaurada por la ley 27.426 (el IPC-RIPTE) que había cambiado la de la ley 26.417, la ley de emergencia 27.541 (B.O. de 23-XII-2019) abrió la puerta para su



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

modificación.

Denunciada en la audiencia celebrada el 12 de noviembre de 2020 en la causa colectiva I. 75.132, esta última ley suspendió por ciento ochenta días la fórmula referida y encomendó al Poder Ejecutivo nacional la fijación de los criterios de corrección que pudiesen corresponder en forma trimestral (art. 55). Al cabo de ese lapso, el Poder Ejecutivo de la Nación dictó el decreto de necesidad y urgencia 542/20 prorrogando hasta el 31 de diciembre de 2020 la interrupción en la aplicación del IPC-RIPTE y conservando para sí la consecuente fijación del esquema de actualización por acto ejecutivo. Se sucedieron algunos aumentos establecidos sin sujeción estricta a pautas predeterminadas, con regularidad trimestral, combinando montos fijos y sumas porcentuales (v. decretos 163/20, 495/20, 692/20 y 899/20). A mediados de 2021 ya se había generado un atraso promedio de alrededor del 10% en comparación con el régimen suspendido (v. CFABB, causa FBB 12922/2016/CA1, "Martínez, Eduardo Rubén c/ ANSeS s/ Reajustes varios", sent. de 8-VI-2021, pto. 8.5).

Y la cadena de modificaciones negativas prosiguió.

La ley 27.609 (B.O. de 4-I-2021) modificó la ley 24.241 (conf. art. 32, con sus modificaciones por las leyes 26.417 y 27.426) y fijó un criterio distinto para el cálculo. Con fuente en una otrora modalidad regulatoria se combinan los índices de evolución de los salarios de empleo registrado y no registrado que mide el INDEC y de la recaudación de la ANSeS, por partes iguales



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

(conf. decreto 104/21).

Todo ello, asimilado por la Caja del Banco y trasvasado al sistema que administra, en mérito a una interpretación amplia del art. 41 de la ley 15.008, ha "evolucionado" en desmedro de los beneficiarios del sistema. Por lo pronto es lo que surge de una apreciación prima facie del fenómeno descripto.

VI.6. En suma, desde la vigencia de la ley 15.008 hasta la actualidad, la movilidad de los agentes pasivos del Banco de la Provincia de Buenos Aires -que ya no se calcula de acuerdo a variables propias de la remuneración relativa al cargo base- ha quedado librada a los avatares de un sistema previsional extraño, que en los hechos ha probado ser inestable o azaroso, proyectando impactos negativos que mellan la legítima situación subjetiva de quien accediera válidamente al goce de un ingreso proporcional y sustitutivo en comparación con lo que sería el haber en actividad (conf. doctr. causa I. 68.019, "Rossi", sent. de 14-IX-2011 y sus citas). Lo que, de resultas de una lectura preliminar del citado art. 41 en su faz estática y a los fines de una protección preventiva, pudo haber sido no tan concluyentemente ofensivo para los derechos de los pasivos, al cobrar dinamismo sus efectos y dada su implementación por la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires, ha pasado a ser fuente verosímil de regresividad.

La trayectoria desfavorable en cuanto concierne a la actualización de los haberes verificada a partir de



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

la sanción de la ley controvertida en este proceso, ilumina en el plano económico los efectos negativos *-prima facie* ponderados- que ha causado esta normativa. La tabla comparativa de movilidad entre el índice de la mencionada ley y el índice de actualización Banco Provincia adjuntada por la Caja citada como tercero como prueba en autos I. 75.127, "Unión de Jubilados", con fecha 15-IX-2021, grafica el deterioro. De tal documentación surge, a primera vista, una "diferencia significativa" en los haberes de los afiliados pasivos a la Caja, a que hiciera referencia el voto de la minoría en el precedente I. 75.111, "Macchi".

Pero mucho más trascendente que detenerse en esos datos, de por sí ilustrativos de la situación, es valorar el resultado que para las economías personales de los jubilados y pensionados arroja la aplicación de la normativa cuestionada. Basta efectuar una comparación preliminar entre los sistemas de movilidad que tienen por base la evolución de las remuneraciones del personal en actividad del Banco Provincia (sea el previsto en los arts. 54 y 57 de la ley 13.364 -texto según ley 13.873- o el contemplado en los arts. 42 y 47 del proyecto de ley impulsado por el poder ejecutivo mediante mensaje n°3985) y el determinado por el art. 41 de la ley 15.008.

Al mes de diciembre de 2022, la reducción derivada del cotejo efectuado entre el haber que hubiera percibido el jubilado del sistema en cuestión de no aplicarse el régimen de movilidad habilitado en el art. 41 de la ley, y aquel que efectivamente la Caja ha reconocido y abonado ronda el 30%.



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

VI.7. *La posición de la Procuración General.* Al emitir sus dictámenes en una serie de causas individuales (v.gr., e.o., I. 75.230, "Busquets y otros"; I. 75.228, "Puente y otros"; I. 75.222, "Iribarne y otros"; I. 75.227, "Cebey y otros"; 75.224, "Van Morlegan y otros"; I. 75.229, "Domínguez y otros" e I. 75.223, "Tripicchio"), la Procuración General -en atención a los criterios rectores de interpretación establecidos por la Corte Suprema-, emitió opinión acerca de la constitucionalidad de algunas de las determinaciones incluidas en la legislación controvertida en estos expedientes.

Manifestó no albergar dudas en cuanto a que la sanción del art. 41 de la ley 15.008 contrariaba los postulados constitucionales aplicables, desde que vino a consagrar una disposición regresiva, que afecta los derechos de los jubilados de la Caja del Banco de la Provincia conferidos bajo una legislación anterior.

Tras sostener que las restricciones legales a la garantía de movilidad jubilatoria no pueden traspasar ciertos límites de modo tal que impliquen un desequilibrio de la razonable proporción que debe existir entre las situaciones de actividad y pasividad y que no deben afectar el nivel de vida del beneficiario en forma confiscatoria o injustamente desproporcionada, concluyó que correspondería declarar la inaplicabilidad del art. 41 de la ley 15.008, ante el incumplimiento de lo dispuesto en los arts. 39 inc. 3 de la Constitución provincial; 14 bis y 75 incs. 22 y 23 de la Constitución nacional; 26 de la Convención Americana sobre Derechos



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

Humanos; 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como medida legislativa opuesta a la realización progresiva del derecho a la seguridad social.

VI.8. *De nuevo sobre el reconocimiento efectuado por las autoridades de la Provincia acerca de la conculcación del derecho a la garantía constitucional de la movilidad de las prestaciones previsionales de los jubilados y pensionados de la Caja del Banco.* Finalmente, singulariza, prefigura y corrobora el cuadro de verosimilitud del derecho alegado por quienes impugnan la ley 15.008 el reconocimiento que, respecto de la conculcación del derecho a la movilidad previsional surge de lo manifestado por la representación legal de la Provincia en este proceso (Asesoría General de Gobierno), como por el propio Gobernador provincial.

Estas admisiones obran en el informe circunstanciado sobre el resultado de la "Mesa de Diálogo" (presentación conjunta de la Asesoría y de la Asociación Bancaria del 15-VI-2021), en la denuncia como hecho nuevo (también realizada juntamente con la referida Asociación) del acuerdo, en las expresiones del señor Asesor General de Gobierno en la audiencia ante esta Corte de 25-X-2022 y, por cierto también, nutren de sentido al mensaje n°3985 mediante el cual el Poder Ejecutivo remitiera el proyecto de ley consensuado por el cual se promueve un nuevo régimen para la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco Provincia.

La postura reflejada en todos esos documentos



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

desanda y revierte en gran medida los argumentos esbozados por la accionada en la contestación de la demanda y coadyuvan a postular la procedencia prima facie de la pretensión entablada.

VI.9. *Corolario sobre la apariencia de buen derecho de los reclamos incoados en los procesos colectivos en juzgamiento.* En síntesis, los elementos precedentemente detallados suman factores de peso para tener por configurada la verosimilitud *prima facie* de la impugnación a las normas relativas a la movilidad y determinación del haber, en la forma en que más adelante se precisará, en salvaguarda de derechos de protección especial por su carácter alimentario, correspondiente a un grupo vulnerable como el de los adultos mayores.

Al solo efecto de subrayar algunos de esos factores, vale destacar que en la especie convergen: i] el mecanismo de actualización de haberes que en sí es objetable por cuanto deja en manos de una autoridad ajena a la provincial su absoluta determinación, enajenando la competencia legislativa de la Provincia y desentendiéndose del carácter sustitutivo de las prestaciones respecto de la remuneración en actividad; ii] la aplicación de ese mecanismo produjo una detracción en la cuantía del haber final de los jubilados o pensionados de la Caja del Banco, correspondiente a diciembre de 2022, de alrededor del 30%; iii] la merma acumulada desde la entrada en vigencia de la ley 15.008 (enero de 2018) a diciembre de 2022, se ubica por encima del 40%; iv] la menor cuantía de las prestaciones ha continuado y se ha agravado por las reformas introducidas



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

en el orden nacional a partir de 2019, lo que evidencia *prima facie* la ruptura de la relación proporcional entre la remuneración de los activos del Banco y los haberes de los pasivos; v] las expresiones en favor de la necesidad de restablecer los derechos de los jubilados afectados por la ley 15.008, emanadas de la Procuración General, como del Asesor General de Gobierno, han coincidido en objetar la movilidad diseñada por aquella normativa.

VII.1. *Carácter alimentario de los bienes jurídicos comprometidos en el presente litigio.* La índole alimentaria de los derechos reclamados es una de las características salientes de este proceso. Da cuenta de una especie de situaciones subjetivas cuya tutela en el ordenamiento amerita una especial y mayor intensidad.

Como lo destaca la Corte nacional, la prestación previsional sustituye el ingreso que tenía el peticionario como consecuencia de su labor (CSJN Fallos: 289:430; 292:447; 293:26; 294:83, e.o.), de modo que el nivel de vida asegurado por la jubilación debe guardar una relación justa y razonable con el que le brindaban al trabajador y a su núcleo familiar las remuneraciones que venía recibiendo y que definían la cuantía de sus aportes. La custodia y protección de esa proporcionalidad entre los haberes de pasividad y de actividad ha de ser puesta a especial resguardo (CSJN Fallos: 279:389; 300:84; 305:2126; 328:1602; 332:1914; 341:1924, e.o.). Por ello, la tutela judicial del jubilado o pensionado frente a una alteración en las condiciones de otorgamiento de su beneficio que, en un examen liminar luce desproporcionada en su cuantía y, a la par,



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

evidencia una pronunciada desnaturalización de las bases relacionales de la movilidad, debe ser efectiva como lo impone el art. 15 de la Constitución de la Provincia (cfr. tb. arts. 3 inc. "n" y 31 del Anexo I a la ley 27.360, Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores)

Advierte la Corte Suprema de Justicia de la Nación, sobre todo en tiempos de crisis, "la actualidad de los derechos sociales cobra su máximo significado" (CSJN Fallos: 341:1924). En ellos "deben profundizarse las respuestas institucionales en favor de los grupos más débiles", lo cual coincide con lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en la Observación General N°19, relativa a los derechos de la Seguridad Social (conf. fallo cit., consid. 26).

VII.2. *Desconocimiento de la proporcionalidad.* Según se ha visto, la aplicación del índice para el cálculo de la actualización de los emolumentos previsto en la ley 27.426, como la de la serie de normas nacionales posteriores, ha generado una brecha extremadamente pronunciada respecto al método de actualización que le hubiese correspondido a los jubilados y pensionados de la Caja en función del régimen anterior a la sanción de la ley 15.008.

Los datos numéricos, elocuentes, terminan por corroborar la "diferencia significativa" mencionada en el voto de minoría del precedente I. 75.111, "Macchi", a los fines de valorar la concurrencia y el cumplimiento del peligro en la demora.



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

VII.3. *Carácter estructural -no transitorio- de la normativa cuestionada.* Las modificaciones dispuestas por el art. 41 de la ley 15.008 no han sido concebidas ni plasmadas con las notas de transitoriedad propias de una medida de limitación en el ejercicio de derechos por razones de emergencia, sino como una restricción estructural.

Provocan una limitación permanente o con vocación de perdurabilidad.

En tales condiciones, ante un reclamo verosímil, el despacho precautorio se erige en la herramienta idónea para atenuar la afectación al núcleo esencial del derecho a las prestaciones móviles de los jubilados y pensionados de la Caja del Banco, en correspondencia con el reconocimiento del propósito compensador inherente al beneficio previsional.

VII.4. *Inaplicabilidad de las nuevas pautas sobre determinación del haber respecto de beneficios ya otorgados.* De otro lado, en vista del agravio relacionado con la aplicación de los arts. 39 y 42 de la ley 15.008 -que fijan el porcentaje del haber inicial-, respecto de las jubilaciones y pensiones que ya fueran discernidas bajo un régimen anterior, cabe extender la tutela precautoria a esas normas. Ello en la medida en que se pretendiere o se practicare la aplicación de tal precepto, dada la afectación regresiva de derechos adquiridos que ello a primera vista supondría (conf. arts. 17, Const. nac.; 39 inc. 3, Const. prov.), en razón del porcentual al que los afiliados accedieran al serles otorgada la prestación jubilatoria o pensionaria de



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

origen.

VIII. *La medida cautelar que procede en el caso.* Los elementos de juicio expuestos tornan necesaria la adopción de una cautelar apropiada a la índole del asunto, sin que ello afecte el interés público comprometido.

VIII.1. El otorgamiento de la medida no causa una grave afectación al interés público. En el caso diversas razones persuaden sobre la eficacia de los recaudos adoptados para evitar una afectación grave al señalado interés; así: i] el reconocimiento de la movilidad ha de ordenarse con efectos hacia el futuro; esto es, sin retroacción o proyección *ex tunc*; ii] dicho reconocimiento no se identificará -ha de ser menor- en un ciento por ciento (100%) con lo que correspondería abonarse a cada beneficiario si no se hubiera sancionado la ley 15.008; iii] las pretensiones articuladas revisten una inequívoca índole colectiva, base sobre la cual se ha estructurado el conflicto a dirimir y que determina la proyección subjetiva de la medida; iv] el reconocimiento cautelar se conferirá e implementará en un modo secuencial y progresivo, priorizando la mayor edad, discapacidad o grave enfermedad de los beneficiarios; v] el hecho de no suspender el art. 23 de la ley 15.008 permite contar con recursos de los que prescindía el proyecto de ley (que propiciaba reducir la edad jubilatoria de las mujeres afiliadas al sistema; art. 26 proyecto PE-10/21-22); vi] a la vez, esa misma determinación mantiene el número de treinta y cinco años de servicio para acceder a la jubilación ordinaria; vii]



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

a todo ello, que reviste la mayor importancia, se agrega el hecho de que la cuantía de la prestación acordada en la presente cautelar no solo no excederá en su cuantía la que hubiera correspondido según el régimen legal previo a la ley 15.008, sino que tampoco arrojará un monto superior al que hubiera demandado la puesta en vigor del proyecto de ley preparado por el poder ejecutivo y aplicado su art. 47.

VIII.2. Actuación y manifestaciones de las autoridades provinciales. En tal sentido, como la imprevisión de las máximas autoridades de la Provincia al momento de promover la señalada reforma legislativa no puede presumirse, y toda vez que en diferentes oportunidades y en actuaciones relevantes, como las ya reseñadas, han manifestado -sin refutación- una clara su posición sobre los temas en debate, debe colegirse que la referida iniciativa ha consultado y cuenta con bases de sostenibilidad necesarias para que el reconocimiento previsto no perjudique gravemente el interés público comprometido en el caso.

VIII.2.a. Lo dicho resulta confirmado por diversas manifestaciones de los funcionarios que participaron en la audiencia celebrada el 25-X-2022, ya referidas (v. la intervención del Asesor General de Gobierno en orden a la sustentabilidad del sistema, los comentarios ratificatorios expuestos en el mismo acto por el Presidente de la Caja del Banco Provincia, por el Presidente del Banco y las manifestaciones de la Subsecretaria Técnica, Administrativa y Legal del Ministerio de Hacienda y Finanzas, al ser consultada



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

sobre el punto). En la audiencia celebrada el 14-XI-2022 el Presidente de la Caja expuso cálculos proyectados, comparando los efectos que se derivarían de la aplicación de las leyes 13.364, 15.008 y del proyecto de ley elevado mediante mensaje del Poder Ejecutivo n°3985, destacando que estos últimos traen una clara disminución del déficit, con curvas en las que el proyecto supone una mejora mayor en una etapa inicial, la ley 15.008 en el mediano plazo, para alcanzar valores similares en el largo plazo.

VIII.2.b. Acentúa la corrección del corolario anterior en orden a la inexistencia de afectación severa al interés público, la posición asumida por Fiscalía de Estado. Por mucho que en los litigios originarios de inconstitucionalidad no asume la defensa de la validez de las normas impugnadas -pues ella es confiada a la Asesoría General de Gobierno (conf. arts. 686 inc. 1, CPCC y 34, ley 15.164)- no hay duda de su desempeño en protección del patrimonio de la Provincia (art. 155, Const. prov.). Con conocimiento del conflicto, de la iniciativa gubernamental y tras haber participado de las reuniones que se celebraran durante 2021 -conforme lo manifestado en la audiencia antedicha-, el referido organismo de la Constitución en modo alguno señaló una posible afectación o compromiso al patrimonio estatal.

VIII.2.c. Y robustece todavía más el núcleo de las conclusiones en que se afinca en este pronunciamiento, la circunstancia de que los sectores concernidos por el sistema jubilatorio regulado por la cuestionada ley 15.008, en su hora prestaron conformidad



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

a un diseño legal diferente que, aparte de reconocer derechos, tenía previsto incrementar las fuentes de financiamiento.

Protagonistas de esta causa, propusieron y convinieron aumentar aportes y contribuciones, lo que fue volcado en el proyecto de ley de reformas tantas veces comentado. Su compromiso fue ratificado ante esta Suprema Corte en las audiencias desarrolladas a fines del año pasado. Al Banco se le asignaba una importante contribución (hasta el 21%, art. 13 inc. "b"), más una adicional del 7% y otra sobre la base de sus utilidades a fin de atender el déficit de la Caja (arts. 15 y 14, respectivamente), y al Estado provincial la participación mediante partidas del presupuesto (art. 13 inc. "j"). Los trabajadores y los pasivos tendrían que efectuar aportaciones significativas (hasta el 16% y el 12%, respectivamente, arts. 13, 14, 15, del proyecto de ley consensuado con el Poder Ejecutivo) destacándose que a los nuevos empleados de la institución se les fija un aporte del 19% (art. 44).

VIII.2.d. Todas estas constancias de la causa allanan el camino de esta decisión, pues revelan una serie de admisiones esenciales sobre los principales puntos en conflicto (arg. causa A. 71.230, "Gutiérrez", sent. de 15-VII-2015).

VIII.3. *Pérdida del estado parlamentario del proyecto de ley mensaje N° 3985 del Poder Ejecutivo.* Si bien no impide renovar el tratamiento futuro de la cuestión por medio de otro proyecto de ley, el hecho de que el presentado tras el entendimiento gestado en la



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

"Mesa de Diálogo" ya comentada haya perdido estado parlamentario contribuye a agravar el cuadro de situación, pues revela desacuerdos que han impedido arribar a una solución legislativa que atienda adecuadamente a la problemática suscitada a raíz del contenido de algunos preceptos de la ley 15.008. Por cierto, la dificultad para concretar tales acuerdos políticos no puede ser invocada indefinidamente como causal justificante (doctr. CSJN Fallos 337:1263, cons. 4to. y 342:2236, cons. 6to.).

VIII.4. *Inaplicabilidad del art. 70 de la ley 15.394.* Las razones hasta aquí desarrolladas, que fundamentan la falta de afectación grave del interés público, así como el carácter cautelar de la presente decisión y el escalonamiento progresivo de sus determinaciones materiales, a más de la índole de los derechos verosímilmente afectados, definen la inaplicabilidad del art. 70 de la ley 15.394, circunstancia que torna inoficioso [y exime a esta Suprema Corte de] pronunciarse sobre su constitucionalidad.

IX. *Síntesis: procedencia y objeto de la medida cautelar a otorgarse.* Las extraordinarias peculiaridades que se presentan en este expediente conducen a una solución de especie.

Dado el lapso trascurrido desde la incoación de estos litigios, el resultado negativo de las gestiones de diálogo promovidas por esta Corte y la pérdida de estado parlamentario de la iniciativa de reformas antes comentada, se impone emitir un mandato jurisdiccional



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

precautorio, de carácter colectivo y complejo, que a la vez que acoja parcialmente los reclamos articulados, pondere las implicaciones emergentes de la magnitud del alcance subjetivo de la medida y tenga presente la existencia de la multiplicidad de variables legítimamente admisibles para superar el cuadro de gravamen *prima facie* causado a partir de la aplicación de la ley 15.008, bajo el respeto a los principios constitucionales implicados, cuya definición final compete al Legislador.

IX.1. Su objeto consiste, en primer término, en la suspensión de la aplicación de los arts. 39, 41 y 42 de la ley 15.008 (y de todas las normas nacionales aplicables por parte de la Caja previsional del personal del Banco en materia de actualización de haberes), en favor de sus afiliados pasivos que no hubieran sido beneficiados por una medida judicial de tutela previa al dictado de la presente resolución y que hubieran accedido al beneficio previsional con arreglo a alguna de las leyes anteriores a la impugnada en esta causa.

IX.2. En segundo término, ha de reconocerse un haber provisional equivalente a un porcentaje de aquel que los beneficiarios del sistema hubieran percibido de no haberse dictado la ley 15.008, con la progresividad más adelante precisada en la parte dispositiva.

La prestación material objeto de esta cautelar difiere de las pretendidas por las entidades actoras en sus reclamos de fondo, aunque guarda una razonable equivalencia con ellas (conf. art. 232, CPCCN; CSJN Fallos: 316:1833; 327:2490; *in re* causa M. 641. XLVII. RHE, "Márquez", sent. de 20-VIII-2014). Es también menor



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

que lo que hubiera podido resultar de haberse aprobado el proyecto de ley en su hora promovido por el Poder Ejecutivo.

IX.3. La tutela aquí provista se fundamenta en la verificación *prima facie* de un menoscabo en los derechos de jubilados y pensionados de la Caja del Banco Provincia, de magnitud apreciable y creciente desde el cambio normativo habido. Una "diferencia significativa" en los haberes que hunde sus raíces en el reemplazo del régimen de movilidad preexistente por el contemplado en el art. 41 de la ley 15.008.

IX.4. Tal cual se ha afirmado, compete al legislador la definición de un régimen adecuado de actualización de los haberes y, en términos más amplios, el ordenamiento que regule el sistema (esto es, el diseño de todo lo relativo a la cobertura, a los requisitos de acceso, a la extensión de los derechos previsionales, así como a una serie de factores clave, v.gr.: el financiamiento, el impacto de las nuevas tecnologías en la prestación de los servicios financieros y por añadidura sobre la evolución de la relación de activos y pasivos [actualmente cercana al 0,7], el déficit de la Caja y el resguardo del cometido esencialmente sustitutivo de las prestaciones previsionales, e.o.).

Y -se insiste- aquel órgano del Estado goza de un vasto margen regulatorio. Puede acudir a diversas opciones para afrontar la problemática. Le es dable discernir y consagrar en una ley sobre la materia una serie de determinaciones, algunas de las cuales escapan a la vía jurisdiccional (v.gr., en orden a los instrumentos



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

necesarios para mejorar el perfil financiero de la Caja; por ejemplo, mediante el incremento de los aportes de activos y pasivos o de las contribuciones del Banco, como se establecía en el ya recordado proyecto de ley, v. supra IV.4.C y VIII.2.c.).

Como es lógico, en su condición de poder constituido, el Legislador se halla sujeto a la norma suprema. Mas, establecida esta subordinación, despliega sus competencias con amplio arbitrio, a los fines de la configuración social. La circunstancia de que el ejercicio de esas atribuciones deba adecuarse a la Constitución y no sea inmune al control judicial (arts. 1, 15, 57, 161 inc. 1 y concs., Const. prov.), dista de hacer de la juridicidad supralegal una atadura disfuncional que restringe todo cambio o evita la innovación. Por el contrario, la sitúa enmarcando las grandes pautas materiales informadoras de los derechos, las garantías y las libertades básicas, así como de las que definen las competencias y los cauces procesales necesarios para desarrollar con racionalidad las políticas públicas, significadamente, aquellas que el legislador debe desempeñar, como artífice del debate plural, en representación de la soberanía del pueblo.

IX.5. Urge pues exhortar a la Honorable Legislatura para que asigne prioridad a sus esfuerzos orientados a la búsqueda de los acuerdos necesarios para arribar en el año parlamentario en curso a una solución legislativa sustentable y compatible con el ordenamiento constitucional, conforme los principios que se derivan de la presente



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

IX.6. Ahora bien, en el ínterin, la tutela jurisdiccional debe comenzar a surtir efectos para evitar el agravamiento de una afectación que aparecería objetivamente configurada; protección que, en principio, ha de regir hasta el momento que se determine en la sentencia definitiva o hasta la sanción y entrada en vigencia de una reforma legislativa de los aspectos controversiales de la ley 15.008. Ello, de un lado, conforme a la progresión señalada más adelante y, de otro, sin perjuicio del seguimiento del estado de situación existente y de los factores relevantes como los arriba indicados que la informan, cuya alteración sustancial podría dar lugar a la aplicación de los arts. 202 a 204 del Código Procesal Civil y Comercial.

IX.7. Es cierto que los haberes correspondientes al régimen bajo examen distan de ser exiguos o de mera subsistencia. Esto resulta (al menos, del cotejo de tales retribuciones con las reconocidas en otros sistemas) como consecuencia, en lo esencial, de los niveles salariales del personal en actividad.

Mas también lo es que al implantarse una nueva modalidad regulatoria disruptiva en materia de actualización de los haberes, desligarlos de la evolución de los sueldos de los activos (conf. art. 41, ley 15.008) y aplicársela a quienes accedieron a sus beneficios bajo otra normativa diferente, la primaria funcionalidad sustitutiva de la prestación de la seguridad social en el plano conceptual en principio experimenta una severa distorsión. Y, en el cuantitativo, no sobreabunda recordar una vez más que en el cuatrienio inmediato



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

posterior a la entrada en vigor de la normativa controvertida, se ha producido una merma en los haberes jubilatorios, que, en la liquidación de los emolumentos del mes de diciembre de 2022, es del orden del 30% y acumulativamente supera el 40%. Y todo indica que esa diferencia ha de incrementarse, supuesta la continuidad de la consolidada línea de política salarial aplicable al personal de la entidad bancaria.

X. *Aplicabilidad del inc. "j" del art. 21 de la ley 13.364.* Con el fin de sustentar las determinaciones adoptadas en cuanto al reconocimiento del derecho a la movilidad previsional, y teniendo en cuenta que los recursos previstos en la legislación cuestionada para financiar el sistema pueden ser insuficientes (arts. 11 y 12, ley 15.008), corresponde suspender la cláusula derogatoria del art. 57 de dicha ley, al efecto de hacer factible, llegado el caso, la aplicabilidad del aludido inc. "j" del art. 21 de la ley 13.364 (art. 40, Const. prov.; CSJN Fallos: 336:760, consid. 42; 338:1216, consid. 34; 344:3636, consid. 19.7; doctr. causa I. 72.669, "Picorelli", resol. de 24-IX-2014).

XI. *Integración del Directorio.* En otro orden de ideas, el pedido de la "Asamblea Permanente" de suspensión de arts. 4 y 5 de la ley 15.008 relacionados con la integración del Directorio de la Caja, no puede ser de recibo. En esencia, se denuncia la regresividad de la reforma, en tanto afirma que limita a su mínima expresión la participación de los afiliados en la administración de la Caja, con un reforzamiento de su dependencia política y administrativa al Estado



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

provincial, transformando su naturaleza pública no estatal en un órgano estatal.

Por empezar, la solicitud carece de suficiente desarrollo argumental para fundar los recaudos de procedencia de la suspensión cautelar de tales preceptos, lo que basta para su desestimación.

Dos razones adicionales concurren para fundar su rechazo. Por un lado, en punto a la naturaleza jurídica de la Caja definida en el art. 1 como "entidad autárquica de derecho público con autonomía económica y financiera", cabe advertir que dicha norma no ha sido objeto de impugnación, lo que impide todo pronunciamiento. Por el otro, en orden a la composición del Directorio, vale recordar que la anterior ley 13.364 establecía que estaría integrado por un Presidente, ocho vocales titulares y ocho suplentes (dos de los cuales eran designados por los afiliados jubilados y pensionados, en elección directa); en cambio, la ley 15.008 ha circunscripto dicha composición a sólo tres miembros titulares (con sus correspondientes suplentes): el Presidente, un integrante del Directorio del Banco de la Provincia y un representante de los afiliados, que se designará por éstos en elección directa. Dichas determinaciones fueron asumidas por el legislador en ejercicio de la competencia que le atribuye la parte final del segundo párrafo del art. 40 de la Constitución provincial: "El sistema de seguridad social para los agentes públicos estará a cargo de entidades con autonomía económica y financiera administradas por la Provincia con participación en las mismas de



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

representantes de los afiliados conforme lo establezca la ley". A tenor de esta cláusula constitucional, se ha regulado por ley la participación de los afiliados en el Directorio de las entidades. De tal forma, deviene aplicable la doctrina de esta Corte según la cual "aunque la determinación del alcance de las aludidas atribuciones reglamentarias conferidas por el constituyente al legislador excede el análisis propio de este estadio procesal, su existencia resulta suficiente para poner en crisis la apariencia de buen derecho invocada" (doctr. causas I. 71.624, "Gigante", resol. de 19-XII-2012; I. 72.506, "Colegio de Magistrados", resol. de 16-VIII-2017).

XII. *En suma:* entre otros reparos de que es objeto en estos litigios la ley 15.008, el gravamen que verosímilmente su aplicación provoca tiene como epicentro el cambio adverso en el régimen de movilidad de los haberes. Las constancias de la causa, examinadas en fase y desde la mirada cautelar en principio denotan que el art. 41 de aquella ley habría contribuido a desarticular las bases que deben estructurar, como garantía a los jubilados y pensionados, la evolución de sus haberes.

Como telón de fondo refulge la gravedad de un menoscabo *prima facie* configurado a los derechos de un considerable grupo de personas a quienes el tiempo apremia con perturbadora densidad. En el expediente no escasean los elementos de juicio en tal sentido. Los hay en abundancia; y permiten tener por reunidos los presupuestos relativos a la apariencia de buen derecho, al peligro en la demora y, complementariamente, a la no



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

afectación grave al interés público.

Por ende, con el alcance precisado en la parte dispositiva, procede acoger parcialmente las peticiones cautelares formuladas y expedir unos mandatos puntuales (así, la suspensión del cuestionado art. 41, de consuno con otras medidas suspensivas y prestacionales prudencialmente discernidas para asegurar de forma provisional el objeto de la sentencia de mérito a dictarse; arts. 18, Const. nac.; 15, Const. prov.; 230, 232 y concs., CPCC) y evitar perjuicios de difícil reparación ulterior.

Ello, sin perjuicio de la inmediata comunicación y reenvío a la Legislatura, en atención a la materia controvertida, toda vez que le incumbe definir los pormenores y escoger las alternativas más adecuadas y sostenibles, de modo de contribuir a dar seguridad jurídica por medio del dictado de una ley que, en definitiva, regule con arreglo a la Constitución los aspectos conflictivos del asunto debatido en autos.

Por ello, propongo que se decida:

I. Hacer lugar a la medida cautelar, disponiendo que, a partir del 1 de junio de 2023 y hasta la fecha que se determine en la sentencia definitiva, la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires suspenda la aplicación de los arts. 39, 41 y 42 de la ley 15.008 en relación a sus a filiados pasivos que no hubiesen sido beneficiados por una medida precautoria previa al dictado de la presente resolución y que hubieran accedido al beneficio al amparo de las leyes 5.678, 11.322, 11.761 o



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

13.364 (arts. 230, 232 y conchs., CPCC), con el alcance expuesto en los apartados siguientes.

II. Tomando como base de cálculo de los haberes con movilidad el cien por ciento (100%) de la cuantía de la prestación previsional por todo concepto que hubiera correspondido por aplicación de la ley 13.364 de no haberse dictado la ley 15.008, la Caja deberá liquidar provisionalmente, a los jubilados y pensionados referidos en el punto I anterior, los porcentajes incrementales en función de la edad con la progresión y según los períodos asignados conforme el detalle que sigue:

Beneficiarios	junio 2023	septiembre 2023	diciembre 2023	marzo 2024
>75 o equiparados	86%	86%	86%	86%
>70 y <75	80%	86%	86%	86%
>65 y <70	78%	80%	86%	86%
<65	76%	78%	80%	86%

III. A los fines de la tutela conferida en los términos señalados en el primer lugar del cuadro anterior, cabe "equiparar" a los jubilados o pensionados de setenta y cinco años o más de edad a la fecha de otorgamiento de la presente resolución, a aquellos que estuvieran discapacitados o padecieran de una enfermedad grave. La Caja deberá cumplir esta medida sobre la base de la información con la que disponga, sin necesidad de un requerimiento de parte. Si existieran circunstancias relevantes ajenas a su conocimiento, el ente que ha incoado el proceso colectivo o bien el jubilado o



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

pensionado en particular deberán formular una presentación ante la Caja, haciéndolas saber, adjuntando las pruebas que las acrediten.

IV. Disponer la suspensión de los efectos del art. 57 de la ley 15.008, a los fines de restablecer la vigencia del inc. "j" del art. 21 de la ley 13.364 (art. 40, Const. prov.; CSJN Fallos: 336:760, 338:1216, 344:3636; doct. causa, I. 72.669, "Picorelli", resol. de 24-IX-2014) y de los demás preceptos de esa normativa en cuanto sean necesarios para garantizar la eficacia de la presente decisión.

V. Establecer que los efectos de lo resuelto en los apartados anteriores se extenderán hasta la fecha que se determine en la sentencia de mérito, o bien en su caso hasta la entrada en vigencia de la normativa referida en el apartado VIII de la presente, lo que ocurriere antes.

VI. La medida cautelar será efectiva, en los términos del art. 232 del Código Procesal Civil y Comercial, previa caución juratoria de las entidades peticionarias de responder por los daños que pudieran ocasionar a la demandada en caso de haber solicitado la medida sin derecho (arts. 199 y concs., CPCC) y sin perjuicio de lo dispuesto en los arts. 202 a 204 del Código citado.

VII. Desestimar la solicitud de suspensión de los arts. 4 y 5 de la ley 15.008 efectuada por la "Asamblea Permanente".

VIII. Exhortar a la Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires a comprometer sus esfuerzos a fin de alcanzar los acuerdos necesarios para arribar en



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

el año parlamentario en curso a una solución legislativa sustentable y compatible con el ordenamiento constitucional, conforme a los principios de la presente.

Así lo voto.

La Señora Jueza doctora **Kogan** y los señores jueces doctores **Torres** y **Genoud**, votaron en el mismo sentido.

Por ello, la Suprema Corte de Justicia

RESUELVE:

I. Hacer lugar a la medida cautelar, disponiendo que, a partir del 1 de junio de 2023 y hasta la fecha que se determine en la sentencia definitiva, la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires suspenda la aplicación de los arts. 39, 41 y 42 de la ley 15.008 en relación a sus a filiados pasivos que no hubiesen sido beneficiados por una medida precautoria previa al dictado de la presente resolución y que hubieran accedido al beneficio al amparo de las leyes 5.678, 11.322, 11.761 o 13.364 (arts. 230, 232 y concs., CPCC), con el alcance expuesto en los apartados siguientes.

II. Tomando como base de cálculo de los haberes con movilidad el cien por ciento (100%) de la cuantía de la prestación previsional por todo concepto que hubiera correspondido por aplicación de la ley 13.364 de no haberse dictado la ley 15.008, la Caja deberá liquidar provisionalmente, a los jubilados y pensionados referidos en el punto I anterior, los porcentajes incrementales en función de la edad con la progresión y según los períodos



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132

asignados conforme el detalle que sigue:

Beneficiarios	junio 2023	septiembre 2023	diciembre 2023	marzo 2024
>75 o equiparados	86%	86%	86%	86%
>70 y <75	80%	86%	86%	86%
>65 y <70	78%	80%	86%	86%
<65	76%	78%	80%	86%

III. A los fines de la tutela conferida en los términos señalados en el primer lugar del cuadro anterior, cabe "equiparar" a los jubilados o pensionados de setenta y cinco años o más de edad a la fecha de otorgamiento de la presente resolución, a aquellos que estuvieran discapacitados o padecieran de una enfermedad grave. La Caja deberá cumplir esta medida sobre la base de la información con la que disponga, sin necesidad de un requerimiento de parte. Si existieran circunstancias relevantes ajenas a su conocimiento, el ente que ha incoado el proceso colectivo o bien el jubilado o pensionado en particular deberán formular una presentación ante la Caja, haciéndolas saber, adjuntando las pruebas que las acrediten.

IV. Disponer la suspensión de los efectos del art. 57 de la ley 15.008, a los fines de restablecer la vigencia del inc. "j" del art. 21 de la ley 13.364 (art. 40, Const. prov.; CSJN Fallos: 336:760, 338:1216, 344:3636; doct. causa, I. 72.669, "Picorelli", resol. de 24-IX-2014) y de los demás preceptos de esa normativa en cuanto sean necesarios para garantizar la eficacia de la



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-75132

presente decisión.

V. Establecer que los efectos de lo resuelto en los apartados anteriores se extenderán hasta la fecha que se determine en la sentencia de mérito, o bien en su caso hasta la entrada en vigencia de la normativa referida en el apartado VIII de la presente, lo que ocurriere antes.

VI. La medida cautelar será efectiva, en los términos del art. 232 del Código Procesal Civil y Comercial, previa caución juratoria de las entidades peticionarias de responder por los daños que pudieran ocasionar a la demandada en caso de haber solicitado la medida sin derecho (arts. 199 y concs., CPCC) y sin perjuicio de lo dispuesto en los arts. 202 a 204 del Código citado.

VII. Desestimar la solicitud de suspensión de los arts. 4 y 5 de la ley 15.008 efectuada por la "Asamblea Permanente".

VIII. Exhortar a la Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires a comprometer sus esfuerzos a fin de alcanzar los acuerdos necesarios para arribar en el año parlamentario en curso a una solución legislativa sustentable y compatible con el ordenamiento constitucional, conforme a los principios de la presente.

Regístrese, notifíquese de oficio y por medios electrónicos a las partes y comuníquese a los presidentes de ambas Cámaras de la Legislatura y al Presidente del Banco de la Provincia de Buenos Aires (conf. art. 1 acápite 3 "c", resol. Presidencia SCBA 10/20 y resol. SCBA 921/21).



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-75132



Suscripto y registrado por el actuario, en la ciudad de La Plata, en la fecha indicada en la constancia de su firma digital (Ac.SCBA 3971/20).

REFERENCIAS:

Funcionario Firmante: 10/03/2023 19:04:38 - TORRES Sergio Gabriel - JUEZ

Funcionario Firmante: 13/03/2023 09:40:34 - GENOUD Luis Esteban - JUEZ

Funcionario Firmante: 13/03/2023 13:28:37 - KOGAN Hilda - JUEZA

Funcionario Firmante: 14/03/2023 11:15:13 - SORIA Daniel Fernando - JUEZ

Funcionario Firmante: 14/03/2023 11:25:04 - MARTIARENA Juan José - SECRETARIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA



241800290004164855

SECRETARIA DE DEMANDAS ORIGINARIAS - SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

NO CONTIENE ARCHIVOS ADJUNTOS

Registrado en REGISTRO DE RESOLUCIONES DE SUPREMA CORTE el 14/03/2023 11:25:32 hs. bajo el número RR-105-2023 por DO\jmartiarena.