

PROMOVEMOS ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD (ADI)

Señor/a Juez/a Federal:

ROBERTO ANTONIO RUIZ (DNI: 10.468.628-CUIL 20-10468628-2) con domicilio en la calle Carlos Calvo 3801 piso 2 depto. A de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por derecho propio y en mi carácter de jubilado (Beneficio nº 15-0-9808063-0-8) y **MARÍA LAURA GOMEZ** (DNI: 3.776.478- CUIL 27-3776478-2) con domicilio en la calle Yerbal 4843 PB depto. 4 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por derecho propio y en mi carácter de pensionada (Beneficio Nº 11-5-9182560-0), constituyendo domicilio procesal en la calle Juana Manso 1965 piso 13 depto. 5 (Torre Adán) Torres Link (Puerto Madero) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el patrocinio letrado *pro bono* de los Doctores Andrés Gil Domínguez (CPACF T 52 F 101) y Eugenio Luis Semino (CPACF T 13 F 284) y domicilio electrónico en **20202406700** nos presentamos y decimos:

I. Objeto.

Que venimos a promover acción declarativa de inconstitucionalidad (ADI) en los términos previstos por los artículos 322 y 498 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación contra el Estado Nacional respecto del Decreto 782/2024 publicado en el Boletín Oficial del 2 de septiembre de 2024 mediante el cual el Poder Ejecutivo Nacional observó (veto) en su totalidad el proyecto de ley registrado bajo el N° 27.756 por conculcar dicha norma el derecho a la

seguridad social respecto de la movilidad y compensación de las prestaciones jubilatorias (artículo 14 “bis” de la Constitución argentina, art. 9 de Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales y art. 17 de la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores), el principio de razonabilidad (artículo 28 de la Constitución argentina), el principio de progresividad y no regresividad del sistema de derechos (artículo 75 inciso 22 de la Constitución argentina) y la tutela efectiva de los derechos mediante acciones legislativas afirmativas en la condición de integrantes de un grupo –los jubilados y las jubiladas- histórica y estructuralmente desaventajado y sometido a una situación de discriminación estructural (art. 75 inciso 23 de la Constitución argentina).

Consecuentemente, la decisión jurisdiccional que haga lugar a la pretensión promovida deberá declarar la inconstitucionalidad e inconvencionalidad del Decreto 782/2024, y consecuentemente, ordenar al Poder Ejecutivo Nacional que promulgue el proyecto de ley registrado bajo el N° 27.756 y lo mande a publicar en el Boletín Oficial.

II. Procedencia de la acción declarativa de inconstitucionalidad.

En el orden federal la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia tomando como base legal el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial, diseñó los contornos de la acción declarativa de inconstitucionalidad, entre los cuales se destacan los siguientes; a) afectación del ejercicio de un derecho que puede derivarse de un contexto normativo o administrativo, b) que un peticionario puede tener legítimo interés en esclarecer de forma inmediata

sin estar obligado a propiciar o soportar un acto administrativo que concrete su agravio, o bien, b) la exigencia de una exteriorización concreta por parte del órgano estadual respectivo (denominado “acto en ciernes”).¹

En el presente caso, ambos requisitos se encuentran reunidos. El Decreto 782/2024 viola el principio de progresividad y no regresividad del derecho fundamental y humano a la seguridad social respecto de la movilidad y compensación de las prestaciones jubilatorias. El Decreto 782/2024 se encuentra vigente impidiendo la promulgación del proyecto de la ley 27.756.

III. El Decreto 274/2024 y el proyecto de ley 27.756 como términos de comparación progresiva y no regresiva.

III.1 Mediante el dictado del decreto de necesidad y urgencia 274/2024, el Poder Ejecutivo Nacional ejerciendo potestades legislativas excepcionales, estableció un índice de movilidad o fórmula jubilatoria sustituyendo el art. 32 de la ley 24.241 conforme lo dispuso la ley 27.609 sin contemplar un incremento compensatorio único o fórmula de empalme y un suplemento dinerario o bono.

El proyecto de ley 27.756 sancionado por el Congreso de la Nación dispuso un nuevo índice de movilidad o fórmula jubilatoria, un incremento compensatorio único o fórmula de empalme y un suplemento dinerario o bono con el objeto de garantizar progresivamente el derecho a la seguridad

¹ Rosales Cuello, Ramiro y Guiridlian Larosa, Javier, “Acerca de los requisitos de la acción declarativa (directa) de inconstitucionalidad a nivel federal”, La Ley 2019-F-98.

social respecto de las jubilaciones y pensiones móviles conforme lo establece el art. 14 “bis” de la Constitución argentina.

El Poder Ejecutivo Nacional mediante el dictado del decreto 782/2024, de manera regresiva, observó en su totalidad el proyecto de ley 27.756, y consecuentemente, impidió su promulgación, publicación y entrada en vigencia.

III.2 Los conceptos o ítems que configuran el parámetro para realizar el test de la progresividad y no regresividad normativa son los siguientes:

- * Índice de movilidad o fórmula jubilatoria.
- * Incremento compensatorio único o fórmula de empalme.
- * Suplemento dinerario o bono.

En términos de comparación los conceptos o ítems impactan de la siguiente manera:

INDICE DE MOVILIDAD O FÓRMULA JUBILATORIA

Fórmula del Decreto 274/2024 = Variación mensual del nivel general del Índice de Precios al Consumidor (IPC) con cobertura nacional del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) correspondiente al mes anterior al pago de la movilidad (art.1). De esta manera, si el IPC llegara a 0% mensual la movilidad jubilatoria desaparecería puesto que los jubilados y las jubiladas se quedarían con un haber jubilatorio que no cubre el 45% del derecho al nivel

de vida adecuado o procura existencial (incluidos los gastos de vivienda) sin ninguna posibilidad de incremento progresivo y razonable.

[Fórmula de la ley 27.756](#) = Variación mensual del nivel general del Índice de Precios al Consumidor con cobertura nacional del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) correspondiente al mes anterior al pago de la movilidad + Adicional anual aplicando el cincuenta por ciento de la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estatales (RIPE) por sobre la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) el año calendario anterior (arts. 1 y 2). De esta manera, si el RIPE es positivo esto implica que existió crecimiento económico, y por ende, a mayor salario mayor recaudación y actividad económica lo cual desvirtúa el argumento del mayor costo fiscal.

INCREMENTO COMPENSATORIO ÚNICO (FÓRMULA DE EMPALME)

[Fórmula del Decreto 274/2024](#) = No lo establece.

[Fórmula de la ley 27.756](#) = Incremento único, adicional y acumulativo (también conocido como “fórmula de empalme”) que debe alcanzar el 20,6 % de la variación porcentual mensual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del mes de enero de 2024. El Poder Ejecutivo Nacional otorgó al día de la fecha una recomposición del 12,5 % por lo cual solo restaría como porcentual de recomposición el 8,1 % (art. 3).

SUPLEMENTO DINERARIO (BONO)

[Fórmula del Decreto 274/2024](#) = No lo establece.

[Fórmula de la ley 27.756](#) = Suplemento dinerario (también conocido como “bono”) de carácter alimentario, indivisible con un piso mínimo (último valor disponible de la canasta básica total por adulto equivalente publicada por el INDEC) garantizado por el principio de inmediatez que se integra al haber jubilatorio y al cual se le aplica la fórmula de movilidad (arts. 4 y 6). De esta manera, se elimina la potestad discrecional del Poder Ejecutivo en establecer el monto de los suplementos o bonos.

IV. El decreto 782/2024. Análisis de sus fundamentos.

IV.1 El decreto 782/2024 estableció como fundamentos las siguientes estructuras argumentales:

* El proyecto de ley viola el marco jurídico vigente por cuanto no contempla el impacto fiscal de la medida ni tampoco determina la fuente de su financiamiento.

* El proyecto de ley en caso de ser aplicado generaría erogaciones incompatibles con las metas fiscales fijadas por el gobierno nacional para el actual ejercicio fiscal y los siguientes basadas en la emisión monetaria cero a efectos de eliminar la crisis inflacionaria.

* Las variaciones económicas ocurridas en enero de 2024 fueron consideradas en el cálculo de la movilidad de junio.

* El “Pacto de Mayo” celebrado el 9 de julio de 2024 dispuso como segundo principio el “equilibrio fiscal innegociable” y el proyecto de ley hace caso omiso a lo pactado.

* El proyecto de ley es un acto irresponsable mediante el cual se establecen gastos exorbitantes sin su correspondiente partida presupuestaria que haría necesaria la emisión monetaria.

* El presente veto adopta como antecedente normativo el decreto 1482/2010.

IV.2 Los argumentos expuestos son irrazonables por cuanto no logran justificar el carácter regresivo del decreto 782/2024.

En primer lugar, la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) estimó que el impacto fiscal de la aplicación del proyecto de ley para 2024 es del 0,34 y para el 2025 es del 0,55.²

En segundo lugar, en virtud de la prórroga del presupuesto 2023 dispuesta por el Poder Ejecutivo mediante el decreto 88/2023, el Congreso no puede determinar la fuente de financiamiento en el período 2024 y esto depende de la decisión del Poder Ejecutivo; en tanto que respecto del período 2025 la misma debería estar contemplada en la ley de presupuesto 2025.

² Informe “Impacto fiscal de proyectos de ley vinculados a movilidad de prestaciones-Proyecto con media sanción de Diputados-Expediente CD 7/2024” elaborado por la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC), julio de 2024, ISSN 2683-9598, pp. 9-11.

En tercer lugar, el Poder Ejecutivo no estableció una fórmula de empalme que recomponga el haber jubilatorio en relación a la inflación verificada en el período delimitado por el decreto de veto.

En cuarto lugar, el “*Pacto de Mayo*” constituye un acuerdo político parcial que no tiene fuerza normativa constitucional/convencional alguna (ni siquiera es *soft law*), no es exigible en el ámbito legislativo y no puede ser considerada fuente de derecho en el ámbito judicial.

En quinto lugar, la política del actual gobierno debe adecuarse a los mandatos emergentes de la Constitución argentina y de los Instrumentos Internacionales sobre derechos humanos que tienen jerarquía constitucional.

En sexto lugar, el proyecto de ley no es un acto de irresponsabilidad, por el contrario, es una garantía primaria, general, progresiva de los derechos de un sector vulnerable que padece una situación discriminatoria estructural.

Por último, el antecedente normativo invocado no tiene el valor de un precedente aplicable por cuanto incurrió en los mismos vicios constitucionales y convencionales que el actual decreto de veto.

V. El control de constitucionalidad y convencionalidad del veto presidencial.

V.1 Una de las características que presenta un sistema presidencialista como el argentino, es la facultad que detenta el titular del Poder Ejecutivo -en el marco del proceso de formación de las leyes- de vetar un proyecto de ley que fue sancionado por el Congreso como producto de un proceso de

deliberación. Una vez consumado el veto al texto legal, el Ejecutivo reenvía el proyecto al Congreso (a la Cámara de origen en un sistema bicameral o a la Legislatura respectiva en un sistema unicameral), para que este -en un determinado plazo y reuniendo mayorías agravadas- insista con el mismo para que pueda convertirse en ley.³

El veto puede ser total con reenvío, parcial con reenvío y parcial con reenvío y promulgación parcial de la parte no vetada en la medida que se cumplan determinados requisitos de habilitación constitucionalmente establecidos (por ejemplo: el artículo 80 de la Constitución argentina impone como pauta autorizante que las partes no vetadas que se promulgan tengan “autonomía normativa” y no alteren “el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso).

El veto implica "implica una toma de decisión política insertada en el proceso legislativo"⁴, y a la vez constituye, una “manifestación de voluntad del presidente contraria a la vigencia de la ley. Es una forma de control que ejerce el Poder Ejecutivo sobre los actos emanados del Legislativo, por razones

³ Para un estudio comparativo sobre el instituto ver Leiva Fernández, Luis F. P., “El veto de las leyes en Iberoamérica y en las provincias argentinas (Estudio legístico y comparado)”, La Ley 1996-D-1279.

⁴ Rosatti, Horacio, “El veto, aportes para una teoría general”, El Derecho 113-775 y Dana Montañó, Salvador, “El veto”, La Ley 123-1011.

políticas (de oportunidad, de conveniencia) o incluso jurídicas (de constitucionalidad)".⁵

V.1.a En el marco del Estado constitucional y convencional de derecho argentino los vetos no constituyen una cuestión política no justiciable y son susceptibles de ser sometidos al control de constitucionalidad y de convencionalidad interno judicial.

En primer lugar, por cuanto una de las principales características del mencionado paradigma, es la obligación que detenta el Poder de tener que argumentar constitucionalmente las decisiones que adopta. Los fundamentos del veto no pueden basarse en un mero voluntarismo unilateral o de coyuntura que responda a las necesidades políticas de turno. El Estado constitucional y convencional de derecho supone el sometimiento completo del Poder al Derecho (a la fuerza de la razón sobre la razón de la fuerza) y esto implica un incremento cualitativo y cuantitativo de la exigencia de justificación de los órganos públicos (y mucho más cuando se trata de limitaciones a los derechos fundamentales y a los derechos humanos).⁶

En segundo lugar, si las leyes con la fortaleza de su legitimidad deliberativa son pasibles de ser sometidas al control de constitucionalidad, el veto -que no emerge de ningún proceso de debate racional- no puede quedar

⁵ Ekmekdjian, Miguel Ángel, Tratado de derecho constitucional Tomo IV, pág. 780, Depalma, Argentina, 1997.

⁶ Atienza, Manuel, "Argumentación y constitución", Fragmentos para una teoría de la constitución, AAVV, pág. 128, Iustel, Madrid, 2007.

al margen de dicho control. En este sentido, desde una óptica argumental formal, para que sea verdadera la conclusión que enuncia que el veto no es susceptible de revisión judicial, la premisa verdadera que opera como punto de partida del razonamiento deductivo, debería sostener que en el marco del sistema de fuentes el veto tiene mayor jerarquía normativa que las leyes; lo cual en el sistema de fuentes de un Estado constitucional y convencional de derecho es falso.

En tercer lugar, en la opción control de constitucionalidad del veto o imposibilidad de control, garantiza con mayor fortaleza el sistema de derechos fundamentales y derechos humanos la alternativa que posibilita la revisión judicial de un acto unipersonal que puede impedir la concreción legislativa de dichos derechos.

Por último, la actuación del control de constitucionalidad respecto del veto, permite que un auditorio social -conformado por la sociedad en su conjunto- observe como dos poderes (el ejecutivo y el judicial) debaten sobre la adecuación constitucional de los argumentos vertidos oportunamente por el legislativo al momento de sancionar la ley.

V.1.b ¿Es oponible como fundamento inhibitor del control de constitucionalidad del veto el argumento que sostiene que el Congreso puede insistir con una mayoría agravada, y de esta manera, superar el acto impugnador del Ejecutivo?

La facultad que tiene el Congreso de insistir con una mayoría agravada se ubica en la esfera de lo político, mientras que el control de

constitucionalidad del veto se encuadra en el campo jurisdiccional. Si el Congreso reúne las mayorías requeridas la causa judicial es improcedente; en cambio, si no puede congregarse, el control de constitucionalidad opera como garante de la fuerza normativa constitucional y convencional.

V.2 Existen antecedentes jurisprudenciales que avalan el control de constitucionalidad de los decretos de vetos de las leyes.

V.2.a En el ámbito del contencioso administrativo, tributario y de relaciones de consumo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la causa la causa "*Rachid*"⁷, el juzgado N° 2 declaró la inconstitucionalidad e inconvencionalidad del decreto 504/2012 del Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que dispuso vetar en su totalidad la ley 4318 sancionada por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 27 de septiembre de 2012, reglamentaria del derecho de las mujeres a acceder a la práctica de aborto no punible contemplado en el artículo 86 del Código Penal, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en base a los siguientes argumentos:

* El veto es un instituto que, además de excepcional, debe ser ejercido con la prudencia que requiere el sistema republicano de división de poderes, consignando expresamente los fundamentos del acto. Dichos fundamentos,

⁷ "*Rachid, María de la Cruz y otros contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA)*", Expte: EXP 45722/0 (2013).

por imperio legal y constitucional, deben ajustarse a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

* La facultad de vetar implica una intromisión, si bien constitucionalmente aceptada, en una competencia propia del órgano legislativo, máxime cuando se le pide a este último una mayoría especialmente agravada para insistir con la sanción de la ley rechazada por el ejecutivo. Se trata de una facultad excepcional, que implican una interferencia del Poder Ejecutivo en funciones naturalmente atribuidas al Poder Legislativo, y que sólo deberían ser utilizadas en casos de extrema gravedad, frente a situaciones que impliquen desconocimiento de los principios básicos del ordenamiento jurídico o bien que dificulten o impidan la función administradora del Ejecutivo.

* El uso desmesurado y excesivo de la facultad constitucional de veto, al igual que el de la emisión descontrolada de decretos de necesidad y urgencia, constituyen verdaderas formas de anulación del rol legislativo y consagran modalidades autoritarias de gobierno reñidas con el espíritu y la letra de nuestra constitución.

* Al ser un acto excepcional requiere expresión de fundamentos. Exigir a un órgano de gobierno que exprese los fundamentos del dictado de un acto para luego impedir que otro órgano pueda revisar la razonabilidad de esos fundamentos, implicaría esterilizar la exigencia de fundamentación. En ausencia de control judicial, el órgano ejecutivo que dicta el acto de veto podría expresar un fundamento aparente, o bien, que exceda los parámetros

de razonabilidad o proporcionalidad que deben cumplir los actos de gobierno, y, a pesar de eso, el acto en cuestión resultaría válido.

* La exigencia de conformidad a la regla de fundamentación del veto no se limita a lo formal (expresión del fundamento), sino que también, comprende el aspecto sustancial (la razonabilidad del fundamento). En caso de omisión formal o sustancial de la debida fundamentación, el órgano jurisdiccional tiene el deber de pronunciarse sobre la posible transgresión de la norma constitucional. De lo contrario, estaríamos frente a una reedición de *"l'état c'est moi"*.

* El control de constitucionalidad de veto debe incluir la verificación de la razonabilidad del acto en cuestión (arts. 28, 33 y concordantes de la Constitución argentina). La exigencia de razonabilidad de las leyes y de los actos emanados de los poderes públicos se relaciona con la necesaria compatibilidad entre las normas que ocupan el más alto rango en el ordenamiento jurídico (Constitución y tratados con jerarquía constitucional) y las normas inferiores (tratados sin jerarquía constitucional, leyes, decretos, sentencias o actos) a efectos de verificar que estas últimas no violenten el sentido de justicia establecido en las normas superiores. El control del respeto al principio de razonabilidad está atribuido a los jueces, según lo prescripto por el art. 116 de la Constitución Nacional. La práctica del control de constitucionalidad supone verificar la razonabilidad de las normas sometidas a escrutinio.

En la misma causa, en la tramitación ante el Tribunal Superior de Justicia (TSJ), el voto en disidencia de Alicia Ruíz, confirmó la procedencia del control de constitucionalidad y convencionalidad del decreto de veto 504/2012 mediante la tramitación de una acción de amparo como vía procesal idónea.

V.2.b La Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa "*Asociación Civil Diálogo por el Ambiente c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ amparo ambiental*"⁸ que tenía por objeto obtener la declaración de inconstitucionalidad del decreto PEN 1837/08 -mediante el cual el Poder Ejecutivo Nacional vetó íntegramente el proyecto de ley n° 26.418 denominado "Ley presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial"- declaró que la causa era ajena a la competencia originaria, sin embargo, ordenó que la actora debía interponer sus pretensiones ante las jurisdicciones que correspondan. Con lo cual de manera implícita habilitó el control de constitucionalidad del veto.

V.2.c La Corte Suprema de Justicia de la Nación, si bien en casos relacionados con vetos parciales seguidos de promulgación parcial de la ley, también se pronunció sobre la procedencia del control de constitucionalidad del veto.

En la causa "*Famyl S.A. c. Estado nacional*"⁹, donde se debatió la constitucionalidad del veto parcial de una norma que establecía que la

⁸ CSJN Fallos: 333:479.

⁹ CSJN Fallos 323:2256.

empresas de medicina prepaga tributarían –hasta dicho momento exentas- el cincuenta por ciento del impuesto al valor agregado y de la promulgación de parcial de otra norma que dejaba sin efecto la exención de la mencionada imposición a dichas empresas (con lo cual debían tributar la totalidad del impuesto), la mayoría de la Corte Suprema de Justicia argentina¹⁰ la declarar la inconstitucionalidad del veto y de la promulgación parcial estableció que siendo el veto y la promulgación parcial inválidas, se mantiene la situación normativa anterior a la sanción de la ley por parte del Congreso (esto es que las empresas de medicina prepaga están exentas del impuesto indirecto).¹¹ En tanto, la minoría¹² expresó que la declaración de inconstitucionalidad, reponía el artículo vetado, y consecuentemente, las empresas de medicina prepaga dejaron de estar exentas y se le aplicaba el cincuenta por ciento de la alícuota del impuesto.¹³

En la causa “*Ministerio de Cultura y Educación- Estado Nacional s/ art. 34 de la ley 24.521*”¹⁴ -en los votos particulares de Argibay¹⁵ y conjunto de Petracchi y Zafaroni¹⁶ que conforman la mayoría- al analizar la

¹⁰ Integrada por Moliné O’Connor, Fayt, Belluscio, Boggiano, Bossert y Petracchi (según su voto).

¹¹ Considerando 19.

¹² Integrada por Vázquez.

¹³ Considerandos 18 y 19.

¹⁴ CSJN S.C.M. 976 L. XXXV.

¹⁵ Considerando 5.

¹⁶ Considerando 5.

constitucionalidad del veto y la promulgación parcial de la ley de educación superior, sostuvo de manera *obiter dicta* –por cuanto el agravio expuesto no tenía relación directa e inmediata con las normas promulgadas parcialmente- que “...aún cuando en la hipótesis de que se concluyera –como lo pretende el apelante- que el veto parcial no siguió el curso previsto en las normas constitucionales citadas, ello sólo podría traer aparejada la eventual nulidad de dicho veto parcial. En consecuencia, la ley 24.521, sancionada por el Congreso, debería ser considerada vigente sin las dos observaciones formuladas en dicho decreto. Quedaría en pie –entonces- la ley que el decreto 268/95 promulgó expresamente, pero sin las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo Nacional”.

V.3 ¿Es susceptible el veto de ser sometido al control de convencionalidad interno judicial?

A partir de la reforma constitucional de 1994 y por imperio de la incorporación del art. 75 inciso 22, el modelo constitucional argentino es el **Estado constitucional y convencional de derecho**. Una de las características principales de este paradigma es que no existen cuestiones políticas no justiciables o actos institucionales exentos de revisión jurisdiccional. Mucho más aún cuando junto al control de constitucionalidad se erige el control de convencionalidad interno en cabeza del Poder Judicial, del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo.

La Corte IDH en el caso “*Gorigoitia vrs. Argentina*” (2019) fue clara y contundente al afirmar lo siguiente:

55. La Corte ha establecido que el artículo 2 de la Convención contempla el deber general de los Estados Partes de adecuar su derecho interno a las disposiciones de la misma para garantizar los derechos en ella consagrados. **Este deber implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.** Precisamente, respecto a la adopción de dichas medidas, esta Corte **ha reconocido que todas las autoridades de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer un control de convencionalidad**, de forma tal que la interpretación y aplicación del derecho nacional sea consistente con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos. En relación con el artículo 28, el Tribunal ha establecido que “según una jurisprudencia centenaria y que no ha variado hasta ahora, un Estado no puede alegar su estructura federal para dejar de cumplir con una obligación internacional”.

La lógica sincronicidad existente entre ambos controles prohíbe inhibir el control de constitucionalidad y de convencionalidad interno judicial respecto de cualquier acto u omisión estatal, entre los que se encuentran los decretos de veto.

El veto no es una prerrogativa monárquica que se ejerce arbitrariamente; por dicho motivo, debe estar razonablemente fundado. En el Estado constitucional y convencional de derecho argentino, las leyes no crean derechos, sino por el contrario, garantizan de forma general los derechos subjetivos y colectivos que están en la Constitución y en los tratados sobre derechos humanos que tienen jerarquía constitucional originaria y derivada. Por dicho motivo, los vetos no pueden ser regresivos respecto de los derechos que las leyes protegen. Especialmente, debido a que las obligaciones

internacionales contraídas por el Estado argentino al ratificar los mencionados tratados y la jerarquía constitucional otorgada a los mismos, implica que el Poder Ejecutivo está forzado a realizar un control de convencionalidad (esto es aplicar los tratados más las interpretaciones realizadas por los órganos de aplicación) cada vez que ejerce la facultad constitucional de vetar, y si no lo hace, el Poder Judicial debe realizar el respectivo control de convencionalidad interno.

V.4 En el presente caso, a los argumentos desarrollados, se suma el derecho humano de acceso a la justicia de las personas mayores en los términos expuestos por el art. 31 de la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores de la siguiente manera:

La persona mayor tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o **para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.** Los Estados Parte se comprometen a asegurar que la persona mayor tenga acceso efectivo a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante la adopción de ajustes de procedimiento en todos los procesos judiciales y administrativos en cualquiera de sus etapas. **Los Estados Parte se comprometen a garantizar la debida diligencia y el tratamiento preferencial a la persona mayor para la tramitación, resolución y ejecución de las decisiones en procesos administrativos y judiciales.** La actuación judicial deberá ser particularmente expedita en casos en que se encuentre en riesgo la salud o la vida de la persona mayor...

VI. **Los derechos fundamentales y humanos conculcados por el Decreto 782/2024.**

VI.1 Conforme surge de los antecedentes expuestos, mediante la sanción del proyecto de ley 27.756 el Congreso configuró una garantía primaria del derecho a la seguridad social de jubilados y jubiladas en relación a la compensación de la fórmula de empalme y la actualización de la fórmula de movilidad de las prestaciones jubilatorias (a la cual denominaremos “Fórmula-ley 27.756”). Dicha normativa desarrolló de manera progresiva una mayor garantía instrumental del derecho de los jubilados y jubiladas en relación a lo dispuesto por el Decreto 274/2024 (a cual denominaremos “Fórmula-Decreto 274/2024”).

El Decreto 782/2024 inhibió la vigencia de la ley 27.756 y mantuvo la vigencia del Decreto 274/2024.

El parámetro o baremo de comparación de la ecuación progresividad-regresividad de la “Fórmula-ley 27.756” es la “Fórmula-Decreto 274/2024”. En otras palabras, el Decreto 782/2024 para ser constitucional y convencionalmente válido debe demostrar que su aplicación implica una mejora del haber jubilatorio respecto de lo que surgiría de aplicar la “Fórmula-ley 27.756”, de lo contrario, **es una norma regresiva** que afecta el derecho a la seguridad social (y demás derechos conexos).

El Decreto 274/2024 establece una fórmula de movilidad estrictamente atada a la variación mensual del IPC. Esto implica que si la inflación es nula o baja, las jubilaciones no experimentarán aumento alguno. A pesar de que el IPC es un indicador clave para medir el costo de vida, esta fórmula no tiene en cuenta la evolución de los salarios ni el crecimiento económico. Desde la

perspectiva de la progresividad, este esquema puede ser considerado regresivo, ya que en momentos de baja inflación o de crisis económica, el poder adquisitivo de los jubilados no solo se estanca, sino que puede reducirse significativamente en términos reales, afectando su nivel de vida.

La ley 27.756 introduce un mecanismo de movilidad más robusto que incluye no solo la variación del IPC, sino también el 50% de la variación del RIPE. Esta combinación asegura que, incluso en situaciones de baja inflación, los jubilados vean un incremento en sus haberes si los salarios de los trabajadores aumentan. Este esquema refleja de manera más fiel el principio de progresividad, ya que busca asegurar una mejora continua en el poder adquisitivo de los jubilados, vinculando sus haberes a la evolución de la economía en su conjunto.

La ley 27.756 también establece un incremento compensatorio adicional, conocido como "fórmula de empalme", que busca corregir desfasajes en la movilidad de años anteriores. Este incremento es acumulativo y toma en cuenta el impacto de la inflación en el haber jubilatorio. El decreto 274/2024, en cambio, no contempla ningún tipo de compensación adicional para corregir estos desfasajes, lo cual resulta en una clara omisión de protección progresiva de los derechos previsionales.

Además, la ley 27.756 introduce un suplemento dinerario (bono alimentario) que se ajusta de acuerdo con la canasta básica alimentaria publicada por el INDEC. Este bono refuerza el carácter progresivo de la ley,

garantizando un mínimo vital y móvil para los jubilados, un derecho fundamental que no está presente en el Decreto 274/2024.

VI.2 El art. 14 “bis” de la Constitución argentina establece el derecho a la seguridad social con carácter integral e irrenunciable respecto de las jubilaciones y pensiones móviles.

Uno de los principios básicos del sistema previsional argentino se basa en la proporcionalidad que debe existir entre el haber de pasividad y el de actividad lo cual responde a la naturaleza sustitutiva que tiene el primero respecto del segundo y a los particulares fines que inspiran el ordenamiento jurídico en la materia. Por dicho motivo, Bidart Campos considera que es inconstitucional toda norma que supedite el pago de los haberes jubilatorios a que el Estado cuente con la respectiva previsión presupuestaria o que se alegue para dilatar o no cumplir con el pago la limitación de recursos estatales por cuanto el ordenamiento constitucional obliga a dar prioridad a las prestaciones de seguridad social en el rubro del gasto público.¹⁷

La Corte Suprema de Justicia en el caso “*Badaro I*”¹⁸ sostuvo respecto del contenido del artículo 14 “bis” lo siguiente:

* El precepto constitucional de la movilidad se dirige primordialmente al legislador, que es el que tiene la facultad de establecer los criterios que estime adecuados a la realidad, mediante una reglamentación que presenta

¹⁷ Bidart Campos, Germán J., Tratado elemental de derecho constitucional argentino, Tomo I-B, Ediar, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2001, p.540.

¹⁸ CSJN Fallos 329:3089.

indudable limitación, ya que no puede alterarla (art. 28) sino conferirle la extensión y comprensión previstas en el texto que la enunció y que manda a asegurarla.¹⁹

* No sólo es facultad sino también deber del legislador fijar el contenido concreto de la garantía constitucional de la movilidad jubilatoria, teniendo en cuenta la protección especial que la Constitución argentina le otorgó al conjunto de los derechos sociales, ya que en su art. 75, incs. 19 y 23, impone al Congreso proveer lo conducente al desarrollo humano y al progreso económico con justicia social, para lo cual debe legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen el pleno goce de los derechos reconocidos, en particular, a los ancianos, **norma que descalifica todo accionar que en la práctica lleve a un resultado que afecte tales derechos.**²⁰

* La misión más delicada del Poder Judicial es mantenerse dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes ni suplir las decisiones que deben adoptar para solucionar el problema y dar acabado cumplimiento a las disposiciones del art. 14 bis de la Constitución argentina. **Todo ello sin perjuicio del ejercicio a posteriori del control destinado a asegurar la razonabilidad de esos actos y a impedir que**

¹⁹ Considerando 15.

²⁰ Considerando 17.

se frustren derechos cuya salvaguarda es deber indeclinable de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.²¹

En tanto que en el caso “*Badaro II*”²² sostuvo lo siguiente:

*** El Estado no demostró la existencia de muy graves circunstancias de orden económico o financiero que impidan acatar en lo inmediato el mandato constitucional o disponer, cuando menos, una recuperación sustancial del deterioro sufrido por la prestación del actor, y ello tampoco surge de los antecedentes de las normas en juego, lo cual lleva a desestimar por falta de fundamento las invocaciones del organismo previsional referentes a la gravedad institucional del caso y la crisis de las cuentas públicas.**²³

VI.3 El Comité de derechos económicos, sociales y culturales en la Observación General Nº 19 (2007) desarrolló los contenidos del derecho a la seguridad social previsto por el art. 9 del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales en los siguientes términos:

* El derecho a la seguridad social incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, ya sea del sector público o del privado, así como del derecho a la igualdad en

²¹ Considerando 18.

²² CSJN Fallos 330:4866.

²³ Considerando 18.

el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales (parágrafo 9).

* El Comité reconoce que el ejercicio del derecho a la seguridad social conlleva importantes consecuencias financieras para los Estados Partes, pero observa que la importancia fundamental de la seguridad social para la dignidad humana y el reconocimiento jurídico de este derecho por los Estados Partes supone que se le debe dar la prioridad adecuada en la legislación y en la política del Estado. Los Estados Partes deben elaborar una estrategia nacional para lograr que se ponga plenamente en práctica el derecho a la seguridad social, y **asignar suficientes recursos fiscales y de otro tipo a nivel nacional**. De ser necesario, deben tratar de obtener cooperación y asistencia técnica internacionales de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto (parágrafo 41).

* **Existe una fuerte presunción de que la adopción de medidas regresivas con respecto a la seguridad social está prohibida de conformidad con el PIDESC. Si se adoptan medidas deliberadamente regresivas, corresponde al Estado Parte la carga de la prueba de que estas medidas se han adoptado tras un examen minucioso de todas las alternativas posibles y de que están debidamente justificadas habida cuenta de todos los derechos previstos en el Pacto, en el contexto del pleno aprovechamiento del máximo de los recursos de que dispone el Estado Parte.** El Comité examinará detenidamente: a) si hubo una justificación razonable de las medidas; b) si se estudiaron exhaustivamente las posibles alternativas; c) si hubo una verdadera participación de los grupos afectados en el examen de las medidas

y alternativas propuestas; d) si las medidas eran directa o indirectamente discriminatorias; e) si las medidas tendrán una repercusión sostenida en el ejercicio del derecho a la seguridad social o un efecto injustificado en los derechos adquiridos en materia de seguridad social, o si se priva a alguna persona o grupo del acceso al nivel mínimo indispensable de seguridad social; y f) si se hizo un examen independiente de las medidas a nivel nacional (parágrafo 42).

* Los Estados Partes tienen una obligación básica de asegurar, al menos, la satisfacción de niveles mínimos indispensables de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto. En consecuencia, **el Estado Parte deberá: a) Asegurar el acceso a un sistema de seguridad social que ofrezca a todas las personas y familias un nivel mínimo indispensable de prestaciones que les permita obtener por lo menos atención de salud esencial, alojamiento y vivienda básicos, agua y saneamiento, alimentos y las formas más elementales de educación....**(parágrafo 59).

* Para que un Estado Parte pueda atribuir el incumplimiento de sus obligaciones mínimas a la falta de recursos disponibles, **deberá demostrar que ha hecho todo lo que está a su alcance para utilizar todos los recursos a su disposición, en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, estas obligaciones mínimas** (parágrafo 60).

* Para probar el cumplimiento de sus obligaciones generales y particulares, **los Estados Partes deben demostrar que han tomado las medidas necesarias a fin de asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la**

seguridad social hasta el máximo de los recursos de que disponen y que han garantizado el disfrute de ese derecho sin discriminación tanto por los hombres como por las mujeres por igual (artículos 2 y 3 del Pacto), de conformidad con el derecho internacional, **el no actuar de buena fe para tomar estas medidas constituye una violación del PIDESC** (párrafo 62).

* Las violaciones del derecho a la seguridad social pueden producirse mediante actos de comisión, es decir por la acción directa de Estados Partes o de otras entidades que no estén suficientemente reglamentadas por los Estados. **Las violaciones pueden consistir, por ejemplo, en la adopción de medidas deliberadamente regresivas, incompatibles con las obligaciones básicas descritas en el párrafo 42;** la revocación o la suspensión formal de la legislación necesaria para seguir disfrutando del derecho a la seguridad social; el apoyo activo a medidas adoptadas por terceras partes que sean incompatibles con el derecho a la seguridad social; el establecimiento de condiciones de admisibilidad diferentes para las prestaciones de asistencia social destinadas a las personas desfavorecidas y marginadas en función del lugar de residencia; o la denegación activa de los derechos de las mujeres o de determinados grupos o personas (párrafo 64).

* Los Estados Partes tienen la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas, tales como leyes, estrategias, políticas o programas para asegurar que se cumplan las obligaciones específicas en materia de derecho de seguridad social. Es preciso examinar la legislación, las estrategias y las políticas en vigor para cerciorarse de que son compatibles con las obligaciones relativas al derecho a la seguridad social, y deberán derogarse, enmendarse o

cambiarse las que sean incompatibles con los requisitos del Pacto. También deberá verificarse periódicamente la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social (parágrafo 67).

*** Todas las personas o grupos que hayan sido víctimas de una violación de su derecho a la seguridad social deben tener acceso a recursos judiciales o de otro tipo eficaces, tanto en el plano nacional como internacional...** (parágrafo 77).

VI.4 La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "*Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) vs. Perú*" (21 de noviembre de 2019) sostuvo respecto del derecho a la seguridad social como derecho humano lo siguiente:

* Se observa una referencia con el suficiente grado de especificidad del derecho a la seguridad social para derivar su existencia y reconocimiento implícito en la Carta de la OEA. En particular, de los distintos enunciados se deduce que el derecho a la seguridad social tiene como finalidad asegurar a las personas una vida, salud y niveles económicos decorosos en su vejez, o ante eventos que las priven de su posibilidad de trabajar, es decir en relación con eventos futuros que podrían afectar el nivel y calidad de sus vidas. Por ende, el derecho a la seguridad social es un derecho protegido por el artículo 26 de la Convención Americana (parágrafos 156 y 157).

* Dicho derechos se interpreta y aplica a través del artículo 29 el cual prevé el principio *pro persona* (parágrafo 158).

* El derecho a la seguridad social buscar proteger al individuo de situaciones que se presentarán cuando este llegue a una edad determinada en la cual se vea imposibilitado física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia necesarios para vivir un nivel de vida adecuado, lo que a su vez podría privarlo de su capacidad de ejercer plenamente el resto de sus derechos. **Esto último también da cuenta de uno de los elementos constitutivos del derecho, ya que la seguridad social deberá ser ejercida de modo tal que garantice condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso** (parágrafo 167).

* La naturaleza y alcance de las obligaciones que derivan de la protección de la seguridad social, incluyen aspectos que tienen una exigibilidad inmediata, así **como aspectos que tienen un carácter progresivo**. La realización progresiva significa que los Estados partes tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de dicho derecho, en la medida de sus recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados. Asimismo, se impone la obligación de *no regresividad* frente a la realización de los derechos alcanzados. En virtud de lo anterior, las obligaciones convencionales de respeto y garantía, así como de adopción de medidas de derecho interno (artículos 1.1 y 2) resultan fundamentales para alcanzar su efectividad (parágrafo 178).

VI.5 El principio de progresividad establece que los Estados deben avanzar continuamente hacia la plena realización del sistema de derechos de forma constante.

Implica que los Estados deben tomar medidas positivas y efectivas para desarrollar y aumentar el nivel de disfrute de los derechos, evitando cualquier retroceso en los niveles alcanzados. Esto significa que los derechos no solo deben ser protegidos, sino también promovidos activamente, y cualquier medida que implique una reducción o detrimento de estos debe ser justificada rigurosamente. Es, por lo tanto, un compromiso continuo y dinámico para la mejora de los derechos humanos, subrayando la obligación de los Estados de avanzar y no retroceder en la protección y promoción de los derechos de las personas.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia lo adoptó como canon de resolución en varios ámbitos del derecho tales como el derecho del trabajo, el derecho previsional, el derecho a la seguridad social, la protección del ambiente, el derecho penal, el derecho procesal y el derecho civil.²⁴ En este sentido, sostuvo que el principio de progresividad o no regresión que veda al legislador la posibilidad de adoptar medidas injustificadas regresivas, no solo es un principio arquitectónico de los derechos humanos sino también una regla que emerge de las disposiciones de nuestro propio texto constitucional en la materia.²⁵

También expresó que el decidido impulso hacia la progresividad en la plena efectividad de los derechos humanos que reconocen los tratados sobre derecho humanos sumado al principio pro persona determinan que el

²⁴ Notas de jurisprudencia. Principio de progresividad, Corte Suprema de Justicia de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, septiembre de 2021.

²⁵ CSJN Fallos 338:1347.

intérprete deba escoger dentro de lo que la norma posibilita, el resultado que proteja en mayor medida a la persona humana. Y esta pauta se impone aun con mayor intensidad, cuando su aplicación no entrañe colisión alguna del derecho humano así interpretado, con otros valores, principios, atribuciones o derechos constitucionales.²⁶

La *obligación de progresividad y no regresividad* emerge de los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos que tienen jerarquía constitucional originaria y derivada (ej. art. 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la OG N° 3 punto 9 del Comité de DESC) y se vincula directamente con el principio *pro persona* emergente del art. 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La progresividad-no regresividad impone la obligación de avanzar por parte del Estado en la mejora permanente del disfrute de los derechos y en la abstención deliberada de adoptar medidas deliberadamente regresivas. Esto sucede cuando el Estado revoca o suspende cualquier legislación vigente que sea necesaria para poder disfrutar de un derecho fundamental o un derecho humano. Todas las medidas que objetivamente sean regresivas se presumen inválidas y es el Estado quien tiene la carga de probar que la medida adoptada para lo cual deberá acreditar que realizó un riguroso y exhaustivo análisis de todas las alternativas posibles.²⁷

²⁶ CSJN Fallos 330:1989.

²⁷ Sepúlveda, Magdalena, "La interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la expresión 'progresivamente'", Ni un paso atrás. La prohibición de

La obligación de no regresividad es una garantía de carácter sustantivo que tiende a proteger el contenido de los derechos vigentes al momento de la adopción de la obligación internacional emergente del PIDESC y el nivel de goce alcanzado cada vez que el Estado, en cumplimiento de su obligación de progresividad, haya producido una mejora. Tiene variadas proyecciones, pero tal vez la más importante sea, la consideración preferencial de aquellas personas que están en una situación de desventaja.²⁸

La progresividad y no regresividad implica que los derechos fundamentales y los derechos humanos crecen o se amplían por adición pero nunca disminuyen o se retraen por sustracción.

La Corte Suprema de Justicia en la causa "*Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores e/ Poder Ejecutivo Nacional y otro s/ acción de amparo*"²⁹ sostuvo que el principio de progresividad o no regresión, que veda al legislador la posibilidad de adoptar medidas injustificadamente regresivas, no solo es un principio arquitectónico del Derecho Internacional

regresividad en materia de derechos sociales, Christian Courtis (Compilador), AAVV, Editores del Puerto, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2006, p. 123.

²⁸ Courtis, Christian, "La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorias", Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, Christian Courtis (compilador), AAVV, Editores del Puerto, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2006, p. 45.

²⁹ CSJN Fallos 338:1347.

de los Derechos Humanos sino también una regla que emerge de las disposiciones del texto constitucional argentino.³⁰

En el ámbito convencional textual específico, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores establece en el art. 17 que los Estados Parte **promoverán progresivamente**, dentro de los recursos disponibles, que la persona mayor reciba un ingreso para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección social.

Conforme a lo expuesto, el Poder Ejecutivo tiene la carga de argumentar y demostrar que Decreto 782/2024 es razonable en términos de progresividad y no regresividad del derecho a la seguridad social y demás derechos relacionales (especialmente los previstos por el art. 11 del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales).

VI.6 El art. 75 inciso 23 de la Constitución argentina le impone al Congreso la obligación de legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato de manera general y de forma particular. Para ambas situaciones, la combinación de legislar y promover establece la fuerza normativa y plena operatividad de la norma, cuya inobservancia genera una clara omisión inconstitucional e inconvencional de satisfacción del sistema de derechos y habilita

³⁰ Considerando 6 del voto de Fayt, Maqueda y Lorenzetti.

automáticamente el control de constitucionalidad y de convencionalidad en los casos concretos donde se invoque.

En la Convención Constituyente de 1994 en la Sesión³¹ en la cual se debatió el art. 75 inc. 23 el Convencional Ortiz Pellegrini le preguntó al miembro informante *“qué diferencia hay entre legislar y promover, atento a que legislar es una facultad incluida en las atribuciones del Congreso, el que no tiene otra forma de expresarse que no sea a través de la legislación. No entiendo por qué se incorpora el verbo "promover" “*, a lo cual el Convencional J.P. Cafiero respondió: *“Señor presidente: sobre la base de las propuestas que han llegado a la comisión, se ha querido poner especial énfasis en el tema de las medidas de acción positiva. Por ello entendimos que el Congreso, además de las atribuciones legislativas, debe tener —y exceder en la medida en que va a proteger a todos estos sectores— la posibilidad de incorporarlas no sólo en el ordenamiento legislativo sino en otras iniciativas, por ejemplo, proyectos de declaración o de resolución **u otras actividades propias del Parlamento**”*.³²

Desde la perspectiva doctrinaria Bidart Campos³³ sostiene que los derechos se promueven cuando se adoptan medidas para hacerlos accesibles y disponibles a favor de todos; eso exige una base real igualitaria que elimine,

³¹ Convención Nacional Constituyente, 23º Reunión, 3º Sesión Ordinaria (continuación), 3 de agosto de 1994.

³² *Ibidem*, p. 3079.

³³ Bidart Campos, Germán J, Tratado elemental de derecho constitucional argentino, Tomo II-B, Ediar, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2005, p. 80

por debajo de su nivel, cuanto óbice de toda naturaleza impida que muchos consigan disfrutar y ejercitar una equivalente libertad real y efectiva, por lo tanto, el Congreso queda gravado con obligaciones de hacer: legislar y promover medidas de acción positiva.

Aunque se abstuvo de votar, fue muy interesante la alocución del Convecional Cullen cuando sostuvo: *“Señor presidente: sin duda, esta norma refleja un avance considerable en la dogmática constitucional. Se trata de las llamadas acciones afirmativas o, dicho con mayor claridad, de discriminar o desigualar para igualar. Esto proviene de la Constitución de Italia de 1947; ha sido recogido por la Constitución de Santa Fe de 1962; y también se estableció en la Constitución de España de 1978. En el caso "Backe", la Corte Suprema de los Estados Unidos las recogió expresamente sin necesidad de modificar el texto constitucional. **Pero debo decir que votaría afirmativamente esta norma con las dos manos, porque considero que esta denominada "discriminación inversa" es la manera como se puede llegar a igualar a quienes no parten de la misma situación.** Pero este tema no puede verse sino a través del principio de igualdad, como lo ha dicho recién el señor convecional Alasino. Y el principio de igualdad y su alcance no están habilitados para esta reforma. En consecuencia, como considero que es una norma conveniente pero que no se puede incluir en este tema de "Jerarquía de los Tratados Internacionales", muy a mi pesar y porque no puedo votar en*

*contra, solicito al cuerpo que me autorice a abstenerme en el momento de votar”.*³⁴

La primera parte del art. 75 inc. 23 tiene como objeto garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos. Por ello, en la Convención Constituyente varios Convencionales expresaron que existía un vínculo directo e inmediato entre el art. 75 inc. 23 y el art. 75 inc. 22.³⁵ Esto implica que todos los derechos fundamentales y humanos son pasibles de ser promovidos mediante las acciones positivas que el Congreso legisle, y que como promotor de las mismas, el Parlamento tiene el deber de controlar la eficacia sociológica de las mismas. Por ende, el Congreso no cumple con su rol si solamente legisla y luego deja todo en manos del Poder Ejecutivo, sino que por imperio constitucional, debe controlar que los programas creados se apliquen realmente y se consigan resultados concretos en términos de igualdad real de oportunidades y trato.

La segunda parte del art. 75 inc. 23 se orienta a grupos particulares que históricamente han sido vulnerados: *los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad*. En este punto, la Convencional Lipszyc sostuvo respecto de las mujeres: *“Quienes estamos por una igualdad respetando las diferencias, entendemos que para que se cumpla el principio de igualdad ante la ley, se tiene que eliminar la desigualdad y*

³⁴ Op. cit. 30, p. 3081.

³⁵ Op. cit. 30, pp. 2879/81.

jerarquización entre varones y mujeres; no sus diferencias... Tanto el "Comité para la igualdad entre hombre y mujer" del Consejo de Europa, como el gobierno noruego, los Estados Unidos, la Convención General de las Naciones Unidas y la Comunidad Europea, plantean la necesidad de las acciones positivas, que lejos de comprometer el principio de igualdad constituyen una parte esencial del programa para llevarlo a cabo. También lo contienen algunas constituciones provinciales nuestras como las del Neuquén, Jujuy, Salta, Río Negro, y la española, la paraguaya y la sueca".³⁶

Más allá de la ubicación en la parte de organización del poder como una atribución del Congreso de la Nación, lo cierto es que el art. 75 inciso 23 configura una garantía institucional cuyo contenido interdicta toda forma de discriminación estructural respecto de los grupos históricamente desaventajados o excluidos de la sociedad argentina a través de afianzadas prácticas históricas y cuya fuerza normativa impone como garantía la consumación de medidas de acción positiva.

VI.7 Como se observa el Decreto 782/2024 que inhibió la vigencia de la la ley 27.756 y mantuvo la vigencia del DNU 274/2024 es regresivo y conculca el derecho a la seguridad social debido a que sus fundamentos son irrazonables, no se condicen con información empírica, se basa en datos falsos y profundiza la situación de un grupo vulnerable históricamente desaventajado que tanto la Constitución argentina como los Instrumentos

³⁶ *Ibidem.*

Internacionales sobre derechos humanos con jerarquía constitucional originaria y derivada protegen especialmente.

VII. Planteamos caso federal. Planteamos gravedad institucional.

Que venimos a plantear la existencia de una cuestión constitucional directa para el supuesto improbable de que las instancias ordinarias no acogieran la pretensión deducida formal y sustancialmente, conforme a las prescripciones del artículo 14 de la ley 48 incisos 1 a fin de articular oportunamente el Recurso Extraordinario Federal (REF) ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto de la incompatibilidad constitucional existente entre el del Decreto 782/2024 y el derecho a la seguridad social respecto de la movilidad y compensación de las prestaciones jubilatorias (artículo 14 “bis” de la Constitución argentina, art. 9 de Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales y art. 17 de la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores), el principio de razonabilidad (artículo 28 de la Constitución argentina), el principio de progresividad y no regresividad del sistema de derechos (artículo 75 inciso 22 de la Constitución argentina) y la tutela efectiva de los derechos mediante acciones legislativas afirmativas en la condición de integrante de un grupo histórica y estructuralmente desaventajado y sometido a una situación de discriminación estructural (art. 75 inciso 23 de la Constitución argentina).

Asimismo, conforme los antecedentes fácticos y normativos expuestos, vengo a plantear la existencia de gravedad institucional a efectos de la eventual interposición del Recurso Extraordinario Federal (REF) ante la Corte

Suprema de Justicia de la Nación o bien de la promoción del Recurso Extraordinario Federal (REF) ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por salto de instancia en los términos previstos por los arts. 257 “bis” y 257 “ter” del Código Procesal Civil y Comercial (según ley 26.790). En este sentido, cabe recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “*Bertuzzi, Pablo Daniel y otro c/ EN - PJN y otro s/ amparo ley 16.986*”³⁷ sostuvo “que la intervención inmediata del tribunal es el único remedio eficaz para evitar tanto el daño individual sobre los derechos de los actores como, principalmente, el daño a las instituciones de la República, en tanto si, como se denuncia, estuviéramos en presencia de acciones de poderes públicos llevadas a cabo en contra de la Constitución, su prolongación en el tiempo causará una lesión en los derechos individuales de los jueces afectados cuya completa reparación futura, de no intervenir prontamente, resulta -por lo menos- incierta y en lo que respecta al interés general, el daño a las instituciones básicas de la República resulta siempre irreparable”.

VIII. Prueba.

Documental: Se acompaña como prueba documental: a) Copia digital del documento nacional de identidad y de la constancia de ANSES de Roberto Ruíz y María Laura Gomez; b) Copia digital del Decreto 274/2024, el proyecto de ley sancionada por el Congreso de la Nación con el número 27.756 y el Decreto 782/2024; c) Copia digital del Informe “*Impacto fiscal de proyectos de ley vinculados a movilidad de prestaciones-Proyecto con media sanción de*

³⁷ CSJN Fallos 343:1096.

Diputados-Expediente CD 7/2024” elaborado por la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC), julio de 2024, ISSN 2683-9598.

IX. Solicito autorización.

Que venimos a solicitar que se autorice a realizar toda clase de diligenciamiento en el marco del presente expediente a la Doctora Catalina Cirio (CPACF T 130 F 578).

X. Petitorio.

Por todo lo expuesto, al juez/a federal solicitamos:

1. Que tenga por promovida la presente demanda en los términos previstos por los arts. 322 y 498 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

2. Que declare la cuestión de puro derecho.

3. Que tenga por planteado el caso federal y la situación de gravedad institucional.

4. Que oportunamente dicte sentencia haciendo lugar a la pretensión promovida, y consecuentemente, declare la inconstitucionalidad e inconveniencia del Decreto 782/2024 ordenando al Poder Ejecutivo Nacional que promulgue el proyecto de ley registrado bajo el N° 27.756 y lo mande a publicar en el Boletín Oficial, con costas.

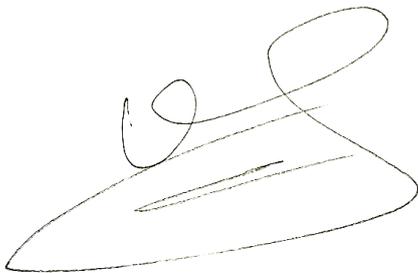
PROVEER DE CONFORMIDAD

SERA JUSTICIA

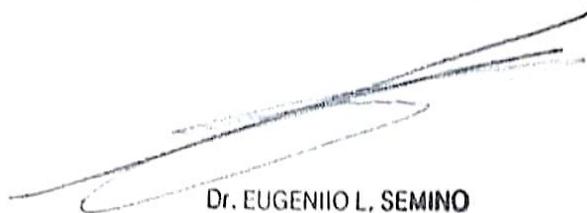
Maria-Laura Gomez



ROBERTO ANTONIO RUIZ



ANDRES GIL DOMINGUEZ
ABOGADO (UBA)
DOCTOR EN DERECHO (UBA)
POS DOCTOR EN DERECHO (UBA)
C.P.A.C.F. T° 52 F° 101



Dr. EUGENIO L. SEMINO
Abogado
T° XIII - F° 284