



Seminario Final de Abogacía
TFG

Un análisis de la prestación por desempleo en la Argentina a partir de la sentencia dictada por la CSJN en la causa “Patterer, Susana Alicia c/ Estado Nacional s/ amparo”.

Estudiante: Villar, María Emilia

Legajo: VABG107195

DNI: 31.419.884

Tutor: Vazquez Petrini, Diego

Tema: DESCAs

Fallo: C.S.J.N. (25 de abril de 2023) “Patterer, Susana Alicia c/ Estado Nacional s/ amparo”.

Sumario: I. Introducción. II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal. III. Análisis de la ratio decidendi en la sentencia. IV. Análisis conceptual: antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. IV. a) La prestación por desempleo en el derecho comparado. IV. b) Los topes máximos y la cuestión fiscal. V. Postura del autor. VI. Conclusión. VII. Referencias.

I. Introducción

El derecho a la seguridad social ha sido consagrado constitucionalmente en nuestro derecho a partir de la incorporación al texto constitucional del artículo 14 bis. Independientemente de la inacabada discusión respecto a la legitimidad de la reforma constitucional de 1957 como consecuencia del cuestionamiento al ejercicio de la facultad preconstituyente por parte del gobierno de facto que declaró la necesidad de la reforma por decreto (decreto-ley N°3838/1957), importa aquí destacar que la inclusión del artículo en cuestión significó el reconocimiento de los derechos sociales como parte integrante e inescindible del conjunto de derechos a los que nuestro sistema jurídico asigna el más alto rango, comprometiéndose con ello a la protección de los mismos, imponiéndole al Estado la obligación de garantizarlos.

En cumplimiento de esos compromisos, y mientras los argentinos asistían al desenlace de una profunda crisis económica que terminara de desencadenarse a partir del fracaso del “Plan Austral”, el Congreso de la Nación sancionó el 13 de noviembre de 1991 la ley N°24.013 con el objetivo de “mejorar la situación socio-económica”, buscando principalmente la promoción del empleo. Al mismo tiempo la ley contempla un sistema integral de prestaciones por desempleo en procura de atenuar los efectos de la eventual pérdida del empleo por parte de los trabajadores.

Desafortunadamente, las crisis recurrentes por las que atraviesa nuestro país afectan la sustentabilidad de los sistemas asistenciales y de seguridad social, distorsionando la finalidad de las normas al impedir que aquellas cumplan con sus objetivos. Este es precisamente el supuesto del caso que se analiza en el presente, donde

la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos **“Patterer, Susana Alicia c/ Estado Nacional s/ amparo”** dictó sentencia con fecha 25 de abril de 2023.

En el fallo en cuestión se advierte la presencia de un problema jurídico de tipo lógico. Respecto de éstos, vale decir que el derecho como ciencia supone la existencia de un sistema racional de normas que guardan coherencia entre sí (Puy Muñoz, 2000). De tal manera que, la aparición de conflictos normativos que atentan contra la coherencia del sistema pertenecen al ámbito de los problemas lógico jurídicos. Explicado lo anterior, corresponde precisar que el problema lógico aparece en este caso como contradicción entre normas. Más precisamente, entre el artículo 118 de la ley N° 24.013 y la norma que lo reglamenta (decreto N°267/2006).

El artículo 118 de la ley citada establece:

La cuantía de la prestación por desempleo para trabajadores convenionados o no convenionados será calculada como un porcentaje del importe neto de la mejor remuneración mensual, normal y habitual del trabajador en los seis meses anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación de desempleo. El porcentaje aplicable durante los primeros cuatro meses de la prestación será fijado por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. Del quinto al octavo mes la prestación será equivalente al 85 por ciento de la de los primeros cuatro meses. Del noveno al duodécimo mes la prestación será equivalente al 70 por ciento de la de los primeros cuatro meses (art. 118, Ley 24.013).

Mientras que en su último párrafo consigna: “En ningún caso la prestación mensual podrá ser inferior al mínimo ni superior al máximo que a ese fin determine el mismo Consejo” (art. 118, Ley N° 24.013

Por su parte, el Decreto dictado con el objeto de fijar el mínimo y máximo previsto en la ley como límites a la prestación, estableció en su artículo 1°: “Incrementase a partir del 1° de marzo de 2006 los montos mínimos y máximos de la prestación mensual por desempleo... los que quedarán fijados en las sumas de PESOS DOSCIENTOS CINCUENTA (\$250) y de PESOS CUATROCIENTOS (\$400), respectivamente”.

Concretamente, el conflicto se presenta a partir de la desactualización de los montos mínimos y máximos previstos en el decreto reglamentario, por cuanto conforme

entiende la actora, la omisión del Estado de actualizar dichos montos desnaturaliza la prestación al impedirle cumplir con su finalidad. Ello, toda vez que el porcentaje a aplicar no puede encuadrar entre el mínimo y el máximo que prevé el decreto reglamentario.

Respecto de la importancia del fallo que se analiza, y retomando los conceptos del párrafo introductorio, resulta oportuno precisar que los derechos que se discuten en la sentencia analizada derivan del derecho a la seguridad social, manifestándose en el caso en la figura de la “prestación por desempleo”. En ese marco, el Procurador General de la Nación en su dictamen, especifica la naturaleza de la prestación que obtuviera la actora al quedar desempleada y cuyo monto cuestiona, diciendo que "el seguro por desempleo creado por la ley 24.013 implementa de manera directa la protección del riesgo de desempleo, que integra el derecho constitucional a la seguridad social". Ello así, tanto la Corte como el Procurador asignan base constitucional (sobre la base de los artículos 14 bis. de la CN) y convencional al derecho de conformidad con los artículos 9, 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (con rango constitucional a partir de su inclusión en el artículo 75 -inciso 22- en la reforma constitucional del 94').

En definitiva, la importancia de la sentencia está vinculada a los derechos en juego, y muy particularmente a la forma en que la Corte integra e interpreta la norma aplicable a la luz del prisma constitucional, lo que le permite (en el caso) definir el contenido de la norma que instituye la prestación por desempleo, descubriendo su alcance y finalidad.

En el apartado siguiente se repasarán los hechos y el devenir procesal de la causa, para luego destacar los fundamentos de la decisión del tribunal. Por último, se explicitará una postura personal sobre la sentencia objeto de análisis y se formulará una conclusión que resuma los aspectos principales del trabajo.

II. Plataforma fáctica, historia procesal y descripción de decisión del Tribunal

Los hechos que dan origen a la causa, se inician a partir de que la Sra. S. A. P., que adquiriera su derecho a percibir la prestación contemplada en el artículo 118 de la ley N°24.013 en el mes de enero del año 2013 por haber quedado desempleada, inició acción de amparo en contra del Estado Nacional Argentino (Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSES) solicitando la declaración de inconstitucionalidad del

Decreto N°267/2006 en virtud de que la aplicación de los límites establecidos en el mismo como mínimo y máximo de la asignación, tienen como resultado que la prestación reconocida a su favor no cumpla con la finalidad de sustituir la ausencia de ingresos derivada de la pérdida del empleo. Ello así, por cuanto la exigüidad de la prestación no constituye un ingreso mínimo vital que le permita una subsistencia digna.

La causa se inició por ante el Juzgado Federal de Paraná N°2, instancia en que se decidiera hacer lugar al reclamo impetrado por la amparista declarando la inconstitucionalidad del Decreto N°267/2006, reglamentario de la ley N°24.013, ordenándose la readecuación de la prestación por desempleo que correspondía a la actora. Apelada la sentencia de grado por el Estado Nacional, la Cámara Federal de Apelaciones de Paraná confirmó la decisión de primera instancia. Finalmente, la causa llega al Máximo Tribunal de la Nación en virtud del recurso extraordinario interpuesto por la demandada. La Corte Suprema de Justicia de la Nación declara admisible el recurso extraordinario y confirma la sentencia apelada, fallando así en consonancia con lo realizado por los tribunales inferiores.

III. Análisis de la *ratio decidendi*

La Corte, al momento de plantear el problema jurídico de tipo lógico a resolver, aborda la cuestión desde la relevancia de los derechos discutidos y el rango que se le ha asignado a la seguridad en nuestro derecho. Por ello, el Máximo Tribunal busca los objetivos últimos de la ley N°24.013 en el texto constitucional (artículo 14 bis.) y en los instrumentos internacionales a los que adhiriera nuestro país en la materia (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 9, 11 y 12). Y es en base a la contradicción entre la finalidad de la norma (24.013), informada por las normas constitucionales y convencionales, y su decreto reglamentario, que se decide por su invalidez.

Concretamente, la Corte analiza la finalidad del instituto de la seguridad social (prestación por desempleo) establecido en el artículo 118 de la ley N°24.013, y sostiene que la vigencia de los montos mínimo y máximo fijados por el Consejo Nacional del Empleo -CNE- (y normados por el Poder Ejecutivo a partir del decreto N°267/2006) al momento que la actora adquiriera el derecho a la asignación (enero de 2013) debido a la omisión de actualizar los mismos del organismo facultado a los efectos por la ley

(CNE), desnaturalizó la prestación impidiendo que cumpla con su finalidad debido al notorio incremento en el costo de vida entre ambas fechas.

En definitiva, para el tribunal, el monto de la asignación por desempleo que la administración reconoce a la actora a partir de la aplicación del tope previsto en el decreto N°267/2006), resulta irrisorio e inequitativo, vulnerando con ello derechos fundamentales que tienen sustento en la Constitución Nacional y en la normativa internacional sobre derechos humanos, imponiéndose la necesidad de declarar inconstitucional la norma reglamentaria.

IV. Análisis conceptual: antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

IV. a) La prestación por desempleo en el derecho comparado

Nadia García, en su obra “Manual de la Seguridad Social” (2021), publica un “Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019” elaborado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El organismo destaca, que:

Las prestaciones de desempleo son esenciales para garantizar los ingresos en caso de pérdida del empleo y mientras se encuentra otro. Contribuyen a reducir y prevenir la pobreza, así como a mejorar la correspondencia entre oferta y demanda de empleo, y a facilitar el cambio estructural de la economía. Sin embargo, en comparación con otras contingencias, el acceso a las prestaciones de desempleo es todavía muy limitado en todo el mundo (citado en García, N. 2021. Página 377).

Al mismo tiempo, el informe advierte sobre la desigualdad en el acceso a la cobertura de prestación por desempleo en el mundo, distinguiendo: Europa y Asia Central, donde la cobertura efectiva es del 43 %; en Asia y el Pacífico la cobertura llega al 23% de las personas que buscan empleo; mientras que en América alcanza al 17% y en África tan sólo al 6%. En base a ello, el informe concluye que:

pese al unánime reconocimiento de la importancia de la prestación por desempleo para atenuar los efectos negativos que ocasiona el desempleo sobre las personas, sigue siendo la cobertura más restrictiva y de menor alcance en el mundo, las razones y causas son variadas pero sus consecuencias son uniformes: desprotección, exclusión, pobreza y desigualdad (citado en García, N. 2021. Página 378).

Respecto de América Latina en particular, la autora citada se basa en un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) del año 2014, titulado “La Protección contra el Desempleo en América Latina” (Santiago de Chile), que “pone en evidencia que los seguros de desempleo en América Latina son muy restrictivos” (García, N. G. 2021, p. 379). Y agrega, en alusión directa a la situación de la prestación por desempleo en nuestro país, que: “Los porcentajes de indemnización compensatoria son variados y en general en función de los salarios percibidos” (ob. Cit. página 379). No obstante ello, aclara que la prestación “puede verse afectada por la imposición de topes, como veremos es el caso de la Argentina” (ob. Cit. página 379).

En conclusión, los datos que recolecta García a partir de los informes aludidos, dan cuenta de una situación alarmante, si se considera que en nuestra región tan sólo el 17% de las personas que buscan empleo tienen acceso a la prestación, mientras que, en el caso particular de Argentina, aún quienes perciben el beneficio, no encuentran en él una respuesta adecuada y suficiente por la aplicación de topes sumamente restrictivos (al punto de desnaturalizar la prestación), tal como ocurre en el caso en estudio.

IV. b) Los topes máximos y la cuestión fiscal

Si se repasan nuevamente los argumentos del Estado Nacional para oponerse al progreso de la acción de amparo que interpusiera la Sra. S. A. P. se advertirá que el fundamento principal refiere al impacto que la decisión de la Cámara Federal de Apelaciones de Paraná (que confirmara lo decidido en primera instancia por el Juzgado Federal de Paraná N°2), tiene sobre la ecuación fiscal. Concretamente, sostiene que al decidir, los tribunales preopinantes “no tuvieron en cuenta las posibilidades financieras del Estado ni se dimensionó el impacto económico de la decisión”, en lo que califica como un “supuesto de gravedad institucional”.

Debe advertirse que esa es una postura recurrente del Estado Nacional frente a reclamos prestacionales. Si bien los antecedentes en materia de prestación por desempleo no son muy elocuentes respecto del argumento esgrimido por el Estado, sí lo son aquellas causas en las que interviniera la Corte con motivo de la falta de actualización de las prestaciones previsionales, y que dieran lugar a numerosos reclamos de reajuste. Particularmente, interesa revisar aquí los reclamos iniciados con motivo de la desactualización de las jubilaciones y pensiones como consecuencia del período inflacionario que siguió a la caída de la convertibilidad (06 de enero de 2002), en tanto

mientras duró el régimen financiero establecido por Ley 23.928, la Corte consideró derogado el sistema de movilidad previsto en la Ley 18.037 (Fallo “Chocobar, Sixto c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos”). Respecto de esta nueva etapa, a la que Nadia García (2021) caracteriza como de “Resurrección” de la movilidad jubilatoria, cabe destacar lo señalado por el Máximo Tribunal en el fallo “Elliff” (Elliff, Alberto José c/ ANSES s/ reajustes varios”, sentencia de fecha 11/8/2009) en relación a los recursos con los que cuenta el Estado para afrontar el pago de las prestaciones previsionales (en este caso), donde puntualmente se dijo:

La consideración de los recursos disponibles de cada Estado, a que se refiere el art. 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, constituye una pauta que debe evaluar el país al tiempo de establecer nuevos derechos o ampliar los existentes, pero nunca para justificar la reducción de derechos vigentes (cita del fallo “Elliff” en García, N. 2021).

Lo que la Corte señala al Estado Nacional, es que la previsión fiscal constituye un análisis que debe hacerse con anterioridad a la consagración del derecho, pero nunca puede servir de argumento para justificar el incumplimiento indiscriminado y “consuetudinario” de derechos adquiridos. Es decir, que el impacto fiscal debe medirse antes, y no después, de reconocer derechos.

Lo dicho es plenamente aplicable al caso de autos, desde que la cuestión discutida, en el fondo, es idéntica, independientemente de que se trata de prestaciones distintas. Cabe agregar a lo dicho, que el argumento a la restricción fiscal, también encuentra un límite en los principios que estructuran la prestación por desempleo. Ello así, desde que para poder acceder a la prestación es requisito ineludible el haber aportado al sistema previamente, y ese aporte se hace sobre la base de un porcentaje del salario. Con lo cual, esa circunstancia agrava aún más la injusticia de un sistema que permanentemente restringe la actualización de las prestaciones, pero nada dice del aumento de ingresos que percibe por el componente que se le detrae a los trabajadores en concepto de aporte al fondo de desempleo, como consecuencia de la actualización de los salarios. Precisamente en ese punto se puede advertir con mayor nitidez la injusticia del sistema.

V. Postura del autor

Llegados a este punto, corresponde ahora ofrecer una visión personal del conflicto y su solución por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En primer lugar, debo decir que tanto los informes de la Cepal cuyas conclusiones se reprodujeran en el apartado anterior, como la constatación respecto de la desproporción que caracteriza a la seguridad social en la Argentina (entre aporte y beneficio), advierten sobre la necesidad de encontrar mecanismos sustentables capaces de estructurar sistemas mas justos. No obstante, ello aparece hoy como una tarea de difícil concreción en un país que vive en emergencia permanente.

En lo que refiere a la sentencia de la Corte, no es posible disentir con la solución del tribunal a menos que nos coloquemos en alguna posición un tanto cínica respecto a la “indolencia” de Ministros que no reparan en las consecuencias económicas de sus sentencias. No debe perderse de vista, que los jueces están obligados a decidir sobre la cuestión sometida a decisorio en el caso particular que se les presenta, sin que se admita en nuestro derecho la posibilidad de decidir en abstracto (sin intereses concretos que se vean afectados en una situación dada).

En todo caso, habría que pensar que cualquier plan de futuro que consideremos para salir del atraso y de la emergencia permanente, no puede obviar la discusión sobre el necesario equilibrio que deben guardar los subsistemas de seguridad social entre justicia y sustentabilidad. Desde ya que la solución a este y otro problemas que plantea la discusión sobre la seguridad social no es objeto de este trabajo, aunque bien sabido es que la solución no aparecerá sin que nos cuestionemos primero por la causa de los problemas.

VI. Conclusión

Para concluir, corresponde ahora realizar un breve análisis de los puntos más destacados de la nota a fallo, en la que se analizó la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos “Patterer, Susana Alicia c/ Estado Nacional s/ amparo” con fecha 25 de abril de 2023.

Tal como se señalara en la introducción, en su decisión el Máximo Tribunal aborda un problema jurídico de tipo lógico, que se presenta en el caso a partir de la contradicción entre el artículo 118 de la ley N°24.013 y la norma que lo reglamenta (decreto N°267/2006). En concreto, el conflicto jurídico se presenta a partir de la desactualización de los montos mínimos y máximos previstos en el decreto

reglamentario, en la medida que la omisión del Estado de actualizar dichos montos desnaturaliza la prestación al impedirle cumplir con su finalidad sustitutiva del ingreso perdido como consecuencia de la pérdida del empleo.

En ese contexto se analizó el instituto de la prestación por desempleo en el derecho comparado, donde, a partir del análisis de informes elaborados por la OIT y la Cepal, se concluyó que en nuestra región tan sólo el 17% de las personas que buscan empleo tienen acceso a la prestación, mientras que, en el caso particular de Argentina, aún quienes perciben el beneficio, no encuentran en él una respuesta adecuada y suficiente por la aplicación de topes sumamente restrictivos.

Al mismo tiempo, se analizó la relación entre los topes máximos que la ley prevé y la cuestión fiscal, en orden al argumento que el propio Estado (demandado en autos) utiliza buscando justificar la falta de actualización del monto máximo aludido. Se trajo así a colación la situación por la que atraviesa el sistema previsional argentino, donde los reclamos iniciados con motivo de la desactualización de las jubilaciones (y que diera nacimiento a la existencia de numerosos reclamos de reajuste en todo el país) intentan ser repelidos también (en otros argumentos) con la cuestión fiscal como impediende. Particularmente, se hizo referencia al fallo "Elliff", donde la Corte señaló que la previsión fiscal constituye un análisis que debe hacerse con anterioridad a la consagración de derechos, pero nunca puede servir de argumento para justificar el incumplimiento de derechos adquiridos.

Finalmente, en lo que al análisis refiere, se señaló que el argumento de la restricción fiscal encuentra también un límite en los principios que estructuran la prestación por desempleo, en tanto para poder acceder a la prestación es requisito ineludible el haber aportado al sistema previamente, y ese aporte se hace sobre la base de un porcentaje del salario, lo que implica la falta de actualización de los montos de la prestación agrava la injusticia de un sistema que se solventa con porcentajes de los ingresos que sí se ven actualizados.

Por último, en el apartado correspondiente a la postura del autor se intentó ofrecer un puntapié inicial pensando en el futuro del sistema de seguridad social, y se enfatizó en la necesidad de que cualquier plan que se desarrolle en la materia no debe obviar la discusión sobre el necesario equilibrio que deben guardar los subsistemas de seguridad social entre justicia y sustentabilidad de los propio subsistemas.

VII. Referencias

Doctrina

- Alchourron, C. y Bulygin, E. (1991). *Definiciones y normas. En Autores, Análisis lógico y Derecho* (pp. 439-464). Madrid, ES: Centro de Estudios Constitucionales.
- Cayuso, S. (2020). *Constitución de la Nación Argentina comentada*. CABA: La Ley.
- García, N. G. (2021). *Manual de la seguridad social*. Buenos Aires: La Ley.
- Gargarella, R. (2016). *Comentarios de la Constitución de la Nación Argentina*. CABA: La Ley
- Puy Muñoz, F (2000). *El problema de la lógica jurídica*. Dialnet.

Jurisprudencia

- C.S.J.N. (25 de abril de 2023) “Patterer, Susana Alicia c/ Estado Nacional s/ amparo”
- C.S.J.N. (27 de diciembre de 1996) “Chocobar, Sixto c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos”
- C.S.J.N. (11 de agosto de 2009) “Elliff, Alberto José c/ ANSES s/ reajustes varios”

Legislación

- Constitución de la Nación Argentina. [Const.] (1994). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos_publicaciones_colecciondebolsillo_07_derechos_economicos_sociales_culturales.pdf
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Congreso de la Nación Argentina (1991). Empleo. [Ley N° 24.013]. Recuperado de: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/412/texact.htm>