



Derecho a la Seguridad Social y Control de Constitucionalidad

Fallo: “Patterer, Susana Alicia c/ Estado Nacional s/amparo” Corte Suprema de Justicia de la Nación - 25/04/2023

NOTA A FALLO

TUTORA: SUSANA PAOLA ABRAHAM

Carrera: Abogacía

Alumno/a: Sandez Bulacio Paola Ruth

Legajo: VABG125813

DNI: 23976566

SANTIAGO DEL ESTERO – 2025

Sumario: I. Introducción. - II. Reconstrucción de la premisa fáctica e historia procesal. - III. Descripción de la decisión del Tribunal. -IV. Ratio Decidendi de la sentencia. - V. Análisis conceptual y antecedentes doctrinarios. – VI. Antecedentes jurisprudenciales. - VII. Postura de la autora. - VIII. Conclusión. – IX. Referencias.

I.- Introducción

La sentencia en el caso “Patterer, Susana Alicia c/ Estado Nacional s/ amparo” (CSJN, FPA 22000073/2013/CA1-CS1, 2023) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación aborda un conflicto crítico relacionado con la insuficiencia de la prestación por desempleo establecida por el decreto 267/2006, en el marco del sistema de seguridad social argentino.

La cuestión de fondo del fallo fue determinar si era constitucional que el Estado fijara y mantuviera por más de una década un tope máximo de \$400 para la prestación por desempleo, sin actualizarlo, a pesar del contexto inflacionario y del aumento generalizado de los salarios. La Corte analizó si esa falta de actualización vulneraba el derecho a la seguridad social de la trabajadora despedida, al otorgarle una ayuda económica irrisoria que no cumplía con el fin de protegerla durante su situación de desempleo. Finalmente, concluyó que esa omisión estatal desnaturalizó el sistema de protección social establecido por ley y violó derechos fundamentales con jerarquía constitucional.

El fallo elegido adquiere una importancia significativa jurídica al afirmar que las prestaciones adecuadas frente al desempleo constituyen un derecho exigible y no una mera liberalidad estatal. La CSJN subraya que la seguridad social debe conservar un contenido real y efectivo, y que no puede ser vaciada de sentido por decisiones administrativas que desatiendan la evolución económica y su repercusión en las personas trabajadoras. En este marco, la sentencia refuerza la función tutelar del derecho social al establecer que la ayuda por desempleo debe tener una utilidad concreta, es decir, representar un ingreso que realmente compense la pérdida laboral y asegure condiciones de vida dignas.

El problema jurídico que emerge de este caso se puede enmarcar como axiológico ya que se encuentra en la colisión entre normas y principios. Guastini (2007) plantea que los sistemas jurídicos están integrados tanto por reglas como por principios. La distinción entre estos dos tipos de normas radica en su naturaleza: las reglas son enunciados condicionales que vinculan

determinados hechos con consecuencias jurídicas concretas. Por su parte, los principios son normas esenciales que configuran la identidad y organización del sistema jurídico, y además cumplen una función valorativa, ya que fundamentan éticamente o políticamente a otras normas del sistema. Cuando se produce una contradicción entre una regla y un principio, se genera una antinomia normativa, en la que ambas soluciones no pueden coexistir.

En tales situaciones, el juez debe aplicar un juicio de ponderación, otorgando prioridad al principio que represente un valor superior en el contexto del caso.

De esta manera, se manifiesta la contradicción entre el contenido normativo del decreto 267/2006 (regla) en contraposición del principio de protección integral del trabajador y el derecho a la seguridad social digna, ambos consagrados en la Constitución Nacional (artículo 14 bis) y en diversos tratados internacionales con jerarquía constitucional. La norma cuestionada establece un tope fijo de \$400 para la prestación por desempleo desde el año 2006, y nunca fue actualizada hasta el momento del despido de la actora en 2013. En ese lapso, la economía atravesó un proceso inflacionario importante que deterioró fuertemente el valor real de esa prestación. Como resultado, lo que se otorgó como ayuda económica representó apenas el 13% del salario que la trabajadora percibía antes de ser despedida. En lugar de cumplir su finalidad de cubrir transitoriamente la falta de ingresos, la prestación se convirtió en un monto simbólico e insuficiente para satisfacer necesidades básicas.

Este desacople entre la norma reglamentaria y su finalidad legal y constitucional genera un conflicto axiológico porque se afecta la coherencia del orden jurídico, específicamente entre una regla inferior (el decreto) y los principios constitucionales superiores que deberían orientar la regulación del derecho al desempleo. El sistema de seguridad social, como lo define la Ley 24.013, debe ser eficaz, actualizado y suficiente.

II. Reconstrucción de la premisa fáctica e historia procesal

La Sra. Susana Alicia Patterer (actora) trabajadora despedida en el año 2013, solicitó la prestación por desempleo conforme a lo establecido por la Ley 24.013. Al momento de hacer efectiva dicha prestación, el monto máximo que le fue abonado por el Estado Nacional era de

\$400 mensuales, un importe fijado por el decreto 267/2006, que no había sido actualizado desde su sanción.

Desde 2006, el monto máximo de esta prestación, establecido por el decreto 267/2006, se había mantenido en \$400, una cifra notablemente insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas. Este monto no se alineaba con las disposiciones de la Ley Nacional de Empleo (Ley 24.013), que establece que el seguro de desempleo debe ser proporcional a la remuneración habitual del trabajador y ajustarse a las variaciones económicas. La falta de actualización de la prestación, en un contexto inflacionario, llevó a Patterer a reclamar la inconstitucionalidad del decreto ante los tribunales, argumentando que no cumplía con su función de asistencia y protección.

El Juzgado Federal de Paraná N° 2 hizo lugar al amparo presentado por la actora y declaró la inconstitucionalidad del Decreto 267/2006, argumentando que el tope de \$400 era insuficiente y no cumplía con la finalidad de la Ley 24.013. En consecuencia, ordenó al Poder Ejecutivo Nacional abonar a Patterer un monto mensual equivalente al salario mínimo, vital y móvil (SMVM) vigente, conforme a lo establecido en el artículo 118 de la ley que regula las prestaciones por desempleo. Además, se dispuso que las costas del proceso serían a cargo del Estado Nacional como parte vencida.

Disconforme con esta decisión, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) interpuso un recurso de apelación, lo que llevó a la intervención de la Cámara Federal de Apelaciones de Paraná. En esta instancia, la Cámara confirmó la sentencia de primera instancia, ratificando la declaración de inconstitucionalidad del decreto y la obligación del Estado Nacional de ajustar la prestación en consonancia con el SMVM. La Cámara destacó que el monto fijado en 2006 no cumplía con el propósito de la ley y vulneraba el derecho a la seguridad social garantizado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, así como en diversos tratados internacionales de derechos humanos.

Ante la confirmación de la sentencia por parte de la Cámara, el Estado Nacional interpuso un recurso extraordinario federal para su revisión por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En esta tercera instancia, la Corte admitió el recurso en relación con la cuestión federal planteada. El Estado argumentó que la declaración de inconstitucionalidad implicaba una interpretación normativa arbitraria que se apartaba de la reglamentación vigente y no consideraba

las limitaciones financieras del Estado ni el impacto económico de la decisión. Sin embargo, la Corte Suprema confirmó lo resuelto por las instancias inferiores, ratificando la inconstitucionalidad del Decreto 267/2006 y el derecho de la actora a percibir una prestación actualizada conforme al SMVM.

III. Descripción de la decisión del Tribunal

La Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió ratificar la sentencia apelada, declarando la inconstitucionalidad del decreto 267/2006 y estableciendo la obligación de ajustar la prestación por desempleo al salario mínimo, vital y móvil (SMVM). Esta decisión se fundamenta en el artículo 118 de la Ley 24.013 y en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, que garantizan el derecho a la seguridad social.

Además, la Corte hizo referencia a normativas internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el Protocolo de San Salvador. Estas disposiciones refuerzan la necesidad de protección social para las personas desempleadas y subrayan el compromiso del Estado de asegurar condiciones de vida dignas a través de un sistema de seguridad social adecuado y efectivo. La Corte enfatizó que la actualización de la prestación es esencial para cumplir con su función de asistencia y protección en situaciones de vulnerabilidad económica.

IV. Ratio Decidendi de la Sentencia

En el caso la CSJN resolvió confirmar el fallo que declaró inconstitucional el decreto 267/2006. Este decreto fijaba en \$400 el tope de la prestación por desempleo, un monto que no había sido actualizado por más de diez años, lo cual fue considerado irrazonable y violatorio del derecho a la seguridad social. La sentencia de la Corte está firmada por los jueces Horacio Rosatti, Carlos Rosenkrantz, Juan Carlos Maqueda y Ricardo Lorenzetti. No hay disidencias, votos en contra ni opiniones separadas. Eso significa que todos los jueces estuvieron de acuerdo con el contenido de la decisión, es decir, el fallo fue unánime.

En referencia al conflicto axiológico entre el decreto 267/2006 y los principios constitucionales de protección integral del trabajador y del derecho a una seguridad social digna,

mediante una ponderación basada en la supremacía de los derechos fundamentales. En este caso, se puso en tensión una norma reglamentaria que fijaba un tope de \$400 para la prestación por desempleo —monto que permanecía inalterado desde 2006— frente al mandato constitucional y convencional de garantizar una protección efectiva a las personas desempleadas.

El decreto 267/2006, al no actualizar el monto de la asignación durante más de una década, terminó vaciando de contenido el derecho que pretendía reglamentar. La Corte identificó que la falta de movilidad del tope imponía una prestación irrisoria, muy inferior al ingreso que la trabajadora percibía cuando estaba empleada. Esta situación resultaba incompatible con el principio de integralidad en la protección del trabajador, ya que el seguro de desempleo no cumplía con su función sustitutiva de ingresos en un contexto económico marcado por la inflación y el aumento sostenido del salario mínimo.

Frente a esta desproporción evidente, la CSJN decidió privilegiar el derecho constitucional a una seguridad social adecuada, previsto en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional (Const., 1994, art. 14 bis) y reforzado por tratados internacionales con jerarquía constitucional, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La omisión del Estado en actualizar los valores mínimos y máximos de la prestación fue considerada una falla estructural en el cumplimiento del deber legal de proteger a los trabajadores desocupados. Por eso, se calificó como inconstitucional al decreto, al entender que desnaturalizaba el sistema integral de prestaciones por desempleo establecido por la Ley 24.013.

Así, argumentó que el derecho a la seguridad social implica proporcionar una cobertura económica suficiente para satisfacer las necesidades básicas de los trabajadores en situación de desempleo. En este sentido, la Ley 24.013 establece que la prestación debe representar un porcentaje adecuado del salario recibido, ajustándose a la realidad socioeconómica para cumplir con su objetivo de protección. El fallo resaltó que la falta de actualización de la prestación por desempleo, fijada en el Decreto 267/2006, representa una omisión estatal que desvirtúa el propósito protector de la ley y vulnera derechos fundamentales al no garantizar un mínimo vital y móvil.

La decisión subraya que la estabilidad y suficiencia de la prestación son esenciales para que los trabajadores desempleados puedan mantener condiciones de vida dignas. La Corte interpreta que la obligación del Estado de ajustar periódicamente el monto de la prestación no

solo emana de la ley, sino también del principio de progresividad y no regresividad en materia de derechos sociales. La falta de actualización periódica prolongada desnaturaliza el sistema de seguridad social, desprotegiendo a los beneficiarios y, al no cumplir con su propósito inicial, infringe el derecho fundamental a la seguridad social.

V. Análisis conceptual y antecedentes doctrinarios

La importancia de los derechos humanos en la sociedad, está dada en virtud de que estos contienen o tratan aquellos principios axiológicos que reconocen la dignidad de la persona, la solidaridad social, justicia y equidad, y que son ellos los que forman la columna vertebral de todas las leyes y normas de los ordenamientos jurídicos que hacen al orden social justo; una norma o ley que no siga estos principios afecta al efectivo ejercicio y cumplimientos de estos derechos (Chirinos, 2009).

Siguiendo al mismo autor, podemos afirmar que la seguridad social es entendida como un complejo sistema mediante el cual el Estado se compromete a cubrir las necesidades emergentes de contingencias económicas, sociales o biológicas a las que puede estar expuesta una persona durante su vida (Chirinos, 2009).

Esta categoría de derechos, se encuentra incluido dentro de los denominados derechos económicos, sociales y culturales y se encuentra reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos en sus arts. 22 y 25, así como en otros instrumentos internacionales como por ejemplo en el art. 26 del Pacto de San José de Costa Rica, en el art. 9 del Pacto Internacional de los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales y en el art. 9 del Protocolo de San Salvador; entre otros tratados e instrumentos internacionales sobre derechos humanos que cuentan con jerarquía constitucional a partir de la reforma constitucional de 1994, los cuales buscan garantizar a las personas una protección especial, frente a riesgos sociales como enfermedad, desempleo, invalidez y vejez, garantizando una vida digna, mediante pensiones o subsidios.

Resulta de importancia garantizar a todos los ciudadanos, su dignidad humana cuando hacen frente a circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos humanos

El alcance de este derecho ha sido establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General N° 19 de 2007, el cual establece que el derecho a la seguridad social incluye prestaciones bajo la forma de prestaciones

dinerarias, a fin de cubrir las necesidades básicas, ante contingencias como la vejez, el desempleo, accidente laboral, gastos en salud, entre otros. Debe ser accesible a todos sin ningún tipo de distinción.

Por su parte en nuestro país, el seguro de desempleo que forma parte de lo que conocemos como derecho de la seguridad social se encuentra consagrado en el art. 14 bis de la Constitución Nacional el cual, textualmente dispone: “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable...”

Esta norma precitada, le confiere al estado una obligación exclusiva en cuanto manifiesta que le corresponde otorgar beneficios de seguridad social, dándole el carácter de obligatorio y asignándole un carácter social y solidario, previendo además para ello, sistemas que organizaran el financiamiento de los mismos, a través de los denominados “contribuyentes”. Estos últimos, son aquellos trabajadores, empleadores activos, quienes a partir de su propio salario se deriva un porcentaje proporcional al mismo, que va destinado a los fondos para cubrir los derechos de la seguridad social (Chirinos, 2009).

Retomando el fallo analizado, el cuestionamiento se debía al reducido importe que se le había abonado a la accionante en virtud de la prestación por desempleo, resolviendo después de todas las instancias pertinentes, que le correspondía a la actora un importe mensual equivalente al salario mínimo, vital y móvil vigente, de conformidad con la escala y por el tiempo establecido por la ley 24.013 denominada Ley Nacional de Empleo.

Las prestaciones de desempleo son esenciales y garantizan los ingresos en caso de pérdida del empleo y contribuyen a reducir y prevenir la pobreza, , sin embargo es limitado en todo el mundo (García, 2021 p. 377).

El fundamento constitucional del derecho del trabajador desempleado radica en los principios protectorios del art. 14 bis CN y su sustento legal surge del art. 118 de la Ley Nacional de Empleo, la cual establece de manera expresa las bases para las políticas públicas de empleo en el país y su objetivo principal es el de promover y proteger el empleo, así como regularizar las relaciones laborales, organizar un sistema eficaz de protección a los trabajadores desocupados, para lo cual instituyó un sistema integral de prestaciones por desempleo de carácter contributivo, buscando proteger los derechos de los trabajadores y promover la regularización de las relaciones laborales.

Puntualmente en su art 118 bis establece la prestación por desempleo para trabajadores sean convencionados o no convencionados y determina que la prestación por desempleo se calcula como un porcentaje del importe neto de la mejor remuneración mensual normal y habitual del trabajador en los seis meses anteriores. Aclarando que la finalidad del beneficio era reemplazar la falta de ingresos de quien se encuentra transitoriamente sin ocupación.

En este sentido, la Corte se expresa en el fallo analizado que hay dos requerimientos puntuales a seguir por un lado, que el monto de la prestación por seguridad social sea determinado en proporción al salario que tenía el solicitante mientras se encontraba activo laboralmente; y por otro lado, que preserve su significación económica en el tiempo.

Esto último hace referencia que la seguridad social debe ser suficiente y sustentable. El primer término hace referencia a que debe revestir carácter de suficiente a fin de poder cumplir con su fin que es el de la protección de la familia y la satisfacción de necesidades básicas que hacen a la dignidad de las personas; por otro lado, el termino sustentable, nos impone la idea que esto debe ser sostenido en el tiempo.

En concordancia, la Corte afirmó que la prestación reconocida a Patterer representó el 13% del salario que percibía por su trabajo y que la desvalorización de la asignación por desempleo se produjo por la omisión de la administración, que no emitió en tiempo propio la normativa pertinente para realizar los ajustes necesarios. Es decir que, la asignación por desempleo debe estar sujeta a ser fijada en función de un porcentaje del salario de actividad de quien la solicita y mantener su significación económica en el tiempo.

VI. Antecedentes jurisprudenciales

Si repasamos los argumentos vertidos por el Estado Nacional, al momento de oponerse a la acción de amparo presentada por la actora, se establece que el principal argumento con el cual intenta rebatir la cuestión es que los tribunales que intervinieron de manera previa, no tomaron en cuenta, las consecuencias de su decisión, en el sentido de pensar en la situación y posibilidades fiscales del estado.

En este sentido, importa analizar fallos en los que se reclama algún tipo de reajuste por parte del Estado, y que involucra sus fondos. Tomamos por ejemplo en fallo “Elliff, Alberto José c/ ANSES s/ reajustes varios” de fecha 11/08/2009, en el cual si bien la naturaleza de las prestaciones no son idénticas, se aplica igualmente de manera satisfactoria al fallo en análisis,

allí la Corte se expresó diciendo que en relación a los recursos con los que cuenta el estado, deben estos ser evaluados antes de establecer algún tipo de nuevo derecho o de mejorar los ya existentes, a fin de evitar que posteriormente puedan afrontarse de manera correcta. Es decir que de manera previa, el Estado debe hacer un recuento de sus posibilidades fiscales, porque la falta o insuficiencia de recursos no pueden ser argumento para no cumplir con derechos adquiridos.

VII. Postura de la autora

Antes de finalizar, corresponde realizar el análisis de algunos puntos que considero importantes de la presente nota a fallo donde se analizó la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Patterer, Susana Alicia c/ Estado Nacional s/ amparo” de fecha 25/04/2023.

En lo que refiere al fallo presentado y puesto en análisis, concuerdo con lo resultado con nuestro máximo tribunal en tanto hay que tener en cuenta que sobre el pesa la obligación de atender el conflicto de cada caso en particular.

El problema jurídico surge a partir de que queda obsoleto el decreto reglamentario que preveía la regulación y el ajuste de la tasa de desempleo en nuestro país. En efecto, el Estado omite la actualización de dichos montos, desnaturalizando el verdadero carácter de la prestación, impidiendo que esta cumpla con su finalidad, esto es, asistir a la persona que ha perdido su empleo, en la satisfacción de sus necesidades básicas, en lo que consigue un nuevo empleo.

Se analizó la normativa existente en la materia en Argentina y se determinó, que aquellos que, como la Sra. Patterer, son beneficiarios del mismo, no encuentran en él, satisfacción alguna, debido al desactualizado monto que presentan.

Es clara la necesidad de establecer mecanismos sostenibles, a través de leyes que sean capaces de estructurar un sistema de seguridad social que resulta más justos, tomando en consideración que vivimos en un país que se encuentra en crisis económica e inflación permanente.

En este sentido, le asistía razón a la actora en tanto que la falta de actualización en virtud de la economía decreciente y la inflación en nuestro país, se tornaba insulso y perdía su finalidad, que es la de cubrir las necesidades de la persona desempleada y su grupo familiar.

Habría que apuntar a políticas públicas que no se limiten a establecer derechos de manera abstracta y formal sino que se deben buscar las formas de adecuarlos a las realidades concretas de cada persona, sin la mínima demora y fundamentado en principios de igualdad, solidaridad, de redistribución de la riqueza y de justicia social, y el Estado hacerlo de por iniciativa propia, de manera constante, en razón de los tiempos inflacionarios que vivimos.

VIII. Conclusión

Toda persona posee el derecho a contar con un sistema de seguridad o protección social que asegure ingresos y respaldo en cada etapa de su vida, con un enfoque especial en quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. Este derecho es esencial para preservar la dignidad humana, especialmente cuando las personas atraviesan situaciones que limitan el ejercicio pleno de sus derechos. Gracias a su función redistributiva, la seguridad social cumple un rol clave en disminuir la pobreza, mitigar sus efectos y prevenir la exclusión social.

A lo largo de la presente nota a fallo, se intentó destacar que es obligación estatal de revisar y actualizar regularmente los montos de las prestaciones sociales, particularmente en contextos de inflación sostenida. En el contexto argentino, donde la depreciación del poder adquisitivo es una problemática constante, la inacción del Estado en este aspecto contribuye a profundizar las brechas sociales existentes. El fallo llama a la administración pública a asumir su responsabilidad constitucional y legal para sostener la efectividad del sistema de protección frente al desempleo, no solo como una respuesta económica, sino como una herramienta clave para la inclusión social y la equidad.

IX. Referencias

- **Doctrina**

Chirinos, B. (2009). Tratado de la Seguridad Social. La Ley

Etala, C. A. (2008). Derecho de la Seguridad Social. Astrea.

García, N. G. (2021). Manual de la seguridad social. Buenos Aires: La Ley.

Gonzalez Saborido, J. (2019). La seguridad social como derecho humano y su relación con las políticas públicas. Revista Argentina de derecho de la seguridad social N° 6. Id: IJ-DCCLV-748

Guastini, R. (2007). Ponderación: Un análisis de los conflictos entre principios constitucionales. Revista mensual de jurisprudencia.

Oficina del alto comisionado de Naciones Unidas. (2021). El derecho humano a la seguridad social. Recuperado de: <https://acnudh.org/wp-content/uploads/2021/11/13-El-derecho-humano-a-la-seguridad-social.pdf>

Organización de las Naciones Unidad (2023). El derecho humano a la seguridad social. <https://acnudh.org/wp-content/uploads/2022/02/13-El-derecho-humano-a-la-seguridad-social.pdf>

- **Jurisprudencia**

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación. General N° 19. (2007)

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

Ley 24.430. Constitución Nacional Argentina. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Boletín Oficial, 14 de diciembre del 1994.

Decreto Nacional 267/2006. Recuperado de: Id SAIJ DN20060000267

Ley N° 24.013. Ley Nacional de Empleo. (1991)

- **Legislación**

C.S.J.N. (25/04/2023) “Patterer, Susana Alicia c/ Estado Nacional s/ amparo”

C.S.J.N. (11/08/2009) “Elliff, Alberto José c/ ANSES s/ reajustes varios”