

Amparo constitucional de la previsión y seguridad social para profesionales

Por P. Sebastián Villa^()*

SUMARIO: I.- Introducción; II.- El surgimiento de las Cajas para profesionales en el contexto de la Constitución de 1853-1860; III.- El art. 14 bis: El reconocimiento de las competencias provinciales; IV.- La reforma de 1994. Su contexto histórico y la necesidad de la incorporación del art. 125 CN.

I.- INTRODUCCIÓN.

En la actualidad, afortunadamente, naturalizamos a la seguridad social como un derecho humano que responde a la necesidad universal de cobertura o protección frente a ciertas contingencias y necesidades de la vida.

Pero el grado de evolución social y jurídica alcanzado en la materia, no debe hacernos perder de vista que este nivel de reconocimiento de alcance universal es, en términos históricos, bastante reciente.

Y dentro de este sistema protectorio, existe una parcela con gran arraigo y desarrollo en nuestro país, que es la de la previsión y seguridad social para los trabajadores profesionales independientes.

En el presente trabajo le proponemos al lector un viaje hacia el pasado, y desde allí hasta el presente, atravesado por los principales hitos constitucionales que han delineado los contornos actuales de la previsión y seguridad social para profesionales en la Argentina.

II.- EL SURGIMIENTO DE LAS CAJAS PARA PROFESIONALES EN EL CONTEXTO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1853-1860.

La constitución de 1853, con las reformas introducidas en 1860¹ sólo nombra en una oportunidad a las jubilaciones, retiros, licencias y goce de montepíos (art. 86

^(*)Abogado (UNLP). Especialista en Derecho Procesal Profundizado (UNA). Profesor de grado y posgrado. Consultor en materia de previsión y seguridad social para profesionales.

¹ Si bien es cierto que la primera Caja para Profesionales surge en 1943, y ya se habían producido también las reformas de 1866 y 1898, la omisión se debe a que éstas últimas no modificaron cuestiones que tengan incidencia sobre los temas a los que nos referimos en el presente trabajo. En efecto, la reforma de 1866 se refirió exclusivamente a los derechos de exportación, mientras

inc. 7²) y a las pensiones (art. 67 inc. 17³), pero no hace mención alguna a la previsión social, ni a la seguridad social.

Es que el derecho de la seguridad social como concepto es relativamente nuevo. Sus orígenes se remontan hacia fines del siglo XIX con la crisis de la revolución industrial. Y más adelante, su desarrollo llegaría a punto tal de generar una disciplina jurídica especializada, considerando al derecho a la seguridad social como un derecho humano.

Grisolia recuerda que usualmente se reconoce su origen en las leyes de Bismarck, en la Alemania de la década de 1880, como el primer “sistema” de seguridad social. A diferencia de lo que ocurría hasta el momento, éste sistema es el primero que dispone la inclusión obligatoria de los trabajadores a proteger, de ahí lo revolucionario del concepto para la época⁴.

No existía en aquel entonces la noción de la necesidad de un sistema protectorio de carácter universal y obligatorio, que amparara a los trabajadores y a su grupo familiar frente a los diferentes infortunios y necesidades sociales de contención que pueden ocurrir durante la vida.

De todos modos, el concepto “seguridad social” podría conceptualizarse como un derivado del concepto de “bienestar general”⁵, establecido en el preámbulo de la Constitución Nacional como uno de los objetivos trazados para el dictado de la carta magna.

No podemos aquí detenernos mucho más respecto del desarrollo histórico de la previsión y seguridad social en nuestro país, por exceder el objeto del presente trabajo, pero en lo que nos interesa cabe destacar que la primera Caja de Previsión Social para Profesionales surge en 1943⁶, por creación del legislador de la provincia de Buenos Aires, en el contexto de aquella constitución histórica de 1853, luego reformada en 1860 y también en 1866, con algunas pocas experiencias previas de Cajas previsionales a nivel nacional, pero ninguna de ellas brindaba cobertura a los denominados trabajadores independientes o autónomos.

que la de 1898 se refirió a modificaciones respecto de la base de elección de los diputados y los ministerios del Poder Ejecutivo.

² Regulación incluida entre las atribuciones del Poder Ejecutivo: “*Concede jubilaciones, retiros, licencias y goce de montepíos, conforme a las leyes de la Nación.*”. La reforma de 1994 elimina la atribución presidencial de conceder el goce de montepíos, pero agrega la de otorgar pensiones.

³ Esta norma se refiere a las facultades del Congreso vinculadas con la organización del Poder Judicial: “*Establecer Tribunales inferiores a la Suprema Corte de Justicia; crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones, dar pensiones, decretar honores y conceder amnistías generales.*”

⁴ GRISOLIA, Julio Armando, Derecho del trabajo y de la seguridad social, 10° ed. Buenos Aires, Lexis Nexis, 2004, Tomo II, pág. 2012

⁵ Conf. EKMEKDJIAN, Miguel Ángel (2016). Tratado de Derecho Constitucional. Abeledo Perrot. Buenos Aires. 3era. Ed. actualizada por Pablo Luis Manili. Tomo II. P. 11.

⁶ Se trató de la “Caja de Jubilación Notarial”, en virtud de lo normado por la ley provincial 5015 (la primera ley orgánica notarial argentina).

Recién en el año 1954 se sancionó la ley nacional 14.397 que instituyó el primer “Régimen de Previsión Social para Trabajadores Independientes, Empresarios y Profesionales” de carácter obligatorio, que comenzó a regir en el año 1955. En realidad, se trataba de un régimen aplicable a tres Cajas diferenciadas por actividad bajo una misma órbita.

Y para ese entonces, la Caja de Escribanos bonaerense ya tenía más de 10 años de historia, y ya se habían creado otras 6 Cajas para Profesionales en 6 provincias.

Ahora bien, ¿cómo se justificaba la creación de los primeros regímenes previsionales a nivel nacional? y, en el mismo sentido, ¿de dónde surgía el poder de las provincias para crear regímenes jubilatorios o cajas previsionales para empleados públicos y para profesionales?

En el contexto histórico de la Constitución de 1853-1860, donde no existían los actuales arts. 14 bis y 125, sólo se contaba con aquellas dos menciones a los términos jubilaciones y pensiones que referenciáramos más arriba y con el art. 33⁷ referido a los derechos implícitos o no enumerados⁸.

Este tenue andamiaje constitucional dio pie a que se comenzaran a estructurar los primeros regímenes previsionales por rama de actividad, que luego se fueron ampliando y universalizando.

Y en el ámbito local, además de las mencionadas normas, también contábamos con los arts. 104⁹ y 105¹⁰ (actuales arts. 121 y 122 CN). El antecedente del art. 104 se encuentra en la décima enmienda de la Constitución de Filadelfia, así como también en las “Bases” de Alberdi, y establece la competencia federal como excepción a la regla de la competencia excluyente de los estados locales¹¹.

Ambos artículos habilitaban, en definitiva, la regulación por parte de las provincias de la seguridad social de sus propios empleados públicos, así como también el ejercicio del poder de policía sobre las actividades profesionales, y aquí está la clave histórico-constitucional del surgimiento de los Colegios y Consejos Profesionales, así como también de las Cajas para Profesionales.

⁷ El art. 33 CN expresa que: “*Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.*”

⁸ Cabe recordar que el contenido del actual art. 33 referido a los derechos implícitos -no enumerados- no existía en la Constitución de 1853, y fue agregado por la reforma de 1860, teniendo como fuente la enmienda IX de la Constitución de los Estados Unidos, aunque con algunas diferencias (Conf. GELLI, María Angélica (2003). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada. La Ley. Buenos Aires. 2da. ed. ampliada y actualizada. P. 299*).

⁹ Actual artículo 121 CN: “*Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.*”

¹⁰ Actual artículo 122 CN.- Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal.

¹¹ EKMEKDJIAN, Miguel Ángel (2016). *Tratado de Derecho Constitucional*. Abeledo Perrot. Buenos Aires. 3era. Ed. actualizada por Pablo Luis Manili. P. 556-557.

Es decir que si la competencia en materia de previsión y seguridad social no fue expresamente delegada a la Nación, le corresponde a las provincias. Y es lógico que así sea puesto que, como anticipáramos, en los albores de nuestra organización constitucional la previsión y seguridad social no existían ni como conceptos ni como derechos con el alcance que hoy tienen a partir de la interpretación del art 14 bis CN. Es que *“mal podían las provincias ceder atribuciones sobre una especie que, simplemente, no era conocida a mediados del siglo XIX”*¹².

En ese sentido, el surgimiento de la concepción de nuevos derechos ingresa a la protección constitucional a través de la válvula del art. 33, diseñada por el constituyente con una raíz filosófica iusnaturalista. Y el ejercicio por parte de las provincias y de la nación de poderes relativos a la regulación del derecho a la previsión y seguridad social, va delineando en los hechos el ejercicio de facultades reservadas y concurrentes, tal como luego quedó plasmado en las posteriores reformas constitucionales.

III.- EL ART. 14 BIS: EL RECONOCIMIENTO DE LAS COMPETENCIAS PROVINCIALES.

El objetivo central de la Convención Constituyente de 1957 fue retornar al régimen constitucional anterior a 1949, es decir la Constitución de 1853 con las reformas de 1860, 1866 y 1898.

En tanto, en lo que aquí nos interesa, lo más relevante de la reforma del '57 ha sido la incorporación del art. 14 bis relativo a los derechos sociales del trabajador. Y dentro de esta norma de gran trascendencia social y jurídica, nos centramos en el tercer y último párrafo del artículo, que es el referido a la seguridad social¹³.

En este apartado, el constituyente aclara que la administración de las instituciones encargadas de brindar las prestaciones que integran el seguro social obligatorio, corresponde a la nación o a las provincias.

En definitiva, el reconocimiento expreso de la gestión de la previsión y seguridad social a cargo de las provincias o de la nación, no hizo más que ratificar y amparar lo que ya estaba sucediendo y desarrollándose en nuestro país, pero resulta trascendente puesto que importa el reconocimiento expreso de las competencias que las provincias se reservaron en la materia.

¹² La seguridad social para profesionales (2019). Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina. P.43. Disponible en https://www.coord-cajas.org.ar/documentos/libroamarillo2019_indicelogo.pdf

¹³ La parte pertinente del art. 14 bis CN dice así: *“...El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.”*

Si bien el artículo no brinda mayores precisiones respecto de cómo se delimita esta competencia concurrente, en la práctica el sistema fue evolucionando y mutando de diversa forma. Entendemos que desde aquel momento podría interpretarse que las provincias se han reservado lo referido a la previsión y seguridad social de los trabajadores profesionales autónomos, en ejercicio de su poder de policía, así como también lo relativo a sus propios servidores públicos, sin perjuicio de que entre los años 1994 y 1997 se haya producido la transferencia de 10 Cajas provinciales para servidores públicos a la órbita nacional¹⁴ y de varias Cajas municipales.

En el art. 14 bis CN también se refiere a las características de las instituciones encargadas de la administración de los beneficios de la seguridad social, estableciendo entre otras su autonomía financiera¹⁵ y la administración a cargo de los propios interesados con participación del estado.

Este último aspecto, el de la administración por los propios interesados hace a la esencia de los regímenes de previsión y seguridad social para los trabajadores profesionales independientes en la Argentina.

De hecho, como señaláramos más arriba, al momento de la consagración del art. 14 bis ya existían varias Cajas para profesionales en diversas provincias, todas ellas con un diseño especial derivado de las particularidades del ejercicio profesional de que se trate, y administradas por los propios afiliados que fueron elegidos entre sus pares a tal efecto¹⁶.

Retomando el tema de las facultades concurrentes, cabe mencionar que en el art. 67 (actual art. 75) se incorpora como atribución del Congreso Nacional la de dictar un código del trabajo y seguridad social. El dictado de normas de fondo en materia de previsión y seguridad social a cargo del gobierno nacional, ya sea en cuerpos unidos o separados, importa una expresa delegación de facultades de la provincia a la nación. La competencia jurisdiccional corresponderá a los estados locales, si las cosas o las personas cayeren bajo su jurisdicción. No obstante, las provincias seguirían dictando normas en materia de previsión y seguridad social, pero exclusivamente referidas a los profesionales independientes y a sus empleados públicos.

¹⁴ Las provincias que en aquel entonces transfirieron sus Cajas jubilatorias a la ANSES fueron Catamarca, Santiago del Estero, Salta, Mendoza, La Rioja, San Juan, Jujuy, Río Negro, Tucumán y San Luis. También se transfirieron varias Cajas municipales. Esta transferencia tuvo lugar en el contexto del “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento” (Pacto Fiscal II). En cambio, otras 13 provincias continuaron con regímenes previsionales propios para sus servidores públicos: Córdoba, Buenos Aires, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego. Estas 13 Cajas provinciales junto a las 26 Cajas municipales remanentes integran el CO.FE.PRES. (Consejo Federal de Previsión Social).

¹⁵ En realidad, entendemos que debería leerse como autarquía, puesto que la autonomía es un concepto de carácter político que corresponde aplicarlo propiamente a las provincias.

¹⁶ Conf. VILLA, Sebastián y BOLI DE LEBRON, Juliana. Coordinación general de Eduardo Lépore. (2023). *Previsión social para los profesionales independientes en la Argentina*. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. P. 16, 19 y concordantes. también disponible en su versión digital en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/prevision_social_para_los_profesionales_independientes_en_la_argentina.pdf

IV.- LA REFORMA DE 1994. SU CONTEXTO HISTÓRICO Y LA NECESIDAD DE LA INCORPORACIÓN DEL ART. 125 CN.

En los acápites previos desarrollamos las normas constitucionales que daban fundamento a la previsión y seguridad social para los profesionales en nuestro país, en forma previa a la incorporación del actual art. 125 CN.

En ese contexto, y dos décadas antes de la última reforma, éste tema tuvo oportunidad de ser abordado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Sánchez Marcelino y otro c/ Caja Forense de la Provincia del Chaco"¹⁷

En su parte pertinente, la resolución del máximo tribunal nacional expresa: *“Las provincias pueden, en ejercicio de poderes no delegados, crear organismos con fines de asistencia y de previsión social y establecer un régimen estatutario, en el que queden comprendidas determinadas categorías de personas en razón de la actividad profesional que desarrollan en sede provincial. La creación de tales entes no configura una indebida injerencia en materia propia del congreso nacional (arts. 104, 105 y 107 de la Constitución Nacional); sin que pueda fundarse la tesis contraria en el texto del artículo 14 bis, pues la referencia que allí se hace a que “el estado otorgará los beneficios de la seguridad social” abarca tanto al estado nacional como a los provinciales”*.

Así, la Corte Suprema interpreta con absoluta claridad la legislación local en materia de previsión y seguridad social para profesionales, como el ejercicio de facultades reservadas, no delegadas a la nación.

Ahora bien, la redacción de estas líneas nos encuentra ya a 30 años de la reforma constitucional que tuvo lugar en el año 1994, pero la pregunta que cabe hacerse es por qué se consideró necesaria la incorporación de la segunda parte del actual art 125 CN, si ya contábamos con las restantes normas que parecían sostener suficientemente el amparo constitucional de la previsión y seguridad social para los trabajadores profesionales independientes en nuestro país.

¿Qué razones socio-histórico-políticas se estaban gestando en esa época que hasta generaron una importante movilización para reclamar la protección de la Convención Constituyente?

Veamos un poco aquel contexto:

- Crisis del histórico sistema de reparto (en Argentina y en el mundo)
- Políticas “privatizadoras” de la seguridad social en el mundo en los 90’: Surgen las AFJP en Argentina;
- Transferencias de 10 cajas provinciales para empleados públicos - además de varias cajas municipales- a la nación;
- Intento del gobierno nacional de unificación del sistema previsional

¹⁷ CSJN. Sentencia del 21/08/73. Publicada en Fallos: 286:187

- Resistencia de varias provincias que querían mantener sus propios sistemas locales;
- Intento de gravar con el 21% la actividad profesional de todos aquellos trabajadores autónomos afiliados a las Cajas para profesionales¹⁸ ;
- Intento de desregulación de honorarios profesionales;
- Intento de matrícula única profesional a nivel nacional, desarticulando la colegiación local.

Los rumores, los proyectos concretos presentados, las declaraciones en los medios, entre otros factores, fueron generando un clima de fuerte preocupación en el colectivo de los profesionales de diferentes disciplinas, que se encontraban fuertemente preocupados por el futuro de su ejercicio profesional¹⁹ y por el de sus regímenes de previsión y seguridad social.

En el ámbito de la seguridad social, se vislumbraba un intento por parte del estado nacional de atraer una masa crítica importante de aportantes a las nuevas AFJP. Esa habría sido una de las principales razones que justificaban la transferencia de las Cajas locales para empleados públicos, y de allí el temor de que pudiera ocurrir lo mismo en una segunda etapa respecto de las Cajas para profesionales²⁰.

Esta situación de creciente malestar fue gestando una fuerte movilización de los Colegios y Consejos Profesionales, de las Cajas previsionales, pero principalmente de los propios profesionales y de sus familias que se fueron congregando en la ciudad de Paraná, para concretar lo que se dio en llamar la Asamblea Federal de Profesionales. Dicha Asamblea tuvo lugar el 24 de mayo de 1994 en el Colegio del Huerto de la ciudad de Paraná, y fueron miles de profesionales con sus familias que se movilizaron desde distintos puntos del país bajo las consignas «*En defensa del trabajo del profesional y de la Protección de su familia*» y «*No al 21%*».

Muchos profesionales permanecieron en Paraná o retornaron en varias oportunidades mientras continuaba sesionando la Convención Constituyente, procurando hacer llegar el mensaje de rechazo a las medidas que se propiciaban desde el gobierno nacional de aquel entonces, y el peligro que constituía para el trabajo de los profesionales independientes y su previsión y seguridad social. Se buscaba el amparo de los representantes del pueblo reunidos en la Convención.

El riesgo estaba latente porque detrás de la reforma previsional que se encontraba en marcha, estaba también la necesidad de captar el mayor número de afiliados posibles para las AFJP, y más fondeo para “fortalecer” el mercado

¹⁸ Proyecto de ley ingresado en enero de 1994 que proponía gravar la actividad de los profesionales con un 21% sobre honorarios, con el siguiente destino: 16% a la ANSES y 5% al PAMI, aplicable a todos aquellos afiliados a las Cajas provinciales para profesionales. El proyecto fue finalmente retirado por el Poder Ejecutivo, luego de las intensas protestas del sector profesional.

¹⁹ Principalmente a partir del proyecto que proponía el gravamen del 21%, el intento de desregulación de los honorarios, entre otros.

²⁰ Inicialmente el Pacto Fiscal II (Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento - Decr. 1807/93) excluía expresamente esta posibilidad. Véase su texto completo en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1807-1993-16157/actualizacion>

de capitales doméstico, reduciendo paulatinamente a su mínima expresión al sistema de reparto, que pasaría a ser residual, en un intento de reducir ostensiblemente los niveles de gasto público.

Así, luego de casi dos meses de gestiones para tratar de lograr una protección constitucional adicional y definitiva de los regímenes previsionales para los profesionales, el 11 de agosto finalmente se aprueba²¹ el texto del actual art. 125, segunda parte, que reza:

“...Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.”.

Ahora bien, cabe señalar que este no era el texto original sobre el que se trabajó en la Comisión de Redacción que debía abordar el tema, a partir de los despachos originados en las comisiones de Competencia Federal y de Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal. En efecto, la versión original del 2do. párrafo decía “crear y conservar”, pero se eliminó el “crear” y se dejó solo el “conservar”. Existía un importante malestar desde el Ministerio de Economía con el proyecto original porque consideraban que si finalmente se incorporaba el “crear”, se “atomizaría aún más el sistema previsional”, con la posibilidad de que se crearan nuevas Cajas para profesionales en distintos puntos del país, escapando a las opciones que el estado nacional ofrecía.

Empero, la Comisión de Redacción de la Convención Constituyente realizó las adecuaciones en función del contexto y de la terminología constitucional, evitando salir de la materia propia de las provincias y utilizando el vocablo “conservar”, ya empleado en el anterior artículo 104° (nuevo 121°), referido a la competencia y no a las creaciones realizadas en función de esa competencia.

A partir de algunas interpretaciones antojadizas que ha habido en el pasado sobre el real alcance de la cláusula del art 125 segunda parte, le proponemos al lector recordar lo que surge de los principales extractos textuales del diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente²², en la convicción de que ilustrará mucho mejor que las explicaciones que podamos aportar.

Convencional BABBINI (Formosa): *“Aceptamos los desvíos pero no vamos a tolerar que en pos de catastróficos anuncios que los tecnócratas del gobierno efectúan se pretenda con ello correr un telón, cuando la única voluntad que existe detrás de todo esto es absorber un millón y medio de empleados públicos provinciales en el gigantesco negocio de las administradoras. (Aplausos) Esta es la verdad y la posición que mantiene mi bloque, el de la Unión Cívica Radical, coincidentemente con la posición del Consejo Federal de Previsión Social de la República Argentina y de la Coordinadora de Cajas de Profesionales de la República Argentina.”.*

²¹ Se aprueba por 131 votos a favor y 55 en contra.

²² El debate completo puede encontrarse en la tercera sesión ordinaria, 28º reunión, de los días 10 y 11 de agosto de 1994. Disponible en la página web de la Cámara de Diputados de la Nación: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm#Art.%20125>

Convencional AVELIN DE GINESTAR (San Juan): “Ya sabemos quién es el autor de la modificación que impulsa la Comisión de Redacción. Originariamente, el texto hablaba de “...crear organismos de seguridad social propios y otros...” y ahora se lo reemplaza por “...conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales...” Esta es una de las presiones que se vienen efectuando desde hace mucho tiempo desde el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos a las provincias... Esas cajas no le piden nada a la Nación; los aportes y los beneficios son de sus propios afiliados.”

Convencional MARIN (La Pampa): “No sé cuál será el criterio del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos... Todos sabemos que esta es una facultad concurrente entre el poder central y las provincias, la que no ha sido dejada sin efecto en la redacción de este artículo. Por eso plantea: “Las provincias y... pueden conservar...”, referido a los empleados públicos provinciales o municipales y las profesionales, y queda para la provincia la misma facultad con la que creó estas cajas; es la facultad que le da el artículo 14 bis, que sigue teniendo... Si el ministro de Economía no hubiese hablado de esto creo que no habría sido tema ni siquiera de la Constituyente. Entonces, se trató expresamente; y las provincias siguen conservando exactamente el poder que tenían por medio del cual crearon estas cajas.”

Y agrega: “...por el artículo 104 las provincias conservan todo el poder no delegado en el gobierno federal. Este fue el primer tema que se tocó en la comisión, porque en el país se estaba dando una situación en que la mayoría de las provincias venían evidenciando algunos problemas o incomodidades ante un embate que creía significaba pasar las cajas provinciales al orden nacional... y entonces se quiere resguardar en este artículo. Por eso decimos que “Pueden conservar...” Las provincias siguen conservando la misma facultad que tenían cuando sancionaron estos regímenes. ¿Cuál es el problema constitucional de que las provincias puedan crear, si el artículo 14 bis dice que es una facultad que tiene cada una de las provincias? A excepción de alguna interpretación que alguien pueda hacer, modestamente la comisión que estudió este tema le dio esa, que es además la única racional...”

Convencional SERRA (Santa Fe): “No entiendo, quizá porque soy ingenuo en política. Quiero preguntar a la comisión: ¿por qué si conservar es tan claro —significa crear y todos los otros derechos, y no retacear nada a las provincias—, no se lo explicita?... Fíjense que en la caja de la provincia de Santa Fe, como en la de los profesionales, el costo administrativo —escuchen bien— es menor en un 90 por ciento a lo que gasta una administradora de fondos de jubilación y pensión. Entonces pregunto: si es tan claro que conservar es crear —lo dice el sentido común, y la lógica de mi madre— ¿por qué no decimos también crear? Debemos sincerarnos y consensuar a partir del consenso, pero de la verdad. Engañándonos no nos vamos a entender nunca...”

Convencional CARRIÓ (Chaco): “Quiero aclarar algo, señor presidente: con respecto al tema “conservar” creo que se ha incurrido en una confusión. Digo esto porque sólo se conserva la competencia que se tiene; y una competencia que se tiene en los términos del artículo 104 de la Constitución Nacional puede

perderse por una prohibición expresa en la Carta Magna, que no existe, o por una delegación expresa, que tampoco existe ni se está aprobando. En consecuencia, se está conservando la competencia que se tiene en virtud del artículo 104, tal como lo ha declarado la Corte en el caso "Marcelino Sánchez contra la provincia del Chaco".

Convencional KESSELMAN (Capital): "...debo señalar que la conservación de facultades, si así se entiende y redacta, es correcta. También debo decir que las cajas de profesionales son un modelo en cuanto al manejo y a la conducción por parte de sus beneficiarios. Es decir que constituyen un modelo contrario a los sistemas de ajuste que se han implementado con respecto a los regímenes previsionales."

Convencional CARATTOLI (Bs. As.): "...las cajas de seguridad social para profesionales cuentan con cincuenta años de existencia en el país. Esto es originario de la provincia de Buenos Aires que, en un verdadero acto de realismo social, se desprendió de una porción de sus facultades no delegadas en los grupos organizados que ya reconocían su existencia desde el siglo pasado, y esto originó la Caja de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires, como aquí se ha mencionado. Esta caja, a partir de ese acto, abrió el cauce de las disciplinas profesionales por el que luego transitaría la corriente de la seguridad social por todo el territorio de la República..."

Y agrega: "...Estas cajas han sido creadas por ley, como personas jurídicas del derecho público no estatal, y han cumplido acabadamente con su función en tiempo real y con excelencia en sus prestaciones, inspiradas en los principios fundacionales de solidaridad con equidad, universalidad, integralidad, compensación relativa, subsidiariedad del Estado e intangibilidad de los fondos, que no se obtiene solamente por una norma legal sino por la conducta ética de sus dirigentes, ya que a través de cincuenta años han hecho crecer y progresar estas cajas, superando las más críticas y difíciles situaciones económicas en el país. Por eso, estas cajas, además de funcionar bajo estos principios y con tanta excelencia de prestaciones, tampoco han comprometido nunca en este medio siglo de existencia ni la economía ni la infraestructura del Estado."

Convencional ORTIZ PELLEGRINI (Córdoba): "...las Provincias "conservan" todo el poder no delegado, entre ellos la "seguridad social" y esta norma del último párrafo que se agrega al art. 107 solo es, como decíamos, una manifestación específica de ese poder que las Provincias han "conservado", en tal sentido pueden no solo "conservar" sus actuales organismos de seguridad social, sino que en virtud de que "conservan" estos poderes no delegados podrán en el futuro crear, modificar, sus propios organismos de seguridad social. Por este agregado se incluye también expresamente dentro de estos poderes "conservados" a los organismos de seguridad social de los profesionales los que al quedar incorporados al texto constitucional, ya no podrán ser objeto de ningún "zarpazo" mortal como el intentado recientemente desde el Ministerio de Economía de la Nación."

A partir de la lectura atenta del debate habido en el propio seno de la Convención Nacional Constituyente de 1994, no quedan dudas respecto del alcance que

corresponde dar al vocablo “*conservar*”, referido a los poderes no delegados por las provincias. Y cuando hablamos de las provincias, todas ellas²³ cuentan con los mismos poderes no delegados que les permiten conservar, crear y modificar organismos de previsión y seguridad social para los trabajadores profesionales independientes de cada una de ellas, en función de las necesidades locales y su viabilidad técnica, derivada de la potencial masa crítica de aportantes y los niveles de aportación exigibles para poder brindar prestaciones suficientes²⁴ y sostenibles en el tiempo.

Desde la incorporación del art. 125 segunda parte de la Constitución Nacional han pasado ya 30 años, y 81 desde la creación de la primera Caja para profesionales creada en nuestro país.

La gesta de los propios profesionales, en defensa de su trabajo y de las instituciones de la previsión y seguridad social, derivó en el ensanchamiento de la protección constitucional de estos regímenes, así como también en el fortalecimiento del federalismo.

En honor a esta historia, es nuestro deber seguir luchando por la continuidad y fortalecimiento del sistema, con afiliación y aportación obligatoria, garantizando prestaciones justas, equitativas y actuarialmente sostenibles.

Citar: eDial DC3468

copyright © 1997 - 2024 Editorial Albrematica S.A. - Tucumán 1440 (CP 1050) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina

²³ Tanto las originarias como las que se crearon con posterioridad, provincializando los antiguos territorios nacionales, e incluso la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

²⁴ Nos referimos a “suficientes” en cuanto a los tipos de prestaciones que el derecho de la seguridad social exige como piso protectorio -Convenio 102/52 de la OIT entre otros-, así como también por su monto.