

## “La Responsabilidad Civil en Seguridad Social – Un límite”

### 1. Introducción

Las reformulaciones en Responsabilidad Civil que ponen como eje del sistema a la víctima, el reconocimiento del hombre como un ser integral (bio-psico-social) y la incorporación de los derechos humanos introducidos al derecho privado como parte de la reforma del CCCN (ley 26994) ponen de manifiesto la posibilidad de comenzar a pensar en generar mecanismos de amparo para la protección de los derechos sociales de argentinos –hoy y siempre en emergencia-.

Ello es así ya que en los *aspectos valorativos* enunciados como fundamentos del anteproyecto para la modificación del CCCN, la Comisión reformadora asegura aceptar la constitucionalización del derecho privado, estableciendo una comunidad de principios entre la Constitución, el derecho público y el derecho privado que dio nacimiento a un código –hipotéticamente- distinto al anterior, que despliega e impone normas orientadas a plasmar una verdadera ética de los vulnerables.

En este sentido aseguran se diferencia del resto de los textos vigentes donde los derechos de los ciudadanos se regulan en base a una igualdad abstracta en la que priman cuestiones del mercado, de política económica, desarrollo financiero-comercial y negocios internacionales que neutralizan estos principios y terminan siendo la causa de innumerables violaciones a los derechos humanos.

Textualmente los reformadores informan; “...en nuestra posición, se busca la igualdad real, lograr la protección de la persona humana a través de los derechos fundamentales, los derechos de incidencia colectiva, la tutela de las personas con capacidades diferentes (entre otros) con lo que se ha reconstruido la coherencia del sistema de derechos humanos con el derecho privado...”

Sin embargo lejos de ser así, emerge de entre sus normas una verdadera paradoja que pone de manifiesto la ilegitimidad que caracteriza a las leyes nacionales ya que lo establecido en los arts. 1765 y 1766 CCCN lejos de encolumnarse en la señalada evolución protectora incorporada al Título preliminar y al Título V del CCCN, profundiza la división entre lo público y lo privado al haber dejado fuera de estos principios generales al Estado y a sus funcionarios, a quienes -en rigor- los rigen normas de Derecho Administrativo Nacional y/o Provincial que en muchas ocasiones solo han servido para garantizarles inmunidad e impunidad por sus acciones.

En esta dirección sostener en plena posmodernidad la división entre lo público y lo privado más allá de la garantía otorgada por la CN y los Tratados Internacionales, significa justificar *los abusos* tendientes a proteger el accionar del poder en perjuicio de los sujetos de derecho que componen la ciudadanía.

La orientación ideológica de jueces, políticos y legisladores del siglo XXI no puede seguir significando un escollo al reconocimiento de la integridad o a la dignidad del ser humano y a la puesta en vigencia de derechos operativos, con ello se hace referencia a la injusticia que deben padecer varios colectivos compuestos por argentinos en situación de vulnerabilidad, quienes a pesar de ser considerados el centro de imputación de una legislación supuestamente innovadora,<sup>1</sup> a la hora de hacer

---

<sup>1</sup> Título Preliminar CCCN cap. I, II, III, IV ccte Art. 1765.- Responsabilidad del Estado. La responsabilidad del Estado se rige por las normas y principios del derecho administrativo nacional o local según corresponda. Art. 1766.- Responsabilidad del funcionario y del empleado público. Los hechos y las omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones por no cumplir sino de una manera irregular las obligaciones legales que les están impuestas se rigen por las normas y principios del derecho administrativo nacional o local, según corresponda.

efectivos sus derechos quedan atrapados en decisiones que concentran la suma del poder público.

No se puede continuar identificando al sistema jurídico argentino como progresista, desarrollado e innovador, si *los abusos y los excesos* de sus funcionarios, lejos de ser juzgados y legislada su responsabilidad, son soslayados a través de leyes que permiten ejercer presión sobre la masa de vulnerables.

En este sentido, cuestiones de interés y conocimiento público y -que nos involucra a todos- vienen develando lo aseverado supra, lo que pone en tela de juicio la validez y Constitucionalidad de innumerables legislaciones que lejos de tender a mantener un sistema protector, se sancionan con el único objetivo de salvaguardar cuestiones económicas del Estado<sup>2</sup>.

Esta situación ilegal, ilegítima y perversa se ha hecho carne viva respecto de los derechos sociales, en particular en *Previsión Social* donde la legislación viene ocasionando consecuencias dañinas a la masa pasiva desde hacen más de 50 años.

Por lo que *a contrario sensu* de lo pregonado por el CCCN, queda claro que la sanción de la ley de Responsabilidad del Estado (ley 26.944/14) continúa amparando, promoviendo y permitiendo la vigencia de otras tantas leyes que, como la 27260 de *Reparación histórica* y la 27426 (Dcto Regl 1058/17)- de *Reforma Previsional* que modifica el índice de Movilidad Jubilatoria, ubican al adulto mayor en el mayor rehén de las políticas de ajuste económico.

De allí la importancia de cuestionar la falta de razonabilidad que implica la división entre lo público y lo privado cuando de lo que se trata es de *derechos sociales* y la inminencia de enfocar la mirada en la Responsabilidad de los Legisladores, quienes en el futuro debieran tener el deber de respetar la preminencia impuesta por el art.1\* y 2\* CCCN bajo apercibimiento de responder por los daños que su inconducta ocasione.

## 2. La propuesta

A modo de poner de manifiesto las dificultades que jurisdiccionalmente provoca en los *derechos sociales* mantener la división entre lo público y lo privado y evitar la responsabilidad de los funcionarios, en los apartados subsiguientes se tratará de demostrar los desajustes que se vislumbran entre el significado asignado por la doctrina Constitucional al Poder del Estado y *la función* que realmente cumple el aparato orgánico denominado “gobierno”.

Un virtual antagonismo que se devela en la evolución jurídica de la previsión social, en la que se advierte como se abstraen las leyes protectoras en la realidad de sus sujetos de derecho por la interferencia de las decisiones políticas y económicas en el tratamiento de los Derechos Sociales.

Una historia desgarradora que permite vislumbrar los *excesos* en los que puede caer la autoridad y el vicio que atesora el ejercicio abusivo de sus competencias, lo que a pesar de manifestarse impropio y así declararse en el CCCN, aún es consentido por los argentinos.

Por lo que aprovechando la coyuntura de la legislación en materia Civil y la inclusión de los colectivos vulnerables a su marco protector, pareciera conveniente comenzar por meditar sobre cuestiones como las atribuciones y competencias constitucionales, para ir perfilando y sugiriendo cuales podrían ser los límites posibles que en Argentina permitan acotar los denunciados abusos, excesos y la desviación del poder que a la larga resulta ser por demás dañina.

---

<sup>2</sup> Perez Hualde Alejandro, *La política y la Economía en la Constitución*, en Revista de Derecho Público, pág. 11, 2014.

## 2.1. El derecho constitucional del poder y el bien común como fin del Estado

A modo de aforismo jurídico *a priori*, Germán Bidart Campos en el Tratado de Derecho Constitucional Argentino T° II Capítulo XXIV define al derecho constitucional del poder (BIDART CAMPOS, 1995:7) como la parte orgánica de la constitución que ordena, organiza y pone en funcionamiento al gobierno, expresando: “El poder del estado es un poder sobre hombres, un mando de uno o pocos individuos sobre muchos, que distingue al grupo gobernante de la comunidad gobernada en la irreductible realidad dicotómica del mando y la obediencia, es siempre una capacidad o competencia que denota energía y fuerza política, donde el Estado puede hacer todo lo que tiende al cumplimiento de su fin”.

Consideraciones de las que emerge el *fin del Estado* como el nodo fundamental del sistema democrático que justifica las atribuciones y competencias constitucionales, de allí que resulte de interés desentrañar el verdadero significado e identidad de ese fin, de las líneas acuñadas por destacados autores que, desde diversos fueros, muestran virtuosas coincidencias.

Para Alfonso Santiago (2002:25-27)<sup>3</sup> el fin del Estado es el *bien común* que es la base sobre la cual se asienta el poder, lo que no solo ratifica en su obra “Bien Común” sino que lo considera una categoría necesaria de la realidad política y de la reflexión jurídica y constitucional.

Por su parte Ricardo Haro (2004:74)<sup>4</sup> se pregunta “... ¿Hasta dónde debe intervenir el Estado en la economía? y nos respondimos hasta donde el bien común lo requiera. Para establecer una política recta es necesario tener presente el sentido de la justicia y el bien común y poseer una noción muy clara de los límites de competencia de los poderes públicos. La comunidad política existe en función del bien común”. Una postura en la que se alinea Humberto Podetti (1982:364)<sup>5</sup> quien no solo identifica a *bien común* con el fin de la sociedad, sino que denuncia a los Derechos Humanos fundamentales como su contenido concreto dentro del ejercicio de las *competencias*.

Que claro cierto acuerdo doctrinario en considerar que el poder gubernamental y las atribuciones constitucionales, tienen por objetivo hacer realidad el *bien común*, base obligatoria y necesaria para poner en vigencia los derechos fundamentales del hombre y útil para marcar el límite a las competencias de los poderes del Estado.

Por lo que, partiendo de la premisa de que nuestra Constitución ha aceptado el sistema clásico, en el que la división no es del poder del Estado en sí, sino de sus órganos e instituciones y que se encuentra repartido en la triada “legislativa, ejecutiva y judicial”.

Pareciera acertada la vinculación de Haro que, al aludir a la limitación de los atributos del Estado, refiera a la división como el mecanismo constitucional que garantiza un poder controlado y que permite hacer realidad el *bien común*. De allí que la competencia, lejos de ser considerada un derecho subjetivo de los órganos-

---

<sup>3</sup> Santiago, Alfonso, *Bien común y derecho constitucional. El personalismo solidario como techo ideológico del sistema político*, Ábaco de Rodolfo Depalma, Universidad Austral, Buenos Aires, 2002

<sup>4</sup> Haro, Ricardo, *Control de Constitucionalidad comparado y el rol paradigmático de las cortes y tribunales constitucionales*, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, Avalado por: [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), 2004.

<sup>5</sup> Podetti, Humberto A. “Política Social”, en Vazquez Vialard, Antonio, *Tratado de Derecho del Trabajo*, Tomo I, Ed Astrea, Buenos Aires, 1982. El fin de la sociedad consistente en suministrar a sus miembros la ayuda que todos necesitan para el cumplimiento responsable de las tareas vitales.

institución, sea calificada como una *obligación*<sup>6</sup> que en determinadas situaciones grava al Estado y lo constituye en sujeto pasivo<sup>7</sup> compelido a satisfacer los derechos personales de los habitantes, en cuanto titulares de un derecho interno -e internacional- para el caso que se encuentre en juego un Derecho Humano.

Una referencia al deber-obligación, que al ser descripta por Bidart Campos (1995) queda caracterizada por la premura y la urgencia: “Cuando el Estado es democrático, la situación política de los hombres se basa en el reconocimiento, la tutela y la promoción de su dignidad, su libertad y sus derechos que no pueden dilatarse porque la constitución establece perentoriedad como en el caso de los que surgen del Art. 14 bis para lograr la efectividad de los allí reconocidos”.

Afirmación que ha tomado la CSJN<sup>8</sup> de manera reiterada en sus fallos, en los que ratifica la importancia de algunos derechos sociales como la Seguridad Social en cuanto *derecho subjetivo inalienable* y que define a los servicios y las prestaciones como una obligación indelegable del Estado, que marca en su efectividad, el modo de hacer realidad *el bien común* en cuanto fin del Estado.

## 2.2 Del reparto de las competencias y su vinculación con la realidad

De las afirmaciones *supra* referidas, pareciera quedar claro que la organización constitucional del reparto de los atributos y la competencia, forma una red de contención del poder que tiende a hacer efectiva la protección de los hombres en su libertad y derecho<sup>9</sup>.

Resultando las pautas de independencia, limitación y control de constitucionalidad, la base del diagrama de competencias que impide invadir la zona de reserva de cada poder, lo que le otorga a la incompetencia el carácter de regla y a la competencia el de *excepción*, condicionando la validez de los actos del poder a que cada órgano-institución, cumpla con su función en el área que les ha sido asignada (el ejecutivo administrando, el legislativo legislando y el judicial controlando) siempre en miras de lograr *el bien común* en cuanto fin último del Estado.

De allí que los constitucionalistas definen: “Los excesos o abusos del poder se corresponden con el ejercicio de las atribuciones y facultades realizadas fuera de la competencia, y la *desviación de poder* es todo ejercicio que estando dentro de aquella, tiene por objetivo un fin distinto al bien común” (Bidart Campos, 1985:10)

Sin embargo y a pesar de la claridad de estos conceptos, a la hora de vincular el esquema constitucional con la realidad argentina, del propio discurso y argumentación de los autores enunciados se pone en tela de juicio la idea de *independencia* y *limitación* sobre la que reposa la estructura de la división.

---

<sup>6</sup> Bidart Campos, German, *Las obligaciones en el derecho constitucional*, EDIAR, Buenos Aires, 1987. Competencias de ejercicio obligatorio, es decir, que el órgano no puede dejar de cumplir y que por eso mismo imponen deberes constitucionales para el mismo órgano.

<sup>7</sup> Mosset Iturraspe, Jorge y Piedecabras, Miguel, *Responsabilidad por Daños*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2009. ... ¿Frente a quien –sujeto pasivo- se ostenta la titularidad de los derechos? (...) Las obligaciones constitucionales tienen un relieve destacado: en el Derecho Civil el acento aparece en los derechos del acreedor, en las obligaciones del Derecho Público se enfatizan en los deberes del deudor. En adelante, el tratamiento de las “fuentes” no puede ser aislado ni parcial, debe complementarse en uno y otro ámbito público y privado. Ejemplificamos con el “derecho a la salud”, frente al Estado.

<sup>8</sup> In re CSJN; 327:3753 “Aquino, Isacio c/ Cargo Servicios Industriales S.A. s/ accidentes ley 9688”. 21/09/2004, considerando 8º: Las llamadas “obligaciones positivas” de los estados, ponen en cabeza de éstos el deber de garantizar el ejercicio y disfrute de los derechos en relación con el poder.

<sup>9</sup> Bidart Campos, ob. cit. en nota 6, pág. 4: La estructura divisoria debe interpretarse en torno de la finalidad básica que persigue: *evitar la concentración* que degenera en tiranía (o totalitarismo), y *resguardar la libertad de los individuos*.

Al respecto Cassagne (1997:7) explica: “Si bien en el proceso de transformación del Estado se mantuvieron en pie los principios de la división de poderes, las garantías de libertad, derechos individuales y el sometimiento de la administración a la ley y a la justicia, de la realidad política y social se deduce que la división de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo puede no existir cuando el partido político gobernante tiene el control del Congreso.

A dichos conceptos Alberto Sánchez (2001:34) agregó: “Nuestro sistema institucional se basa en una representatividad, la realidad cruda y lacerante es otra, los senadores y diputados representan hoy fundamentalmente el interés del partido al que pertenecen, aunque ello implique ir a contramano de los intereses de sus provincias, de la nación o de la voluntad del pueblo aun claramente manifestada... ello ha llevado que senadores y diputados voten leyes contrarias al interés público”.

Y Ricardo Haro (2005) dijo: “Creemos que es urgente conciliar la democracia con el Estado de Derecho en el que la división y el control entre los poderes del Estado sea una verdad en la República Argentina... Estas no son especulaciones de gabinete sino conclusiones de la vida real y concreta que nos toca vivir todos los días, conclusiones a las que puede arribar cualquiera que observe las aberraciones que se producen en un ejercicio arbitrario de los poderes Estatales”.

Una patología del orden social a la que Humberto Podetti (p. 373) supo calificar como una deficiencia que aparece cuando se frustra la consecución del fin del Estado: “Las instituciones pueden ser un factor de deficiencia social por no cumplir perfectamente su finalidad al servicio del bien común, al no recoger las tendencias e intereses del orden social en el cual existen o por la pretensión de lograr un predominio sobre determinados sectores de la sociedad, la complicación, antifuncionalidad consiguiente de sus estructuras y procedimientos, la hipertrofia, la perversión institucional al intentar imponer a la sociedad en su autonomía ciertas formas de actuación”.

Citas que sin duda reducen a su mínima expresión el marco de aplicabilidad de las pautas que fijan y sostienen los principios constitucionales, develando su desajuste con la realidad, donde la extralimitación de las atribuciones de los poderes del Estado argentino se manifiesta como la regla y no como la excepción, lo que de manera cíclica y reiterada viene poniendo en vilo la *eficacia, validez y efectividad de los derechos y las libertades que se proclaman*.

De allí la utilidad de ésta propuesta que a través de una visión retrospectiva sobre la evolución de la legislación de la Seguridad Social (SS) en Argentina, ofrece la oportunidad de observar “los permisos” que se vienen otorgando entre si los poderes del Estado –los que aún en medio de procesos democráticos- y a través de la aplicación de leyes y decretos poco convenientes para el desarrollo de los derechos sociales, terminan devanando uno a uno los derechos subjetivos de los ciudadanos e incluso violentando su dignidad y libertad.

Una realidad que admite una doble lectura: por un lado *los abusos* en el ejercicio de las atribuciones –en particular del poder ejecutivo y legislativo-<sup>10</sup> y por otro, las consecuencias dañinas que en SS se pueden derivar de las acciones conniventes entre los poderes del Estado.

---

<sup>10</sup> Las falacias utilizadas por el poder en 1994 se reflejaban en la Ley 24463 art 1: Los sistemas públicos de previsión de carácter nacional son sistemas de reparto asistido, basados en el principio de solidaridad (solidaridad en la desgracia), art. 3: El Estado nacional garantiza el otorgamiento y pago de las prestaciones (se redujeron beneficios y se dejaron de pagar prestaciones)

Un acuerdo que, a lo largo de la historia argentina, no ha significado más que un asentimiento a *la desviación* y a *los excesos*, que ha ido desmembrando las raíces constitucionales y los fundamentos solidarios que sostienen al Sistema Social.

Hecho que induce a meditar sobre la inminencia de madurar democráticamente, para lograr profundos cambios que garanticen en la realidad, un poder político limitado, pues bajo el endeble e inestable control de constitucionalidad, *los desvíos* y *los excesos* en el reparto y ejercicio de las competencias, truncan la noción de bien común, hacen utópica la dignidad y diluyen la efectividad de los derechos.

Una situación que ha quedado plasmada en el proceso histórico sufrido por la Seguridad Social en la república argentina y que exige revisar el modo de legislar en un futuro, de manera que los gobiernos y demás funcionarios responsables comiencen a hacerse cargo de las reparaciones si con sus acciones se ocasionan daños.

### **3. La Seguridad Social en el derecho patrio**

De la lectura de los primeros Anales de la legislación argentina, se advierte que la SS en cuanto sistema contributivo e integral, fue un tema desconocido en el derecho patrio, habiéndose encontrado tan solo algunas normas aisladas que compuestas por - no más de un artículo- cubrían ciertas contingencias u atendían cuestiones de salud para esclavos y militares.

Es recién a partir de la ley N° 48 correspondiente al 1° Presupuesto Nacional, donde se comienzan a descubrir autorizaciones de “gastos” destinadas al amparo, hito que muestra el nacimiento del sistema previsional *netamente asistencial y a cargo de Rentas Generales del Estado* que se imputan reiteradamente en los presupuestos subsiguientes.

Una suerte de dádiva soportada por las cuentas nacionales y distribuidas arbitrariamente por el Poder Ejecutivo, cuyo aumento no tardó en hacer notar sus desbastadoras consecuencias en los presupuestos nacionales, que llevó al gobierno a dictar la primera ley de *Reducción de sueldos* N° 766 del 27/06/1876 que preveía quitas del 15% sobre todo sueldo, pensión, retiro, jubilación, estableciéndose que dicha reducción no se aplicaría a sueldos de jueces, ni soldados (art. 2°)

Un hallazgo que proporciona elementos para entender los beneficios que puede acarrear para el Ejecutivo conceder cobertura y garantía de protección a determinados sectores poblacionales y en orden a la conveniencia y necesidades de cada tiempo, ya que sin duda el contexto histórico de lucha de aquellas épocas, posicionaba en situación de privilegio a la casta militar y a los miembros de la justicia.

Afirmación que se legitima cuando a pesar de las complicaciones presupuestarias, el aumento de la deuda pública por los beneficios pensionarios y la inconsistencia de las cuentas nacionales, el 22/09/1877 se sanciona la ley 870 de Jubilación para “Ministros de la Corte y Jueces de sección”, que determinaba como haber de retiro el sueldo total de actividad.

Un antecedente que invita a visualizar uno de los modos en que los poderes del Estado disponen arbitrariamente de los recursos de las cuentas nacionales, basados en el atributo del entonces art. 83 la C.N<sup>11</sup> que le otorgaba al Ejecutivo el poder de conceder jubilaciones, retiros, licencias y goces de montepíos.

De allí que todo acto u omisión del administrador que comprometa las cuentas de la nación para beneficiar a determinados sectores sociales y en perjuicio de otros, aparece como una *desviación de poder* al incumplir el *fin* del Estado nacional,

---

<sup>11</sup> CN-1853: ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO Art. 83.- El presidente de la Confederación tiene las siguientes atribuciones: 7. Concede jubilaciones, retiros, licencias y goces de montepíos, conforme a las leyes de la Confederación.

situación que en la historia argentina se reitera de manera iterativa y en relación directa a temas relacionados con la SS.

### **3.1 De las primeras normas previsionales y el origen del Sistema Contributivo**

El 10/11/1887 se sanciona la Ley 2219 que regulaba la jubilación para los empleados de la Administración General de la Nación que contempla la invalidez y la jubilación ordinaria con 35 años de servicios y con un haber igual e íntegro al correspondiente al cargo cumplido, la Ley 3744 del 1° de Diciembre del año 1898 que la modifica, agrega el requisito de la “edad” (60 años) y la previsión de que las jubilaciones acordadas con anterioridad serían revisadas y ajustadas y si le faltaban años de servicios o aportes se les haría un 10% de descuento del haber, ratificando la pre-existencia del aporte como pauta, prueba de la tendencia a relacionar aportes activos-con haberes de retiro.

En 1904 se promulga la Ley 4349 -Caja Nacional para Funcionarios y agentes civiles de la Administración, norma que estableció un régimen de cotización y aporte de los propios afiliados. Un sistema de capitalización privado cuyo art. 1° consignaba: “Los fondos de esas cajas y rentas son de propiedad de las personas que la componen”<sup>12</sup> conformado (art. 4°) por: a- El descuento forzoso del 5% (aumentado al 8% por ley posterior) etc.

La ley 1909<sup>13</sup> creó la Jubilación de Maestros determinando un haber de retiro igual al sueldo íntegro para aquellos sujetos con 20 años de servicios que queden inutilizados en un acto de heroísmo en interés público, o por exponer su vida para salvar a otro semejante, y las  $\frac{3}{4}$  partes del sueldo al retiro por invalidez (Art. 3°).

Evolucionaba así el concepto de previsión social, que basado en el cumplimiento de requisitos igualitarios y en el aporte personal, despejaba los visos de arbitrariedad de aquel sistema asistencial originario. Un proceso lento que comenzaba a extender la cobertura a mayor cantidad de contingencias y a la universalización.

### **3.2 De la capitalización y la incidencia Sindical en el desarrollo de la SS.**

El mayor cambio que se advierte en la evolución del sistema previsional fue la creación de las Cajas Jubilatorias Gremiales que agrupaban a trabajadores de distintos sectores, cuya referencia son: la Caja de Maquinistas de la Fraternidad del año 1915 (ley 9653). La Caja de Servicios Públicos en 1921 (ley 11.110). La Caja de Bancarios y empleados del Seguro en 1923 (ley 11.232) La Caja de empleados de Comercio e Industria de 1928 (ley 11.289). La Caja de Periodistas de 1939 (ley 12.581). La Caja del Personal de la Marítima Mercante que se crea por ley 12.162 etc.

Entre 1904 y 1940 a la vez que se reivindicaban derechos laborales se iban incorporando distintos sectores al Sistema contributivo de SS sostenido por el aporte obligatorio trabajador/empleador y que posteriormente sumó participación del Estado (1930) –que comenzó con la Caja de Periodistas, Marítimos y Ferroviarios.

Cada una de estas cajas estaban encargadas de controlar los aportes, cumpliendo la doble función de recaudación y otorgamiento de beneficios, sus cálculos eran actuariales y tenían en cuenta la expectativa de vida, las tablas de mortalidad y distintas tasas anuales establecidas sobre un sistema de imposición mensual por periodos

---

<sup>12</sup> LL T\* 14, pág. 968 esta calificación legal, llevó a la CSJN a interpretar la expresión dada la cantidad de juicios impetrados por aportantes en contra del organismo que petitionaban la devolución de sus aportes, determinando que “esos fondos NO eran propiedad individual del afiliado”, sino que son constituyentes del fondo de la Caja destinados al cumplimiento de los fines para el que ha sido creada.

<sup>13</sup> LL 1881/88. Buenos Aires, leyes 1074-2440 pág. 222/224, diciembre de 1886, normativa con ascendencia en el art. 32 de la ley de Educación primaria N° 1420 de Julio de 1884.

vencidos, estableciéndose en cada ley el modo de calcular el haber de sus trabajadores pasivos<sup>14</sup>, que una vez determinado permanecía *inmóvil*.

A pocos años de la creación del sistema, la inestabilidad económica termina recayendo en las finanzas de estas cajas, el gobierno comienza a emitir títulos para pagar los aportes de sus empleados<sup>15</sup> que sufrían abruptas reducciones, ello según cita Ramírez Gronda (1943:38): “Referente al estado financiero de las Cajas, resultará útil considerar su estado actual, que indudablemente preocupa por su gravedad, no solamente a los que en forma directa se encuentran vinculados a esta clase de instituciones, sino a todo el país... Tal el caso de la Caja de Bancarios, si se estudia su última memoria, se advertirá que también ella *podrá originar en el futuro situaciones difíciles*”.

Aparentemente los excesos de las atribuciones sindicales, hicieron emerger una desproporción entre los montos ingresados por aportes a las cajas y los egresos por beneficios, expresando el autor; “Estos hechos aparecen muy claros y asumen la máxima gravedad en la caja de ferroviarios, que según informa la Cámara de Diputados ha pagado por jubilaciones hasta el año 1941 \$ 452.000.000 y los aportes fueron 48.786.000. Quiero decir que han recibido como beneficio alrededor de nueve veces lo que aportaron”. “Consecuencia inevitable de este estado de cosas, será el aumento de las cuotas de contribución y mayores exigencias para la concesión del beneficio... De esta suerte, los afiliados que más han contribuido al fondo de la Caja, son los que obtendrán menos beneficios e inversamente (RAMIREZ G, p.39).

Otra vez los excesos en el ejercicio de las atribuciones sumado a los desajustes presupuestarios en las cuentas nacionales, acarreaban el fin del sistema de Capitalización y de las bases actuariales para distribuir beneficios, adueñándose el Estado de los ahorros existentes en las cajas jubilatorias de los trabajadores.

### **3.3 Del reconocimiento de los Derechos Sociales y el Sistema de reparto.**

En noviembre de 1943 con el Dcto 15.074 se crea la Secretaría del Trabajo y Previsión (art. 2º) y se incorpora al Departamento de Trabajo, higiene Industrial, Social y de leyes de Previsión Social estatizándose el sistema y todas las cajas sindicales y todos los créditos de los organismos ingresan al Anexo del presupuesto general de la Nación.

El objetivo era crear un SSS universal y abarcativo de todas las contingencias (previsión, asistencia y salud) una tendencia mundial que en el gobierno militar de Edelmiro Farrell (1944-1946) y con la designación de Juan Domingo Perón -el 7 de junio como Vicepresidente de la República- se comenzó a hacer realidad en Argentina.

En cuanto al proceso de estatización, aseguran se basó en el del actuario alemán Wilfred Schreiber<sup>16</sup> en el que los activos se hacen cargo de la pensión de los ancianos principio de solidaridad intergeneracional que se comenzó a imponer en el mundo. Los montos de las prestaciones eran prácticamente *iguales* para todos resultando la

---

<sup>14</sup> CSJN Fallo 170:12 Declaró la inconstitucionalidad por reducción de haberes previsionales de una de las Cajas. Otro 179:394 27/12/1937.

<sup>15</sup> Alvarez Chávez, Victor H., De Feo, Armando, *Manual Teórico Práctico de Jubilaciones y Pensiones*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1989: pág. 151, 152: (art. 25 de ley 12.778 Presupuesto General de la Nación para el año 1942), autorizaba al Poder Ejecutivo a emitir títulos de la deuda pública para atender los aportes nacionales.

<sup>16</sup> Margariti, Antonio, *El sistema Jubilatorio estatizado*, Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario, 2008, en [www.bcr.com.ar](http://www.bcr.com.ar): Después de la Segunda Guerra Mundial y dada la falta de documentación, la pérdida de archivos y la imposibilidad de recuperar los datos del sistema actuarial de jubilaciones - por la destrucción que había sufrido Alemania- el actuario alemán Wilfred Schreiber organizó a las jubilaciones como un pacto intergeneracional.

diferencia la contribución ya que se aportaba en relación a los ingresos.

En 1946 vence la fórmula Perón-Quijano y la idea del reparto es tomada como definitiva, pero respetando la tradición de documentar los aportes individuales, en ese momento el presupuesto nacional gozaba de una importante disponibilidad e ingresos suficientes para cubrir los gastos previsionales, de salud y asistencia que habían sido incorporados al régimen bajo la noción de “integralidad”

Según Álvarez Chávez y De feo, la capitalización como retiro en nuestro país era insostenible: “El sistema de seguros sociales se encontraba desarrollado en países con estabilidad económica y con un alto nivel de vida, en donde era posible asegurar el futuro económico a través del ahorro y la inversión, circunstancia que era imposible alcanzar aquí donde a consecuencia de la inflación era necesario realizar permanentes ajustes de las prestaciones al ritmo de la inestabilidad, para evitar la degradación del poder adquisitivo del haber jubilatorio<sup>17</sup>.”

Años posteriores el sistema el reparto se convierte en *asistencialismo*, muestra de ello fue el Decreto 3671 del 16 de Febrero de 1949 que reglamenta la ley 13.337 sobre pensiones gratificables con una duración de 10 años prorrogables, las que si bien se otorgarían por el Congreso, se tramitaban por la Secretaría de Trabajo y Previsión que emitió miles de beneficios<sup>18</sup> y la ley 13.478 de pensiones a la vejez, facultaba al Poder Ejecutivo para su otorgamiento. Beneficios nominales, propiciados por el poder político, para sostener el desequilibrio financiero que acusaba la economía argentina.<sup>19</sup>

En Octubre de 1953 la ley 14.236 autoriza se inviertan los fondos de las Cajas tomando un sistema de “préstamos personales” y otras inversiones de carácter social dejando en manos del Ejecutivo la aprobación de dichos planes.

Son varios los autores que afirman que para el año 1950 era enorme la deuda que mantenía el Estado por los aportes de sus empleados con el Instituto de Previsión Social (GIRBAL DE BLANCH, 1993)<sup>20</sup>, situación que empeoró a partir de 1952 optándose por reducir los fondos para afrontar jubilaciones.

Había comenzado un proceso letal para el sistema y eran alarmantes los reclamos por *inmovilidad de los haberes* que amenazaba con la pobreza a la clase pasiva, por lo que el Poder Ejecutivo puso en marcha decretos y legislación de emergencia (1948).

En ocasiones se aumentaron los haberes mínimos, en otros casos se sumaron montos fijos a los haberes primitivos, otras normas fijaron coeficientes de revalorización o actualización teniendo en cuenta la antigüedad del beneficio o por

---

<sup>17</sup> Luna, Félix, *El estado previsor. Historia gráfica de la Argentina Contemporánea*, Nuestro Siglo, Fascículo 20, Buenos Aires, 2000: “...Además, como a partir de 1950 empezó a crecer la inflación hasta llegar a niveles desconocidos para la época, los jubilados y pensionados que recibían la misma cantidad de dinero mes a mes, advirtieron que esta suma tenía un poder adquisitivo cada vez más decaído, lo que provocó malestar y reclamos. Pero como la clase pasiva no puede hacer huelga y su influencia sobre los mecanismos económicos es virtualmente nula, las quejas tuvieron escaso efecto. Y lo que había sido tranquilidad para la vejez se convirtió, en muchos casos, en inseguridad y amargura.”

<sup>18</sup> Larragaña, María Sol, *Seguridad Social en Argentina, las reformas de 1994-2008 del sistema previsional en clave comparada*, Ponencia presentada en el IX Congreso de Ciencia Política, Santa Fe, 2009: Entre los diez años de 1940 a 1950, la cobertura real se multiplicó casi seis veces pasando de 397.000 afiliados a 2.327.946, es decir la población afiliada creció a una tasa anual del 19,4%.

<sup>19</sup> Etala, Juan J., *Jubilaciones, pensiones y costo de vida*, L.L T\* 86, 1986: pág. 211: La depreciación monetaria también había destruido el activo de los organismos encargados de la recaudación de aportes y pagos de beneficios y *ha acrecentado los gastos de la Seguridad Social cuyas instituciones alivian los gastos del estado*, se han otorgado prestaciones mínimas sin tener en cuenta el salario percibido y sin tener tampoco en cuenta el procedimiento utilizado para la determinación del haber y también la sustitución del sistema financiero de capitalización por el de reparto.

<sup>20</sup> Libros de Actas de directorio año 46 T\* 1 fs. 10; año 47-48 T\* 3 FS. 24, T\* 6 FS. 14, T\* 7 FS. 2 T\* 20 fs. 13; Archivo BANADE (BIRA) Libro de acuerdos 1952, T\* 3 del 28 de Mayo fs. 190; 1953, T\* 2 sesión 28/07 fs. 34.

medio de puntos o de moneda de cuenta, cuyo valor se iba fijando periódicamente para tratar de mantener el valor de las prestaciones (ETALA J. 1986)

Los comentarios doctrinarios recabados ponen a la luz que el nuevo desmoronamiento sistémico de la SS fue el resultado de la suma del poder político que provocó desequilibrio financiero a cajas jubilatarias al haberse incrementado de manera masiva los beneficios graciables hasta provocar el default de los ingresos de las cajas. A ello se le sumó la variable económica que implicaba reemplazar las deudas del Estado por obligaciones previsionales –o bonos a perpetuidad- con tasas de interés muy bajas que eran superadas altamente por los índices inflacionarios<sup>21</sup>, era lisa y llanamente una apropiación de los fondos por parte del poder administrador.

Un accionar reprochable reiterado en la historia argentina, en el que el uso y abuso de los aportes destinados a sostener la masa pasiva, es el mecanismo que utiliza el poder para salvar y sostener los desequilibrios económicos y la des-financiación de la balanza monetaria del país.

### **3.4 La movilidad jubilatoria y el Asistencialismo como política pública**

Con el retorno al gobierno democrático (en Febrero de 1958) y luego de asumir Arturo Frondizi (1958/1962) se sancionó la ley 14.439 no advirtiéndose diferencias con las medidas del gobierno de su antecesor, el 17/10/1958, ley 14499 (ADLA 1858 T° A) se reguló la famosa “movilidad jubilatoria” (CN 1957-art. 14 bis) fijándose en el art. 2° el porcentaje del 82% MOVIL de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función a la fecha de la cesación en el servicio o bien el cargo, oficio o función de mayor jerarquía que se hubiere desempeñado durante 12 meses, consolidándose el concepto “remuneración”

La ley 14.502 extendía por 10 años las pensiones graciables que estuvieran por vencerse, se aumentaron las remuneraciones para el personal de los organismos nacionales y se agruparon las 14 cajas estableciéndose por Decreto 8533 -22/09/61- un régimen de cesantía para los trabajadores del estado en condiciones de obtener jubilación, a la vez que el Dcto 1001/61 dispuso el pago en cuotas, de liquidaciones derivadas de la actualización de los haberes en pasividad.

La situación económica era difícil y si bien los problemas político-sociales se paliaban a través de las *pensiones no contributivas* el propio sistema generaba litigiosidad, lo que llevó a sancionar la ley 16.931 que declaró inembargables los recursos de las cajas, suspendiendo todo proceso judicial o administrativo por reajustes, movilidad, ejecución de sentencias, honorarios o cálculo de intereses e impidiendo su cancelación y pago.

Realidad nacional que en ésta oportunidad se patentiza en los hechos políticos, jurídicos y sociales de la década de los 60´ y que denuncia una vez más “los excesos y las desviaciones” en los que puede caer el administrador al disponer arbitrariamente de los ingresos de los aportantes activos, destinados a sostener la masa pasiva y en su propio perjuicio. Situación que denunció Perón en su discurso del 30 de Noviembre de 1973<sup>22</sup>, en el que además de considerar a “la capitalización” como el SSS más

---

<sup>21</sup> Segovia, Gonzalo, “De Perón a Frondizi: el gobierno de la Revolución Libertadora 1955-1958”, en: Perez Guilhou, Dardo, *La convención Constituyente de 1957- partidos políticos, ideas y debates*, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Astrea, Mendoza, 2007, pág. 31: Esto trajo un proceso inflacionario que si bien se contuvo artificialmente desde 1953, en los años anteriores llegó hasta el 39% con la correspondiente caída del salario real y el empobrecimiento de las clase media urbana.

<sup>22</sup> “Nosotros comenzamos a estudiar estos problemas cuando todos nuestros viejos estaban abandonados. No quisimos hacer un sistema previsional estatal porque yo conocía y he visto ya en muchas partes que estos servicios no suelen ser ni eficientes ni seguros. Dejándolo al estado libre de

conveniente, destacó la ineficacia estatal para administrar los fondos de los trabajadores, denunciando que en el año 1956 hubo un “decreto secreto” por medio del cual se sacaron 65.000 millones de pesos para auxiliar otros sectores ajenos al sistema jubilatorio, hecho reiterado en Argentina y que el administrador no podría llevar adelante si funcionara la división constitucional de los poderes del Estado.

### 3.5 Entre los gobiernos de Facto y la democracia

Con el golpe militar de 1976 Martínez de Hoz re-instituyó las leyes 18.037 y 18.038 (dependientes y autónomos), que reducían y complementaban en 90 artículos las 13 Cajas Nacionales, estableciendo haberes inferiores al 82% móvil constitucional y el mecanismo de movilidad que *no se ajustaba a los índices reales de inflación* (arts. 45 y 51) dieron origen a otro enjambre de juicios por reajuste, diferencias por el cálculo de haber inicial y falta de movilidad.

La política pública tendiente a beneficiar a las empresas que eliminaba los aportes patronales obligatorios, provocó un nuevo déficit a las Cajas jubilatorias, con la consecuente desintegración del régimen de salud y asistencia.

Con la llegada de Alfonsín (1983) dada la crisis económico-financiera que sacudía al país, *el reparto* se transformaba en un sistema deficiente, los autores consultados, consideran que fue el resultado de la alta evasión promovida por el propio Estado y la falta de ingresos que para 1986 ascendía al 48% de la masa activa, todo lo que llevó a declarar la *emergencia previsional*.

Por lo que –aún incumplida e impaga la deuda a los jubilados y pensionados de los años 70 - con los decretos del Poder Ejecutivo 2196/86 y 248/87 se declaraban por *quinta vez* en la historia argentina de la SS, *la suspensión de los reclamos administrativos, juicios y el pago de sentencias a jubilados*, normas inconstitucionales, que parecían depender del inestable criterio de las nuevas Salas CNSS.

A partir de 1989, Menem comenzó el proceso de privatización del SS con el claro objetivo de disminuir el déficit del Estado considerándose a las cuentas de capitalización individual, la única manera de asegurar la percepción de los haberes de retiro, por lo que, a la vez que se modificaba el sistema previsional de reparto *a mixto* y las obras sociales se transformaron en Agencias de Seguro de Salud.

Se había comenzado a desintegrar el Sistema por las acciones/omisiones del Estado que irían devanando una a una la unidad y complementación de sus subsistemas de salud y asistencia.

En ese marco la única tendencia que se advertía de la política pública que se imponía en SS era garantizar la sustentabilidad de las *Aseguradoras*, a quienes se les permitió todo tipo de acciones –legales e ilegales- tendientes a quitarle el peso del gasto social al Estado, de manera que las cuatro AFJP más importantes comenzaron

---

una obligación que siempre mal cumple. Es la experiencia que tengo en todas las partes donde estos sistemas los he conocido, que hay en varias partes. Bien, señores, ¿qué pasó después? En 1956, el Estado, acuciado quizás por la necesidad, echó mano a los capitales acumulados por las cajas. Es decir, se apropió de eso. Para mí eso es simplemente un robo, porque no era plata del Estado esa. Era plata de la gente que había formado esas sociedades y esas organizaciones... Entonces, naturalmente que después de ese asalto los pobres jubilados comenzaron a sufrir las consecuencias de una inflación que no pudo homologar ningún salario ni ninguna jubilación. Y llegaron a, diremos, a cobrar en la proporción como poder adquisitivo de la desvalorización de esa moneda. Cuando nosotros dejamos el gobierno en el '55, el dólar estaba en el mercado libre a 14,50. Y ahora estos pobres tenían que cobrar a razón de un dólar de 1.400 pesos. Entonces, era lógico, señores. Cualquiera hubiera sido el arreglo que se hiciera, esto no tenía arreglo. ¿Qué pasaba? Y, que habían desfalcado las cajas. Las asaltaron a las cajas. Y las cajas, como todas las organizaciones económicas y financieras, tienen su límite. El límite está indicado por su capital. Una vez que le han sacado el capital, es inútil que se pretenda buscarle soluciones de otra manera"

captando el 47% de los afiliados y el 50% de los aportes, lo que fue aumentando considerablemente hasta llegar al 75% de afiliados y a una recaudación idéntica para el año 2001.

Afiliaciones que se obtuvieron a través de promotoras/es, que a la vez que deslumbraban con sus atuendos y belleza, ofrecían importantes gratificaciones a jubilados y trabajadores activos para que eligieran las aseguradoras que representaban, cuyas comisiones era descontadas de los fondos de capitalización de sus propios aportes.

Faena que terminó por incluir; falsificación de pólizas, adulteración de firmas en todas las órbitas y nichos laborales, acciones que a pesar de encontrarse expresamente prohibidas y reñidas con la Buena fe, la moral y las buenas costumbres y la propia ley 24241/94, eran perpetradas a la luz de las autoridades y de todos los argentinos.

La capitalización para el gobierno de Menem fue una de las herramientas para equilibrar las cuentas nacionales, Los autores afirman que entre 1994 y 1999 las AFJP y la renta de sus inversiones eran el único sostén de los requerimientos sociales del Estado quienes -a altas tasas de interés- financiaban el desequilibrio económico argentino.

Por lo que, dada la enorme reducción de ingresos al sistema nacional de SS, la opción fue *postergar, reducir* y –en lo posible *eliminar*- no solo los derechos previsionales sino a los mismísimos sujetos que los detentaban.

La eliminación del reparto, los recortes a los haberes de los trabajadores activos/pasivos y la reducción de los servicios de salud si bien implicaron *un ahorro* significaban la destrucción del SSS y una violación a las garantías constitucionales de antiguos aportantes, trabajadores jubilados, enfermos e incapaces.

De allí que las modificaciones legales al SSS y los 545 decretos de *necesidad y urgencia* dictados por el menemismo, lejos de servir para superar el desequilibrio fiscal llevaron el SSS al paroxismo.

En cuanto a los gobiernos posteriores, si bien ratificaron la vigencia de las leyes retractivas 24241/93, 24463 y 24557, nada se puede decir de la vuelta al reparto (ley 26425/2008) ya que aún con el retorno al asistencialismo como política pública y las leyes de movilidad Jubilatoria 26417/08 que gravaron fuertemente al SSS, las rentas del FGS –Dcto 897/07 reflejaron saldos favorables.

Fondos que el art 28 de la ley 27260/16 pone en juego para afrontar la supuesta reparación. Solo en Argentina puede suceder que leyes para cuya aplicación se exige *la renuncia de Derechos Constitucionales* puedan implicar reparación histórica alguna.

Por su parte la reforma previsional 27426/16 y su Dcto 1058/17 lejos de asentarse en verdaderos principios previsionales que conculquen definitiva y operativamente los derechos de la Seguridad Social (art.14 bis, 75 inc. 12) como se esperaba, limitan su legislación al índice de movilidad jubilatoria, tendiente a reducir el gasto público.

Finalmente, no se puede soslayar la participación judicial en temas de política económica que más de una vez ha contribuido en la mella al Derecho Humano de la SS, fallos como Chocobar Sixto, la mora decenal y hasta veinteñal en el trámite por reajustes y movilidad son una muestra clara de esta aseveración, que se ratifica con los recientes fallos de la CSS en “Farias Ramón Rafael c/ Anses s/ Incidente de Acuerdo Transaccional”<sup>23</sup> y “Remundini Adalberto Alfredo C/ Anses s/ Incidente de acuerdo transaccional”<sup>24</sup> en el que asombrosamente la CSS marca el daño a los derechos

<sup>23</sup> Farías Ramón Rafael C/ Anses S/Reajustes Varios – CFSS Sala 3 - Expediente Nro: 53608/2011

<sup>24</sup> Incidente N° 1 - Actor: Remundini Adalberto Alfredo Demandado: Anses S/Incidente De Acuerdo Transaccional - en [www.diariojudicial.com](http://www.diariojudicial.com): Las consecuencias disvaliosas de este obrar absurdo de la

patrimoniales sobre las expectativas de justicia del jubilado por el retraso de *cuatro meses*, una reflexión por demás osada cuando en su haber jurisdiccional pululan los rechazos por demandas de daños y perjuicios por su propia mora, y aún no han podido reducir a menos de *dos* los años que tarda solo el sorteo de causas.

#### 4. Corolario

Luego de este recorrido por la evolución normativa de la SS queda claro el modo en que cíclica y reiteradamente ha irrumpido el Estado argentino en el Sistema Previsional, emergiendo a la luz, la utilidad que *la ley* le puede ofrecer a la política a la hora de subsanar deficiencias económicas.

“Sin un bien común basado en verdades también comunes que le sirven de sustento, la vida política es tan solo predominio e imposición de los fuertes sobre los débiles”<sup>25</sup> lo que a partir de 1853 en argentina permitió transformar el *bien común* en *mal común* al lograr la marginación de ancianos, trabajadores enfermos e incapaces,

En cuanto a la distinción público/privada, ya en su tiempo Kelsen<sup>26</sup> afirmaba que no solo puede resultar funcional a la argumentación ideológica del poder, sino que principalmente convierte al Estado y a sus funcionarios en *personas irresponsables de sus pérfidas acciones*.

En cuanto a las competencias y atribuciones del poder, queda claro que la sola distribución de funciones entre los órganos separados y distintos<sup>27</sup> es insuficiente, hace falta una “*sociedad abierta*”<sup>28</sup> que sirva para mantener a raya el ejercicio del poder dentro de los límites constitucionales, es en SS donde toma relevancia la intervención de la ciudadanía como personas responsables de sus ancianos, enfermos e incapaces. No se puede permitir que este grupo de vulnerables se encuentre sujeto a los vaivenes ideológicos y que en razón de los desvíos, excesos o abusos del poder, se los perjudique al punto mismo de *la muerte*.

Por lo que en merito a las modificaciones legales sufridas por el CCCN y sus implicancias en todo el sistema jurídico, y a la vanguardia de un derecho privado que impone normas orientadas a plasmar una verdadera ética de los vulnerables.

Sería óptimo proveer a la SS de normas y principios de Responsabilidad Civil que impongan el deber de *reparar* por los *daños* derivados de las acciones y omisiones de los poderes del Estado y sus funcionarios.

La línea entre lo público y lo privado ha desaparecido, la posmodernidad y *lo real*, llegaron para disolver discusiones insensibles e inservibles, hoy *la responsabilidad* es

---

jurisdicción –frente a normas tan claras, precisas y contundentes- recaen sobre el jubilado demandante, no sobre el órgano de gestión previsional, lo cual torna aún más incomprensible este obrar errático e inopinado del órgano encargado –precisamente- de administrar justicia en el proceso de la seguridad social. El retraso de más de cuatro meses en la definición de este incidente, incide sobre las expectativas de justicia del jubilado accionante y daña sus derechos patrimoniales.

<sup>25</sup> *In sic* Santiago Alfonso...

<sup>26</sup> Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, Primera edición, Temas, Eudeba, Buenos Aires, 1984. Traducción Moisés Nilve, 1984.

<sup>27</sup> Valardo Berrón, Fausto E., *Teoría General Del Derecho*, Textos Universitarios, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1972, pág. 37, en: [www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org) “Se comete el abuso de convertir una norma general no fundada en el orden jurídico en una modificación fraudulenta del mismo, en beneficio de los hombres que tienen a su cargo la ejecución de ciertas funciones orgánicas del Estado, pues se pretende que todos sus actos valgan como jurídicos, sin consideración a la ley”

<sup>28</sup> Bidart Campos, ob. cit. en nota 6, pág. 4: “poder cerrado” es aquel que, en el proceso de las decisiones políticas, clausura y recluye la participación al circuito del poder oficial y de las fuerzas adictas a él, de forma que la voluntad estatal se forma y expresa exclusivamente dentro de aquel perímetro oficial. En tanto que el “Poder es abierto” cuando en el proceso decisorio ofrece oportunidad de participación y colaboración activas a una sociedad pluralista, cuyos puntos de vista gravitan en la formación de la voluntad estatal desde “fuera” del circuito oficial del poder (ese fuera significa desde la sociedad).

el argumento que garantiza la subsistencia del ser humano y su entorno, habiéndose llegado al extremo de considerar que *reparar* excede la sola compensación económica, tal como lo decidiera el tribunal supremo de China y el senado Filipino que autorizaron pena de muerte para sus funcionarios corruptos.

Conclusiones:

- Las reformulaciones en Responsabilidad Civil que ponen como eje del sistema a la víctima, el reconocimiento del hombre como un ser integral (bio-psico-social) y la incorporación de los derechos humanos introducidos al derecho privado como parte de la reforma del CCCN (ley 26994) ponen de manifiesto la urgencia en generar mecanismos de amparo para que el ejercicio de los derechos sociales de los argentinos sean una realidad y no una garantía eufónica como hasta ahora.

- Cuestiones legislativas como la sanción de leyes que involucren temas de Seguridad Social incluyan cláusulas de *Responsabilidad Civil*, aparece como la única herramienta idónea para prevenir y reparar los daños que históricamente se vienen causando a sus sujetos de derecho.

MARIA ROSANA TORANZO

Doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales U.M– Abogada. Docente- e investigadora. Profesora titular Derecho Civil I y II en la UNSJ- Profesora del Doctorado de la UNLZ. Miembro del Instituto de la Región Cuyo de la Academia Nacional de Derecho y CS de Córdoba-

Dirección Postal: Caseros Sur 543 Ciudad Capital San Juan

E-mail: rosanatoranzo@hotmail.com.ar

telf.: 0264-156613649