

# Corte Suprema de Justicia de la Nación

Secretaría de Jurisprudencia

**“MOVILIDAD JUBILATORIA”**

Febrero  
2009

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Secretaría de Jurisprudencia  
Movilidad jubilatoria. - 1a ed. - Buenos Aires: Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2009.  
168 p.; 24x16 cm.

ISBN 978-950-9825-93-2

1. Corte Suprema de Justicia de La Nación. Fallos.  
CDD 347.077

Fecha de catalogación: 20/02/2009

# SUMARIO

---

	Pág
<b>PROLOGO</b>	V
<b>PANORAMA JURISPRUDENCIAL HASTA LA DECADA DEL NOVENTA</b>	1
<b>ALGUNAS PAUTAS JURISPRUDENCIALES A PARTIR DE 1990 CASOS ANALIZADOS</b>	
<b>CHOCOBAR, SIXTO CELESTINO</b> (27/12/1996 - Fallos: 319:3241) <i>Derogación de leyes 18.037 y 18.038 - Alcance de facultades del legislador - Art. 14 bis - Ley de convertibilidad - Topes máximos - Naturaleza y alcance del concepto de movilidad</i>	5
<b>AGUIAR LOPEZ, EDUARDO</b> (10/12/1997 - Fallos: 320:2786) <i>Autónomos - Diferencias de haberes</i>	20
<b>CORDARO, PASCUAL</b> (17/03/1998 - Fallos: 321:624) <i>Estatuto del personal docente - Vigencia del régimen especial</i>	25
<b>BUSQUETS DE VITOLO, ADELINA</b> (13/08/1998 - Fallos: 321:2181) <i>Pensión - Derecho público local - Cambio de régimen - Reducción de haberes - Confiscatoriedad</i>	31
<b>ACTIS CAPORALE, LOREDANO LUIS ADOLFO</b> (19/08/1999 - Fallos: 323:4216) <i>Topes máximos- Inconstitucionalidad - Sentencia firme</i>	39
<b>BAUDOU, OSVALDO JORGE</b> (31/08/1999 - Fallos: 325:2698) <i>Haber inicial - Aclaratoria</i>	41
<b>HEIT RUPP, CLEMENTINA</b> (16/09/1999 - Fallos: 322:2226) <i>Aplicación de la ley - Pauta de movilidad establecida en la ley 24.463 - Facultades del legislador - Extensión de pautas jurisprudenciales ("Chocobar")</i>	43
<b>VILLAGRA, MARIA TERESA</b> (14/10/1999 - Fallos:322:2458) <i>Determinación del haber inicial - Mecanismo a aplicar</i>	46
<b>GONZALEZ, HERMINIA DEL CARMEN</b> (21/03/2000 - Fallos:323:555) <i>Inconstitucionalidad art. 19 ley 24.463 - Carácter vinculante de la jurisprudencia de la Corte Suprema para tribunales inferiores</i>	59
<b>CURA, JULIO</b> (27/07/2002 - Fallos: 325:1619). <i>Reajustes de las prestaciones previsionales - Régimen especial - Empleado de Lotería Nacional - Explotación de hipódromos - Privatización de la actividad</i>	64

<b>CASSELLA, CAROLINA</b> (24/04/2003 - Fallos: 326:1431) <i>Movilidad de las prestaciones previsionales - Régimen especial - Ley aplicable - Ley de convertibilidad</i>	67
<b>DOMÍNGUEZ, AMPARO CARMEN</b> (24/04/2003 - Fallos: 326:1436) <i>Movilidad de las prestaciones previsionales - Períodos de ajuste - Prescripción liberatoria - Aplicación de oficio - Constitucionalidad de la ley 21.864</i>	70
<b>MAKLER, SIMON C/ ANSeS</b> (20/05/2003) (www.csjn.gov.ar) <i>Autónomos - Cálculo del Haber Inicial - Cómputo de años aportados</i>	73
<b>TUDOR, ENRIQUE JOSÉ</b> (19/08/2004 - Fallos: 327:3251) <i>Reajuste del haber jubilatorio - Movilidad - Topes máximos - Confiscatoriedad</i>	75
<b>SPITALE, JOSEFA ELIDA</b> (14/09/2004 - Fallos: 327:2731) <i>Haber previsional - Intereses - Ley de convertibilidad</i>	78
<b>SANCHEZ, MARIA DEL CARMEN</b> (17/05/2005 - Fallos: 328:2833) <i>Ley de convertibilidad - Art. 14 bis de la Constitución Nacional - Naturaleza y alcance de la movilidad de las prestaciones previsionales - Alcance de las facultades del legislador</i>	81
<b>GARCIA, ANA ESTHER</b> (28/07/ 2005 - Fallos: 328:2824) <i>Régimen especial - Docentes comprendidos en la ley 14.473 - Edad avanzada - Ley de Convertibilidad - Encuadramiento legal</i>	97
<b>GEMELLI, ESTHER NOEMI</b> (28/07/2005 - Fallos: 328:2829) <i>Régimen especial ley 24.016 - Vigencia - Docentes</i>	99
<b>BROCHETTA, RAFAEL A.</b> (8/11/2005 - Fallos: 328:3975) <i>Empleado público - Jubilación - Reajuste de haber previsional - Régimen especial de jubilación</i>	102
<b>REDONDO DE NEGRI, IRMA H.</b> (8/11/2005 - Fallos: 328:3985) <i>Actividad docente - Cómputo del haber previsional - Derecho adquirido - Vigencia ley 22.955</i>	107
<b>MASSANI DE SESE, ZULEMA M.</b> (15/11/2005 - Fallos: 328:4044) <i>Investigadores científicos y tecnológicos - Régimen jubilatorio previsto en la ley 22.929 - Vigencia y alcance</i>	114
<b>ARRUES, ABRAHAM D. S.</b> (30/05/2006 - Fallos: 329:2146) <i>Funcionarios de la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires - Régimen especial de jubilación (ley 24.018) - Vigencia - Método específico de movilidad</i>	117
<b>LIZARRAGA, MOISES C.</b> (20/06/2006 - Fallos: 329:2347) <i>Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - Personal administrativo - Régimen aplicable - Reajuste jubilatorio</i>	121
<b>BADARO, ADOLFO VALENTIN</b> (08/08/2006 - Fallos: 329:3089) <i>Aumento de haber previsional - Garantía de movilidad - Alcances del artículo 14 bis de la Constitución Nacional - Prestación proporcional</i>	125

	Pág.
<b>PELLEGRINI, AMERICO</b> (28/11/2006 - Fallos: 329:5525) <i>Actualización monetaria - Crédito alimentario - Diferencia de haberes previsionales - Aplicación de un método legal para el cálculo - Quita del 10% - Confiscatoriedad de cualquier diferencia</i>	129
<b>BLUME, ORLANDO</b> (13/11/2007, B. 863. XXXIX - www.csjn.gov.ar) <i>Beneficio jubilatorio - Nuevo cómputo del haber inicial - Reajuste por el período no prescripto</i>	132
<b>BADARO, ADOLFO VALENTIN</b> (26/11/2007 - Fallos: 330:4866) <i>Aumento de haber previsional - Haberes superiores o iguales a \$1000 - Confiscatoriedad - Doctrina de la Corte Suprema - Facultades del Poder Legislativo - Ley de Presupuesto - Garantía de movilidad - Alcances del art. 14 bis CN - Cambio en el régimen de movilidad - Prestación proporcional - Principio de razonabilidad - Principio de seguridad jurídica - Alcances ley 26.198 - Inconstitucionalidad del art. 7, inc. 2, de la ley 24.463</i>	134

---

#### ANEXO

---

<b>CINCO PENSIONISTAS c/ PERU. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS</b> (28/02/2003) <i>Convención Americana sobre Derechos Humanos - Corte Interamericana de Derechos Humanos - Movilidad de las prestaciones previsionales - Pensión - Derecho adquirido</i>	141
<b>CASO 11.670 ARGENTINA. "AMILCAR MENENDEZ, JUAN MANUEL CARIDE Y OTROS" (SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINA)</b> INFORME 03/01 (19/01/01) <i>Comisión Interamericana de Derechos Humanos</i>	150
<b>APENDICE LEGISLATIVO</b> <i>Ley 26.417 - Sistema integrado de jubilaciones y pensiones - Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público - Cálculo de la movilidad - Aplicación del art. 32 de la ley 24.241 - Modificación de la ley 24.241</i>	166

**SITIO WEB DE LA  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**<http://www.csjn.gov.ar/> • <http://www.cij.csjn.gov.ar/>**

• **NOVEDADES**

• **JURISPRUDENCIA**

—CONSULTA TEMÁTICA EN SUMARIOS-FALLO Y DICTAMEN

Parte de los fallos elegidos para esta base integran la presente publicación

—CONSULTA DE TEXTOS FALLOS COMPLETOS

Sin sumarios

—LISTA DE SENTENCIAS RECIENTES

# Prólogo

La Secretaría de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación inicia con este suplemento una serie de publicaciones cuyo objetivo general es brindar información sobre determinados núcleos temáticos en los que se ha pronunciado el Máximo Tribunal de la República.

A tales efectos se ha decidido realizar una selección de fallos del tribunal, en los diversos temas que sean elegidos para integrar cada uno de los suplementos, con el propósito de ilustrar acerca de la doctrina elaborada por el Tribunal. La selección no agota el tema pero brinda una serie de pautas para facilitar el seguimiento o, en su caso, una investigación más amplia de los pronunciamientos trascendentes en la materia.

Para definir la estructura de la publicación se ha privilegiado la transcripción del fallo a texto completo, salvo en aquellos supuestos en los que debido a la extensión de los argumentos se ha preferido omitir determinadas partes. De cada sentencia se extraen algunas de las cuestiones jurídico constitucionales más relevantes sometidas a debate, respecto de las cuáles se intenta señalar los estándares más importantes elaborados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Reiteramos que la intención es acercar al operador jurídico, en particular, y a la sociedad en general, un material que les facilite profundizar el análisis del tema, les brinde un universo de fallos relevantes, aunque no total, con un orden temporal y, al mismo tiempo, les permita en forma sintética tener presente algunas reglas sustantivas en cada uno de los temas elegidos a través de la historia del Tribunal.

Juan Bautista Alberdi, al referirse a la necesidad de tener una constitución, decía, entre otras cosas, que conservarla era el secreto de “tener Constitución” y consideró a la interpretación, al comentario y a la jurisprudencia los grandes medios para lograrlo. En tal sentido, refiriéndose a la jurisprudencia sostuvo que era el suplemento de la legislación. Finalmente manifestó que “La Constitución general es la carta de navegación de la Confederación Argentina. En todas las borrascas, en todos los malos tiempos, en todos los trances difíciles, la confederación tendrá siempre un camino seguro para llegar a puerto de salvación, con sólo volver sus ojos a la Constitución y seguir el camino que ella traza...” (1)

En línea con ello, la divulgación de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación permite acercarnos al texto en acción de la norma fundamental, o sea, al conjunto de principios, valores y reglas constitucionales que fueron ponderados en el caso concreto.

SUSANA CAYUSO  
*Secretaria de Jurisprudencia*  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

---

(1) En *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Editorial Plus Ultra, primera edición 1998, Cap. XXXIV *Continuación del mismo asunto. Política conveniente para después de dada la Constitución*, págs. 260 y 265.



## Panorama jurisprudencial hasta la década de 1990

---

### Algunas reglas elaboradas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia previsional, con el acento en el alcance del concepto de movilidad y su desarrollo

-Con anterioridad al año 1957, fecha en la que se incorpora al texto constitucional el artículo 14 bis, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo oportunidad de referirse a algunas cuestiones centrales en la materia en el caso **“Tiburcio López y otros c. Provincia de Tucumán”** al sostener que *“El Estado es un administrador o patrono de la Caja, no es su dueño ni garante. En casos críticos, él puede y debe beneficiarla con nuevos aportes o subsidios si los recursos del Tesoro lo permiten, como buena política social, como medida de saneamiento plausible, mas no puede ser compelido por los jueces a hacerlo, sencillamente porque no es ilimitada ni directa la responsabilidad que contrajo al fundar la institución.*

*De ahí se desprende que, cuando las finanzas de la institución llegan a fallar por el transcurso de los años hasta hacerse imposible el cumplimiento regular de las obligaciones contraídas, ya porque los cálculos actuariales que le sirvieron de base resultaron errados, ya porque intervinieron otros factores de perturbación no previstos, una reforma general y reconstructiva impuesta por la necesidad de volver a poner las cosas en su quicio, equilibrando los egresos con los ingresos, que eche mano del recurso extremo de reducir los beneficios, actuales y futuros, dentro de una proporcionalidad justa y razonable, haciendo así efectivo el principio de solidaridad en que descansan estas instituciones, no puede ser objetada como arbitraria e inconstitucional. Lo justifica el interés público y la impone la conservación misma del patrimonio común de los afiliados.” (27/12/37, Fallos: 179:394).*

-En la década del sesenta, en el caso **“Ponzo, Alfredo Blas”** del 13 de mayo de 1963, el Tribunal consideró que el criterio de movilidad establecido entonces por el art. 2º de la ley 14.499 imponía que las exigencias de una conveniente adaptación de la prestación jubilatoria debían considerarse cumplidas, en principio, cuando a través de su haber actualizado, el jubilado conservara una situación patrimonial proporcionada a la que correspondería de haber continuado en actividad (Fallos: 255:306). En la sentencia dictada el 17 de marzo de 1965, en la causa **“Puchulú, Próspero”** decidió, con arreglo a lo dispuesto en los arts. 2º de la ley 14.499 y 2º, inc. b, del decreto 11.732/60, que el reajuste del haber jubilatorio debía efectuarse sobre el sueldo actual y real del cargo que desempeñaba el afiliado, fijado por los convenios colectivos o por el presupuesto de la empresa. Resaltó el Tribunal que era el propósito de la ley colocar al jubilado en la posición más acorde con su última remuneración actualizada, como consecuencia del fenómeno inflacionario que padecía la República (Fallos: 261:145). En el caso **“Alfieri, Víctor Hugo”** del 14 de junio de 1967, reiteró esos principios, al señalar que la movilidad prevista para el beneficio estaba dada sobre la base de las modificaciones del sueldo asignado al cargo tenido en cuenta al otorgarse aquél (Fallos: 268:52).

-En la década del setenta, y en relación con el alcance del concepto de movilidad del artículo 14 bis, en el caso **“Bercaitz, Miguel Angel”** sostuvo que *“...La jubilación constituye una prolongación, después de la cesación regular y definitiva de la actividad social laboral del individuo, de la remuneración, como débito de la comunidad por el servicio que él ha prestado. La Constitución garantiza “jubilaciones y pensiones móviles” (art. 14 bis), o sea, prescribe que estas prestaciones asistenciales deben ser actualizadas permanentemente para compensar la continua desvalorización que en nuestra época experimentan los signos monetarios, perjudicando a los vastos sectores de la sociedad cuyas únicas rentas son entradas periódicas fijas en dinero. El principio básico que sustenta el sistema previsional argentino*

*es el de la necesaria proporcionalidad que debe existir entre el haber de pasividad y el de actividad (Fallos: 263:400; 265:256; 267:196; 279:389)...las leyes en materia previsional deben interpretarse conforme a la finalidad que con ellas se persigue, lo que impide fundamentar una interpretación restrictiva...* (Fallos: 248:115; 266:19; 266:202, y muchos otros). (12/9/1974, Fallos: 289:430).

Asimismo, llamado el Alto Tribunal a verificar la razonabilidad del sistema implementado por las leyes 18.037 y 18.038 en lo relativo a la movilidad de las prestaciones de pasividad, reconoció en la causa "**Baldini, Alberto Augusto**"-del 17 de julio de 1975- la validez de esas normas, en tanto autorizaban al Poder Ejecutivo a fijar el haber máximo de las jubilaciones a otorgarse y a limitar implícitamente las movilidades comprendidas en el art. 51, que integraban el concepto amplio del haber jubilatorio (Fallos: 292:312).

En los autos "**Incarnato, Arístides Alejandro**" -31 de agosto de 1976-, resolvió que la sustitución del 82% del que gozaba el recurrente en virtud de la ley 14.473 por la que se jubiló, por el sistema de reajuste mediante coeficientes previsto por la ley 18.037 no era invalidable, en principio, como inconstitucional, pues si bien el art. 14 nuevo de la Ley Fundamental prescribe la movilidad de las prestaciones, no especifica, en cambio, el procedimiento que se deba seguir, dejando librado el punto al criterio legislativo (Fallos: 295:674).

En el mismo período, en los supuestos de regímenes que no autorizan la movilidad y en relación a la pauta de interpretación del art. 14 bis utilizada por la Corte, en el caso "**Soler Pujol, César y Otros c/ Provincia de Corrientes**"-30 de mayo de 1978- estableció que "*...El congelamiento de los haberes de jubilación y pensión por un término incierto configura un claro apartamiento de lo preceptuado por el art. 14 bis de la Constitución Nacional que garantiza la movilidad de las jubilaciones...Ello así, pues si bien lo atinente a la adopción del sistema a seguir para actualizar los haberes jubilatorios es materia propia del legislador, motivo por el cual los cambios operados en el mismo no pueden ser cuestionados constitucionalmente, es evidente que la elección de un régimen que de derecho o de hecho suprime la movilidad, contraría la cláusula constitucional citada...*" (Fallos: 300:571).

-En la década del ochenta la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo la naturaleza sustitutiva que tienen las prestaciones previsionales y el rechazo de toda inteligencia restrictiva de la obligación que impone al Estado otorgar "jubilaciones y pensiones móviles". En tal sentido en el precedente "**Grassi, Fernando c. Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires**"- 7 de mayo de 1981- señaló que "*...Debe concederse la corrección numérica o actualización por desvalorización monetaria a fin de salvaguardar la justicia y la garantía de la propiedad, cuando ese denominador común, que es el dinero, ha sido afectado de suyo por la progresiva depreciación monetaria, de modo tal que de abonarse la prestación debida nominalmente, en circunstancias que no pueden imputarse al acreedor, se vería frustrada su finalidad esencialmente alimentaria, con desmedro del principio de la movilidad de las prestaciones que consagra el art. 14 de la Constitución Nacional...*" (Fallos: 303:645). (1)

-Y en relación a los supuestos de **cambio de un régimen de movilidad por otro**, y también en orden a los alcances de la garantía contemplada en el art. 14 bis de la C.N, la Corte -con remisión al dictamen del Procurador General- sostuvo en el caso "**Zárate Jades y otros c/ Provincia de la Pam-**

(1) Como se verá, la cuestión referida a que la movilidad no debe ser confundida con el ajuste por inflación, ha sido abordada por la Corte Suprema en el caso "**Sánchez, María del Carmen c. ANSeS**", (17-5-2005 y 28-7-2005 — Fallos 328:1602), especialmente en el voto del juez Maqueda, quien expresó que: "*no es adecuado identificar la actualización monetaria con el principio de movilidad, ya que las variables que integran la determinación de este último están sustentadas en la necesidad de hacer efectivos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales, lo que no puede desprenderse del principio de dignidad del haber previsional; en tal sentido, otorgar al haber de pasividad la condición de prolongación de la remuneración y establecer su relación directa con el reconocimiento de los servicios prestados a la sociedad, hacen del principio de movilidad una variable de cualificación para que aquél alcance el objetivo para el que fue dispuesto*".

pa” que “...se ha dicho reiteradamente que el cambio de un régimen de movilidad por otro no contraría el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, pues tal disposición no especifica el procedimiento a seguir para el logro del objetivo propuesto (Fallos 293:551) y que el artículo 17 de la Ley Fundamental no impide que los beneficios jubilatorios sean disminuidos por razones de orden público e interés general, ello siempre que la reducción no se traduzca en un desequilibrio de la razonable proporción que debe existir entre las situaciones de actividad y pasividad y que no se afecte el nivel de vida del beneficiario en forma confiscatoria o injustamente desproporcionada” (Fallos: 170:12; 179:394; 190: 428; 192:260; 243:717; 235:738; 242:441; 249:156; 258:14; 266:279; 270:294; 295:441; entre otros)...” (13/8/1981, Fallos: 303:1155) (2).

También ha dicho en “**Farina, Teresa Carmen**” con remisión al dictamen del Procurador General que “...la jubilación constituye una consecuencia de la remuneración que percibía el beneficiario como contraprestación de su actividad laboral una vez cesada ésta y como débito de la comunidad por dicho servicio, razón por la cual el principio básico que se privilegia es el de la necesaria proporcionalidad entre el haber de pasividad y el de actividad...” (10/5/83, Fallos: 305:611) (3).

-Respecto al otorgamiento del beneficio y la determinación del monto mediando cambios en la situación escalafonaria, la Corte sostuvo en el precedente “**Baglietto, Francisco E.**” que: “lo que importa es que los elementos constitutivos del “status” jubilatorio, resultante de la situación del agente al momento del cese, sean mantenidos y que no se opere en los hechos una retrogradación por obra de modificaciones escalafonarias que alteren en pasividad el nivel jerárquico que se tuvo en cuenta al concederse el beneficio”. De tal modo consideró que “...Si bien es cierto que la Municipalidad estuvo facultada para poner en “comisión” a los agentes que hubiesen ejercido funciones de conducción, y para reubicarlos en los nuevos cuadros escalafonarios, conforme con el criterio que imponía la legislación, tal método no pudo ir válidamente en menoscabo de la situación del personal que había culminado su actividad laboral para ese momento. En efecto, dado que el acto administrativo que concede el beneficio incorpora un bien al patrimonio del jubilado, no puede aceptarse que so color de efectuar modificaciones administrativas, con posterioridad se lo pueda modificar indebidamente con relación a uno de los elementos que constituyeron el “status jubilatorio”, ya que tal proceder importa una real retrogradación en la condición de pasividad, incompatible con las garantías consagradas en los arts. 14 bis, 17 y 18 de la Constitución Nacional...” (11/6/1985, Fallos 307:906).

Acorde con tales principios sostuvo en “**Ibáñez, Angel Bernabé**” que “...el conveniente nivel del haber jubilatorio sólo se considera alcanzado cuando el jubilado conserva una situación patrimonial equivalente a la que habría correspondido gozar de haber continuado en actividad...” (Fallos 307:2376). (4)

A su vez, en el precedente “**Bisso, Victorio**”-10 de diciembre de 1985- dijo que “La razón de ser de la movilidad, no es otra que acompañar a las prestaciones en el transcurso del tiempo para reforzarlas a medida que decaiga su poder adquisitivo” (Fallos 307: 2366).

(2) Dicha cuestión también fue abordada con posterioridad en los casos “Alvarez”, 1/12/1983 (Fallos 305:2083); “Praeger”, 1/12/1983 (Fallos 305:2119); entre otros, y también en los ya citados: “Villar” (Fallos 305:1428), “Galeazzi” (Fallos 305:1661); “Míguez, José” (1985, Fallos 307:607), entre otros.

(3) Idéntico criterio fue sostenido en: “Ponzo, Alfredo Blas G.” (Fallos 255:306); “Hernando, Higinio A.” (Fallos 295:694); “Rolón Zappa” (Fallos 308:1848); “Pelliza” (1/9/1983, Fallos 305:1213); “Villar” (20/9/1983, Fallos 305:1428); “Galeazzi” (4/10/1983, Fallos 305:1661), Savoia de Muñoz, Amalia Laura Ausonia, 5/12/1983, Fallos 305:2126), entre otros.

(4) Si bien esta doctrina sufrió un retroceso con los precedentes “**Chocobar, Sixto c. Caja Nac. de Prev. Para el Personal del Estado y Servicios Públicos**” (27-12-1996 — Fallos 319:3241) y “**Heit Rupp, Clementina c. ANSeS**” (16-9-1999, Fallos 322:2226), finalmente la Corte Suprema ha reivindicado los principios basales que informan a la seguridad social, a través del precedente “**Sánchez, María del Carmen c. ANSeS**”, 17-5-2005 y 28-7-2005— Fallos 328:1602 - sentencia del 17/5/2005 y su ampliatoria del 28/7/2005, Fallos 328:2833) y luego en autos “**Badaro, Adolfo Valentín c. ANSeS**” (26/11/07, Fallos 330:4866).

Asimismo, en la causa ya citada “**Ibáñez, Angel Bernabé**” -10 de diciembre de 1985-, estableció que cuando un precepto frustra o desvirtúa los propósitos de la misma ley en que se encuentra inserto, de modo tal que llega inclusive a ponerse en colisión con enunciados de jerarquía constitucional o su aplicación torna ilusorios derechos por éstos consagrados, le es lícito al juzgador apartarse de tal precepto y dejarlo de aplicar a fin de asegurar la primacía de la Ley Fundamental, como medio de afianzar la justicia que está encargado de administrar. Asimismo, señaló que la latitud de facultades que se ha reconocido al legislador para organizar los sistemas jubilatorios y establecer las condiciones con sujeción a las cuales se acuerdan los beneficios derivados de aquéllos, debía entenderse condicionada a que esas facultades se ejerciten dentro de límites razonables, o sea de modo que no hieran de manera sustancial los derechos emergentes de la seguridad social, acordados a las personas comprendidas en los regímenes previsionales (**Fallos: 307: 2376**).

En la causa “**Tallo, Antonio**” -22 de abril de 1986-, reconoció que de las constancias de la causa surgía inequívocamente que el interesado tuvo razones valederas para impugnar los arts. 53 y 55 de la ley 18.037, en razón del menoscabo patrimonial sufrido en virtud de la aplicación de topes e índices que desconocían la realidad económica con la consiguiente pérdida de la naturaleza sustitutiva que deben conservar las prestaciones de pasividad (**Fallos: 308:615**).

-Sin perjuicio de ello, en el precedente “**Valles, Eleuterio S.**” -29/10/1987- y en torno al alcance de la garantía del art. 14 bis la Corte resaltó que “...*La Constitución Nacional establece que “el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social”, dispone que las jubilaciones y pensiones serán móviles. Es indudable que el mandato constitucional se dirige primordialmente al legislador, que es el que tiene la facultad de establecer criterios que se estimen adecuados a la realidad para determinar los haberes previsionales, pero los cambios de circunstancias pueden hacer que la solución legal, correcta en su comienzo, se torne irrazonable. Cuando ello sucede el cumplimiento de aquel mandato constitucional atañe también a los restantes poderes públicos, los que deberán dentro de la órbita de su competencia, hacer prevalecer el espíritu de los constituyentes, dentro del marco que exigen las diversas formas de justicia (Fallos 301:317).*” En virtud de tales principios, en el caso la Corte entendió que la circunstancia de que la Cámara, al declarar la inconstitucionalidad de los arts. 49 y 53 de la ley 18.037, haya instrumentado una pauta extraña al criterio utilizado por aquel régimen legal para establecer el haber inicial y la movilidad de las prestaciones cuando se acredita que la reducción operada resulta confiscatoria, no importa la creación de un sistema general obligatorio sino sólo una solución razonable dada con relación al caso concreto...” (**Fallos 310:2212**). (5)

En torno a los aportes opcionales superiores permitidos por ley en el caso de los trabajadores autónomos (contribuciones voluntarias), la Corte estableció en el caso “**Rodríguez, Emilio**” -31/10/1989- que “...*El modo mediante el cual la autoridad administrativa practicó la liquidación se aparta del criterio de éste Tribunal en cuanto ordenó que se abonara un haber que conservara la proporción debida con relación a los aportes efectuados, toda vez que el apelante -a pesar de haber realizado la contribución voluntaria- percibe nuevamente el haber mínimo, lo que importa afirmar que se reitera la violación a las garantías constitucionales invocadas...*” (**Fallos: 312:2089**).

En “**Gutiérrez Castañón, Miguel**” -26/11/1991-, cita la precedente y agrega que “...*Se deben recomponer las prestaciones de los trabajadores independientes, de manera que respeten la intención que tuvo el legislador al crear las categorías que permitirían obtener mayores ingresos a quienes efectuaron mayores aportes durante su vida útil...*” (**Fallos: 314:1667**).

---

(5) En tal sentido ver también: “Gualdoni, Jorge H.”, 13/4/89, “Seta, Sara” (19/11/1991), S.269. XXII y “Villanustre, Raúl F.” (17/12/1991).

# Algunas Pautas Jurisprudenciales a partir de 1990

## Casos Analizados

Derogación de Leyes 18.037 y 18.038 – Alcance de facultades del legislador – Art. 14 bis – Ley de Convertibilidad – Topes máximos – Naturaleza y alcance del concepto de movilidad

*Chocobar, Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos s/ reajuste por movilidad. 27/12/1996 - Fallos: 319:3241 (6)*

### **Antecedentes**

El actor reclamó ante la Cámara Nacional de la Seguridad Social (7) por el reajuste de sus haberes, obteniendo sentencia, donde la Cámara fijó pautas de movilidad según las variaciones de los índices del salario básico de convenio de la industria y la construcción, siempre que el haber resultante de aplicar los arts. 53 (8) y 55 de la ley 18.037 determinara un perjuicio al jubilado superior al 10% con respecto al método establecido en la sentencia –caso en que existiría confiscatoriedad-, y declaró que la ley 23.928 –ley de convertibilidad- no afectaba la vigencia de las pautas establecidas en la ley 18.037 para la determinación de los haberes mensuales.

La ANSeS apeló con base en que la ley de convertibilidad 23.928 había derogado el sistema de la ley 18.037.

La Corte, por mayoría entendió que el sistema de la ley 18.037 fue derogado a partir de la convertibilidad debido a que el nuevo sistema económico prohibía la indexación por precios, variaciones de costos o repotenciación con posterioridad al 1º de abril de 1991 (art. 7º de la ley 23.928), y derogó (art. 10) a partir de esa fecha todas las normas legales o reglamentarias que establecieran la indexación por precios, actualización monetaria, variaciones de costos o cualquier otra forma de repotenciación de deudas o impuestos, entre otros. Asimismo, entendió que si bien el art. 160 de la ley 24.241 –sistema integrado de jubilaciones y pensiones- estableció que las leyes anteriores que tengan una fórmula diferente de movilidad continuarían vigentes, de acuerdo al decreto 2433/93, que determinó cuáles eran expresamente las leyes cuyo sistema de movilidad -diferente del general- seguirían rigiendo. Entre esa enumeración no se encontraba la ley 18.037.

(6) En igual sentido, entre otros: Fallos: 320:1611 “Benito, José” (15/7/1997), 2786 “Aguiar López, Eduardo” (10/12/1997); 321:624 “Cordaro, Pascual” (17/3/1998); 322:158 “De Anso, Alberto Federico” (16/2/1999), 608 “Lucero, Roberto Aníbal” (31/3/1999), 2052 “Reidel, Aaron” (31/8/1999); 323:555 “González, Herminia del Carmen” (21/3/2000), 2124 “Bertone, Rogelio Héctor” (15/7/1997), 324:2360 “Arena, Alfredo” (9/8/2001); 325:2698 “Bich, María Esther” (10/10/2002); 326:216 “Panizza, Alfredo José” (7/4/1998).

(7) N. de S.: Creada por ley 23.473, luego transformada en la actual Cámara Federal de la Seguridad Social, por el art. 18 de la ley 24.463, pasando a ser tribunal de segunda instancia.

(8) Art. 53 de la ley 18.037: “Los haberes de los beneficios serán móviles. La movilidad se efectuará anualmente mediante un coeficiente que se aplicará sobre el último haber, en la fecha y forma que establezca la reglamentación. Dicho coeficiente será fijado por el Poder Ejecutivo en función de las variaciones del nivel general de las remuneraciones.”

También declaró la inconstitucionalidad del art. 7º inc. 1º de la ley 24.463 -Solidaridad Previsional, que introdujo reformas a la ley 24.241-, pues esa norma estipuló que la movilidad entre el 1º de abril de 1991 y 1º de abril de 1994, debía liquidarse en base a resoluciones que nunca fueron dictadas con lo cual se cristalizaron los haberes en ese período de tiempo.

La disidencia de los jueces Belluscio, Petracchi y Bossert estableció que para el período anterior a la promulgación de la ley 24.241, el sistema de la ley 18.037 continuó vigente, independientemente de la entrada en vigor de la ley de convertibilidad.

La disidencia del juez Fayt, también entendió que continuaría vigente la ley 18.037 en cuanto a la movilidad entre el 1º de abril de 1991 e igual fecha de 1994. También declaró la inconstitucionalidad del art. 7º, inc. 1º, ap. b de la ley 24.463 ya que reglamenta derechos retroactivamente a su entrada en vigor, y porque el método de movilidad que establece -mediante la incorporación del reajuste a través de la ley de convertibilidad- no fue puesto en práctica.

### **Algunas cuestiones planteadas por el Tribunal:**

#### **A) Alcance de la garantía de movilidad. Art. 14 bis de la Constitución Nacional. Tratados internacionales. Interpretación armónica:**

**Mayoría:** Considerandos 11, 16, 19; Voto del juez Vázquez: Considerando 19; Disidencia de los jueces Belluscio, Petracchi y Bossert: Considerando 15; Disidencia del juez Fayt: Considerando 14.

#### **B) Naturaleza de los derechos previsionales y principios aplicables:**

**Mayoría:** Considerando 41; Disidencia de los jueces Belluscio, Petracchi y Bossert: Considerando 40.

#### **C) Proporcionalidad y carácter sustitutivo del haber:**

**Mayoría:** Considerando 24; Voto del juez Boggiano: Considerando 8º; Voto del juez Vázquez: Considerando 17; Disidencia del juez Fayt: Considerando 14.

#### **D) Atribuciones del Poder Legislativo y afectación de derechos adquiridos:**

**Mayoría:** Considerandos 16, 39 y 42; Voto del juez Vázquez: Considerando 19; Disidencia de los jueces Belluscio, Petracchi y Bossert: Considerando 20; Disidencia del juez Fayt: Considerando 26.

#### **E) Interpretación del art. 160 de la ley 24.241:**

**Mayoría:** Considerando 32; Disidencia de los jueces Belluscio, Petracchi y Bossert: Considerando 18; Disidencia del juez Fayt: Considerando 18.

**F) Vigencia de la ley 18.037 frente a la actualización monetaria (ley 23.928):**

**Mayoría:** Considerandos 34 y 35; Voto del juez Vázquez: Considerandos 22 y 23; Disidencia de los jueces Belluscio, Petracchi y Bossert: Considerandos 25, 31 y 40; Disidencia del juez Fayt: Considerando 22.

**G) Constitucionalidad del art. 7º, inc. 1º, ap. b de la ley 24.463 (pauta para la movilidad entre el 1º/4/91 y 1º/4/94)**

**Mayoría:** Considerandos: 47 y 48; Voto del juez Boggiano: Considerando 20; Voto del juez Vázquez: Considerandos 28 y 29; Disidencia de los jueces Belluscio, Petracchi y Bossert: Considerando 53; Disidencia del juez Fayt: Considerando 19.

**H) Validez constitucional de los topes máximos (art. 55 de la ley 18.037):**

**Mayoría:** Considerando 50.

***Estándar aplicado por la Corte:***

- De los tratados internacionales referidos en el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional (art. 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), interpretados armónicamente con el art. 14 bis de la Constitución Nacional, se desprende que la referencia a los recursos disponibles en el sistema puede constituir una directriz adecuada a los fines de determinar el contenido económico de la movilidad jubilatoria en el momento de juzgar sobre el reajuste de las prestaciones o de su satisfacción.

- Las relaciones jurídicas previsionales son de derecho público y de manifiesto contenido asistencial, por lo cual no es forzoso que exista una estricta proporcionalidad entre los aportes recibidos y las prestaciones acordadas por las cajas.

- Los beneficios previsionales están reglamentados mediante leyes formales que además de regular el derecho de los beneficiarios individualmente considerados establecen la contribución colectiva que los sostiene y las nuevas reglamentaciones tienen el deber de moderar la carga colectiva que el nuevo beneficio o la nueva modalidad traerán consigo.

- Los principios de proporcionalidad y carácter sustitutivo del haber fueron utilizados para reglamentar la garantía de la movilidad sobre la base de circunstancias y condiciones que fueron consideradas por el legislador, dando lugar a un sistema que juzgó como razonable y apropiado al propósito buscado, pero no deben ser elevados a la categoría de principios cardinales o

axiomáticos, convirtiéndolos en valla infranqueable para que el Congreso cumpla con su función de reglamentar derechos de la seguridad social.

- El Poder Legislativo cuenta con la atribución de dotar de determinada extensión y cualidad a todo el sistema de la seguridad social –del que forma parte la cláusula constitucional de la movilidad-, por cuanto la sustitución de un sistema por otro de diferente naturaleza no irroga agravio constitucional alguno, pues no existe un derecho adquirido al mantenimiento de las leyes o reglamentaciones.

- Si bien ninguna ley podría hacer caducar beneficios jubilatorios concedidos, el alcance de dicha protección no alcanza en igual medida a la cuantía de los haberes, pues éstos pueden limitarse en lo sucesivo de acuerdo con exigencias superiores de una política salvadora de su propia subsistencia, de su desenvolvimiento regular o por razones de interés colectivo, siempre que no resulten sustancial y arbitrariamente alterados.

- El art. 160 de la ley 24.241 al consagrar la operatividad de las leyes que tengan una fórmula diferente a la del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones reconoce la vigencia de los estatutos especiales que contengan una fórmula distinta para el cálculo de la movilidad de los haberes.

- Debido a que la ley 23.928 tuvo como efecto impedir el cómputo de la depreciación monetaria como factor de medición, perdió virtualidad el sistema de las leyes 18.037 y 21.451, ya que desapareció el presupuesto del sistema de movilidad previsional instrumentado para resguardar el contenido de las prestaciones de la erosión constante del signo monetario, y como consecuencia dejaron de modificarse sistemáticamente las retribuciones, lo cual deja sin sustento el régimen legal que definió la movilidad en orden a tales pautas.

- Corresponde declarar la inconstitucionalidad del art. 7º, inc. 1º de la ley 24.463 ya que se verifica la frustración del propósito enunciado por no haberse dictado resoluciones reglamentarias de la movilidad, lo que afecta en forma directa e inmediata la operatividad de la cláusula constitucional y obliga a establecer un porcentaje de movilidad para los períodos en discusión.

- La fijación de haberes máximos en materia de jubilaciones y pensiones debe ser convalidada, pues la previsibilidad de las erogaciones máximas constituye un valor inherente a la eficacia del sistema previsional instaurado, circunstancia que torna razonable entender incluida la movilidad dentro de los máximos que establezca el Poder Legislativo para los haberes jubilatorios, ya que ello permite alcanzar una distribución justa y general de los beneficios previsionales con resultados eficaces.

## ***Texto del Fallo***

Buenos Aires, 27 de diciembre de 1996.

**Vistos los autos: “Chocobar, Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos s/ reajustes por movilidad”(9).**

Considerando:

*omissis...*

11) Que, por lo demás, a los fines de una correcta interpretación de la Ley Suprema, no debe olvidarse que la reforma constitucional de 1994 ha incorporado con jerarquía constitucional, como complementarios de los derechos y garantías reconocidos en la primera parte de nuestra Carta Magna, los derechos consagrados en ciertos tratados internacionales (confr. causa G.423.XXVII, “Gabrielli, Mario Carlos c/ Estado Nacional s/ contencioso administrativo”, sentencia del 5 de julio de 1996). En lo que aquí respecta, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que ‘toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social,...habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado’ (art. 22). En análogo sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) dispone que ‘los Estados partes se comprometen a adoptar providencias...para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación... en la medida de los recursos disponibles’ (art. 26).

Tales referencias -que vinculan los beneficios sociales a las concretas posibilidades de cada Estado- resultan idóneas para interpretar el alcance de la movilidad aludida en el art. 14 bis de la Constitución Nacional toda vez que ésta debe ser analizada como un conjunto armónico, dentro del cual cada una de sus disposiciones ha de interpretarse de acuerdo con el contenido de las demás. De allí se desprende que la atención a los recursos “disponibles” del sistema pueda constituir una directriz adecuada a los fines de determinar el contenido económico de la movilidad jubilatoria, en el momento de juzgar sobre el reajuste de las prestaciones o de su satisfacción.

*omissis...*

16) Que la restante conclusión que se impone destacar, es la que reconoce al Poder Legislativo la atribución para sopesar la influencia que las concepciones referidas y las diferentes situaciones por las que atraviesa la sociedad, proyectan sobre la oportunidad, el mérito y la conveniencia para dotar de una determinada extensión y cualidad a todo el sistema de la seguridad social, del que forma parte la cláusula constitucional de movilidad de las prestaciones, ratificando, reformulando o modificando íntegramente si se lo considera necesario, a aquel que en un momento anterior y ante distintas circunstancias se había considerado razonable poner en vigencia.

*omissis...*

19) Que lo precedentemente expuesto no implica afirmar la omnipotencia del Congreso ni colocar a éste fuera del control de los tribunales de justicia, que -como surgirá de este pronunciamiento- están encargados en todo momento de controlar la sujeción de las leyes a los principios constitucionales, sino de mantener el imperio de las facultades legislativas que son indispensables para armonizar las garantías individuales con las conveniencias generales. Es al Congreso al que corresponde mantener ese equilibrio como encargado del control y res-

---

(9) El texto completo puede consultarse en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar)

guardo del interés público comprometido en la instrumentación de las políticas sociales, y no incumbe a los jueces -en el ejercicio regular de sus atribuciones- sustituirse a los otros poderes del Estado en las funciones que le son propias.

*omissis...*

24) Que los antecedentes relacionados evidencian con sobrada nitidez que los criterios la “razonable adaptación”, de la “necesaria relación de proporcionalidad” y del carácter “sustitutivo” del haber jubilatorio, fueron enunciados por el Tribunal sólo a partir de la inteligencia de textos legales que reglamentaron la garantía constitucional de movilidad de las prestaciones, sobre la base de las circunstancias y condiciones que fueron consideradas -en su época- por el legislador, dando lugar a un sistema que juzgó como razonable y apropiado al propósito buscado.

De ahí, pues, que no cabe elevar a dichos criterios interpretativos sentados a partir de mejores textos legales a la categoría de principios cardinales o axiomáticos, amalgamados a la cláusula constitucional de movilidad y, por ende, convirtiéndolos en una valla infranqueable para la razonable discreción del Congreso de la Nación, en cada oportunidad en que los representantes del pueblo intenten cumplir con su atribución constitucional de reglamentar los beneficios de la seguridad social, promover el bienestar nacional y hacer todas las leyes convenientes para poner en ejercicio los poderes que le han sido conferidos.

*omissis...*

32) Sobre la base de los principios señalados, es objetable concluir que el texto en juego hubiera reconocido la vigencia del mecanismo de movilidad dispuesto por la ley 18.037 con posterioridad al 1° de abril de 1991, pues la referencia efectuada a la operatividad de las leyes que tengan una fórmula de movilidad distinta a la del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones admite como única comprensión posible el reenvío a los diversos estatutos que contemplaran un método distinto al del régimen general de jubilaciones sancionado por las leyes 18.037 y 18.038. De no ser así, se arribaría a la irracional conclusión de que todas las leyes anteriores continuarían en vigencia aun con posterioridad a la vigencia de la ley 24.241, en la medida en que el régimen de movilidad previsto en su art. 32 en función de la evolución del AMPO es absolutamente novedoso y no estaba previsto en leyes anteriores, vaciando de este modo de todo contenido al primer párrafo del art. 160 [de la ley 24.241], en cuanto prescribe que la movilidad de las prestaciones se debe efectuar -a partir de la entrada en vigencia- en la forma indicada en el aludido art. 32.

Por ello, la movilidad reconocida por el texto en cuestión debe ser interpretada como únicamente dirigida a las prestaciones que no estaban comprendidas en el régimen general de jubilaciones y pensiones y, por ende, sujetas a estatutos especiales que implementaban un sistema especial y distinto para la movilidad de los haberes.

*omissis...*

34) Que con la sanción de la ley 23.928 en el año 1991 y la consiguiente exclusión de la actualización monetaria como pauta para expresar el valor de todo tipo de deudas, perdió virtualidad el sistema establecido por las leyes 18.037 y 21.451 para medir la movilidad de las prestaciones previsionales en relación al aumento que experimentarían los salarios por causa de la inflación. En efecto, más allá de la expresión numérica que arrojase al índice contemplado en la ley 21.451, las retribuciones dejaron de modificarse sistemáticamente como consecuencia de la variación del valor de la moneda, lo cual deja sin sustento el régimen legal que -bajo otra situación económica- definió la movilidad previsional en orden a tales pautas.

*omissis...*

35) Que en esas circunstancias, y dado que la ley 23.928 tuvo como efecto impedir el cómputo de la depreciación monetaria como factor de medición, desapareció el presupuesto del sistema de movilidad previsional instrumentado para resguardar el contenido de las prestaciones de la erosión constante del signo monetario. Ausente el objetivo que justificó su institución, continuar aplicando dicho sistema, a la vez que importaría una violación legal, habría de conducir a resultados absurdos, desvinculados de la nueva realidad económica en la que se insertan.

*omissis...*

39) Que por el lado que atañe a la afectación de los derechos adquiridos, a partir del precedente mencionado esta Corte ha sabido reconocer que si bien ninguna ley podría hacer caducar beneficios jubilatorios concedidos, el alcance de dicha protección no alcanza en igual grado a la cuantía de los haberes, pues éstos pueden limitarse en lo sucesivo de acuerdo con exigencias superiores de una política salvadora de su propia subsistencia, de su desenvolvimiento regular o por razones de interés colectivo que hacen al bienestar general, siempre que no resulten sustancial y arbitrariamente alterados.

*omissis...*

41) “.. como ha sostenido esta Corte, las relaciones jurídicas provenientes de leyes jubilatorias no son contractuales ni privadas, sino de derecho público y de manifiesto carácter asistencial (Fallos: 242:141), de lo cual se deriva, entre otras consecuencias y como lo enfatizó el precedente invocado, que no es forzoso que exista una estricta proporcionalidad entre los aportes recibidos y las prestaciones acordadas por las cajas. Además, a diferencia de las relaciones contractuales de derecho privado, imprescindiblemente se verifica la intervención del legislador para reglamentar los derechos en juego”.

*omissis...*

“Lo que la ley regula al reglamentar esta clase de relaciones, no es sólo el derecho de los beneficiarios individualmente considerados sino la contribución colectiva que los sostiene; las razones que fundan las nuevas reglamentaciones se hallarán en el deber de moderar la carga colectiva que el nuevo beneficio o la nueva modalidad de él traerán consigo” .

*omissis...*

42) Que, con tal comprensión, la decisión del Congreso de la Nación -adoptada en el marco de una situación de emergencia- de eliminar el mecanismo de movilidad sustentado en una cláusula de ajuste que discrecionalmente había establecido con anterioridad, y de sustituirlo -mediante las leyes 24.241 y 24.463- por un sistema de distinta naturaleza no irroga -por sí misma considerada- agravio constitucional alguno, pues además de que no existe un derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentaciones (...) la impugnación de inconstitucionalidad no es pertinente cuando el fin con que se la persigue no es la inaplicabilidad del texto objetado -ley de solidaridad previsional- sino el restablecimiento de un régimen normativo derogado, lo cual es de incumbencia del legislador.

*omissis...*

47) Sobre dicha base se observa que el art. 7° en cuestión reconoce explícitamente la vigencia de la movilidad por el lapso ulterior al 1° de abril de 1991, mas del examen de las dis-

posiciones encargadas de ejecutar dicho mandato indisimulablemente se concluye que dicho propósito ha sido frustrado en la medida en que las prestaciones quedaron sujetas a una cristalización desde dicha fecha hasta el mes de abril de 1994, en que fue de aplicación la resolución S.S.S. 26/94 dictada sobre la base del sistema de movilidad por la variación del AMPO establecido por la ley 24.241.

Con tal comprensión y sobre la base de la doctrina sentada en el precedente invocado, de una adecuada integración de la norma establecida en el art. 7º, apartado 1º, inc. b), de la ley 24.463, con las resoluciones encargadas de llevar a cabo la movilidad reconocida en el texto legal, se verifica una nítida frustración del propósito enunciado que afecta en forma directa e inmediata la efectiva operatividad de la cláusula constitucional que jamás se desconoció y que se intentó reglamentar, por el lapso transcurrido desde el 1º de abril de 1991 hasta la aplicación del sistema contemplado por los arts. 32 y 160, párrafo 1º, de la ley 24.241.

48) Que en las condiciones expresadas, corresponde declarar la invalidez constitucional de la norma examinada y a los efectos de preservar satisfactoriamente la garantía de orden superior vulnerada, ordenar que por el período transcurrido desde el 1º de abril de 1991 hasta el 31 de marzo de 1994, deberá ser aplicada, por cada año, una movilidad del 3,28%, por ser esta variación de igual extensión cuantitativa que la experimentada por el Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO), estimado por las resoluciones de la Secretaría de Seguridad Social Nros. 9/94, 26/94 y 171/94, hasta que comenzó a regir el nuevo régimen instituido por el art. 7º, inciso 2º, de la ley 24.463.

Con lo cual, al concluir el aludido período la movilidad acumulada asciende a un 10,17%, que sumado a la variación que experimentó el AMPO durante la vigencia de la ley 24.241 arroja un total para el lapso 1/4/91 al 31/3/95 del 13,78%.

La solución que se adopta queda limitada, en lo que concretamente concierne a cada supuesto, a que los haberes previsionales que se ordenan adecuar a la pauta enunciada, nunca podrán exceder los porcentajes establecidos por las leyes de fondo, límite que para el caso impide todo reconocimiento de un monto mensual del beneficio que supere las proporciones fijadas por el art. 49 de la ley 18.037 sobre los haberes de actividad.

*omissis...*

50) Que, por último, con relación a la inconstitucionalidad de los topes previstos en el art. 55 de la ley 18.037, cabe señalar que la fijación de haberes máximos en materia de jubilaciones y pensiones ha sido convalidada por esta Corte desde su establecimiento por vía legal y reglamentaria, pues se ponderó que la previsibilidad de las erogaciones máximas constituye “valor inherente a la eficiencia del sistema previsional instaurado”, circunstancia que “torna razonable entender incluida la movilidad dentro de los máximos que, con criterio a él reservado, establezca el Poder Legislativo para los haberes jubilatorios”. Ello “permite alcanzar una distribución justa y general de los beneficios previsionales con resultados eficaces”.

*omissis...*

Por ello y oído el señor Procurador General, se declara abstracta la cuestión planteada en el recurso extraordinario con respecto a los intereses, se lo declara procedente en las demás cuestiones planteadas y se revoca la sentencia apelada en cuanto ha sido objeto de recurso. Asimismo, se declara la inconstitucionalidad del art. 7º, apartado 1º, inc. b), de la ley 24.463, en cuanto a la movilidad que corresponde desde el 1º de abril de 1991 hasta que entró en vigencia el régimen instaurado por la ley 24.241, ordenándose que aquélla resulta procedente por el período en cuestión según el alcance fijado. Notifíquese y devuélvase. JULIO S. NAZARE-

NO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - CARLOS S. FAYT (en disidencia) - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (en disidencia) - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (en disidencia) - ANTONIO BOGGIANO (su voto) - GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT (en disidencia) - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ (según su voto).

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ANTONIO BOGGIANO

*omissis...*

8º) Que, en efecto, esta Corte ha reafirmado que el contenido de esa garantía no se aviene con disposiciones que establecen la inmovilidad absoluta de los beneficios por un término incierto (Fallos: 293:551; 295:674; 297:146). También ha sostenido que el monto de los haberes debe ser acorde con el carácter sustitutivo que deben mantener las prestaciones (Fallos: 305:2083; 307:135; 308:236, 885). Pero esta última adecuación no puede prescindir de las concretas posibilidades financieras del sistema. Lo contrario significaría la quiebra de éste que -en función del principio de solidaridad que informa al régimen previsional- se nutre de los aportes de quienes se encuentran en actividad en beneficio de los pasivos e, indirectamente, de los propios activos para cuando -en su momento- cesen de revistar en esta situación. De allí que la movilidad tenga relación directa con los aportes que determinan directamente la disposición de fondos para ser destinados a los incrementos previsionales.

*omissis...*

20) Que a partir del 1º de abril de 1991 hasta la entrada en vigencia de la ley 24.241 las resoluciones a las cuales reenvía la norma aplicable sólo dispusieron ajustes por períodos anteriores a aquella fecha (conf. resoluciones S.U.S.S. 4/91; S.S.S. 28/92 y S.S.S. 37/92) y nada se ha previsto para las posteriores. Las prestaciones quedaron sujetas a un absoluto congelamiento desde el 1º de abril de 1991 hasta abril de 1994, en que fue de aplicación la resolución S.S.S. 26/94 dictada sobre la base del sistema de movilidad por la variación del AMPO establecido por la ley 24.241. Esa cristalización del haber es susceptible de reproche constitucional en los términos de la doctrina reseñada en el considerando 8º, pues frustra la garantía que la norma pretendió reglamentar.

21) Que, a falta de una alternativa más plausible, y de conformidad con la obligación que tienen los jueces de juzgar las causas sometidas a su conocimiento, sin que les sea dado alegar silencio, oscuridad o insuficiencia de las leyes (art. 15 del Código Civil), entiéndese adecuada a una satisfactoria preservación de la garantía constitucional en juego, ordenar que por el período transcurrido desde el 1º de abril de 1991 hasta el 31 de marzo de 1994, deberá ser aplicada, por cada año, una movilidad del 3,28% por ser esta variación de igual extensión cuantitativa que la experimentada por el aporte medio previsional obligatorio (AMPO), estimado por las resoluciones de la Secretaría de Seguridad Social n° 9/94, 26/94 y 171/94, que abarcan el lapso transcurrido desde que entró en vigencia el sistema de la ley 24.241, hasta que entró en vigor el nuevo régimen instituido por el artículo 7º, inciso 2º, de la ley 24.463.

*omissis...*

Por ello y oído el señor Procurador General, se declara abstracta la cuestión planteada en el recurso extraordinario respecto de los intereses, se lo declara procedente en las demás cuestiones planteadas y se revoca la sentencia apelada en cuanto ha sido objeto de recurso. Asimismo, se declara la inconstitucionalidad del art. 7, inc. 1º apartado b) de la ley 24.463, en cuanto a la movilidad que corresponde desde el 1º de abril de 1991 hasta el nuevo régimen del art. 7 inciso 2º de la ley 24.463, ordenándose que aquélla resulta procedente por el período en cuestión según el alcance fijado. Notifíquese y devuélvase. ANTONIO BOGGIANO.

## VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON VAZQUEZ

*omissis...*

17) Que es un principio recibido que la jubilación debe ser sustitutivo equivalente del salario, que permita al beneficiario mantener en la pasividad un nivel de vida acorde con el que tenía en actividad. Tal objetivo se logra siempre y cuando el valor constante que el retirado recibe como prestación se hubiese formado sobre lo que realmente aportó. De lo contrario, aparecen inequívocas distorsiones, pues la relación se establece no ya entre el beneficio y lo aportado directamente por él durante toda su vida activa, sino entre la jubilación y lo que gane el trabajador que lo reemplace.

*omissis...*

19) Que el art. 14 bis de la Constitución Nacional, incorporado por la Convención Reformadora de 1957, permaneció inalterado en el texto de 1994 (art. 7° de la ley 24.309). En tal norma, en forma amplia, se establece que las jubilaciones y pensiones deben ser móviles, recayendo en el Poder Legislativo la obligación del dictado de normas específicas que determinen fórmulas que realmente garanticen su efectividad.

Que se trata, entonces, de un enunciado puramente programático, que requiere para su funcionamiento del dictado de disposiciones concretas por parte del legislador quien, consecuentemente, está habilitado para fijar sus alcances y modalidades.

Que, en esas condiciones, no existe una versión única de la garantía de la movilidad de las jubilaciones y pensiones. Puede adoptarse un régimen de movilidad u otro, más amplio o más restringido, menos o más flexible. (...) es cuestión librada a la prudencia del Poder Legislativo, quien actuará conforme a las posibilidades y condiciones imperantes en el momento histórico de que se trate. El Congreso tiene la obligación y la potestad de ponderar la conveniencia o inconveniencia de los sistemas y la necesidad de modificarlos.

*omissis...*

22) Que indudablemente el procedimiento de reajuste que la jurisprudencia aceptó como sustituto de las pautas establecidas por al art. 53 de la ley 18.037, no pueden ser admitidos más allá del 1° de abril de 1991, fecha en que comenzó a regir la ley 23.928. Como lo ha señalado esta Corte, con palabras perfectamente aplicables a la especie, la 23.928 constituye una decisión clara y terminante del Congreso Nacional de ejercer las funciones que le encomienda la Constitución Nacional para hacer sellar moneda y fijar su valor (art. 75, inc. 11), y ante tal acto legislativo no sólo han quedado derogadas disposiciones legales sino que también deben ser revisadas las soluciones de origen pretoriano que admitían el ajuste por depreciación en cuanto, precisamente, se fundaron en la falta de decisiones legislativas destinadas a enfrentar el fenómeno de la inflación (Fallos: 315:158, considerando 14). De allí que no proceda mantener idéntico temperamento que el resultante de Fallos: 308:1848 y 310:2212, con relación a períodos posteriores al 1° de abril de 1991.

*omissis...*

23) “...La movilidad que los constituyentes consagraron en el art. 14 bis de la Carta Magna no tiene por qué estar necesariamente relacionada con la actualización de la moneda. (...) ha-

biendo cesado las excepcionales causas que autorizaron el dictado de las mencionadas fórmulas, parecería razonable la vuelta al sistema de la ley 18.037 vigente al tiempo de sancionarse la ley 23.928, pero ello no es factible en la medida que ese sistema recurre a una solución (cálculo de la movilidad en función de un índice de corrección determinado) vedada expresamente por la ley 23.928...” .

*omissis...*

28) Que frente al vacío legislativo indicado, resulta menester efectuar una integración de la ley a fin de conferir efectiva virtualidad a la garantía de la “movilidad” de las jubilaciones y pensiones consagrada por el art. 14 bis de la Carta Magna para el período que se extiende desde el 1° de abril de 1991 hasta el mes de abril de 1994, momento a partir del cual resulta de aplicación la resolución S.S.S. 26/94 dictada sobre la base del sistema de movilidad por variación del AMPO establecido por la ley 24.241.

29) Que ya se ha hecho referencia acerca de la imposibilidad de que por el período posterior al 1° de abril de 1991 la “movilidad” referida pueda ser asegurada en base a índices de actualización (considerando 23). Ello es directamente contrario a la ley 23.928 y una solución de esa especie sería insostenible.

Que, a falta de una alternativa más plausible, y de conformidad con la obligación que tienen los jueces de juzgar las causas sometidas a su conocimiento, sin que les sea dado alegar silencio, oscuridad o insuficiencia de las leyes (art. 15 del Código Civil), entiéndese adecuada a una satisfactoria preservación de la garantía constitucional en juego, ordenar que por el período transcurrido desde el 1° de abril de 1991 hasta el 31 de marzo de 1994, deberá ser aplicada, por cada año, una movilidad del 3,28% por ser esta variación de igual extensión cuantitativa que la experimentada por el aporte medio previsional obligatorio (AMPO), estimado por las resoluciones de la Secretaría de Seguridad Social n° 9/94, 26/94 y 171/94, que abarcan el lapso transcurrido desde que entró en vigencia el sistema de la ley 24.241, hasta que entró en vigor el nuevo régimen instituido por el artículo 7°, inciso 2°, de la ley 24.463. Con lo cual, al concluir el aludido período al 31 de marzo de 1994 la movilidad acumulada asciende a un 10,17% que sumado a la variación que experimentó el AMPO durante la vigencia de la ley 24.241 arroja un total para el lapso 1/4/91 al 31/3/95 del 13,78%.

*omissis...*

Por ello y oído el señor Procurador General, se declara abstracta la cuestión planteada en el recurso extraordinario con respecto a los intereses, se lo declara procedente en las demás cuestiones planteadas y se revoca la sentencia apelada en cuanto ha sido objeto de recurso. Asimismo, se declara la inconstitucionalidad del art. 7°, inciso 1°, apartado b, de la ley 24.463, en cuanto a la movilidad que corresponde desde el 1° de abril de 1991, hasta que entró en vigencia el régimen instaurado por la ley 24.241, ordenándose que aquella resulta procedente por el período en cuestión según el alcance fijado. Notifíquese y devuélvase. ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

DISIDENCIA DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON BELLUSCIO, DON PETRACCHI Y DON BOSSERT

*omissis...*

15) Que también debe señalarse que la movilidad de que se trata no es el mero reajuste por inflación medido con relación a un índice periódico que se vincula con alguna de las variables económicas, sino que es una previsión de orden constitucional que tiene un profundo contenido

humanitario y social que debe ser acatada por los tres poderes del Estado de modo que, más allá de cómo haya de fijarse el régimen para hacerla efectiva en el futuro, al Tribunal compete verificar si las previsiones establecidas resultan adecuadas para satisfacer el derecho reconocido por la norma superior a partir del 1° de abril de 1991 hasta el dictado de la ley 24.463, habida cuenta de que a partir de la vigencia de esta última “todas las prestaciones de los sistemas públicos de previsión tendrán la movilidad que determine la ley de presupuesto” (art. 7, inciso 2).

*omissis...*

18) Que el art. 160 mencionado mantuvo su vigencia hasta el dictado de la ley 24.463 que dispuso su derogación sin asignarle efectos retroactivos a ese acto, hecho que permite afirmar que el art. 7, inc. 1, apartado b, de la ley de solidaridad no armoniza con lo establecido por la ley 24.241 en lo relativo a la movilidad por el período no alcanzado por la derogación, a la vez que se opone a las demás prescripciones del mismo cuerpo legal.

*omissis...*

20) Que aun cuando no resulta dudosa la validez de las cláusulas legales sobre retroactividad, particularmente la de las que atañen a disposiciones de orden público, esa retroactividad “en ningún caso podrá afectar derechos amparados por garantías constitucionales” (art. 3 del Código Civil). La declaración de tal alcance debe surgir en forma expresa, circunstancia que no resulta así de la ley 24.463, más allá de que el mensaje del Poder Ejecutivo que acompañó al proyecto señala -en no menos de tres oportunidades- que se ha pretendido establecer una reforma para el futuro desechándose la posibilidad de asignarle efectos retroactivos.

*omissis...*

25) Que por referirse el art. 53 [de la ley 18.037] a la reglamentación del derecho reconocido por el art. 14 bis de la Constitución Nacional, resulta necesario señalar que la ley 23.928 no ha tenido en vista suprimir dicha reglamentación ni establecer pauta alguna sobre el tema, pues de su contenido y espíritu no surge motivación válida que permita sostener una afirmación opuesta, y más allá de que pueda configurar un claro intento por alcanzar la estabilidad monetaria y combatir las causas que provocaban la inflación, de ello no se sigue que haya buscado privar a la clase pasiva de una garantía constitucional indiscutible que se concreta en una cierta relación que debe existir entre las remuneraciones de los activos y pasivos y en el respeto de los derechos adquiridos.

*omissis...*

31) Que por ser ello así debe reconocerse que la movilidad de los haberes previsionales prevista por el art. 53 de la ley 18.037, mediante la utilización de un índice oficial que mide las variaciones salariales producidas efectivamente desde el 1° de abril de 1991, no constituye una forma de “indexación” por desvalorización monetaria prohibida por la ley 23.928, supuesto que sólo podría haberse configurado si la pauta de movilidad hubiese estado vinculada con un índice de precios que, con independencia de la realidad de los salarios, llevara a un reajuste de haberes de manera automática.

*omissis...*

40) Que aun cuando se admitiera por vía de hipótesis la existencia de alguna duda sobre si la ley 23.928 habría derogado la movilidad de los haberes reglamentada por el citado art. 53, correspondería resolver la cuestión negativamente por aplicación del principio *in dubio pro justitia socialis* -al cual la Corte le ha reconocido rango constitucional (Fallos: 289:430)- pues

así lo exigen la naturaleza del tema y los criterios que llevan a evaluar las consecuencias empíricas como pauta necesaria en la interpretación de las normas, ya que de lo contrario debería crearse un remedio sustitutivo de la ley, para cumplir con el art. 14 bis de la Constitución Nacional, mediante soluciones pretorianas que podrían importar una indebida sustitución de funciones del Congreso por parte del Tribunal, con mengua del principio republicano de la separación de poderes.

*omissis...*

52) Que no cabe identificar el mecanismo de movilidad del art. 53 -que requería el dictado de resoluciones dentro del ámbito del Ministerio de Trabajo para trasladar las variaciones del nivel general de las remuneraciones al haber de pasividad- con el índice mismo que registraba esas variaciones pues, aun cuando legalmente aquellas disposiciones debían arrojar incrementos de la prestación equivalentes a esas oscilaciones, en la práctica ello no fue así y la movilidad del art. 53 quedó postergada o desvirtuada por la discrecionalidad con que la autoridad correspondiente estableció los aumentos fuera de los cauces legales.

53) Que esta conclusión debe ser tenida en cuenta para evaluar el período transcurrido desde la fecha de la entrada en vigor de la ley de convertibilidad, dado que fuera de las resoluciones que fijaron la variación del AMPO -reglado por la ley 24.241- a partir del mes de abril de 1994 (resolución S.S.S. 26/94), la autoridad de aplicación no dispuso ningún incremento de haberes correspondiente a aquel lapso y se limitó a reajustar los coeficientes e índices de corrección dictados por períodos anteriores, tal como resulta de la resolución 28/92 de la Secretaría de Seguridad Social que fijó un aumento en concepto de rectificación de los valores establecidos por el período anterior al 31 de marzo de 1991.

*omissis...*

Por ello, y oído el señor Procurador General,

1º) Se declara bien concedido el recurso extraordinario respecto de los agravios vinculados con la pauta de movilidad establecida en la sentencia a partir del 1º de abril de 1991.

2º) Se declara improcedente el remedio federal en relación con la tasa de interés, por resultar innecesario un pronunciamiento sobre la cuestión.

3º) Se revoca la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 53 y 55 de la ley 18.037 y se resuelve que la vigencia del régimen de movilidad dispuesto en la primera norma citada -según las variaciones del nivel general de remuneraciones- no ha quedado derogada por la ley 23.928, ni por el art. 7, inc. 1, apartado b, de la ley 24.463, cuya inaplicabilidad se declara.

4º) Se mantiene el ajuste por movilidad fijado en la sentencia, con el alcance procesal y dentro de los límites indicados por este fallo. En consecuencia, los haberes previsionales resultantes no podrán exceder los porcentajes establecidos en las leyes de fondo sobre las remuneraciones de actividad; asimismo, en el caso de haberse liquidado reajustes de oficio por la Secretaría de Seguridad Social durante el período posterior al 31 de marzo de 1991, tales sumas deberán ser deducidas de los montos que corresponda pagar de acuerdo a lo dispuesto por este Tribunal, a fin de evitar una eventual superposición de créditos.

5º) Se desestiman los agravios relativos al régimen de movilidad previsto por el art. 7, inc. 2, de la ley 24.463 por no haber demostrado la parte interesada el perjuicio concreto que le ocasiona su aplicación al caso. Notifíquese y devuélvase. AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - GUSTAVO A. BOSSERT.

## DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON FAYT

*omissis...*

14) La movilidad de los haberes de las prestaciones tiene la jerarquía de una garantía que el art. 14 bis de la Constitución Nacional consagra, reconociendo una protección operativa a las jubilaciones y pensiones asegurando a los beneficiarios un nivel de vida similar, dentro de una proporcionalidad justa y razonable, a las que le proporcionaba, a él y a su núcleo familiar, las remuneraciones percibidas en la actividad. Se trata, por consiguiente, de una técnica o mecanismo que garantiza la adecuada relación del haber con el nivel de ingresos de los agentes en actividad”

“la jubilación constituye una consecuencia de la remuneración que percibía el beneficiario como contraprestación de su actividad laboral una vez cesada ésta y como débito de la comunidad por dicho servicio, lo que privilegia como principio el de la necesaria proporcionalidad entre el haber de pasividad y el de actividad.

*omissis...*

18) Que, en primer lugar, concurre en la especie una evidente colisión legal dentro de un mismo ordenamiento, circunstancia de especial gravedad si se considera que la delicadísima materia en examen regula situaciones que -especialmente- no admiten una desacertada técnica legislativa generadora de consecuente incertidumbre.

En segundo lugar, ha de señalarse que el carácter abrogatorio del art. 11, inc. 1° de la ley 24.463 respecto del art. 160 de la ley 24.241 -que fulmina un sistema respetuoso, según se observó, de los sistemas de movilidad previos a su dictado- sólo puede ser considerado a partir del dictado de la ley 24.463, por el expreso contenido del art. 10, inc. 2° de la misma ley, que excluye de su aplicación a “los haberes correspondientes a períodos anteriores a su entrada en vigencia”.

De tal modo, es del todo flagrante la inconstitucionalidad del art. 7°, inc. 1° ap. b de la ley 24.463, ya que además de avanzar en su regulación sobre períodos abarcados por una norma que -indubitadamente, por lo establecido en su mismo articulado- regía en plenitud, establece un dispositivo de movilidad sin contenido concreto, ya que no ha sido regularmente cumplido mediante el oportuno dictado de disposiciones por las autoridades correspondientes. En efecto, en el período comprendido entre el 1° de abril de 1991 hasta la sanción de la ley 24.241, sólo se han dispuesto ajustes por períodos anteriores a esa fecha (conf. resoluciones S.U.S.S. 4/91; S.S.S. 28/92 y S.S.S. 37/92) y nada se ha previsto para los posteriores.

La tesis propuesta significaría en concreto un virtual congelamiento de la prestación, lo que no se aviene con los mencionados principios constitucionales vigentes en toda su extensión, puesto que durante ese lapso las variables económicas registraron movimientos apreciables que no se transmitieron a las jubilaciones y pensiones como lo ordena la Constitución Nacional.

Lo expuesto configura -sin duda- la desnaturalización del derecho que se pretende asegurar, pues tradujo en concreto una pulverización del real significado de la garantía de la movilidad, situación que impone a esta Corte el restablecimiento pleno de tal garantía. De tal suerte, ha de establecerse que es el sistema de la ley 18.037 -el nivel general de las remuneraciones- el que ha de regular la movilidad entre el 1° de abril de 1991 y el dictado de la ley 24.241, pues es evidente la incoherencia entre la realidad económica ponderada y los alcances de la movilidad de haberes reconocidos por la autoridad de aplicación” .

19) Que, como ha expresado esta Corte en la causa V.262.XXIV “Vega, Humberto Atilio c/ Consorcio de Propietarios del Edificio Loma Verde y otro s/ accidente-ley 9688”, sentencia del 16 de diciembre de 1993, corresponde declarar la inconstitucionalidad de normas que -aunque no ostensiblemente incorrectas en su inicio- devienen indefendibles desde el punto de vista constitucional, pues “el principio de razonabilidad exige que deba cuidarse especialmente que los preceptos legales mantengan coherencia con las reglas constitucionales durante el lapso que dure su vigencia en el tiempo, de suerte que su aplicación concreta no resulte contradictoria con lo establecido en la Constitución Nacional”.

Al respecto, ha de señalarse que a partir de la sanción de la ley 24.241, sólo se ha reconocido un incremento de haberes previsionales derivado de la variación del AMPO inferior al 4% (conf. resolución S.S.S. 26/94). Ello, sumado a las directivas de los arts. 10, inc. 2° y 11, inc. 1° de la ley 24.463 impone concluir que la norma indubitadamente aplicable para el período en que se encuentra pendiente de resolución la movilidad de los haberes en esta causa es el art. 53 de la ley 18.037, reconocido en numerosísimos precedentes de esta Corte como una razonable reglamentación de los derechos en juego. Máxime si se tiene en cuenta que los coeficientes que había dictado la Secretaría de Seguridad Social fueron rectificadas oficiosamente (resolución 4/91 S.U.S.S. y 28/92 S.S.S. entre otras) y que en la actualidad es absolutamente viable la aplicación de los índices resultantes de la encuesta a que hace referencia el art. 53 de la ley 18.037 (res. 249/91 M.T.S.S.).

Por consiguiente, si tales ajustes fueron concretamente liquidados en el caso, deberán ser deducidos de las sumas que corresponda pagar según la movilidad que establece el sistema de la ley 18.037, con el objeto de evitar una eventual superposición de créditos. También se ha de proscribir cualquier resultado que -con apartamiento notorio de la realidad que se debe ponderar- consagre una prestación que supere el haber de actividad, según se ha comprobado en los precedentes “Villanustre, Raúl Félix”; “Melo, Damián Nicolás” y “Llanos, Carmen”, falladas el 17 de diciembre de 1991, el 25 de febrero de 1992 y el 3 de marzo de 1992, respectivamente.

*omissis...*

22) La ley 23.928 no ha pretendido suprimir la reglamentación establecida en el art. 53 de la ley 18.037, ni vedar a la clase pasiva de una garantía constitucional incuestionable que se concreta en una cierta relación que debe existir entre las remuneraciones de los activos y pasivos y en el respeto de los derechos adquiridos. No puede confundirse el carácter sustitutivo de las prestaciones previsionales con los mecanismos de actualización monetaria, y menos aún sobre la base de tan forzada construcción teórica, pretender la fulminación de una garantía constitucional plenamente vigente, y, por todo lo hasta aquí expuesto, en esencia diversa a cualquier concepto de indexación.

*omissis...*

26) El art. 14 bis de la Constitución Nacional no establece ningún sistema o técnica especial de movilidad. Lo que exige la Constitución es que las jubilaciones y pensiones sean móviles, por lo que deben considerarse prematuras las impugnaciones constitucionales desplegadas contra la validez del art. 7°, inc. 2° de la ley 24.463, en cuanto establece que a partir de su vigencia “todas las prestaciones de los sistemas públicos de previsión tendrán la movilidad que determine la ley de presupuesto”. La sola incertidumbre acerca del modo en que se concretará la movilidad en el futuro revela el carácter conjetural del agravio y la inexistencia de un gravamen actual, lo cual cancela la competencia de la Corte en este sentido. Ello, sin perjuicio de los eventuales planteos que ante una demostración concreta de lesión a las garantías constitucionales en juego, pudieran efectuarse en lo sucesivo.

En tales condiciones, lo establecido por el art. 7°, inc. 2°, apartado segundo, en el sentido de que en ningún caso la movilidad que establezca la ley de presupuesto ‘podrá consistir en una determinada proporción entre el haber de retiro y las remuneraciones de los activos’, significa que el Congreso se ha fijado para sí una directiva a cumplir sobre el modo de reglar el derecho constitucional respectivo.

*omissis...*

Por ello, y oído el Señor Procurador General, se declara bien concedido el recurso extraordinario con relación a las pautas de movilidad establecidas en la sentencia a partir del 1° de abril de 1991 y, en consecuencia, se resuelve: 1°) dejar sin efecto la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 53 y 55 de la ley 18.037; 2°) establecer que el régimen de movilidad dispuesto por el art. 53 de la ley 18.037 -según las variaciones del nivel general de las remuneraciones- no ha sido derogado por la ley 23.928 de convertibilidad del austral; 3°) declarar la inconstitucionalidad del art. 7°, inc. 1°, apartado b de la ley 24.463 de solidaridad previsional, por consagrar una virtual pulverización de la movilidad de jubilaciones y pensiones consagrada en la Constitución Nacional; 4°) dejar firme el método de movilidad establecido en la sentencia en virtud de las circunstancias procesales de la causa, con las prevenciones que surgen del considerando 19. Notifíquese y devuélvase. CARLOS S. FAYT.

#### Autónomos – Diferencias de haberes

*Aguiar López, Eduardo c/ Ins – Caja Nacional de Previsión para Trabajadores Autónomos s/ Ajustes por Movilidad. 10/12/1997 - Fallos: 320:2786 (10)*

#### ***Antecedentes:***

La ex Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social (11) declaró la inconstitucionalidad del régimen de movilidad establecido por la ley 18.038 -Régimen para trabajadores autónomos- e hizo lugar al reajuste solicitado, a cuyo efecto ordenó confeccionar un cuadro comparativo entre los haberes percibidos por el jubilado y los que debería haber cobrado de haberse mantenido la proporción entre las categorías aportadas durante la actividad laboral y el monto de los haberes mínimos de jubilación vigente al tiempo de efectuar cada aporte. Dispuso que en el supuesto de que las sumas liquidadas de acuerdo al régimen legal hubieran sido inferiores en más de un 10% en relación con las resultantes de mantener aquella proporcionalidad, el organismo previsional debía pagar dichas diferencias mientras permaneciera en vigor el sistema de movilidad de la ley 18.038, en razón de tratarse de normas que no habían quedado afectadas por la sanción de la ley 23.928. La ANSeS interpuso recurso extraordinario en base a que la declaración de inconstitucionalidad del art. 39 de la ley 18.038 es dogmático y se aparta de la ley 23.928 que prohíbe todo método que establezca reajustes a partir de 1991.

(10) En igual sentido (mayoría y disidencia): 323:2243 “Ercolano, Nicolás” (24/8/2000).

(11) Ver supra nota.

La Corte por mayoría revocó la sentencia y remitió a “Chocobar” (Fallos: 319:3241).

La disidencia de los Dres. Fayt, Belluscio y Bossert estimó que el régimen de la ley 18.038 continuaba en vigor, pues la ley 23.928 –de convertibilidad- no la había derogado. Sin perjuicio de ello, consideró aplicable el criterio de la Cámara, que se apartó, para el caso concreto, de lo establecido en la ley sobre la materia.

### **Algunas cuestiones a resolver:**

- a) **Vigencia del art. 39 de la ley 18.038, en cuanto disponía la movilidad de las prestaciones y la modalidad de liquidarla** (Considerandos 5º de la mayoría y 5º de la disidencia)
- b) **Pauta de movilidad a aplicar en el caso** (Considerando 6º de la mayoría y considerando 6º de la disidencia)

### **Estándar aplicado por la Corte:**

El art. 39 de la ley 18.038 sobre jubilación de trabajadores autónomos –en cuanto dispone un sistema de cálculo de movilidad con un año de periodicidad, actualizable de acuerdo a las categorías que la ley establece-, es idéntico al establecido en el art 53 de la ley 18.037, y por consiguiente quedó derogado por la ley 23.928 –de convertibilidad-, debiéndose emplear el método establecido en “Chocobar” para practicar la liquidación del reajuste por movilidad de los trabajadores incluidos en la ley de referencia.

## **Texto del Fallo**

Buenos Aires, 10 de diciembre de 1997.

**Vistos los autos: “Aguar López, Eduardo c/ INPS - Caja Nacional de Previsión para Trabajadores Autónomos s/ reajustes por movilidad”.**

Considerando:

1º) Que la Sala III de la ex Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social declaró la inconstitucionalidad del régimen de movilidad establecido por la ley 18.038 e hizo lugar al reajuste solicitado, a cuyo efecto ordenó confeccionar un cuadro comparativo entre los haberes percibidos por el jubilado y los que debería haber cobrado de haberse mantenido la proporción entre las categorías aportadas durante la actividad laboral y el monto de los haberes mínimos de jubilación vigente al tiempo de efectuar cada aporte.

2º) Que, sobre esa base, el a quo dispuso que en el supuesto de que las sumas liquidadas de acuerdo al régimen legal hubieran sido inferiores en más de un 10% en relación con las resultantes de mantener aquella proporcionalidad, el organismo previsional debía pagar dichas diferencias mientras permaneciera en vigor el sistema de movilidad de la ley 18.038, en razón de tratarse de normas que no habían quedado afectadas por la sanción de la ley 23.928.

3º) Que contra ese pronunciamiento la ANSeS dedujo recurso extraordinario -que fue concedido- en el que sostiene que lo decidido por la Cámara con respecto a la inconstitucionalidad del sistema de movilidad de la ley 18.038 es dogmático y se aparta de la ley 23.928 que prohíbe todo método, de origen legal o pretoriano, destinado a establecer reajustes desde el 1º abril de 1991. Agrega que a partir de la sanción de la ley de convertibilidad no es razonable mantener un criterio que corresponde a épocas caracterizadas por el envilecimiento del signo monetario y que el fallo es autocontradictorio en cuanto aplica dicha ley como límite para actualizar las sumas debidas en concepto de retroactividades y se niega a decidir según las mismas pautas para determinar los haberes futuros.

4º) Que el recurso ha sido bien concedido pues la alzada declaró la invalidez del art. 39 de la ley 18.038 por considerarlo contrario a las garantías de los arts. 14 bis y 17 de la Constitución Nacional, y por haberse cuestionado la inteligencia de normas federales como son las leyes 23.928 y 24.463. En consecuencia, corresponde tratar los agravios vinculados con el reajuste establecido a partir del 1º de abril de 1991, habida cuenta de que lo resuelto por el período anterior a esa fecha no fue objeto de impugnación y existe a su respecto cosa juzgada (confr. causa C.278 XXVIII "Chocobar, Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos s/ reajustes por movilidad", fallada con fecha 27 de diciembre de 1996).

5º) Que el régimen del art. 39 de la ley 18.038 descalificado por la alzada, es idéntico al establecido por el art. 53 de la ley 18.037, a cuyas disposiciones refiere aquél para practicar la movilidad de los haberes de los trabajadores autónomos, por lo que las cuestiones planteadas en relación con la vigencia de dicho régimen y la incidencia de lo dispuesto por las leyes 23.928 y 24.463 acerca del reajuste, encuentran adecuada respuesta en las consideraciones formuladas por el Tribunal al resolver la referida causa "Chocobar, Sixto Celestino" (12), votos concurrentes de los jueces Nazareno, Moliné O' Connor, Boggiano, López y Vázquez, a las que cabe remitir por razón de brevedad.

6º) Que no es óbice a ello la diversidad de la pauta alternativa prevista por el a quo, toda vez que su aplicación se hallaba condicionada a la vigencia del sistema de reajuste de la ley 18.038, de modo que -de acuerdo con lo decidido en el precedente mencionado- ha perdido virtualidad desde el 1º de abril de 1991, con la derogación de la norma legal que le daba sustento. En consecuencia, a partir de esa fecha y hasta que entró en vigor el régimen contemplado por los arts. 32, y 160, párrafo primero, de la ley 24.241, deberá practicarse la movilidad del beneficio en los términos de lo resuelto por el Tribunal en aquella causa (13).

7º) Que, por lo demás, no corresponde pronunciarse acerca de la objeción de la apelante dirigida a sostener la validez del sistema de topes máximos previsto por el art. 55 de la ley 18.037, habida cuenta de que los agravios no guardan relación con lo resuelto, desde que el a quo no se pronunció acerca de dicha cuestión.

Por ello, con el alcance que surge de las consideraciones que anteceden, el Tribunal resuelve declarar procedente el recurso extraordinario deducido por la ANSeS y revocar la sentencia en cuanto fuera materia de agravios. Asimismo, se declara la inconstitucionalidad del art. 7º, inc. 1º, apartado b, de la ley 24.463 en cuanto a la movilidad que corresponde desde el 1º de abril de 1991 hasta que entró en vigencia el régimen instaurado por la ley 24.241, ad-

(12) N. de S.: Fallos: 319: 3241, considerandos 35 y 35 de la mayoría.

(13) N. de S.: Fallos: 319:3241, considerando 32.

mitiéndosela por el período en cuestión según el criterio fijado en el precedente “Chocobar, Sixto Celestino” citado. Notifíquese y devuélvase. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O’CONNOR - CARLOS S. FAYT (en disidencia) - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (en disidencia) - ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT (en disidencia) - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

DISIDENCIA DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON CARLOS S. FAYT, DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO Y DON GUSTAVO A. BOSSERT

Considerando:

1º) Que la Sala III de la ex Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social declaró la inconstitucionalidad del régimen de movilidad establecido por la ley 18.038 e hizo lugar al reajuste solicitado, a cuyo efecto ordenó confeccionar un cuadro comparativo entre los haberes percibidos por el jubilado y los que debería haber cobrado de haberse mantenido la proporción entre las categorías aportadas durante la actividad laboral y el monto de los haberes mínimos de jubilación vigente al tiempo de efectuar cada aporte.

2º) Que, sobre esa base, el a quo dispuso que en el supuesto de que las sumas liquidadas de acuerdo al régimen legal hubieran sido inferiores en más de un 10% en relación con las resultantes de mantener aquella proporcionalidad, el organismo previsional debía pagar dichas diferencias mientras permaneciera en vigor el sistema de movilidad de la ley 18.038, en razón de tratarse de normas que no habían quedado afectadas por la sanción de la ley 23.928.

3º) Que contra ese pronunciamiento la ANSeS dedujo recurso extraordinario -que fue concedido- en el que sostiene que lo decidido por la Cámara con respecto a la inconstitucionalidad del sistema de movilidad de la ley 18.038 es dogmático y se aparta de la ley 23.928 que prohíbe todo método, de origen legal o pretoriano, destinado a establecer reajustes desde el 1º abril de 1991. Agrega que a partir de la sanción de la ley de convertibilidad no es razonable mantener un criterio que corresponde a épocas caracterizadas por el envilecimiento del signo monetario y que el fallo es autocontradictorio en cuanto aplica dicha ley como límite para actualizar las sumas debidas en concepto de retroactividades y se niega a decidir según las mismas pautas para determinar los haberes futuros.

4º) Que el recurso ha sido bien concedido pues la alzada declaró la invalidez del art. 39 de la ley 18.038 por considerarlo contrario a las garantías de los arts. 14 bis y 17 de la Constitución Nacional, y por haberse cuestionado la inteligencia de normas federales como son las leyes 23.928 y 24.463. En consecuencia, corresponde tratar los agravios vinculados con el reajuste establecido a partir del 1º de abril de 1991, habida cuenta de que lo resuelto por el período anterior a esa fecha no fue objeto de impugnación y existe a su respecto cosa juzgada (conforme causa C.278 XXVIII “Chocobar, Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos s/ reajustes por movilidad”, fallada con fecha 27 de diciembre de 1996).

5º) Que el régimen del art. 39 de la ley 18.038 descalificado por la alzada, es idéntico al establecido por el art. 53 de la ley 18.037, a cuyas disposiciones refiere aquél para practicar la movilidad de los haberes de los trabajadores autónomos, por lo que en lo referente a los agravios relativos a la vigencia de dicho régimen, que no ha quedado afectada por la ley 23.928, y a la incidencia de la ley 24.463 acerca del reajuste, corresponde remitir a los fundamentos

pertinentes de la referida causa “Chocobar, Sixto Celestino”, votos concurrentes de los jueces Fayt, Belluscio, Petracchi y Bossert (14).

6º) Que aun cuando la publicación de los índices resultantes de la encuesta prevista por el art. 53 de la ley 18.037 no justifica al presente emplear una pauta de movilidad de haberes con criterio pretoriano, en el caso concurren circunstancias procesales análogas a las consideradas en el antecedente mencionado que imponen atenerse al método de ajuste decidido por la Cámara -consentido por el jubilado- para los haberes comprendidos entre el 1º de abril de 1991 y la fecha de entrada en vigencia de la ley de solidaridad previsional, pues la aplicación sin más de los incrementos registrados en la encuesta aludida produciría menoscabo de orden patrimonial para la apelante y un supuesto de reformatio in pejus contrario a la garantía de defensa en juicio (confr. cuadros comparativos agregados a fs. 73/83, anexos 1, 4, 5 y 6 y evolución de índices publicada en “Previsión Social-Revista del Sistema Unico de la Seguridad Social”, Números 8 y 9, págs. 176 y 82/85 respectivamente).

7º) Que, en relación con la movilidad posterior a la entrada en vigencia de la ley 24.463, y a las demás cuestiones planteadas por el jubilado y por el organismo previsional en sus presentaciones ante el Tribunal, cabe remitir asimismo a las consideraciones referidas de la causa “Chocobar, Sixto Celestino”, en razón de brevedad, sin que corresponda pronunciarse acerca de la objeción de la apelante dirigida a sostener la validez del sistema de topes máximos previsto por el art. 55 de la ley 18.037, habida cuenta de que los agravios no guardan relación con lo resuelto, desde que el a quo no se pronunció acerca de dicho tema.

Por ello, con el alcance que surge de los considerandos que anteceden, se resuelve:

1º) Declarar bien concedido el recurso extraordinario.

2º) Revocar la declaración de inconstitucionalidad del art. 39 de la ley 18.038 y establecer que la vigencia del régimen de movilidad dispuesto en la norma legal citada -según las variaciones del nivel general de las remuneraciones- no ha quedado derogada por la ley 23.928, ni por el art. 7, inc. 1, apartado b, de la ley 24.463.

3º) Mantener el ajuste por movilidad fijado en la sentencia en razón de las circunstancias procesales de la causa y dentro de los límites indicados.

4º) Desestimar los agravios relativos al art. 55 de la ley 18.037 en razón de no guardar relación con lo decidido, y al régimen de movilidad previsto por el art. 7, inc. 2, de la ley 24.463 por no haber demostrado la parte interesada el perjuicio concreto que le ocasiona su aplicación al caso.

Notifíquese y devuélvase. CARLOS S. FAYT - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - GUSTAVO A. BOSSERT.

---

(14) N. de S.: Fallos: 319:3241: considerandos 25, 31 y 40 de la disidencia de los jueces Belluscio, Petracchi y Bossert; Considerando 22 de la disidencia del juez Fayt.

**Estatuto del Personal Docente - Vigencia del Régimen Especial**

---

*Cordaro, Pascual c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos. 17/03/1998 - Fallos: 321:624* (15)

---

 **Antecedentes:**

La ex Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social (16) declaró la inconstitucionalidad del régimen de movilidad y topes máximos establecido por los arts. 53 y 55 de la ley 18.037 e hizo lugar al reajuste solicitado sobre la base de lo dispuesto por el art. 52, inc. ch, de la ley 14.473 -Estatuto del Personal Docente-, a cuyo efecto consideró que el cambio del sistema legal vigente a la fecha del otorgamiento de la prestación conducía a una mengua irrazonable y confiscatoria del monto del beneficio y el a quo dispuso que el organismo previsional debía pagar las diferencias que eventualmente surgieran por los períodos no prescriptos y por los posteriores al fallo mientras permaneciera en vigor el sistema de movilidad de la ley 18.037. Contra ese pronunciamiento la ANSeS dedujo recurso extraordinario en el que sostiene que lo decidido con respecto a la inconstitucionalidad del sistema de movilidad de la ley 18.037 es dogmático y se aparta de la ley 23.928 que prohíbe todo método, de origen legal o pretoriano, destinado a establecer reajustes desde el 1º abril de 1991. La Corte revocó la sentencia y remitió a “Chocobar”. La disidencia estableció que la movilidad de las prestaciones regidas por la ley 14.473 quedó comprendida en el régimen básico instituido por la ley 18.037 que reemplazó los sistemas de reajustes basados en una comparación individual con el sueldo de actividad por un método uniforme consistente en trasladar al haber previsional los aumentos otorgados en promedio a los trabajadores activos, según las variaciones registradas en el nivel general de las remuneraciones

 **Algunas cuestiones a resolver:**

- a) **Validez constitucional del régimen de movilidad previsto en la ley 18.037 y alcance del art. 53 de dicha ley** (Considerando 6º de la mayoría).
- b) **Vigencia del régimen de la ley 14.473 -Estatuto del Personal Docente-** (Considerando 4º de la mayoría, considerando 7º de la disidencia de los jueces Fayt, Belluscio y Bossert).
- c) **Método de ajuste** (Considerandos 7º de la mayoría y 8º de la disidencia de los jueces Fayt, Belluscio y Bossert).

---

(15) En igual sentido que mayoría: 323:3136 “Grillo, Mercurio” (19/10/2000).

(16) Ver supra nota.



### ***Estándar aplicado por la Corte***

La ley 14.473 (Estatuto del Personal Docente) -que sólo se utilizaba en caso de que se produjeran diferencias confiscatorias respecto del sistema que regía al cesar el causante su actividad- quedó derogada por el art. 93 de la ley 18.037 y este último régimen perdió eficacia a partir de la entrada en vigencia de la ley de convertibilidad, por lo cual corresponde -a partir del 1º de abril de 1991 hasta el 31 de marzo de 1994- calcular, por cada año, una movilidad del 3,28% (doctrina “Chocobar”).

### **Texto del Fallo**

Buenos Aires, 17 de marzo de 1998.

**Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Cordaro, Pascual c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos”, para decidir sobre su procedencia.**

Considerando:

1º) Que la Sala I de la ex Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social declaró la inconstitucionalidad del régimen de movilidad y topes máximos establecido por los arts. 53 y 55 de la ley 18.037 e hizo lugar al reajuste solicitado sobre la base de lo dispuesto por el art. 52, inc. ch, de la ley 14.473, a cuyo efecto consideró que el cambio del sistema legal vigente a la fecha del otorgamiento de la prestación conducía a una mengua irrazonable y confiscatoria del monto del beneficio que debía ser corregida en resguardo de los derechos consagrados por el art. 14 bis de la Ley Suprema, sin que fuera óbice para ello lo prescripto por los arts. 7 y 10 de la ley 23.928.

2º) Que en el supuesto de que las sumas mensuales liquidadas a la beneficiaria hubieran sido inferiores en más de un 10% con relación a las que debería haber cobrado de haberse mantenido la proporcionalidad con los sueldos de actividad fijada por ley 14.473, el a quo dispuso que el organismo previsional debía pagar dichas diferencias respecto de los períodos no prescriptos y por los posteriores al fallo mientras permaneciera en vigor el sistema de movilidad de la ley 18.037.

3º) Que contra ese pronunciamiento la ANSeS dedujo recurso extraordinario -cuyo rechazo dio origen a la presente queja- en el que sostiene que lo decidido con respecto a la inconstitucionalidad del sistema de movilidad de la ley 18.037 es dogmático y se aparta de la ley 23.928 que prohíbe todo método, de origen legal o pretoriano, destinado a establecer reajustes desde el 1º abril de 1991; que el haber de pasividad fijado en la sentencia por el lapso anterior a esa fecha guarda debida proporción con los salarios del trabajador que cumple similares tareas que el afiliado; que a partir de la sanción de la ley de convertibilidad no es razonable mantener un criterio que corresponde a épocas caracterizadas por el envilecimiento del signo monetario y que el fallo es autocontradictorio en cuanto aplica esa ley como límite para actualizar las retroactividades adeudadas y se niega a decidir los haberes futuros según las mismas pautas.

4º) Que dichos agravios tienen entidad suficiente para habilitar el recurso porque la alzada ha declarado la invalidez constitucional de los arts. 53 y 55 de la ley 18.037 y porque se ha cuestionado la inteligencia de las leyes federales 23.928 y 24.463, sin que obste a ello la circunstancia de que la apelante no haya atacado la ley específica que reguló la movilidad al tiempo del cese del afiliado, dado que la eventual aplicación de ese régimen -derogado desde el 1º de enero de 1969 por el art. 93 de la ley 18.037- fue condicionada por el a quo a la vigencia del método de actualización que, precisamente, se discute en el recurso por resultar lesivo de la ley de convertibilidad que prohíbe utilizar mecanismos de ajustes sin admitir excepciones de ninguna índole (conf. fs. 156/158 vta., expte. principal).

5º) Que, en consecuencia, corresponde tratar las objeciones vinculadas con el reajuste establecido a partir del 1º de abril de 1991, habida cuenta de que lo resuelto por el período anterior a esa fecha no fue objeto de impugnación y existe a su respecto cosa juzgada (causa C.278.XXVIII “Chocobar, Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos s/ reajustes por movilidad”, fallada con fecha 27 de diciembre de 1996).

6º) Que la pauta de movilidad dispuesta por la alzada -como ha quedado dicho- remite expresamente a lo previsto por el art. 53 de la ley 18.037, cuya aplicación desplaza sólo para el caso de que produjera diferencias confiscatorias respecto del sistema que regía al cesar el causante en la actividad, de modo que las cuestiones planteadas en orden a la vigencia de aquella cláusula legal, la incidencia de lo dispuesto por las leyes 23.928 y 24.463 sobre el tema de reajuste y la validez constitucional del sistema de topes máximos previsto por el art. 55 de la ley 18.037, resultan sustancialmente análogas a las examinadas por el Tribunal en la referida causa “Chocobar, Sixto Celestino”, votos concurrentes de los jueces Nazareno, Moliné O’Connor, Boggiano, López y Vázquez, a cuyos fundamentos corresponde remitirse por razón de brevedad.

7º) Que, en las condiciones señaladas, el método alternativo propuesto por la Cámara para calcular el reajuste ha perdido eficacia desde el 1º de abril de 1991 con la derogación del mecanismo instituido por el art. 53 de la ley 18.037 que le daba sustento. Por lo tanto, de conformidad con lo establecido por el art. 16 de la ley 48, corresponde resolver el fondo del asunto y ordenar que a partir de la fecha indicada y hasta que entró en vigor el régimen contemplado por los arts. 32 y 160, párrafo primero de la ley 24.241, la movilidad de los haberes se practique en los términos de lo decidido por el Tribunal en aquella causa.

Por ello, con el alcance que surge de las consideraciones que anteceden, el Tribunal resuelve declarar procedente el recurso extraordinario deducido por la ANSeS y revocar la sentencia en cuanto fuera materia de agravios. Asimismo, se declara la inconstitucionalidad del art. 7º, inc. 1º, apartado b, de la ley 24.463 en cuanto a la movilidad que corresponde desde el 1º de abril de 1991 hasta que entró en vigencia el régimen instaurado por la ley 24.241, admitiéndosela por el período en cuestión según el criterio fijado en el precedente “Chocobar, Sixto Celestino” citado. Agréguese la queja al expediente principal. Notifíquese y devuélvase. - JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O’CONNOR - CARLOS S. FAYT (en disidencia) - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (en disidencia) - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (en disidencia) - ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT (en disidencia) - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

## DISIDENCIA DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON CARLOS S. FAYT, DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO Y DON GUSTAVO A. BOSSERT

Considerando:

1º) Que la Sala I de la ex Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social declaró la inconstitucionalidad del régimen de movilidad y topes máximos establecido por los arts. 53 y 55 de la ley 18.037 e hizo lugar al reajuste solicitado sobre la base de lo dispuesto por el art. 52, inc. ch, de la ley 14.473, a cuyo efecto consideró que el cambio del sistema legal vigente a la fecha del otorgamiento de la prestación conducía a una mengua irrazonable y confiscatoria del monto del beneficio que debía ser corregida en resguardo de los derechos consagrados por el art. 14 bis de la Ley Suprema, sin que fuera óbice para ello lo dispuesto por los arts. 7 y 10 de la ley 23.928.

2º) Que en el supuesto de que las sumas mensuales liquidadas a la beneficiaria hubieran sido inferiores en más de un 10% con relación a las que debería haber cobrado de haberse mantenido la proporcionalidad con los sueldos de actividad fijada por ley 14.473, el a quo dispuso que el organismo previsional debía pagar dichas diferencias respecto de los períodos no prescriptos y por los posteriores al fallo mientras permaneciera en vigor el sistema de movilidad de la ley 18.037.

3º) Que contra ese pronunciamiento la ANSeS dedujo recurso extraordinario -cuyo rechazo dio origen a la presente queja- en el que sostiene que lo decidido con respecto a la inconstitucionalidad del sistema de movilidad de la ley 18.037 es dogmático y se aparta de la ley 23.928 que prohíbe todo método, de origen legal o pretoriano, destinado a establecer reajustes desde el 1º abril de 1991; que el haber de pasividad fijado en la sentencia por el lapso anterior a esa fecha guarda debida proporción con los salarios del trabajador que cumple similares tareas que el afiliado; que a partir de la sanción de la ley de convertibilidad no es razonable mantener un criterio que corresponde a épocas caracterizadas por el envilecimiento del signo monetario y que el fallo es autocontradictorio en cuanto aplica esa ley como límite para actualizar las retroactividades adeudadas y se niega a decidir los haberes futuros según las mismas pautas.

4º) Que dichos agravios tienen entidad suficiente para habilitar la instancia porque la alzada ha declarado la invalidez constitucional de los arts. 53 y 55 de la ley 18.037 y porque se ha cuestionado la inteligencia de las leyes federales 23.928 y 24.463, sin que obste a ello la circunstancia de que la apelante no haya atacado la ley específica que reguló la movilidad al tiempo del cese del afiliado, dado que la eventual aplicación de ese régimen -derogado desde el 1º de enero de 1969 por el art. 93 de la ley 18.037- fue condicionada por el a quo a la vigencia del método de actualización que, precisamente, se discute en el recurso por resultar lesivo de la ley de convertibilidad que prohíbe utilizar mecanismos de ajustes sin admitir excepciones de ninguna índole (conf. fs. 156/158 vta., expte. principal).

5º) Que, en consecuencia, corresponde tratar las objeciones vinculadas con el reajuste establecido a partir del 1º de abril de 1991, habida cuenta de que lo resuelto por el período anterior a esa fecha no fue objeto de impugnación y existe a su respecto cosa juzgada (causa C.278. XXVIII "Chocobar, Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos s/ reajustes por movilidad", fallada con fecha 27 de diciembre de 1996).

6º) Que la pauta de movilidad dispuesta por la alzada -como ha quedado dicho- remite expresamente a lo previsto por el art. 53 de la ley 18.037, cuya aplicación desplaza

sólo para el caso de que produjera diferencias confiscatorias respecto del sistema que regía al cesar el causante en la actividad, de modo que las cuestiones planteadas en orden a la vigencia de aquella cláusula legal, que no ha quedado afectada por lo establecido en la ley 23.928, a la incidencia de lo dispuesto por la ley 24.463 sobre el tema de reajuste y a la validez constitucional del sistema de topes máximos previsto por el art. 55 de la ley 18.037, encuentran adecuada respuesta en los fundamentos expresados -en lo pertinente- en la referida causa “Chocobar, Sixto Celestino”, votos en disidencia de los jueces Fayt, Belluscio, Petracchi y Bossert, a los que corresponde remitirse por razón de brevedad.

7º) Que ello es así pues la movilidad de las prestaciones regidas por la ley 14.473 quedó comprendida en el régimen básico instituido por la ley 18.037 que reemplazó los sistemas de reajustes basados en una comparación individual con el sueldo de actividad por un método uniforme consistente en trasladar al haber previsional los aumentos otorgados en promedio a los trabajadores activos, según las variaciones registradas en el nivel general de las remuneraciones (conf. arts. 51 y 76 del texto originario y art. 53 del texto ordenado en 1976).

8º) Que en esas condiciones y frente al cambio de circunstancias señalado en los votos pertinentes de la aludida causa “Chocobar”, no se justifica mantener al presente fórmulas de reajuste que ya habían sido abandonadas por el legislador para establecer un régimen común que asegurara de modo razonable un incremento de haberes similar al obtenido en los sueldos de los trabajadores en relación de dependencia -conf. nota de elevación que acompañó al proyecto de la ley 18.037-, por lo que corresponde resolver la cuestión dentro del marco legal aplicable y, de conformidad con la facultad otorgada por el art. 16 de la ley 48, ordenar que la movilidad del haber por el período en discusión se practique de acuerdo a las variaciones registradas en el nivel general de las remuneraciones, según lo dispuesto por el art. 53 de la ley citada, mientras se mantuvo vigente dicho régimen.

Al respecto, debe destacarse que en el sub examine no concurren las particularidades procesales que en aquel expediente impidió hacer efectiva la pauta del art. 53, por lo que habrá de aplicarse el método concebido por el legislador.

Por ello, con el alcance que surge de los considerandos que anteceden, se resuelve:

1º) Declarar procedente el recurso extraordinario.

2º) Revocar la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 53 y 55 de la ley 18.037 y establecer que la vigencia del régimen de movilidad dispuesto en la norma legal citada en primer término -según las variaciones del nivel general de las remuneraciones- no ha quedado derogada por la ley 23.928, ni por el art. 7, inc. 1, apartado b, de la ley 24.463.

3º) Ordenar que la movilidad de los haberes posteriores al 31 de marzo de 1991 deberá ser practicada de acuerdo al régimen mencionado en el punto precedente.

4º) Desestimar los agravios relativos al régimen de movilidad aplicable desde la entrada en vigor de la ley 24.463 -art. 7, inc. 2- por no haber demostrado la parte interesada el perjuicio concreto que le ocasiona su aplicación al caso. Agréguese la queja al expediente principal. Notifíquese y devuélvase. CARLOS S. FAYT - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - GUSTAVO A. BOSSERT.

## DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

1º) Que la Sala I de la ex Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social declaró la inconstitucionalidad del régimen de movilidad y topes máximos establecido por los arts. 53 y 55 de la ley 18.037 e hizo lugar al reajuste solicitado sobre la base de lo dispuesto por el art. 52, inc. ch, de la ley 14.473, a cuyo efecto consideró que el cambio del sistema legal vigente a la fecha del otorgamiento de la prestación conducía a una mengua irrazonable y confiscatoria del monto del beneficio que debía ser corregida en resguardo de los derechos consagrados por el art. 14 bis de la Ley Suprema, sin que fuera óbice para ello lo dispuesto por los arts. 7 y 10 de la ley 23.928.

2º) Que en el supuesto de que las sumas mensuales liquidadas a la beneficiaria hubieran sido inferiores en más de un 10% con relación a las que debería haber cobrado de haberse mantenido la proporcionalidad con los sueldos de actividad fijada por ley 14.473, el a quo dispuso que el organismo previsional debía pagar dichas diferencias respecto de los períodos no prescriptos y por los posteriores al fallo mientras permaneciera en vigor el sistema de movilidad de la ley 18.037. Contra ese pronunciamiento la Administración Nacional de la Seguridad Social interpuso el recurso extraordinario cuyo rechazo dio origen a la presente queja.

3º) Que es doctrina de esta Corte que, dado el carácter autónomo del recurso extraordinario, el escrito en que se lo interpone debe contener la enunciación concreta de los hechos de la causa, de la cuestión federal en debate y del vínculo existente entre ésta y aquéllos, y que no basta a ese efecto la exposición genérica y esquemática de causales de arbitrariedad o la aseveración de determinada solución jurídica si no se relacionan directamente con el contenido del fallo y no contienen una crítica precisa y razonada de todos y cada uno de los fundamentos en que se basa el a quo (Fallos: 302:795 y 1564; 307:1916, entre muchos otros).

4º) Que en tal sentido, el remedio federal no satisface la exigencia mencionada en el considerando anterior, toda vez que el organismo administrativo pretende fundar el agravio relativo a un supuesto apartamiento de lo dispuesto por la ley 23.928 objetando un método de reajuste por índices de actualización que la alzada no ha utilizado -Índice del Peón Industrial o del Nivel General de las Remuneraciones- y omite agravarse de modo concreto respecto del régimen de movilidad aplicado en el fallo para ajustar los haberes de la pensión según la legislación vigente a la fecha del cese del afiliado, a cuyo amparo la beneficiaria había obtenido la prestación previsional.

5º) Que, en las condiciones referidas, no se ha demostrado la existencia de relación directa e inmediata entre lo decidido y las garantías constitucionales que se estiman vulneradas, por lo que el recurso extraordinario resulta improcedente.

Por ello, se desestima el recurso de hecho. Notifíquese y, previa devolución de los autos principales, archívese. - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

**Pensión - Derecho público local - Cambio de Régimen - Reducción de haberes - Confiscatoriedad**

---

***Busquets de Vítolo, Adelina c/ Provincia de Mendoza. 13/08/1998 - Fallos: 321:2181 (17)***

---

 **Antecedentes:**

La Suprema Corte de Justicia de Mendoza rechazó la demanda de una pensionada tendiente a que se declarara la inconstitucionalidad del art. 27 de la ley 5811 (18) con causa en la confiscatoriedad por la reducción estipulada en dicha norma (30%) y por considerar vulnerado el derecho adquirido a su status jubilatorio conforme a la ley del cese y con invocación de su derecho de propiedad. Ante ello, la actora interpuso recurso extraordinario. En lo que interesa al caso, la nombrada había obtenido de la caja previsional de la provincia el beneficio de pensión, el que a partir del año 1988 se liquidó sobre la base del cargo legislativo desempeñado por su esposo, según la ley 2687. Con posterioridad, la legislatura provincial sancionó la ley 5811 general de sueldos, cuyo art. 27 cambió el sistema de remuneración del personal en servicio activo. A partir de diciembre de 1991 la caja provincial liquidó el haber a la aquí recurrente conforme a la nueva ley. La Corte hizo lugar al recurso y confirmó la sentencia del Superior Tribunal.

 **Algunas cuestiones a resolver:**

- a) **Haber previsional, derechos adquiridos y la afectación al derecho de propiedad -art. 17 de la Constitución Nacional-** (Considerandos 7, 8, 12 y 13 de la mayoría, 14 del voto del juez Boggiano y 8º, 9º y 11 de la disidencia de los jueces Moliné O'Connor, Petracchi y López).
- b) **Naturaleza sustitutiva del haber previsional. Requisitos** (Considerandos 11 y 13 de la mayoría).
- c) **Quita del haber previsional y la confiscatoriedad -Ley 5811 de la Provincia de Mendoza-** (Considerandos 9º de la mayoría y 9º, 12 y 14 de la disidencia de los jueces Moliné O'Connor, Petracchi y López).

---

(17) *N. de S.*: En Fallos: 321:2353 (“Martínez López, Juan Antonio y otros” -25/8/1998-), también se había planteado la inconstitucionalidad del art. 27 de la ley 5811 de Mendoza, por parte de un grupo de jubilados. La Corte en dicha sentencia realiza una distinción en razón de los aportes realizados, teniendo en cuenta para declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, la salvedad de que algunos de los demandantes no habían realizado la totalidad de los aportes, por lo que se jubilaron a través de una ley de excepción que permitía reconocer y computar servicios en forma implícita, mientras que al segundo grupo sí se le había descontado el porcentaje correspondiente; y es por ello que la norma resultaba confiscatoria para estos últimos.

(18) Régimen de remuneraciones y licencias para el personal de la administración pública provincial, art. 27: “La remuneración mensual de los Legisladores de la Provincia se determinará del siguiente modo: el importe que resulte de aplicar el coeficiente NOVENTA Y CINCO CENTESIMOS (0,95) sobre la remuneración que corresponda al Gobernador. Los Secretarios de Cámaras: el importe que resulte de aplicar el coeficiente NOVENTA Y OCHO CENTESIMOS (0,98) sobre la remuneración que corresponda al Legislador. Los Funcionarios enumerados en este artículo no podrán percibir ningún otro emolumento mensual, cualquiera sea su denominación. (Texto según Ley N° 6978, art. 2º).



### ***Estándar aplicado por la Corte:***

- Los montos de los beneficios previsionales pueden ser disminuidos para el futuro sin menoscabo de la garantía del art. 17 de la Constitución Nacional cuando razones de orden público o de interés general lo justifiquen, siempre que la reducción no resulte confiscatoria o arbitrariamente desproporcionada.
- La determinación de la ley aplicable al beneficio jubilatorio es relevante para la apreciación de los requisitos sustanciales que se requieren para la adquisición del derecho a obtener la jubilación, pero no conduce a cristalizar el haber del agente activo sobre el cual se aplicarán las pautas del régimen que corresponda, teniendo en cuenta la naturaleza sustitutiva de la prestación.
- La quita del 30% del haber no es confiscatoria si el beneficio fue obtenido mediante la aplicación de una ley de excepción -para quien se desempeñó como diputado provincial por un período de 6 años sin haber hecho aportes oportunamente-, que permitió reconocer y computar servicios en forma implícita, en oposición con la generalidad de los casos -en que debe demostrarse el cumplimiento efectivo de servicios por un período mayor y con aportes descontados de la remuneración mensual-, lo que evidencia que tal reducción no sería arbitrariamente desproporcionada, particularmente si se tiene en cuenta que el Tribunal ha aceptado -en épocas de estabilidad económica- ese porcentaje de reducción.

### ***Texto del Fallo***

Buenos Aires, 13 de agosto de 1998.

**Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por Adelina Busquets de Vítolo en la causa Busquets de Vítolo, Adelina c/ Provincia de Mendoza”, para decidir sobre su procedencia.**

Considerando:

1º) Que contra el pronunciamiento de la Sala Primera de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza que rechazó la demanda tendiente a que se declarara la inconstitucionalidad del art. 27 de la ley 5811 en razón de que el monto de la reducción del haber de pensión -30%- no resultaba confiscatorio en relación a las concretas circunstancias de la causa, la actora interpuso el recurso extraordinario cuya denegación motivó la presente queja.

2º) Que los agravios de la apelante tendientes a demostrar la arbitrariedad del fallo remiten al examen de cuestiones de hecho, prueba y derecho local, materia propia de los jueces de la causa y ajena -como regla y por su naturaleza- a esta instancia excepcional. Además, la sentencia cuestionada se basa en fundamentos de igual carácter que, más allá de su acierto o error, resultan suficientes para sustentar lo decidido.

3º) Que, en cambio, resulta formalmente procedente la apelación federal en cuanto se ha puesto en tela de juicio la validez del art. 27 de la ley provincial 5811 bajo la pretensión de ser repugnante a los arts. 14 bis, 17 y 18 de la Constitución Nacional, y la decisión ha sido favorable a la validez de la norma provincial (art. 14, inc. 2, de la ley 48).

4º) Que la actora obtuvo de la caja previsional de la provincia el beneficio de pensión, el que a partir del año 1988 se liquidó sobre la base del cargo legislativo desempeñado por su esposo, según la ley 2687, vigente en virtud de la ley 3931, y el art. 32 de la ley 2960. Con posterioridad, la legislatura provincial sancionó la ley 5811 general de sueldos, cuyo art. 27 cambió el sistema de remuneración del personal en servicio activo. A partir de diciembre de 1991 la caja provincial liquidó el haber a la aquí recurrente conforme a aquella ley. Ello motivó que la pensionada planteara acción de inconstitucionalidad de esa norma, por considerar vulnerado el derecho adquirido a su status de pensionada conforme a la ley del cese y a su derecho de propiedad.

5º) Que cabe destacar que es ajeno al ámbito cognoscitivo de esta Corte todo lo relativo a la interpretación de los preceptos legales impugnados, debiéndose aceptar -en principio- la que han dado los tribunales locales en uso de sus facultades propias y exclusivas, por lo que corresponde únicamente decidir si tal hermenéutica se halla o no en contradicción con las disposiciones constitucionales que sirven de base al recurso (confr. Fallos: 186:356 y 310:2039, voto en disidencia de los jueces Caballero y Belluscio).

6º) Que con el alcance expuesto resulta conducente determinar si lo dispuesto por la norma impugnada, cuya aplicación condujo a reducir en un 30% el monto del haber pensionario a partir de diciembre de 1991, ha importado alterar un aspecto sustancial del derecho que le asiste y lesiona su estado de pensionada, o bien se trata de una limitación justificada en razones superiores que no conlleva una quita confiscatoria ni afecta un derecho adquirido.

7º) Que desde antaño este Tribunal ha tenido que dirimir conflictos suscitados por rebajas a las prestaciones previsionales establecidas legalmente en algunos casos, o bien como resultado de modificaciones producidas en los sistemas de movilidad, circunstancias que dieron origen a la elaboración de su conocida doctrina sobre los derechos adquiridos y la distinción elaborada entre el status de jubilado y la cuantía de las prestaciones a las que se tiene derecho por invocación de las normas aplicables (Fallos: 170:12 y 173:5; entre otros).

8º) Que, además, se ha resuelto en forma reiterada que los montos de los beneficios previsionales pueden ser disminuidos para el futuro sin menoscabo de la garantía del art. 17 de la Constitución Nacional cuando razones de orden público o de interés general lo justifiquen, siempre que la reducción no resulte confiscatoria o arbitrariamente desproporcionada (Fallos: 170:12; 300:616 y 303:1155), como así también que evaluando las circunstancias en cada caso se han aceptado diversos porcentajes de reducción como no lesivos de los derechos de los agentes pasivos (Fallos: 307:1921; 310:991, entre otros).

9º) Que el dictado de la ley 5811 general de sueldos de la administración pública local -más allá de que el procedimiento utilizado para cumplir sus fines no haya sido del todo feliz- no ha modificado los requisitos por los cuales la pensionada adquirió su status, sino que su finalidad fue la de reestructurar el sistema de remuneraciones del personal en servicio activo -estableciendo un cierto porcentaje con carácter no remunerativo- y ello se reflejó indirectamente en los montos de los beneficios de quienes se encuentran en pasividad, produciendo una reducción para el futuro del 30%. De ahí que la cuestión a dilucidar se limita a resolver si tal quita ha sido fundada en razones de orden público e interés general y si, además ha importado una reducción confiscatoria.

Ello es así pues el Tribunal ha decidido que la determinación de la ley aplicable al beneficio jubilatorio es relevante para la apreciación de los requisitos sustanciales que se requieren para la adquisición del derecho a obtener jubilación, pero no conduce a cristalizar el haber del

agente activo sobre el cual se aplicarán las pautas del régimen que corresponda, teniendo en cuenta la naturaleza sustitutiva de la prestación en los términos señalados (causa B.449 XXVI "Barreiro, David Alberto y otros c/ Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal s/ ordinario", sentencia del 15 de julio de 1997).

10) Que al contestar la demanda el Poder Ejecutivo provincial manifestó que la sanción de la ley cuestionada obedeció a un imperativo impostergable de ordenar y racionalizar el fárrago legislativo vigente, y a fs. 18 vta. Citó jurisprudencia en la que se invocan razones de orden público, como la estabilidad de la caja previsional local. Tal afirmación -aunque bastante escueta- fue posteriormente mantenida y probada según surge del expediente administrativo agregado por cuerda -fs. 89/90-.

11) Que, por otro lado, el régimen de la ley provincial 2687 -al establecer un haber proporcional con la remuneración correspondiente al cargo desempeñado por el afiliado en el momento del cese y una actualización en función de dicha retribución (arts. 6° y 7°)- establece una prestación previsional de naturaleza sustitutiva, de modo que el conveniente nivel del haber jubilatorio sólo se considera alcanzado cuando el jubilado conserva una situación patrimonial equivalente a la que le habría correspondido de haber continuado en actividad. Pero ello es así en la medida en que se cumpla con cierta exigencia básica, como la existencia de un tiempo mínimo de servicios con aportes efectivos, toda vez que este requisito general sustenta la procedencia de todo beneficio jubilatorio dentro de los regímenes previsionales vigentes y se vincula con los principios básicos que hacen al equilibrio económico financiero de todo sistema de este tipo (Fallos: 310:2694, entre otros).

12) Que, en efecto, las jubilaciones y pensiones no constituyen una gracia o un favor concedido por el Estado, sino que son consecuencia de la remuneración que percibían como contraprestación laboral y con referencia a la cual efectuaron sus aportes y como débito de la comunidad por dichos servicios, por lo que, en tales condiciones, una vez acordadas configuran derechos incorporados al patrimonio y ninguna ley posterior podría abrogarlos ni reducirlos más allá de lo razonable.

13) Que sobre la base de tales parámetros y, en el caso concreto de autos, en razón de que la pensionaria pudo obtener su beneficio conforme a que su cónyuge se había jubilado en virtud de una ley de excepción que permitió reconocer y computar servicios en forma implícita -a fin de obtener que la caja de la provincia fuese la caja otorgante por los que no se habían hecho aportes oportunamente, y que, además, otorgaba facilidades para cumplir con esa obligación a valores prácticamente históricos, sin haber cumplido su cónyuge un tiempo de servicio efectivo mínimo -pues se desempeñó como diputado provincial por un período de 6 años sin haber hecho aportes oportunamente-, corresponde concluir en que la quita del 30% en el monto del haber pasivo no es violatoria de los arts. 14 bis, 16 y 17 de la Constitución Nacional.

14) Que, en efecto, mientras que para poder acceder al beneficio jubilatorio de excepción, la generalidad de los funcionarios y empleados públicos provinciales tienen que cumplir en forma efectiva servicios por un período bastante mayor y con aportes descontados de su remuneración mensual, la recurrente obtuvo tal beneficio sin que se cumplieran tales exigencias, lo que evidencia que tal reducción no sería arbitrariamente desproporcionada ni confiscatoria, particularmente si se tiene en cuenta que este Tribunal en reiteradas oportunidades -en épocas de estabilidad económica- ha aceptado ese porcentaje de reducción (Fallos: 305:2108 y 2126).

15) Que, finalmente, cabe destacar que la garantía consagrada en el art. 14 bis de la Carta Magna no especifica el procedimiento a seguir para el logro del objetivo propuesto en cuanto a la evolución del haber, dejando librado el punto al criterio legislativo. Y ello es así, toda vez que el contenido y alcance de esa garantía no son conceptos lineales y unívocos que dan lugar a una exégesis única, reglamentaria e inmodificable sino que, por el contrario, son susceptibles de ser moldeados y adaptados a la evolución que resulte de las concepciones políticas, jurídicas, sociales y económicas dominantes que imperan en la comunidad en un momento dado. De ahí que no resulta irrazonable ni violatorio del principio de igualdad jurídica que una legislación -en el caso provincial- tenga en miras garantizar el fondo común con que se paga a todos los beneficiarios de la caja provincial -en cuanto han prestado servicios y realizado los aportes exigidos por la ley- en desmedro de situaciones particulares como las acontecidas en el sub lite.

16) Que lo expuesto no importa expedirse acerca de la legitimación de la aplicación de la ley 5811 a quienes se encuentran en actividad, pues aparte de no ser una cuestión debatida en el sub lite, ello deberá ser previamente objeto de examen, discusión y resolución por la justicia provincial dentro de su ámbito propio.

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma el fallo apelado. Con costas en el orden causado en razón de la índole de la prestación reclamada. Agréguese la queja al principal, notifíquese y, oportunamente, remítase. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR (en disidencia) - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (en disidencia)- ANTONIO BOGGIANO (su voto)- GUILLERMO A. F. LOPEZ (en disidencia)- GUSTAVO A. BOSSERT - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

#### VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ANTONIO BOGGIANO

Considerando:

Que el suscripto coincide con los considerandos 1° a 10 del voto de la mayoría.

11) Que en tal sentido cabe destacar que con la reforma de la Constitución Nacional de 1994 se han incorporado con jerarquía constitucional -como complementarios de los derechos y garantías reconocidos en la primera parte de nuestra Carta Magna- los derechos consagrados en ciertos tratados internacionales. En lo que aquí respecta, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que "toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social..., habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado" (art. 22). En análogo sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que "Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias...para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación...en la medida de los recursos disponibles" (art. 26).

12) Que tales referencias, que vinculan los beneficios sociales a las concretas posibilidades de cada Estado, resultan idóneas para interpretar el alcance de la movilidad aludida en el art. 14 bis de la Constitución Nacional. Por ello, la atención a los recursos disponibles del sistema puede constituir una directriz adecuada a los fines de determinar el contenido económico de la movilidad jubilatoria en el momento de juzgar sobre el reajuste de las prestaciones o de su satisfacción.

13) Que, por otro lado, el régimen de la ley provincial 2687 -al establecer un haber proporcional con la remuneración correspondiente al cargo desempeñado por el afiliado en el momento del cese y una actualización en función de dicha retribución (arts. 6° y 7°)- establece una prestación previsional de naturaleza sustitutiva, de modo que el conveniente nivel del haber jubilatorio sólo se considera alcanzado cuando el jubilado conserva una situación patrimonial equivalente a la que le habría correspondido de haber continuado en actividad. Pero ello es así en la medida en que se cumpla con cierta exigencia básica, como la existencia de un tiempo mínimo de servicios con aportes efectivos, toda vez que este requisito general sustenta la procedencia de todo beneficio jubilatorio dentro de los regímenes previsionales vigentes y se vincula con los principios básicos que hacen al equilibrio económico financiero de todo sistema de este tipo (Fallos: 310:2694, entre otros).

14) Que, en efecto, las jubilaciones y pensiones no constituyen una gracia o un favor concedido por el Estado, sino que son consecuencia de la remuneración que percibían como contraprestación laboral y con referencia a la cual efectuaron sus aportes y como débito de la comunidad por dichos servicios, por lo que, en tales condiciones, una vez acordadas configuran derechos incorporados al patrimonio y ninguna ley posterior podría abrogarlos ni reducirlos más allá de lo razonable.

15) Que sobre la base de tales parámetros y, en el caso concreto de autos, en razón de que la pensionaria pudo obtener su beneficio conforme a que su cónyuge se había jubilado en virtud de una ley de excepción que permitió reconocer y computar servicios en forma implícita -a fin de obtener que la caja de la provincia fuese la caja otorgante- por los que no se habían hecho aportes oportunamente, y que, además, otorgaba facilidades para cumplir con esa obligación a valores prácticamente históricos, sin haber cumplido su cónyuge un tiempo de servicio efectivo mínimo -pues se desempeñó como diputado provincial por un período de 6 años sin haber hecho aportes oportunamente-, corresponde concluir en que la quita del 30% en el monto del haber pasivo no es violatoria de los arts. 14 bis, 16 y 17 de la Constitución Nacional.

16) Que, en efecto, mientras que para poder acceder al beneficio jubilatorio de excepción, la generalidad de los funcionarios y empleados públicos provinciales tienen que cumplir en forma efectiva servicios por un período bastante mayor y con aportes descontados de su remuneración mensual, la recurrente obtuvo tal beneficio sin que se cumplieran tales exigencias, lo que evidencia que tal reducción no sería arbitrariamente desproporcionada ni confiscatoria, particularmente si se tiene en cuenta que este Tribunal en reiteradas oportunidades -en épocas de estabilidad económica- ha aceptado ese porcentaje de reducción (Fallos: 305:2108 y 2126).

17) Que, finalmente, cabe destacar que la garantía consagrada en el art. 14 bis de la Carta Magna no especifica el procedimiento a seguir para el logro del objetivo propuesto en cuanto a la evolución del haber, dejando librado el punto al criterio legislativo. Y ello es así, toda vez que el contenido y alcance de esa garantía no son conceptos lineales y unívocos que dan lugar a una exégesis única, reglamentaria e inmodificable sino que, por el contrario, son susceptibles de ser moldeados y adaptados a la evolución que resulte de las concepciones políticas, jurídicas, sociales y económicas dominantes que imperan en la comunidad en un momento dado. De ahí que no resulta irrazonable ni violatorio del principio de igualdad jurídica que una legislación -en el caso provincial- tenga en miras garantizar el fondo común con que se paga a todos los beneficiarios de la caja provincial- en cuanto han prestado servicios y realizado los aportes exigidos por la ley- en desmedro de situaciones particulares como las acontecidas en el sub lite.

18) Que lo expuesto no importa expedirse acerca de la legitimación de la aplicación de la ley 5811 a quienes se encuentran en actividad, pues aparte de no ser una cuestión debatida en el sub lite, ello deberá ser previamente objeto de examen, discusión y resolución por la justicia provincial dentro de su ámbito propio.

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma el fallo apelado. Con costas en el orden causado en razón de la índole de la prestación reclamada. Agréguese la queja al principal, notifíquese y, oportunamente, remítase. ANTONIO BOGGIANO.

DISIDENCIA DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON EDUARDO MOLINE O'CONNOR Y DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI Y DON GUILLERMO A. F. LOPEZ

Considerando:

1º) Que a fin de que el organismo administrativo determinara el haber inicial de la pensión, la interesada optó por el cargo de diputado provincial que había desempeñado el causante (art. 1 de la ley 2687). Sobre esa base se le liquidó el 75% del 82% del sueldo que -por todo concepto- percibían los legisladores en ejercicio de sus funciones. La pertinente liquidación se efectuó considerando dos ítems del nomenclador: código 020, que constituía la dieta legislativa, y código 023, que correspondía a los gastos de representación (ambos de naturaleza remunerativa).

2º) Que, posteriormente, la ley 5811 que, entre otros temas, modificó el escalafón general de los empleados públicos, dispuso en su art. 27 que "la remuneración mensual de los legisladores de la provincia, se determinará del siguiente modo: el importe que resulte de aplicar el coeficiente noventa y cinco centésimos (0,95) sobre la remuneración que corresponda al gobernador". "Dicha remuneración se denomina asignación de la clase constituyendo el setenta por ciento (70%) dieta y el resto compensación funcional de las mayores erogaciones que origina el efectivo desempeño de la función, que revestirá el carácter de no remunerativo".

3º) Que a partir de la vigencia de dicha norma se suprimió el rubro 023, por lo que la retribución del legislador en actividad pasó a integrarse del siguiente modo: el 70% lo constituye la dieta y el restante 30% corresponde a la compensación funcional. El traslado de la nueva modalidad a las prestaciones previsionales tuvo como consecuencia que el 75 del 82% al que tenía derecho la actora, no fuese calculado sobre el 100% de los sueldos que perciben los activos, sino sobre el renglón denominado dieta, lo cual se traduce en una quita equivalente al 30% del total que se le abonaba.

4º) Que contra el pronunciamiento de la Sala Primera de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza que rechazó la demanda tendiente a que se declarara la inconstitucionalidad del art. 27 de la ley 5811, sobre la base de estimar que el monto de la reducción no resultaba confiscatorio en el caso, ya que no se había afectado el principio de proporcionalidad con los aportes ingresados por el causante a la caja provincial, ni el derecho adquirido a la prestación, la actora dedujo el recurso extraordinario cuya denegación motiva la presente queja.

5º) Que los planteos propuestos suscitan cuestión federal para habilitar la instancia extraordinaria, pues la apelante solicitó que se declarara la invalidez de la referida norma local por estimar que su contenido era contrario a expresas garantías consagradas en los arts. 14 bis, 17 y 18 de la Constitución Nacional y la decisión definitiva dictada por el superior tribunal de la causa ha sido favorable a la validez de la norma provincial (art. 14, inc. 2, de la ley 48).

6º) Que la actora sostiene que dicha decisión vulnera el principio de congruencia pues el a quo, después de estimar “notoriamente insuficientes” los argumentos expresados por la demandada para justificar la razonabilidad de la norma -en cuanto imputa un 30% de lo que perciben los legisladores en actividad a un rubro de carácter no remunerativo- justificó su aplicación al caso con fundamentos arbitrarios que lesionan derechos adquiridos que cuentan con protección constitucional.

7º) Que, en tal sentido, afirma el apelante que se incurrió en un grave error de juzgamiento al vincular el litigio a cuestiones atinentes a la movilidad de las prestaciones invocando la doctrina de este Tribunal, pues ese aspecto era ajeno a la concreta cuestión planteada; que se agravia también porque el fallo califica de insuficiente la contribución del causante a la formación del fondo de la caja provincial, dado que las cotizaciones realizadas cumplían con los requisitos legales exigidos para acceder a la prestación y habían ingresado en su totalidad en el organismo otorgante en razón del cargo efectuado por los períodos sin aportes y la posterior transferencia del capital y los intereses a la caja otorgante.

8º) Que, al respecto, cabe señalar que desde antiguo el Tribunal ha tenido que dirimir conflictos suscitados por rebajas a las prestaciones previsionales establecidas legalmente en algunos casos, o bien como resultado de modificaciones producidas en los sistemas de movilidad, circunstancias que dieron origen a la elaboración de su conocida doctrina sobre los derechos adquiridos y la distinción elaborada entre el status de jubilado y la cuantía de las prestaciones a las que se tiene derecho por invocación de las normas aplicables (Fallos: 170:12 y 173:5; entre otros).

9º) Que, por otra parte, la Corte destacó que no corresponde a los jueces juzgar sobre la oportunidad, conveniencia o eficacia de las medidas implementadas por los otros poderes del Estado en ejercicio de las funciones que les son propias, sino que su misión esencial es efectuar el control de compatibilidad de la ley o reglamento en juego con las garantías o derechos amparados por la Constitución Nacional. En situaciones de emergencia se admitió que los derechos patrimoniales pueden ser suspendidos o limitados de manera razonable, en aras del bien general de la comunidad, en tanto no se altere su sustancia (Fallos: 172:21; 204:195 y 359; 243:449 y S.779 XXVIII “Steiman, Santiago c/ Sarrible, Pedro José s/ consignación de alquileres” del 20 de agosto de 1996).

10) Que en el examen de los agravios planteados resulta conducente determinar si lo dispuesto por el art. 27 de la ley 5811, cuya aplicación condujo a suprimir del haber el rubro 023 correspondiente a los gastos de representación que le habían sido liquidados a la interesada desde la concesión de la prestación y durante un lapso prolongado, hiere o altera un aspecto sustancial del derecho que le asiste y lesiona su estado de pensionada, o bien se trata de una limitación justificada en razones superiores que no conlleva una quita confiscatoria ni afecta un derecho adquirido.

11) Que el Tribunal ha señalado que es preciso diferenciar entre el monto de las prestaciones, aspecto con relación al cual no existen derechos adquiridos, y los rubros que integran dicha prestación. Estos últimos son los elementos naturales que fijan el estado de pasividad

que no pueden ser alterados por una ley posterior sin vulnerar la integridad de los beneficios de la seguridad social, que se encuentran garantizados por el art. 14 bis de la Ley Fundamental (Fallos: 307:135, 1921, 1962, 2115; 308:188, 394, 2038; 313:914; 314:534 y 315:665).

12) Que, desde esa perspectiva, le asiste razón a la apelante en cuanto objeta la validez constitucional del art. 27 de la ley 5811, que ordenó la exclusión del rubro 023 correspondiente a los gastos de representación que le habían sido liquidados desde la concesión de la pensión y durante más de tres años, toda vez que el proceder adoptado infiere una lesión a un bien incorporado a su patrimonio, por lo que corresponde declarar procedentes los agravios que guardan nexo directo con las garantías superiores que se invocan como vulneradas.

13) Que no constituye óbice a lo expresado la ponderación del a quo respecto de la cuantía de los montos ingresados por el causante a la caja provincial, ya que tal limitación no cuenta con respaldo legal. En efecto, las prestaciones previsionales no están, en el sub judice, en relación económica con los aportes efectuados, pues rige el derecho de opción del beneficiario con arreglo a los requisitos de la legislación aplicable al caso, y el régimen de reciprocidad jubilatoria (decreto 9316/46, ratificado por la ley 12.921) para el cómputo de los servicios nacionales, provinciales y municipales, cuya finalidad es -precisamente resolver los problemas creados con referencia a servicios prestados en diferentes regímenes.

Por ello, y oído el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo fallo de acuerdo a lo expresado. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y remítase. EDUARDO MOLINE O'CONNOR - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - GUILLERMO A. F. LOPEZ.

### Topes máximos (19) - Inconstitucionalidad – Sentencia firme

---

*Actis Caporale, Loredano Luis Adolfo c/ INPS s/ Reajustes por Movilidad.  
19/08/1999 - Fallos: 323:4216*

---

### **Antecedentes:**

La Cámara Federal de la Seguridad Social declaró la inconstitucionalidad de los topes que establece el art. 55 (20) de la ley 18.037 en los casos en que su aplicación provocara una merma

---

(19) N. de S.: La Corte Suprema había analizado lo concerniente al tema de los topes máximos y su confiscatoriedad en Fallos: 320:2039 “Del Azar Suayar” (25/9/1997), donde convalidó el criterio de “Chocobar”, expresando: “*Que la remisión efectuada por la mayoría de esta Corte en la sentencia de fs. 57/57 vta. al precedente sentado en Fallos: 319:3241, importa haber convalidado la razonabilidad del sistema de topes máximos establecido por el art. 55 de la ley 18.037 en la medida en que su aplicación no implique una merma en el haber previsional que, por su magnitud, sea confiscatoria de conformidad con las pautas señaladas por este Tribunal en la jurisprudencia mencionada en aquel precedente, lo que supone necesariamente que han quedado a resguardo los derechos del jubilado en caso de comprobarse la existencia de aquella circunstancia fáctica al tiempo de ser practicada la liquidación de la sentencia.*”

(20) “El Poder Ejecutivo fijará, asimismo, el haber máximo de las jubilaciones a otorgarse de conformidad con la presente ley.”

de más del 15% respecto de los haberes calculados de acuerdo con el fallo de la anterior instancia. La ANSeS interpuso recurso extraordinario contra ese pronunciamiento que fue confirmado por la Corte Suprema.

### ***Algunas cuestiones analizadas:***

a) **Legitimidad de los topes máximos** (Considerando 3º)

b) **Topes, confiscatoriedad y sentencia firme** (Considerando 4º)



#### ***Estándar aplicado por la Corte:***

- La fijación de haberes máximos en materia de jubilaciones y pensiones ha sido legitimada desde que fueron instituidos por vía normativa, pues la previsibilidad de las erogaciones máximas constituye un valor inherente a la eficacia del sistema previsional instaurado (“Chocobar”).

- La sentencia que se encontraba firme había ordenado la recomposición del haber del jubilado y de ella resultaba comprobado el perjuicio concreto que ocasionó la aplicación de topes, en la medida que la merma del haber era confiscatoria.

### ***Texto del Fallo***

Buenos Aires, 19 de agosto de 1999.

**Vistos los autos: “Actis Caporale, Loredano Luis Adolfo c/ INPS - Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles s/ reajustes por movilidad”.**

Considerando:

1º) Que la Sala II de la ex Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social admitió el reclamo del jubilado dirigido a obtener la liberación de topes máximos previstos por el art. 55 de la ley 18.037 y declaró su inconstitucionalidad para el caso de que su aplicación provocara una merma superior al 15% respecto de los haberes calculados de acuerdo con el fallo que había dispuesto el reajuste del beneficio.

2º) Que contra esa decisión la ANSeS dedujo recurso extraordinario -que fue concedido- en el que objeta la declaración de invalidez de la norma citada pues, según sostiene, desde el 1º de abril de 1991 la aplicación de topes no produce confiscación alguna en las prestaciones, y los límites fijados por las resoluciones reglamentarias dictadas a partir de esa fecha, resguardan razonablemente las garantías de propiedad y de movilidad -arts. 17 y 14 bis de la Constitución Nacional- dado que la extensión del monto de los derechos jubilatorios se halla supeditada a razones de orden público y beneficio general, así como a las posibilidades financieras del sistema previsional.

3º) Que esta Corte ha reconocido la legitimidad del sistema de haberes máximos en materia de jubilaciones y pensiones desde que fueron instituidos por vía normativa, pero ha dejado a salvo la posibilidad de establecer soluciones adecuadas a las circunstancias de las respectivas causas, según lo ha señalado en el precedente “Chocobar, Sixto Celestino” (Fallos: 319:3241, considerando 50 del voto de los jueces Nazareno, Moliné O’Connor y López, considerando 22 del voto del juez Boggiano, considerando 30 del voto del juez Vázquez, considerando 65 del voto en disidencia de los jueces Belluscio, Petracchi y Bossert y considerando 24 del voto en disidencia del juez Fayt).

4º) Que en el caso la ANSeS ha practicado liquidación de la sentencia firme que había ordenado la recomposición del haber del jubilado. De ella resulta comprobado el perjuicio concreto que ocasionó la aplicación del sistema de topes durante los períodos a que se refieren los agravios del organismo previsional, en medida tal que la merma del haber resulta confiscatoria de acuerdo con la doctrina del Tribunal de Fallos: 292:312; 307:1985; 312:194, entre muchos otros, por lo que el fallo recurrido debe ser confirmado.

5º) Que los restantes planteos de la apelante resultan improcedentes pues las cuestiones a que se refiere fueron ajenas al tema debatido por las partes y a lo resuelto por el pronunciamiento apelado, aparte de que la competencia de la alzada en materia de reajuste había quedado habilitada para conocer sólo acerca de la validez del sistema de haberes máximos.

Por ello, el Tribunal resuelve: Confirmar la sentencia apelada. Notifíquese y devuélvase. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O’CONNOR - CARLOS S. FAYT - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

## Haber Inicial - Aclaratoria

---

*Baudou, Osvaldo Jorge c/ INPS – Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles s/ Reajustes por Movilidad. 31/08/1999 - Fallos: 325:2698*

---

## Antecedentes:

El actor planteó una aclaratoria porque si bien la Corte Suprema resolvió con remisión a “Chocobar” en materia de movilidad no se expidió en relación al cálculo del haber inicial, respecto al beneficio que fue adquirido luego del 31 de marzo de 1991 y antes de la entrada en vigencia de la ley 24.241 -Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones-. La Corte revocó la sentencia de Cámara en cuanto había dispuesto la actualización de salarios hasta el cese de servicios, ya que al ser posterior a marzo de 1991 sólo corresponde su cálculo hasta el 1º de abril de 1991 en virtud de lo dispuesto en la ley de convertibilidad.

### **Algunas cuestiones a resolver:**

a) **Determinación del haber inicial cuando el cese de servicios es posterior al 31 de marzo de 1991** (Considerandos 2º y 5º)

b) **Alcance del concepto integral del haber**



### **Estándar aplicado por la Corte:**

- Si el derecho al beneficio previsional fue adquirido después del 31/3/91 y antes de la entrada en vigencia de la ley 24.241, debe calcularse el valor de los salarios percibidos hasta la fecha de cese de servicios y también computarse remuneraciones posteriores a la vigencia de la ley 23.928.

- A los efectos de preservar la integridad del haber jubilatorio, de la que es parte esencial la fijación de su monto inicial, y de tal modo resguardar satisfactoriamente la garantía constitucional en juego, resulta razonable ordenar que en cómputo de los promedios de remuneraciones deberá aplicarse, a partir del 1º de abril de 1991, un incremento del 3,28% por cada año transcurrido hasta la fecha de adquisición del derecho al beneficio.

### **Texto del Fallo**

Buenos Aires, 31 de agosto de 1999.

**Visto las causas: “B.688.XXVIII “Baudou, Osvaldo Jorge c/ INPS-Caja Nac. de Prev. de La Industria, Comercio y Actividades Civiles” y otros.**

Considerando:

1º) Que corresponde hacer lugar al pedido de aclaratoria deducido por el actor, toda vez que el precedente al que remite el pronunciamiento del Tribunal, causa C.278. XXVIII “Chocobar, Sixto Celestino”, votos concurrentes de los jueces Nazareno, Moliné O’Connor, Boggiano, López y Vázquez, sentencia del 27 de diciembre de 1996, no resolvió de modo explícito sobre la determinación del haber inicial de la prestación jubilatoria por hallarse el tema, en esa causa, fuera del alcance temporal de los agravios del organismo previsional.

2º) Que la cuestión adquiere relevancia en el presente caso, ya que el derecho al beneficio previsional fue adquirido por el titular después del 31 de marzo de 1991 y antes de la entrada en vigor de la ley 24.241 por lo cual, para fijar su nivel inicial, debe calcularse el valor de los salarios percibidos hasta la fecha de cese de servicios y también computarse remuneraciones correspondientes a períodos posteriores a la vigencia de la ley 23.928.

3º) Que análogas consideraciones a aquellas que condujeron a la mayoría del Tribunal a señalar -en el precedente citado y en la causa A.51.XXX “Aguiar López, Eduardo”, fallada con fecha 10 de diciembre de 1997- que el art. 53 de la ley 18.037 había sido derogado por la ley de convertibilidad, llevan a idéntica conclusión sobre el mecanismo de actualización monetaria de los salarios utilizado por el art. 49 de aquel cuerpo normativo.

4º) Que por lo expuesto debe revocarse el pronunciamiento de la alzada en cuanto ordenó que en el nuevo cálculo del haber inicial los salarios deberán actualizarse, según el método que indicó, hasta la fecha de cese de servicios, ya que por aplicación de la ley 23.928 corresponde la actualización sólo hasta el 1º de abril de 1991.

5º) Que a los efectos de preservar la integridad del haber jubilatorio, de la que es parte esencial la fijación de su monto inicial, y de tal modo resguardar satisfactoriamente la garantía constitucional en juego, resulta razonable ordenar que en el cómputo de los promedios de remuneraciones deberá aplicarse, a partir del 1º de abril de 1991, un incremento del 3,28% por cada año transcurrido hasta la fecha de adquisición del derecho al beneficio, con la limitación que surge de la aplicación, en lo pertinente, del criterio fijado por la Corte en las causas V.30. XXII “Villanustre, Raul Félix; M.373.XXVI “Melo, Damián Nicolás” y L.3 y L.85.XXI “Llanos, Carmen”, falladas el 17 de diciembre de 1991, 25 de febrero de 1992 y 3 de marzo de 1992, respectivamente.

Por ello, el Tribunal por mayoría resuelve: aclarar los pronunciamientos con el alcance que surge de las consideraciones que anteceden. Notifíquese y devuélvase. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O’CONNOR - ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

---

Aplicación de la ley - Pauta de movilidad establecida en la ley 24.463 – Facultades del legislador – Extensión de pautas jurisprudenciales (“Chocobar”)

---

*Heit Rupp, Clementina c/ Administración Nacional de la Seguridad Social.*  
16/09/1999 - Fallos: 322:2226

---

### **Antecedentes:**

La Cámara Federal de la Seguridad Social aplicó la pauta establecida en el precedente “Chocobar”, tanto para las liquidaciones de haberes comprendidos entre el 1º de abril de 1991 y el 31 de marzo de 1995, como para las liquidaciones posteriores, período en que ya se encontraba en vigencia la ley 24.463, cuyo art. 7º ap. 2º le encomienda al legislador el mandato de determinar la movilidad anualmente en la ley de presupuesto. Como tal normativa no fue cumplida, la Alzada entendió que existía una situación similar a la del momento del dictado del precedente aplicado, y por esa razón es que extendió la pauta de “Chocobar” hasta el 31/5/1995. La ANSeS dedujo recurso extraordinario contra tal pronunciamiento, que fue revocado por la Corte.

### **Algunas cuestiones a resolver:**

- a) **Atribuciones del Poder Legislativo para reglamentar el art. 14 bis de la Constitución Nacional** (Considerando 5º de la mayoría)
- b) **Validez del sistema implementado por ley 24.463, en cuanto determina la movilidad en forma anual y en la ley de presupuesto** (Considerando 5º de la mayoría y 6º del voto)



### ***Estándar aplicado por la Corte:***

- El Congreso de la Nación cuenta con las atribuciones para reglamentar el alcance del art. 14 bis de la Constitución Nacional en lo referente a la manera de determinar el sistema de movilidad y en particular para establecer el modo de hacer efectivo ese derecho a partir de la reforma de la ley 24.463 -Solidaridad Previsional-.
- El sistema implementado por el legislador para determinar la movilidad -anualmente mediante la ley de presupuesto- goza de validez mientras no se demuestren agravios concretos que el sistema ocasione a los interesados

### ***Texto del Fallo***

Buenos Aires, 16 de septiembre de 1999.

**Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Heit Rupp, Clementina c/ Administración Nacional de la Seguridad Social”, para decidir sobre su procedencia.**

Considerando:

1º) Que contra el pronunciamiento de la Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social que, después de delimitar los diferentes períodos sujetos al reajuste solicitado por la jubilada, extendió la pauta de movilidad fijada por esta Corte en Fallos: 319:3241 -causa “Chocobar”- aun respecto de los haberes devengados a partir de la entrada en vigencia de la ley 24.463, la ANSeS dedujo el recurso extraordinario cuya denegación dio lugar a la presente queja.

2º) Que, a tal efecto, la alzada comenzó por señalar que desde el 1º de abril de 1995 regía el sistema de movilidad instituido en el art. 7º, inc. 2, de la ley mencionada, pero se apartó finalmente de dicho sistema por entender que a partir de aquella fecha subsistía “una situación análoga” a la examinada en el referido antecedente jurisprudencial, lo que condujo al tribunal a prolongar el método de ajuste establecido en dicha oportunidad, hasta que el Parlamento cumpliera “con el mandato autoasignado en el art. 7º apartado 2 de la ley 24.463...”

3º) Que la recurrente sostiene que lo resuelto se halla en pugna con los arts. 5º y 7º, inc. 2, de la ley 24.463, porque desconoce las facultades del Congreso de la Nación para fijar -en tiempos de estabilidad económica- la extensión de la movilidad de las jubilaciones según los recursos disponibles en las leyes de presupuesto, y que se aparta arbitrariamente de la jurisprudencia sentada respecto de esa cuestión in re: “Chocobar”, como también del criterio de realidad que debe tenerse en cuenta al evaluar las posibilidades financieras de los organismos previsionales para el pago de reajustes.

4º) Que dichos argumentos suscitan materia federal para habilitar la instancia extraordinaria, pues se halla en juego la inteligencia, el alcance y la aplicación de una norma de naturaleza federal -art. 7º, inc. 2, de la ley 24.463- y la sentencia recurrida ha sido contraria al derecho sustentado por la apelante en dicha disposición (art. 14, incs. 1 y 3, ley 48; Fallos: 319:2215 y 3241, y sus citas).

5º) Que en el referido caso “Chocobar” y en numerosas causas análogas resueltas posteriormente, esta Corte ha reafirmado las atribuciones con que cuenta el Congreso de la Nación

para reglamentar el art. 14 bis de la Constitución Nacional y, en particular, para establecer el modo de hacer efectivo ese derecho a partir de la vigencia de la ley 24.463, que remite a las disposiciones de la ley de presupuesto, por lo que ha rechazado los planteos de invalidez del citado art. 7º, inc. 2, basados en agravios conjeturales que no alcanzaban a demostrar el perjuicio concreto ocasionado por dicho sistema a los interesados.

Por ello, y oído el señor Procurador General de la Nación, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada con el alcance que surge de los considerandos que anteceden. Costas por su orden (art. 21 de la ley 24.463). Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - CARLOS S. FAYT (según su voto) - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

#### VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT

Considerando:

1º) Que contra el pronunciamiento de la Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social que, después de delimitar los diferentes períodos sujetos al reajuste solicitado por la jubilada, extendió la pauta de movilidad fijada por esta Corte en Fallos: 319:3241 -causa "Chocobar"- aun respecto de los haberes devengados a partir de la entrada en vigencia de la ley 24.463, la ANSeS dedujo el recurso extraordinario cuya denegación dio lugar a la presente queja.

2º) Que, a tal efecto, la alzada comenzó por señalar que desde el 1º de abril de 1995 regía el sistema de movilidad instituido en el art. 7º, inc. 2, de la ley mencionada, pero se apartó finalmente de dicho sistema por entender que a partir de aquella fecha subsistía "una situación análoga" a la examinada en el referido antecedente jurisprudencial, lo que condujo al tribunal a prolongar el método de ajuste establecido en dicha oportunidad, hasta que el Parlamento cumpliera "con el mandato autoasignado en el art. 7º apartado 2 de la ley 24.463...".

3º) Que la recurrente sostiene que lo resuelto se halla en pugna con los arts. 5º y 7º, inc. 2, de la ley 24.463, porque desconoce las facultades del Congreso de la Nación para fijar -en tiempos de estabilidad económica- la extensión de la movilidad de las jubilaciones según los recursos disponibles en las leyes de presupuesto, y que se aparta arbitrariamente de la jurisprudencia sentada respecto de esa cuestión in re: "Chocobar", como también del criterio de realidad que debe tenerse en cuenta al evaluar las posibilidades financieras de los organismos previsionales para el pago de reajustes.

4º) Que dichos argumentos suscitan materia federal para habilitar la instancia extraordinaria, pues se halla en juego la inteligencia, el alcance y la aplicación de una norma de naturaleza federal -art. 7º, inc. 2, de la ley 24.463- y la sentencia recurrida ha sido contraria al derecho sustentado por la apelante en dicha disposición (art. 14, incs. 1 y 3, ley 48; Fallos 319:2215 y 3241, y sus citas).

5º) Que en el referido caso "Chocobar" y en numerosas causas análogas resueltas posteriormente, esta Corte ha reafirmado las atribuciones con que cuenta el Congreso de la Nación para reglamentar el art. 14 bis de la Constitución Nacional y, en particular, para establecer el modo de hacer efectivo ese derecho a partir de la vigencia de la ley 24.463, que remite a las disposiciones de la ley de presupuesto, por lo que ha rechazado los planteos de invalidez del citado art. 7º, inc. 2, basados en agravios conjeturales que no alcanzaban a demostrar el perjuicio concreto ocasionado por dicho sistema a los interesados.

6º) Que este Tribunal ya ha señalado que la declaración de inconstitucionalidad no puede tener simplemente carácter consultivo, sino que el interesado debe sostener y demostrar que esa contradicción con la Ley Fundamental le produce un gravamen concreto y actual, extremos que no han quedado comprobados en autos, por lo que corresponde admitir los agravios deducidos en el remedio federal. Como se ha dicho, el restablecimiento de derechos de orden superior tendrá lugar, eventualmente, si se demuestra que la modalidad adoptada significa una abrasión al carácter sustitutivo de la prestación previsional (Fallos: 319:3241, disidencia del juez Fayt, considerando 26).

Por ello, y oído el señor Procurador General de la Nación, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada con el alcance que surge de los considerandos que anteceden. Costas por su orden (art. 21 de la ley 24.463). Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. CARLOS S. FAYT.

#### Determinación del haber inicial - Mecanismo a aplicar

---

*Villagra, María Teresa s/ Pensión - Reajuste. 14/10/1999 - Fallos: 322:2458 (21)*

---

#### **Antecedentes:**

La Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo declaró la inconstitucionalidad de los arts. 39 y 53 de la ley 18.037 -régimen general de jubilaciones y pensiones para trabajadores en relación de dependencia- en lo relativo al régimen de actualización de las remuneraciones computables para fijar el haber inicial y el reajuste de la pensión, a cuyo efecto dispuso una reliquidación en lo referente al inicio del beneficio de acuerdo a las variaciones registradas por los índices del salario del peón industrial de la Capital Federal elaborados por el INDEC, pauta que también aplicó para fijar la movilidad desde los dos años anteriores al reclamo administrativo y para los períodos posteriores al fallo, siempre que los haberes reajustados según el procedimiento de la sentencia arrojaran una diferencia superior al 10% con relación al utilizado por el organismo previsional. La actora interpuso recurso extraordinario que denegado dio origen a una queja con fundamento en que la alzada se apartó del sistema legal existente. La mayoría del Tribunal declaró inadmisibles el recurso, con arreglo a lo dispuesto en el art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

La disidencia de los jueces Belluscio, Petracchi y Bossert revocó la sentencia y para ello hizo hincapié en la necesidad de mantener la movilidad de las prestaciones, y la proporción entre el haber y la remuneración percibida al cese, garantía constitucional que debió preservarse frente a la falta de adecuación de la realidad a los mandatos que la ley 18.037 estipulaba -aplicación de coeficientes e índices de corrección relacionados con el nivel general de las

---

(21) *N. de S.* En igual sentido "Viturro, Jorge José" (21/6/2000), votos concurrentes de los jueces Nazareno, Moliné O'Connor, Boggiano, López y Vázquez. Fallos: 323:1753.

remuneraciones, que no receptaron adecuadamente las variaciones producidas-, mediante la utilización por parte de los tribunales inferiores de mecanismos de corrección pretoriana. Las nuevas condiciones legales, a partir de la ley de convertibilidad 23.928 y el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (ley 24.241), motivaron a la disidencia a revisar si los criterios utilizados por los tribunales seguían resultando válidos.

El juez Fayt analizó la validez del método de ajuste estipulado en el art. 7º, inc 2º de la ley 24.463 -de solidaridad previsional-, que envía a la ley de presupuesto, que anualmente debía efectuar el cálculo de movilidad a aplicar.

### ***Algunas cuestiones analizadas:***

- a) **Determinación del haber inicial en el sistema de la ley 18.037** (Considerandos 8º, 9º, 10, 17 y 22 de la disidencia de los jueces Belluscio, Petracchi y Bossert, Considerandos 17 y 22 de la disidencia del juez Fayt).
- b) **Efectos del cambio de régimen de los haberes previsionales dispuesto por ley 24.463. Períodos posteriores a su entrada en vigencia** (Considerandos 26 y 29 a 31 de la disidencia de los jueces Belluscio, Petracchi y Bossert, Considerandos 25, 26, 29 a 31 de la disidencia del juez Fayt).

### ***Texto del Fallo***

Buenos Aires, 14 de octubre de 1999.

**Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por Villagra, María Teresa en la causa Villagra, María Teresa s/ pensión – reajuste”, para decidir sobre su procedencia.**

Considerando:

1º) Que el recurso extraordinario, cuya denegación origina esta presentación directa, no justifica la apertura de la instancia del art. 14 de la ley 48 y, por ende, es inadmisibile con arreglo a lo dispuesto en el art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

2º) Que *obiter dicta* corresponde puntualizar que el agravio que, como de naturaleza federal, plantea la recurrente encuentra suficiente respuesta en el precedente de Fallos: 312:1153 (considerando 3º), en el cual esta Corte destacó que, por haberse obtenido el beneficio por el sistema de coeficientes de la ley 18.037, no es admisible la objeción fundada en la evolución de los sueldos de los activos para determinar la movilidad de las prestaciones.

3º) Que, con igual alcance, cabe subrayar que no obstan a la conclusión alcanzada en el considerando 1º los planteos introducidos por la ANSeS con apoyo en las disposiciones de la ley 24.463 que invoca, pues por haber sido sancionados dicho texto y la ley 23.928 con posterioridad al fallo recurrido y a la interposición del recurso extraordinario por parte de la beneficiaria, lo concerniente a la vigencia de lo resuelto por el tribunal a quo con respecto al procedimiento para llevar a cabo la movilidad del haber con posterioridad al 1º de abril de 1991 es susceptible de ser articulado por el organismo previsional ante el juez en que se debe ejecutar el pronunciamiento.

Por ello, oído el señor Procurador Fiscal, se declara inadmisibile el recurso de hecho. Notifíquese y, previa devolución de los autos principales, archívese. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - CARLOS S. FAYT (en disidencia) - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (en disidencia) - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (en disidencia) - ANTONIO BOGGIANO (según su voto) - GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT (en disidencia)- ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ (según su voto).

#### VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ANTONIO BOGGIANO

Considerando:

1º) Que el recurso extraordinario, cuya denegación origina esta presentación directa, no justifica la apertura de la instancia del art. 14 de la ley 48 y, por ende, es inadmisibile con arreglo a lo dispuesto en el art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

2º) Que corresponde puntualizar que el agravio que, como de naturaleza federal, plantea la recurrente encuentra suficiente respuesta en el precedente de Fallos: 312:1153 (considerando 3º), en el cual esta Corte destacó que, por haberse obtenido el beneficio por el sistema de coeficientes de la ley 18.037, no es admisible la objeción fundada en la evolución de los sueldos de los activos para determinar la movilidad de las prestaciones.

3º) Que, con similar alcance, cabe afirmar que no obstan a la inadmisibilidat del recurso señalada en el considerando 1º los planteos introducidos por la ANSeS con apoyo en las disposiciones de la ley 24.463 que invoca, pues lo resuelto por el tribunal a quo ha sido consentido por el organismo previsional y no puede ser modificado en perjuicio del recurrente, cuya situación se encuentra amparada por los efectos de la cosa juzgada y configura un derecho adquirido para la pensionada que no es susceptible de alteración ni aun por leyes de orden público, lo que ha de tenerse presente en la etapa procesal pertinente al cumplimiento de este fallo.

4º) Que, concordemente, tampoco empece a la conclusión alcanzada las objeciones relativas al sistema de movilidad de los haberes posteriores a la entrada en vigencia de la ley 24.463, de acuerdo al criterio sentado en los votos concurrentes de Fallos: 319:3241, a cuyos fundamentos y conclusiones cabe remitir -en lo pertinente- por razones de brevedad.

Por ello, oído el señor Procurador Fiscal, se declara inadmisibile el recurso de hecho. Notifíquese y, previa devolución de los autos principales, archívese. ANTONIO BOGGIANO.

#### VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ

Considerando:

1º) Que el recurso extraordinario, cuya denegación origina esta presentación directa, no justifica la apertura de la instancia del art. 14 de la ley 48 y, por ende, es inadmisibile con arreglo a lo dispuesto en el art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

2º) Que corresponde puntualizar que el agravio que, como de naturaleza federal, plantea la recurrente encuentra suficiente respuesta en el precedente de Fallos: 312:1153 (considerando 3º), en el cual esta Corte destacó que, por haberse obtenido el beneficio por el sistema de

coeficientes de la ley 18.037, no es admisible la objeción fundada en la evolución de los sueldos de los activos para determinar la movilidad de las prestaciones.

3º) Que, con igual alcance, cabe subrayar que no obstan a la conclusión alcanzada en el considerando 1º los planteos introducidos por la ANSeS con apoyo en las disposiciones de la ley 24.463 que invoca, pues por haber sido sancionados dicho texto y la ley 23.928 con posterioridad al fallo recurrido y a la interposición del recurso extraordinario por la parte beneficiaria, lo concerniente a la vigencia de lo resuelto por el tribunal a quo con respecto al procedimiento para llevar a cabo la movilidad del haber después del 1º de abril de 1991 es susceptible de ser articulado por el organismo previsional ante el juez en que se debe ejecutar el pronunciamiento, de conformidad con lo decidido por el Tribunal en Fallos: 319:3241, considerandos 29 del voto de la mayoría y 23 del voto concurrente del juez Vázquez.

Que esto es así habida cuenta de lo establecido por los arts. 8 y 13 de la ley 23.928 y sin que quepa entender que por ello se provoque afectación alguna de la cosa juzgada -cuya estabilidad no puede ser desconocida ni siquiera por normas de orden público, Fallos: 311:495-, pues en el caso no se trata de suprimir el derecho reconocido en la sentencia del a quo, sino de mantener su significación económica en términos acordes a un régimen jurídico que prohíbe la utilización de mecanismos de actualización monetaria o repotenciación de créditos dispuestos en sentencias judiciales.

Por ello, oído el señor Procurador Fiscal, se declara inadmisibile el recurso de hecho. Notifíquese y, previa devolución de los autos principales, archívese. ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

DISIDENCIA DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO, DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI Y DON GUSTAVO A. BOSSERT

Considerando:

1º) Que la Sala VII de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo declaró la inconstitucionalidad de los arts. 49 y 53 de la ley 18.037 en lo relativo al régimen de actualización de las remuneraciones computables para fijar el haber inicial y el reajuste de la pensión, a cuyo efecto dispuso una redeterminación del correspondiente al comienzo del beneficio de acuerdo a las variaciones registradas por los índices del salario del peón industrial de la Capital Federal elaborados por el INDEC, índice que también aplicó para fijar la movilidad desde los dos años anteriores al reclamo administrativo y para los períodos posteriores al fallo, siempre que los haberes reajustados según el procedimiento de la sentencia arrojaran una diferencia superior al 10% con relación al utilizado por el organismo previsional (fs. 95/95 vta. del expediente principal).

2º) Que el recurso extraordinario deducido por la actora -cuya desestimación dio origen a la presente queja- es procedente pues la Cámara ha declarado la invalidez de los arts. 49 y 53 de la ley 18.037 por considerarlos contrarios a la Constitución Nacional y la decisión ha sido adversa al derecho que el apelante ha sustentado en los arts. 14 bis y 17 de la norma superior, dado que para establecer el nuevo haber inicial y la movilidad jubilatoria el tribunal adoptó una pauta ajena al régimen legal que, por otra parte, no es idónea para reparar el agravio invocado y ha conducido a un resultado que desatiende la realidad económica y el carácter sustitutivo del salario que tiene la prestación previsional.

3º) Que la cuestión referente a la procedencia de tratar en la instancia del art. 14 de la ley 48 los agravios relativos al método de ajuste fijado por el a quo y a la incidencia de las disposiciones contenidas en la ley 24.463 sobre el tema de movilidad, es sustancialmente similar a la examinada y resuelta por el Tribunal en la causa “Chocobar” (Fallos: 319:3241) votos de los jueces Belluscio, Petracchi y Bossert, a cuyas consideraciones cabe remitir, en lo pertinente, por razón de brevedad.

4º) Que esta Corte ha señalado en dicho antecedente, además, los principios básicos a que se encuentra sometido el régimen de los haberes previsionales y su movilidad, destacando particularmente el de la razonable proporcionalidad que debe existir entre el haber de pasividad y el de actividad, habida cuenta de la naturaleza “sustitutiva” que cabe reconocer al primero respecto del segundo y los fines perseguidos por el ordenamiento jurídico respectivo, de modo tal que el conveniente nivel de la prestación jubilatoria se considera alcanzado cuando el pasivo conserve una situación patrimonial equivalente a la que hubiera tenido de continuar trabajando (Fallos: 255:306; 263:400; 265:256; 267:196; 279: 389; 300:84; 304:1796; 305:2126; 306:1694; 307:1729; 308: 1217; 311:530).

5º) Que el art. 14 bis de la Constitución Nacional consagra el derecho a obtener los beneficios de la seguridad social con carácter integral e irrenunciable y garantiza la movilidad de las jubilaciones y pensiones dejando abierta a una razonable reglamentación la forma de hacerla efectiva, motivo por el cual el Tribunal ha rechazado enfáticamente las disposiciones que establecían un congelamiento absoluto de las prestaciones por un término incierto (Fallos: 293:551; 295:674; 297:146) y las que pudieran alterar, modificar o herir de modo sustancial su contenido económico, aunque ha admitido paralelamente la validez de las leyes que introducían para el futuro quitas en los haberes por razones de interés general, siempre que dichas normas no fueran confiscatorias o arbitrariamente desproporcionadas (Fallos: 266:279; 306:1694; 308:885, 915, 1788 y 1848; 310:991 y 1955 y 2274; 311:515 y 1474; 312:1061 y 1987; 313:636).

6º) Que, precisamente, por estar en juego una disposición de carácter constitucional y con referencia concreta al deterioro de los haberes regidos por las normas aplicables al caso, la jurisprudencia ha aceptado -para supuestos concretos- que la aplicación del sistema de coeficientes previstos por los arts. 49 y 53 de la ley 18.037, llevaba a una solución contraria a dicho derecho y que el mecanismo subsidiario ideado por la Cámara respectiva, consistente en la utilización del índice de peón industrial en reemplazo de coeficientes desconocidos, insuficientes o tardíos, saneaba el deterioro derivado de una falencia en la ejecución de la norma cuya validez había sido reconocida en su origen y había devenido inconstitucional por su ineficacia posterior para hacer efectiva la aludida garantía de movilidad (Fallos: 308:1848; 310:2212; causa P.507.XXI “Podetti, María Dorila s/ jubilación” fallada el 10 de septiembre de 1991).

7º) Que las nuevas circunstancias fácticas y jurídicas existentes, particularmente a raíz de la sanción de la ley de convertibilidad -que veda expresamente la aplicación de mecanismos indexatorios desde su entrada en vigor (arts. 7, 8 y concs., ley 23.928)- y la publicación oficial de los índices a que se refieren los arts. 49 y 53 de la ley 18.037, hacen necesario verificar si el sistema ideado en la sentencia satisface el derecho reconocido por la norma superior durante el período en que se mantuvo vigente la ley 18.037 (art. 160, ley 24.241), habida cuenta de que la declaración de inconstitucionalidad formulada en el fallo y la sustitución de la pauta legal por el método establecido por el a quo, sólo pueden producir efectos en relación con el régimen jurídico que lo motivó.

8º) Que ello lleva a señalar que la ley 18.037, bajo la cual se otorgó la pensión, no garantizaba el contenido económico de la prestación según una relación de proporcionalidad directa

e individual con la remuneración percibida por el beneficiario o el causante al cesar en la actividad, de modo que resulta improcedente el agravio derivado de que el fallo no dispusiera el reajuste de haberes de acuerdo a los términos de esa comparación (Fallos: 312:1153), pero sus disposiciones no ofrecían dudas acerca de que la determinación inicial del monto del beneficio se hallaba vinculada con un promedio de salarios devengados durante un período determinado, cuyos valores debían ser actualizados de acuerdo a un sistema destinado a reflejar en el haber las variaciones producidas en las remuneraciones de la generalidad de los activos (art. 49), pauta que también fue adoptada por la ley para hacer efectiva la movilidad (art. 53).

9º) Que, en efecto, el art. 49 de ese texto legal establecía que los salarios del trabajador considerados a los fines previsionales serían actualizados por los “coeficientes” que, al 31 de diciembre de cada año, fijara la Secretaría de Seguridad Social “en función de las variaciones del nivel general de las remuneraciones”; dicha actualización respondía a la finalidad de impedir que la pérdida del valor adquisitivo del signo monetario se viera reflejada en el monto inicial de la prestación, objetivo que en este caso cobra relevancia desde que el beneficio fue determinado al año 1977 sobre la base de un promedio de sueldos devengados por el causante desde 1972 hasta 1976 (fs. 49/62 y 120).

10) Que el sistema de determinación del haber inicial pretendía “otorgar al trabajador algo más que una simple pensión a la vejez relacionando el haber de jubilación o pensión con las remuneraciones percibidas durante un determinado período de su vida activa” y garantizar el mantenimiento de un nivel “acorde con el que disfrutaba durante los últimos años de la relación laboral”. Ese mecanismo se completaba con un “índice de corrección” previsto por la ley 21.451 para subsanar ciertas distorsiones que había puesto de manifiesto la aplicación del régimen legal (conf. mensajes enviados al Poder Ejecutivo acompañando los proyectos de los años 1968 y 1976, respectivamente).

11) Que, por otro lado, el sistema del art. 53 de la ley 18.037 -t.o. 1976- buscaba resguardar el derecho a la movilidad en forma “permanente”, mediante reajustes periódicos del beneficio que debía disponer la autoridad administrativa en un porcentaje “equivalente” a las variaciones del nivel general de las remuneraciones, dentro de los sesenta días de producida una modificación mínima del 10% o de establecido un incremento general de las retribuciones, cualquiera fuere su porcentaje.

12) Que de ello se desprende que la información relativa a las modificaciones operadas en el nivel general de las remuneraciones constituía un requisito indispensable para practicar la determinación y movilidad de los haberes y, a ese fin, la ley 18.037 ordenaba realizar una “encuesta permanente” a cargo de la secretaría “ponderando las variaciones producidas en cada una de las actividades significativas, en relación al número de afiliados comprendidos en ellas” (art. 53), a la vez que disponía la publicación en el Boletín Oficial de los coeficientes e índices de corrección que se dictaran de acuerdo al procedimiento de los arts. 49 y 53.

13) Que, sin embargo, el mecanismo aplicado concretamente para determinar el haber inicial se apartó de la pauta fijada por la ley, pues los coeficientes e índices de corrección utilizados por la autoridad administrativa no reflejaron las oscilaciones producidas en el nivel general de las remuneraciones; y esta falta de adecuación a la norma vigente también se produjo al tiempo de practicarse los ajustes por movilidad, ya que los incrementos dispuestos en los haberes no resultaron equivalentes a aquellas variaciones.

14) Que esas circunstancias han quedado puestas en evidencia tanto por la sanción de diversas resoluciones administrativas que importaron una rectificación de oficio de coeficien-

tes anteriores que habían sido dictados sin ajustarse a la variación del nivel general de las remuneraciones (resoluciones 4/91 D.E. S.U.S.S, 28/92 S.S.S. especialmente arts. 2, 4, 8 y anexo; 37/92 S.S.S. y 33/92 M.T.S.S, entre otras), como por el conocimiento de los índices resultantes de la encuesta a que hace referencia el art. 53 de la ley 18.037 (véanse res. 249/91 M.T.S.S. y “Previsión Social”, revista del Sistema Único de la Seguridad Social, números 8 y 9, octubre-diciembre de 1992 y enero-marzo de 1993).

15) Que la insuficiencia de los instrumentos utilizados por el organismo previsional para calcular los haberes, cuyas consecuencias en este caso no fueron posteriormente corregidas por aplicación de las resoluciones mencionadas en el considerando que antecede (fs. 120/129, 133 y 147/154), y la falta de publicación de los resultados de la encuesta de remuneraciones al tiempo de decidir las causas, han conducido a los tribunales a sustituir los instrumentos previstos en los arts. 49 y 53 de la ley 18.037 por otros parámetros destinados a hacer efectivas las disposiciones legales y la garantía del art. 14 bis de la Constitución Nacional.

16) Que en la causa “Chocobar” ya mencionada, el tribunal señaló que la solución pretoriana arbitrada en las condiciones a que se ha hecho referencia, debía ser abandonada al presente desde que se contaba con los datos necesarios para resolver la cuestión dentro del marco legal aplicable (art. 53, ley 18.037), cuya vigencia no había quedado afectada por la ley de convertibilidad 23.928. Sin embargo, las particularidades procesales de ese caso imponían atenerse -con limitaciones- al índice utilizado por la Cámara (véanse especialmente considerandos 16 a 26 y 38 a 40 del fallo citado).

17) Que las circunstancias del sub examine hacen aplicables aquellos fundamentos para prescindir del método de reajuste propuesto por el a quo, conclusión que cabe hacer extensiva al utilizado en el fallo para determinar el haber inicial del beneficiario, pues resulta de toda necesidad que la evaluación de este tema se haga a la luz de las reglas legales vigentes al cese, actualizando los salarios tomados como base en función de las variaciones del nivel general de las remuneraciones (art. 49, ley 18.037 -t.o. 1976-), máxime cuando los coeficientes que había dictado la Secretaría de Seguridad Social fueron rectificadas por resultar inadecuados respecto de aquel índice (véase considerando 14) y la solución concuerda con el principio de ley aplicable para la determinación del haber, mantenido por el art. 3º, inc. 1, del decreto 525/95, que reglamenta la ley de solidaridad previsional.

18) Que, además, este Tribunal ha verificado que el uso de un sistema distinto del que prescribía el régimen legal aplicable posibilitó resultados notoriamente apartados de la realidad que se debía ponderar, pues el monto de la prestación así obtenida no saneaba en todos los casos el deterioro producido en el haber por aplicación de coeficientes administrativos defectuosos, supuesto que se ha comprobado también en esta causa (fs. 146/154), a la vez que, en otros, excedía en determinados períodos la remuneración que habría percibido el beneficiario de haber continuado en actividad, situación que ha debido ser atendida por la Corte dejando de lado o limitando la fórmula abstracta propuesta en el fallo (causas V.30.XXII “Villanustre, Raúl Félix”; M.373.XXI “Melo, Damián Nicolás”; L.3 y L.85.XXI “Llanos, Carmen”, falladas 17 de diciembre de 1991, 25 de febrero de 1992 y 3 de marzo de 1992, respectivamente).

19) Que el procedimiento que establecía la ley 18.037 para ajustar las prestaciones previsionales suponía una verificación permanente de la realidad salarial en una amplísima gama de trabajadores en todo el país, cuyos resultados debía reflejar la encuesta que servía de base para elaborar el índice del nivel general de las remuneraciones, circunstancia que pone de manifiesto la razonabilidad del sistema legal que, después de establecer un haber inicial actualizado de la jubilación o pensión, tenía en cuenta prácticamente la evolución de los in-

gresos en todo el país y prescindía de la evolución en concreto que hubiera podido tener cada rama de la actividad en particular.

20) Que mediante dicho modo de apreciar las variaciones de los sueldos de los trabajadores y de proyectarlas en materia jubilatoria, el legislador había respondido de manera plausible el mandato contenido en el art. 14 bis de la Constitución Nacional, pues a la par que respetaba el carácter sustitutivo de las prestaciones en esta materia, independizaba el salario de actividad de cada trabajador en particular como pauta necesaria o excluyente del reajuste de haberes, con lo cual lograba un sistema simplificado que no se desentendía de la realidad económica y permitía mantener una equilibrada adecuación entre los ingresos de los activos y pasivos.

21) Que es verdad que esta Corte ha tomado en consideración los salarios de actividad y los porcentajes legales para resolver acerca de ajustes de haberes cuando el mecanismo arbitrado por la alzada no saneaba la confiscatoriedad que producía en las prestaciones de jubilados y pensionados la adopción del índice del peón industrial, mas ello ha sido en razón de no contar con los datos exigidos por la pauta legal y ante la necesidad de dar remedio a los casos concretos que debía resolver, solución que no resulta al presente -frente al cambio de circunstancias- adecuada respuesta al problema planteado, sobre todo cuando la resolución del índice aplicable muestra una relación de proporcionalidad razonable y no se advierte menoscabo de índole constitucional que justifique invalidar la ley.

22) Que las consideraciones que anteceden y las demás expresadas en sentido concordante en la causa de referencia (“Chocobar”) permiten concluir que corresponde volver al sistema adoptado por la ley 18.037, según las variaciones registradas en el nivel general de las remuneraciones, para actualizar el promedio mensual de los salarios tomados como base para determinar el haber inicial del beneficio (arts. 49 y 52) y aplicar la movilidad correspondiente mientras se mantuvo la vigencia del art. 53 de esa disposición legal.

23) Que no constituye óbice para ello lo establecido por el art. 7º, inc. 1, de la ley de solidaridad respecto a la movilidad de las prestaciones aplicable a lapsos anteriores a su promulgación pues, sin perjuicio del alcance que ha asignado el Tribunal a esa disposición legal en el precedente citado y de que el índice de ajuste previsto en el inc. 1, apartado a, de la ley 24.463 coincide con el que prescribía el art. 53 de la ley 18.037, lo cierto es que el presente caso, además, se encuentra excluido de sus previsiones desde que el reajuste dispuesto por la Cámara ha quedado firme y consentido para el organismo previsional (fs. 103 y 112), que, inclusive, ha pagado las diferencias retroactivas y haberes mensuales posteriores de acuerdo al régimen de movilidad fijado por el a quo (fs. 120/129, 133, 147/154), de modo que en aquella medida constituye un derecho adquirido para la parte que se beneficia con el fallo, protegido por el art. 17 de la Constitución Nacional, y que no puede ser alterado por leyes posteriores.

24) Que, en tal sentido, la Corte Suprema ha destacado en forma reiterada que el respeto a la cosa juzgada es uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta nuestro régimen constitucional y no es susceptible de alteraciones ni aun por vía de la invocación de leyes de orden público, porque la estabilidad de las decisiones jurisdiccionales tiene igual carácter y constituye un presupuesto ineludible de la seguridad jurídica; la autoridad de la sentencia debe ser inviolable tanto con respecto a la determinación imperativa del derecho sobre el cual requirió pronunciamiento judicial, cuanto en orden a la eficacia ejecutiva de este último (Fallos: 184:137; 209:303 y 405; 235:171 y 512; 243:306 y 467; 259:289; 266:167; 271:388; 307:1289 y 1709; 311:495, 651 y 2058; 312:122).

25) Que al quedar resueltas las cuestiones suscitadas respecto de la determinación del haber inicial y la movilidad aplicable según las prescripciones de la ley 18.037, corresponde examinar la índole de los planteos relacionados con el cambio de régimen de los haberes previsionales dispuesto por la ley 24.463 para los períodos posteriores a su entrada en vigencia (B.O. 30/3/95, art. 7º, inc. 2, ley cit.), lapso a partir del cual no cabe extender los efectos del fallo referentes a un sistema de movilidad anterior.

26) Que sobre esta cuestión cabe reiterar que nuestra Ley Fundamental prevé expresamente que las jubilaciones y pensiones sean móviles, pero no preconiza un único sistema para hacer efectiva la previsión constitucional, dejando abierta su elección a la prudencia legislativa (Fallos: 293:551; 295:674 y 694; 300:194; 306:1694), por lo que las modificaciones de un sistema de movilidad por otro no contrarían, sin más, el art. 14 bis de la Constitución Nacional, siempre que los términos de la nueva reglamentación no importen una alteración del derecho reconocido en la norma superior ni produzca lesión sustancial al patrimonio de sus titulares (arts. 14 bis, 17 y 28 de la Constitución Nacional).

27) Que lo expresado se inscribe, además, dentro de las amplias atribuciones legislativas reconocidas por la Constitución Nacional, reformada en el año 1994, para dar satisfacción a los derechos humanos, desde que corresponde al Congreso Nacional la facultad de “legislar y promover medidas de acción positiva” que garanticen “el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos” por la Ley Fundamental y por los tratados internacionales vigentes sobre esa materia, y en particular respecto de los ancianos, entre otros sujetos amparados por la seguridad social (art. 75, inc. 23, Constitución Nacional).

28) Que, en esas condiciones, carecen de entidad para provocar un pronunciamiento en las presentes circunstancias las objeciones constitucionales formuladas contra la validez del art. 7º, inc. 2, de la ley 24.463, en cuanto establece que a partir de su vigencia “todas las prestaciones de los sistemas públicos de previsión tendrán la movilidad que determine la ley de presupuesto”, pues más allá de que no se presenta gravamen actual para el recurrente derivado de esa situación, lo atinente al método empleado en la sistematización de los derechos es materia propia del legislador.

29) Que, por otra parte, así como una nueva ley puede modificar las condiciones a que se encuentran sujetos los beneficios previsionales, de igual modo puede fijar pautas diferentes acerca de la forma de hacer efectiva la movilidad de las prestaciones, ya sea por vía de introducir reformas a la misma ley que los regula, o bien disponiendo en otra ley cómo habrá de concretarse el ejercicio del derecho, tal como sucede con la ley de solidaridad previsional en este aspecto, sin que la invocación de incertidumbre acerca del modo en que se concretará la movilidad en el futuro pueda justificar la pretensión de invalidar la disposición aludida, pues no es sobre bases conjeturales como debe sustentarse un planteo de índole constitucional.

30) Que el art. 7º, inc. 2, apartado segundo, de la referida ley dispone que en ningún caso la movilidad que establezca la ley de presupuesto “podrá consistir en una determinada proporción entre el haber de retiro y las remuneraciones de los activos”, norma que importa una directiva de futuro que se ha impuesto el legislador sobre el modo de reglar el derecho constitucional respectivo, pero no evidencia agravio alguno para el actor al tiempo de resolver el presente caso, más allá de que dicha pauta también era ajena al sistema de la ley 18.037, cuyo art. 53 preveía un régimen razonable que -como principio- daba adecuada satisfacción al carácter sustitutivo que tienen los haberes previsionales.

31) Que en tanto se respete la condición básica que importa dicho carácter sustitutivo, el hecho de que el legislador admita un criterio u otro para reglamentar el derecho a la movilidad no justifica que el Tribunal adopte al presente decisión sobre el punto, máxime cuando la referencia legal que aquí se cuestiona resulta una declaración que puede ser mantenida por las leyes posteriores o no serlo, de modo que deberá atenderse al futuro tratamiento legislativo para verificar si se ha ratificado el criterio enunciado y si se ha respetado la previsión constitucional en términos apropiados, pues sólo a partir de ese momento el actor podría deducir los reclamos a que se creyere con derecho.

32) Que, en suma, por no existir motivo válido para resolver la pretensión del apelante según otros parámetros que los establecidos por las leyes vigentes durante los lapsos a que se refiere el pedido de reajuste, la sola circunstancia de que el salario de actividad pudiera llevar a un resultado diferente no basta para soslayar la solución legal cuando no se verifica que la decisión final resulte confiscatoria o manifiestamente desproporcionada respecto de la prestación previsional (Fallos: 305:1428, 2083, 2108, 2126 y 2129; 306:1154; 308:394), por lo que corresponde acoger el recurso en la forma y con el alcance que resulta de las consideraciones precedentes.

33) Que en cuanto a los temas restantes a que se refieren el actor y el organismo previsional en sus presentaciones ante el Tribunal (fs. 76/80, 86/96, y 63/75 y 85, respectivamente), no corresponde pronunciamiento alguno pues no se hallan vinculados de manera concreta a lo que debe ser objeto de resolución en el caso y tratan aspectos ajenos a la materia del remedio federal.

Por ello, y oído el señor Procurador Fiscal, se declara procedente el recurso extraordinario y, en los términos del art. 16 de la ley 48, se revoca la sentencia apelada con el alcance indicado. Agréguese la queja al expediente principal. Notifíquese y devuélvase. AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - GUSTAVO A. BOSSERT.

#### DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT

Considerando:

1º) Que la Sala VII de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo declaró la invalidez constitucional de los arts. 49 y 53 de la ley 18.037 “en lo que se refiere a los métodos de actualización mediante índices de las remuneraciones computables para fijar el haber inicial y para el ajuste” del haber de pensión. A tales fines, ordenó que se redeterminara el haber del comienzo del beneficio de acuerdo a las variaciones registradas por los índices del salario del peón industrial de la Capital Federal elaborados por el INDEC, índice que también aplicó para fijar la movilidad desde los dos años anteriores al reclamo efectuado ante el órgano administrativo y para los períodos posteriores al fallo, siempre que los haberes reajustados según el procedimiento de la sentencia arrojara una diferencia superior al 10% con relación al utilizado por el organismo previsional. Contra dicho pronunciamiento, la actora dedujo la apelación federal, cuya denegación dio origen a la presente queja.

2º) Que en autos se ha suscitado una cuestión federal típica que determina la admisibilidad del recurso, pues la Cámara ha declarado la invalidez constitucional de los arts. 49 y 53 de la ley 18.037 y la decisión ha sido adversa al derecho que el apelante ha sustentado en los arts. 14 bis y 17 de la Constitución Nacional.

3º) Que, en lo relativo a la procedencia del recurso extraordinario, en punto a los agravios relativos al método de ajuste fijado por el a quo y a la incidencia de las disposiciones de la denominada “ley de solidaridad previsional” sobre el tema de movilidad, cabe remitir a las consideraciones pertinentes de la causa “Chocobar” (Fallos: 319: 3241), voto del juez Fayt.

4º) Que, al respecto, ha de precisarse que además de la declaración de invalidez constitucional efectuada en la mencionada causa, ha de ponderarse que los mecanismos de movilidad del art. 7, inc. 1º, de la ley 24.463 no son de aplicación en la especie. Ello es así, porque el reajuste dispuesto por la Cámara ha quedado firme y ha sido consentido por el organismo previsional, quien -según constancias de la causa- ha pagado las diferencias retroactivas y haberes mensuales posteriores según el método de movilidad establecido por la Cámara. Estas circunstancias tornan inalterable lo actuado, puesto que la cosa juzgada se encuentra íntimamente ligada a la seguridad jurídica, representa una exigencia vital del orden público, tiene jerarquía constitucional y es uno de los presupuestos del ordenamiento social, cuya ausencia o debilitamiento pondría en crisis la íntegra juridicidad del sistema (Fallos: 313:1297).

Por ello, el crédito reconocido por diferencias de haberes anteriores y posteriores al fallo mientras se mantuvo vigente el régimen legal que lo motivó, no es susceptible de alteración ni aun por vía de invocación de leyes de orden público, toda vez que la estabilidad de las sentencias, es también exigencia de orden público con jerarquía superior.

5º) Que, sentado ello, corresponde concluir que en autos se encuentra en debate el mecanismo de redeterminación del haber inicial y su posterior movilidad hasta el dictado de la ley de 24.463. Al respecto, postula la actora que “la remuneración actual para el cargo desempeñado”, resulta “el único parámetro en el caso para determinar la cuantía del haber realmente sustitutivo del sueldo” (fs. 109). Por otra parte, el sistema legal -arts. 49 y 53 de la ley 18.037- no pondera esa realidad concreta sino que establece a esos fines y -básicamente- el sistema del nivel general de las remuneraciones, mecanismo que la Cámara descartó con base constitucional para erigir uno pretoriano, que considera el denominado “índice del peón industrial”.

6º) Que, en primer término, cabe reiterar que por imperio de la Constitución Nacional, el sistema previsional en la República Argentina se cimenta sobre la protección estatal, la movilidad de las prestaciones y la tutela de los derechos adquiridos. Y no ha de presumirse que cláusula alguna de nuestra Constitución esté pensada para no tener efecto, “y es de toda evidencia que no puede ser de otro modo, ya que el sistema político adoptado y las garantías proclamadas en un estatuto, cuando no tienen práctica efectividad y realización ciertas, lejos de hacer la felicidad del pueblo, lo sumen en la desgracia y el oprobio” (Fallos: 261:103, disidencia del juez Boffi Boggero).

7º) Que si bien esta Corte ha considerado -a través de conocida jurisprudencia- que la jubilación constituye una consecuencia de la remuneración que percibía el beneficiario como contraprestación de su actividad laboral una vez cesada ésta, a la par que estableció que el “conveniente nivel” de la prestación jubilatoria se considera alcanzado cuando el pasivo conserve una situación patrimonial, “proporcionada” a la que hubiera tenido de seguir en actividad, lo cierto es que la aplicación concreta de los arts. 49 y 53 de la ley 18.037 no tradujo la consagración real y efectiva de los principios sentados por el Tribunal.

Antes bien, se ha podido comprobar que tanto la determinación del haber inicial como la modificación periódica del monto de las prestaciones previsionales -que se realizaba mediante la aplicación de coeficientes e índices de corrección relacionados con el nivel general de las remuneraciones, según lo establecido en las normas examinadas- no receptaron adecuadamente las variaciones producidas.

En efecto, los coeficientes de actualización establecidos desde 1977 fueron estimados por los tribunales de grado inferiores a los índices del salario del peón industrial y al del costo de vida, lo que determinó -de manera virtualmente constante- la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 49 y 53 de la ley 18.037 y la incorporación -como coeficiente de actualización- del índice de corrección del salario del peón industrial o un índice combinado del peón industrial y costo de vida.

Y esta Corte, en las causas “Valles, Eleuterio Santiago” (Fallos: 310:2212) y G.108 XXI “Gualdoni, Jorge Hambleto”, sentencia del 13 de abril de 1989, entre muchos otros, convalidó la instrumentación de pautas extrañas al criterio de la ley, destacando que “los cambios de circunstancias pueden hacer que la solución legal, correcta en su comienzo, se torne irrazonable”. Ponderó el Tribunal que el cumplimiento del mandato constitucional, si bien se dirige primordialmente al legislador, que es quien tiene la facultad de establecer criterios que se estimen adecuados a la realidad para determinar los haberes previsionales, “atañe también a los restantes poderes públicos, los que deberán dentro de la órbita de su competencia, hacer prevalecer el espíritu de los constituyentes, dentro del marco que exigen las diversas formas de justicia” (confr. considerando 6º del precedente “Valles”). En “Gualdoni”, si bien recreó esos mismos principios, advirtió que en el caso concreto, la fórmula pretoriana no cumplía su cometido, pues no saneaba el deterioro ocasionado en el haber jubilatorio: “en los hechos, el sistema que propone sigue viciado de confiscatoriedad” (confr. considerando 5º de “Gualdoni”).

Esto significa que el Tribunal, como guardián de la Constitución y por consiguiente del mandato que asegura “jubilaciones y pensiones móviles” indagó y resolvió las causas sometidas a su decisión considerando los diversos arbitrios que preservaran -en concreto- la efectiva consagración de tal garantía.

8º) Que un examen de ya antiguos precedentes pone de evidencia tal aserto. Así, en el caso “Ponzo” (Fallos: 255:306) del 13 de mayo de 1963, el Tribunal consideró que el criterio de movilidad establecido entonces por el art. 2º de la ley 14.499 imponía que las exigencias de una conveniente adaptación de la prestación jubilatoria debían considerarse cumplidas, en principio, cuando a través de su haber actualizado, el jubilado conservara una situación patrimonial proporcionada a la que correspondería de haber continuado en actividad (Fallos: 255:306). En la sentencia dictada el 17 de marzo de 1965, en la causa “Puchulú” (Fallos: 261:145) decidió, con arreglo a lo dispuesto en los arts. 2º de la ley 14.499 y 2º, inc. b, del decreto 11.732/60, que el reajuste del haber jubilatorio debía efectuarse sobre el sueldo actual y real del cargo que desempeñaba el afiliado, fijado por los convenios colectivos o por el presupuesto de la empresa. Resaltó el Tribunal que era el propósito de la ley colocar al jubilado en la posición más acorde con su última remuneración actualizada, como consecuencia del fenómeno inflacionario que padecía la República. En el caso “Alfieri” (Fallos: 268:52) del 14 de junio de 1967, reiteró esos principios, al señalar que la movilidad prevista para el beneficio estaba dada sobre la base de las modificaciones del sueldo asignado al cargo tenido en cuenta al otorgarse aquél.

En una etapa posterior, y llamado el Alto Tribunal a verificar la razonabilidad del sistema implementado por las leyes 18.037 y 18.038 en lo relativo a la movilidad de las prestaciones de pasiva, reconoció en la causa “Baldini” la validez de esas normas, en tanto autorizaban al Poder Ejecutivo a fijar el haber máximo de las jubilaciones a otorgarse y a limitar implícitamente las movilidades comprendidas en el art. 51, que integraban el concepto amplio del haber jubilatorio (Fallos: 292:312).

En los autos “Incarnato” (Fallos: 295:674) del 31 de agosto de 1976, resolvió que la sustitución del 82% del que gozaba el recurrente en virtud de la ley 14.473 por la que se jubiló,

por el sistema de reajuste mediante coeficientes previsto por la ley 18.037 no era inválida, en principio, como inconstitucional, pues si bien el art. 14 nuevo de la Ley Fundamental prescribe la movilidad de las prestaciones, no especifica, en cambio, el procedimiento que se deba seguir, dejando librado el punto al criterio legislativo. En la causa “Ibáñez” (Fallos: 307: 2376) del 10 de diciembre de 1985, estableció que cuando un precepto frustra o desvirtúa los propósitos de la misma ley en que se encuentra inserto, de modo tal que llega inclusive a ponerse en colisión con enunciados de jerarquía constitucional o su aplicación torna ilusorios derechos por éstos consagrados, le es lícito al juzgador apartarse de tal precepto y dejarlo de aplicar a fin de asegurar la primacía de la Ley Fundamental, como medio de afianzar la justicia que está encargado de administrar. Asimismo, señaló que la latitud de facultades que se ha reconocido al legislador para organizar los sistemas jubilatorios y establecer las condiciones con sujeción a las cuales se acuerdan los beneficios derivados de aquéllos, debía entenderse condicionada a que esas facultades se ejerciten dentro de límites razonables, o sea de modo que no hieran de manera sustancial los derechos emergentes de la seguridad social, acordados a las personas comprendidas en los regímenes previsionales. En la causa “Tallo” (Fallos: 308:615) del 22 de abril de 1986, reconoció que de las constancias de la causa surgía inequívocamente que el interesado tuvo razones valederas para impugnar los arts. 53 y 55 de la ley 18.037, en razón del menoscabo patrimonial sufrido en virtud de la aplicación de topes e índices que desconocían la realidad económica con la consiguiente pérdida de la naturaleza sustitutiva que deben conservar las prestaciones de pasividad.

9º) Que, sentado lo expuesto, puede concluirse que cuando la Corte convalidó arbitrios como los establecidos por el a quo, lo hizo en razón de no contar con los datos exigidos por la pauta legal o bien porque éstos no reflejaban una movilidad que asegurara una justa proporcionalidad, según los principios antes enunciados.

Y en el caso concreto, como se reiteró en el precedente registrado en Fallos: 312:1153, la ley 18.037 no contempló -ni en su texto original ni en sus sucesivas reformas- la evolución particularizada de los sueldos de los activos para determinar la movilidad de las prestaciones, por lo que han de descartarse los agravios que proponen una movilidad simétrica a la situación remuneratoria individual. No ha sido esa la voluntad legislativa, lo que queda en evidencia si se recuerda que si bien la ley 14.499 tomaba como base la variación de cada remuneración singular, la ley 18.037 buscó “la modificación del sistema de movilidad de los haberes de las prestaciones en función de coeficientes uniformes...establecer para todos los trabajadores en relación de dependencia un régimen común, equitativo y razonable, en reemplazo de las numerosas normas acumuladas a través de muchos años”; y al mismo tiempo, fijar “las bases para que el país cuente con un régimen jubilatorio perfectamente viable y dimensionado de acuerdo a sus posibilidades, que pueda contribuir al bienestar de la población... fundado en la solidaridad de los trabajadores en beneficio de la clase pasiva” (confr. nota que acompañó el proyecto de la ley 18.037).

10) Que, en consecuencia, y dado que las actuales circunstancias imponen revertir una vez más el sistema fijado por la Cámara, corresponde volver al sistema de los arts. 49 y 53 de la ley 18.037 hasta el dictado de la ley 24.463 -confr. “Chocobar”, ya citada, y con las prevenciones que surgen del considerando 19 de ese pronunciamiento, a cuyos fundamentos se remite en razón de brevedad-. En efecto, como quedó expresado en ese pleito, tanto la rectificación de oficio de coeficientes dictados con anterioridad, cuanto el conocimiento de los índices resultantes de la encuesta establecida por el art. 53 de la ley 18.037, no justifican al presente la solución pretoriana, que hoy se revela “como una siembra a campo abierto, con fundamento sólo aparente en el principio de razonabilidad”. La vigencia del sistema legal que se establece no ha quedado -según lo expresado, asimismo, en la mencionada causa- afectada por la ley de convertibilidad.

Debe destacarse que las circunstancias procesales que en ese expediente tornaron imposible la operatividad de los arts. 49 y 53 de la ley 18.037 no concurren en la especie, por lo que habrá de aplicarse derechamente el régimen concebido por el legislador en estas normas, tanto en lo que concierne a lo relativo al promedio mensual de los salarios tomados como base para determinar el haber inicial como en lo atinente a la movilidad del haber.

11) Que, con relación a los mecanismos de movilidad posteriores a la entrada en vigencia de la ley de solidaridad previsional, y a los demás aspectos sostenidos por el actor y por el ANSeS en sus presentaciones de fs. 76/80; 86/96, y 63/75 y 85, corresponde remitir a las consideraciones de la causa “Chocobar” citada, en razón de brevedad.

Por ello, y oído el señor Procurador Fiscal, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada con el alcance que surge de los considerandos precedentes. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y remítase. CARLOS S. FAYT.

---

### **Inconstitucionalidad art. 19 ley 24.463 (22) – Carácter de vinculante de la jurisprudencia de la Corte para tribunales inferiores**

---

*González, Herminia del Carmen c/ ANSeS s/ Rejustes por Movilidad.  
21/03/2000 - Fallos: 323:555 (23)*

---

### **Antecedentes:**

La Cámara Federal de la Seguridad Social (24) se apartó en autos del precedente “Chocobar” para calcular la movilidad, para lo que declaró inconstitucional el art. 19 de la ley 24.463 –que enfatiza sobre la obligatoriedad de las sentencias de la Corte Suprema-, y aplicó la pauta que establece el art. 53 de la ley 18.037. Asimismo, aplicó, para el período posterior a 1994, la pauta del art. 160 de la ley 24.241 –Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones-, mientras no se implementara el mandato del art. 7º, ap. 2º de la ley 24.463 –Ley de Solidaridad Previsional, el artículo refiere al método según el cual, el Congreso anualmente determinaría la movilidad

(22) *N. de S.*:

1) Sobre la constitucionalidad del art. 19 de la ley 24.463 la Sala II dijo: “Bajo un ropaje legal que abiertamente es atentatorio del imperativo constitucional de afianzar la justicia, se enmascara una disposición enderezada a cercenar el ejercicio regular de la jurisdicción, lo que equivale a la destrucción del control difuso de constitucionalidad que caracteriza a nuestro sistema para sustituirlo por uno que es propio de un sistema concentrado ajeno en cuanto a su génesis a nuestra filosofía constitucional”.

“La crítica constitucional al art. 19 de la ley 24.463 reposa en una causa que no se agota en el debate de si cabe atribuir obligatoriedad o no a la doctrina legal que en la materia haya fijado la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El reparo consiste en que esa norma afecta a los cimientos mismos del sistema de control de constitucionalidad de las leyes, cuyo presupuesto insoslayable es la supremacía constitucional. La norma es insanablemente nula. Nula por vicios de forma y materiales en la medida que un poder constituido asume impropriamente atributos del Poder Constituyente”.

“El vicio de forma estriba en que, dado nuestro orden jurídico, una disposición de tal índole solo es viable mediante la imposición constitucional, es decir propia del Poder Constituyente -como ocurriera en la experiencia constitucional habida en el año 1949-, razón por la cual el Congreso Nacional al sancionarla y el Poder Ejecutivo al promulgarla son incompetentes para establecerla”.

En cambio, la materialidad del vicio fluye en cuanto la finalidad de la medida implícitamente altera la trilogía que conforman los arts. 31, 30 y 116 de la Constitución Nacional”.

2) Sobre la litigiosidad del sistema previsional ver informe 3/01 de la CIDH adjunto en anexo.

(23) *N. de S.*: En igual sentido Fallos: 324:2360, “Arena, Alfredo” (9/8/2001).

(24) Ver supra nota.

mediante la ley de presupuesto-. La ANSeS y el Ministerio Público interpusieron recursos ordinarios ante dicha sentencia. La Corte Suprema revocó la sentencia y mandó aplicar lo establecido en “Chocobar”.

### ***Algunas cuestiones analizadas:***

- a) **Interpretación y alcances del art. 19, inc. 2º de la ley 24.463. Efectos vinculantes de los fallos de la Corte** (Considerandos 7º, 8º y 17)
- b) **Facultad de los tribunales inferiores de apartarse de los criterios existentes** (Considerandos 9º y 10)
- c) **Procedencia del planteo de Inconstitucionalidad del art. 19, inc. 2º de la ley 24.463** (Considerando 12)

### ***Estándar aplicado por la Corte:***

- El art. 19, segunda parte, de la ley 24.463 debe interpretarse en el sentido de que los jueces inferiores conservan la facultad de juicio que la Constitución Nacional les otorga, pudiendo apartarse de la jurisprudencia sentada por la Corte Suprema, siempre que razones novedosas y valederas lo funden.

- La libertad de juicio de los magistrados en ejercicio de sus funciones es tan incuestionable como la autoridad definitiva que tiene la interpretación de la Constitución Nacional por parte de la Corte Suprema, cuyo leal acatamiento es indispensable para la tranquilidad pública, la paz social y la estabilidad de las instituciones

- La inconstitucionalidad del art. 19, segunda parte, de la ley 24.463 no resulta justificada, si se basó en subjetividades impropias que no resultaban necesarias para la correcta solución del caso, ni contribuyen a una más eficaz y ponderada administración de justicia, por lo que hace ceder el efecto establecido en el artículo de referencia.

### ***Texto del Fallo***

Buenos Aires, 21 de marzo de 2000.

**Vistos los autos: “González, Herminia del Carmen c/ ANSeS s/ reajustes por movilidad”.**

Considerando:

1º) Que en oportunidad de resolver el reajuste de haberes solicitado por la jubilada, la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social decidió apartarse de la doctrina sentada por este

Tribunal *in re*: “Chocobar” (Fallos: 319:3241) y del efecto vinculante de la jurisprudencia de la Corte Suprema prescripto en el art. 19 de la ley 24.463, norma que declaró inconstitucional de oficio (fs. 156/195).

2º) Que, a tal efecto, consideró que debía establecer el alcance de la garantía de la movilidad a la luz de la Constitución Nacional y los tratados internacionales, y después de ponderar las opiniones de especialistas en economía que había requerido para mejor proveer (fs. 94/95, 105/129), concluyó que el mecanismo previsto en el art. 53 de la ley 18.037 no había sido derogado por la ley de convertibilidad y que no constituía ninguno de los supuestos de actualización de deudas prohibidos por la referida norma legal.

3º) Que, en consecuencia, dispuso realizar una nueva determinación del monto inicial del beneficio según las variaciones registradas en el índice del nivel general de las remuneraciones, método que también aplicó para calcular la movilidad hasta el 14 de julio de 1994, en que comenzó a regir el libro I de la ley 24.241, de creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

4º) Que a partir de esa última fecha y para los períodos posteriores al fallo, el a quo fijó la corrección de los haberes según el método previsto en el art. 160 de la ley 24.241, mientras no se implementara el mandato contenido en el art. 7º, apartado 2º, de la ley 24.463, que remite a las disposiciones sobre movilidad que establezcan anualmente las leyes de presupuesto. Contra ese pronunciamiento el Ministerio Público y la ANSeS dedujeron sendos recursos ordinarios de apelación, que fueron concedidos, fundados y resultan formalmente admisibles de acuerdo con lo dispuesto en el art. 19, primera parte, de esa última ley (fs. 197/200, 305, 317/333 y 355/394).

5º) Que la fiscalía se agravia de que la Cámara haya prescindido de aplicar el citado art. 19 -segunda parte- de la ley 24.463 mediante un ejercicio inadecuado del control de constitucionalidad, lo cual le ha provocado lesión del derecho de defensa en juicio y ha desconocido la finalidad perseguida por el legislador de lograr una interpretación uniforme de la ley previsional en resguardo de la garantía superior de igualdad. Dicho recurso ha sido mantenido por el señor Procurador Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (fs. 409/411).

6º) Que, por su lado, la ANSeS sostiene que la sentencia descalifica el derecho vigente sobre la base de consideraciones de naturaleza política, ajenas a la labor de los jueces, que es arbitraria la declaración de invalidez de la aludida norma legal y que el reajuste ordenado se aparta sin razones valederas de lo resuelto en el mencionado caso “Chocobar”, desatiende las facultades exclusivas del Congreso de la Nación para establecer la extensión de la movilidad y aplica preceptos legales derogados -arts. 53, ley 18.037 y 160, ley 24.241- sin evaluar la realidad económica imperante ni las posibilidades financieras de los organismos previsionales para el pago de haberes.

7º) Que el referido art. 19, segunda parte, de la ley 24.463, después de regular el recurso ordinario con relación a los pronunciamientos definitivos de la Cámara, establece que los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación serán de obligatorio seguimiento por los jueces inferiores en las causas análogas.

8º) Que aun frente a la inexistencia de una norma en tal sentido, este Tribunal ha señalado reiteradamente el deber que tienen las instancias ordinarias de conformar sus decisiones a las sentencias de la Corte dictadas en casos similares (Fallos: 307:1094; 312:2007; 316:221;

318:2060; 319:699; 321:2294), que se sustenta tanto en su carácter de intérprete supremo de la Constitución Nacional y de las leyes dictadas en su consecuencia, como en razones de celeridad y economía procesal que hacen conveniente evitar todo dispendio de actividad jurisdiccional (arg. Fallos: 25:364; 212:51 y 160; 256:208; 303:1769; 311:1644 y 2004; 318:2103; 320:1660; 321:3201 y sus citas).

9º) Que, empero, esa doctrina no ha importado privar a los magistrados de la facultad de apreciar con criterio propio las resoluciones del Tribunal y apartarse de ellas cuando mediaban motivos valederos para hacerlo, siempre que tal apartamiento hubiera sido debidamente fundado en razones novedosas y variadas (Fallos: 262:101; 302:748; 304:898 y 1459; 307:2124; 312:2007; 321:3201, entre otros); criterio que ha sido aplicado también con posterioridad a la entrada en vigor del mencionado art. 19, segunda parte, de la ley 24.463 (causa L.202.XXXIV "Luaces Lago, Antonio c/ ANSeS" del 16 de marzo de 1999).

10) Que la situación referida no aparece alterada por la sanción de dicha norma, que prescribe de modo explícito el efecto vinculante de los fallos de la Corte en casos análogos, pues es atribución de los jueces ordinarios de la causa ponderar los hechos, establecer el derecho aplicable y -en su caso- subsumir la solución del debate al precedente dictado en cuestiones similares. La libertad de juicio de los magistrados en el ejercicio de sus funciones es tan incuestionable como la autoridad definitiva que tiene la interpretación de la Constitución Nacional por parte de la Corte Suprema, cuyo leal acatamiento es indispensable para la tranquilidad pública, la paz social y la estabilidad de las instituciones (véanse Fallos: 212:51, 160 y 251; 321:2114).

11) Que en su decisión el a quo ha puesto de manifiesto subjetividades impropias que no resultaban necesarias para la correcta solución del caso, ni contribuyen ciertamente a una más eficaz y ponderada administración de justicia, salvadas las cuales, la sentencia apelada se apoya en consideraciones de hecho y prueba que, según la convicción de los jueces, excedían el marco de discusión del precedente invocado por la demandada (Fallos: 319:3241) y no habían sido examinados por el Tribunal al tiempo de resolverlo. Sin perjuicio de la revisión a que se hallan sujetos dichos fundamentos fácticos en esta instancia, lo cierto es que la discrepancia basada en la verificación de extremos que -a juicio de la alzada- distinguían este caso del antecedente "Chocobar", excluye desconocimiento deliberado de la autoridad de los fallos de la Corte Suprema y hace ceder el efecto establecido en el art. 19, segunda parte, de la ley 24.463.

12) Que, en consecuencia, no resulta justificada la declaración de inconstitucionalidad decidida por la Cámara, pues lo dispuesto en la mencionada norma legal no obsta al recto ejercicio de la libertad de juicio que es -en principio- propia de los jueces y en virtud de la cual pueden apartarse de la jurisprudencia de la Corte cuando introducen nuevos argumentos no considerados por ésta, por lo que lo decidido al respecto debe ser revocado.

13) Que en cuanto a los problemas de fondo que el caso suscita, resta señalar que los agravios de los apelantes acerca de la pauta de movilidad que corresponde reconocer desde el 1º de abril de 1991, encuentran adecuada respuesta en lo resuelto a partir del caso registrado en Fallos: 319:3241, mantenido en numerosas causas análogas resueltas hasta el presente, sin que las razones aducidas por la alzada tengan mérito para desvirtuar sus fundamentos o modificar sus conclusiones, a las que corresponde remitir -en lo pertinente- por razón de brevedad.

14) Que, en efecto, esta Corte ha sido suficientemente explícita con relación a las facultades con que cuenta el Congreso de la Nación para reglamentar la garantía del art. 14 bis de la Constitución Nacional y ha fijado la inteligencia que corresponde asignar a las leyes federales 23.928 y 24.463. No ha sido ajeno a la decisión el examen de los diversos factores sociales y económicos que proyectaban su incidencia sobre la materia, los que han sido sopesados puntualmente para preservar la efectiva operatividad de la cláusula de movilidad -desde la derogación del art. 53 de la ley 18.037 hasta que comenzó a regir el régimen contemplado en los arts. 32 y 160, párrafo 1º, de la ley 24.241- a la luz de las circunstancias históricas vinculadas con el debate y las normas incorporadas a la Ley Suprema en la reforma de 1994.

15) Que, por lo demás, en el caso “Heit Rupp” (Fallos: 322:2226), han sido reafirmadas las atribuciones con que cuenta el legislador para establecer el ajuste de los haberes a partir de la vigencia de la ley 24.463 -que remite a las disposiciones de la ley de presupuesto- y han sido rechazados los planteos de invalidez del art. 7º, inc. 2, de la referida ley basados en agravios conjeturales que no alcanzaban a demostrar el perjuicio concreto ocasionado por dicho sistema a los interesados.

16) Que es regla para el funcionamiento de la Corte Suprema que sus decisiones se adecuen a sus precedentes y es indudable la conveniencia de asegurar la estabilidad de su jurisprudencia en tanto no medien razones que hagan ineludible su modificación, al punto de que el Tribunal ha señalado que deben existir causas suficientemente graves para hacer inexcusable tal cambio de criterio (doctrina de Fallos: 183:409; 209:431 y sus citas; 322:608 -voto del juez Francisco De las Carreras- y 322:2052 -voto del juez Rodolfo Emilio Munné-).

17) Que, en suma, por no existir motivo válido que lleve a esta Corte al convencimiento de la necesidad de revisar la solución que ha sido aplicada a la generalidad de los casos previsionales resueltos, la pretensión de la jubilada debe ser decidida según los parámetros establecidos en la jurisprudencia a que se ha hecho referencia. En razón de la conclusión a la que se ha llegado, resulta inconducente pronunciarse acerca de la declaración de oficio de inconstitucionalidad del art. 19, segunda parte, de la ley 24.463, como asimismo sobre las demás cuestiones vinculadas con la condena de reajuste decidida por la alzada.

El juez Belluscio comparte la interpretación dada al referido art. 19, segunda parte, de la ley 24.463 y, en cuanto a la cuestión de fondo, se remite a su respectivo voto en disidencia en la causa “Chocobar”, sin perjuicio de señalar que los fundamentos de la Cámara son coincidentes -en lo sustancial- con lo expresado en dicha causa en lo referente a la vigencia de la ley 18.037 y al sistema de movilidad de las prestaciones en ella establecido (art. 53).

Por ello, el Tribunal resuelve: Declarar procedentes los recursos ordinarios, revocar la sentencia apelada en cuanto fue materia de agravios y ordenar el reajuste de haberes de la jubilada según el alcance fijado en el precedente “Chocobar” (Fallos: 319:3241). Notifíquese y devuélvase. - JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O’CONNOR - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

**Reajustes de las prestaciones previsionales - Régimen especial - Empleado de Lotería Nacional - Explotación de hipódromos - Privatización de la actividad**

*Cura, Julio c/ ANSeS s/ Reajustes por movilidad. 27/7/2002 - Fallos: 325:1619.*

 **Antecedentes:**

El actor prestó servicios dentro de la planta permanente de la Lotería de Beneficencia Nacional y Casinos, en la dependencia "Explotación de Hipódromos". La actividad que desempeñaba estaba incluida en el Escalafón para la Administración Pública Nacional por lo cual su haber inicial se estableció según lo normado por la ley 22.955 -régimen de jubilaciones y pensiones específico para el personal comprendido en el escalafón para el personal civil de la Administración Pública Nacional-. Con posterioridad se privatizó la explotación de los hipódromos y las remuneraciones se fijaron a través de un nuevo convenio colectivo en función de la actual organización empresarial.

El demandante solicitó el reajuste del haber según el régimen establecido en la mencionada ley 22.955 que fija el monto de la prestación en un 82% de la remuneración correspondiente al cargo que el trabajador ocupaba al momento del cese de la actividad.

La Cámara confirmó la resolución de la ANSeS que denegó el reajuste del haber en los términos solicitados por el actor y consideró improcedente recomponer el monto de la prestación, fundó su pronunciamiento en que al haberse privatizado la actividad desempeñada por el actor, el nuevo convenio colectivo que regía la actividad era inaplicable a quienes cesaron con anterioridad porque, de lo contrario, se estaría aceptando una novación en el status previsional.

Contra la resolución de la alzada el actor dedujo recurso ordinario de apelación, la Corte reconoció la admisibilidad y resolvió revocar la sentencia apelada por la omisión en el tratamiento adecuado de los planteos.

 **Algunas cuestiones planteadas:**

- a) Recomposición del haber frente a la privatización de la explotación de los hipódromos, equivalencia de categorías y aplicación de un nuevo convenio colectivo (considerandos 7º, 8º, 10 y 11).**



**Estándar aplicado por la Corte:**

- Corresponde revocar la sentencia que denegó el reajuste del haber jubilatorio en los términos de la ley 22.955 si la resolución administrativa y la sentencia no tuvieron en cuenta las constancias cuya verificación había sido ordenada por el organismo previsional a fin de obtener información idónea para resolver la pretensión, teniendo en cuenta la privatización de la actividad y la correlación de cargos, según el convenio colectivo anterior y el vigente al tiempo del reclamo.

## ***Texto del Fallo***

Buenos Aires, 27 de junio de 2002.

### **Vistos los autos: “Cura, Julio c/ ANSeS s/ reajustes por movilidad”.**

Considerando:

1º) Que contra el pronunciamiento de la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social que, al confirmar la resolución de la ANSeS 71.059/94, denegó el reajuste del haber jubilatorio en los términos de la ley 22.955 aplicable al cese de servicios, el actor dedujo recurso ordinario de apelación, que fue concedido y es formalmente admisible (art. 19 de la ley 24.463).

2º) Que sobre el particular, cabe señalar que el interesado pertenecía a la planta permanente de la Lotería de Beneficencia Nacional y Casinos y se había desempeñado en la dependencia “Explotación Hipódromos” como personal mensualizado durante 46 años, 3 meses y 17 días (fs. 12). Dicha actividad estaba incluida en el Escalafón para la Administración Pública Nacional aprobado por el decreto 1428/73, por lo que la prestación se determinó según lo establecido por el art. 4 de la citada ley 22.955, sin perjuicio de que el cálculo tal del monto de la jubilación comprendió “haberes conjuntos”, pues también se le computaron servicios como jornalizado por el régimen común de la ley 18.037.

3º) Que la alzada estimó improcedente recomponer el monto de la prestación a raíz de la diferencia operada respecto del sueldo de actividad, desde que al haberse privatizado las tareas vinculadas con la explotación de los hipódromos, las remuneraciones fijadas por un nuevo convenio colectivo en función de la organización empresarial, resultaban inaplicables a quienes habían cesado con anterioridad pues de lo contrario se estaría aceptando una novación del status previsional.

4º) Que en tal sentido, los jueces destacaron que la doctrina jurisprudencial sobre el punto había concluido que las modificaciones de un organismo administrativo no suponía un reescalafonamiento automático del personal, sino un cambio en las estructuras que requería una adaptación en la asignación de las distintas funciones, por lo que no correspondía otorgar reajustes sobre la base de lo que percibía quien en actividad desarrollaba las tareas del actor, pues se reconocería una categoría y retribución fijada en el ámbito del derecho privado a quien gozaba de una prestación obtenida en el régimen del derecho público y dentro de un escalafón administrativo que constituía el presupuesto básico para la aplicación de la ley 22.955.

5º) Que esta Corte comparte los argumentos de la sentencia en cuanto al enfoque objetivo del tema de fondo (Fallos: 290:138; 292:351; 305:868 y 307:1921); empero, la decisión debe ser revocada pues carece de fundamentos suficientes y se sustenta sólo en la voluntad de los jueces desde que omite el tratamiento adecuado de los planteos del peticionario y desatiende las concretas circunstancias de la causa que resultaban conducentes para arribar a una solución ajustada a lo prescripto por las disposiciones legales que rigen el caso.

6º) Que en efecto, en la certificación del cargo desempeñado al cese de servicios a fin de determinar el haber de la prestación en función del art. 5 de la Convención Colectiva de Trabajo N° 67/75 “E” y el art. 4 de la ley 22.955, consta que el actor pertenecía al agrupamiento encargado del mantenimiento y producción, en el tramo ejecución, con categoría 10 del Escalafón del Personal Civil de la Administración Pública Nacional establecido por decreto 1428/73, aspectos sobre cuya base se reconoció la jubilación ordinaria y se calculó el monto del haber de pasividad.

7º) Que a raíz del reclamo denunciando quitas ilegales en la prestación previsional, el ex Instituto Nacional de Previsión Social ordenó una verificación en el año 1993 para establecer la categoría y los sueldos del titular cuyos resultados obran agregados al expediente (fs. 50/51), como también se acompañó la información suministrada por el Hipódromo Argentino de Palermo a Lotería Nacional Sociedad del Estado (fs. 53) y de esta última dependencia a la Caja Nacional del Estado y Servicios Públicos (fs. 52 y 54), elementos que demuestran que, oportunamente, fueron fijadas las equivalencias entre los niveles actuales y las categorías del convenio anterior con el objeto de aplicar dichas escalas para establecer los haberes de los jubilados y pensionados de la ex Gerencia del Hipódromo Argentino.

8º) Que el informe del inspector encargado de la referida verificación dejó constancia de que, según los datos que surgían del legajo 1073 que conservaba la dependencia Lotería Nacional, la “categoría 10” que había alcanzado el actor durante su actividad laboral se correspondía en el nuevo escalafón vigente con la llamada “Maestranza B”, la que al mes de febrero de 1993, sumándole al sueldo básico los 46 años de antigüedad y los restantes adicionales, ascendía a \$ 839,40 (fs. 50/51 citadas).

9º) Que por lo tanto, no correspondía aplicar la escala de recategorización del personal ni los nuevos salarios acordados, pues como el propio texto del convenio especifica “...quedan expresamente excluidos de las nuevas pautas salariales aquellos trabajadores que, por cualquier causa, hayan egresado de la empresa con anterioridad [al 31 de diciembre de 1992]...”, aspecto que tiene su justificación en el hecho de que las normas modificadas contienen sustanciales diferencias con relación a las pautas para fijar las remuneraciones desde que deja sin efecto todos los adicionales contemplados por el convenio colectivo de trabajo n° 67/75 y adopta el principio de polivalencia y flexibilidad funcional para el logro de una mejor productividad (conf. fs. 57/58), pero nada obstaba a que la Administración Nacional de Previsión Social hiciera uso del cuadro de equivalencias confeccionado al efecto.

10) Que ni la resolución administrativa ni la sentencia recurrida hicieron hincapié en las referidas constancias a pesar de que, según se advierte, la verificación había sido ordenada por el organismo previsional con el propósito de obtener información idónea para resolver el pedido de reajuste del haber del actor en función del cuadro referido dictado con motivo de la privatización de la actividad discutida y que según los recibos acompañados el interesado percibió.

11) Que por lo tanto, corresponde ordenar que el organismo administrativo efectúe los cálculos que tengan en cuenta la correlación de cargos y apliquen el nuevo nivel de categorías dispuesto entre el convenio colectivo anterior y el vigente al tiempo del reclamo, a fin de no perjudicar los derechos previsionales del demandante.

Por ello, el Tribunal resuelve: Revocar la sentencia apelada y remitir las actuaciones a fin de que el organismo previsional efectúe una nueva liquidación considerando las equivalencias de categorías y las variaciones salariales desde el reclamo del actor, en función de la documentación obrante en la causa. Practíquese la comunicación al Procurador del Tesoro (art. 6º de la ley 25.344). Costas por su orden (art. 21 de la ley 24.463). Notifíquese y remítase. EDUARDO MOLINE O’CONNOR - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - ANTONIO BOGGIANO - GUSTAVO A. BOSSERT.

**Movilidad de las prestaciones previsionales - Régimen especial - Ley Aplicable - Ley de Convertibilidad**

*Cassella, Carolina c/ ANSeS s/ Reajustes varios. 24/4/2003 - Fallos: 326:1431 (25)*

 **Antecedentes:**

La actora solicitó la aplicación de la movilidad instituida por la ley especial 22.955 -régimen específico para el personal comprendido en el escalafón para el personal civil de la Administración pública nacional y para el personal civil de las Fuerzas Armadas- que establece la movilidad en un 82% de la remuneración correspondiente al cargo que se desempeñaba al momento del cese.

La Cámara, revocó el fallo de primera instancia que acogió la petición y consideró aplicable al caso la Ley de Convertibilidad 23.928 respecto del criterio por el que debía regir la movilidad.

Ambas partes dedujeron recursos ordinarios de apelación, la Corte revocó parcialmente la sentencia apelada.

 **Algunas cuestiones planteadas:**

- a) **Vigencia de la ley 22.955. Prestaciones otorgadas y movilidad originaria** (considerandos del 5º al 9º).
- b) **Alcance de los derechos adquiridos y modificación de la cuantía** (considerando 13).

 **Estándar aplicado por la Corte:**

- El estatuto especial por el que se obtuvo el beneficio fue derogado a partir del 31 de diciembre de 1991 pero los beneficiarios de las prestaciones ya otorgadas conservaron el derecho a la movilidad originaria con las restricciones dispuestas.

- Si bien el derecho a los beneficios previsionales una vez acordados integra el patrimonio de su titular y no puede ser desconocido por una ley posterior, el alcance de dicha protección no abarca en igual grado a la cuantía de los haberes, toda vez que pueden ser limitados en lo sucesivo en la medida en que intereses superiores así lo requieran y sólo cuando la resolución no resulte confiscatoria o arbitrariamente desproporcionada.

(25) Nota de Secretaría: en igual sentido "Brochetta, Rafael Anselmo c/ ANSeS s/ reajustes varios" sentencia del 08/11/2005, Fallos: 328:3975.

## ***Texto del Fallo***

Buenos Aires, 24 de abril de 2003.

### **Vistos los autos: “Cassella, Carolina c/ ANSeS s/ reajustes por movilidad”.**

Considerando:

1º) Que la Sala III de la Cámara Federal de la Seguridad Social, al hacer lugar parcialmente a la apelación de la demandada, revocó el fallo de primera instancia que había ordenado el reajuste de la jubilación con arreglo a lo dispuesto por la ley 22.955, pues consideró que a partir del 1º de abril de 1991 resultaba de aplicación al caso la ley 23.928, por lo que la movilidad debía ceñirse al criterio fijado por esta Corte en Fallos: 319:3241 y 322:2226. Contra ese pronunciamiento el actor y la ANSeS dedujeron sendos recursos ordinarios que fueron concedidos y son formalmente admisibles (art. 19 de la ley 24.463).

2º) Que la titular sostiene que la prohibición genérica de practicar ajustes por depreciación monetaria contenida en la ley 23.928, no alcanzó al régimen específico de movilidad establecido en la ley 22.955 vinculado con las retribuciones de los activos y que la ley 24.241, de creación del sistema integrado de jubilaciones y pensiones, también dejó subsistente el método establecido en aquel estatuto previsional (conf. art. 160, ley 24.241; decreto reglamentario 2433/93 y considerandos 31 y 32 del fallo recaído en la causa “Chocobar”, ya citado).

3º) Que además, en la eventualidad de que se considerara aplicable el art. 7º, inc. 2, de la ley 24.463, solicita que se aplique al período abarcado en dicha norma la misma pauta de reajuste adoptada por esta Corte al resolver la cuestión planteada en el último precedente mencionado (Fallos: 319:3241, considerando 48).

4º) Que la demandada aduce que la Cámara confirmó el plazo de cumplimiento de la condena sin haber considerado las posibilidades financieras del Estado y la suspensión de pagos dispuesta en el art. 22 de la ley de solidaridad previsional para el supuesto de agotamiento de las partidas presupuestarias. Asimismo, argumenta que no existe un derecho adquirido acerca del monto de las jubilaciones y que desde la vigencia de la ley 24.463 la movilidad debe atender a los recursos disponibles del sistema.

5º) Que el estatuto especial por el cual se jubiló la recurrente (fs. 20/23 y 25, de los expedientes administrativos agregados por cuerda), fue expresamente derogado a partir del 31 de diciembre de 1991 por el art. 11 de la ley 23.966 y no fue incluido entre los regímenes que la ley 24.019 dispuso restablecer; empero, los beneficiarios de las prestaciones ya otorgadas conservaron el derecho a la movilidad originaria, con la salvedad de que los haberes no podían superar por un plazo de cinco años el 70% de la remuneración asignada a la categoría, cargo o función que se tuvo en cuenta para determinar la jubilación o la pensión (conf. art. 4º, ley 24.019).

6º) Que esa solución fue mantenida cuando, dos años después, se instituyó el sistema integrado de jubilaciones y pensiones, toda vez que el art. 160 de la ley 24.241 antes de su derogación por el art. 11, inc. 1º, de la ley 24.463 establecía que los beneficios otorgados por leyes anteriores basadas en una fórmula de movilidad distinta a la del régimen general, debían continuar siendo reajustados de acuerdo con esas disposiciones específicas. Además, el decreto reglamentario 2433/93 recalca la subsistencia de diversas normas especiales, entre las que se encontraba el método de ajuste de la referida ley 22.955.

7º) Que lo expresado pone en evidencia el error en que ha incurrido el a quo al fijar el alcance de la movilidad reclamada. De la convergencia de criterios expresada en Fallos: 319:3241

citado por la Cámara y en numerosos precedentes análogos, resulta que a partir del 1º de abril de 1991 perdieron virtualidad las fórmulas de ajuste de haberes comprendidas en las leyes 18.037 y 18.038, mas no las reguladas por legislaciones específicas que como las que amparaban la situación de la titular habían quedado al margen del régimen general de jubilaciones y pensiones y de la derogación ordenada por la ley 23.928.

8º) Que de la doctrina sentada en dichos antecedentes resulta también que lo prescripto en el art. 7º, ap. 1º, inc. b, de la ley de solidaridad previsional respecto de los haberes posteriores al 1º de abril de 1991, debía ser interpretado de modo concorde con la derogación establecida en el régimen de convertibilidad, que cabe reiterar en este caso no alcanzó a los estatutos especiales que contenían cláusulas de movilidad diferentes a las comprendidas en las referidas leyes 18.037 y 18.038, porque remitían a la retribución de la categoría en actividad con la cual se había obtenido la jubilación o la pensión.

9º) Que en tal situación, ante la falta de un método plausible y a los efectos de preservar satisfactoriamente el derecho constitucional vulnerado, esta Corte fijó la pauta de movilidad aplicable a los beneficiarios del régimen general que habían quedado de hecho sujetos a un congelamiento de haberes durante el lapso que medió desde el 1º de abril de 1991 hasta la entrada en vigencia de la ley 24.241 (26). Es indebida la extensión de ese criterio a supuestos que, por hallarse definidos en otro régimen legal, debían permanecer a resguardo de aquella circunstancia durante el período aludido.

10) Que en consecuencia, el mecanismo establecido por el a quo para liquidar los haberes a partir de la entrada en vigor de la ley de convertibilidad hasta la sanción de la ley 24.463, tradujo una comprensión inadecuada de la jurisprudencia en que pretendió sustentar su resolución y se apartó del régimen especial que regulaba el modo de determinar el reajuste por el lapso en cuestión, según lo indicado en los considerandos 5º y 6º de esta sentencia.

11) Que a partir del 30 de marzo de 1995, la movilidad de la prestación de la interesada quedó comprendida en las disposiciones de la ley 24.463, que remiten sobre el tema a lo que establezcan las leyes de presupuesto (conf. arts. 7º, inc. 2, y 11, inc. 1, del cuerpo normativo citado), por lo que la resolución de la alzada, en este aspecto, se adecuó a lo prescripto en la norma legal mencionada y al criterio sentado en Fallos: 322:2226 (27), al que corresponde atenerse.

12) Que ello es así pues al no regir en la actualidad la ley 22.955 derogada por la ley 23.966 ni el criterio que fijaba el art. 160 de la ley 24.241 para adecuar en el tiempo las prestaciones otorgadas por ese estatuto, es de incumbencia del Congreso de la Nación reglamentar el art. 14 bis de la Constitución Nacional y establecer el modo de hacer efectivo ese derecho a partir de la vigencia de la ley 24.463, sin que pueda invocarse un derecho adquirido a que el haber

---

(26) Nota de Secretaría: Este fue el criterio sostenido por la Corte en el precedente "Chobobar" donde estableció que correspondía declarar la invalidez constitucional del art. 7º ap. 1º, inc. b de la ley 24.463 y ordenar que por el período transcurrido desde el 1º de abril de 1991 hasta el 31 de marzo de 1994, debía ser aplicada, por cada año, una movilidad del 3,28% por ser esta variación de igual extensión cuantitativa que la experimentada por el aporte medio previsional obligatorio (AMPO), estimado por las resoluciones de la Secretaría de Seguridad Social n° 9/94, 26/94 y 171/94, que abarcaban el lapso transcurrido desde que entró en vigencia el sistema de la ley 24.241, hasta que entró en vigor el régimen instituido por el artículo 7º, inciso 2º, de la ley 24.46.

(27) Nota de Secretaría: en este precedente la Corte estableció que debe revocarse la sentencia que extendió la pauta de movilidad fijada en la causa "Chocobar" aún respecto de los haberes devengados a partir de la entrada en vigencia de la ley 24.463, pues el Congreso cuenta con atribuciones para reglamentar el art. 14 bis de la Constitución Nacional y, en particular, para establecer el modo de hacer efectivo ese derecho a partir de la vigencia de la ley 24.463 ley de presupuesto -por lo que deben rechazarse los planteos de invalidez del art. 7º, inc. 2º de la mencionada norma, si están basados en agravios conjeturales que no alcanzan a demostrar-.

siga siendo determinado para el futuro por las mismas reglas vigentes al tiempo del cese en la actividad (Fallos: 308:885;311:1213; 320:2825 y sus citas).

13) Que esta Corte ha sentado la doctrina de que si bien el derecho a los beneficios previsionales una vez acordados integra el patrimonio de su titular y no puede ser desconocido por una ley posterior, el alcance de dicha protección no abarca en igual grado a la cuantía de los haberes, toda vez que pueden ser limitados en lo sucesivo en la medida en que intereses superiores así lo requieran y sólo cuando la resolución no resulte confiscatoria o arbitrariamente desproporcionada (Fallos: 300:616; 303:1155; 312:194; 319:3241; 320:2825; 324:1177). En el sub lite es aplicable dicha doctrina, pues no se ha demostrado el perjuicio concreto que ocasiona al interesado el sistema que pretende desplazar.

14) Que por lo demás, sentado el alcance de la procedencia del reclamo sobre el fondo de la cuestión, los agravios de la ANSeS vinculados con el plazo y las modalidades de cumplimiento de la sentencia encuentran adecuada respuesta en lo resuelto por esta Corte en la causa “Perletto” (Fallos 325:98), a cuyos fundamentos y conclusiones cabe remitir, en lo pertinente, por razón de brevedad. Sin perjuicio de ello, debe señalarse que en razón de la avanzada edad de la jubilada, resultan de aplicación las normas vigentes sobre cobro preferente.

Por ello, se declaran procedentes los recursos ordinarios, se revoca parcialmente la sentencia apelada y se establece el derecho de la jubilada a mantener la movilidad regulada en la ley 22.955 desde el 1º de abril de 1991 hasta la entrada en vigencia de la ley 24.463, con los alcances fijados en los considerandos que anteceden. A partir del 30 de marzo de 1995, son de aplicación las disposiciones del art. 7º, inc. 2º, de la última norma citada. En lo que respecta al plazo de cumplimiento, se confirma el fallo apelado con el alcance fijado en los considerandos de la causa “Perletto”, mencionada. Costas por su orden (art. 21 de la ley 24.463). Notifíquese y devuélvase. - JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O’CONNOR - GUILLERMO A. F. LOPEZ - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ - JUAN CARLOS MAQUEDA.

**Movilidad de las prestaciones previsionales – Períodos de ajuste – Prescripción liberatoria – Aplicación de oficio – Constitucionalidad de la ley 21.864**

*Domínguez, Amparo Carmen c/ ANSeS s/ Reajustes por movilidad.*  
24/4/2003 - Fallos: 326:1436 (28).

### **Antecedentes:**

La actora reclamó el reajuste de haber previsional, el juez de primera instancia decretó de oficio la prescripción de ciertos períodos y declaró la inconstitucionalidad de los arts. 1º, 2º y 3º de la ley 21.864 que impiden la actualización monetaria del crédito reclamado. La Cámara confirmó parcialmente el pronunciamiento y revocó la declaración de inconstitucionalidad, contra dicha sentencia la recurrente interpuso recurso ordinario de apelación.

(28) Nota de Secretaría: en igual sentido “Fontoura, Ana María c/ ANSeS s/ reapertura del procedimiento administrativo.” Sentencia del 25/10/2005, Fallos 328:3837.

La Corte Suprema hizo lugar al reclamo, desestimó la prescripción y declaró la inconstitucionalidad de los arts. 1º, 2º y 3º de la ley 21.864.

### ***Algunas cuestiones planteadas:***

- a) **Facultad de los jueces** (considerando 7º).
- b) **Aplicación de oficio de la prescripción liberatoria art. 3964 Cód. Civ.** (considerando 3º).
- c) **Constitucionalidad de la ley 21.864** (considerando 9º).

### ***Estándar aplicado por la Corte:***

- Los jueces de la seguridad social cumplen una función revisora de las resoluciones que deciden los planteos sometidos a la administración
- El a quo está impedido de aplicar la prescripción liberatoria de oficio toda vez que ello implicaría un apartamiento de la relación procesal pues ni la actora ni su contraria han aludido a esa cuestión en sus respectivos escritos de demanda y contestación, por lo que no había integrado la relación procesal ni tampoco fue opuesta oportunamente por el organismo en sede judicial.
- Son inconstitucionales los arts. 1º, 2º, y 3º de la ley 21.864 en cuanto vedan la actualización monetaria de los beneficios reclamados ya que, en materia previsional, debe estarse a la sustancia de la pretensión y su finalidad última que es la recomposición del haber salarial a fin de proteger su movilidad, integridad e irrenunciabilidad según lo establece el art.14 bis de la CN.

### ***Texto del Fallo***

Buenos Aires, 24 de abril de 2003.

**Vistos los autos: “Domínguez, Amparo Carmen c/ ANSeS s/ reajustes por movilidad”.**

Considerando:

1º) Que contra el pronunciamiento de la Sala III de la Cámara Federal de la Seguridad Social que confirmó el fallo de la instancia anterior que había declarado prescriptos los períodos de reajustes jubilatorios anteriores al 26 de agosto de 1992 y revocó la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 1, 2 y 3 de la ley 21.864, la parte actora interpuso recurso ordinario de apelación, que fue concedido y resulta admisible (art. 19 de la ley 24.463).

2º) Que el planteo de la actora que cuestiona la validez constitucional de la ley 23.928 en razón de que su aplicación con posterioridad al 1º de abril de 1991 afecta la movilidad de los

haberes previsionales establecida por la ley 18.037, se presenta como el fruto de una reflexión tardía que impide su tratamiento en esta instancia, pues el tema fue resuelto por el juez de grado y la parte no cuestionó la solución adoptada al apelar ante la alzada.

3º) Que, en cambio, le asiste razón a la recurrente al sostener que el a quo está impedido de aplicar la prescripción liberatoria de oficio (art. 3964 del Código Civil), toda vez que ello implicaría un apartamiento de la relación procesal pues ni la actora ni su contraria han aludido a esa cuestión en sus respectivos escritos de demanda y contestación, por lo que no había integrado la relación procesal ni tampoco fue opuesta oportunamente por el organismo en sede judicial (art. 3962 del código citado).

4º) Que por otro lado, los precedentes del Tribunal que admitieron que era tempestiva la defensa de prescripción invocada en la resolución de la administración que decidía sobre los derechos del peticionario, tenía claro sustento en el carácter de la intervención de aquella y en el trámite judicial posterior al administrativo, que sólo preveía un recurso de revisión ante la alzada (ley 23.473); empero, la ley 24.463 ha establecido un cambio sustancial en el procedimiento al prever que las resoluciones de la ANSeS podrán ser impugnadas “mediante demanda de conocimiento pleno, que tramitará por las reglas del proceso sumario previsto en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación,” con las modificaciones que la ley establece, y que el organismo previsional “actuará como parte demandada”.

5º) Que la diversidad de regímenes que resulta de la comparación entre el recurso de la ley 23.473 y el juicio sumario a que alude el art. 15 de la ley 24.463, regido por las reglas del Código Procesal referido, pone de manifiesto una separación más nítida entre los intereses de la administración y los de quienes persiguen el reconocimiento de beneficios previsionales, al punto de que salvo modificación expresa rigen plenamente los principios y reglas procesales previstas por la ley como garantía del debido proceso y del adecuado ejercicio del derecho de defensa.

6º) Que ello es así pues la administración no declara por sí misma la prescripción de la acción en cuanto al crédito, sino que son los jueces los que deben decidir esa cuestión con arreglo a las pautas procesales que regulan el tema, atendiendo a la regla sustancial que establece el Código Civil en su art. 3962, según la cual “la prescripción debe oponerse al contestar la demanda o en la primera presentación en el juicio que haga quien intente oponerla”.

7º) Que la jurisdicción de los tribunales de la seguridad social, que se ejerce en casos como el presente mediante un juicio contradictorio sujeto a las reglas indicadas, no deja de ser revisora de las resoluciones que deciden sobre los planteos sometidos a la administración; sin embargo, impugnados sus actos por los interesados ante los jueces competentes (art. 15, ley 24.463), le corresponde a aquella ejercer en plenitud su derecho mediante la invocación oportuna de las defensas que tuviere en tiempo y forma, ya que de lo contrario se hallaría en una situación de desigualdad en perjuicio de su contraparte.

8º) Que, por lo tanto, no puede mantenerse al presente el criterio que aceptaba la validez de la excepción de prescripción opuesta en la resolución administrativa, habida cuenta de que el cambio en la regulación legal impone tratar a la demandada como una parte más, sin otros derechos que los que resultan de la propia ley, por lo que corresponde en el caso modificar la solución de la alzada y tener por no opuesta en tiempo y forma la defensa en examen.

9º) Que por último, en cuanto al restante agravio vinculado con la invalidez de la ley 21.864, cabe señalar que en materia previsional ha de estarse a la sustancia de la pretensión y a su fina-

lidad última, es decir, a la adecuada recomposición de las sumas que reconoce la sentencia a fin de mantener la movilidad de las prestaciones, su integridad e irrenunciabilidad (art. 14 bis de la Constitución Nacional), por lo que procede declarar para el caso la inconstitucionalidad de los arts. 1º, 2º y 3º de la ley 21.864 (Fallos:303:645; 304:1069; 313:545, 560, O.67.XIX. “Orallo, Claudio s/jubilación”, fallada el 24 de febrero de 1983, entre otros) y revocar lo decidido por laalzada.

Por ello, el Tribunal resuelve: Declarar procedente el recurso ordinario interpuesto, declarar la inconstitucionalidad de los arts. 1º, 2º y 3º de la ley 21.864, ordenar a la demandada el pago de las sumas que resulten devengadas desde la fecha de otorgamiento del beneficio (1º de enero de 1985) y revocar la sentencia apelada en cuanto fue materia de agravios. Costas por su orden (art. 21 de la ley 24.463). Notifíquese y devuélvase. - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - CARLOS S. FAYT - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - GUILLERMO A. F. LOPEZ - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ - JUAN CARLOS MAQUEDA.

#### **Autónomos – Cálculo del haber inicial. Cómputo de años aportados**

---

*Makler, Simón c/ ANSeS s/ Inconstitucionalidad Ley 24.463. 20/05/2003*  
*(Publicado en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar)) (29)*

---

#### **Antecedentes:**

La Cámara ordenó un nuevo cálculo del haber inicial del jubilado -sobre la base de los últimos quince años de aportes-, delimitó los períodos sujetos a reajustes y fijó las pautas de movilidad aplicables a cada uno de ellos. Contra tal pronunciamiento el actor dedujo recurso ordinario de apelación, agravándose del límite de quince años, argumentando que de tal modo se excluyen del cálculo extensos períodos anteriores durante los cuales aportó a categorías superiores y se obtiene un promedio que no refleja adecuadamente el esfuerzo contributivo realizado, razón por la que solicitó se ordene que en el cómputo previsto se tomen en consideración la totalidad de los aportes autónomos realizados, solución que se adecua a las previsiones de la ley 18.038.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró procedente el recurso y revocó la sentencia apelada, admitiendo tomar en cuenta la totalidad de los años aportados como autónomo para calcular el haber inicial. El doctor Belluscio se remitió a su disidencia parcial en el precedente “González” (Fallos:323:555), en el que a su vez remitió al precedente “Chocobar” (Fallos:319:3241), coincidiendo con los fundamentos invocados por el Tribunal de Alzada en lo referente a la vigencia de la ley 18.037 -régimen previsional para el personal en relación de dependencia- y el sistema de movilidad de las prestaciones en ella establecido (art. 53).

---

(29) En igual sentido: “Badaracco, Zulema c/ANSES” B.739.XXXVII” (20/5/2003); “Arregui, Aldo José c/ANSeS” (6/7/2003); “Neuberger, Erico c/ANSeS” (30/09/2008); “Carnevale, Humberto V. c/ ANSeS” (3/2/2009).

## ***Algunas cuestiones a resolver:***

### **a) Modo de computar los aportes a la categoría de Autónomos, a fin de calcular el haber inicial (Considerando 3º)**



#### ***Estándar aplicado por la Corte:***

A los fines de calcular el haber inicial debe tomarse en cuenta la totalidad de los años aportados como autónomo y no fijar un límite en los últimos quince años -cantidad que debía luego multiplicarse por el haber mínimo vigente al tiempo de obtenerse el beneficio-, pues de tal modo se excluyen del cálculo extensos períodos anteriores durante los cuales se aportó a categorías superiores, obteniéndose un promedio que no refleja adecuadamente el esfuerzo contributivo realizado. Tal solución se ajusta a las previsiones de la ley 18.038.

## ***Texto del Fallo***

Buenos Aires, 20 de mayo de 2003

### **Vistos los autos: “Makler, Simón c/ ANSeS s/ inconstitucionalidad ley 24.463”.**

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social que ordenó un nuevo cálculo del haber inicial del jubilado, delimitó los períodos sujetos a reajustes y fijó las pautas de movilidad aplicables a cada uno de ellos, el actor, la demandada y la señora fiscal general ante la Cámara dedujeron sendos recursos ordinarios de apelación, que fueron concedidos y son admisibles (art. 19, ley 24.463).

2º) Que respecto del nivel inicial de la prestación, el a quo ordenó que se determine el promedio, expresado en haberes mínimos y fracción, por el que efectivamente aportó el titular durante los últimos quince años de cotizaciones, cantidad que debía luego multiplicarse por el haber mínimo vigente al tiempo de obtenerse el beneficio.

3º) Que son procedentes los agravios que el actor dirige contra el referido límite de quince años, pues de tal modo se excluyen del cálculo extensos períodos anteriores durante los cuales aportó a categorías superiores y se obtiene un promedio que no refleja adecuadamente el esfuerzo contributivo realizado, por lo que corresponde ordenar que en el cómputo previsto se tomen en consideración la totalidad de los aportes autónomos realizados, solución que se adecua a las previsiones de la ley 18.038.

4º) Que las cuestiones propuestas por la ANSeS y por el Ministerio Público resultan sustancialmente análogas a las examinadas y resueltas por mayoría del Tribunal en el precedente publicado en Fallos: 323:555 (“González”), a cuyas consideraciones cabe remitir por razón de brevedad.

El juez Belluscio se remite a su disidencia parcial en el citado precedente.

Por ello, el Tribunal resuelve por mayoría: Declarar procedentes los recursos ordinarios de apelación deducidos y revocar la sentencia apelada con el alcance que surge de los considerandos de la presente. Costas por su orden (art. 21, ley 24.463). Notifíquese y devuélvase - JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - AUGUSTO CÉSAR BELLUSCIO - GUILLERMO A. F. LÓPEZ - ADOLFO ROBERTO VÁZQUEZ - JUAN CARLOS MAQUEDA.

---

Reajuste del haber jubilatorio - Movilidad - Topes máximos - Confiscatoriedad

---

*Tudor, Enrique José c/ ANSeS. 19/8/2004 - Fallos: 327:3251*

---

### ***Antecedentes:***

La ANSeS al calcular el haber que corresponda conforme la sentencia dictada por la Corte Suprema lo fijó en un monto que fue impugnado por la actora mediante la interposición de una acción de amparo por considerarlo confiscatorio.

### ***Algunas cuestiones planteadas:***

- a) **Efectos de los pronunciamientos firmes y la determinación del haber** (considerando 6º).
- b) **Oportunidad para comprobar la confiscatoriedad del tope aplicado en el caso** (considerandos 8º y 9º)
- c) **Confiscatoriedad del tope aplicado** (considerando 10).

### ***Estándar aplicado por la Corte:***

- Las decisiones apeladas han privado de efectos a lo oportunamente resuelto sobre el haber jubilatorio y tornado ineficaces los trámites cumplidos, ya que la pretensión rechazada tendía esencialmente a evitar que las autoridades administrativas desconocieran los pronunciamientos que habían declarado el derecho a que la prestación no sufriera desfases que alteraran su contenido económico.

- El haber calculado según la sentencia dictada sobre el fondo (\$ 13.588) pone de manifiesto la confiscatoriedad del tope aplicado por la ANSeS (\$ 3100) debido a la merma en la prestación, circunstancia fáctica comprobable al producirse la liquidación conforme doctrina de la Corte.

## ***Texto del Fallo***

Buenos Aires, 19 de agosto de 2004.

### **Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Tudor, Enrique José c/ ANSeS” para decidir sobre su procedencia.**

Considerando:

1º) Que el 23 de diciembre de 1997 la Corte revocó parcialmente una sentencia dictada por la Sala III de la ex Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social que había dispuesto el reajuste del haber jubilatorio del titular, por aplicación del criterio fijado en el precedente publicado en Fallos: 319:3241 (“Chocobar”). Rechazó además un pedido de aclaratoria y revocatoria formulado por el actor con sustento en elementos de juicio acompañados sólo en esa instancia (fs. 37 del expediente principal).

2º) Que el Tribunal señaló que la decisión adoptada importaba “... haber convalidado la razonabilidad del sistema de topes máximos establecido por el art. 55 de la ley 18.037...”, en la medida en que su aplicación no implicara una merma en la prestación que, por su magnitud, fuera confiscatoria de conformidad con las pautas señaladas en la jurisprudencia mencionada en el precedente, a la vez que advirtió que la solución “... supone necesariamente que han quedado a resguardo los derechos del jubilado en caso de comprobarse la existencia de aquella circunstancia fáctica al tiempo de ser practicada la liquidación de la sentencia”.

3º) Que al calcular el nuevo haber que debía surgir de las sentencias comentadas, la ANSeS fijó su monto en la suma de \$ 3100 y rechazó las impugnaciones formuladas por el interesado contra esa cuenta con el argumento de que no podía establecer una pauta de confiscatoriedad aplicable en el caso, pues ella debía ser dispuesta por los tribunales (dictamen G.A.J. 13.027 y resolución 558/99, obrantes a fs. 3/8 del expediente principal).

4º) Que el jubilado interpuso una acción de amparo contra dicha decisión, que fue rechazada por el juez de primera instancia porque en el caso no se había declarado la inconstitucionalidad del art. 55 de la ley 18.037, ni comprobado la confiscación atribuida a la norma impugnada, al margen de que también consideró que los fundamentos dados por la Corte -al rechazar la revocatoria- de ningún modo constituían una venia, autorización u orden para actuar en sentido contrario al dispuesto por la ley.

5º) Que sobre tal base el magistrado concluyó que la acción intentada era inapropiada, pues no existían actos de la ANSeS posteriores a la sentencia de tercera instancia que resultaran manifiestamente arbitrarios o ilegales, criterio que fue confirmado por la Sala III de la Cámara Federal de la Seguridad Social que, al adherir al dictamen del señor Fiscal General, admitió igualmente que la existencia de vías más idóneas excluía la admisibilidad del amparo, según las disposiciones del art. 2º, inc. a, de la ley 16.986. Contra esta sentencia se interpuso el recurso extraordinario cuya denegación dio origen a la presente queja.

6º) Que son procedentes los agravios del actor referentes a que los fundamentos de orden formal de las decisiones apeladas han privado de efectos a lo oportunamente resuelto sobre su haber jubilatorio y tornado ineficaces los trámites cumplidos, ya que la pretensión rechazada tendía esencialmente a evitar que las autoridades administrativas desconocieran los pronun-

ciamientos que habían declarado el derecho a que su prestación no sufriera desfases que alteraran su contenido económico.

7º) Que desde esa perspectiva, puede válidamente prescindirse del nomen juris utilizado y encauzarse la demanda por la vía de la ejecución forzosa (art. 499 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y doctrina de Fallos: 316:3209 “Basualdo” y 320:1617 “García Santillán”), por lo que corresponde revocar las sentencias apeladas y conceder al recurrente un plazo razonable para que adecue su presentación.

8º) Que sin perjuicio de lo expresado y habida cuenta de que se ha debatido el alcance de lo que el Tribunal resolvió en la causa respecto de los haberes máximos, cabe puntualizar que le asiste razón al apelante cuando señala que no resulta necesario un juicio de conocimiento ni abrir una nueva etapa probatoria para esclarecer la cuestión, ya que al dejar a salvo sus derechos la Corte señaló la oportunidad y el modo en que podía comprobarse la confiscación alegada por la parte.

9º) Que ello es así pues la solución adoptada se basó en las circunstancias de naturaleza procesal explicadas en el citado caso “Chocobar” -falta de prueba en la instancia oportuna acerca de la aplicación del tope y su incidencia en el haber, máxime frente a la modificación de las pautas de movilidad-, por lo cual resultaba apropiado diferir el examen del tema para la etapa de ejecución, pues sólo a partir de ese momento se podía tener precisión respecto de la cuantía y razonabilidad de la quita.

10) Que el haber calculado según las sentencias dictadas sobre el fondo, que asciende a la suma de \$ 13.588 de acuerdo con lo señalado en el dictamen producido por la Gerencia de Asuntos Jurídicos de la ANSeS número 13.027, pone de manifiesto que el tope de \$ 3.100 aplicado resulta confiscatorio, de acuerdo con las pautas fijadas en el precedente publicado en Fallos: 323:4216 (“Actis Caporale”) (30).

Por ello, con el alcance indicado, se declara procedente el recurso extraordinario, se dejan sin efecto las sentencias de fs. 95/97 y 115 de las actuaciones principales, se declara la inconstitucionalidad de los arts. 55 de la ley 18.037 y 9º de la ley 24.463 y se concede a la parte actora un plazo de diez días para que encauce su demanda por la vía de la ejecución de sentencia. Agréguese la queja al principal. Con costas - ENRIQUE S. PETRACCHI - AUGUSTO C. BELLUSCIO. - CARLOS S. FAYT - ANTONIO BOGGIANO - ADOLFO R. VÁZQUEZ - JUAN C. MAQUEDA - E. RAUL ZAFFARONI - ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO (31).

---

(30) Nota de Secretaría: en tal precedente la Corte sostuvo si bien corresponde reconocer la legitimidad del sistema de haberes máximos en materia de jubilaciones y pensiones desde que fueron instituidos por vía normativa, ello no impide dejar a salvo la posibilidad de establecer soluciones adecuadas a las circunstancias de las respectivas causas, lo que autoriza a confirmar el decisorio de la Cámara de la Seguridad Social que declaró la inconstitucionalidad de tales topes tras advertir que su aplicación provocaba una merma confiscatoria -en el caso superior al 15%- del haber que le hubiera correspondido percibir al afiliado de no haber sido alcanzado por el régimen de topes máximos.

(31) Nota de Secretaría: el peticionante acudió ante la Comisión Interamericana donde denunció un retraso de más de dos años desde que se dictó sentencia definitiva en 1997 hasta su ejecución en 1999; como así también que la sentencia se ejecutó inadecuadamente y por ello, demandó de nuevo para obtener el pago total de lo señalado en la misma sin haber obtenido aún una decisión definitiva. Ver informe 03/01 de la Comisión Interamericana anexo en la página 149.

**Haber previsional - Intereses - Ley de convertibilidad**


---

*Spitale, Josefa Elida c/ ANSeS s/ Impugnación de Resolución Administrativa. 14/9/2004 - Fallos 327:2731 (32).*

---

** Antecedentes:**

La Sala III de la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social remitiendo al dictamen del Ministerio Público revocó el fallo de primera instancia e hizo lugar al reclamo de intereses formulado por la actora, en atención a la naturaleza alimentaria de la prestación en juego y la demora en la tramitación del expediente. La ANSeS dedujo recurso ordinario de apelación que fue concedido por la Cámara. La Corte declaró procedente el recurso y confirmó la sentencia.

** Algunas cuestiones planteadas:**

- a) **Procedencia de los intereses y la Ley de Convertibilidad -23.928-** (Considerando 5°).
- b) **Tasa de interés aplicable** (Considerando 7°).

** Estándar aplicado por la Corte:**

- Corresponde liquidar intereses ya que la Ley de Convertibilidad sólo prohibió los mecanismos de actualización monetaria y la repotenciación de los créditos por medio de índices.

- La tasa pasiva promedio que elabora el Banco Central de la República Argentina es adecuadamente satisfactoria del menoscabo patrimonial sufrido por la demandante, en el marco de la índole previsional de la relación jurídica en examen, el carácter alimentario de las prestaciones adeudadas y el período de estabilidad del valor de la moneda durante el lapso que corresponde a la deuda reclamada

---

(32) Nota de Secretaría: en igual sentido “Badaro, Adolfo Valentín c/ANSeS s/ reajustes varios” sentencia del 8/8/2006, Fallos 329:3089; “Pellegrini, Américo c/ANSeS s/ reajustes varios” sentencia del 28/11/2006, Fallos 329:5525; “Ramundo, Juvenal c/Estado Nacional Ministerio del Interior y otro s/Personal Militar y Civil de las FF. AA. y de Seg.” sentencia del 27/12/2006, Fallos: 329:6076; “Andia, Juana Ramona c/ANSeS s/pensiones” sentencia del 20/11/2007, Fallos: 330:4862.

## ***Texto del Fallo***

Buenos Aires, 14 de septiembre de 2004.

**Vistos los autos: “Spitale, Josefa Elida c/ ANSeS s/impugnación de resolución administrativa”.**

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la sala III de la Cámara Federal de la Seguridad Social que, al revocar el fallo de la instancia anterior, hizo lugar al reclamo de intereses formulado por la actora, la demandada dedujo recurso ordinario de apelación que fue concedido y resulta formalmente admisible (art. 19, ley 24.463).

2º) Que a tal efecto, la alzada se remitió a los fundamentos del dictamen del Ministerio Público, que hizo mérito de la naturaleza alimentaria de la prestación en juego y de la demora en la tramitación del expediente en el cual la administración tuvo que revocar dos resoluciones nulas, por lo que atento a que los intereses revisten trascendencia para el desarrollo del crédito y para la conservación del valor adquisitivo de las sumas debidas, correspondía hacer lugar al reclamo de la apelante y ordenar que se liquidaran según la tasa pasiva mensual que publica el Banco Central de la República Argentina.

3º) Que, por otra parte, en el citado dictamen se señaló también que la juez de grado se había equivocado al manifestar que en la solicitud de rectificación de la fecha inicial de pago no se había requerido la liquidación de los intereses, pues de la copia del reclamo obrante a fs. 3 del expediente principal surgía lo contrario.

4º) Que los agravios de la demandada respecto de la cuestión de fondo son una reiteración de los fundamentos dados por la sentencia de primera instancia, pero no se hacen cargo de los argumentos de hecho y de derecho del dictamen a que remitió el pronunciamiento apelado para revocarlo, ni de los defectos del fallo advertidos por el representante del Ministerio Público, circunstancias que llevan a declarar la deserción del recurso.

5º) Que es infundado el planteo que se refiere a que a partir de la entrada en vigencia de la ley de convertibilidad no corresponde abonar suma alguna en concepto de intereses, ya que dicha ley sólo prohibió los mecanismos de actualización monetaria y la repotenciación de los créditos por medio de índices (confr. arts. 7º y 10, ley 23.928).

6º) Que la objeción vinculada con la consolidación de deudas prevista por el art. 13 de la ley 25.344, no fue propuesta en la contestación de la demanda ni al responder el traslado de la expresión de agravios ante la Cámara, por lo que su introducción en esta instancia resulta el fruto de una reflexión tardía que obsta a su tratamiento.

7º) Que los agravios relacionados con la tasa de interés no pueden ser admitidos ya que, conforme lo ha resuelto en forma reiterada este Tribunal, la tasa pasiva promedio que elabora el Banco Central de la República Argentina es adecuadamente satisfactoria del menoscabo patrimonial sufrido por la demandante, en el marco de la índole previsional de la relación jurídica en examen, el carácter alimentario de las prestaciones adeudadas y el período de estabilidad del valor de la moneda durante el lapso que corresponde a la deuda reclamada (conf. Fallos: 325:1185 “Aguilar”, causa L.1555.XXXVIII “Lombardo, Antonio c. ANSeS s/ prestaciones varias”, sentencia del 29 de abril de 2004; causa P.2153.XXXVIII, “Prawdiuk, Rosa c. ANSeS”, sentencia del 11 de mayo de 2004, entre muchos otros).

Por ello, se declara procedente el recurso ordinario y se confirma la sentencia apelada. Costas por su orden - ENRIQUE S. PETRACCHI - AUGUSTO C. BELLUSCIO - ANTONIO BOGGIANO - JUAN C. MAQUEDA - E. RAUL ZAFFARONI - ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO.

Es con el pronunciamiento que a continuación se incorpora la Corte Suprema de Justicia de la Nación deja de lado la doctrina del caso “Chocobar”.

---

**Ley de Convertibilidad – Art. 14 bis de la Constitución Nacional – Naturaleza y alcance de la movilidad de las prestaciones previsionales – Alcance de las facultades del legislador**

---

*Sánchez, María del Carmen c/ ANSeS s/ Reajustes varios. 17/5/2005 - Fallos: 328:2833 (33)*

---

### **Antecedentes:**

La actora reclamó el reajuste de su prestación, tanto el juez de primera instancia como la Cámara al confirmar el fallo apelado aplicaron la doctrina fijada en el precedente “Chocobar”, frente a este pronunciamiento presentó recurso ordinario de apelación ante la Corte Suprema, argumentando que la Ley de Convertibilidad (23.928) resulta confiscatoria al no aplicarse la pauta de movilidad de la ley 18.037 (régimen general para los trabajadores dependientes).

La Corte, por mayoría, se apartó de la doctrina sentada en el precedente citado, revocó la sentencia e hizo lugar al reclamo. El juez Boggiano, en disidencia, remitió a su voto en la causa “Chocobar”. (34)

### **Algunas cuestiones planteadas:**

- a) **Alcance de la garantía de movilidad. Art. 14 bis de la Constitución Nacional. Tratados Internacionales. Interpretación armónica** (Considerandos: Voto de la mayoría 3º, 4º y 6º; Voto de los jueces Zaffaroni y Argibay:7º; Voto del juez Maqueda: 4º, 5º, 7º, 9º y 10)
- b) **Naturaleza de los derechos previsionales y principios aplicables** (Considerandos Voto de la mayoría: 3º; Voto del juez Maqueda: 4º y 7º)

---

(33) Nota de Secretaría: en igual sentido “Monzo, Felipe José c/ ANSeS s/ reajustes varios, sentencia del 15-08-2006; “Wittall, Reinaldo Carlos c/ ANSeS s/ reajustes varios” sentencia del 16-08-2005, Fallos 328:3097; Fallos 329-3211. “Bardaro, Adolfo Valentín c/ ANSeS s/ reajustes varios” sentencia del 26-08-2006; “Pellegrini, Américo c/ANSeS s/reajustes varios” sentencia del 28-11-2006, Fallos: 329:5525; Blume, Orlando c/ANSeS s/reajustes por movilidad sentencia del 13-11-2000.

(34) Nota de Secretaría: Mediante resolución del 28/7/2005 (**Fallos: 328:2833**), la Corte Suprema de Justicia de la Nación, desestimó un pedido de revocatoria y mandó a que se cumpla la sentencia tal como fue dictada, haciéndole saber al Secretario de Seguridad Social que debería arbitrar los medios para completar el índice del nivel general de remuneraciones a que se refiere el art. 53 de la ley 18.037 dentro del plazo de 60 días, sin perjuicio de lo dispuesto por el Tribunal. La Corte estimó que mientras se confecciona el aludido índice, la ANSeS deberá cumplir con la sentencia por las diferencias correspondientes, solución que contempla la urgencia de los jubilados y pensionados en lograr un incremento inmediato de sus haberes y el pago de una parte sustancial de la retroactividad, más allá de que ulteriormente se haga efectivo el pago del saldo del crédito derivado de la total ejecución de lo resuelto.

- c) **Proporcionalidad y carácter sustitutivo del haber** (Considerandos: Voto de la mayoría: 5º; Voto de los jueces Zaffaroni y Argibay: 6º; Voto del juez Maqueda: 7º).
- d) **Atribuciones del Poder Legislativo y afectación de derechos adquiridos** (Considerandos: Voto de la mayoría: 4º; Voto de los jueces Zaffaroni y Argibay: 4º; Voto del juez Maqueda: 4º, 5º, 7º, 8º, 9º y 10).
- e) **Interpretación del art 160 de la ley 24.241** (Considerandos: Voto de la mayoría: 8º; Voto del juez Maqueda: 15).
- f) **Vigencia de la ley 18.037 frente a la actualización monetaria** (Considerandos: Voto de la mayoría: 7º; Voto de los jueces Zaffaroni y Argibay: 4º y 5º; Voto del juez Maqueda: 16 y 17).
- g) **Constitucionalidad del art. 7º, inc. 1º, ap. b de la ley 24.463 (pauta para la movilidad entre el 1/4/91 y 1/4/94)** (Voto del juez Maqueda: considerando 15).



### ***Estándar aplicado por la Corte:***

- La Constitución Nacional exige que las jubilaciones y pensiones sean móviles, aunque no establece un sistema o mecanismo especial para hacer efectiva dicha exigencia, por lo que es atribución y deber del legislador fijar el contenido concreto de esa garantía teniendo en cuenta la protección especial que ha otorgado la Ley Fundamental al conjunto de los derechos sociales.

- La Corte Suprema ratifica la naturaleza sustitutiva que tienen las prestaciones previsionales y rechaza toda inteligencia restrictiva de la obligación que impone al Estado otorgar “jubilaciones y pensiones móviles”, según el art. 14 bis de la Constitución Nacional y los fines tuitivos que persiguen las leyes reglamentarias en esta materia.

- Los tratados internacionales promueven el desarrollo progresivo de los derechos humanos y sus cláusulas no pueden ser entendidas como una modificación o restricción de derecho alguno establecido por la primera parte de la Constitución Nacional (art. 75, inc. 22). La consideración de los recursos disponibles de cada Estado -conf. arts. 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos- constituye una pauta que debe evaluar cada país al tiempo de establecer nuevos o mayores beneficios destinados a dar satisfacción plena a los compromisos asumidos por esos documentos, mas no importa disculpa alguna para desconocer o retacear los derechos vigentes.

- Una proporción justa y razonable entre el haber de pasividad y la situación de los activos, es consecuencia del carácter integral que reconoce la Ley

Suprema a todos los beneficios de la seguridad social y de la íntima vinculación que guardan las prestaciones aseguradas al trabajador con aquellas de naturaleza previsional, que son financiadas primordialmente con los aportes efectuados durante el servicio.

- Las amplias facultades legislativas otorgadas por el art. 75, inc. 23, de la Ley Fundamental, reformada en 1994, con el fin de promover mediante acciones positivas el ejercicio y goce de los derechos fundamentales reconocidos, en particular, a los ancianos.

- La ley 18.037 se hallaba plenamente vigente a la fecha de la sanción de la referida ley 23.928 y sólo fue derogada por la ley 24.241, de creación del sistema integrado de jubilaciones y pensiones, con el límite fijado en su art. 160, que mantenía las fórmulas de movilidad de las prestaciones reguladas por leyes anteriores. No surge ni expresa ni tácitamente del régimen de convertibilidad que haya tenido en miras modificar la reglamentación del art. 14 bis de la Constitución Nacional, por lo que esta Corte considera que una comprensión sistemática y dinámica del ordenamiento jurídico aplicable no admite otra solución que no sea el cabal cumplimiento del método específico de movilidad establecido por el legislador.

- La ley 24.241 dictada vigente la ley 23.928, estableció un criterio de movilidad para el régimen de reparto y dispuso expresamente reconocer la movilidad otorgada por regímenes anteriores así como que los beneficios se liquidaran según las fórmulas que regían al tiempo de su entrada en vigencia. La disposición del art. 7º, inc. 1, ap. b., de la ley 24.463 debe ser interpretada evitando producir una confrontación con lo reglado en los arts. 10, inc. 1º, y 11, inc. 1º, del mismo cuerpo legal y, por otro lado, con lo dispuesto en la ley 24.241.

### **Texto del Fallo**

Buenos Aires, 17 de mayo de 2005

**Vistos los autos: Sánchez, María del Carmen c/ ANSeS s/ reajustes varios.**

Considerando:

1º) Que contra el pronunciamiento de la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social que confirmó las pautas establecidas por el fallo de primera instancia para la movilidad de los haberes y desestimó los planteos de inconstitucionalidad formulados por la actora, las partes dedujeron sendos recursos ordinarios de apelación que fueron concedidos de conformidad con lo dispuesto por el art. 19 de la ley 24.463.

2º) Que los planteos de la demandante que se refieren a que la entrada en vigencia de la ley 23.928 no afectó la movilidad establecida por la ley 18.037, suscitan la consideración de cues-

tiones sustancialmente análogas a las examinadas en las disidencias de los jueces Petracchi, Belluscio, Bossert y Fayt en el precedente publicado en Fallos: 319:3241 (“Chocobar”) (35) a cuyas consideraciones corresponde remitirse por razón de brevedad.

3º) Que, sin perjuicio de ello, resulta pertinente agregar que esta Corte ratifica los principios básicos de interpretación sentados acerca de la naturaleza sustitutiva que tienen las prestaciones previsionales y rechaza toda inteligencia restrictiva de la obligación que impone al Estado otorgar “jubilaciones y pensiones móviles”, según el art. 14 bis de la Constitución Nacional y los fines tuitivos que persiguen las leyes reglamentarias en esta materia. Los tratados internacionales vigentes, lejos de limitar o condicionar dichos principios, obligan a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el progreso y plena efectividad de los derechos humanos, compromiso que debe ser inscripto, además, dentro de las amplias facultades legislativas otorgadas por el art. 75, inc. 23, de la Ley Fundamental, reformada en 1994, con el fin de promover mediante acciones positivas el ejercicio y goce de los derechos fundamentales reconocidos, en particular, a los ancianos.

4º) Que la Constitución Nacional exige que las jubilaciones y pensiones sean móviles, aunque no establece un sistema o mecanismo especial para hacer efectiva dicha exigencia, por lo que es atribución y deber del legislador fijar el contenido concreto de esa garantía teniendo en cuenta la protección especial que ha otorgado la Ley Fundamental al conjunto de los derechos sociales. Una inteligencia sistemática de sus cláusulas acorde con los grandes objetivos de justicia social que persigue el art. 14 bis, obsta a una conclusión que, a la postre, convalide un despojo a los pasivos privando al haber previsional de la naturaleza esencialmente sustitutiva de las remuneraciones que percibía el trabajador durante su actividad laboral.

5º) Que la necesidad de mantener una proporción justa y razonable entre el haber de pasividad y la situación de los activos, es consecuencia del carácter integral que reconoce la Ley Suprema a todos los beneficios de la seguridad social y de la íntima vinculación que guardan las prestaciones aseguradas al trabajador con aquellas de naturaleza previsional, que son financiadas primordialmente con los aportes efectuados durante el servicio. Los derechos a una retribución justa y a un salario mínimo vital y móvil -dirigidos a garantizar alimentación y vivienda, educación, asistencia sanitaria y, en definitiva, una vida digna- encuentran su co-

(35) Nota de Secretaría: *La disidencia de los Jueces Belluscio, Petracchi y Bossert indicó “por referirse el art. 53 [de la ley 18.037] a la reglamentación del derecho reconocido por el art. 14 bis de la Constitución Nacional, resulta necesario señalar que la ley 23.928 no ha tenido en vista suprimir dicha reglamentación ni establecer pauta alguna sobre el tema, pues de su contenido y espíritu no surge motivación válida que permita sostener una afirmación opuesta”* (Considerando 25).

*“la movilidad de los haberes previsionales prevista por el art. 53 de la ley 18.037, mediante la utilización de un índice oficial que mide las variaciones salariales producidas efectivamente desde el 1º de abril de 1991, no constituye una forma de ‘indexación’ por desvalorización monetaria prohibida por la ley 23.928, supuesto que sólo podría haberse configurado si la pauta de movilidad hubiese estado vinculada con un índice de precios que, con independencia de la realidad de los salarios, llevara a un reajuste de haberes de manera automática”* (Considerando 31).

*“aun cuando se admitiera por vía de hipótesis la existencia de alguna duda sobre si la ley 23.928 habría derogado la movilidad de los haberes reglamentada por el citado art. 53, correspondería resolver la cuestión negativamente por aplicación del principio in dubio pro justitia socialis”* (Considerando 40).

En su disidencia, el Juez Fayt establece *“La ley 23.928 no ha pretendido suprimir la reglamentación establecida en el art. 53 de la ley 18.037, ni vedar a la clase pasiva de una garantía constitucional incuestionable que se concreta en una cierta relación que debe existir entre las remuneraciones de los activos y pasivos y en el respeto de los derechos adquiridos. No puede confundirse el carácter sustitutivo de las prestaciones previsionales con los mecanismos de actualización monetaria, y menos aún sobre la base de tan forzada construcción teórica, pretender la fulminación de una garantía constitucional plenamente vigente, y, por todo lo hasta aquí expuesto, en esencia diversa a cualquier concepto de indexación”* (Considerando 22).

rrrelato en las jubilaciones y pensiones móviles que deben ser garantizadas a los trabajadores cuando entran en pasividad.

6º) Que los tratados internacionales promueven el desarrollo progresivo de los derechos humanos y sus cláusulas no pueden ser entendidas como una modificación o restricción de derecho alguno establecido por la primera parte de la Constitución Nacional (art. 75, inc. 22). La consideración de los recursos disponibles de cada Estado -conf. arts. 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos- constituye una pauta que debe evaluar cada país al tiempo de establecer nuevos o mayores beneficios destinados a dar satisfacción plena a los compromisos asumidos por esos documentos, mas no importa disculpa alguna para desconocer o retacear los derechos vigentes (conf. art. 29 de la convención citada). Debe suponerse que el legislador ha sopesado los factores humanos, sociales y económicos al establecer la extensión de las prestaciones reconocidas y no corresponde a los jueces sustituir dicha valoración mediante razonamientos regresivos que, en la práctica, sólo conducen a negar el goce efectivo de esos derechos en los momentos de la vida en que su tutela es más necesaria.

7º) Que la ley 18.037 se hallaba plenamente vigente a la fecha de la sanción de la referida ley 23.928 y sólo fue derogada por la ley 24.241, de creación del sistema integrado de jubilaciones y pensiones, con el límite fijado en su art. 160, que mantenía las fórmulas de movilidad de las prestaciones reguladas por leyes anteriores. No surge ni expresa ni tácitamente del régimen de convertibilidad que haya tenido en miras modificar la reglamentación del art. 14 bis de la Constitución Nacional, por lo que esta Corte considera que una comprensión sistemática y dinámica del ordenamiento jurídico aplicable no admite otra solución que no sea el cabal cumplimiento del método específico de movilidad establecido por el legislador.

8º) Que por ser ello así y dado que las remuneraciones de los activos no han sido alcanzadas por la ley de convertibilidad y registraron, en general, variables significativas después de su sanción, no existe fundamento válido que justifique retacear los ajustes que debían ser trasladados a los haberes de los jubilados en la forma prevista por el art. 53 de la ley 18.037, que fue mantenida por el art. 160 de la ley 24.241 para las prestaciones otorgadas o que correspondiera otorgar por aquel régimen previsional, hasta su derogación por la ley 24.463.

9º) Que por tales razones y las demás expresadas en las disidencias de los jueces Petracchi, Belluscio, Bossert y Fayt en la referida causa "Chocobar, Sixto Celestino", corresponde revocar la sentencia apelada en lo que fue materia de agravios y mantener el ajuste por movilidad hasta el 30 de marzo de 1995 según las variaciones registradas en el índice del nivel general de remuneraciones a que remitía el art. 53 de la ley 18.037, criterio que hace innecesario expedirse sobre la tacha de inconstitucionalidad formulada por la recurrente contra la ley 23.928, pues no resulta de aplicación al tema debatido.

Por ello y por no haber expresado la demandada agravios en tiempo y forma, el Tribunal -por mayoría- resuelve: Declarar desierto el recurso de la ANSeS y hacer lugar al de la actora; en consecuencia, revocar la sentencia con el alcance que surge de lo precedentemente expresado y disponer que se mantenga el ajuste por movilidad hasta el 30 de marzo de 1995, según las variaciones registradas en el índice del nivel general de remuneraciones - ENRIQUE S. PETRACCHI - AUGUSTO C. BELLUSCIO - CARLOS S. FAYT - ANTONIO BOGGIANO (en disidencia) - JUAN C. MAQUEDA (según su voto) - E. RAUL ZAFFARONI (según su voto) - ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO - RICARDO L. LORENZETTI - CARMEN M. ARGIBAY (según su voto).

VOTO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON E. RAUL ZAFFARONI Y DOÑA CARMEN M. ARGIBAY

Considerando:

1º) La Sra. Sánchez inició una demanda con el objeto de impugnar el reajuste de su haber de pensión.

La Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social, al confirmar el fallo de primera instancia, determinó que correspondía la aplicación al caso del criterio que dejara establecido esta Corte en el fallo “Chocobar”, publicado en Fallos: 319:3241.

Contra esta decisión, las partes dedujeron sendos recursos ordinarios de apelación que fueron concedidos.

2º) En su memorial, la demandante sostiene que la Ley de Convertibilidad 23.928 resulta confiscatoria y por ende inconstitucional, siempre y cuando se le otorgue la interpretación sentada en el referido precedente “Chocobar” (fojas 221/223). En apoyo de esta pretensión, aduce que el efecto derogatorio de la pauta de movilidad de la ley 18.037 produjo un detrimento superior al diez por ciento en el monto de su prestación.

La parte demandada no contestó el traslado que se le confiriera del escrito precitado.

3º) El argumento central en que se apoyó la sentencia “Chocobar” presenta falencias de tal magnitud que hacen imposible a esta Corte mantenerlo aun cuando es perfectamente consciente de que su abandono afecta la continuidad que deben tener las reglas afirmadas en los precedentes del Tribunal. De todas maneras, se configura en el caso la salvedad que siempre acompañó, en la jurisprudencia de la Corte, la formulación de la regla en favor de la autoridad de los precedentes. En efecto, si bien se admitió que el Tribunal no puede apartarse, en principio, de su doctrina, ello es así en cuanto no concurran causas suficientemente graves como para hacer ineludible tal cambio de criterio (argumento de Fallos: 183:409).

4º) El fallo “Chocobar” descansa en la sola premisa de que la ley de convertibilidad 23.928 derogó el artículo 53 de la ley 18.037. Todo el resto de la argumentación estuvo dirigido a explicar por qué esa derogación no afectaba derechos adquiridos de los jubilados y cómo se articulaba con leyes dictadas posteriormente.

El fundamento no puede ser aceptado por la simple razón de que la ley 23.928, en ninguna de sus cláusulas dispuso que el art. 53 de la ley 18.037 era derogado. Si se tiene en cuenta que el referido artículo establecía el régimen general de movilidad de las jubilaciones, como reglamentación de la garantía establecida en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, es forzado suponer que el Congreso lo derogara sin referirse de manera expresa a él y sin sustituirlo simultáneamente por otro régimen.

La derogación de normas de esta relevancia no puede ser un efecto lateral de la ley, que se mantiene latente hasta que es planteado por un sujeto interesado en una causa judicial, sino que debe constituir el objeto principal de la decisión del Congreso. Es una exigencia directamente vinculada con el funcionamiento del sistema democrático la de que el universo de intereses afectados por las leyes sea el tomado en cuenta en el proceso deliberativo previo y no el que pueda resultar de un mecanismo intelectual posterior a cargo de jueces y técnicos. En particular, cuando no se trata de cláusulas legales oscuras o aparentemente contradictorias cuyo recto alcance sea necesario establecer para dar cumplimiento a los fines que se ha propuesto el Congreso.

5º) Tal prudencia interpretativa ha sido especialmente requerida por esta Corte cuando se trata de aplicar leyes previsionales en perjuicio de las personas que ellas buscan proteger, siempre que tales normas admitan un criterio amplio de interpretación (doctrina de Fallos 240:174; 273:297, entre otros). Con mayor razón debe extremarse la cautela cuando la ley en cuestión, como es el caso de la ley 23.928, es de carácter general y la interpretación criticada no es una que pueda asignarse sin esfuerzo a la voluntad legislativa.

Lo que sí derogó la ley de convertibilidad de manera expresa fueron aquellas normas legales o reglamentarias que autorizaban la indexación de las deudas. La indexación consistía en la aplicación de ciertos índices sobre el monto nominal de las obligaciones para contrarrestar el efecto de la inflación ocurrida entre el momento de su nacimiento y el de su pago. Pero, el artículo 53 de la ley 18.037 no era una cláusula indexatoria, pues no estaba limitada a compensar el efecto de la inflación sino a regular los incrementos en el haber jubilatorio cualquiera fuese la razón que determinara el aumento de los salarios, sea o no la inflación. Y, como surge de expresiones volcadas en la sesión parlamentaria que precedió a la sanción de la ley 23.928, la derogación genérica contenida en el artículo 10 no implicaba un congelamiento salarial, pues, cabe agregar, el único motivo para incrementar los salarios en una economía no es la inflación. Por lo tanto tampoco podía serlo para aumentar las jubilaciones. Menos aún, en el marco de un sistema como el creado por la ley 18.037 que respondía al fin de reconocer un ingreso pasivo que representara en alguna proporción el ingreso salarial activo.

Desde esta perspectiva, el artículo 53 de la ley 18.037 era neutro respecto de los mecanismos indexatorios que pudieran o no aplicarse sobre los salarios y no incorporaba ninguna forma especial de actualización contra-inflacionaria que pudiera entenderse alcanzada por la derogación genérica de la ley 23.928.

6º) Como se ha señalado precedentemente, bajo el régimen de la ley 18.037, las jubilaciones respondían a la idea central de otorgar a las personas que se retiraban una prestación que les permitiese mantener un nivel de vida semejante al que correspondía a quienes se encontraban en actividad. Con este fin, el sistema contemplaba un haber jubilatorio que, de inicio, guardaba una cierta proporción con el salario (artículo 49) y en lo sucesivo seguía los aumentos salariales conforme a un determinado criterio de movilidad que era el establecido en el artículo 53 de la ley. Por esta razón, tampoco cabe asignar a las jubilaciones que se pagaban bajo la ley 18.037 el carácter de una deuda con monto determinado cuyo valor nominal variaba conforme a ciertos índices al solo efecto de contrarrestar el impacto de la inflación, a los que se refiere el artículo 10 de la ley 23.928. Todo ello, sin perjuicio de la mayor o menor conveniencia u oportunidad del esquema organizado por la ley 18.037, aspecto éste que no puede servir de base a los tribunales para darle a las leyes un sentido distinto al que surge de su texto y sus fines manifiestos.

7º) En otro orden de cosas, cabe destacar que si bien es cierto que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26), uno de los instrumentos mencionados en el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional, vincula beneficios sociales con recursos disponibles, ello nunca puede entenderse como una directriz para limitar el contenido económico de la movilidad jubilatoria. Semejante interpretación, seguida en el voto mayoritario del fallo “Chocobar”, se encuentra expresamente vedada por la cláusula de salvaguarda contenida en el artículo 29.b) que impide aplicar la Convención en el sentido de “limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados”.

En tal sentido la CIDH ha manifestado que el artículo 29 de la Convención contiene normas específicas de interpretación, pues la redacción de la mencionada disposición está hecha con el criterio central de que no se entienda que la misma tuvo por objeto, de alguna manera, permitir que los derechos y libertades de la persona humana pudieran ser suprimidos o limitados en particular a aquellos previamente reconocidos por un estado (OC.-4/84 del 19 de enero de 1984, serie A N° 4, párrafo 20).

Por ello, y por no haber expresado la demandada agravios en tiempo y forma, se resuelve: Declarar desierto el recurso de la ANSeS y hacer lugar al de la actora; en consecuencia, revocar la sentencia con el alcance que surge de lo precedentemente expresado, en cuanto confirmó la aplicación del criterio sentado en la causa "Chocobar, Sixto Celestino c. Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos sobre reajustes por movilidad" - E. RAUL ZAFFARONI - CARMEN M. ARGIBAY.

#### VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON JUAN CARLOS MAQUEDA:

Considerando:

1º) Que contra el pronunciamiento de la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social que confirmó las pautas establecidas por el fallo de primera instancia para la movilidad de los haberes y desestimó los planteos de inconstitucionalidad formulados por la actora, las partes dedujeron sendos recursos ordinarios de apelación que fueron concedidos de conformidad con lo dispuesto por el art. 19 de la ley 24.463. Sólo corresponde tratar el recurso de la actora, pues la demandada no ha expresado agravios en tiempo y forma.

2º) Que las diferencias existentes entre la solución dada por la mayoría y la minoría en la causa "Chocobar, Sixto Celestino" (Fallos: 319:3241) conducen a esta Corte a un nuevo examen exhaustivo de las cuestiones fundamentales allí planteadas, con el fin de reformular la relación armónica entre la interpretación de normas y principios constitucionales y una interpretación adecuada y razonable de las normas infraconstitucionales aplicables al caso, superando las confrontaciones que a la fecha puedan subsistir.

3º) Que, para abordar las cuestiones sub examine es oportuno recordar que esta Corte ha sostenido que "el principio fundamental de la hermenéutica jurídica en los Estados que, como el nuestro, adoptan una 'Constitución rígida,' consiste en interpretar las leyes conforme al fin que esa superley se propone promover; y este fin establecido en el documento de la Constitución formal por una generación del pasado, 'como derecho recibe su fuerza y efecto de la presente generación, por lo que debe ser interpretado a la luz de las condiciones del presente y con la mira puesta en los problemas del presente' (Edward S. Corwin, *The Constitution and what it means today*, -Atheneum-, New York, 1963, p. 2). Y como esta Corte lo ha declarado, 'el objetivo preeminente' de la Constitución, según expresa su preámbulo, es lograr el 'bienestar general' (Fallos: 278:313), lo cual significa decir la justicia en su más alta expresión, esto es, la justicia social, cuyo contenido actual consiste en ordenar la actividad intersubjetiva de los miembros de la comunidad y los recursos con que ésta cuenta con vistas a lograr que todos y cada uno de sus miembros participen de los bienes materiales y espirituales de la civilización. Por tanto, tiene categoría constitucional el siguiente principio de hermenéutica jurídica: *in dubio pro justitia socialis*. Las leyes, pues, deben ser interpretadas a favor de quienes al serles aplicadas con este sentido consiguen o tienden a alcanzar el 'bienestar,' esto es, las condiciones de vida mediante las cuales es posible a la persona humana desarrollarse conforme a su excelsa dignidad" (Fallos 289:430, pág. 436).

4º) Que, a partir de lo expuesto en el considerando anterior, corresponde transitar nuevamente el texto constitucional, y recordar la doctrina elaborada por esta Corte en las cuestiones que integran el análisis de la materia previsional, presupuesto que necesariamente condiciona la tarea de interpretación y el alcance de las normas infraconstitucionales en cada caso concreto.

En tal sentido, se ha sostenido que los beneficios derivados de los regímenes previsionales no son de naturaleza graciable y, en consecuencia, el reconocimiento de aquéllos impide que con posterioridad a su concesión puedan dejarse sin efecto, ya que constituyen un derecho del que no se puede ser desposeído y a partir del cual se accede al estatus de jubilado (Fallos 158:127; 170:12; 173:5; entre otros).

Asimismo, desde la incorporación del art. 14 bis de la Constitución Nacional, el Tribunal ha asumido una consideración particularmente cuidadosa de los derechos en materia de previsión social a fin de que, en los hechos, no se afectaran sus caracteres de integrales e irrenunciables. Desde esa perspectiva, asimiló los beneficios previsionales al derecho alimentario y enfatizó que tienden a la cobertura de los riesgos de subsistencia y ancianidad, que se hacen manifiestos en los momentos de la vida en que la ayuda es más necesaria (doctrina de Fallos 267:336; 293:304; 294:94; 307:135; 311:1644; 319:2151, 2215 y -más recientemente- causa I.349. XXXIX “Itzcovich, Mabel c. ANSeS s/reajustes varios”, sentencia del 29 de marzo de 2005, considerando 5º del voto de los jueces Maqueda y Zaffaroni).

Por tales razones, y en armonía con lo dispuesto en la norma constitucional indicada, ha sido reconocida la naturaleza sustitutiva que cabe asignar al haber previsional concedido, considerando que la jubilación constituye la prolongación de la remuneración, después del cese regular y definitivo en la actividad social laboral del individuo como débito de la comunidad por el servicio prestado, y tal concepción se inserta en el objetivo preeminente de la Constitución Nacional de lograr el bienestar general, cuya expresión más acabada es la justicia social. De este modo el carácter alimentario de todo beneficio previsional, ya que tiende a cubrir las primeras necesidades de los beneficiarios y de allí su reconocida naturaleza de subsistencia, obliga a sostener el “principio de favorabilidad” y a rechazar toda fundamentación restrictiva (Fallos: 289:430; 292:447; 293:26; entre otros).

5º) Que, la obligación estadual de garantizar “jubilaciones y pensiones móviles”, según el último párrafo del art. 14 bis, debe ser interpretada en el contexto conceptual expuesto en el considerando anterior. En tal sentido, es indudable que el mandato constitucional se dirige primordialmente al legislador, que es el que tiene la facultad de establecer en la legislación infraconstitucional los criterios que se estimen adecuados a la realidad para determinar los haberes previsionales y los respectivos sistemas de movilidad, ello sin perjuicio de que los cambios circunstanciales puedan hacer que la solución legal, correcta en un comienzo, se torne irrazonable (Fallos: 310:2212).

6º) Que lo afirmado tiene respaldo en el debate realizado en la Convención Constituyente de 1957 que incorporó el art. 14 bis a la Ley Fundamental, cuyo contenido ha sido ratificado por la reforma de 1994. En efecto, en la cuestión que interesa, el convencional Martella sostuvo que “deseamos una jubilación móvil para mantener a las personas jubiladas o pensionadas con una asignación que les suponga siempre el mismo standard de vida...” (Convención Nacional Constituyente 1957 - Diario de Sesiones, T. II, pág. 1249). En idéntico sentido, el convencional Riva manifestó que “hasta ahora siempre pareció una gracia lo que recibe el jubilado y pensionado. Pero no es así, no es una gracia del Estado, sino la retribución justa y amparadora por los servicios de toda una vida. El derecho a la jubilación es un verdadero derecho de pro-

piEDAD que debe ser el premio a quien dio su esfuerzo por la patria, para que viva mejor. No puede retaceársele la retribución y así condenar a esos habitantes a vivir peor, como premio a los servicios prestados..." (Convención Nacional Constituyente 1957 - Diario de Sesiones, T. II, pág. 1371).

En relación con el carácter móvil de las prestaciones previsionales, el convencional Riva manifestó su preocupación al sostener que "El despacho de la mayoría consagra como solución: 'jubilaciones y pensiones móviles'. Esto, en mi criterio, no puede consagrarse como solución definitiva, pues deja su regulación en manos del poder administrador...debe establecerse, como yo lo sostengo en mi proyecto, la equiparación de sus asignaciones a los emolumentos de los funcionarios y/o agentes en actividad..." (Convención Nacional Constituyente 1957, T. II, pág. 1371).

7º) Que, en razón del modo como finalmente quedó redactada la norma incorporada a la Ley Fundamental ha sido y es necesario efectuar una serie de consideraciones acerca del alcance del término "movilidad", con el propósito de establecer los límites de disponibilidad a los que se encuentra vinculado el legislador y, en su caso, el intérprete constitucional

En primer lugar, debe señalarse que el carácter alimentario del haber previsional y su condición de prolongación de la remuneración condicionan y, de algún modo, establecen los parámetros para la aplicación del concepto de movilidad. Tal afirmación se corresponde con lo hasta aquí reseñado y se completa con reiterada doctrina de esta Corte según la cual el principio básico que sustenta el sistema previsional argentino es el de la necesaria proporcionalidad que debe existir entre el haber de pasividad y el de actividad, entendiendo dicha relación como parámetro razonable para conjugar la naturaleza del haber previsional, los fines que persigue su reconocimiento y el establecimiento de una razonable reglamentación de la materia (doctrina de Fallos 289:430 y sus citas; 292:447 y muchos otros posteriores). En relación con ello, el Tribunal también expresó que las exigencias de una conveniente adaptación de la prestación jubilatoria han de considerarse cumplidas, en principio, cuando a través de su haber actualizado el jubilado conserva una situación patrimonial proporcionada a la que le correspondería de haber continuado en actividad (Fallos 255:306).

En otro orden de ideas, se afirmó que las jubilaciones y pensiones acordadas constituyen verdaderos derechos que se incorporan al patrimonio y no pueden ser desconocidos, suprimidos ni alterados -salvo por causas sobrevinientes previstas previamente en la ley-, sino sólo reducido o rebajado su monto para el futuro, cuando median para ello razones de orden público o de beneficio general y en tanto la reducción no resulte confiscatoria o arbitrariamente desproporcionada (Fallos 170:12; 173:5; 234:717; 235:783; 258:14; 266:279).

A la vez, la Corte reconoció la -ya mencionada- facultad legislativa para elegir el régimen tendiente a lograr la movilidad de las prestaciones previsionales y adoptar medios idóneos a fin de cumplir con el deber de asegurar los beneficios, mas dejó a salvo el posterior control jurisdiccional destinado a asegurar la fundamental razonabilidad de esos actos y a impedir que, por medio de ellos, se frustren derechos cuya salvaguarda es deber indeclinable del Tribunal (doctrina de Fallos 293:551; 303:1155 y 308:1848).

Ha destacado el Tribunal, con mayor precisión, que el contenido de la garantía de movilidad no se aviene con disposiciones que establecen la inmovilidad absoluta de los beneficios por un término incierto (Fallos 293:551; 295:674; 297:146), ni con aquellas en que el mecanismo de movilidad se traduzca en un desequilibrio de la razonable proporcionalidad que debe existir entre la situación del trabajador activo y el jubilado, en grado tal que pudiera calificarse

de confiscatoria o de injusta desproporción con la consecuente afectación de la naturaleza sustitutiva de la prestación (Fallos 300:616; 304:180; 305:611, 770, 953).

8º) Que dichos precedentes marcan, por un lado, que la facultad legislativa para elegir el régimen tendiente a lograr la movilidad de las prestaciones previsionales presenta indudable limitación. Por otro, es claro que la relación proporcional entre el haber de pasividad y la situación de los trabajadores activos fue reconocida como un verdadero principio que se arraigó en el régimen previsional argentino.

9º) Que en época muy reciente el Tribunal ha afirmado, con particular referencia al art. 14 bis de la Ley Fundamental, que esta última, en cuanto reconoce derechos, lo hace para que resulten efectivos y no ilusorios, sobre todo cuando se encuentra en debate un derecho humano. Agregó que los derechos constitucionales tienen, naturalmente, un contenido que, por cierto, lo proporciona la propia Constitución. De lo contrario, debería admitirse que ella enuncia derechos huecos, a ser llenados de cualquier modo por el legislador, o que no resulta más que un promisorio conjunto de sabios consejos, cuyo seguimiento quedaría librado a la buena voluntad de este último (causa V.967.XXXVIII. "Vizzoti, Carlos Alberto c. AMSA S.A. s/ despido", sentencia del 14 de septiembre de 2004, considerando 8º, párrafos 3 y 4).

Todo ello explica que la determinación de dicho contenido configure, precisamente, uno de los objetos de estudio centrales del intérprete constitucional. Explica también que al reglamentar un derecho constitucional, el llamado a hacerlo no pueda obrar con otra finalidad que no sea la de dar a aquél toda la plenitud que le reconozca la Constitución Nacional. Los derechos constitucionales son susceptibles de reglamentación, pero esta última está destinada a no alterarlos (art. 28), lo cual significa conferirles la extensión y comprensión previstas en el texto que los enunció y que manda a asegurarlos. Es asunto de legislar, sí, pero para garantizar "el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos" (Constitución Nacional, art. 75 inc. 23) (causa y sentencia citados, considerando 8º, párrafo 5º).

10) Que, en tal enfoque, gravita indudablemente el renovador impulso dado al derecho de que se trata por los tratados de derechos humanos reconocidos con jerarquía constitucional en las disposiciones del art. 75 inc. 22 y su correlato con lo preceptuado en el inc. 23 de dicha disposición.

En relación con lo dispuesto en el art. 75 inc. 22, cabe señalar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el capítulo III, Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 26, dispone acerca del desarrollo progresivo para lograr la plena efectividad de tales derechos, propósito que tiene por destinataria a la persona dentro del sistema y que, en consecuencia, requerirá del Estado el máximo esfuerzo en orden a los recursos disponibles. El reconocimiento del principio de progresividad en la satisfacción plena de estos derechos destierra definitivamente interpretaciones o medidas que puedan ser consideradas regresivas en la materia (art. 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). A su vez, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos - "Protocolo de San Salvador" - en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en el art. 9 el derecho a la seguridad social, disponiendo que toda persona debe gozar "de la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa..." A tales efectos, el art. 1 de dicho protocolo dispone la obligación de los Estados partes de adoptar todas las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de

los derechos que se reconocen en el documento. La norma indicada encuentra su correlato en el art. 19 del protocolo, en el cual el principio de progresividad se encuentra protegido mediante la estipulación de informes periódicos que den cuenta de las medidas adoptadas.

En el orden constitucional argentino, las consignas en la materia sub examine a partir de lo dispuesto en el artículo precedentemente mencionado se profundizan con lo establecido en el art. 75 inc. 23 de la norma fundamental, ya que el constituyente reformador de 1994 ha introducido las acciones positivas con el fin de garantizar la igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales y, en lo que respecta a la cuestión en debate, en particular respecto de los ancianos. Esta norma constitucional fortalece la vigencia del principio de progresividad en la materia previsional, descalificando todo accionar gubernamental que en la práctica dé un resultado regresivo en el goce efectivo de los derechos.

11) Que, el encuadre constitucional del derecho a la jubilación y su movilidad conduce necesariamente a revisar el alcance del derecho de propiedad en tales cuestiones y los límites de la garantía de inviolabilidad, consagrados en los arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional. A tales efectos, y de acuerdo con lo que se ha desarrollado en los considerandos anteriores, esta Corte ha sostenido históricamente que los beneficios jubilatorios, una vez acordados legítimamente, tienen el carácter de derecho adquirido. Después de dictado y firme el acto administrativo que otorga la jubilación los ampara la garantía del art. 17 de la Constitución Nacional (Fallos 261:47; 284:65). A partir de tal doctrina el Tribunal sostuvo que los elementos constitutivos del status jubilatorio, resultante de la situación del agente al momento del cese, deben ser mantenidos para evitar que se opere en los hechos una retrogradación por obra de modificaciones reglamentarias que alteren las condiciones existentes al conceder el beneficio (Fallos 311:530). Agregó que deben ser descalificados aquellos criterios de movilidad que importen un desequilibrio en la razonable proporcionalidad que debe existir entre la situación de jubilado y la que resultaría de seguir el beneficiario en actividad, en grado tal que pudiera ser confiscatorio, violando la garantía del art. 17 de la Constitución Nacional (Fallos 295:674). Como consecuencia de lo expuesto, la Corte consideró en numerosos pronunciamientos en la materia diversos porcentajes a partir de los cuales las diferencias habidas entre el haber efectivamente percibido y aquel que correspondía recibir fueron declaradas confiscatorias e irrazonables (Fallos 303:1155; 305:1213; 310:991; 311:530).

12) Que, por otra parte, y en lo que respecta al alcance de las reglamentaciones en materia de prestaciones previsionales, el mandato constitucional merece ser apreciado a la luz del criterio que la Corte Interamericana de Derechos Humanos tuvo oportunidad de expresar en la causa "Cinco Pensionistas vs. Perú" (Corte IDH. Sentencia del 28 de febrero de 2003. Serie C Nº 98). Allí, dicho Tribunal consideró dos cuestiones para dirimir la controversia, por un lado "si el derecho a la pensión puede considerarse un derecho adquirido y qué significa esto", y por el otro, "qué parámetros deben tenerse en cuenta para cuantificar el derecho a la pensión, y si se puede poner límites a éste" (punto VII; párrafo 95 de la sentencia citada). Mediante el análisis del derecho interno del Estado parte, concluyó que a partir del momento que los denunciados se acogieron al régimen de jubilaciones previsto en la normativa en la que se encuadra el caso, adquirieron el derecho a que sus pensiones se rigieran en los términos y condiciones previstas en aquéllas. Los pensionistas adquirieron un derecho de propiedad sobre los efectos patrimoniales del derecho a la pensión, de conformidad con la legislación interna y con el art. 21 de la Convención Americana (punto VII, párrafo 103 de la sentencia citada). En consecuencia, reconoció que las presuntas víctimas tenían un derecho adquirido a la pensión y, más precisamente, a una pensión cuyo valor se encontrara nivelado con la remuneración percibida por

las personas que estuvieran desempeñando las mismas o similares labores a aquéllas ejercidas por el beneficiario de la pensión al momento de retirarse del cargo.

Sin desconocer la facultad del Estado para poner limitaciones al goce del derecho de propiedad por razones de utilidad pública o interés social, en el caso de los efectos patrimoniales de las pensiones -monto de las pensiones- ratifica que los Estados sólo pueden reducir lo que el Tribunal denomina “pensión nivelada” por la vía legal adecuada y en la medida que no contradigan el propósito y razón de las mismas, condenando la modificación arbitraria de los parámetros de determinación del monto de aquélla con la consecuente reducción del beneficio (punto VII, párrafos 112, 116 y 121, entre otros, de la sentencia citada). En razón de lo expuesto la Corte Interamericana declaró que el Estado parte violó el derecho de propiedad privada, el derecho a la protección judicial e incumplió las obligaciones generales en los términos de los arts. 21, 25, 1.1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (punto XIII, párrafo 187, de la sentencia citada).

Para ello, el Tribunal internacional construyó algunos principios de interpretación importantes para resolver cuestiones como las presentes. En primer término, señaló que conforme al art. 1 de la convención “es ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención”. En segundo término, que el deber general del art. 2 del tratado implica la adopción de medidas en dos vertientes. “Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías”.

13) Que, efectuado el encuadre constitucional de la materia en examen, corresponde tratar los agravios concretos planteados en el caso, vinculados a la movilidad del haber durante el período 1991/1995 y a la eventual incidencia en aquél de las leyes 23.928 y 24.463, llamada de “solidaridad previsional”, la que contiene modificaciones sustanciales a la ley 24.241, entre ellas la derogación del art. 160 que reconocía derechos adquiridos al tiempo de entrar en vigencia y mantenía a los jubilados en el goce de la movilidad fijada por leyes anteriores (art. 11, ap. 1º), con disposiciones específicas respecto a los haberes correspondientes a diversas épocas (arts. 7º y 10).

En consecuencia, corresponde establecer la interpretación más adecuada de las normas indicadas a los efectos de determinar la movilidad del período 1991/1995, de manera de hacerlas compatibles con las disposiciones constitucionales.

14) Que la movilidad tal como fue reconocida por esta Corte en los precedentes ya citados, trasciende el plano de un simple ajuste derivado de factores económicos relacionados con la inflación. En tal sentido y asumiendo la perspectiva histórica que la cuestión merece, cabe compartir la opinión según la cual es verdad que al tiempo de incorporarse el art. 14 bis por la reforma de 1957 la inflación ya producía la pérdida paulatina del valor adquisitivo de la moneda, lo que hizo suponer que la pauta obligatoria de movilidad para las jubilaciones y pensiones fue prevista para subsanar las alteraciones en el signo monetario y, de reflejo, en la capacidad adquisitiva de los beneficiarios. No obstante, más allá de la circunstancia histórica de la época -acentuada en mucho posteriormente- ha de entenderse ahora que la movilidad no presupone únicamente una necesaria actualización monetaria frente al deterioro que produce un proceso inflacionario, sino un ajuste periódico que, sin congelamiento del haber, y aunque no haya inflación, mantenga al jubilado en una situación de permanente relación proporcionalmente razonable entre pasividad y actividad. Por eso, toda prohibición legal de indexación

-como la que impuso en 1991 la ley 23.928- no alcanza para impedir que, de acuerdo con la Constitución, el haber de las prestaciones siga sometido a movilidad, porque aunque no haya inflación, debe siempre reflejar la necesaria proporción razonable con el haber de actividad (Bidart Campos, Germán J., Manual de la Constitución Reformada. Tercera reimpresión. Buenos Aires, Ediar, 2002. Tomo II, pág. 241). En conclusión, la movilidad no ha de ser asimilada, en el contexto de las normas aplicables, a una pauta vedada por el régimen general de la ley 23.928.

15) Que el análisis de las normas reglamentarias aplicables al régimen previsional cuestionado en el caso permite concluir que el legislador, en cumplimiento del mandato constituyente, mantuvo el principio de movilidad de las prestaciones derivado de las normas entonces vigentes. En tal sentido, la ley 24.241 dictada vigente la ley 23.928, estableció un criterio de movilidad para el régimen de reparto (arts. 21, 32 y 39) y, lo que es más importante aún para la solución del caso concreto, dispuso expresamente reconocer la movilidad otorgada por regímenes anteriores así como que los beneficios se liquidaran según las fórmulas que regían al tiempo de su entrada en vigencia (art. 160, último párrafo).

El principio de no aplicación retroactiva en materia de movilidad del que da cuenta el art. 160 de la ley 24.241 se mantuvo vigente hasta la sanción de la ley 24.463, que al disponer su derogación lo hizo para el futuro, sin asignarle a la misma efecto retroactivo.

En razón de ello, la disposición del art. 7º, inc. 1, ap. b., de la ley 24.463 (que previó el ajuste de las prestaciones correspondientes a períodos comprendidos entre el 1º de abril de 1991 y la fecha de promulgación de esa ley “según las disposiciones oportunamente aprobadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación y por organismos de su dependencia”) debe ser interpretada evitando producir una confrontación con lo reglado en los arts. 10, inc. 1º, y 11, inc. 1º, del mismo cuerpo legal y, por otro lado, con lo dispuesto en la ley 24.241. Una inteligencia normativa que pusiera su acento en la contradicción provocaría un conflicto constitucional, ya que del texto literal de la norma parece desprenderse la aplicación retroactiva de un supuesto criterio de movilidad distinto de aquel dispuesto en las normas vigentes al tiempo de su sanción. Retroactividad vedada en el mismo cuerpo legal al que pertenece tal norma.

En consecuencia, y ante la existencia de un sistema de movilidad dispuesto en la ley 18.037 para tal período, es inviable cualquier otra solución legal porque ello importaría reconocer la incoherencia del legislador, hecho que debe descartarse por aplicación de criterios de interpretación normativa básica, todo ello sin perjuicio de que lo dispuesto en el art. 7º inc. 1, ap. b, de la ley 24.463, se refiera a otros supuestos que no impliquen modificación retroactiva de criterios de movilidad.

Desde otra perspectiva, el eventual conflicto enunciado quedaría superado por aplicación del principio de supremacía constitucional (art. 31 de la Constitución Nacional), según el cual deberá darse preeminencia a una interpretación infralegal que resguarde acabadamente lo dispuesto en los arts. 14 bis, 75 incs. 22 y 23 de la norma fundamental y que se adecue a los fines y objetivos perseguidos por dicha norma.

16) Que, por ello, teniendo en cuenta la naturaleza de los haberes previsionales, el sentido del principio de movilidad y la doctrina formulada acerca del carácter de derecho adquirido que tienen los beneficios jubilatorios una vez acordados legítimamente, debe concluirse que para el período 1991/1995 el criterio de movilidad aplicable es aquel que surge de la ley 18.037.

17) Que, la conclusión precedente no se ve alterada por la ley 23.928. Ello por la concurrencia de diversas razones. En primer lugar, se destaca que la norma en cuestión no contiene disposición alguna referida al específico sistema de movilidad previsional ni a sus necesarias implicancias constitucionales.

Asimismo, al tiempo de dictarse la ley 24.241, ya se encontraba vigente la ley 23.928, no obstante lo cual la voluntad del legislador fue mantener el principio de movilidad y, en su caso, los sistemas vigentes a aquella época para los beneficios ya acordados.

En otro orden de razones, cabe señalar que no es adecuado identificar la actualización monetaria con el principio de movilidad, ya que las variables que integran la determinación de este último están sustentadas en la necesidad de hacer efectivos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales, lo que no puede desprenderse del principio de dignidad del haber previsional. En tal sentido, otorgar al haber de pasividad la condición de prolongación de la remuneración y establecer su relación directa con el reconocimiento de los servicios prestados a la sociedad, hacen del principio de movilidad una variable de cualificación para que aquél alcance el objetivo para el que fue dispuesto. Este concepto constitucional descalifica centrar la cuestión en un tema de actualización monetaria.

18) Que, en consecuencia, corresponde afirmar lo siguiente: a) el art. 10 de la ley 24.463 resultó coherente con las disposiciones de la ley 24.241 y con la derogación de su art. 160 para el futuro; b) el art. 53 de la ley 18.037 reconoció derechos que no pudieron resultar válidamente frustrados por la aplicación de una disposición posterior como el art. 7, inc. 1, de la ley 24.463; c) la pauta prevista por el mencionado art. 53 mantuvo su vigencia hasta 1995 y, en su aplicación al período que interesa al caso, constituye una razonable reglamentación del derecho cuestionado en términos de su correcto cumplimiento de la ley, esto es, dejando de lado todo congelamiento que derive de lo actuado por la autoridad respectiva; d) la aplicación de dicha pauta ha de respetar los límites de la cosa juzgada según corresponda; e) los resultados obtenidos tras los cálculos correspondientes quedarán sujetos a los porcentajes establecidos en las leyes de fondo; f) se deberán deducir eventuales ajustes dispuestos de oficio; g) el régimen de movilidad por el período posterior a la vigencia de la ley 24.463, será el que determine la ley de presupuesto, sin que quepa emitir pronunciamiento alguno en ausencia de demostración sobre el perjuicio que ocasione su aplicación.

Las afirmaciones precedentes permiten sostener que la aplicación al caso de la doctrina sobre la movilidad del haber previsional mediante las pautas expuestas, queda limitada por las circunstancias fácticas y procesales traídas a conocimiento de la Corte. Ello además implica que, más allá de tales circunstancias, no quepa conjeturar acerca de la automática aplicación generalizada de dichas pautas, ya que este Tribunal no debe desprenderse del análisis de las repercusiones que podría generar tal aplicación sobre las finanzas del Estado o para el sistema económico del país.

19) Que a la vista de todo lo expuesto, resulta necesario reiterar en el sub examine que el Tribunal ve comprometida su misión de velar por la vigencia real y efectiva de los principios constitucionales, lo que lo lleva a ponderar cuidadosamente las circunstancias, evitando que se vulneren derechos fundamentales de la persona y se prescindan de la preocupación por arribar a una decisión objetivamente justa en el caso concreto, lo que iría en desmedro del propósito de “afianzar la justicia”, enunciado en el Preámbulo de la Constitución Nacional. Dicho propósito liminar, tal como ha sido manifestado, se refiere a la salvaguarda del valor justicia en los conflictos jurídicos concretos que se plantean en el seno de la comunidad. Ha dicho

esta Corte que la admisión de soluciones notoriamente disvaliosas no resultan compatibles con el fin común tanto de la tarea legislativa como de la judicial (doctrina de Fallos 249:37; 302:1284).

Con similar enfoque, recientemente en la causa “Itzcovich, Mabel c. ANSeS s/ reajustes varios” (sentencia del 29 de marzo de 2005, voto de los jueces Maqueda y Zaffaroni), se ha considerado oportuno revisar el criterio aplicado en esta instancia a una cantidad de recursos al margen del juicio que, en otro momento, pudo merecer el criterio legislativo adoptado al sancionar la ley 24.463, destacando la misión de este Tribunal de proveer justicia en los casos concretos que se someten a su conocimiento (doctrina de Fallos 308:2268 y considerando 4° del voto mencionado). Cabe destacar que se ponderó la influencia del transcurso del tiempo y el cambio de circunstancias objetivas y, con cita del conocido caso “Kot”, se aludió a la consideración de nuevas condiciones y necesidades de la comunidad para atender a una interpretación de la ley acorde con su visión de futuro que permitiera recoger y regir hechos posteriores a su sanción (Fallos 241:291, pág. 300 y considerando 7° in fine del voto de los jueces Maqueda y Zaffaroni, antes mencionado).

20) Que, por lo indicado en los considerandos precedentes, corresponde revocar la sentencia apelada en lo que fue materia de agravios y mantener el ajuste por movilidad hasta marzo de 1995 según las variaciones registradas en el índice del nivel general de remuneraciones a que remitía el art. 53 de la ley 18.037, criterio que hace innecesario expedirse respecto de la tacha de inconstitucionalidad formulada contra la ley de convertibilidad, pues ésta no resulta aplicable al caso.

Por ello, y por no haber expresado la demandada agravios en tiempo y forma, el Tribunal -por mayoría- resuelve: Declarar desierto el recurso de la ANSeS, hacer lugar al de la actora; en consecuencia, revocar la sentencia con el alcance que surge de lo precedentemente expresado y disponer que se mantenga el ajuste por movilidad hasta el 30 de marzo de 1995, según las variaciones registradas en el índice del nivel general de remuneraciones - JUAN CARLOS MAQUEDA.

#### DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ANTONIO BOGGIANO

Considerando:

Que las cuestiones traídas a conocimiento de esta Corte guardan sustancial analogía con las debatidas y resueltas en el precedente de Fallos: 319:3241 en la causa “Chocobar”, voto del juez Boggiano (36), a cuyos fundamentos corresponde remitir en razón de brevedad.

Por ello, se resuelve: I. Declarar desierto el recurso de la demandada por no haber expresado agravios en tiempo y forma; II. Se declara procedente el recurso ordinario interpuesto por la actora y se confirma la sentencia - ANTONIO BOGGIANO.

---

(36) Nota de Secretaría: en esta causa el Dr. Boggiano estableció que el art. 53 de la ley 18.037 ha sido derogado por el art. 7°, inc. 1° apartado b) de la ley 24.463 cuya finalidad ha sido unificar, para el período comprendido entre el 1° de abril de 1991 -fecha de entrada en vigencia de la ley de convertibilidad 23.928- y el 30 de marzo de 1995 -fecha de promulgación de la citada ley- 24.463-, el sistema de movilidad de las prestaciones correspondientes a todos los regímenes jubilatorios mediante un procedimiento de delegación al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

**Régimen especial – Docentes comprendidos en la Ley 14.473 – Edad avanzada – Ley de Convertibilidad – Encuadramiento legal**


---

*García, Ana Esther c/ ANSeS s/ Reajustes varios. 28/7/2005 - Fallos: 328:2824 (37).*

---

** Antecedentes:**

La actora solicitó la movilidad de la prestación que obtuvo de acuerdo al régimen especial de la ley 14.473 -estatuto especial para los docentes que fijaba el haber en un 82% móvil de la remuneración mensual del cargo que desempeñaba al momento del cese-, régimen sustituido por la ley 18.037. Primera instancia sólo reconoció el beneficio del 82% para el período anterior al 1º de abril de 1991 -fecha en la que comenzó a tener validez la Ley de Convertibilidad (23.928)- y para los períodos posteriores aplicó las pautas de movilidad fijadas en los precedentes “Chocobar” y “Heit Rupp” (válidas para los casos regulados por el régimen general -18.037-). La Cámara confirmó las pautas de reajuste utilizadas. Contra dicha sentencia la actora interpuso recurso ordinario de apelación.

La Corte revocó la sentencia y ordenó efectuar el reajuste por el período reclamado conforme a las leyes 23.895 - y 24.016 que regularon con posterioridad la actividad docente y mantienen la misma pauta de movilidad que la ley por la cual la actora obtuvo su beneficio previsional.

** Algunas cuestiones planteadas:**

- a) **Facultad de los jueces frente a la omisión de encuadrar legalmente el reclamo** (Considerandos 3º y 4º).
- b) **Vigencia de las leyes 23.895 y 24.016 reguladoras del régimen especial para docentes frente a la Ley de Convertibilidad -23.928-** (Considerandos 7º, 11 y 12).

** Estándar aplicado por la Corte:**

- Es deber de los jueces discurrir los conflictos y dirimirlos de acuerdo con el derecho aplicable, calificando autónomamente la realidad fáctica y subsumiéndola en las reglas jurídicas adecuadas, con prescindencia inclusive de los fundamentos que enuncian las partes.

- La ley 23.895 -régimen previsional especial para docentes comprendidos en la ley 14.473 nivel primario, medio, técnico y superior no universitario que fija el 82% móvil- se mantuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1991 fecha a partir de la cual rige la ley 24.016 que mantiene igual equivalencia para las prestaciones.

---

(37) Nota de Secretaría: en igual sentido “Santi, Juana Francisca c/ ANSeS s/ reajustes varios.” Sentencia del 20/12/2005 (Fallos: 328:4710).

## ***Texto del Fallo***

Buenos Aires, 28 de julio de 2005.

### **Vistos los autos: “García, Ana Esther c/ ANSeS s/ reajustes varios”.**

Considerando:

1º) Que contra el pronunciamiento de la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social que rechazó los agravios de la actora y confirmó las pautas de reajuste previsional dispuestas en el fallo de primera instancia, dicha parte interpuso el recurso ordinario que fue concedido.

2º) Que la recurrente objeta que se haya reconocido la movilidad según el régimen de jubilaciones docentes sólo por el lapso anterior al 1º de abril de 1991 -fecha de entrada en vigor de la ley 23.928- y que no se haya contemplado el reajuste previsto para ese sector por las leyes 23.895 y 24.016, cuya aplicación solicita respecto de los períodos ulteriores a aquél. Asimismo, cuestiona el aumento basado en la jurisprudencia de Fallos: 319:3241 y 322:2226, por no resultar apropiado para decidir el caso.

3º) Que aunque el encuadramiento legal que persigue la titular para su beneficio no ha sido invocado de modo expreso en su apelación ante la Cámara, en la que intentó demostrar que el fallo impugnado lesionaba el carácter sustitutivo del haber jubilatorio y que la referida ley 23.928 no había derogado el método de movilidad del art. 53 de la ley 18.037, es deber de los jueces discurrir los conflictos y dirimirlos de acuerdo con el derecho aplicable, calificando autónomamente la realidad fáctica y subsumiéndola en las reglas jurídicas adecuadas, con prescindencia inclusive de los fundamentos que enuncian las partes (Fallos: 296:633; 298: 499; 310:1536, 2173, 2733; 312:649; 313:924, 1417).

4º) Que sobre esa base, frente a las numerosas presentaciones administrativas y judiciales efectuadas por la apelante sin haber obtenido satisfacción a su pedido de reajuste y a la necesidad de resolverlo sin más dilaciones dada la avanzada edad de la peticionaria y la naturaleza de los derechos en juego (art. 14 bis Constitución Nacional), corresponde considerar su situación conforme a las disposiciones vigentes que le son más favorables (conf. doctrina citada en el considerando precedente y Fallos: 321:2453), máxime cuando la demandada ha tenido oportunidad de ser oída y de oponer las defensas pertinentes respecto del régimen que se alega (fs. 108/109).

5º) Que la Cámara convalidó la aplicación del porcentaje de haberes que prescribía el art. 52, inc. ch, de la ley 14.473, derogado por el art. 93 de la ley 18.037, en las condiciones y con la limitación temporal fijadas en la instancia anterior (conf. Fallos: 295:674; 319:3241; 321:624 y 322:2226). De ese modo, se atuvo a las leyes 23.928 y 24.463 y a la jurisprudencia mencionada para determinar el monto de la prestación desde el 1º de abril de 1991, solución que no dio respuesta al reclamo de la jubilada que -en lo sustancial- procuraba el mantenimiento del beneficio dentro del estatuto que le es propio (conf. fs. 5, 6/18, 54/57, 67/76 y 85/87).

6º) Que la ley 23.895 -B.O. del 1 de noviembre de 1990- instituyó un régimen previsional específico para los docentes comprendidos en la ley 14.473, de nivel inicial, medio, técnico y superior no universitario, que otorgó derecho a percibir un haber de jubilación igual al 82% móvil de la remuneración mensual del cargo desempeñado en actividad. Asimismo, dispuso el reajuste de las prestaciones concedidas al amparo de leyes anteriores, dentro de los sesenta días de su promulgación (arts. 1º, 2º, 3º y 4º).

7º) Que dicho régimen legal no fue alcanzado por la prohibición de las cláusulas de actualización monetaria contenida en la ley 23.928 a partir del 1º de abril de 1991, y se mantuvo vigente hasta el 31 de diciembre de ese año (conf. art. 11 ley 23.966), fecha a partir de la cual rige la ley 24.016 (B.O. del 20 de agosto y del 17 de diciembre de 1991, respectivamente).

8º) Que por la última ley citada y su reglamentación por el dec. 473/92, han sido nuevamente organizados los beneficios para el referido ámbito docente y también han sido garantizados los mecanismos de adecuación de las jubilaciones otorgadas -o que correspondería otorgar por la legislación anterior, con el fin de hacer efectivo el porcentaje de haberes reconocido, siempre que los afiliados hayan reunido las correspondientes exigencias de edad y servicios al 31 de diciembre de 1991 (conf. arts. 1º, 2º, 4º y 10, ley 24.016; 6º, 8º y 9º decreto citado).

9º) Que, en tal sentido, esa misma ley prescribe que el haber de pasividad del personal docente será equivalente al 82% móvil de la remuneración mensual del cargo que tuviera asignado al momento del cese en el servicio, que el Estado debe asegurar dicho porcentaje con los fondos que concurren al pago, cualquiera que sea su origen (art. 4º), y que sólo por excepción y por el lapso de cinco años -a partir de su promulgación- los montos móviles de las jubilaciones y pensiones debían ser del 70% (art. 9º).

10) Que la apelante obtuvo su jubilación de acuerdo con el art. 52, incisos a, y ch, de la aludida ley 14.473, después de haber acreditado 25 años de servicios al frente de grado, y al tiempo de entrar en vigor las sucesivas leyes 23.895 y 24.016 tenía cumplida holgadamente la edad requerida para obtener la recomposición de su beneficio según la proporción fijada en esas disposiciones, por lo que le asiste razón con respecto al método de movilidad que pretende.

11) Que, en tales condiciones, resulta aplicable la doctrina de la causa G.402.XXXVII. "Gemelli, Esther Noemí c. ANSeS s/ reajustes por movilidad"(38), fallada en la fecha, a cuyos fundamentos y conclusiones, en lo pertinente, corresponde remitir en razón de brevedad.

12) Que las razones expresadas bastan para poner de manifiesto que la pauta fijada por el a quo para liquidar el beneficio a partir de la entrada en vigor de la ley de convertibilidad, prescinde de las concretas circunstancias de la causa y de las disposiciones legales aplicables, lo que se traduce en menoscabo evidente de los derechos que asisten a la jubilada. En consecuencia, debe ser reconocida por las leyes 23.895 y 24.016 la movilidad correspondiente al período posterior al 31 de marzo de 1991, respecto de los haberes excluidos de la prescripción (conf. fs. 56, considerando 8 y 57, punto 4).

13) Que la solución a que se ha llegado torna inoficioso pronunciarse acerca de las restantes objeciones relativas al método implementado por los jueces para actualizar las mensualidades a partir del 1º de abril de 1991. Por otra parte, en cuanto al agravio que persigue modificar la tasa de interés, no se advierten razones para apartarse de lo decidido, que coincide con el criterio sentado por este Tribunal en la causa S.2767.XXXVIII. "Spitale, Josefa c. ANSeS s/ impugnación de resolución administrativa"(39), sentencia del 14 de setiembre de 2004, a cuyos fundamentos y conclusiones cabe remitir por razón de brevedad.

Por ello, se declara procedente el recurso ordinario y, con el alcance que surge de los fundamentos expresados, se revoca la sentencia apelada y se ordena practicar el reajuste según las leyes 23.895 y 24.016 - ENRIQUE S. PETRACCHI - AUGUSTO C. BELLUSCIO - CARLOS S. FAYT - JUAN C. MAQUEDA - EUGENIO R. ZAFFARONI - ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO - RICARDO L. LORENZETTI - CARMEN M. ARGIBAY.

---

(38) Nota de Secretaría: en este precedente la Corte sostuvo: que el régimen jubilatorio de la ley 24.016 ha quedado sustraído de las disposiciones que integran el sistema general reglamentado por las leyes 24.241 y 24.463, con el que coexiste, manteniéndose vigente con todas sus características, entre las cuales se encuentra la movilidad.

(39) Nota de Secretaría: en el precedente mencionado la Corte resolvió que la tasa pasiva promedio elaborada por el Banco Central de la República Argentina es adecuadamente satisfactoria del menoscabo patrimonial sufrido en el marco de la índole previsional de la relación jurídica.

**Régimen especial ley 24.016 - Vigencia - Docentes**


---

*Gemelli, Esther Noemi c/ ANSeS s/ Reajustes varios. 28/7/2005 - Fallos: 328:2829 (40)*

---

** Antecedentes:**

La actora reclamó el reajuste de su haber que fue reconocido por la Cámara en los términos de la ley 24.016, régimen especial para los docentes que establece el 82% móvil de la remuneración del cargo desempeñado al momento del cese. Frente a dicho pronunciamiento la ANSeS dedujo recurso ordinario de apelación sosteniendo que la ley aplicada para establecer la prestación fue derogada por la el régimen general -ley 24.241 y su modificatoria 24.463-. La Corte Suprema confirmó la sentencia apelada.

** Algunas cuestiones planteadas:**

- a) **Validez del régimen especial regulado por la ley 24.016** (considerandos 6º, 7º, 8º).
- b) **Constitucionalidad de la coexistencia de regímenes previsionales** (considerandos 9º y 10).

**Estándar aplicado por la Corte:**

- Las leyes que regulan el régimen general no contienen ninguna cláusula que modifique o extinga el régimen especial -estatuto autónomo-, y sólo son aplicables en aquellas cuestiones que no se encuentran regladas por el régimen especial.

- El principio de igualdad constitucional -art.16 CN- no obsta que las leyes atiendan de modo distinto situaciones que se consideran diferentes, de esta manera, no se puede descalificar la coexistencia de un régimen previsional de alcance general y otro con características especiales.

**Texto del Fallo**

Buenos Aires, 28 de julio de 2005.

**Vistos los autos: “Gemelli, Esther Noemí c/ ANSeS s/ reajustes por movilidad”.**

Considerando:

1º) Que contra el pronunciamiento de la Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social que reconoció el derecho de la actora a que sus haberes jubilatorios se ajustaran de acuerdo

---

(40) Nota de Secretaría: en igual sentido “Massani, de Sese, Zulema Micaela c/ ANSeS” sentencia del 15-11-2005 Fallos 328:4044; “Santi, Juana Francisca c/ ANSeS s/ reajustes varios” sentencia del 20-12-2005, Fallos 328: 4710; “Siri, Esther Noemí y otros c/ SOMISA s/ enfermedad - accidente” sentencia del 25-11-2005, Fallos 328:4083.

con las disposiciones de la ley 24.016, la ANSeS interpuso recurso ordinario de apelación, que fue concedido.

2º) Que a tal efecto, el a quo ponderó que la jubilada había obtenido su beneficio al amparo de la ley 24.016 (fs. 19/23 del expediente 726-00668791-01), cuya pauta de movilidad continuó vigente según las disposiciones del art. 160 de la ley 24.241 y del decreto 2433/93, por lo que ordenó que los haberes de la titular se reajustasen en las oportunidades y formas previstas en el art. 4 de la citada ley 24.016, sin perjuicio de la aplicación, durante su vigencia, de la reducción dispuesta en su art. 9.

3º) Que la recurrente se agravia de que el tribunal no haya tenido en cuenta que los arts. 129 y 168 de la ley 24.241 derogaron, entre otras, a la ley 24.016, tanto en lo referente a su régimen jubilatorio como a su sistema de movilidad, que sólo continuó practicándose por aplicación del art. 160 de la ley 24.241. Sostiene que ello se aclaró con la reglamentación del citado art. 168 mediante el decreto 78/94, y que si alguna duda subsistiera la cuestión quedó definitivamente resuelta a partir de la ley 24.463, cuyo art. 11 derogó el aludido art. 160.

4º) Que la apelante expresa que la ley de solidaridad previsional tuvo como objeto establecer un sistema único de movilidad para todas las prestaciones financiadas por el régimen público y que sentó un principio de realidad económica al ordenar que los incrementos en los haberes debían ser fijados anualmente en la ley de presupuesto, de acuerdo con el cálculo de recursos respectivo, aparte de que también dispuso que en ningún caso la movilidad podría consistir en el mantenimiento de una determinada proporción entre el haber de retiro y la remuneración de los activos, para lo cual derogó toda otra norma que se opusiera a sus disposiciones (conf. arts. 5, 7 y 11 del cuerpo normativo citado).

5º) Que la ANSeS agrega que no existe un derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentaciones ni al contenido económico de los beneficios previsionales; que tampoco resulta adecuada la referencia que la Cámara efectúa al 82% del salario pues, de conformidad con la resolución S.S.S. 45/92, el porcentaje del haber se ha fijado en el 65%, quedando otro 5% a cargo de la caja complementaria para el personal docente. Finalmente, señala que el art. 9 de la ley 24.016 preveía que los haberes de las prestaciones se movilizaran en un 70% de las remuneraciones por un plazo de cinco años, mas dicha norma no indicó que una vez vencido dicho plazo el porcentaje volvería al 82%.

6º) Que tales planteos no son procedentes ya que la ley 24.241 no contiene cláusula alguna que modifique o extinga a la ley 24.016, sin que resulte apropiada la invocación de los arts. 129 y 168 de aquella ley. El primero de ellos establece el tiempo y modo de la entrada en vigor del sistema integrado de jubilaciones y pensiones, en tanto que el segundo se refiere a la pérdida de vigencia de las leyes 18.037 y 18.038, sus modificatorias y complementarias, entre las que no cabe incluir a la ley 24.016 por tratarse de un estatuto especial y autónomo para los docentes, que sólo remite a las disposiciones del régimen general en las cuestiones no regladas por su texto (art. 2º).

7º) Que tampoco puede inferirse -como pretende el organismo- que la derogación se haya producido tácitamente. La ley 24.241 prevé en su art. 191 que: "A los efectos de la interpretación de la presente ley, debe estarse a lo siguiente: a) Las normas que no fueran expresamente derogadas mantienen su plena vigencia." No basta para desvirtuar dicha conclusión la mención del decreto 78/94, que con el pretexto de reglamentar el art. 168 de la ley 24.241 dispuso

la derogación, entre otras, de la ley 24.016, pues fue declarado inconstitucional por el Tribunal en el precedente de Fallos: 322:752 (“Craviotto”) que ha sido citado por el a quo en los fundamentos de su solución y del cual la recurrente no se hace cargo.

8º) Que la ley 24.463 tampoco deroga expresamente el estatuto aplicable a los docentes, sin que pueda admitirse el alcance que la apelante pretende dar a la fórmula genérica referente a las disposiciones que se le opongan, habida cuenta de que vino sólo a reformar el sistema establecido por la ley 24.241, sin afectar a otros regímenes especiales y autónomos, los cuales se mantienen plenamente vigentes, como el que rige la causa. Por otra parte, tal interpretación contraría el principio según el cual la ley general no deroga a la ley especial anterior salvo expresa abrogación o manifiesta incompatibilidad, situación que no se configura en el caso (Fallos: 305:353; 315:1274).

9º) Que sobre este último aspecto, la Corte ha señalado que la coexistencia de un régimen previsional de alcance general y de otro con características especiales no suscita reparos constitucionales, toda vez que el principio de igualdad consagrado en el art. 16 de la Constitución Nacional consiste en “que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias” (Fallos: 16:118; 155:96; 312:615, entre muchos otros), lo que no impide, por cierto, que las leyes contemplen de manera distinta situaciones que se consideren diferentes (Fallos: 285:155; 310:849, 943; 311:394).

10) Que, en consecuencia, es dable afirmar que el régimen jubilatorio de la ley 24.016 ha quedado sustraído de las disposiciones que integran el sistema general reglamentado por las leyes 24.241 y 24.463, con el que coexiste, manteniéndose vigente con todas sus características, entre las que se encuentra su pauta de movilidad, por lo que corresponde confirmar el pronunciamiento apelado con tal alcance.

11) Que este criterio se ve confirmado por el tratamiento parlamentario dado a la propuesta de supresión de estatutos especiales enviada por el Poder Ejecutivo al Congreso en el año 2002 (mensaje 535 del 25 de marzo de ese año), que incluía a la ley 24.016 entre las normas a ser derogadas y que concluyó con la sola eliminación de las jubilaciones para los funcionarios políticos de los poderes legislativo y ejecutivo (ley 25.668 y decreto 2322/02).

12) Que, por último, tampoco resulta apropiada la interpretación que el organismo previsional efectúa con relación al art. 9 de la ley 24.016, ya que el art. 4 de esa misma ley establece que el haber jubilatorio del personal docente será equivalente al 82% móvil de la remuneración mensual, porcentaje que el Estado debe asegurar, con los fondos que concurran al pago, cualquiera que sea su origen (art. 4, último párrafo), y sólo por excepción y por el lapso de cinco años -a partir de la promulgación de la ley- los montos móviles debían ser del 70%.

Por ello, el Tribunal resuelve: declarar procedente el recurso ordinario interpuesto y confirmar la sentencia apelada con el alcance que surge de las consideraciones que anteceden - ENRIQUE S. PETRACCHI - AUGUSTO C. BELLUSCIO - CARLOS S. FAYT - JUAN C. MAQUEDA - E. RAUL ZAFFARONI - ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO - RICARDO L. LORENZETTI - CARMEN M. ARGIBAY.

---

**Empleado público - Jubilación - Reajuste de haber previsional - Régimen especial de jubilación**


---

**Brochetta, Rafael A. c/ Administración Nac. de la Seguridad Social.**  
**8/11/2005 - Fallos: 328:3975 (41)**

---

***Antecedentes:***

La actora solicita el reajuste de su haber jubilatorio de conformidad con la ley 22.955 -la cual creó un régimen exclusivo para el personal civil de la Administración Pública, Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto y Comandante en Jefe- que fijaba el monto de la prestación en un 82% de la remuneración correspondiente al cargo que el agente ocupaba al momento del cese laboral. En 1ª y 2ª instancia se hizo lugar a la petición. La Administración Nacional de la Seguridad Social interpuso recurso ordinario de apelación, argumentando que no corresponde la aplicación de la ley 22.955 más allá de la vigencia de la ley 24.453, porque esta disposición, en su art. 7º, deroga todos los mecanismos de ajuste existentes y remite a la Ley de Presupuesto para determinar la movilidad.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación -por mayoría-, y remitiéndose a los precedentes “Casella” y “Pildain” (Fallos: 326:1431 y 4035), revocó la sentencia apelada sólo en cuanto al régimen de movilidad de haberes que corresponde aplicar desde el 30 de marzo de 1995, estableciendo que a partir de dicha fecha la movilidad pretendida quedó comprendida en las disposiciones de la ley 24.463 -Reforma al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones-.

El juez Zaffaroni en disidencia, remitió a lo sostenido por él en el precedente “Redondo de Negri” (Fallos: 328:3985), en el cual estableció que la ley 22.955 -derogada por la ley 23.966- recobró parcialmente su vigencia con la sanción de la ley 24.019, quedando al margen del sistema general reglamentado por las leyes 24.241 y 24.463. La jueza Argibay, también en disidencia, sostiene que si bien la ley 24.463 derogó la 22.955, la actora se encuentra protegida por haber adquirido el derecho en los términos de dicha ley, pues era el régimen vigente al momento de cese, conforme lo dispuesto por el art. 4º, segunda parte, de la ley 24.019.

***Algunas cuestiones a resolver:***

- a) **Vigencia de la pauta de movilidad consagrada por la ley 22.955, tras ser derogada por la ley 23.966** (Considerando 2º de la mayoría; disidencia del juez Zaffaroni con remisión a “Redondo de Negri” y Disidencia de la juez Argibay).
- b) **Incidencia del criterio establecido en “Sánchez, María del Carmen c. Anses” (Fallos: 328:1602).** (Considerando 3º de la mayoría).

---

(41) En igual sentido: “Carrivale, Nicotina Elza c/ ANSeS”, 20/5/08, C. 3138. XLI; “Demarchi, Leonor Elodia c/ ANSeS s/ reajustes varios”, 1/7/08, D.612.XXXIX.; “Durante de Mondot, María Luján c/ANSeS s/ Reajustes varios”, D 1714, XXXVIII, 15/08/2006. Fallos 329:3207.



### ***Estándar aplicado por la Corte:***

-Incumbe al Congreso de la Nación reglamentar el art. 14 bis de la Constitución Nacional y establecer el modo de hacer efectivo el derecho a la movilidad a partir de la vigencia de la ley 24.463 que derogó determinados regímenes especiales, sin que pueda invocarse un derecho adquirido a que el haber siga siendo determinado para el futuro por las mismas reglas vigentes al tiempo del cese en la actividad (De los precedentes “Casella” y “Pildain”).

-Las prestaciones reconocidas por la ley 22.955 quedan al margen de la pauta de ajuste del art. 53 de la ley 18.037, por lo cual no es de aplicación lo dispuesto en el precedente “Sánchez” (Fallos: 328:2833), en el cual se trata del régimen ordinario de jubilación.

### ***Texto del Fallo***

Buenos Aires, 8 de noviembre de 2005.

#### **Vistos los autos: “Brochetta, Rafael Anselmo c/ ANSeS s/ reajustes varios”.**

Considerando:

1º) Que contra el pronunciamiento de la Cámara Federal de la Seguridad Social que reconoció el derecho del actor a percibir sus haberes jubilatorios de conformidad con la ley 22.955, la ANSeS interpuso el recurso ordinario de apelación, que fue concedido.

2º) Que los agravios relacionados con la extensión temporal de la pauta de movilidad dispuesta en las sentencias suscitan el examen de cuestiones sustancialmente análogas a las resueltas por el Tribunal en Fallos: 326:1431 y 4035 (causas “Cassella, Carolina” y “Pildain, José Miguel”), a cuyas conclusiones corresponde remitir, en lo pertinente, por razón de brevedad (42).

3º) Que, sin perjuicio de ello, con el fin de delimitar los alcances de la doctrina aplicada es pertinente agregar que el cambio de criterio en el caso S.2758. XXXVIII “Sánchez, María del Carmen c/ ANSeS s/ reajustes varios”, del 17 de mayo de 2005, con respecto a lo resuelto en Fallos: 319:3241 (“Chocobar, Sixto Celestino”), no incide en la solución pues las prestaciones reconocidas según la referida ley 22.955 permanecieron al margen de la pauta de ajuste del art. 53 de la ley 18.037, de modo que no está en juego en las actuaciones la subsistencia de ese último régimen después del dictado de la ley 23.928 de convertibilidad del austral.

(42) En tales precedentes la Corte sostuvo que: “A partir del 30 de marzo de 1995, la movilidad de la prestación de la interesada quedó comprendida en las disposiciones de la ley 24.463, que remiten sobre el tema a lo que establezcan las leyes de presupuesto (conf. arts. 7º, inc. 2, y 11, inc. 1, del cuerpo normativo citado), por lo que la resolución de la alzada, en este aspecto, se adecuó a lo prescripto en la norma legal mencionada y al criterio sentado en Fallos: 322:2226, al que corresponde atenerse (Considerando 11). Que ello es así pues al no regir en la actualidad la ley 22.955 -derogada por la ley 23.966- ni el criterio que fijaba el art. 160 de la ley 24.241 para adecuar en el tiempo las prestaciones otorgadas por ese estatuto, es de incumbencia del Congreso de la Nación reglamentar el art. 14 bis de la Constitución Nacional y establecer el modo de hacer efectivo ese derecho a partir de la vigencia de la ley 24.463, sin que pueda invocarse un derecho adquirido a que el haber siga siendo determinado para el futuro por las mismas reglas vigentes al tiempo del cese en la actividad (Fallos: 308:885; 311:1213; 320:2825 y sus citas) (Considerando 12).

Por ello, el Tribunal resuelve: Revocar la sentencia apelada sólo en cuanto al régimen de movilidad de haberes que corresponde aplicar desde el 30 de marzo de 1995, con el alcance que surge de lo precedentemente expresado. Notifíquese y devuélvase. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO - CARLOS S. FAYT - JUAN CARLOS MAQUEDA - E. RAUL ZAFFARONI (en disidencia)- RICARDO LUIS LORENZETTI - CARMEN M. ARGIBAY (en disidencia).

DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON E. RAUL ZAFFARONI

Considerando:

Que contra el pronunciamiento de la Cámara Federal de la Seguridad Social que reconoció el derecho del titular a percibir sus haberes jubilatorios de conformidad con la ley 22.955, la ANSeS interpuso el recurso ordinario de apelación, que fue concedido y es, en principio, admisible (art. 19 de la ley 24.463).

Que los agravios relacionados con dicha pauta de ajuste remiten al examen de cuestiones sustancialmente análogas a las consideradas y resueltas por el Tribunal en la causa R.135. XXXIX "Redondo de Negri, Irma Haydée c/ ANSeS s/ reajustes varios" resuelta en la fecha, a la que corresponde remitir por razón de brevedad (43).

Por ello, el Tribunal resuelve: Confirmar la sentencia apelada. Notifíquese y devuélvase. E. RAUL ZAFFARONI.

DISIDENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA DOCTORA DOÑA CARMEN M. ARGIBAY

Considerando:

1º) La Sala III de la Cámara Federal de la Seguridad Social confirmó el pronunciamiento de la instancia anterior que hizo lugar a la demanda promovida por la parte actora y condenó a la ANSeS a reajustar su haber jubilatorio de conformidad con la ley 22.955. Dicha norma, establecía que el monto de la prestación sería equivalente al 82% de la remuneración correspondiente al cargo que el agente ocupaba al momento del cese laboral.

2º) Contra tal decisión, el organismo previsional interpuso un recurso ordinario de apelación. Argumentó que no correspondía la aplicación de la ley 22.955 más allá de la vigencia de la ley 24.463, porque esta disposición, en su artículo 7, deroga todos los mecanismos de ajuste existentes y remite a la Ley de Presupuesto para la determinación de la movilidad.

3º) La ley 22.955 (B.O. del 24 de octubre y 9 de noviembre de 1983), creó un régimen exclusivo para el personal civil de la Administración Pública Nacional y del Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto o Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas. Las diferencias que lo separaban del conjunto de los afiliados del régimen común, consistían en el modo de determinación de haber inicial y el cálculo de las movilidades futuras. La jubilación resultaba equivalente al 82% de la remuneración total asignada al cargo ocupado al momento del cese

---

(43) En dicho precedente sostuvo que: "Posee derecho a la movilidad prevista en la ley 22.955, aquel agente al cual se le concedió la jubilación ordinaria de acuerdo con la ley 18.037, si a la fecha del cese de servicios, no contaba con la edad exigida para la aplicación del régimen especial, si éste se encontraba vigente al tiempo de la desvinculación laboral del peticionante, pues la movilidad del haber previsional consagrada por la ley 22.955 quedó al margen del sistema general reglamentado por las leyes 24.241 y 24.463, ello conforme a lo establecido en el art. 4 de la ley 24.019" (8/11/2005; Fallos: 328:3985).

en los servicios y la movilidad debía hacerse efectiva con cada modificación del salario tomado en cuenta para determinar el haber de la prestación, sin que rigieran los topes máximos de haberes aplicados al sistema general.

Este régimen, cuyos beneficios se sostenían con aportes previsionales superiores a los efectuados por el resto de los trabajadores del sistema general, fue derogado de modo expreso por el artículo 11 de la ley 23.966 (B.O. del 20 de agosto de 1991).

4º) La ley 23.966 dejó sin vigencia a todas aquellas disposiciones que, como la 22.955, modificaban requisitos o condiciones fijados por la ley 18.037. Pero antes de que la derogación de los regímenes especiales se hiciese efectiva, se dictaron un conjunto de disposiciones destinadas a mantener, aunque con restricciones, sistemas previsionales que se consideraron que justificaban un tratamiento diferenciado en virtud de las características de sus actividades. Tal el caso de la ley 24.016 para los docentes, la ley 24.017 para actividades insalubres, tareas penosas y riesgosas, determinantes de vejez prematura y la ley 24.018 para los representantes de los tres poderes del Estado de la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, etc.

Por su parte, la ley 24.019 restableció la vigencia, a partir del 1º de enero de 1992, de los sistemas jubilatorios de los investigadores científicos y tecnológicos, guardaparques nacionales, personal del servicio exterior de la nación, etc.

5º) El régimen de la ley 22.955, no fue repuesto ni se creó uno nuevo para abarcar las actividades que habían justificado su instalación. Por tal motivo, a partir del 1º de enero de 1992, en virtud de la ley 23.966, los trabajadores dedicados a esas tareas pasaron nuevamente al sistema general de la ley 18.037. Situación que se mantiene al presente en la ley 24.241 (artículo 4º primera parte, de la ley 24.019, B.O. del 18 de diciembre de 1991 y 2º, inciso a), apartados 1º, 2º y 7º de la ley 24.241, B.O. del 18 y 26 de octubre de 1993).

6º) Sin perjuicio de ello, la 24.019, en la segunda parte del artículo 4º, dispone: que los que ya eran beneficiarios de los regímenes derogados por la ley 23.966 y sus futuros causahabientes, como por ejemplo la ley 22.955, conservarán todos los derechos de las leyes vigentes a la fecha del cese del titular o al 31 de diciembre de 1991. En punto a la movilidad, introduce la siguiente restricción: por el plazo de (5) años, a partir de la promulgación de la ley "los montos móviles de las jubilaciones no podrán superar el setenta por ciento (70%), de la remuneración asignada a la categoría, cargo, o función que se tuvo en cuenta para determinar el haber de la jubilación..."

7º) Es decir, que desde el 1º de enero de 1992, los trabajadores en actividades antes comprendidas por la ley 22.955, son regidos por el sistema común aplicable a todos los empleados en relación de dependencia (primera parte del artículo 4º de la ley 24.019). No sucede lo mismo con quienes ya habían obtenido su jubilación especial (ley 22.955), o habían adquirido ese derecho por haber cesado antes de la fecha de corte mencionada (segunda parte del artículo 4º de la ley 24.019).

Esa subordinación de la situación de los interesados a la ley 22.955, vigente en el momento de la efectiva cesación o al 31 de diciembre de 1991, responde al imperio del artículo 4º antes citado.

8º) Que la ley 24.019 mantenga para ciertos trabajadores la movilidad de la ley 22.955, a fin de priorizar la concreta prestación de servicios bajo ese régimen, no quiere decir que obtuvieran un derecho irrevocable a que su haber previsional sea equivalente al 82% del sueldo en actividad, pues la posibilidad de que dicha pauta de ajuste sea sustituida por leyes posteriores en relación con los haberes futuros de los beneficiarios, no puede ser bloqueada.

Al respecto, la Corte ha dicho reiteradamente que el jubilado tiene derecho a una prestación previsional, pero no a una determinada cuantía o monto de ella (Fallos: 170:12; 173:5; 310:991; 319:3241, entre muchos otros).

9º) Corresponde examinar entonces, si tal como lo entiende la ANSeS, la ley 24.463 dejó sin vigencia la pauta de movilidad de la 22.955, mantenida en virtud de la ley 24.019 (artículo 4º, 2da. parte) para determinado grupo, aunque con una restricción temporal (70%).

La Ley de Solidaridad Previsional en ninguno de sus artículos dispuso tal derogación y es forzado suponer que esa fuese la intención del Congreso si no lo decidió así de manera expresa.

El carácter restrictivo de las derogaciones implícitas de normas que establecen reglamentaciones de la movilidad establecida en el artículo 14 bis fue afirmado en la causa S.2758.XXXVIII “Sánchez, María del Carmen c/ ANSeS s/ reajustes varios”, sentencias del 17 de mayo y 28 de julio de 2005 (voto de los jueces Zaffaroni y Argibay), al evaluarse la vigencia del artículo 53 de la ley 18.037 luego del dictado de la Ley de Convertibilidad.

En esa oportunidad, se hizo referencia a que la norma, por ser reglamentaria de la movilidad (garantía consagrada en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional), tenía una relevancia tal que su derogación no podía ser un efecto lateral de la ley, sino que debía constituir el objeto principal de la decisión del Congreso.

Que se trataba de una exigencia directamente vinculada con el funcionamiento del sistema democrático la de que el universo de intereses afectados por las leyes fuese el tomado en cuenta en el proceso deliberativo previo y no el que podía resultar de un mecanismo intelectual posterior a cargo de jueces y técnicos.

Se sostuvo que la prudencia interpretativa aludida, respondía a la especialmente requerida por esta Corte cuando se trataba de aplicar leyes previsionales en perjuicio de las personas que ellas buscaban proteger, siempre que tales normas admitieran un criterio amplio de interpretación (doctrina de Fallos: 240:174; 273:297, entre otros).

10) En síntesis, la número 24.463 es una ley general que reformó el sistema establecido por la ley 24.241, que también lo es. En esa medida, alcanza a las personas que trabajan en actividades antes comprendidas por la ley 22.955, porque esta disposición luego de su derogación no fue restablecida ni sustituida por otra similar.

Distinto es el caso, como ya se dijo, de los que, al momento de entrar en vigencia la derogación, ya habían adquirido el derecho a jubilarse en los términos de ese estatuto, pues ellos se encuentran protegidos por la norma aún vigente contenida en el artículo 4º, segunda parte, de la ley 24.019.

La actora está amparada por una ley (artículo 4º, segunda parte de la ley 24.019) que prioriza su concreta prestación de servicios en un régimen especial -aunque ya derogado- y le depara un trato autónomo y diferente al del resto de los trabajadores dependientes. Con la aclaración anterior, entiendo que también opera el principio según el cual una ley general (como lo es la 24.463) no puede derogar la especial (artículo 4º, 2da. parte de la ley 24.019).

Por ello, el Tribunal resuelve: declarar procedente el recurso ordinario interpuesto y confirmar la sentencia apelada. Notifíquese y devuélvase. CARMEN M. ARGIBAY.

**Actividad docente - Cómputo del haber previsional - Derecho adquirido - Vigencia ley 22.955****Redondo de Negri, Irma H. c/ ANSeS. 8/11/2005 - Fallos: 328:3985**** Antecedentes:**

La actora solicitó jubilación ordinaria con sustento en los servicios comunes y docentes prestados en forma continua desde el año 1953 hasta 1991. La ANSeS le concedió la jubilación de acuerdo a la ley 18.037 ya que a la fecha del cese la peticionaria no había cumplido con los requisitos exigidos por las leyes 22.955- régimen exclusivo para el personal civil de la Administración Pública, Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto y Comandante en Jefe (que fijaba el monto de la prestación en un 82% de la remuneración correspondiente al cargo que el agente ocupaba al momento del cese laboral) y la ley 23.895 (que incorporaba al personal comprendido en la ley 14.473-Estatuto Docente). Al finalizar sus funciones la actora tenía 54 años, 2 meses y 29 días de edad y pretendía el reajuste de su haber de acuerdo a las leyes especiales. El juez de primera instancia hizo lugar a la pretensión. La Cámara confirmó el fallo de la instancia anterior. La ANSES impugnó la sentencia, insistiendo en que se había ordenado recomponer el haber de la actora de acuerdo con una ley que no era la aplicable al caso de autos.

La Corte, por mayoría, revocó la sentencia pues entendió que a la fecha del cese la interesada sólo había reunido las condiciones exigidas en el régimen general de la ley 18.037 y con posterioridad cumplió la edad requerida por la ley 22.955 -que ya había sido derogada-, lo que excluía la existencia de derecho adquirido a la jubilación que se pretendía con sustento en la ley vigente al tiempo de la desvinculación laboral.

El juez Zaffaroni en disidencia, sostuvo que posee derecho a la movilidad prevista en la ley 22.955, aquel docente al cual se le concedió la jubilación ordinaria de acuerdo con la ley 18.037 porque, a la fecha del cese de servicios, no contaba con la edad exigida para la aplicación del régimen especial, si éste se encontraba vigente al tiempo de la desvinculación laboral del peticionante puesto que, la movilidad del haber previsional consagrada por la ley 22.955 quedó al margen del sistema general reglamentado por las leyes 24.241 y 24.463, ello conforme a lo establecido en el art. 4 de la ley 24.019.

Por su parte, la jueza Argibay, también en disidencia, entendió que la movilidad del 82% del sueldo en actividad prevista en la ley 22.955 resultaba aplicable al haber previsional de la actora pues, a partir del cese de sus servicios adquirió el derecho a que, cumplidos los requisitos, se le pagara el haber jubilatorio que correspondía, ya que se trata de un derecho adquirido y no de una expectativa.

** Algunas cuestiones a resolver:**

- a) **Régimen legal aplicable y requisitos exigidos** (Considerando 7º de la mayoría; considerandos 5º y 6º de la disidencia del juez Zaffaroni; y considerando 5º de la disidencia de la jueza Argibay).
- b) **Ley y "status jubilatorio"**. (Considerando 14º de la disidencia del juez Zaffaroni y considerando 5º de la disidencia de la jueza Argibay).

**c) Validez constitucional de la coexistencia de un régimen previsional de alcance general y otro especial** (Considerando 12 de la disidencia del juez Zaffaroni)



***Estándar aplicado por la Corte:***

-Si a la fecha del cese la interesada sólo había reunido las condiciones exigidas en el régimen general de la ley 18.037 y con posterioridad cumplía la edad requerida por la ley 22.955 -que ya había sido derogada-, ello excluye la existencia de derecho adquirido a la jubilación que se pretende con sustento en la ley vigente al tiempo de la desvinculación laboral.

-No es aplicable la ley 24.019 -que restableció la vigencia de algunos regímenes especiales-, ya que dicha norma no restableció la vigencia de la ley especial invocada y, en consecuencia, no puede ser aplicada por vía de una interpretación extensiva que abarque supuestos excluidos por el legislador.

**Texto del Fallo**

Buenos Aires, 8 de noviembre de 2005.

**Visto los autos: “Redondo de Negri, Irma Haydeé c/ANSeS s/ Ajustes varios.**

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la Sala III de la Cámara Federal de la Seguridad Social que, al confirmar el fallo de la instancia anterior, hizo lugar al reajuste de haberes solicitado por la actora en virtud de lo dispuesto por las leyes 23.895, 22.955 y 24.019, la demandada dedujo recurso ordinario de apelación, que fue concedido a fs. 89 según lo establece el art. 19 de la ley 24.463.

2º) Que la actora solicitó jubilación ordinaria con sustento en los servicios comunes y docentes prestados en forma continua desde el año 1953 hasta 1991. La ANSeS le concedió la jubilación de acuerdo a la ley 18.037 (ver expte. administrativo, agregado por cuerda) ya que a la fecha del cese la peticionaria no había cumplido con los requisitos exigidos por las leyes 22.955 y 23.895. Al finalizar sus funciones la actora tenía 54 años, 2 meses y 29 días de edad (fs. 35 del expediente administrativo). En la presente causa la demandante pretende el reajuste de su haber de acuerdo a las leyes especiales citadas precedentemente.

3º) Que no obstante los términos de la resolución del organismo administrativo, que denegó el reajuste, y de lo manifestado por la ANSeS al contestar la demanda (fs. 24 vta.), el juez de primera instancia hizo lugar a la pretensión y aplicó la ley vigente a la fecha del cese, es decir las leyes 23.895 y 22.955. Al confirmar el fallo de la instancia anterior, la Cámara omitió considerar el agravio de la demandada, referente a que el juez había realizado un encuadre legal inadecuado frente a las circunstancias de la causa (fs. 73).

4º) Que en el memorial de agravios de fs. 100/101, por el que se fundó el recurso ordinario de apelación ante esta Corte, la recurrente impugna la sentencia, insistiendo en que se había ordenado recomponer el haber de la actora de acuerdo con una ley que no era la aplicable al caso de autos. Si bien tal impugnación parece -en principio- escueta, este Tribunal considera que resulta lo suficientemente conducente para examinar si la Cámara aplicó automáticamente

te la ley vigente a la fecha del cese de servicios de la actora sin verificar si se habían cumplido con los requisitos exigidos por la ley especial.

5º) Que cabe destacar que el derecho de que se dé la oportunidad de ser oído y el de hacer valer las defensas durante todo el trámite del proceso, es una garantía constitucional otorgada a ambas partes de la causa. La actora tuvo diversas posibilidades para desvirtuar las afirmaciones de la ANSeS, pero si no lo hizo fue debido a su propia conducta tendiente a ignorar que se había jubilado por la ley 18.037 por no tener a la fecha del cese la edad que exigía la ley especial.

6º) Que, en tales condiciones, le asiste razón a la apelante ya que si bien a dicha fecha -30 de noviembre de 1991- estaba vigente la ley 23.895, que incluía a los docentes en el régimen de la ley 22.955, a la actora se le había concedido la jubilación ordinaria de acuerdo con la ley 18.037 porque no cumplía con el requisito de la edad que requerían los arts. 1º y 3º, inc. a, de las leyes especiales citadas (57 años).

7º) Que este Tribunal se ha expedido, reiteradamente, en tal sentido en Fallos: 324:4364; 326:1442 y en la causa J.28.XXXVI. "Jaume, María Elena c. INPS - Caja Nac. de Prev. para el Personal del Estado y Servicios Públ. s/ reajustes por movilidad", del 11 de junio de 2002. En efecto, en dichos precedentes, además de lo ya expuesto precedentemente, se destacó que si a la fecha del cese la interesada sólo había reunido las condiciones exigidas en el régimen general de la ley 18.037 y con posterioridad cumplía la edad requerida por la ley 22.955 -que ya había sido derogada-, ello excluía la existencia de derecho adquirido a la jubilación que se pretendía con sustento en la ley vigente al tiempo de la desvinculación laboral. Además, se resolvió que no se podía sostener la aplicación de la ley 24.019 porque ésta no había restablecido la vigencia de la ley especial invocada y, en consecuencia, no podía ser aplicada por vía de una interpretación extensiva que abarcase supuestos excluidos por el legislador.

8º) Que, por otro lado, lo expuesto en los considerandos precedentes resulta corroborado por el art. 16 del decreto 578/92, reglamentario de la ley 24.019, que prohibió de modo expreso la transformación de la prestación sobre la base de las normas legales derogadas o modificadas por las leyes 23.966, 24.018 y 24.019 cuando los requisitos fijados por aquéllas se hubiesen cumplido después del 31 de diciembre de 1991. Por ello, lo decidido en la sentencia recurrida ha importado una interpretación inadecuada de las circunstancias fácticas y jurídicas del caso, a la par que no ha tenido en cuenta que cuando se discute sobre la aplicación de un régimen de excepción, se deben examinar sus requisitos de modo estricto (Fallos: 311:1551 y 326:1442).

9º) Que, en consecuencia, y de conformidad al modo como se resuelve la presente causa resulta inoficioso que esta Corte examine los restantes agravios de la recurrente.

Por ello, se declara procedente el recurso de apelación y se revoca la sentencia recurrida. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase - ENRIQUE S. PETRACCHI - ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO - CARLOS S. FAYT - JUAN C. MAQUEDA - E. RAUL ZAFFARONI (en disidencia) - RICARDO L. LORENZETTI - CARMEN M. ARGIBAY (en disidencia).

DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON E. RAUL ZAFFARONI

Considerando:

1º) Que contra el pronunciamiento de la Sala III de la Cámara Federal de la Seguridad Social que reconoció el derecho de la titular a percibir sus haberes jubilatorios de conformidad con las leyes 22.955, 23.895 y 24.019, la ANSeS interpuso la apelación ordinaria, que fue concedida según lo establecido en el art. 19 de la ley 24.463.

2º) Que llega firme a esta instancia que el beneficio de la demandante se haya comprendido en el régimen legal especial antes citado porque era el vigente a la fecha del cese definitivo en la actividad. Ello es así, por cuanto la recurrente no desarrolla argumento alguno, siquiera mínimo, a fin de demostrar que no le asiste derecho a la actora a la movilidad prevista por la ley 22.955 en razón de habersele concedido la jubilación ordinaria de acuerdo con la ley 18.037.

3º) Que, en efecto, sobre el fondo de la cuestión la recurrente se limita a sostener, en lo sustancial, que la ley 24.019 fue derogada en forma expresa por el art. 168 de la ley 24.241 y por el art. 11 de la ley 24.463 que derogó el art. 160 del cuerpo normativo anteriormente citado, en cuanto mantenía la movilidad de las leyes anteriores a la creación del sistema integrado de jubilaciones y pensiones.

4º) Que, en consecuencia, en virtud del alcance de los agravios que limitan la competencia de esta Corte, el debate se circunscribe a la extensión temporal del reajuste otorgado por la alzada según las leyes 22.955 y 23.895.

5º) Que la ley 22.955 -derogada por la ley 23.966- recobró parcialmente su vigencia con la sanción de la ley 24.019. Conforme con su art. 4º los afiliados quedan incluidos en la ley 18.037, pero los beneficiarios de dicho régimen y sus futuros causahabientes “conservarán todos los derechos de las leyes vigentes a la fecha del cese del titular o al 31 de diciembre de 1991” con la salvedad de que por excepción y por el plazo de cinco años, a partir de su promulgación los montos móviles de las jubilaciones no podrán superar el 70% de la remuneración asignada a la categoría, cargo o función que se tuvo en cuenta para la determinación del haber.

6º) Que la ley 24.241 -modificada por la ley 24.463- creó el sistema integrado de jubilaciones y pensiones que comprende, entre otros, a los funcionarios, empleados y agentes que en forma transitoria o permanente desempeñen cargos en cualquiera de los poderes del Estado Nacional (art. 2º inc. a, ap. 1) y, en general, a todas las personas que hasta la vigencia de dicha ley estuvieran obligatoriamente comprendidas en el régimen nacional de jubilaciones y pensiones por actividades no incluidas con carácter obligatorio en el régimen para trabajadores autónomos. No obstante, su art. 160 conservó la fórmula de movilidad de los haberes de prestaciones otorgadas o a otorgar por aplicación de leyes anteriores que tuvieran una fórmula de movilidad distinta. Concorde con ello el decreto 2433/93 mantuvo la vigencia de las movilidades establecidas por distintas leyes, entre ellas la 22.955 y la 24.019.

7º) Que el art. 168 de la ley 24.241 derogó las leyes 18.037, 18.038 “sus complementarias y modificatorias”, entre las cuales no cabe incluir a la ley 24.019 dado su carácter especial y autónomo, máxime si se considera que mediante el decreto 78/94 reglamentario de dicho artículo el Poder Ejecutivo Nacional había dispuesto la derogación de diversas leyes entre las cuales no se encuentra la citada 24.019, lo cual -más allá de las objeciones constitucionales que determinaron la invalidez del decreto por esta Corte (causa “Craviotto” de Fallos: 322:752)- confirma que no fue intención del legislador abolirla.

8º) Que ello es así, pues las disposiciones aquí implicadas deben ser interpretadas con arreglo al reiterado principio, según el cual la inconsecuencia o la falta de previsión jamás se suponen en el legislador y, por esto, se reconoce como regla inconcusa que la interpretación de las leyes debe hacerse siempre evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras y adoptando como verdadero el que las concilie y deje a todas con valor y efecto (Fallos: 303:578, 1041; 304:794, 849, 1603; 310:195; 312:1614, entre muchos otros).

9º) Que tampoco corresponde concluir que la derogación fue tácita ya que, como pauta hermenéutica, corresponde ceñirse al art. 191 de la ley 24.241 que establece: “A los efectos de la interpretación de la presente ley, debe estarse a lo siguiente: a) las normas que no fueran expresamente derogadas mantienen su plena vigencia”.

10º) Que la ley 24.463 no deroga en forma expresa la ley 24.019 pues sólo reformó el sistema general establecido por la ley 24.241 y, por lo tanto, no podía tener incidencia alguna en otros estatutos especiales y autónomos que no fueron afectados por esta última. Una exégesis diversa importaría desconocer el ya recordado principio con arreglo al cual legis generalis non derogat lex specialis, excepto expresa abrogación o manifiesta incompatibilidad, supuesto que no se observa en el caso (Fallos: 301:1200; 303:1323; 315:1274 y 326:1426).

11º) Que, por lo demás, la ley 24.241 dado su carácter general no podía afectar la vigencia de los estatutos especiales en virtud de su naturaleza específica. Por lo tanto, carece de relevancia que el art. 11 de la ley 24.463 haya derogado el art. 160 del sistema integrado de jubilaciones y pensiones, máxime, cuando la ley de solidaridad previsional no dejó sin efecto en forma expresa el art. 191 de la ley 24.241.

12º) Que, en ese sentido, cabe reiterar que la coexistencia de un régimen previsional de alcance general y otro especial no es susceptible de reproche constitucional, por cuanto el principio de igualdad reconocido por el art. 16 de la Constitución Nacional consiste en que “no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se conceda a otros en iguales circunstancias” (Fallos: 16:118; 155:96; 312:615, entre muchos otros), lo que no impide, por cierto, que las leyes distingan razonablemente situaciones diferentes (Fallos: 285:155; 310:849, 943; 311:394).

13º) Que, en consecuencia, la movilidad consagrada por la ley 22.955 -en virtud de lo dispuesto por el art. 4º de la ley 24.019- quedó al margen del sistema general reglamentado por las leyes 24.241 y 24.463.

14) Que tal conclusión condice con el principio según el cual el derecho a las prestaciones previsionales se rige en lo sustancial, salvo disposición en contrario, por la ley vigente al momento de producirse el hecho generador del beneficio, esto es la que rige al momento del cese o fallecimiento del afiliado (Fallos: 274:30; 276:255; 280:328; 285:121; 311:140; 318:491, entre muchos otros) por lo que tales condiciones no son susceptibles de modificación ulterior. Otra inteligencia importaría modificar indebidamente uno de los elementos que constituyeron el status jubilatorio en forma incompatible con las garantías reconocidas por los arts. 14 bis, 17 y 18 de la Constitución Nacional (Fallos: 307:906; 313:730).

15º) Que los agravios vinculados con el plazo y modalidades de cumplimiento de la sentencia encuentran adecuada respuesta en lo resuelto por esta Corte en la causa “Perletto” (Fallos: 325:98), a cuyos fundamentos y conclusiones cabe remitir, en lo pertinente, por razón de brevedad.

16º) Que respecto de las objeciones atinentes a la tasa de interés resulta aplicable lo resuelto en la causa S.2767.XXXVIII “Spitale, Josefa Elida c/ ANSeS s/ impugnación de resolución administrativa”, fallada con fecha 14 de septiembre de 2004, cuyos fundamentos se dan por reproducidos.

Por ello, se declara procedente el recurso ordinario y se confirma la sentencia apelada con el alcance fijado en los considerandos que anteceden. Notifíquese y devuélvase. - E. RAUL ZAFFARONI.

## DISIDENCIA DEL SEÑORA MINISTRA DOCTORA DOÑA CARMEN M. ARGIBAY.

Considerando: 1º) La señora Redondo de Negri solicitó el reajuste de su jubilación según la pauta de movilidad dispuesta en la ley 23.895 de los docentes.

La Sala III de la Cámara Federal de la Seguridad Social confirmó el fallo de la instancia anterior que hizo lugar a la pretensión y ordenó la aplicación de las leyes 23.895, 22.955 y 24.019.

Contra esta decisión, la demandada dedujo recurso ordinario de apelación que fue concedido a fs. 89 y resulta formalmente admisible (artículo 19 de la ley 24.463).

2º) En su memorial de agravios, la ANSeS sostiene que la movilidad del 82% del sueldo en actividad de la ley 22.955 (a que remite la 23.895) no resultaba de aplicación luego de dictada la Ley de Solidaridad Previsional.

Argumenta, que esa fórmula fue mantenida aún después de la derogación de la norma que la estableció (23.966). Primero por la ley 24.019, aunque con una restricción por el plazo de 5 años (segundo párrafo del artículo 4º), y luego por la 24.241 (artículo 160 de la ley 24.241 y su decreto reglamentario 2433/93). Sin embargo, al sancionarse la ley 24.463 el legislador decidió variar este criterio, pues derogó el artículo 160 de la ley 24.241, solución que permite afirmar que optó porque el método de ajuste fuese en adelante, el establecido en su artículo 7º ap. 2.

3º) Más allá de las posiciones adoptadas por la actora y la ANSeS en la presente causa y lo decidido por los jueces, no puede perderse de vista que lo que en definitiva persigue la señora Redondo de Negri es la aplicación del sistema de jubilaciones propio de los docentes, tal como claramente lo expone en su demanda cuando dice: “los haberes que corresponde percibir a mi parte deben calcularse conforme al artículo 52 inciso ch) de la ley 14.473 y sus concordantes 23.895 y 24.016”.

En consecuencia, para poder resolver el recurso ordinario interpuesto por la ANSeS, es menester definir previamente cuál es el marco jurídico aplicable al caso.

4º) La ley 23.895 del 1 de noviembre de 1990, creó un régimen específico para los docentes comprendidos en la ley 14.473 que les otorgó el derecho a percibir un haber de movilidad igual al 82% de la remuneración mensual del cargo desempeñado en actividad. Se mantuvo en vigencia hasta el 31 de diciembre de 1991, oportunidad en que fue derogado por el artículo 11 de la ley 23.966. A partir de ese momento, entró en vigor la ley 24.016 que organizó los beneficios para este sector trabajador.

Lo relevante para resolver el punto propuesto es que el artículo 4º del decreto número 473/92 reglamentario de la ley 24.016 garantizó los mecanismos de adecuación para las personas que con anterioridad al 1º de enero de 1992 gozaran o tuvieran derecho a jubilación o pensión en virtud de las leyes que se derogaron o modificaron por la ley 23.966, tal el caso de la ley 23.895.

Este decreto, en el artículo 6º, prescribe que “no procederá la transformación de la prestación ni el ajuste del haber de la misma, en base a las normas legales derogadas o modificadas por las leyes 23.966 y 24.016, si los requisitos para la transformación o reajuste se cumplieran después del 31 de diciembre de 1991”, lo que hace necesario su interpretación, habida cuenta de que ésta es la situación en la que se encuentra la actora y por lo tanto su jubilación no podría ser alcanzada por las disposiciones de la ley 24.016. Las razones que a continuación se darán demuestran que resulta inadmisibles semejante consecuencia.

La titular cesó en su actividad docente para acogerse a la jubilación el 30 de noviembre de 1991, con 54 años de edad. El beneficio fue otorgado en los términos del régimen común de la ley 18.037 porque, aunque cumplía con las demás exigencias de la ley 23.895, no tenía los 57 años para que la prestación se liquidara por ese sistema especial.

Sin embargo, se trataba de una exclusión transitoria, ya que estaba amparada por el artículo 4° del decreto 3319/83 (reglamentario de la ley 22.955 a que remitía la 23.895) según el cual tenía derecho cuando cumpliera la edad requerida "... a solicitar el reajuste que prevé el art. 11 de la citada ley" (movilidad de un 82% del sueldo en actividad) y por el artículo 5° que determinaba que "... los afiliados que cesen en la actividad y que dentro del plazo previsto por el artículo 43 de la ley 18.037 (5 años), ... acrediten las edades requeridas por el artículo 3°, inc. a, de la ley 22.955 (57 años en el caso de docentes como ella), quedarán comprendidos en las disposiciones de ésta a partir del momento en que cumplan tales edades, siempre que a la fecha de cesación de servicios acreditaran los demás requisitos exigidos".

5°) Como puede verse, con el cese de sus actividades laborales la señora Redondo de Negri adquirió el derecho a que, transcurrido el plazo que se extendía hasta el día en que cumpliera 57 años, se le pagara el haber jubilatorio que corresponde a todos los maestros que se jubilan regularmente; tal régimen es el que establecen, sin solución de continuidad, las leyes 23.895 y 24.016. Este derecho, si bien diferido en su exigibilidad por un plazo cierto (artículo 567 del Código Civil), era un derecho adquirido y no sólo una expectativa. Así lo entendió el juez de primera instancia cuando dispuso que por "la índole de las tareas prestadas y la fecha de cese definitivo en la actividad" resultaba de aplicación ese régimen especial, decisión que fue confirmada por la Cámara. La circunstancia denunciada, le permite quedar al amparo de la ley 24.016 (artículo 4° del decreto 473/92), sin que corresponda otorgar al artículo 6° de ese mismo decreto un alcance restrictivo del derecho de Redondo de Negri, pues dicha cláusula no ha tenido (ni podría tener) el efecto de alterar con carácter general el régimen que las leyes 23.895 y 24.016 establecen para la jubilación de los maestros y del que, por las razones expuestas, no puede ser excluida la actora.

Ello así, a partir de la regla que exige prudencia cuando se trata de aplicar leyes previsionales en perjuicio de las personas que ellas buscan proteger, siempre que tales normas admitan un criterio amplio de interpretación (doctrina de Fallos: 240:174; 273:297, entre otros).

Además, la anterior conclusión responde a la jurisprudencia de esta Corte según la cual el derecho a obtener la jubilación o retiro se objetiviza y consolida con el cese en el servicio (Fallos: 267:11; 276:255, entre otros), el cual subsiste aun frente a modificaciones o derogaciones posteriores, pues el cese determina además cuál es la ley aplicable (Fallos: 287:448; 291:350; 307:135, 710 y 1101, entre otros).

6°) Sentado que el reajuste solicitado debe efectuarse de acuerdo con la ley 24.016, se advierte que el planteo del organismo administrativo de aplicar la movilidad establecida en el artículo 7° ap. 2 de la Ley de Solidaridad Previsional a partir de su entrada en vigencia resulta inadecuado.

Por ello, se confirma la sentencia apelada con el alcance y los fundamentos que surgen de los considerandos precedentes - CARMEN M. ARGIBAY.

**Investigadores científicos y tecnológicos - Régimen jubilatorio previsto en la Ley 22.929 - Vigencia y alcance**

*Massani de Sese, Zulema M. c/ Administración Nac. de la Seguridad Social.*  
 15/11/2005 - Fallos 328:4044 (44)

** Antecedentes:**

La Cámara Federal de la Seguridad Social confirmó el fallo de la instancia anterior en cuanto había reconocido el derecho de la actora a que sus haberes jubilatorios se ajustarán de acuerdo con las disposiciones de la ley 22.929 -régimen previsional para investigaciones científicas y tecnológicas- que asegura el derecho a percibir los haberes mensuales de acuerdo con una proporción del sueldo asignado al último cargo ejercido en actividad. Contra tal pronunciamiento, la ANSES interpuso recurso ordinario de apelación que fue concedido de conformidad con lo dispuesto por el art. 19 de la ley 24.463. Alega que el método de recomposición ordenado por el a quo es arbitrario ya que el régimen para investigadores científicos y tecnológicos al que remite fue derogado a partir de la entrada en vigencia de la ley 24.241 -Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (45). La Corte Suprema confirmó la sentencia cuestionada, advirtiendo que correspondía aplicar el régimen de la ley 22.929- cuya vigencia fue restablecida mediante el art. 1º de la ley 24.019 (restablecimiento de algunos regímenes especiales), con la única salvedad de que los montos móviles de los beneficios debían ser del 70% por el lapso de cinco años a partir de su promulgación (art. 2º).

** Algunas cuestiones planteadas:**

- a) **Vigencia y alcance del régimen de jubilación previsto en la ley 22.929, frente a la sanción de la ley 24.241, reformada por la ley 24.463** (Considerandos 4º, 5º y 6º de la mayoría).
- b) **Constitucionalidad de la coexistencia de un régimen previsional de alcance general y de otro especial** (Considerando 6º, al remitirse al caso “Gemelli”).

** Estándar aplicado por la Corte:**

-El régimen jubilatorio previsto en la ley 22.929 para investigadores científicos y tecnológicos, asegura el derecho a percibir los haberes mensuales de acuerdo con una proporción del sueldo asignado al último cargo ejercido en actividad, método que debe aplicarse por haber sido restablecida la vigencia de dicho estatuto mediante el art. 1º de la ley 24.019, con la única salvedad

(44) *En igual sentido “Fonalleras, Oscar c/ ANSES s/ reajustes varios”, F 227 XL, 19/2/2008.*

(45) La ley 24.441, reformada por la ley 24.463, creó el sistema integrado de jubilaciones y pensiones que abarca, entre otros, a los funcionarios, empleados y agentes que en forma transitoria o permanente desempeñan cargos en cualquiera de los poderes del Estado Nacional (art. 2º, inc. a, ap.1), a la vez que derogó las leyes 18.037 y 18.038, sus modificatorias y complementarias (art. 168).

que los montos móviles de los beneficios debían ser del setenta por ciento por el lapso de cinco años a partir de su promulgación.

-La ley de solidaridad previsional 24.463 sólo reformó el sistema establecido por la ley 24.241, sin afectar a otros regímenes especiales y autónomos, que se mantienen plenamente vigentes, entre los cuales se encuentra el de investigadores científicos y tecnológicos (ley 22.929).

## ***Texto del Fallo***

Buenos Aires, 15 de noviembre de 2005.

### **Vistos los autos: “Masani de Sese, Zulema M. c/ANSeS”**

Considerando:

1º) Que contra el pronunciamiento de la Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social que confirmó el fallo de la instancia anterior en cuanto había reconocido el derecho de la actora a que sus haberes jubilatorios se ajustarán de acuerdo con las disposiciones de la ley 22.929, la demandada interpuso recurso ordinario de apelación que fue concedido de conformidad con lo dispuesto por el art. 19 de la ley 24.463.

2º) Que la ANSeS alega que el método de recomposición ordenado por el a quo es arbitrario ya que el régimen para investigadores científicos y tecnológicos al que remite fue derogado a partir de la entrada en vigencia del sistema integrado de jubilaciones y pensiones, lo que fue aclarado con la reglamentación del art. 168 de la ley 24.241 mediante el decreto 78/94.

3º) Que según fs. 62 del expediente administrativo 996-1148066-7-01, agregado por cuerda, después de la sanción de la ley 22.929 la Universidad de Buenos Aires acompañó la documentación y antecedentes pertenecientes a la actora a fin de que se encuadrara su beneficio en aquella norma y se reajustara el haber jubilatorio de acuerdo con tales disposiciones, por haber continuado en actividades docentes y de investigación, lo que fue resuelto favorablemente por el organismo previsional (conf. resolución de fs. 81 de la causa citada).

4º) Que los agravios relacionados con la derogación de la ley 22.929 resultan improcedentes. El régimen en cuestión asegura el derecho a percibir los haberes mensuales de acuerdo con una proporción del sueldo asignado al último cargo ejercido en actividad (conf. arts. 5 y 7), método que corresponde aplicar por haber sido restablecida la vigencia de dicho estatuto mediante el art. 1º de la ley 24.019, con la única salvedad de que los montos móviles de los beneficios debían ser del 70% por el lapso de cinco años a partir de su promulgación (art. 2º).

5º) Que la ley 24.241, reformada por la ley 24.463, creó el sistema integrado de jubilaciones y pensiones que abarca, entre otros, a los funcionarios, empleados y agentes que en forma transitoria o permanente desempeñen cargos en cualquiera de los poderes del Estado Nacional (art. 2º, inc. a, ap. 1), a la vez que derogó las leyes 18.037 y 18.038, sus modificatorias y complementarias (art. 168), mas dicho sistema no contiene cláusula alguna que altere o extinga al régimen especial que ampara a la actora.

6º) Que en tales condiciones, resultan de aplicación los fundamentos que dieron sustento a las decisiones de este Tribunal en los casos G.402.XXXVII. “Gemelli, Esther Noemí c. ANSeS

s/reajustes por movilidad”, sentencia del 28 de julio de 2005 (46), y S.100.XXXIX. “Siri, Ricardo Juan c. ANSeS s/ reajustes varios”, fallado el 9 de agosto de 2005” (47), de características sustancialmente análogas a las del presente, a los que corresponde remitir, en lo pertinente, por razón de brevedad.

7º) Que las cuestiones vinculadas con el plazo y las modalidades de cumplimiento de la sentencia y con la tasa pasiva de interés aplicada resultan sustancialmente análogas a las analizadas y resueltas por la Corte en el antecedente publicado en Fallos: 325:98 (“Perletto” -IMP, 2002-B, 2583-), y en la causa S.2767.XXXVIII. “Spitale, Josefa c. ANSeS s/impugnación de resolución administrativa”, del 14 de septiembre de 2004, respectivamente, cuyos fundamentos y conclusiones se dan por reproducidos.

Por ello, el Tribunal resuelve: Declarar procedente el recurso ordinario interpuesto y confirmar la sentencia apelada con el alcance que surge de las consideraciones que anteceden. Notifíquese y devuélvase - ENRIQUE S. PETRACCHI - ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO - CARLOS S. FAYT - JUAN C. MAQUEDA - RICARDO L. LORENZETTI - CARMEN M. ARGIBAY (según su voto).

#### VOTO DE LA SEÑORA MINISTRA DOCTORA DOÑA CARMEN M. ARGIBAY

Considerando: 1º) La sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social confirmó el fallo de la instancia anterior que había reconocido el derecho de la actora a que sus haberes jubilatorios se ajustaran de acuerdo con las disposiciones de la ley 22.929.

Contra esta decisión, la demandada interpuso un recurso ordinario de apelación que fue concedido de conformidad con lo dispuesto por el art. 19 de la ley 24.463.

2º) ANSeS alega que el método de recomposición ordenado por el a quo es arbitrario ya que el régimen para investigadores científicos y tecnológicos al que remite fue derogado a partir de la entrada en vigencia del sistema integrado de jubilaciones y pensiones, lo que fue aclarado con la reglamentación del art. 168 de la ley 24.241 mediante el decreto 78/94.

3º) Después de la sanción de la ley 22.929 la Universidad de Buenos Aires acompañó la documentación y antecedentes pertenecientes a la actora a fin de que su beneficio quedase comprendido en aquella norma y se le reajuste el haber jubilatorio de acuerdo a sus disposiciones, por haber continuado en actividades docentes y de investigación (fs. 62 del expediente administrativo 996-1148066-7-01, agregado por cuerda).

El organismo previsional hizo lugar al pedido (resolución de fs. 81 de la causa citada).

4º) Los agravios relacionados con la derogación de la ley 22.929 resultan improcedentes. El régimen en cuestión asegura el derecho a percibir los haberes mensuales de acuerdo con una proporción del sueldo asignado al último cargo ejercido en actividad (conforme los arts. 5 y 7). Este método es el que corresponde aplicar por haber sido restablecida la vigencia de dicho estatuto mediante el art. 1º de la ley 24.019, con la única salvedad de que los montos móviles de los beneficios debían ser del 70% por el lapso de cinco años a partir de su promulgación (art. 2º).

(46) (Fallos 328:2829). En dicho precedente estableció: “La coexistencia de un régimen previsional de alcance general y de otro con características especiales no suscita reparos constitucionales, porque el principio de igualdad consagrado en el art. 16 de la Constitución Nacional consiste en que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias, lo que no impide que las leyes contemplen de manera distinta situaciones que se consideren diferentes”.

(47) (Fallos: 328:3045). Allí sostuvo: “La ley de solidaridad previsional 24.463 sólo reformó el sistema establecido por la ley 24.241, sin afectar a otros regímenes especiales y autónomos, que se mantienen plenamente vigentes”.

5º) La ley 24.241, reformada por la ley 24.463, creó el sistema integrado de jubilaciones y pensiones que abarca, entre otros, a los funcionarios, empleados y agentes que en forma transitoria o permanente desempeñan cargos en cualquiera de los poderes del Estado Nacional (art. 2º, inc. a, ap. 1), a la vez que derogó las leyes 18.037 y 18.038, sus modificatorias y complementarias (art. 168), mas dicho sistema no contiene cláusula alguna que altere o extinga al régimen especial que ampara a la actora.

6º) En tales condiciones, resultan de aplicación los fundamentos que dieron sustento a las decisiones de este Tribunal en los casos G.402.XXXVII. "Gemelli, Esther Noemí c. ANSeS s/ reajustes por movilidad", sentencia del 28 de julio de 2005, y S.100.XXXIX. "Siri, Ricardo Juan c. ANSeS s/reajustes varios", fallado el 9 de agosto de 2005, de características sustancialmente análogas a las del presente, a los que corresponde remitir, en lo pertinente, por razón de brevedad.

7º) Los agravios respecto a la falta de tratamiento de la defensa de limitación de recursos (art. 16 de la ley 24.463) no fueron planteados ante la Cámara por lo que su impugnación en esta instancia resulta tardía; los vinculados a las modalidades de cumplimiento de sentencia remiten al examen de cuestiones sustancialmente análogas a las examinadas por esta Corte en la causa "Perletto" (Fallos: 325:98). El recurrente no se hace cargo de ello, pues en su memorial efectúa invocaciones genéricas sin dar razón de mérito alguna que justifique un apartamiento de dicho antecedente pese a ser de seguimiento obligatorio conforme a lo establecido en el art. 19 de la ley 24.463. Esta circunstancia resta fundamentación suficiente al recurso sobre el punto (art. 265 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación) y torna aplicable la solución del art. 266 del mismo Código.

Idéntico reproche merece la objeción relativa a la aplicación de la tasa pasiva, cuestión resuelta por esta Corte en la causa S.2767.XXXVIII. "Spitale, Josefa c. ANSeS s/impugnación de resolución administrativa", del 14 de septiembre de 2004, cuyos fundamentos y conclusiones se dan por reproducidos.

Por ello, el Tribunal resuelve: Declarar procedente el recurso ordinario interpuesto y confirmar la sentencia apelada con el alcance que surge de las consideraciones que anteceden. Notifíquese y devuélvase - CARMEN M. ARGIBAY.

---

**Funcionarios de la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires - Régimen especial de jubilación (Ley 24.018) - Vigencia - Método específico de movilidad.**

---

*"Arrúes, Abraham D. S. c/ Administración Nac. de la Seguridad Social".  
30/05/2006 - Fallos 329:2146 (48)*

---

### ***Antecedentes:***

El actor, jubilado como subsecretario del departamento ejecutivo de la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires de acuerdo al régimen especial del decreto 1044/83 y la ordenanza 29.531, inició demanda solicitando que se volviera al porcentaje originario de su prestación

---

(48) En igual sentido: "Guillamón, Hugo Guillermo c/ ANSES s/reajustes varios", G.2130 XXXIX, 11/3/2008: "Pelisar, Juan Carlos c/ ANSES s/ reajustes varios", P 319 XL, 18/06/2008.

en razón de haber fenecido el plazo de cinco años de reducción dispuesto por el art. 34 de la ley 24.018. Esta norma reestableció el régimen de jubilaciones para funcionarios de aquella jurisdicción y estableció las pautas para determinar el monto inicial de las prestaciones y restituyó el método especial de movilidad que vinculaba el ajuste de los haberes con la evolución salarial del cargo o función que se tuvo en cuenta para otorgar la jubilación, con una limitación transitoria en los porcentajes de todos los beneficios abarcados por ese estatuto.

El juez de primera instancia hizo lugar a lo peticionado. Apelada la sentencia por el organismo previsional, la Cámara la confirmó en cuanto al cese en la limitación del haber, pero la revocó en lo concerniente al alcance temporal de la pauta de movilidad, ordenando que se ajustaran los haberes de acuerdo con los aumentos otorgados al cargo en actividad hasta la entrada en vigencia de la ley 24.463 y a partir del 1° de abril de 1995 la movilidad sería la que determinarían las leyes de presupuesto.

El actor dedujo recurso ordinario, agravándose de la limitación temporal impuesta a la movilidad.

La Corte Suprema advirtió que le asistía razón al recurrente respecto a que el régimen de jubilaciones para funcionarios de la ex Municipalidad y fue restablecido por la ley 24.018, y revocó parcialmente la sentencia ordenando que el reajuste de los haberes previsionales se siga practicando según el método fijado en el art. 22 de la ley 24.018 hasta el 1° de diciembre de 2002.

### **Algunas cuestiones a resolver:**

- a) **Vigencia del régimen de jubilaciones para funcionarios de la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Ley 24.018. Método específico de movilidad.** (Considerandos 9° y 10°).
- g) **Si existen derechos adquiridos a que el monto del haber siga siendo calculado por las mismas reglas vigentes a la fecha del cese en actividad.** (Considerando 12°).



### **Estándar aplicado por la Corte:**

-El régimen de jubilaciones para funcionarios de la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires fue restablecido por la ley 24.018 que, al regular un conjunto de actividades que justificaban un tratamiento previsional diferenciado después de las derogaciones dispuestas por el art. 11 de la ley 23.966, preservó por el art. 19 a las desarrolladas en el mismo ámbito que había contemplado originariamente el decreto 1044/83).

-El beneficiario de una jubilación de acuerdo al régimen especial del decreto 1044/83 tiene derecho a percibir sus haberes mensuales reajustados según las variaciones del cargo en actividad hasta el 1° de diciembre del año 2002,

fecha en que se suprimió el estatuto para los funcionarios de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Nación y de la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, que deparaba una movilidad diferenciada del resto de los jubilados-, y a partir de allí es atribución del Congreso disponer las pautas adecuadas para hacer efectiva la movilidad que consagra el art. 14 bis de la C.N. con respecto a las jubilaciones y pensiones.

### ***Texto del Fallo***

Buenos Aires, 30 de mayo de 2006.

#### **Visto los Autos: “Arrúes, Abraham D. S. c/ ANSeS”**

Considerando:

1º) Que el actor, jubilado como subsecretario del departamento ejecutivo de la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires por el régimen especial del decreto 1044/83 y la ordenanza 29.531, inició demanda con el objeto de que se volviera al porcentaje originario de su prestación en razón de haber fenecido el plazo de cinco años de reducción dispuesto por el art. 34 de la ley 24.018.

2º) Que el juez de grado hizo lugar a lo peticionado, ordenó que se restituyera tanto el derecho del jubilado a cobrar sus haberes mensuales en el porcentaje establecido por las normas vigentes a la fecha del cese de servicios, como la movilidad que estaba relacionada con las variaciones salariales del cargo en actividad.

3º) Que apelada la sentencia por el organismo previsional, la Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social la confirmó en cuanto al cese en la limitación del haber, pero la revocó en lo concerniente al alcance temporal de la pauta de movilidad. Para decidir de tal modo, aplicó el art. 4º de la ley 24.019 pues consideró que el régimen especial del decreto 1044/83 había quedado derogado a partir del 31 de diciembre de 1991 por el art. 11 de la ley 23.966 y no había sido restablecido.

4º) Que, en consecuencia, ordenó que se ajustaran los haberes de acuerdo con los aumentos otorgados al cargo en actividad hasta la entrada en vigencia de la ley 24.463. A partir del 1º de abril de 1995, la movilidad sería la que determinarían las leyes de presupuesto, de conformidad con el art. 7º, inc. 2, de aquella ley y de acuerdo con el criterio fijado por esta Corte en el precedente “Cassella” (Fallos: 326:1431). Contra este pronunciamiento, el actor dedujo el recurso ordinario de apelación, que fue concedido según lo establecido por el art. 19 de la ley 24.463.

5º) Que el recurrente se agravia de la limitación temporal impuesta a la movilidad. Sostiene que el encuadramiento legal efectuado por la alzada es erróneo pues si bien es cierto que el decreto 1044/83 fue derogado por la ley 23.966, también lo es que los funcionarios mencionados en ese estatuto quedaron comprendidos en la ley 24.018 en virtud de lo establecido por el art. 19, régimen que coexiste con el sistema general.

6º) Que asiste razón al apelante con respecto a la norma legal aplicable. El régimen de jubilaciones para funcionarios de la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires fue restablecido por la ley 24.018, que al regular un conjunto de actividades que justificaban un tratamiento previsional diferenciado después de las derogaciones dispuestas por el art. 11 de la ley 23.966, preservó por el art. 19 a las desarrolladas en el mismo ámbito que había contemplado originariamente el decreto 1044/83 por el que obtuvo su retiro el actor.

7º) Que la ley 24.018 fijó nuevos requisitos para acceder a la jubilación -edad, servicios y permanencia en el cargo- y exigió la realización de aportes previsionales superiores a los efectuados por los trabajadores del sistema general, a la vez que conservó la vigencia de los regímenes derogados o modificados respecto de las personas comprendidas en ese ordenamiento que -como acontece en este caso- hubieran tenido derecho al beneficio a la fecha de su entrada en vigor (arts. 20, 31 y 33).

8º) Que de acuerdo con las referidas disposiciones, la ley 24.018 estableció las pautas para determinar el monto inicial de las prestaciones y restituyó el método especial de movilidad que vinculaba el ajuste de los haberes con la evolución salarial del cargo o función que se tuvo en cuenta para el otorgamiento de la jubilación, con una limitación transitoria en los porcentajes de todos los beneficios abarcados por ese estatuto (arts. 22, 26, 27, 33 y 34).

9º) Que agotado el período de emergencia (conf. art. 34 citado), debió ser recompuesto el porcentaje originario de las jubilaciones y pensiones y mantenerse el método específico de movilidad de los haberes, todo lo cual pone de manifiesto que ha sido desacertada la decisión de la Cámara que encuadró al actor en las previsiones del art. 4º de la ley 24.019 y restringió su derecho por aplicación de la ley 24.463 desde el 1º de abril de 1995.

10) Que ello es así pues el régimen especial que comprendía al jubilado se mantuvo plenamente vigente a esa fecha, no fue alcanzado por las reformas introducidas por la ley 24.463 al sistema integrado de jubilaciones y pensiones (ley 24.241) y sólo ha sido derogado por la ley 25.668 y su promulgación parcial por el decreto 2322/2002, que eliminó de la ley 24.018 el estatuto para los funcionarios de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Nación y de la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a partir del 1º de diciembre de 2002 (conf. art. 8º, ley cit.; doctrina de Fallos: 322:752 y 324:1177, “Craviotto” y “Gaibisso”, y causa G.2958.XXXVIII. “Garabentos, Horacio Orfilio c. ANSeS s/prestaciones varias”, del 25 de agosto de 2005).

11) Que por las razones expresadas corresponde admitir el reclamo del apelante y reconocer el derecho a percibir sus haberes mensuales reajustados según las variaciones del cargo en actividad hasta que fue suprimido por la última ley citada el régimen previsional que le depa-raba una movilidad diferenciada del resto de los jubilados.

12) Que esta Corte ha dicho reiteradamente que no existen derechos adquiridos a que el monto del haber siga siendo calculado por las mismas reglas vigentes a la fecha del cese en actividad (Fallos: 295:694; 297:146; 300:616; 305:2083 y 2129; 306:1154; 307:1108; 308:394 y 885; 311:1213; 320:2825; 324:1177, considerandos 17 y 18, entre muchos otros), de modo que a partir del 1º de diciembre de 2002 es atribución del Congreso disponer las pautas adecuadas para hacer efectiva la movilidad que consagra el art. 14 bis de la Constitución Nacional con respecto a las jubilaciones y pensiones.

Por ello el Tribunal resuelve: Declarar procedente el recurso ordinario interpuesto, revocar parcialmente la sentencia apelada y ordenar que el reajuste de los haberes previsionales se siga practicando según el método fijado en el art. 22 de la ley 24.018 hasta el 1º de diciembre de 2002, de acuerdo con las consideraciones que anteceden. Notifíquese y devuélvase. - ENRIQUE S. PETRACCHI. - ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO. - CARLOS S. FAYT. - JUAN C. MAQUEDA. - E. RAUL ZAFFARONI. - RICARDO L. LORENZETTI. - CARMEN M. ARGIBAY.

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - Personal administrativo - Régimen aplicable -Reajuste jubilatorio

*“Lizarraga, Moisés C. c/ Administración Nac. de la Seguridad Social”  
20/06/2006 - Fallos 329:2347*

### **Antecedentes:**

Un ex agente que prestaba servicios como personal administrativo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, solicitó el reajuste de su jubilación fundando su reclamo en la ley 22.929 -régimen jubilatorio para investigadores científicos y tecnológicos-, pero durante el trámite del juicio presentó un escrito haciendo saber que en la demanda medió un error material, ya que se consignó el N° de la ley 22.929 y no el de la ley 23.682 que era el que correspondía a su beneficio (Personas que presten o hayan prestado servicios en la planta permanente de determinados organismos - Incorporación al régimen de la ley 22.955) (49). No obstante dicha aclaración, el juez de primera instancia aplicó la ley 22.929. Ante la decisión de la alzada de confirmar dicha sentencia, la Administración Nacional de la Seguridad Social interpuso recurso ordinario, argumentando que dicha norma estaba derogada.

La Corte Suprema revocó la sentencia y ordenó practicar el reajuste de acuerdo al precedente “Brochetta”, 8/11/05 (Fallos: 328:3975).

### **Algunas cuestiones a resolver:**

- a) **Régimen legal aplicable al personal administrativo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.**
- b) **Vigencia de la pauta de movilidad consagrada por la ley 22.955** (Considerando 5° de mayoría con remisión a “Brochetta”).
- c) **Vigencia y alcance del régimen de jubilación previsto en la ley 22.929** (Considerando 7° de la disidencia de la jueza Argibay).



### **Estándar aplicado por la Corte:**

Corresponde ordenar el reajuste del haber previsional de un ex agente que prestaba servicios como personal administrativo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, de acuerdo a las disposiciones de la ley 22.955 -personal civil de la Administración Pública Nacional y para el que preste servicios en el Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto o Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas-, con la movilidad correspondiente a dicho régimen hasta la entrada en vigencia del sistema previsto en la ley 24.463, de conformidad con lo establecido por la Corte en la causa “Brochetta”.

(49) Régimen específico para el personal comprendido en el escalafón para el personal civil de la Administración Pública Nacional y para el que preste servicios en el Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto o Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas.

***Texto del Fallo***

Buenos Aires, 20 de junio de 2006.

**Vistos los autos: “Lizarraga, Moisés C. c/ANSeS”**

Considerando:

1º) Que el actor solicitó y obtuvo jubilación ordinaria por los servicios prestados como personal administrativo durante más de treinta años en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria hasta el 1º de julio de 1990. Posteriormente, en virtud de lo dispuesto por la ley 23.682 respecto de las personas que hubieran trabajado en los organismos que taxativamente enumeraba dicha norma -entre los que se encontraba el I.N.T.A.-, reclamó que se le reajustara su prestación según las pautas de movilidad de la ley 22.955. La ANSeS rechazó el pedido, lo que dio lugar a que el jubilado interpusiera demanda de conocimiento pleno.

2º) Que si bien es cierto que el titular fundó originariamente su reclamo en las disposiciones de la ley 22.929 -régimen jubilatorio para investigadores científicos y tecnológicos-, durante el trámite del juicio presentó un escrito en el que manifestó que había confundido su encuadramiento previsional y que la norma que correspondía aplicar a los fines de la recomposición de su haber era la ley 23.682. Expresó también que su error no afectaba los términos de la demanda pues ambos estatutos eran especiales y contenían cláusulas de movilidad que remitían a la retribución de la categoría en actividad con la cual se había obtenido la jubilación (confr. fs. 49 del expediente principal).

3º) Que no obstante la aclaración efectuada por el jubilado y la constancia de fs. 38/39 emitida por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria -que certificaba que las labores desarrolladas eran de carácter administrativo y no de investigación-, el juez de grado ordenó el reajuste de los haberes jubilatorios por aplicación de la ley 22.929. Apelada la decisión por el organismo previsional, la Cámara también prescindió de las constancias del expediente y la confirmó, lo que dio lugar a que la ANSeS interpusiera recurso ordinario de apelación, que fue concedido.

4º) Que lo expresado pone en evidencia el error en que han incurrido los jueces al fijar el alcance de la movilidad reclamada, pues a contrario de lo que sucede con la ley 22.929, que se encuentra vigente (conf. doctrina de este Tribunal dictada en la causa M.821.XXXIX “Massani de Sese, Zulema Micaela c. ANSeS s/reajustes varios”, del 15 de noviembre de 2005), la ley 22.955 ha sido derogada (50).

5º) Que en virtud de las consideraciones que anteceden, corresponde revocar las sentencias apeladas y ordenar el reajuste del haber previsional del actor de acuerdo a las disposiciones de la ley 22.955, con la movilidad correspondiente a dicho régimen hasta la entrada en vigencia del sistema previsto en la ley 24.463, de conformidad con lo establecido por esta Corte en la causa B.4199.XXXVIII. “Brochetta, Rafael Anselmo c. ANSeS s/reajustes varios”, fallada con fecha 8 de noviembre de 2005.

6º) Que el planteo acerca de la tasa de interés aplicada no guarda relación con lo decidido por la alzada, aparte de que la tasa que pretende fue la ordenada por el juez de grado, que quedó firme al no haber habido agravio sobre el punto.

Por ello, el Tribunal resuelve: Declarar procedente el recurso ordinario interpuesto por la ANSeS, revocar las sentencias apeladas y reajustar el haber previsional de la parte actora de acuerdo a lo establecido en el antecedente “Brochetta” citado. Notifíquese y devuélvase, con copias de las sentencias citadas en los considerandos 4º y 5º - ENRIQUE S. PETRACCHI

---

(50) Fallos:328:4044 “Massani de Sese, Zulema Micaela” (15/11/2005) (ver pág. 114).

- ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO - CARLOS S. FAYT - JUAN C. MAQUEDA - RICARDO L. LORENZETTI - CARMEN M. ARGIBAY (en disidencia).

#### DISIDENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA DOCTORA DOÑA CARMEN M. ARGIBAY

Considerando: Que la infrascripta coincide con los considerandos 1° al 2° del proyecto de Secretaría.

3°) A fs. 49 el jubilado presentó un escrito con el fin de hacer saber que “en la demanda medió un error material..., consignándose el N° de la ley 22.929 en vez de la ley 23.682 que le corresponde a su beneficio”. Seguidamente expresó que “ello fue rectificado al librar el oficio de prueba al INTA, organismo que contestó correctamente”.

Cabe apuntar, que en dicha pieza procesal se certificó que las labores desarrolladas por el señor Lizarraga fueron de carácter administrativo y no de investigación (fojas 38/39).

4°) Si bien el juez de primera instancia proveyó la aclaración del actor en los siguientes términos “Téngase presente lo manifestado” (fojas 50), al dictar sentencia ordenó el reajuste de sus haberes jubilatorios de conformidad con la ley 22.929 (fojas 53/55).

El organismo previsional apeló ese fallo (fojas 71/73) y su único agravio respecto de dicha norma fue que estaba derogada.

5°) La alzada se atuvo estrictamente al planteo de la ANSeS y sin reparar en lo obrado en el expediente, incurrió en el error de afirmar que el beneficio del actor fue otorgado de acuerdo con el régimen de los investigadores y científicos (ley 22.929). A continuación, rechazó que el reajuste no pudiese efectuarse según sus términos.

6°) Contra esta decisión, el ente administrativo interpone un recurso ordinario de apelación, que fue concedido (fojas 85, 87, 96/98).

Reprocha a la alzada haberse apartado de las normas aplicables en la especie, pero al igual que hizo al apelar el fallo de primera instancia, no funda esa afirmación en que la ley 22.929 resultaba ajena al accionante sino en que estaba derogada (artículo 168 de la ley 24.241) y por lo tanto no podía regir el caso.

Ninguna alusión hace al yerro en que incurrió la Cámara al afirmar que el actor goza de un beneficio otorgado al amparo de las prescripciones destinadas a los investigadores científicos y tecnológicos, ni tampoco a que el propio jubilado reconoció que las tareas desarrolladas no correspondían a las comprendidas en ese ámbito, lo que ha bloqueado la posibilidad de su revisión en esta instancia.

7°) Respecto del único agravio relativo a la ley 22.929 sometido a consideración por esta Corte, que como ya se dijo, es que su derogación impedía que la pretensión del accionante se efectuase de acuerdo con sus disposiciones, cabe responder negativamente con sustento en la doctrina dictada en la causa M.821.XXXIX “Massani de Sese, Zulema Micaela c. ANSeS s/ reajustes varios”, del 15 de noviembre de 2005 (51).

---

(51) (Fallos 328:4044). (En dicho precedente, la jueza. Argibay sostuvo: “La ley 24.241, reformada por la ley 24.463, creó el sistema integrado de jubilaciones y pensiones que abarca, entre otros, a los funcionarios, empleados y agentes que en forma transitoria o permanente desempeñan cargos en cualquiera de los poderes del Estado Nacional (art. 2°, inc. a, ap. 1), a la vez que derogó las leyes 18.037 y 18.038, sus modificatorias y complementarias (art. 168), mas dicho sistema no contiene cláusula alguna que altere o extinga al régimen especial que ampara a la actora”.

8º) Que el planteo acerca de la tasa de interés aplicada no guarda relación con lo decidido por la alzada, aparte de que la tasa que pretende fue la ordenada por el juez de grado, que quedó firme al no haber habido agravio sobre el punto.

Por ello, el Tribunal resuelve: Declarar procedente el recurso ordinario interpuesto por la ANSeS y confirmar la sentencia apelada. Notifíquese y devuélvase - CARMEN M. ARGIBAY.

---

**Aumento de haber previsional - Garantía de movilidad - Alcances del artículo 14 bis de la Constitución Nacional - Prestación proporcional**

---

*Badaro, Adolfo Valentín c/ Administración Nac. de la Seguridad Social.  
8/08/2006 - Fallos 329:3089*

---

### **Antecedentes:**

Un jubilado que percibía un haber superior a \$ 1000 interpuso una demanda tendiente a obtener un aumento en su prestación previsional. La Cámara confirmó la nueva determinación del haber inicial y su ajuste hasta el 31 de marzo de 1991, pero modificó la movilidad posterior de acuerdo con los precedentes de la Corte “Sánchez (Fallos 328:2833)” y “Heit Rupp” (Fallos 322:2226). El actor y la Administración Nacional de la Seguridad Social interpusieron recursos ordinarios de apelación. La Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró desierto el recurso deducido por la demandada y procedente el impetrado por el actor, revocando parcialmente la decisión impugnada con el alcance del precedente “Sánchez” (Fallos: 328:1602 y 2833), y ordenó al organismo previsional efectuar los reajustes que habían quedado firmes.

### **Algunas cuestiones planteadas:**

- a) **Vigencia del art. 53 de la ley 18.037 y la movilidad correspondiente al período anterior a la ley de solidaridad previsional.** (Remisión a “Sánchez, María del Carmen”) (52).
- b) **Alcances de la facultad del Poder Legislativo en la determinación del método de movilidad del haber previsional.** (Considerandos 4º, 5º, 6º).
- c) **Ausencia de movilidad en las prestaciones que exceden a \$ 1000. Afectación de la garantía de movilidad prevista por el art. 14 bis de la Constitución Nacional** (Considerandos 13º, 14º, 15º).

---

(52) (Fallos:328:1602). En dicho precedente sostuvo que: “Es procedente el ajuste por movilidad previsto en el art. 53 de la ley 18.037, aun con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley de convertibilidad 23.928 y hasta la fecha de su derogación por la ley 24.463 -30 de marzo de 1995- 18.037, de acuerdo con una inteligencia sistemática de las cláusulas de la Constitución Nacional”.



### ***Estándar aplicado por la Corte:***

-La efectividad de la cláusula constitucional sobre la movilidad jubilatoria debe resguardarse legislando sobre el punto, pues el art. 7, inc. 2, de la ley 24.463 -que establece que a partir de su vigencia de dicha ley todas las prestaciones de los sistemas públicos de previsión de carácter nacional tendrán la movilidad que anualmente determine la ley de presupuesto- atribuyó la competencia para fijar su cuantía y señaló el momento en que ello debía realizarse, por lo cual su validez deberá analizarse a la luz del concreto ejercicio que el Congreso hizo de las facultades que se reservó, particularmente con relación al contenido que la Corte ha reconocido a la garantía de la movilidad.

-La política de otorgar incrementos sólo a los haberes más bajos trae como consecuencia el achatamiento de la escala de prestaciones y provoca que quienes contribuyeron al sistema en forma proporcional a sus mayores ingresos se acerquen cada vez más al beneficio mínimo poniendo en igualdad de condiciones a los que efectuaron aportes diferentes y quitándoles el derecho a cobrar de acuerdo con su esfuerzo contributivo. Consecuentemente, la ausencia de aumento en los haberes no alcanzados por el decreto 1199/04, no aparece como el fruto de un sistema válido de movilidad que guarde relación con el deterioro sufrido y se aparta del mandato del art. 14 bis de la Constitución Nacional.

-La movilidad no es un ajuste por inflación sino una previsión con profundo contenido social referente a la índole sustitutiva de la prestación jubilatoria, siendo necesario que su cuantía -que puede ser establecida de modo diferente según la épocas-, mantenga una proporción razonable con los ingresos de los trabajadores.

-No sólo es facultad sino también deber del legislador fijar el contenido concreto de la garantía constitucional a la movilidad jubilatoria, teniendo en cuenta la protección especial que la Ley Suprema otorgó al conjunto de los derechos sociales, ya que en su art. 75, incs. 19 y 23 impone al Congreso proveer lo conducente al desarrollo humano y al progreso económico con justicia social, para lo cual debe legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen el pleno goce de los derechos reconocidos.

### ***Texto del Fallo***

Buenos Aires, 8 de agosto de 2006.

**Vistos los autos: “Badaro, Adolfo V. c/ANSeS”**

Considerando: 1º) Que contra la sentencia de la Sala III de la Cámara Federal de la Seguridad Social que confirmó la de la instancia anterior respecto de la nueva determinación del haber ini-

cial del jubilado y su ajuste hasta el 31 de marzo de 1991, pero modificó la movilidad posterior de acuerdo con los precedentes de la Corte publicados en Fallos: 319:3241 (“Chocobar”) y 322:2226 (“Heit Rupp”), el actor y la ANSeS dedujeron sendos recursos ordinarios de apelación que fueron concedidos de conformidad con lo dispuesto por el art. 19 de la ley 24.463.

2º) Que el demandante se agravia de la movilidad reconocida afirmando que resulta ineficaz pues no permite que su prestación alcance un nivel adecuado. Señala que tal perjuicio se debe a que el antecedente “Chocobar”, aplicado por el a quo, atribuye erróneamente a la ley 23.928 la derogación del art. 53 de la ley 18.037 y que ello ha producido una confiscación de sus haberes, que se ha visto agravada a partir de la sanción de las leyes 25.561 y 25.565, que iniciaron un proceso de acomodamiento de los precios que, a su entender, tornaría procedente la revisión del mencionado fallo “Heit Rupp”. Requiere, finalmente, una tasa de interés que le resulte más ventajosa.

3º) Que las cuestiones que plantea respecto de la vigencia del art. 53 de la ley 18.037 y la movilidad correspondiente al período anterior a la ley de solidaridad previsional, han sido examinadas por el Tribunal en los votos concurrentes en la causa S.2758.XXXVIII. “Sánchez, María del Carmen c/ ANSeS s/ reajustes varios”, sentencias del 17 de mayo y 28 de julio de 2005 respectivamente”, a cuyas consideraciones corresponde remitir por razón de brevedad.

4º) Que con relación a las impugnaciones formuladas respecto del art. 7, inc. 2, de la ley 24.463, la Corte ha señalado reiteradamente que el art. 14 bis de la Constitución Nacional garantiza la movilidad de las jubilaciones dejando librada a la prudencia legislativa la determinación del método (Fallos: 295:694 y 300:194, entre muchos otros). Sin embargo, ha advertido que la reglamentación debe ser razonable y no puede desconocer el derecho de los beneficiarios a una subsistencia decorosa y acorde con la posición que tuvieron durante su vida laboral (Fallos: 279:389; 280:424; 292:447; 293:235; 300:84, 571; 305:866).

5º) Que de acuerdo con tales pautas, al dictar el precedente de Fallos: 322:2226 (“Heit Rupp”) el Tribunal reafirmó las facultades con que cuenta el Congreso de la Nación para establecer los incrementos en las prestaciones mediante la ley de presupuesto anual, pero dejó a salvo la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de ese sistema si se demostrara el perjuicio concreto ocasionado a los interesados (considerando 5º).

6º) Que de lo expuesto se sigue que la efectividad de la cláusula constitucional sobre la movilidad jubilatoria debía resguardarse legislando sobre el punto, ya que la norma cuestionada sólo atribuyó la competencia para fijar su cuantía y señaló el momento en que ello debía realizarse, por lo cual su validez deberá analizarse a la luz del concreto ejercicio que el Congreso hizo de las facultades que se reservó, particularmente con relación al contenido que la Corte ha reconocido a dicha garantía.

7º) Que las leyes de presupuesto números 24.447, 24.624, 24.764, 24.938, 25.064, 25.237, 25.401, 25.565, 25.725, 25.827 y 25.967, no contienen previsión alguna de incremento de las prestaciones ni han señalado la existencia de graves razones de interés general que impidieran concederlos, aspectos que pueden ser cuestionados por el demandante en la medida que ese aumento resulte necesario para mantener un adecuado nivel de su beneficio.

8º) Que los agravios planteados en tal sentido se limitan al período posterior a la crisis que ha llevado a la pesificación de la economía, pues señala que a partir de ese momento la

pérdida de estabilidad profundizó el deterioro de su jubilación. Esta cuestión es posterior a la promoción de la demanda, pero debe ser considerada de acuerdo con la doctrina que impone atender a las circunstancias sobrevinientes que no es posible desechar (Fallos: 308:1489; 311:787; 312:555; 315:123 y 325:28, entre muchos otros).

9º) Que no puede obviarse que los cambios en las condiciones de hechos producidos desde el año 2002, trajeron aparejadas variaciones importantes en cualquiera de los indicadores que pueden utilizarse para analizar el mantenimiento o disminución en el nivel de vida del jubilado, y que desde el año 2003 se consolidó un proceso de recuperación de las variables salariales, que no se reflejó en un contemporáneo reconocimiento para la totalidad de las prestaciones jubilatorias. Lo dicho, que surge de datos que por su carácter público no necesitan de mayor demostración, ha llevado al Poder Ejecutivo a disponer varios incrementos en los haberes de bolsillo de una parte del sector pasivo.

10) Que, en efecto, haciendo uso de las facultades previstas por el art. 17 de la ley 25.565 y las atribuciones del art. 99, inc. 1, de la Constitución Nacional, consagró por decreto 1275/02 la suma de \$200 como de cobro garantizado, en tanto que mediante los decretos de necesidad y urgencia 391/03, 1194/03, 683/04 y 748/05 se establecieron las prestaciones mínimas en \$220, \$240, \$260, \$280 y \$350 respectivamente, monto elevado a \$390 mediante el subsidio instituido por decreto 1273/05. También se creó, mediante el decreto 1199/04, un suplemento por movilidad equivalente al 10% para los haberes inferiores a \$1000. Sin embargo, ninguna de estas mejoras se aplica a la prestación que cobra el titular de autos, ya que su monto excede el último límite mencionado, por lo que tampoco se encuentra en condiciones de percibir el subsidio de asistencia sociosanitaria que otorga el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

11) Que los citados decretos han tomado en consideración la grave crisis económica y social y tienen el declarado propósito de atender en primer lugar las necesidades más urgentes, asegurando a sus destinatarios los recursos indispensables para su subsistencia. Los criterios expresados, cuya validez no ha sido discutida, en modo alguno podrían llevar a convalidar una postergación indefinida de aquellos que, como el actor, no se encuentran en el extremo inferior de la escala de haberes, ni a admitir graves deterioros de su jubilación ya que la amplitud de facultades que se han reconocido para organizar el sistema debe entenderse condicionada a que se ejerciten dentro de límites razonables, o sea, de modo que no se hieran de manera sustancial los derechos emergentes de la seguridad social (Fallos: 311:1937).

12) Que, por otra parte, le asiste razón al apelante cuando señala que la política de otorgar incrementos sólo a los haberes más bajos trae como consecuencia el achatamiento de la escala de prestaciones y provoca que quienes contribuyeron al sistema en forma proporcional a sus mayores ingresos se acerquen cada vez más al beneficio mínimo, poniendo en igualdad de condiciones a los que han efectuado aportes diferentes y quitándoles el derecho a cobrar de acuerdo con su esfuerzo contributivo.

13) Que, en consecuencia, la ausencia de aumentos en los haberes del demandante no aparece como el fruto de un sistema válido de movilidad, pues la finalidad de la garantía constitucional en juego es acompañar a las prestaciones en el transcurso del tiempo para reforzarlas a medida que decaiga su valor con relación a los salarios de actividad (Fallos: 307:2366). Se sigue de ello que la falta de corrección en una medida que guarde relación con el deterioro sufrido, como acontece en autos, configura un apartamiento del mandato del art. 14 bis de la Constitución Nacional.

14) Que la movilidad de que se trata no es un reajuste por inflación, como pretende el actor, sino que es una previsión con profundo contenido social referente a la índole sustitutiva de la prestación jubilatoria, para la cual es menester que su cuantía, que puede ser establecida de modo diferente según las épocas, mantenga una proporción razonable con los ingresos de los trabajadores (Fallos: 293:551; 295:674; 297:146; 300:616; 304:180; 305:611, 770, 953; 308: 1848 y 310:2212). Tales principios han sido ratificados en fecha reciente por esta Corte, que ha rechazado además toda inteligencia restrictiva de la cláusula constitucional, señalando en particular que su contenido no se aviene con disposiciones que establecen la inmovilidad absoluta de los beneficios por un término incierto (causa "Sánchez" citada).

15) Que, por otra parte, el Tribunal tiene dicho que el precepto constitucional de la movilidad se dirige primordialmente al legislador, que es el que tiene la facultad de establecer los criterios que estime adecuados a la realidad, mediante una reglamentación que presenta indudable limitación, ya que no puede alterarla (art. 28) sino conferirle la extensión y comprensión previstas en el texto que la enunció y que manda a asegurarla. Ha señalado además que los cambios en las circunstancias pueden hacer que la solución legal, correcta en su comienzo, se torne irrazonable, y que cuando ello sucede el cumplimiento de la garantía en juego atañe también a los restantes poderes públicos que deberán, dentro de la órbita de su competencia, hacer prevalecer el espíritu protector que anima a dicho precepto, dentro del marco que exigen las diversas formas de justicia (Fallos: 301:319, 310:2212 y causa V.967. XXXVIII. "Vizzoti, Carlos Alberto c/ Amsa S.A. s/ despido", fallo de fecha 14 de setiembre de 2004 -LA LEY, 2004-E, 929-).

16) Que ello no implica que resulte apropiado que el Tribunal fije sin más la movilidad que cabe reconocer en la causa, pues la trascendencia de esa resolución y las actuales condiciones económicas requieren de una evaluación cuidadosa y medidas de alcance general y armónicas, debido a la complejidad de la gestión del gasto público y las múltiples necesidades que está destinado a satisfacer.

17) Que no sólo es facultad sino también deber del legislador fijar el contenido concreto de la garantía constitucional en juego, teniendo en cuenta la protección especial que la Ley Suprema ha otorgado al conjunto de los derechos sociales, ya que en su art. 75, incs. 19 y 23, impone al Congreso proveer lo conducente al desarrollo humano y al progreso económico con justicia social, para lo cual debe legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen el pleno goce de los derechos reconocidos, en particular, a los ancianos, norma que descalifica todo accionar que en la práctica lleve a un resultado que afecte tales derechos (doctrina causa "Sánchez" citada).

18) Que la misión más delicada de la Justicia es la de saberse mantener dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes ni suplir las decisiones que deben adoptar para solucionar el problema y dar acabado cumplimiento a las disposiciones del art. 14 bis de la Constitución Nacional. Todo ello sin perjuicio del ejercicio a posteriori del control destinado a asegurar la razonabilidad de esos actos y a impedir que se frustren derechos cuya salvaguarda es deber indeclinable del Tribunal (Fallos: 308:1848).

19) Que en las condiciones reseñadas y habida cuenta de las relaciones que deben existir entre los departamentos de Estado, corresponde llevar a conocimiento de las autoridades que tienen asignadas las atribuciones para efectuar las correcciones necesarias que la omisión de disponer un ajuste por movilidad en el beneficio del actor ha llevado a privarlo de un derecho conferido por la Ley Fundamental. Por tal causa, debe diferirse el pronunciamiento sobre el

período cuestionado por un plazo que resulte suficiente para el dictado de las disposiciones pertinentes.

20) Que los agravios que se vinculan con la tasa de interés encuentran adecuada respuesta en el precedente de Fallos: 327:3721 (“Spitale”), cuyos fundamentos se dan por reproducidos.

21) Que no obstante haberse notificado al organismo administrativo de la providencia que ordenaba poner los autos en secretaría a los fines del art. 280, segundo párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, no presentó el memorial exigido por dicha norma, lo cual lleva a declarar la deserción del recurso.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal sobre una temática análoga en la causa G.2708. XXXVIII. “Gómez Librado, Buenaventura c/ ANSeS s/ reajustes por movilidad”, el Tribunal resuelve: Declarar desierto el recurso ordinario de apelación deducido por la demandada y precedente el interpuesto por el actor. Revocar la sentencia apelada con el alcance que surge del fallo dictado en la causa “Sánchez, María del Carmen” citada. Comunicar al Poder Ejecutivo Nacional y al Congreso de la Nación el contenido de esta sentencia a fin de que, en un plazo razonable, adopten las medidas a las que se alude en los considerandos. Notificar a la ANSeS que deberá dar cumplimiento a la parte consentida del fallo impugnado y a lo resuelto en la presente e informar a esta Corte al respecto. - ENRIQUE S. PETRACCHI. - ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO. - CARLOS S. FAYT. - JUAN C. MAQUEDA. - E. RAUL ZAFFARONI. - RICARDO L. LORENZETTI. - CARMEN M. ARGIBAY.

**Actualización monetaria - Crédito alimentario - Diferencia de haberes previsionales - Aplicación de un método legal para el cálculo - Quita del 10% - Confiscatoriedad de cualquier diferencia**

*“Pellegrini, Américo c/ Administración Nac. de la Seguridad Social”  
28/11/2006 - Fallos 329:5525*

### **Antecedentes:**

El juez de primera instancia admitió parcialmente el reajuste de los haberes previsionales del actor, y ordenó recalcularlo con sujeción a los arts. 49 y 53 de la ley 18.037 hasta la entrada en vigencia de la ley de convertibilidad. Con relación a la movilidad por el período posterior, aplicó el fallo “Chocobar” (Fallos 319:3241) y dispuso que ANSeS pagara los haberes reajustados por ese procedimiento siempre que arrojaran una diferencia superior al 10% con relación a las mensualidades efectivamente percibidas, quita que aceptó por razones de solidaridad. La Cámara de Apelaciones confirmó la sentencia dejando a salvo que la pauta de confiscación del 10% debía entenderse acotada a la movilidad del art. 53 de la ley citada. El jubilado y la Administración apelaron. La Corte Suprema admitió el recurso del actor revocando parcialmente el fallo.

### **Algunas cuestiones planteadas:**

- a) **Aplicación de un método legal para el cálculo de haberes** (Considerandos 6º, 7º, 8º).
- b) **Confiscatoriedad de cualquier diferencia** (Considerando 8º).

***Estándar aplicado por la Corte:***

-Si el reajuste del haber jubilatorio del actor, por el período anterior a la vigencia de la ley de convertibilidad, fue resuelto sobre la base de la ley 18.037 y la movilidad que aseguraba el art. 53 de ese régimen debía ser practicada en un “porcentaje equivalente” al nivel general de las remuneraciones, las diferencias de haberes adeudadas como consecuencia de una incorrecta aplicación del método legal deben ser pagadas en su integridad.

-El reajuste del haber previsional según el método de la ley 18.037 convierte a la quita en improcedente aun cuando no exceda el 10%, porque contradice el derecho del jubilado a ver incrementada su prestación conforme la ley aplicable, de lo contrario quedaría privado de una porción de sus haberes sin causa legal produciéndose una nueva confiscación.

***Texto del Fallo***

Buenos Aires, 28 de noviembre de 2006.

**Visto los autos: “Pellegrini, Américo c/ ANSeS”**

Considerando:

1º) Que en el marco de un proceso de reajuste previsional, el juez de primera instancia admitió parcialmente la demanda del jubilado. A tal efecto, tuvo en cuenta que los arts. 49 y 53 de la ley 18.037 habían reconocido el derecho a una prestación equivalente al promedio de los salarios percibidos durante los últimos años de labor y preservado la movilidad según coeficientes e índices que debían reflejar la variación del nivel general de las remuneraciones.

2º) Que hizo mérito también del cumplimiento defectuoso del mecanismo legal por parte de la autoridad administrativa y de las razones que condujeron a los tribunales a sustituirlo por otros que hicieran efectivos los derechos consagrados por el art. 14 bis de la Constitución Nacional; asimismo, consideró que frente al cambio de circunstancias que habían dado lugar a dicha postura -en especial la publicación oficial del índice del nivel general de remuneraciones- resultaba razonable la vuelta al sistema previsto por el legislador.

3º) Que sobre esa base, el magistrado dispuso que se calculara nuevamente el beneficio del actor con estricta sujeción a lo dispuesto en los arts. 49 y 53 de la ley 18.037 hasta la entrada en vigencia del régimen de convertibilidad del austral; que la movilidad por el período posterior se practicara de acuerdo con el precedente de Fallos: 319:3241 “Chocobar” y que la ANSeS pagara los haberes reajustados por ese procedimiento siempre que arrojaran una diferencia superior al 10% con relación a las mensualidades efectivamente percibidas, disminución que aceptó “por razones de solidaridad y operatividad del sistema”. Fijó, además, la tasa de interés aplicable.

4º) Que la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social confirmó la decisión del juez de grado dejando a salvo que la pauta de confiscación del 10% debía entenderse acotada a la movilidad establecida por el art. 53 de la ley 18.037. Contra dicho pronunciamiento, el jubilado y el organismo previsional dedujeron sendos recursos ordinarios de apelación que fueron concedidos de conformidad con el art. 19 de la ley 24.463.

5º) Que el demandante se agravia del criterio de confiscación aplicado. Sostiene que la ley 18.037 se proponía mantener en el tiempo la proporción originaria de las jubilaciones mediante aumentos que debían ser otorgados a los pasivos en un porcentaje idéntico al índice del nivel general de las remuneraciones, de modo que la quita del 10% aceptada por la Cámara reduce indebidamente su prestación, tergiversa la solución normativa y desnaturaliza el principio de solidaridad.

6º) Que debe ser admitida la impugnación del actor. El reajuste por el período que aquí se trata fue resuelto sobre la base de lo dispuesto por la ley 18.037 y la movilidad que aseguraba el art. 53 de ese régimen debía ser practicada en un “porcentaje equivalente” al nivel general de las remuneraciones; por lo tanto, las diferencias de haberes adeudadas como consecuencia de una incorrecta aplicación del método legal deben ser pagadas en su integridad.

7º) Que es evidente el equívoco en que incurrieron los magistrados, pues, por un lado, ordenaron una nueva liquidación del beneficio previsional con estricta sujeción a lo establecido en los arts. 49 y 53 de la referida ley, y por otro, se apartaron de esa obligación convalidando una mengua del 10% sobre el crédito calculado según esas mismas reglas, criterio que no puede ser justificado por la mera invocación del principio de solidaridad, cuando lo que está en juego es el cumplimiento exacto de la ley.

8º) Que la pauta de confiscación empleada por el a quo para decidir el caso, no resulta apropiada ya que el problema planteado por el titular en relación con la falta de actualización de sus ingresos, encuentra solución en las propias normas previstas por la ley 18.037, que no contemplaron merma alguna en la movilidad reconocida ni en el monto de los ajustes que correspondía trasladar a los pasivos en la forma y tiempo previstos en el art. 53. La quita es improcedente aun cuando no exceda la proporción fijada en el fallo, porque contradice el derecho del jubilado a ver incrementada su prestación en el mismo porcentaje que el nivel general de las remuneraciones; dicho de otro modo, si se aceptara el criterio de la Cámara, quedaría privado de una porción de sus haberes sin causa legal, lo que produciría una nueva confiscación.

9º) Que de lo expresado también se desprende que el monto del reajuste no puede ser condicionado mediante una inadecuada extensión de la jurisprudencia que sólo ha admitido la fijación de determinados porcentajes de reducciones de haberes como límites indicativos de su deterioro patrimonial. Dicha doctrina encontró claro sustento en el deber jurisdiccional de controlar la validez de las normas reglamentarias de la movilidad aplicadas en los casos concretos y en la necesidad de impedir que por medio de ellas se frustraran las garantías consagradas en los arts. 14 bis y 17 de la Constitución Nacional (Fallos: 308:1848; 310:2212, entre otros), cuestión que es ajena a este debate, toda vez que el derecho fue reconocido según el método previsto por el legislador y debe hacerse efectivo de conformidad con el índice corregido del nivel general de remuneraciones.

10) Que, en efecto, la recomposición ordenada por la Cámara es resultado de la rectificación oficial de los coeficientes e índices de actualización que dictaba y aplicaba la autoridad administrativa, circunstancia que -como surge de los mismos fundamentos dados por el juez de grado- posibilitó el retorno al sistema legal. En consecuencia, dado que se trata de asegurar su fiel cumplimiento, corresponde revocar la sentencia en este punto y ordenar que la movilidad según las variaciones del nivel general de remuneraciones sea practicada de acuerdo con lo dispuesto expresamente por el art. 53 de la ley 18.037, sin la quita contemplada en el fallo apelado.

11) Que los agravios de la demandada relacionados con una supuesta declaración de inconstitucionalidad de los arts. 22 y 23 de la ley 24.463, no guardan relación con lo decidido por el a quo que no se expidió sobre dicho tema, circunstancia que lleva a declarar la deserción

del remedio intentado en este aspecto. Por otra parte, los planteos respecto de la tasa pasiva de interés encuentran adecuada respuesta en Fallos: 327:3721 (“Spitale”), al que cabe remitir por razón de brevedad.

Por ello, se declaran procedentes los recursos ordinarios y se revoca la sentencia apelada con el alcance indicado. - ENRIQUE S. PETRACCHI. - ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO. - CARLOS S. FAYT. - JUAN C. MAQUEDA. - E. RAUL ZAFFARONI. - RICARDO L. LORENZETTI. - CARMEN M. ARGIBAY

### Beneficio jubilatorio - Nuevo cómputo del haber inicial - Reajuste por el período no prescripto

*Blume, Orlando c/ Administración Nacional de la Seguridad Social, 13/11/2007, B. 863. XXXIX (www.pjm.gov.ar)*

#### **Antecedentes:**

El actor se agravia de que el a quo convalidó -por omisión- que se haya restringido la movilidad de la prestación jubilatoria mediante un uso inapropiado de las disposiciones del art. 82 de la ley 18.037 (53), pues si bien se dispuso un nuevo cómputo del nivel inicial del beneficio, sólo ordenó su reajuste por el período no prescripto, violando el derecho a obtener un pronunciamiento de cálculo de la movilidad desde la determinación del haber, a confundir esa operación con el plazo previsto para la obligación de pagar las diferencias devengadas. La Corte estimó procedente el agravio.

#### **Algunas de las cuestiones planteadas:**

**Fecha a partir de la cual corresponde calcular la movilidad del haber jubilatorio inicial** (Considerandos 2º y 3º).

#### **Estándar aplicado por la Corte:**

Corresponde ordenar que el monto inicial de la jubilación se reajuste desde el 30 agosto de 1990 -fecha de cese de servicios -hasta el 23 de junio de 1992 -dos años contados desde el pedido de recomposición-, según las variaciones del índice del nivel general de las remuneraciones (Fallos: 328:1602 “Sánchez”) (54).

(53) Art. 82. - La presente ley se aplica a las personas comprendidas en este régimen que cesaren en la actividad a partir del 1º de enero de 1969, como también a las que habiendo cesado antes de esa fecha, solicitaren el beneficio después del 31 de diciembre de 1970.

(54) Fallos 328:2833 (28/07/2005). En dicho precedente la Corte sostuvo: “mientras la Secretaría de Seguridad Social confeccione el índice del nivel general de remuneraciones previsto en el art. 53 de la ley 18.037, la Administración Nacional de la Seguridad Social debe dar cumplimiento a la sentencia mediante la cual se reconocieron diferencias derivadas del reajuste jubilatorio dispuesto, en tanto dicha solución contempla la urgencia de los jubilados y pensionados en lograr un incremento inmediato de sus haberes y el pago de una parte sustancial de la retroactividad, más allá de que posteriormente se haga efectivo el pago del saldo del crédito derivado de la total ejecución de lo resuelto”.

## ***Texto del Fallo***

Buenos Aires, 13 de noviembre de 2007.

### **Visto los autos: “Blume, Osvaldo c/ANSeS**

Considerando:

1º) Que contra el pronunciamiento de la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social que revocó la sentencia de primera instancia en lo concerniente al cálculo del haber inicial del jubilado y a la movilidad correspondiente al período posterior a marzo de 1995 y la confirmó en las restantes cuestiones, ambas partes dedujeron sendos recursos ordinarios de apelación que fueron concedidos (art. 19 ley 24.463).

2º) Que son procedentes los agravios del actor que se refieren a que el a quo convalidó -por omisión- que se haya restringido la movilidad de la prestación mediante un uso inapropiado de las disposiciones del art. 82 de la ley 18.037.

Ello es así pues si bien se dispuso un nuevo cómputo del nivel inicial del beneficio, sólo se ordenó su reajuste por el período no prescripto. De tal modo se ha violado el derecho del apelante de obtener un procedimiento de cálculo de la movilidad desde la determinación del haber, al confundir esa operación con el plazo previsto para la obligación de pagar las diferencias devengadas.

3º) Que corresponde, en consecuencia, ordenar que el monto inicial de la jubilación, fijado según el procedimiento aprobado por la alzada, se reajuste desde el 30 agosto de 1990 -fecha de cese de servicios -hasta el 23 de junio de 1992- dos años contados desde el pedido de recomposición-, según las variaciones del índice del nivel general de las remuneraciones (Fallos: 328:1602 “Sánchez”) (55), debiéndose emplear en el período posterior al indicado la solución adoptada por el a quo, ya que se encuentra consentida. La decisión expuesta no interfiere con la aplicación de las normas sobre prescripción liberatoria.

4º) Que resulta inoficioso pronunciarse sobre los agravios del organismo previsional que se vinculan con los arts. 22 y 23 de la ley 24.463, pues las pautas para el cumplimiento de los fallos judiciales han sido modificados por la ley 26.153, que deberá aplicarse al caso. Sus planteos sobre el fondo carecen del debido fundamento, ya que no se refieren a aspectos específicos de la sentencia apelada, lo cual lleva a declarar la deserción parcial de su recurso.

Por ello, el Tribunal resuelve: revocar la sentencia apelada con el alcance que surge de las consideraciones que anteceden. Notifíquese y devuélvase. - RICARDO LUIS LORENZETTI. - ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO. - CARLOS S. FAYT. - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI. - JUAN CARLOS MAQUEDA. - E. RAUL ZAFFARONI.

En el caso “Badaro, Adolfo V. c. ANSES”, del 8/8/2006 (Fallos 329:3089) (56) la Corte Suprema de Justicia de la Nación (considerando 21) exhortó al Poder Legislativo a fijar un índice de movilidad a partir del 31 de marzo de 1995.

(55) Fallos 328:2833 (28/07/2005). En dicho precedente la Corte sostuvo: “mientras la Secretaría de Seguridad Social confeccione el índice del nivel general de remuneraciones previsto en el art. 53 de la ley 18.037, la Administración Nacional de la Seguridad Social debe dar cumplimiento a la sentencia mediante la cual se reconocieron diferencias derivadas del reajuste jubilatorio dispuesto, en tanto dicha solución contempla la urgencia de los jubilados y pensionados en lograr un incremento inmediato de sus haberes y el pago de una parte sustancial de la retroactividad, más allá de que posteriormente se haga efectivo el pago del saldo del crédito derivado de la total ejecución de lo resuelto”.

(56) Ver página 124.

Con fecha 13 de diciembre de 2006 el Poder Legislativo dictó la ley 26.198 que aprobó el presupuesto general de la administración nacional del año 2007, convalidó las modificaciones en los valores mínimos de las prestaciones dispuestas en los decretos 391/03, 1194/03, 683/04, 1199/04, 748/05 y 764/06, el suplemento por movilidad establecido en el decreto 1199/04 y el incremento general de los beneficios dispuesto por el citado decreto 764/06 (art. 48). Asimismo otorgó un aumento del trece por ciento (13%), a ser percibido por todos los jubilados a partir del 1° de enero de 2007 sobre los importes correspondientes al 31 de diciembre de 2006 (art. 45); fijó el haber mínimo en la suma total de quinientos treinta pesos (\$ 530) mensuales (art. 46) y autorizó al Poder Ejecutivo a conceder en el curso del año incrementos adicionales en las prestaciones, cuando la evolución de las finanzas públicas lo permitiera (art. 47).

Dicha norma no incluyó un precepto dirigido a resolver la particular situación vinculada con años anteriores, y en su art. 51 interpreta que las alzas acordadas constituyen la movilidad mínima garantizada para el ejercicio 2007. Tales circunstancias obligaron al actor a recurrir nuevamente a la Corte Suprema.

---

**Aumento de haber previsional - Haberes superiores o iguales a \$ 1000- Confiscatoriedad - Doctrina de la Corte Suprema - Facultades del Poder Legislativo - Ley de Presupuesto- Garantía de movilidad - Alcances del art. 14 bis CN - Cambio en el régimen de movilidad - Prestación proporcional - Principio de razonabilidad - Principio de seguridad jurídica - Alcances ley 26.198 -Inconstitucionalidad del art. 7, inc. 2, de la ley 24.463.**

---

*Badaro, Adolfo Valentín c/ Administración Nacional de la Seguridad Social. 26/11/2007 - Fallos 330:4866 (57)*

---

### Antecedentes:

El actor -cuyo beneficio previsional supera los \$ 1000- plantea la inconstitucionalidad de las disposiciones de la ley 26.198 (58), pues sus prescripciones no son aquéllas que el Tribunal reclamó en su anterior intervención en la causa-sentencia del 8 de agosto de 2006- (59) con relación a la comprensión y alcance de la garantía de la movilidad de las prestaciones previsionales, pues si bien el texto legal establece el incremento anual de las prestaciones, no contiene precepto alguno dirigido a resolver la particular situación vinculada con años anteriores y, a su vez, el porcentaje de aumento otorgado para el año 2007 rige para la totalidad de la clase pasiva, sin examinar el achatamiento en la escala de beneficios señalados. Ante la nueva petición,

---

(57) En igual sentido: “Carutti, Myriam Guadalupe c. Administración de la Seguridad Social” - 2008-02-19. En sentido contrario “Heit Rupp, Clementina c/ANSES”, 16/9/1999, Fallos: 322:2226

(58) La ley 26.198, que aprobó el presupuesto general de la administración nacional del año 2007, convalidó las modificaciones en los valores mínimos de las prestaciones dispuestas en los decretos 391/03, 1194/03, 683/04, 1199/04, 748/05 y 764/06, el suplemento por movilidad establecido en el decreto 1199/04 y el incremento general de los beneficios dispuesto por el citado decreto 764/06 (art. 48). Asimismo, otorgó un aumento del trece por ciento (13%), a ser percibido por todos los jubilados a partir del 1° de enero de 2007 sobre los importes correspondientes al 31 de diciembre de 2006 (art. 45); fijó el haber mínimo en la suma total de quinientos treinta pesos (\$ 530) mensuales (art. 46) y autorizó al Poder Ejecutivo a conceder en el curso del año adicionales en las prestaciones, cuando la evolución de las finanzas públicas lo permitiera (art. 47), lo cual se concretó -después de que la Corte oyera a las partes sobre la ley- a través del decreto 1346/07, que incrementó las prestaciones en un 12,50% a partir del 1° de setiembre del corriente año.

(59) 8/08/2006. Fallos 329:3089. En dicha oportunidad la Corte sostuvo que el art. 14 bis de la Constitución Nacional garantiza la movilidad de las jubilaciones dejando librada a la prudencia legislativa la determinación del método, pero tal reglamentación debe ser razonable.

la Corte consideró que la ley cuestionada no daba respuesta al problema de movilidad de los años anteriores al 2007; declaró la inconstitucionalidad del art. 7, inc 2 de la ley 24.463 por no determinar el contenido de la garantía de movilidad y sólo remitir a la Ley de Presupuesto, y formuló una nueva exhortación a las autoridades responsables a fin de que examinen la problemática. Asimismo dispuso que la prestación del actor se ajuste, a partir del 1º de enero de 2002 y hasta el 31 de diciembre de 2006, según las variaciones anuales del índice de salarios, nivel general, elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

### **Algunas cuestiones a resolver:**

- a) **Interpretación de la ley de presupuesto -26.198- respecto al régimen de movilidad previsional. Control de Constitucionalidad** (Considerandos 10º y 11º).
- b) **Validez constitucional de los cambios de los regímenes de movilidad.** (Considerando 13º).
- c) **Validez constitucional del art 7, inc. 2, de la ley 24.463 (60) - frente a la garantía de movilidad prevista en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Finalidad protectora. Razonabilidad de la reglamentación** (Considerandos 15º y 16º).

### **Estándar aplicado por la Corte:**

La ley 26.198 establece el incremento anual de las prestaciones pero no contiene precepto alguno dirigido a resolver la situación vinculada con años anteriores, expresando en su art. 51 que las alzas acordadas constituyen la movilidad mínima garantizada para el ejercicio 2007, y el porcentaje de aumento otorgado para dicho año rige para la totalidad de la clase pasiva, sin examinar el achatamiento en la escala de beneficios señalado por la Corte en su anterior intervención en la causa, como tampoco se hizo cargo de que ese desfase se ha venido agravando durante los últimos cinco años, incumpliendo el Congreso con el deber de corregirlo, máxime cuando ha convalidado en su art. 48 las normas que lo originaron, de las cuales sólo el decreto 764/06 introdujo una mejora en el haber, pero su magnitud no guarda relación con la disminución evidenciada en la causa.

- La Constitución Nacional ha reconocido el derecho a la movilidad no como un enunciado vacío que el legislador puede llenar de cualquier modo, sino que debe obrar con el objeto de darle toda su plenitud, que no es otra que la de asegurar a los beneficiarios el mantenimiento de un nivel de vida acorde con la posición que tuvieron durante sus años de trabajo, y para conferir efi-

(60) Su texto establece: "A partir de la vigencia de la presente ley todas las prestaciones de los sistemas públicos de previsión de carácter nacional tendrán la movilidad que anualmente determine la ley de presupuesto. Dicha movilidad podrá ser distribuida en forma diferenciada a fin de incrementar las prestaciones mínimas.

En ningún caso esta movilidad podrá consistir en una determinada proporción entre el haber de retiro y las remuneraciones de los activos".

encia a la finalidad protectora del art. 14 bis de la C.N, su reglamentación debe guardar una razonable vinculación con los cambios que afectan al estándar de vida que se pretende resguardar, lo que no sucede si el régimen en cuestión termina desconociendo la realidad que debe atender, con correcciones en los haberes que se apartan por completo de los indicadores económicos.

- Contribuiría a dar mayor seguridad jurídica el dictado de una ley que estableciera pautas de aplicación permanentes que aseguren la movilidad; una reglamentación prudente de la garantía en cuestión, además de facilitar el debate anual sobre la distribución de recursos y evitar el uso de facultades discrecionales, permitiría reducir la litigiosidad en esta materia, que ha redundado en menoscabo de los derechos de los justiciables y del adecuado funcionamiento del Poder Judicial (Fallos: 328:566 "Itzcovich"), por lo que se formula una nueva exhortación a las autoridades responsables a fin de que examinen esta problemática

### **Texto del Fallo**

Buenos Aires, 26 de noviembre de 2007.

#### **Visto los autos: "Badaro, Valentín c/ ANSeS"**

Considerando:

1º) Que en oportunidad de pronunciarse sobre los recursos ordinarios de apelación deducidos contra la sentencia de la Sala III de la Cámara Federal de la Seguridad Social que había establecido pautas para el ajuste del haber del jubilado, el Tribunal declaró desierto el interpuesto por la ANSeS y procedente el del actor, revocó parcialmente la decisión impugnada con el alcance del precedente "Sánchez", publicado en Fallos: 328:1602 y 2833), y ordenó al organismo previsional que efectuara los reajustes que habían quedado firmes (fs. 169/172 vta.).

2º) Que al expedirse también sobre los agravios referentes a la falta de movilidad del beneficio en el período que se inició el 31 de marzo de 1995 en adelante, la Corte consideró que correspondía al Congreso de la Nación fijar los incrementos mediante las leyes de presupuesto, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 7, inc. 2, de la ley 24.463, pero que hasta el año 2006 no lo había hecho y esa omisión había producido, a partir de la crisis del año 2002, un severo deterioro en las condiciones de vida del apelante, que juzgó particularmente evidenciado por las variaciones registradas en los indicadores económicos.

3º) Que el Tribunal ponderó además que los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo en la materia habían otorgado aumentos, en especial a los haberes más bajos, pero no habían subsanado la merma sufrida en los beneficios superiores a \$ 1000, en desmedro del derecho del actor a cobrar de acuerdo con el mayor esfuerzo contributivo realizado, por lo que concluyó que se verificaba en el caso una lesión a la garantía prevista en el art. 14 bis de la Constitución Nacional, ya que la prestación no había sido acompañada en el transcurso del tiempo y reforzada a medida que perdía la razonable relación que debía mantener con los ingresos de los trabajadores.

4º) Que después de examinar las atribuciones con que cuentan los distintos departamentos del Estado para fijar los incrementos y evaluar las condiciones económicas, financieras y de

distribución del gasto público, el Tribunal estimó prudente diferir la decisión sobre la validez del sistema de movilidad impugnado por el recurrente por un plazo que resultara suficiente para el dictado de las disposiciones faltantes. A fin de hacer saber a las autoridades responsables la necesidad observada, comunicó al Poder Ejecutivo y a las dos Cámaras del Congreso de la Nación el contenido del fallo (fs. 176 y 177/178).

5º) Que el actor denunció posteriormente que la ANSeS no había dado cumplimiento a lo resuelto en lo relacionado con el ajuste del nivel inicial del beneficio, el cómputo de la movilidad hasta el 31 de marzo de 1995 y el pago de retroactividades (fs. 191/192); empero, dado que el organismo presentó una liquidación de esos créditos (fs. 377/390) y el jubilado ha señalado que continuará la discusión de las diferencias que indicó en la instancia de ejecución (fs. 677), no corresponde tratar dicha cuestión ni el pedido de aplicación de sanciones (fs. 245/246).

6º) Que la ley 26.198, que aprobó el presupuesto general de la administración nacional del año 2007, convalidó las modificaciones en los valores mínimos de las prestaciones dispuestas en los decretos 391/03, 1194/03, 683/04, 1199/04, 748/05 y 764/06, el suplemento por movilidad establecido en el decreto 1199/04 y el incremento general de los beneficios dispuesto por el citado decreto 764/06 (art. 48).

7º) Que, por otra parte, otorgó un aumento del trece por ciento (13%), a ser percibido por todos los jubilados a partir del 1º de enero de 2007 sobre los importes correspondientes al 31 de diciembre de 2006 (art. 45); fijó el haber mínimo en la suma total de quinientos treinta pesos (\$ 530) mensuales (art. 46) y autorizó al Poder Ejecutivo a conceder en el curso del año incrementos adicionales en las prestaciones, cuando la evolución de las finanzas públicas lo permitiera (art. 47), lo cual se concretó -después de que la Corte oyera a las partes sobre la ley- a través del decreto 1346/07, que incrementó las prestaciones en un 12,50% a partir del 1º de setiembre del corriente año.

8º) Que el actor plantea la inconstitucionalidad de las disposiciones de la ley 26.198, pues sostiene que no cumplen con las pautas fijadas por esta Corte en lo relacionado con la comprensión y alcance de la garantía de la movilidad (fs. 204/225). Destaca que la aplicación de los incrementos del decreto 764/06 y de la ley 26.198 no han recompuesto su prestación sino que la han dejado en un nivel muy inferior a los haberes de actividad acreditados, correspondientes al año 2003 (fs. 101), y con una mayor desproporción aún respecto del salario a julio de 2006 cuya constancia acompaña (fs. 209), por lo que entiende que su jubilación ha sufrido una disminución confiscatoria al punto que ha perdido el carácter sustitutivo del ingreso. De esas objeciones se corrió traslado a la demandada, que no las contestó en término.

9º) Que al respecto cabe señalar que el fallo dictado en la causa fue preciso al detallar la omisión legislativa que la Corte había advertido y el daño derivado de ella, por lo que no podían suscitarse dudas respecto del contenido de la norma cuyo dictado se estimó necesario: debía reparar adecuadamente el menoscabo sufrido por los beneficiarios que percibían haberes superiores a los mínimos por la falta de una oportuna adaptación a los cambios en las condiciones económicas.

10) Que resulta igualmente claro que las prescripciones de la ley 26.198, que se han reseñado, no son aquéllas que el Tribunal reclamó en la sentencia de fecha 8 de agosto de 2006. Tal conclusión deriva del texto legal aprobado por el Congreso, que ejerce por primera vez las facultades reservadas por la ley de solidaridad previsional y de tal forma establece el incremento anual de las prestaciones, pero que no contiene precepto alguno dirigido a resolver la particular situación que se ha comprobado en autos, vinculada con años anteriores. Así lo expresa su art. 51, en tanto interpreta que las alzas acordadas constituyen la movilidad mínima garantizada para el ejercicio 2007.

11) Que, por otra parte, el porcentaje de aumento otorgado para el corriente año por la citada ley —al igual que el previsto por el decreto 1346/07— rige para la totalidad de la clase pasiva, sin examinar el achatamiento en la escala de beneficios señalado por esta Corte, además de que no se ha hecho cargo de que ese desfase se ha venido agravando durante los últimos cinco años, por lo que no podría sostenerse que la ley 26.198 haya cumplido el deber de corregirlo, máxime cuando ha convalidado en su art. 48 las normas que lo originaron. De estas últimas, sólo el decreto 764/06 introdujo una mejora en el haber del actor, pero su magnitud, como se verá, no guarda relación con la disminución evidenciada en la causa.

12) Que desde tal perspectiva y agotado el plazo razonable a que aludía el fallo anterior, corresponde expedirse sobre las impugnaciones al sistema instituido por el art. 7, inc. 2, de la ley 24.463, a la luz de su concreto ejercicio durante el período comprendido entre el 1° de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2006. Deben desestimarse, en consecuencia, las objeciones que el actor formula referentes a la insuficiencia del aumento del 13% previsto en la citada ley 26.198, ya que su adecuación sólo podrá ser examinada eventualmente, en forma conjunta con el incremento dispuesto por el decreto 1346/07, recién cuando se conozca la evolución definitiva del estándar de vida del jubilado durante el corriente ejercicio.

13) Que la Corte ha aceptado la validez constitucional de los cambios de los regímenes de movilidad, esto es, del reemplazo de un método de determinación de incrementos por otro, realizado a fin de lograr una mejor administración o dar mayor previsibilidad financiera al sistema de seguridad social (Fallos: 255:262; 295:694; 308:199; 311:1213; 318:1327); empero, el reconocimiento de esa facultad se encuentra sujeto a una indudable limitación, ya que tales modificaciones no pueden conducir a reducciones confiscatorias en los haberes (Fallos: 158:132; 170:394; 179:394; 234:717; 253:783; 258:14; 300:616; 303:1155).

14) Que la ley 24.463 consagró un régimen de movilidad con un nivel de protección menor que el que tenían los existentes hasta el momento de su entrada en vigencia. La eliminación de los ajustes basados en la comparación con indicadores salariales, mediante la derogación del art. 160 de la ley 24.241, que había mantenido el art. 53 de la ley 18.037, justifica dicha afirmación. También contribuye a demostrar el objetivo de la norma bajo análisis el hecho de que suprimiera los aumentos según las variaciones en los ingresos del sistema que preveía el art. 32 de la ley 24.241 y la prohibición de disponer recomposiciones sobre la base de las remuneraciones individuales. Tales disposiciones, en suma, despojaron a los beneficios de parámetros para su recomposición.

15) Que en el fallo dictado en la causa, esta Corte señaló que el art. 7, inc. 2, de la ley 24.463, que vino a sustituir los procedimientos derogados, únicamente atribuyó una competencia, pero que no sólo era facultad sino también deber del Congreso fijar el contenido concreto de la garantía en juego. Ello es así porque la Constitución Nacional ha reconocido el derecho a la movilidad no como un enunciado vacío que el legislador puede llenar de cualquier modo, sino que debe obrar con el objeto de darle toda su plenitud, que no es otra que la de asegurar a los beneficiarios el mantenimiento de un nivel de vida acorde con la posición que tuvieron durante sus años de trabajo (Fallos: 279:389; 280:424; 292:447; 293:235; 300:84, 571; 305:866; 328:1602).

16) Que ese mandato no fue cumplido en las oportunidades y con el alcance exigidos por el art. 14 bis de la Constitución Nacional. Para conferir eficacia a la finalidad protectora de la ley fundamental, su reglamentación debe guardar una razonable vinculación con los cambios que afectan al estándar de vida que se pretende resguardar, lo que no sucede si el régimen en cuestión termina desconociendo la realidad que debe atender (Fallos: 327:3677), con correcciones en los haberes que se apartan por completo de los indicadores económicos.

17) Que tal defecto se comprueba en el caso pues, frente a subas en el nivel de precios del 91,26% en el período examinado y modificaciones en los salarios del 88,57%, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos, la prestación del actor se encuentra alcanzada sólo por el incremento general del 11% dispuesto por el decreto 764/06 en ese mismo lapso, guarismos que acreditan suficientemente la pérdida invocada por el apelante.

18) Que no se ha demostrado en la causa la existencia de muy graves circunstancias de orden económico o financiero que impidan acatar en lo inmediato el mandato constitucional o disponer, cuando menos, una recuperación sustancial del deterioro sufrido por la prestación del actor, y ello tampoco surge de los antecedentes de las normas en juego, lo cual lleva a desestimar por falta de fundamento las invocaciones del organismo previsional referentes a la gravedad institucional del caso y la crisis de las cuentas públicas (fs. 28/31 y 128/131), manifestaciones que no condicen, por lo demás, con la mejora en las cifras de la recaudación y balance fiscal que son de público conocimiento.

19) Que no puede ignorarse que en este marco normativo y mediante los decretos de necesidad y urgencia convalidados por el art. 48 de la ley 26.198, se ha producido una recuperación en las prestaciones mínimas que excede con amplitud las variaciones registradas en los índices de precios y de salarios, ni el esfuerzo presupuestario que ello representa. Tampoco puede soslayarse la circunstancia de que, frente a los reparos constitucionales formulados por el Tribunal en su anterior pronunciamiento, se ha producido una suerte de ratificación de la prioridad en la asignación de recursos que se infiere de dichas normas. Tales consideraciones, empero, no constituyen la respuesta que la garantía conculcada requería.

20) Que por las razones expuestas, y dado que el único aumento en el beneficio jubilatorio del actor que se ha dispuesto durante el período examinado es insuficiente para reparar su deterioro, corresponde declarar en el caso la inconstitucionalidad del régimen de movilidad aplicable y ordenar su sustitución y el pago de las diferencias pertinentes, criterio compartido por el Ministerio Público que, al ser oído sobre una temática análoga en la causa G.2708.XXXVIII. "Gómez Librado, Buenaventura c/ ANSeS s/ reajustes por movilidad", consideró que estaban dadas las condiciones para que esta Corte determinara los porcentajes adecuados para nivelar la prestación (véase dictamen de fecha 12 de abril de 2005, fs. 231/232).

21) Que en los numerosos precedentes que esta Corte ha dictado en materia de movilidad, citados en la sentencia de fecha 8 de agosto de 2006 y en la presente, se ha puesto particular énfasis en que los beneficios jubilatorios, que desde su determinación inicial se han vinculado con un promedio de salarios devengados, deben ajustarse de modo de dar adecuada satisfacción a su carácter sustitutivo. Ello lleva a resolver la cuestión planteada mediante la utilización del nivel general del índice de salarios elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

22) Que ello no obsta a la ulterior aplicación de las disposiciones del art. 45 de la ley 26.198 y del decreto 1346/07, pues aunque los aumentos fijados evidencian una favorable relación con las correcciones salariales producidas durante el corriente año, no pueden ser interpretados como que responden al cumplimiento del deber impuesto por la sentencia del Tribunal, que puso el acento en el deterioro de las prestaciones jubilatorias durante los años 2002 a 2006, por lo que no obstante su finalidad de continuar con la política de mejoramiento de los ingresos de la totalidad de la clase pasiva, tal propósito no podría llenarse en el caso si no se mantuviera el nivel de la prestación del actor según los términos ya establecidos.

23) Que, en cuanto a la proyección de la presente decisión sobre la numerosa cantidad de pleitos en los que se debaten controversias similares, cabe recordar que las consideraciones

expuestas en el presente fallo en torno al ajuste de la prestación del actor por el período reclamado se limitan únicamente al caso concreto reseñado: ése es el acotado ámbito de debate traído en esta oportunidad a conocimiento del Tribunal.

Ello es así, en tanto no es propio del cometido fijado al Poder Judicial en el artículo 116 de la Constitución Nacional dictar una sentencia con carácter de norma general denegatoria de las disposiciones cuestionadas, pues ello implicaría sustituirse al Congreso en las funciones que le son propias de mantener el equilibrio que armoniza las garantías individuales con las conveniencias generales.

24) Que en este entendimiento, esta Corte considera que contribuiría a dar mayor seguridad jurídica el dictado de una ley que estableciera pautas de aplicación permanentes que aseguren el objetivo constitucional. Una reglamentación prudente de la garantía en cuestión, además de facilitar el debate anual sobre la distribución de recursos y evitar el uso de facultades discrecionales, permitiría reducir la litigiosidad en esta materia, que ha redundado en menoscabo de los derechos de los justiciables y del adecuado funcionamiento del Poder Judicial (Fallos: 328:566 "Itzcovich"), por lo que se formula una nueva exhortación a las autoridades responsables a fin de que examinen esta problemática. Por ello, el Tribunal resuelve: declarar en el caso la inconstitucionalidad del art. 7, inc. 2, de la ley 24.463, disponer que la prestación del actor se ajuste, a partir del 1° de enero de 2002 y hasta el 31 de diciembre de 2006, según las variaciones anuales del índice de salarios, nivel general, elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, y ordenar a la demandada que abone el nuevo haber y las retroactividades que surjan de la liquidación, en el plazo previsto por el art. 2 de la ley 26.153, estas últimas con más los intereses a la tasa pasiva según el precedente de Fallos: 327:3721 ("Spitale"), autorizándose la deducción de las sumas que pudieran haberse abonado en cumplimiento de las disposiciones del decreto 764/06. Notifíquese y devuélvase - RICARDO LUIS LORENZETTI - ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO - CARLOS S. FAYT - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - JUAN CARLOS MAQUEDA - E. RAUL ZAFFARONI.

---

## Anexo

El art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional reconoce jerarquía constitucional a determinados Tratados Internacionales de Derechos Humanos. La Convención Americana consagra a la Comisión Interamericana y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos como órganos supranacionales. Si bien los pronunciamientos de tales órganos tienen efecto vinculante cuando el Estado Argentino es demandado, no es menos cierto que aquellos pronunciamientos recaídos en demandas contra otros Estados parte constituyen pautas de interpretación para los poderes constituidos de la República Argentina.

**Convención Americana sobre Derechos Humanos - Corte Interamericana de Derechos Humanos - Movilidad de las prestaciones previsionales - Pensión - Derecho adquirido**

*Corte Interamericana de Derechos Humanos- 28/02/2003 - Cinco Pensionistas c/ Perú (www.corteidh.or.cr)*

### **Antecedentes:**

Cinco pensionistas peruanos impugnaron el acto administrativo por el que se había variado el mecanismo de movilidad de sus haberes. Los afectados promovieron acción judicial obteniendo una decisión favorable a su pretensión, la que fue incumplida por el Estado peruano. Frente a ello, acudieron a la protección del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Elevado el caso a la Corte Interamericana, ésta falló declarando que la conducta del Perú había resultado violatoria de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Consideró que los hechos ocurridos causaron sufrimientos a los pensionistas, debido a que se les disminuyó la calidad de vida al reducirseles sustancialmente las pensiones, de manera arbitraria, y a que se incumplieron las sentencias judiciales emitidas a su favor. El tribunal estimó que el Estado debía pagar a cada uno de ellos, en concepto de reparación del daño inmaterial y en el plazo de un año, la cantidad de U\$3000 (Tres mil dólares).

### **Algunas cuestiones planteadas**

- a) **Si el derecho a la pensión es un derecho adquirido o no** (Considerando 103).
- b) **Parámetros que deben tenerse en cuenta para cuantificar el derecho a la pensión, y si se pueden poner límites a éste** (Considerando 116).



### **Estándar aplicado por la Corte Interamericana:**

Los Estados Partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos no pueden variar el mecanismo de nivelación del monto de las pensiones, ocasionando su reducción, a menos que ello se instrumente por vía legal y existan razones de utilidad pública o interés social que lo sustenten, y en tanto no contradigan el propósito y la razón de los derechos, ni afecten el derecho

de propiedad debiendo toda restricción realizarse conforme los parámetros del art. 21 de la Convención Americana, pues el otorgamiento de una pensión nivelada es un derecho adquirido cuya vulneración atenta contra dicha garantía-, máxime si existe una condena judicial firme e incumplida, dictada en contra del Estado por sus propios tribunales internos.

## **Texto del Fallo**

Febrero 28 de 2003 (61).

### **En el caso “Cinco Pensionistas”,**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte”, “la Corte Interamericana” o “el Tribunal”), integrada por los siguientes jueces:

Antônio A. Cançado Trindade, Presidente; Sergio García Ramírez, Vicepresidente; Hernán Salgado Pesantes, juez; Oliver Jackman, juez; Alirio Abreu Burelli, juez; Carlos Vicente de Roux Rengifo, juez y Javier de Belaunde López de Romaña, juez ad-hoc;

*omissis...*

Introducción de la causa

1. El 4 de diciembre de 2001 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la Comisión Interamericana”) sometió ante la Corte una demanda contra el Estado del Perú (en adelante “el Estado” o “el Perú”), la cual se originó en la denuncia N° 12.034, recibida en la Secretaría de la Comisión el 1 de febrero de 1998.

2. La Comisión presentó la demanda con base en el artículo 51 de la Convención Americana, con el fin de que la Corte decidiera si el Estado violó los artículos 21 (Derecho a la Propiedad Privada), 25 (Protección Judicial) y 26 (Desarrollo Progresivo) de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos) y 2 (Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno) de dicho tratado, debido a la modificación en el régimen de pensiones que Carlos Torres Benvenuto, Javier Mujica Ruiz-Huidobro, Guillermo Alvarez Hernández, Reymert Bartra Vásquez y Maximiliano Gamarra Ferreyra (en adelante “las presuntas víctimas”, “los cinco pensionistas” o “los pensionistas”) venían disfrutando conforme a la legislación peruana hasta 1992, y por el incumplimiento de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Constitucional del Perú “que ordenaron a órganos del Estado peruano pagar a los pensionistas una pensión por un monto calculado de la manera establecida en la legislación vigente para el momento en que éstos comenzaron a disfrutar de un determinado régimen pensionario”.

3. Asimismo, la Comisión solicitó a la Corte que ordenara al Estado que otorgara una compensación por el daño moral causado a las presuntas víctimas, y que cumpliera con lo dispuesto en las sentencias de la Corte Suprema de Justicia del Perú el 2 de mayo, 28 de junio, 1 y

---

(61) El texto completo puede consultarse en [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)

19 de septiembre, y 10 de octubre, todas de 1994, y las emitidas por el Tribunal Constitucional del Perú el 9 de julio de 1998, 3 de agosto y 21 de diciembre, ambas de 2000, de manera que las presuntas víctimas y sus familiares recibieran las diferencias que se les dejaron de pagar en el monto de sus pensiones desde noviembre de 1992 y los respectivos intereses, así como que se les continuara pagando un monto nivelado de sus pensiones. Además, la Comisión solicitó a la Corte que ordenara al Estado que derogara y cesara, de manera retroactiva, los efectos del artículo 5° del decreto-ley 25.792 de 23 de octubre de 1992. Finalmente, la Comisión solicitó a la Corte que ordenara al Estado que investigara los hechos, estableciera las responsabilidades por la violación a los derechos humanos cometida en el presente caso, y condenara al Estado a pagar las costas y gastos generados en la tramitación del caso en la jurisdicción interna y ante el Sistema Interamericano.

## II. Competencia

4. El Perú es Estado parte en la Convención Americana desde el 28 de julio de 1978 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte el 21 de enero de 1981. Por lo tanto, la Corte es competente para conocer del presente caso, en los términos de los artículos 62 y 63.1 de la Convención.

*omissis...*

## VI. Hechos probados

87. Efectuado el examen de los documentos, de las declaraciones de los testigos, de los dictámenes de los peritos, y de las manifestaciones de la Comisión, de los representantes de las presuntas víctimas y sus familiares y del Estado, en el curso del presente proceso, esta Corte considera probados los siguientes hechos:

### 88. Hechos generales

88. a) El 26 de febrero de 1974 se emitió el decreto-ley 20.530 titulado “Régimen de Pensiones y Compensaciones por Servicios Civiles Prestados al Estado no comprendidos en el decreto-ley 19.990”.

88. b) Las presuntas víctimas trabajaron en la SBS y cesaron después de haber prestado más de 20 años de servicios en la Administración Pública. Los cinco pensionistas empezaron a trabajar en la Administración Pública entre 1940 y 1964, y cesaron de trabajar en la SBS entre 1975 y 1990.

88. c) Según lo establece la ley orgánica de la SBS emitida en 1981, dicha entidad “es una Institución Pública con personería jurídica de derecho público, con autonomía funcional, administrativa y económica”. El personal de la SBS se encontraba dentro de un régimen laboral de la actividad pública, hasta que en esta ley orgánica de 1981 se dispuso que su personal “se enc(ontaría) comprendido en el régimen laboral correspondiente a la actividad privada, salvo el caso de los trabajadores comprendidos en el régimen de la ley 11.377 y en el de pensiones establecido por el decreto-ley 20.530, los que, a su elección, pod(ían) continuar en dicho régimen”.

88. d) Las presuntas víctimas eligieron continuar con el régimen del decreto-ley 20.530. Conforme al referido decreto-ley y sus normas conexas y complementarias, el Estado reconoció a las presuntas víctimas el derecho a una pensión de cesantía nivelable, progresivamente, de conformidad con la remuneración “de los servidores públicos en actividad de las espec-

tivas categorías”, que ocuparan el mismo puesto o función análoga al que desempeñaban los pensionistas al momento en que cesaron de trabajar para la SBS.

88. e) Las nivelaciones de las pensiones de las presuntas víctimas se efectuaron de manera sucesiva y periódica, “cada vez que se producía un incremento por escala en las remuneraciones de los trabajadores y funcionarios activos de la Superintendencia de Banca y Seguros”, desde el momento del cese de cada uno de los cinco pensionistas hasta que en abril de 1992 la SBS suspendió el pago de la pensión de Reymert Bartra Vásquez y, en septiembre de ese mismo año, redujo el monto de la pensión de Carlos Torres Benvenuto, Javier Mujica Ruiz-Huidobro, Guillermo Alvarez Hernández y Maximiliano Gamarra Ferreyra, en aproximadamente un 78%, sin previo aviso ni explicación alguna.

88. f) El 14 de octubre de 1992 se promulgó el decreto-ley 25.792, el cual “Autoriza a la Superintendencia de Banca y Seguros -SBS- a establecer un Programa de Incentivos para la renuncia voluntaria de sus trabajadores” y, de conformidad con el artículo 5°, se “(t)ransfi(er)ó al Pliego Presupuestal del Ministerio de Economía y Finanzas la recaudación de las aportaciones y la atención de las pensiones, remuneraciones o similares que correspondería pagar a la Superintendencia de Banca y Seguros a sus pensionistas, jubilados y cesantes comprendidos en el régimen del decreto-ley 20.530”. Asimismo, se estipuló que “(d)ichas pensiones, remuneraciones o similares tendr(ían) como referencia, inclusive para su homologación, las que dicho Ministerio paga a sus trabajadores y funcionarios, conforme al decreto legislativo 276” y se agregó que “(e)n ningún caso se homologarán o referirán a las remuneraciones que pague la Superintendencia de Banca y Seguros al personal sujeto a la actividad privada”.

88. g) A partir de noviembre de 1992 y mientras se encontró vigente el decreto-ley 25.792, el MEF continuó pagando a las presuntas víctimas una pensión calculada en los términos de dicha norma.

88. h) Cada una de las presuntas víctimas interpuso una acción de amparo contra la SBS y durante 1994 todas fueron declaradas fundadas por la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia del Perú mediante sentencias definitivas. Las sentencias fueron publicadas en el Diario Oficial El Peruano. En la vía de ejecución de sentencia los correspondientes Juzgados Especializados en lo Civil de Lima emitieron resoluciones a través de las cuales ordenaron a la SBS y al MEF que cumplieran con lo dispuesto en las sentencias definitivas que declararon fundadas las acciones de amparo interpuestas por las presuntas víctimas.

88. i) La SBS solamente cumplió con reintegrar a las presuntas víctimas las diferencias entre la pensión recibida y la que venían devengando de forma nivelada, en lo correspondiente a los meses de abril a octubre de 1992 -en el caso de Reymert Bartra Vásquez- y en lo correspondiente a los meses de septiembre y octubre de 1992 -en el caso de las otras cuatro presuntas víctimas-.

88. j) Algunas de las presuntas víctimas presentaron denuncias penales contra quienes consideraban responsables del incumplimiento de las sentencias.

88. k) En 1995 la SBS emitió cinco resoluciones con el propósito de que se cumpliera con lo dispuesto en las sentencias definitivas que resolvieron las referidas acciones de amparo. En estas resoluciones, la SBS ordenó que se nivelara la pensión de las presuntas víctimas con base en las remuneraciones que percibían los servidores activos de la SBS de la misma categoría o equivalente en la oportunidad en que se dieron los reajustes de salarios, así como que se efectuaran los reintegros correspondientes, de conformidad con los cálculos dispuestos en dichas

resoluciones. Asimismo, en el artículo 2° de estas resoluciones se dispuso que las mismas debían transmitirse al MEF “para los fines pertinentes”. Tales resoluciones no fueron cumplidas.

88. l) Tres de las presuntas víctimas interpusieron acciones de cumplimiento contra el Superintendente de Banca y Seguros. Al pronunciarse sobre tales acciones en los años 1998 y 2000, el Tribunal Constitucional del Perú resolvió que la SBS debía cumplir con lo dispuesto en sus resoluciones administrativas de 1995. Las indicadas sentencias del Tribunal Constitucional fueron publicadas en el Diario Oficial El Peruano.

88. m) El 21 de enero de 2002 el Congreso de la República del Perú emitió la ley 27.650, mediante la cual derogó el artículo 5° del decreto-ley 25.792 y la segunda disposición transitoria del decreto legislativo 680. La referida ley fue publicada en el Diario Oficial El Peruano el 23 de enero de 2002

88.n) El 12 de marzo de 2002 la SBS emitió cinco resoluciones en la cuales, “inter alia”, resolvió dar cumplimiento a las resoluciones de la SBS expedidas en 1995, “deduciéndose de la suma a pagar a [los cinco pensionistas] las cantidades que el Ministerio de Economía y Finanzas le(s hubiera) abonado, en aplicación del art. 5° del decreto-ley 25.792, entre el 01 de noviembre de 1992 y el 23 de enero de 2002”. En el artículo tercero de estas resoluciones de 2002, la SBS “(dejó) a salvo el derecho (...) a deducir, de acuerdo al fallo que emita la Corte Interamericana de Derechos Humanos (...), el importe que pudiese resultar en exceso al darse cumplimiento a (las resoluciones de 1995), caso en el cual se tendrá en cuenta lo previsto, expresamente, en el art. 53 del decreto-ley 20.530, que autoriza a gravar el monto de las pensiones para pagar a deudos”.

88. o) El 18 de marzo de 2002 la SBS pagó a los cinco pensionistas las cantidades determinadas en las mencionadas resoluciones, correspondientes a los reintegros de los montos de las pensiones nivelables dejados de percibir desde noviembre de 1992 hasta febrero de 2002, lo cual no incluía el pago de intereses. En marzo de 2002 las pensiones niveladas fueron restablecidas y, a partir de abril de 2002, Carlos Torres Benvenuto, Javier Mujica Ruiz-Huidobro, Guillermo Alvarez Hernández, Reymert Bartra Vásquez y la viuda de Maximiliano Gamarra Ferreyra han recibido periódicamente el pago nivelado de sus pensiones.

88. p) Las presuntas víctimas y sus familiares sufrieron daños materiales e inmateriales por la deducción de sus pensiones y por la falta de cumplimiento de sentencias a su favor; la calidad de vida de las presuntas víctimas se vio disminuida.

88. q) Los cinco pensionistas realizaron gastos en los procesos a nivel interno y a nivel internacional ante la Comisión y la Corte. Asimismo, los representantes de las presuntas víctimas y sus familiares, Cejil y Cedal, sufragaron diversos gastos en la jurisdicción interamericana.

*omissis...*

## VII. Violación del artículo 21 (derecho a la propiedad privada)

*omissis...*

### Consideraciones de la Corte

*omissis...*

95. Para dirimir la controversia entre las partes la Corte analizará principalmente dos puntos, a saber: a) si el derecho a la pensión puede considerarse un derecho adquirido y qué significa esto; y b) qué parámetros deben tenerse en cuenta para cuantificar el derecho a la pensión, y si se pueden poner límites a éste.

96. a) Primer Punto. En lo que se refiere a si el derecho a la pensión es un derecho adquirido o no, esta controversia ya fue resuelta por la Constitución Política del Perú y por el Tribunal Constitucional peruano.

*omissis...*

103. A la luz de lo señalado en la Constitución Política del Perú, de lo dispuesto por el Tribunal Constitucional peruano, de conformidad con el artículo 29.b) de la Convención -el cual prohíbe una interpretación restrictiva de los derechos-, y mediante una interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, esta Corte considera que, desde el momento en que Carlos Torres Benvenuto, Javier Mujica Ruiz-Huidobro, Guillermo Alvarez Hernández, Maximiliano Gamarra Ferreyra y Reymert Bartra Vásquez pagaron sus contribuciones al fondo de pensiones regido por el decreto-ley 20.530, dejaron de prestar servicios a la SBS y se acogieron al régimen de jubilaciones previsto en dicho decreto-ley, adquirieron el derecho a que sus pensiones se rigieran en los términos y condiciones previstas en el mencionado decreto-ley y sus normas conexas. En otras palabras, los pensionistas adquirieron un derecho de propiedad sobre los efectos patrimoniales del derecho a la pensión, de conformidad con el decreto-ley 20.530 y en los términos del artículo 21 de la Convención Americana.

104. b) Segundo Punto. Conforme a lo señalado anteriormente, ha quedado establecido que las presuntas víctimas tienen un derecho adquirido al pago de una pensión y, más precisamente, a una pensión cuyo valor se nivele con la remuneración percibida por las personas que estén desempeñando las mismas o similares labores a aquellas que ejercía el beneficiario de la pensión en el momento de retirarse del cargo. Entonces, la controversia se plantea en relación con otro punto. Las personas que desempeñan iguales o similares labores a las que ejercían los cinco pensionistas pueden estar sometidas a dos regímenes distintos, el de actividad pública y el de actividad privada, y sus remuneraciones varían, según que estén sujetos a uno u otro, siendo notoriamente más elevada la del segundo régimen que la del primero. En consecuencia, la disposición de acuerdo con la cual los cinco pensionistas percibirán una pensión equivalente al del personal en actividad, entraña una ambigüedad que es preciso aclarar para definir cuáles son el contenido y los alcances del derecho adquirido a la pensión.

*omissis...*

116. Si bien el derecho a la pensión nivelada es un derecho adquirido, de conformidad con el artículo 21 de la Convención, los Estados pueden poner limitaciones al goce del derecho de propiedad por razones de utilidad pública o interés social. En el caso de los efectos patrimoniales de las pensiones (monto de las pensiones), los Estados pueden reducirlos únicamente por la vía legal adecuada y por los motivos ya indicados. Por su parte, el artículo 5° del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante "Protocolo de San Salvador") sólo permite a los Estados establecer limitaciones y restricciones al goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, "mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos". En toda y cualquier circunstancia, si la restricción o limitación afecta el derecho a la propiedad, ésta debe realizarse, además, de conformidad con los parámetros establecidos en el artículo 21 de la Convención Americana.

117. Más aún, en vez de actuar arbitrariamente, si el Estado quería dar otra interpretación al decreto-ley 20.530 y sus normas conexas, aplicables a los cinco pensionistas, debió:

a) realizar un procedimiento administrativo con pleno respeto a las garantías adecuadas, y b) respetar, en todo caso, por sobre las decisiones de la administración, las determinaciones que adoptaron los tribunales de justicia.

118. En el presente caso, no se cumplió ninguna de las dos condiciones antes enunciadas. La administración cambió, sin agotar un procedimiento adecuado, los términos de su interpretación de las normas que regulaban la pensión de las cinco presuntas víctimas y, posteriormente, desconoció las decisiones judiciales a las que se ha hecho referencia.

*omissis...*

#### Consideraciones de la Corte

173. De acuerdo con lo expuesto en los capítulos anteriores, la Corte ha encontrado que con ocasión de los hechos de este caso se violaron los artículos 21 y 25 de la Convención Americana, todo ello en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio de Carlos Torres Benvenuto, Javier Mujica Ruiz-Huidobro, Guillermo Alvarez Hernández, Maximiliano Gamarra Ferreyra, y Reymert Bartra Vásquez. Este Tribunal en su jurisprudencia constante ha establecido que es un principio de Derecho Internacional que toda violación de una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente. A tales efectos, la Corte se ha basado en el artículo 63.1 de la Convención Americana, según el cual, (c)uando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

174. Tal como ha indicado la Corte, el artículo 63.1 de la Convención Americana contiene una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados. De acuerdo con ello, al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge de inmediato la responsabilidad de éste por la violación de la norma internacional de que se trata, con el consecuente deber de reparación y de hacer cesar las consecuencias de la mencionada violación.

175. La Corte observa que, con posterioridad a la presentación de la demanda, el Estado peruano ha tomado una serie de medidas tendientes a dar cumplimiento a las pretensiones de la Comisión y de los representantes de las víctimas y sus familiares, a saber:

a) el restablecimiento del goce al derecho a una pensión nivelada con el salario del funcionario activo de la SBS que desempeñe el mismo puesto o similar al desempeñado por cada uno de los pensionistas al momento del retiro;

b) el cumplimiento de las sentencias dictadas por la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia y por el Tribunal Constitucional, mediante el pago de la parte de las mesadas pensionales que se dejó de pagar a las víctimas desde noviembre de 1992 a febrero de 2002; y

c) la derogación del artículo 5° del decreto-ley 25.792.

176. La Corte valora esta actitud del Estado peruano antes mencionada, por constituir un aporte positivo para la solución de la presente controversia.

177. En cuanto a la pretensión de que se derogara e hiciera cesar “de manera retroactiva” los efectos del artículo 5° del decreto-ley 25.792, la Corte considera que esta pretensión ya no

forma parte de la controversia en el presente caso, puesto que dicho decreto ya fue derogado y, además, se reintegraron los montos de las pensiones dejados de percibir por las víctimas, en los términos que las venían percibiendo con anterioridad a que se realizaran las reducciones arbitrarias.

178. En relación con las consecuencias patrimoniales que pudiera tener la violación al derecho a la propiedad privada, este Tribunal considera que las mismas deberán establecerse, en los términos de la legislación interna, por los órganos nacionales competentes.

179. La pretensión de que se lleve a cabo una investigación de manera imparcial y efectiva del prolongado incumplimiento de las sentencias judiciales es procedente, por lo que la Corte ordena que el Estado realice las investigaciones correspondientes y aplique las sanciones pertinentes a los responsables del desacato de las sentencias judiciales.

180. En lo que respecta a las demás pretensiones, la Corte estima que la presente sentencia constituye per se una forma de reparación para los cinco pensionistas. Sin embargo, el Tribunal considera que los hechos ocurridos en el presente caso causaron sufrimientos a los pensionistas, debido a que se les disminuyó la calidad de vida al reducirseles sustancialmente las pensiones, de manera arbitraria, y a que se incumplieron las sentencias judiciales emitidas a su favor. Por estas razones, la Corte estima que el daño inmaterial ocasionado debe además ser reparado, por vía sustitutiva, mediante una indemnización compensatoria, conforme a la equidad. En consecuencia, la Corte estima que el Estado debe pagar a cada uno de los cinco pensionistas, por concepto de reparación del daño inmaterial y en el plazo de un año, la cantidad de US\$3000,00 (tres mil dólares de los Estados Unidos de América). La cantidad correspondiente a Maximiliano Gamarra Ferreyra deberá ser pagada a su viuda, Sara Elena Castro Remy.

*omissis...*

### XIII. Puntos resolutivos

187. Por tanto, la Corte, por unanimidad:

1. Declara que el Estado violó el derecho a la propiedad privada consagrado en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de Carlos Torres Benvenuto, Javier Mujica Ruiz-Huidobro, Guillermo Alvarez Hernández, Maximiliano Gamarra Ferreyra, y Reymert Bartra Vásquez, de conformidad con lo expuesto en los párrafos 93 a 121 de la presente sentencia.

2. Declara que el Estado violó el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de Carlos Torres Benvenuto, Javier Mujica Ruiz-Huidobro, Guillermo Alvarez Hernández, Maximiliano Gamarra Ferreyra, y Reymert Bartra Vásquez, de conformidad con lo expuesto en los párrafos 125 a 141 de la presente sentencia.

3. Declara que el Estado incumplió las obligaciones generales de los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en conexión con las violaciones de los derechos sustantivos señaladas en los puntos resolutivos anteriores, de conformidad con lo expuesto en los párrafos 161 a 168 de la presente Sentencia.

4. Declara que la presente Sentencia constituye per se una forma de reparación para las víctimas, de conformidad con lo expuesto en el párrafo 180 de la presente Sentencia.

5. Decide que las consecuencias patrimoniales que pudiera tener la violación al derecho a la propiedad privada, deberán establecerse, en los términos de la legislación interna, por los órganos nacionales competentes.

6. Decide que el Estado debe realizar las investigaciones correspondientes y aplicar las sanciones pertinentes a los responsables del desacato de las sentencias judiciales emitidas por los tribunales peruanos en el desarrollo de las acciones de garantía interpuestas por las víctimas.

7. Decide, por equidad, que el Estado debe pagar, a las cuatro víctimas y a la viuda de Maximiliano Gamarra Ferreyra, de conformidad con lo indicado en el párrafo 180 de la presente Sentencia, la cantidad de US\$3000,00 (tres mil dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de daño inmaterial. El Estado deberá proceder a cumplir con lo establecido en el presente punto resolutivo en un plazo máximo de un año contado a partir de la notificación de la presente Sentencia.

8. Decide que el Estado deberá pagar la cantidad total de US\$13.000,00 (trece mil dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de gastos y la cantidad total de US\$3500,00 (tres mil quinientos dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de costas, de conformidad con lo expuesto en el párrafo 182 de la presente Sentencia.

9. Declara que los pagos de la indemnización por concepto de daño inmaterial y el de las costas y gastos establecidos en la presente Sentencia, no podrán ser objeto de impuesto o tasa actualmente existente o que pueda decretarse en el futuro.

10. Declara que el Estado deberá cumplir la presente Sentencia dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de ésta.

11. Declara que, en caso de que el Estado incurriese en mora, deberá pagar un interés sobre la cantidad adeudada que corresponderá al interés bancario moratorio en el Perú.

12. Decide que supervisará el cumplimiento de esta Sentencia y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal aplicación a lo dispuesto en ella. Dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de esta Sentencia, el Estado deberá rendir a la Corte un informe sobre las medidas tomadas para darle cumplimiento a esta Sentencia, de conformidad con lo expuesto en el párrafo 186 de la misma.

El juez Cañado Trindade hizo conocer a la Corte su Voto Concurrente, el juez García Ramírez también hizo conocer a la Corte su Voto Concurrente Razonado, y el juez de Roux Rengifo hizo conocer a la Corte su Voto Razonado, todos los cuales acompañan esta Sentencia.

---

A continuación se transcribe un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que da cuenta de la presentación de diversas peticiones en la materia en el período 1995/1999.

La declaración de admisibilidad es de fecha 2001, razón por la cual la información que brinda respecto al estado de las causas no está actualizada a la fecha.

Sin perjuicio de ello se indica con asterisco y nota al pie aquellos casos en los cuales la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dictado sentencia.

**Comisión Interamericana de Derechos Humanos****Argentina 11.670 - Admisible****Informe N° 03/01 (62)****Caso 11.670****Amílcar Menéndez, Juan Manuel Caride y Otros (Sistema Previsional)****Argentina**

19 de enero de 2001

## I. RESUMEN

1. Entre el 27 de diciembre de 1995 y el 30 de septiembre de 1999, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la CIDH”) recibió peticiones de varias personas naturales -en su propio nombre o en el de un tercero, por sí mismas o a través de su representante legal-, y de varias organizaciones no gubernamentales (individual o colectivamente en adelante “los peticionarios”) a favor de 47 presuntas víctimas. Las peticiones denuncian la violación de los derechos a las garantías judiciales (artículo 8), a la propiedad (artículo 21), a la igualdad ante la ley (artículo 24) y a los recursos efectivos (artículo 25(2)(c)) y, de los deberes de los Estados de respetar los derechos (artículo 1(1)) y de adoptar medidas para hacerlos efectivos (artículo 2), establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención”, o “la Convención Americana”). También alegan la violación de los derechos a la salud y al bienestar (artículo XI) y a la seguridad social en relación con el deber de trabajar y aportar a la seguridad social (artículos XVI, XXXV y XXXVII) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante la Declaración) por parte de la República Argentina (en adelante el “Estado”, el “Estado argentino” o “Argentina”).

2. La CIDH acumuló en el presente caso las peticiones recibidas, con fundamento en que los hechos son similares y sus materias son substancialmente las mismas de acuerdo a lo establecido en el artículo 40(2) del Reglamento de la Comisión. Los nombres de los peticionarios[1] y de las presuntas víctimas,[2] así como las fechas en las cuales se recibieron las peticiones, son los siguientes:

N°	Presunta víctima	Peticionario(s)	Presenta petición
1.	Abiuso, Martha Beatriz	<i>Idem</i>	09/01/1998
2.	Acevedo, Daniel	<i>Idem</i>	09/01/1998
3.	Agro, Eduardo	Agro, Eduardo; CEJIL; CELS; Sergio Bobrovsky; Horacio González y Pablo Knopoff	08/08/1997
4.	Agrofoglio, José Heribe	Agrofoglio, José Heribe y Graciela Barrera	17/04/1997
5.	Alfaro, Mario Jorge	Alfaro, Mario Jorge y Graciela Barrera	08/08/1997
6.	Alvarez, Ernesto	Alvarez, Ernesto y Graciela Barrera	08/08/1997
7.	Amada, Alfredo Raúl	<i>Idem</i>	13/03/1997

(62) El texto completo puede consultarse en [www.cidh.oas.org](http://www.cidh.oas.org)

Nº	Presunta víctima	Peticionario(s)	Presenta petición
8.	Ambrosetti, Pedro S.	<i>Idem</i>	17/04/1997
9.	Amodeo, Enrique Domingo	Amodeo, Enrique Domingo y Graciela Barrera	08/08/1997
10.	Angotti, Oscar	<i>Idem</i>	09/01/1998
11.	Balciunas, Roberto	<i>Idem</i>	11/07/1996
12.	Bernardez, Carmen	<i>Idem</i>	17/04/1997
13.	Calvo, Wilson Jorge	<i>Idem</i>	22/08/1996
14.	Carballo, Héctor	<i>Idem</i>	09/01/1998
15.	Caride, Juan Manuel, viuda de	Caride, Juan Manuel, viuda de; CEJIL; CELS; Sergio Bobrovsky; Horacio González y Pablo Knopoff	27/12/1995
16.	Carmona, Antonio, Angélica Cuevas de Carmona, Lidia Angélica Carmona, heredera de	Lidia Angélica Carmona, heredera de; CEJIL; CELS; Sergio Bobrovsky; Horacio González y Pablo Knopoff	30/09/1999
17.	Castañeda, Héctor Alfredo	<i>Idem</i>	09/01/1998
18.	Chañaha, Angel Amadeo	Chañaha, Angel Amadeo; CEJIL; CELS; Sergio Bobrovsky; Horacio González y Pablo Knopoff.	14/10/1997
19.	Dabrowski, Ladislao	<i>Idem</i>	19/05/1997
20.	Daruich, Ramadan	<i>Idem</i>	11/04/1997
21.	De Carli, De Onoratelli	<i>Idem</i>	09/01/1998
22.	Falvo, Juan Carlos	Falvo, Juan Carlos y Graciela Barrera	08/08/1997
23.	Grabowski, Rosa Helena	<i>Idem</i>	09/01/1998
24.	Gagni, Valeria	<i>Idem</i>	01/08/1997
25.	Linero, Ana María	<i>Idem</i>	09/01/1998
26.	Ludueña, Ramona Angelita	<i>Idem</i>	25/11/1997
27.	Menéndez, Amílcar, viuda de	Menéndez, Amilcar, viuda de; CEJIL; CELS; Sergio Bobrovsky; Horacio González, y Pablo Knopoff	27/12/1995
28.	Moreno de Bosque, María	<i>Idem</i>	25/11/1996
29.	Nieto, Roberto	<i>Idem</i>	09/01/1998
30.	Olivero, Omar Bautista	<i>Idem</i>	02/10/1996
31.	Orsi, Vittorio	Orsi, Vittorio y Baker & Hostetler	06/05/1996
32.	Otero, Angela	Otero, Angela y Graciela Barrera	08/08/1997
33.	Pafundi, Amancio Modesto, viuda de	Pafundi, Amancio Modesto, viuda de; CEJIL; CELS; Sergio Bobrovsky; Horacio González y Pablo Knopoff.	--/03/95
34.	Pandis, Juan	<i>Idem</i>	29/10/1996

Nº	Presunta víctima	Peticionario(s)	Presenta petición
35.	Piscitelli, Pascual	<i>Idem</i>	27/05/1997
36.	Poggi, Fulvio Enzo	<i>Idem</i>	09/01/1998
37.	Ramovecchi, Manuel José	<i>Idem</i>	09/01/1998
38.	Rodríguez Arias, Eduardo A.	<i>Idem</i>	25/11/1996
39.	Rodríguez, Galileo Eduardo	Rodríguez, Galileo Eduardo y Rodríguez, Joaquín Eduardo	14/10/1997
40.	Rodríguez, Juan Manuel	<i>Idem</i>	12/11/1996
41.	Scarpa, Beatriz Alicia	<i>Idem</i>	09/01/1998
42.	Solari, María Elena	<i>Idem</i>	09/01/1998
43.	Tudor, Enrique José	Tudor, Enrique José; CEJIL; CELS; Sergio Bobrovsky, Horacio González y Pablo Knopoff	30/11/1999
44.	Villares, Carlos Cecilio	<i>Idem</i>	14/08/1997
45.	Villarino, Abel	<i>Idem</i>	25/11/1996
46.	Volant, Marina	<i>Idem</i>	29/03/1997
47.	Vouillat, María Beatriz	<i>Idem</i>	09/01/1998

3. Todos los peticionarios han reclamado ante la Administración Nacional de la Seguridad Social de la República Argentina (en adelante ANSES), con el objeto de reajustar los montos que percibían por concepto de jubilaciones o pensiones o la fijación de las mismas (haberes previsionales). Los peticionarios alegan que las violaciones fundamentales son las referentes a los artículos 8 y 25 de la Convención por el retraso en dictar sentencias definitivas para la determinación de los derechos de las presuntas víctimas: los reajustes o fijación de haberes previsionales; la postergación de la ejecución de las sentencias; y la ejecución inadecuada de las mismas de tal manera que confisca sus bienes y les obliga a agotar otros recursos para obtener las diferencias que no han sido pagadas. También alegan la violación del derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial efectiva en virtud de que los artículos 5, 7, 16, 22 y 23 de la Ley 24.463 relativa a la Solidaridad Previsional, permiten postergar la ejecución de las sentencias judiciales favorables con fundamento en la falta de recursos presupuestarios, con lo que ha incumplido el deber de adoptar medidas para hacer efectivos los mencionados derechos. Señalan que los hechos mencionados conllevan la violación de otros derechos tales como el derecho de propiedad, a la igualdad, a la salud, el bienestar y a la seguridad social, y a la vida.

4. El Estado alegó que el caso es inadmisibles por cuanto los argumentos de los peticionarios no configuran violaciones a la Convención. El Estado no niega que haya un retraso en las causas judiciales ni en la ejecución de las sentencias; sin embargo, considera que es justificado debido, inter alia, al colapso del sistema previsional por un exceso en la litigiosidad y la escasez de recursos. El Estado sólo responde hasta el límite de la disponibilidad del patrimonio común de los jubilados y no es garante del mismo, pues sólo asiste al régimen con fondos suficientes para satisfacer los haberes normales y habituales señalados por la Ley. Agrega que no se pueden pretender derechos adquiridos contra leyes de orden público y que la integridad

de las jubilaciones no ha sido afectada, pues las prestaciones tienen adecuación con sus antecedentes y las movilidades aplicadas conforme a la Ley no tienen origen constitucional. Con relación a la compatibilidad de las normas de la Ley 24.463 con la Convención, el Estado alegó que la limitación temporal dispuesta se origina en el imperio de la necesidad y la conveniencia pública.

5. El Estado no discute la situación de estrechez que atraviesan los jubilados en la franja mínima de ingresos previsionales, ergo tienen protección adicional derivada de la asistencia social y dentro de los límites establecidos objetivamente por el crecimiento de la economía, el Estado ha promovido las medidas para lograr la efectividad de los derechos humanos a tenor del artículo 26 de la Convención. Las denuncias constituyen actos aislados y no una situación general de la Argentina. Con relación al cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, el Estado tomó diferentes posiciones en cada una de las peticiones, sea alegando la falta de agotamiento de los recursos internos, señalando solamente las fechas en que se habían agotado los recursos, que había cancelado los haberes previsionales y en otros casos guardó silencio.

*omissis...*

## II. TRAMITE ANTE LA COMISION

*omissis...*

### II. POSICIONES DE LAS PARTES

#### A. Los hechos

14. Los peticionarios son jubilados, que han reclamado el reajuste de sus haberes previsionales ante el ANSES, el cual es un ente descentralizado del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social del Poder Ejecutivo Nacional (anteriormente la Caja Nacional de Previsión Social). A partir del año 1992, el ANSES comenzó a expresar su disconformidad con las sentencias relativas al régimen de movilidad o los intereses de los reajustes previsionales por vía del recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante la "CSJN"). A partir de la vigencia de la Ley 24.463, del 30 de marzo de 1995, entró a regir un nuevo sistema y se otorgó un plazo de gracia excepcional al ente administrador para organizar la transición de un régimen a otro, al término del cual, estaba sometido a los plazos procesales del juicio sumario. Los Juzgados Federales de Primera Instancia de la Seguridad Social creados por la Ley 24.463 sólo comenzaron a funcionar a partir de febrero de 1997.

15. Durante el trámite del presente caso, las partes han brindado a la Comisión información sobre las fechas en que se iniciaron las causas, las decisiones que se han dictado, si han sido ejecutadas y si existe algún reclamo y decisión sobre dicha ejecución. A continuación, la Comisión expondrá las posiciones, tanto de los peticionarios como la brindada por el Estado, en la medida en que es coincidente y no contradictoria.

16. Las presuntas víctimas que se señalan a continuación en la Tabla 2, infra, alegaron que habían iniciado su reclamo administrativo ante el ANSES, y ante el silencio de la administración o, una vez obtenida una decisión con la cual no estuvieron de acuerdo, presentaron el recurso judicial correspondiente en los que se reclaman los reajustes o fijación de haberes previsionales. Dichos recursos no han obtenido una sentencia de carácter definitivo. En algunos casos, una vez que obtuvieron sentencia favorable de la Cámara de Seguridad Social (en adelante CSS), el ANSES interpuso el recurso extraordinario ante la CSJN, la cual no ha dictado decisión definitiva.

## Casos sin sentencia definitiva

Nº	Presunta víctima	Fecha del reclamo administrativo ANSES	Fecha de demanda judicial CSS	Fecha de la Sentencia definitiva o notificación	Recurso ante la CSJN	Retraso procesal sin sentencia definitiva
1.	Agrofoglio, José Heribe (63)	N/informa	01/09/1997	Pendiente		Más de 3 años
2.	Ambrosetti, Pedro S. (64)	N/informa	1995	Pendiente		Más de 5 años
3.	Amodeo, Enrique Domingo (65)	N/informa	04/09/1998	Pendiente		Más de 2 años
4.	Pafundi, Amancio Modesto (66)	29/09/1995	05/11/1997	Pendiente		Más de 5 años

17. Las presuntas víctimas que se señalan a continuación en la Tabla 3 infra, alegaron el retraso injustificado desde el inicio de reclamo administrativo hasta la sentencia judicial definitiva favorable, y que la ejecución de la misma se había pospuesto indefinidamente, según un orden de prelación, hasta que el Estado dispusiera de los recursos suficientes para efectuar los pagos de sus haberes. El Estado señaló que al establecer la prevalencia para el cobro de los beneficios acordados o que se acuerden para el año calendario, determina prioridades en caso de concurrencia de derechos sobre el mismo patrimonio.

**Casos en que se ha dictado sentencia judicial definitiva, pero no se ha ejecutado por encontrarse en un orden de prelación**

Nº	Presunta víctima	Presenta reclamo administrativo	Presenta demanda judicial ante la Corte Suprema	Sentencia definitiva o notificación	ANSES recurso extraordinario ante la CSJN	Retraso en dictar sentencia y en su ejecución por encontrarse en orden de prelación
1. 1	Acevedo, Daniel	N/informa	Si (s/fecha)	23/02/1999	N/Informa	Más de un año en ejecutar
2.	Chañaha, Angel Amadeo	12/07/93 *	18/05/1994	23/09/1994	rechazado por Cámara	Más de 6 años en ejecutar

(63) Ingresó a la C.S.J.N. el 17/10/01 y se dictó sentencia el 10/4/2002.

(64) Ingresó a la C.S.J.N. el 26/10/00 y se dictó sentencia el 19/2/2002.

(65) Ingresó a la C.S.J.N. el 18/2/00 y se dictó sentencia el 14/6/2000.

(66) Ingresó a la C.S.J.N. el 30/3/01 y se dictó sentencia el 12/2/2002.

Nº	Presunta víctima	Presenta reclamo administrativo	Presenta demanda judicial ante la Corte Suprema	Sentencia definitiva o notificación	ANSES recurso extraordinario ante la CSJN	Retraso en dictar sentencia y en su ejecución por encontrarse en orden de prelación
3.	Menéndez, Amílcar	21/11/88 *	04/02/1991	07/05/92	N/informa	Más de 3 años en sentenciar y más de 8 años en ejecutar
4.	Orsi, Vittorio	27/11/92 *	N/informa	25/02/1994	05/03/1999	Más de 6 años en sentenciar y más de 5 años en ejecutar
5.	Otero, Angela	N/informa	N/Informa	25/07/1994	01/03/1999	Más de 4 años en sentenciar y más de 5 años en ejecutar
6.	Piscitelli, Pascual	N/informa	Si (s/fecha)	27/09/1994	08/03/1999	Más de 4 años en sentenciar y más de 5 años en ejecutar
7.	Rodríguez Arias, Eduardo A.	1991	mar-93	27/09/1993	13/10/1998	Más de 7 años en sentenciar y más de 7 años en ejecutar
8.	Solari, María Elena	N/ informa	Si (s/fecha)	28/06/1999	N/Informa	Más de un año en ejecutar

18. Las presuntas víctimas que se señalan a continuación en la Tabla 4, infra alegaron que los tribunales de justicia han dictado sentencias en sus casos y han concluido la actividad jurisdiccional. Sin embargo, alegaron el retraso procesal desde el inicio del trámite hasta la sentencia definitiva.

#### Casos en que se ha dictado sentencia judicial definitiva pero con retraso

Nº	Presunta víctima	Presenta reclamo administrativo	Presenta demanda judicial Cámara S.S.	Sentencia definitiva o notificación	Sentencia recurso extraordinario CSJN	Retraso en dictar sentencia
1.	Caride, Juan Manuel (67)	27/05/88 *	17/09/1990	03/08/1992	28/06/1994	Más de 6 años
2.	Carmona, Antonio y Cuevas de Carmona, A.	18/04/86 *	17/09/1991	21/03/1994	No apeló	Más de 7 años

(67) Ingresó a la C.S.J.N. el 29/11/93 y se dictó sentencia el 28/6/94.

Nº	Presunta víctima	Presenta reclamo administrativo	Presenta demanda judicial Cámara S.S.	Sentencia definitiva o notificación	Sentencia recurso extraordinario CSJN	Retraso en dictar sentencia
3.	Tudor, Enrique José (68)	08/11/90 *	14/09/1992	27/10/1993	23/12/1997	Más de 7 años

19. Las presuntas víctimas que se señalan a continuación en la Tabla 5, infra alegaron que los tribunales de justicia han dictado sentencias en sus casos y han concluido la actividad jurisdiccional (incluye, inter alia, peticionarios de la Tabla 4 ut supra). Además, alegaron que dichas sentencias habían sido ejecutadas por el ANSES de manera inadecuada. En algunos casos, los peticionarios han agotado otros recursos internos para obtener la ejecución de la sentencia de acuerdo a lo previsto en la misma.

### Casos en que la sentencia se ha ejecutado con retraso o se ha ejecutado inadecuadamente

Nº	Presunta víctima	Fecha de sentencia y su ejecución por el ANSES	Otros recursos por ejecución inadecuada de la sentencia	Quejas por ejecución de las sentencias
1.	Balciunas, Roberto	Sentencia de 1993 y ejecutada en agosto de 1999	Reclamo administrativo pendiente la decisión	Retraso más de 6 años en ejecutar No le pagaron la diferencia de más de dos años
2.	Caride, Juan Manuel	Sentencia del 28/06/94 y ejecutada en abril de 1998	Demanda judicial y hasta la fecha no hay decisión	Retraso más de 6 años en ejecutar Reclama diferencias de la movilidad desde el 01/04/91 al 30/03/95.
3.	Carmona, Antonio y Cuevas de Carmona, Angélica.	Sentencia del 21/03/94 y ejecutada en diciembre de 1994	El 10/02/97 inició amparo judicial por pago incompleto y sentencia favorable el 06/05/98	Retraso más de 10 años en ejecutar No se ejecuta por encontrarse el expediente en un tribunal penal por acción contra las autoridades del ANSES
4.	Rodríguez, Juan Manuel	Sentencia del 22/08/86 y ejecutada en 1990	Reclamo administrativo rechazado	Retraso más de 4 años en ejecutar No pagaron de acuerdo a la sentencia

(68) Ingresó a la C.S.J.N. el 28/7/94 y se dictó sentencia el 6/5/97; luego reingresó el 30/8/01 y se resolvió el 19/8/2004.

Nº	Presunta víctima	Fecha de sentencia y su ejecución por el ANSES	Otros recursos por ejecución inadecuada de la sentencia	Quejas por ejecución de las sentencias
5.	Tudor, Enrique José	Sentencia de 1997 y ejecutada en marzo de 1999	Reclamo administrativo fue rechazado y presentó recurso judicial.	Retraso más de 3 años en ejecutar No pagaron de acuerdo a la sentencia y está pendiente la decisión del recurso

## B. El derecho

### a. Cambio de la situación denunciada durante la tramitación del caso

20. Los aspectos que se señalan a continuación fueron planteados por los peticionarios al iniciarse el caso ante la CIDH; sin embargo, durante el trámite del mismo, las partes han informado que nuevas decisiones han variado la situación. En primer lugar, en las peticiones iniciales los peticionarios habían alegado la violación del derecho a recursos efectivos en virtud de que la Ley 24.463 les impedía el acceso a la jurisdicción. El 27 de enero de 1997 el Estado informó a la CIDH que la CSJN en un fallo se pronunció a favor de los jubilados declarando la inconstitucionalidad del artículo 24 de la mencionada ley, por cuanto violaba la garantía del derecho al libre acceso a la jurisdicción a quienes habían promovido acciones antes de su sanción. En segundo lugar, en la petición inicial, los peticionarios habían señalado que el artículo 19 de la Ley 24.463 creaba una tercera instancia judicial que tenía como objetivo dilatar eternamente el desarrollo de las causas, debiendo recorrerse primero una instancia administrativa y luego las instancias judiciales. Durante la audiencia del 30 de septiembre de 1999, los peticionarios informaron que se había declarado la inconstitucionalidad de dicha norma.

21. En tercer lugar, las peticiones iniciales señalaban que al ejecutar las sentencias judiciales, el ANSES no se adecuaba a las mismas y, por tanto, resultaban violadoras del derecho a la propiedad, principalmente por dos circunstancias: al establecer pautas diferentes de actualización y/o movilidad de haberes, y al aplicar los topes máximos en el cálculo de los haberes.

22. Con relación a las diferentes pautas de actualización o movilidad de haberes, durante la audiencia otorgada por la Comisión a las partes el 12 de octubre de 2000 en el marco de su 108º período ordinario de sesiones, los peticionarios alegaron que el ANSES ha cambiado su criterio. En efecto, en el caso Angel Amadeo Chañaha se le había hecho efectivo el pago, pero no del modo en que la sentencia lo ordenaba, sino en función del instructivo interno de la ANSES aprobado por Resolución 917/98, que al aplicarse le cercenó la mitad de su crédito.

Sin embargo, dicha Resolución fue modificada el 4 de octubre de 2000 por la Resolución 951, en la cual se señala el deber de cumplir los fallos de conformidad con las sentencias pasadas en autoridad de cosa juzgada, en vez de seguir las pautas diferentes de actualización o movilidad de haberes previstas en la Resolución N° 917 del 17 de diciembre de 1998.

23. Los peticionarios también alegaron que el ANSES cambió su criterio con relación a los topes máximos el 5 de octubre de 2000, al dictar decisión en el caso Arnaus, Oscar Alberto. En esta oportunidad el ANSES decidió que en el momento de practicar la liquidación se debe aplicar la jurisprudencia dictada en el caso Actis Caporale, sin necesidad de declaración judicial alguna, por cuanto en ese momento surge en forma manifiesta la desproporción de los haberes liquida-

dos conforme sentencia con los que se les ha aplicado el tope previsto por el artículo 55 de la ley 18.037. Agrega que de esta manera se estaría reduciendo el porcentaje de litigiosidad y porque en un estado de derecho, es también un deber ineludible dar cabal cumplimiento a los fallos judiciales pasados en autoridad de cosa juzgada.

#### b. Aspectos controvertidos

##### Los peticionarios

24. Los peticionarios alegan que las violaciones fundamentales son las referentes a los artículos 8 y 25 de la Convención por el retraso en dictar sentencias definitivas para la determinación de los derechos de las presuntas víctimas; la postergación de la ejecución de las sentencias; y la ejecución inadecuada de las mismas. En cuanto al cómputo del plazo razonable, consideran que se inicia a partir del comienzo de la vía administrativa y finaliza, no cuando se dicta la decisión definitiva, sino cuando dicha decisión se hace efectiva con su ejecución o cumplimiento. Así, la necesidad de acudir a otras instancias para obtener el cumplimiento de una decisión judicial ante el ANSES debe ser tenida en cuenta en la medida en que el resultado que se obtenga de aquellas pueda influir en el éxito del litigio.

continúa...

*omissis...*

El Artículo 22 de la Ley 24.463 señala: "Las sentencias condenatorias contra la Administración Nacional de la Seguridad Social serán cumplidas dentro de los noventa días de notificadas, hasta el agotamiento de los recursos presupuestarios destinados a ello para el año fiscal en el que venciera dicho plazo. Agotados dichos recursos se suspenderá el cumplimiento de aquellas sentencias pendientes de pago, reanudándose el cómputo de los plazos para su cumplimiento a partir del comienzo del año fiscal para el que se aprueben nuevos recursos presupuestarios destinados a atender sentencias judiciales y hasta su nuevo agotamiento. La Administración Nacional de Seguridad Nacional deberá respetar estrictamente el orden cronológico de notificación de las sentencias definitivas para su cumplimiento, salvo cuando queden sentencias pendientes de cumplimiento para el siguiente período fiscal, en cuyo caso dará prioridad a los beneficiarios de mayor edad. Serán de aplicación las Leyes 23.982 y 24.130; y supletoriamente la Ley 3952."

*omissis...*

El texto del artículo 19 señalaba: La sentencia definitiva de la Cámara Federal de la Seguridad Social será apelable ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por recursos ordinarios, cualquiera fuere el monto del juicio. Los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación serán de obligatorio seguimiento por los jueces inferiores en las causas análogas. La Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social declaró la inconstitucionalidad del artículo 19 de la Ley 24.463, por exceder la esfera de competencia de los Poderes Legislativo y Ejecutivo interfiriendo en la zona de reserva del Poder Judicial (caso González Herminia del Carmen contra ANSeS, decisión de noviembre 20-98, La Ley 1998-E-759). Al respecto, en sus observaciones del 19 de mayo de 1997, el Estado alegó que los topes no pueden ser confiscatorios. El Estado adujo que la Ley de Solidaridad Previsional 24.463 es constitucional, lo cual fue convalidado por la sentencia en el caso Chocobar (no indica fecha). Dicha sentencia, si bien no hace referencia puntual a cada uno de los artículos de la ley, de la trama argumental desplegada, surge nítida la constitucionalidad de ese dispositivo legal. El Estado también alega que en dicha sentencia se confirma la constitucionalidad de los topes del artículo 55 de la Ley 18.037, y de la Ley 24.463, señalando que su legitimidad frente a planteos de confiscación debe ser motivo de análisis en cada caso concreto y sobre la base de hechos y pruebas que la acrediten.

La Resolución 951 señala textualmente: “las rutinas y procedimientos de liquidación, pago y validación dispuestos en la Resolución ANSES D.E. – A Nº 917 de fecha 7 de diciembre de 1998, (...) no obsta al acatamiento de las sentencias judiciales firmes que establecieron taxativamente pautas diferentes de actualización y/o movilidad de haberes previsionales a las contempladas en esa regulación, debiendo los fallos ser cumplidos de conformidad con el pronunciamiento recaído, pasado en autoridad de cosa juzgada judicial”.

## **b. Aspectos controvertidos**

### **Los peticionarios**

24. Los peticionarios alegan que las violaciones fundamentales son las referentes a los artículos 8 y 25 de la Convención por el retraso en dictar sentencias definitivas para la determinación de los derechos de las presuntas víctimas; la postergación de la ejecución de las sentencias; y la ejecución inadecuada de las mismas. En cuanto al cómputo del plazo razonable, consideran que se inicia a partir del comienzo de la vía administrativa y finaliza, no cuando se dicta la decisión definitiva, sino cuando dicha decisión se hace efectiva con su ejecución o cumplimiento. Así, la necesidad de acudir a otras instancias para obtener el cumplimiento de una decisión judicial ante el ANSES debe ser tenida en cuenta en la medida en que el resultado que se obtenga de aquéllas pueda influir en el éxito del litigio.

25. Consideran que al evaluarse la razonabilidad de la duración de los procesos también debe tomarse en cuenta como criterio adicional que la materia debatida es la seguridad social. El sector de los jubilados o pensionados es uno de los más vulnerables de la sociedad por su edad, lo que acrecienta su necesidad de asistencia pública. La duración excesiva del proceso y la ineficacia de los recursos judiciales hace inviable el goce de los derechos a la seguridad social, a la salud, a la integridad física y psíquica. La materia de la seguridad social requiere, por parte de los tribunales, una especial diligencia y cualquier retraso torna inútil los procedimientos.

26. Aducen que numerosas sentencias judiciales no han sido ejecutadas a partir de la entrada en vigor de la Ley 24.463 y la conducta del ANSES procura prolongar *sine die* los procesos judiciales iniciados. Los peticionarios alegan que algunas normas de la Ley 24.463 son incompatibles con los artículos 8 y 25 de la Convención. Precisan que los artículos 5 y 7 han establecido un sistema de absoluta inmovilidad de las prestaciones, las cuales, –con la sola excepción de un incremento del 3,28% otorgado en setiembre 1993– se encuentran congeladas desde el 1° de abril de 1991. Además, señalan que los artículos 16 y establece que los pronunciamientos contra la Nación tendrán carácter meramente declarativo y se limitan al reconocimiento del derecho que se pretenda. Consideran que la doctrina del Estado de Derecho ha superado estos criterios discrecionales que son propios del absolutismo estatal. El Poder Judicial es el único habilitado por la Constitución para interpretar y determinar la razonabilidad de la restricción legal impuesta por la situación de emergencia en el cumplimiento de las sentencias judiciales relativas al reajuste de las prestaciones previsionales de jubilados y pensionados. Ni el Poder Legislativo ni el Poder Ejecutivo tienen facultades para prohibirle a los jueces la fijación de plazos para el cumplimiento de las sentencias que se dictan, mucho menos cuando la norma no se inspira en un propósito de correcta administración, sino en el de dilatar *sine die* el cumplimiento de las sentencias favorables a los jubilados y pensionados. Consideran que las limitaciones presupuestarias se oponen como obstáculos para la efectividad de los recursos, por ello, la violación de la garantía prevista en el artículo 25 de la Convención se vincula, no con la determinación de los derechos, sino con la ejecución de las sentencias.

29. Alegan que el Estado no puede oponer válidamente la existencia de un “estado de emergencia previsional” a fin de restringir los derechos de las personas jubiladas, más aún cuando no ha hecho mención específica de cuál es la crisis económica, la gravedad de la emergencia, los

medios utilizados para resolverla, ni el tiempo que durará de acuerdo al artículo 27 de la Convención, ni ha comunicado a los demás Estados parte de la Convención la suspensión de derechos a causa de la pretendida emergencia previsional. Aunque se aceptara por vía de hipótesis los alegatos del Estado, la plena efectividad de las garantías judiciales y la efectividad de los recursos debe mantenerse intacta, pues estos derechos y garantías no pueden ser suspendidos ni restringidos.

30. También alegan la violación del derecho a la seguridad social en relación con el deber de trabajar y aportar a la seguridad social, en virtud de que todos los jubilados han aportado a dicho sistema durante años y el artículo 14 *bis* de la Constitución garantiza un sistema previsional integral de jubilaciones y pensiones móviles con autarquía económica y financiera. Los peticionarios han hecho énfasis en diferentes oportunidades, que “no se pretende poner en tela de juicio la política adoptada por el Estado argentino, ni discutir las medidas que en materia previsional pone en práctica, no es intención de los peticionarios que esa Comisión determine el monto de los haberes previsionales, ni se pronuncie sobre el diseño del sistema previsional, o la situación en general de los jubilados”.

31. Con relación a los demás derechos alegados, los peticionarios sostienen que las pensiones y jubilaciones forman parte del derecho adquirido de propiedad, las cuales se han degradado hasta el punto de perder substantividad como consecuencia del desfase de los haberes, o por la postergación fuera de los límites razonables del cumplimiento de las sentencias que determinan ese derecho. Además, el régimen de los jubilados viola el derecho a la igualdad ante la ley, en virtud de que hay sectores de jubilados privilegiados, como los ex legisladores, la justicia, las FFAA, los ex-ministros, a lo que se suman las “jubilaciones de privilegio” y las “pensiones graciabiles”. También alegan que se ve afectado el derecho a la salud, al bienestar y a la vida, pues se vulneran derechos de naturaleza alimentaria que son el único ingreso para sobrevivir y se les imposibilita pagar servicios básicos o medicamentos en virtud de que la mayoría de los peticionarios no puede conseguir otra fuente de ingresos. Señalan que la puesta en marcha del plan económico desde 1991 ha incrementado los índices de mortalidad de la población de la tercera edad.

### **El Estado**

32. En sus comunicaciones, el Estado solicita a la CIDH que declare la inadmisibilidad del presente caso, por las razones que se señalan a continuación. El Estado afirmó que los ingresos jubilatorios “demuestran pautas de razonabilidad en relación con el promedio general de ingresos nacionales”; rechaza el argumento de indefensión social de los jubilados, así como la denunciada privación de acceso a la jurisdicción. Fundamenta igualmente el sistema procesal implantado por la ley, afirmando que el ANSES se encontraba anteriormente indefenso y que la situación creada por los montos de las sentencias emitidas ponía al sistema “en virtual estado de colapso”. El sistema vigente antes de la reforma de 1995, preveía que ante el rechazo del reclamo administrativo se podía presentar apelación ante el órgano judicial correspondiente en virtud de los artículos 8 y 9 de la ley 23.473. En cuanto al proceso previsto en la Ley de Solidaridad, ésta no prevé una etapa administrativa previa regulada por la Ley de Procedimientos Administrativos (Ley Nº 19.549). El beneficiario sólo está obligado a presentar su reclamo y el ente administrador, sin otro trámite debe contestar si lo admite o no, de manera total o parcial.

33. El Estado sostiene que las medidas reguladas son de orden público por haber sido instituidos y reconocidos por imperio de la necesidad y la conveniencia pública, y cita la jurisprudencia de la CSJN que establece que nadie tiene derechos adquiridos contra el orden público. Alega, además, la reserva al artículo 21 de la Convención hecha al ratificar la Convención.

34. El Estado hace referencia a la jurisprudencia de la CSJN, a la doctrina y defiende la constitucionalidad de la Ley 24.463 de solidaridad previsional. La limitación temporal dispuesta por

el artículo 22 se origina en hechos externos a la voluntad del Estado y todos aquellos créditos que se pretendan hacer sobre el fondo previsional quedan supeditados al mayor incremento de recursos del propio sistema. Las acciones del Estado tuvieron y tienen el propósito de asegurar la vigencia de los derechos previsionales en directa relación con los recursos económicos que genera la sociedad argentina dentro del marco de la estabilidad general de la economía y las reglas de la solidaridad colectiva que gobiernan los regímenes públicos de seguridad social. Dentro de los límites establecidos objetivamente por la recuperación económica y el crecimiento intenso de ésta, el Estado promovió claramente las medidas para lograr la efectividad de los derechos humanos, a tenor del artículo 26 de la Convención.

35. Con la hiperinflación de 1989, la seguridad social estuvo al punto de la caducidad total y posteriormente el Estado se vio sorprendido por un número desmesurado de sentencias de imposible cumplimiento, cuya jurisprudencia, junto con otras causas, aniquiló lo consagrado en la Ley. Por ello se declaró la emergencia previsional a principios de la década pasada y se trató de equilibrar la distribución de recursos escasos, lo cual tiene como objeto garantizar los derechos de la seguridad social en la medida de los recursos disponibles. Esta es la razón por la cual las sentencias contra el Estado no son ejecutables de inmediato, sino que, por el contrario, transfieren una orden al Poder Legislativo para que incluya el crédito en el presupuesto anual. El fundamento es una norma universal y del derecho público, el de la inejecutabilidad de las sentencias y que el propio derecho argentino incorporó a principios del siglo pasado a través de la Ley 3.952, por el cual, tales sentencias son meramente declarativas. Afirma que el sistema previsional en sí mismo forma parte estrecha de la política económica del Estado Nacional, lo que se ve corroborado con que los recursos de la seguridad social constituyen el 40% de los egresos del presupuesto nacional.

36. Alega que el derecho de propiedad no se encuentra afectado por la acción del Estado, sino por el contrario, se han preservado los intereses patrimoniales de todos los beneficiarios y asegurado la percepción normal de sus haberes. El Estado alega que no se coloca fuera del orden jurídico, pues, no es deudor directo e ilimitado de estas prestaciones u obligaciones, sino que como administrador vela por la conservación y efectividad de los derechos previsionales y dispone que las sentencias que afectan los fondos sean pospuestas hasta tanto mejoren sus finanzas. Los créditos de los litigantes no han sido negados, sólo se encuentran suspendidos por las razones antes invocadas y el Estado sostiene los seguros sociales con los recursos adicionales que provienen de las privatizaciones, impuestos y aportes del Tesoro. Al establecer la prevalencia para el cobro de los beneficios acordados o que se acuerden para el año calendario, coloca a todos dentro del orden jurídico y determina prioridades en caso de concurrencia de derechos sobre el mismo patrimonio. Con relación al pago de acreencias con bonos, el Estado no ha discriminado a los jubilados, por el contrario, les ha concedido franquicias que otros acreedores no tienen y la deuda con los proveedores se pagó de igual modo que la de los jubilados.

37. El contexto en que se desenvuelve el conflicto judicial que afecta la Seguridad Social es, *inter alia*, la crisis económica y social, así como las acciones del Estado para conjurarla, lo que produjo secuelas que no fueron razonablemente procesadas por un sector de jubilados, que promovieron miles de acciones cuyo trámite saturó el fuero laboral que tenía a su cargo el conocimiento de estos procesos. Para salvar este obstáculo, la Ley 23.473 del 25 de marzo de 1987 instituye el fuero de la Seguridad Social, organizado a través de las Cámaras de Apelaciones, las cuales actuaban hasta marzo de 1995 como tribunales de revisión judicial de las decisiones administrativas de la ANSES. Este procedimiento era unilateral y excluía a la administración de toda participación procesal, con lo que se eliminaba la garantía constitucional de defensa en el juicio. Esto facilitó la formulación de demandas con fundamentos de orden teórico, las cuales eran acogidas en las sentencias, sin advertir en ningún caso, la situación patrimonial del ente

previsional, ni las repercusiones económico sociales, ni las circunstancias de hecho vinculadas con la pretensión del demandante. La CSJN está compuesta por 9 miembros, con una reducida cantidad de funcionarios que están a cargo de múltiples y variadas cuestiones por sus diversas competencias y atribuciones. Además, durante 1995, los jubilados involucrados en estas causas promovieron recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 24.463, cuyo trámite duró más de un año, computado a partir del mes de mayo de 1995. De este modo, no puede imputarse demora deliberada al Estado.

38. Sostiene que la garantía en materia de seguridad social es programática y carece de significación regulativa. La movilidad porcentual automática no es de origen constitucional y debe tener presente el estado financiero del sistema previsional, lo cual corresponde evaluar al legislador. Se trata de armonizar un conflicto de intereses entre la mayoría de los jubilados que no litiga (90%) con la minoría disconforme (10%) y se ha privilegiado la seguridad de todo el plexo debido al carácter irrenunciable e irrecusable de estos derechos que convergen sobre el mismo patrimonio. El Estado no discute la situación de estrechez que atraviesan los jubilados en la franja mínima de ingresos previsionales, pero esto no es obra del Gobierno sino fruto de la inequidad del sistema sostenido por ideologías corporativistas que trata de superar para lo cual requiere tiempo, recursos y un cambio cultural profundo. Aduce que la discrepancia de los denunciantes es de neto corte ideológico y las denuncias ante la CIDH constituyen actos aislados y no una situación general de la Argentina. En su última respuesta, el Estado describe la situación actual de los reclamos administrativos y demandas judiciales de los peticionarios y afirmó que en ningún caso se percibe un incumplimiento actual. Si antes hubo demora ella fue imputable a una severa crisis en el sistema para otorgar y reconocer, y actualmente es una cuestión abstracta y ajena a la competencia de la Comisión.

#### IV. ANÁLISIS

##### A. Competencia *ratione loci*, *ratione personae*, *ratione temporis* y *ratione materiae* de la Comisión

*omissis...*

41. La Comisión considera que una vez que la Convención entró en vigor en el Estado, ésta y no la Declaración se convirtió en fuente primaria de derecho aplicable por la Comisión, siempre que la petición se refiera a la presunta violación de derechos idénticos en ambos instrumentos y no se trate de una situación de violación continua. En el presente caso, existe una similitud de materia entre las normas de la Declaración y de la Convención invocadas por los peticionarios. Así, los derechos a la justicia (artículo XVIII) y a la propiedad privada (artículo XXIII) consagrados en la Declaración se subsumen en las normas que prevén los derechos protegidos en los artículos 8 y 21 de la Convención. Por tanto, con relación a dichas violaciones de la Declaración, la Comisión sólo se referirá a las normas de la Convención. Con relación a los derechos a la igualdad ante la ley (artículo 24), a los recursos efectivos (artículo 25(2)(c)), de los deberes de los Estados de respetar los derechos (artículo 1(1)) y de adoptar medidas para hacerlos efectivos (artículo 2) previstos en la Convención, los peticionarios no se refirieron a alguna norma correlativa de la Declaración.

42. Sin embargo, el derecho a la salud y al bienestar (artículo XI) y a la seguridad social en relación con el deber de trabajar y aportar a la seguridad social (artículos XVI, XXXV y XXXVII) contemplados en la Declaración, no se encuentran protegidos de manera específica por la Convención. La Comisión considera que esta circunstancia no excluye su competencia por razón de la materia, pues en virtud del artículo 29(d) de la Convención “ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de

la misma naturaleza". Por tanto, la Comisión examinará estos alegatos de los peticionarios sobre violaciones de la Declaración.

## **B. Otros requisitos de admisibilidad**

### **a. Agotamiento de los recursos internos**

*omissis...*

#### **i. Peticiones en que existe retraso procesal y aún no se ha dictado sentencia definitiva**

*omissis...*

45. De acuerdo con lo previsto en el artículo 46(2)(c) de la Convención, la regla del agotamiento de los recursos internos prevista en el artículo 46(1)(a), no se aplicará cuando "haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos." Los peticionarios alegaron que para determinar el retardo el plazo debe computarse a partir de la fecha en que iniciaron sus reclamos administrativos. El Estado alegó que el sistema vigente antes de la reforma de 1995 preveía que ante el rechazo del reclamo administrativo se podía presentar apelación ante el órgano judicial correspondiente en virtud de los artículos 8 y 9 de la ley 23.473. En cuanto al proceso previsto en la Ley de Solidaridad Social no establece una etapa administrativa previa regulada por la Ley de Procedimientos Administrativos (Ley N° 19.549). El beneficiario sólo está obligado a presentar su reclamo y el ente administrador, sin otro trámite, debe contestar si lo admite o no, de manera total o parcial.

*omissis...*

47. El Estado no ha controvertido que haya retraso en estas causas; sólo justifica, por diversas razones, que dicho retraso ha sido razonable. Tampoco alegó la falta de agotamiento de los recursos internos; por tanto, la Comisión considera que el Estado ha renunciado tácitamente a invocar la regla prevista en el artículo 46(1)(a) de la Convención. En consecuencia, los peticionarios no tenían la carga de demostrar que los recursos disponibles fueron agotados o que se configuraba alguna de las excepciones del artículo 46(2). Si bien no todos los peticionarios indican la fecha de inicio del reclamo, la CIDH considera que los retrasos señalados en algunas fases del proceso podrían ser suficientes para ser considerados como injustificados en el sentido del artículo 46(2)(c) de la Convención.

48. Sin perjuicio de lo anterior, la CIDH nota que en los casos mencionados, el retraso en los procedimientos sin que se haya dictado una decisión definitiva oscila aproximadamente entre tres y seis años. La Comisión considera que dichos retrasos constituyen *prima facie* un retardo injustificado en los mencionados procesos. En consecuencia, al configurarse la excepción prevista en el artículo 46(2)(c) de la Convención, no se aplica la regla de agotamiento de los recursos internos prevista en el artículo 46(1)(a).

#### **ii. Peticiones en que se ha dictado una sentencia definitiva con retraso**

49. Por otra parte, algunos peticionarios señalados en la Tabla 3 *ut supra*, alegaron que en la tramitación de sus causas para la obtención de un pronunciamiento definitivo sobre sus derechos, las instancias internas mostraron un retraso injustificado para dictar sentencia definitiva...

*omissis...*

Tudor, Enrique José denunció un retraso de más de siete años desde que inició el reclamo administrativo en 1990 hasta que la CSJN dictó sentencia en 1997.

51. La Comisión nota que el Estado no ha alegado la falta de agotamiento de los recursos internos. Por ello, para apreciar si las vías de recursos internos han sido agotadas con relación a las violaciones señaladas precedentemente, es necesario conformarse a los principios enuncia-

dos. La CIDH considera que se ha cumplido con el requisito previsto en el artículo 46 (1)(a) de la Convención, no sólo con relación a los reclamos del retraso en la determinación de sus derechos según lo previsto en el artículo 8(1) de la Convención, sino que con la sentencia definitiva, se han agotado los recursos internos con relación a los demás derechos invocados por los peticionarios.

### **iii. Peticiones en que no se han ejecutado las sentencias por encontrarse en un orden de prelación**

*omissis...*

53. La Comisión nota que el Estado no ha alegado la falta de agotamiento de los recursos internos con relación a los peticionarios mencionados. Al respecto, la CIDH reitera los principios señalados en el párrafo 46 *ut supra*. La CIDH considera que con las sentencias definitivas, en las cuales se determinan los derechos y obligaciones de los peticionarios, se ha cumplido con el requisito previsto en el artículo 46(1)(a) de la Convención. Con relación al retraso en la ejecución de las sentencias, la CIDH nota que los peticionarios se quejaron, *inter alia*, de la aplicación de la Ley 24.463 que limita las facultades de los jueces para ejecutar las sentencias que se refieren a esta materia (ver *ut supra* párrafo 26). El Estado no niega que las ejecuciones de las sentencias se posponen; sólo se refiere a la oportunidad y razonabilidad de dichas medidas.

54. La Comisión ratifica en este caso su doctrina conforme a la cual “el incumplimiento de una sentencia judicial firme podría configurar una violación continuada por parte de los Estados que persiste como infracción permanente del artículo 25 de la Convención”. El artículo 46(2)(a) de la Convención prevé la excepción a la regla de agotamiento de los recursos internos cuando “no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados”. La Comisión concluye que con relación a los peticionarios mencionados en la Tabla 3 *ut supra* no se aplica la regla de agotamiento de los recursos internos en lo que se refiere a la violación del artículo 25 de la Convención.

### **iv. Peticiones en que las sentencias se ejecutaron con retraso, y además, su ejecución fue inadecuada**

*omissis*

... Tudor, Enrique José denunció un retraso de más de dos años desde que se dictó sentencia definitiva en 1997 hasta su ejecución en 1999. Además, que la sentencia se ejecutó inadecuadamente y por ello, demandó de nuevo para obtener el pago total de lo señalado en la misma y todavía no hay una decisión definitiva; Carmona, Antonio denunció que la sentencia fue ejecutada inadecuadamente en 1994, inició una acción de amparo en 1997, la cual fue declarada con lugar el 6 de mayo de 1998 y hasta la fecha no se le ha cancelado lo ordenado en la sentencia.

56. Los peticionarios señalaron la necesidad de acudir a otras instancias para obtener el adecuado cumplimiento de una decisión judicial ante el ANSES, órgano administrativo encargado de pagar el crédito. Estos recursos deben ser tomados en cuenta en la medida en que el resultado que se obtenga pueda influir en el éxito del litigio debatido ante las jurisdicciones ordinarias. Las diligencias y recursos que deben interponer los peticionarios ante el ANSES determinan el monto del crédito que percibirán y el momento en que cobrarán. El Estado no ha alegado la falta de agotamiento de los recursos internos, sólo ha señalado que dicho retraso es justificado en el contexto general de emergencia previsional que describe, sin referirse a alguna circunstancia particular de los casos de los peticionarios. Al respecto, la CIDH considera que son aplicables, igualmente, los principios señalados en el párrafo 46 *ut supra*.

*omissis...*

**b. Plazo de presentación***omissis...***c. Duplicación de procedimientos y cosa juzgada***Omissis...***d. Fundamentos de la petición**65 *Omissis...*

En el presente caso, los peticionarios alegaron que los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial efectiva previstos en los artículos 8 y 25(2)(c) de la Convención, son los derechos que los peticionarios consideran directamente violados, de los cuales se derivan subsidiariamente la violación de los demás derechos alegados: a la propiedad privada (artículo 21), a la igualdad ante la ley (artículo 24), del deber de los Estados de respetar los derechos (artículo 1(1)) y de adoptar medidas para hacerlos efectivos (artículo 2) previstos en la Convención. Así mismo, el derecho a la salud y al bienestar (artículo XI) y a la seguridad social en relación con el deber de trabajar y aportar a la seguridad social (artículos XVI, XXXV y XXXVII) contemplados en la Declaración. Una vez examinada la información proporcionada por ambas partes, la Comisión considera que dichas alegaciones no son manifiestamente infundadas y que podrían caracterizar violaciones a las mencionadas normas. En consecuencia, la Comisión concluye que la petición no es inadmisibles conforme a los artículos 47(c) y 47(b) de la Convención.

**V. CONCLUSIONES**

66. Con relación a las peticiones de: Acevedo, Daniel; Agro, Eduardo; Agrofolio, José Heribe; Ambrossetti, Pedro S.; Amodeo, Enrique Domingo; Balciunas, Robert; Caride Juan Manuel; Carmona, Antonio; Chañaha, Angel Amadeo; Menéndez, Amílcar; Orsi Vittorio; Otero, Angela; Pafundi, Amancio Modesto; Piscitelli, Pascual; Rodríguez Arias, Eduardo, A.; Solari, María Elena; y Tudor, Enrique José, la Comisión concluye que son admisibles, por cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 46 y 47 de la Convención.

67. Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos, y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión.

**LA COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,****DECIDE:**

1. Declarar admisible las peticiones de Acevedo, Daniel; Agro, Eduardo; Agrofolio, José Heribe; Ambrossetti, Pedro S.; Amodeo, Enrique Domingo; Balciunas, Robert; Caride Juan Manuel; Carmona, Antonio; Chañaha, Angel Amadeo; Menéndez, Amílcar; Orsi, Vittorio; Otero, Angela; Pafundi, Amancio Modesto; Piscitelli, Pascual; Rodríguez Arias, Eduardo, A.; Solari, María Elena; y Tudor, Enrique José en cuanto se refiere a las presuntas violaciones de los derechos previstos en los artículos 1(1), 2, 8(1), 21, 24 y 25(2)(c) de la Convención y de los derechos consagrados en el artículo XI y considerados conjuntamente los artículos XVI, XXXV y XXXVII de la Declaración.

2. Notificar esta decisión a las partes;

3 Continuar con el análisis de fondo de la cuestión;

4. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual para la Asamblea General de la OEA

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 19 días del mes de enero de 2001. Hélio Bicudo, Presidente; Claudio Grossman, "Primer Vicepresidente; Comisionada Marta Altolaguirre; Comisionados Robert K. Goldman, Peter Laurie y Julio Prado Vallejo

## APENDICE LEGISLATIVO

### LEY 26.417

#### ***Sistema integrado de jubilaciones y pensiones — Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público — Cálculo de la movilidad — Aplicación del art. 32 de la ley 24.241 — Modificación de la ley 24.241.***

Fecha de Sanción: 01/10/2008

Fecha de Promulgación: 15/10/2008

Publicado en: BOLETIN OFICIAL 16/10/2008

El Senado y Cámara de Diputados  
de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc.  
sancionan con Fuerza de Ley

MOVILIDAD DE LAS PRESTACIONES  
DEL REGIMEN PREVISIONAL PUBLICO

#### CAPITULO I

#### Disposiciones Generales

**ARTICULO 1º** — A partir de la vigencia de la presente ley, todas las prestaciones previsionales otorgadas en virtud de la Ley 24.241, de regímenes nacionales generales anteriores a la misma y sus modificatorias, de regímenes especiales derogados, o por las ex-cajas o institutos provinciales y municipales de previsión cuyos regímenes fueron transferidos a la Nación se ajustarán conforme lo establecido en el artículo 32 de la Ley 24.241 y sus modificatorias.

Los beneficios otorgados en virtud de la Ley 24.241 y sus modificatorias, o en las condiciones enunciadas en el párrafo anterior, que se encontraran amparados por disposiciones especiales de reajuste dispuestos por sentencia judicial pasada en autoridad de cosa juzgada, se ajustarán a lo establecido en el artículo 32 de la Ley 24.241 y sus modificatorias, a partir de la vigencia de la presente ley, sin perjuicio del cumplimiento de la manda judicial por los períodos anteriores a la vigencia de la presente ley.

**ARTICULO 2º** — A fin de practicar la actualización de las remuneraciones a que se refiere el artículo 24, inciso a) de la Ley 24.241 y sus modificatorias, para aquellas que se devenguen a partir de la vigencia de la presente ley, se aplicará el índice combinado previsto en el artículo 32 de la mencionada ley. La Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social establecerá el modo de aplicación del citado índice.

**ARTICULO 3º** — Las rentas de referencia que se establecen en el artículo 8º de la Ley 24.241 y sus modificatorias se ajustarán conforme la evolución del índice previsto en el artículo 32 de la mencionada ley, con la periodicidad que establezca el Poder Ejecutivo nacional.

**ARTICULO 4º** — Sustitúyese el artículo 20 de la Ley 24.241 y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 20: El monto del haber mensual de la Prestación Básica Universal se establece en la suma de PESOS TRESCIENTOS VEINTISEIS (\$326).

**ARTICULO 5º** — Derógase el artículo 21 de la Ley 24.241 y sus modificatorias.

**ARTICULO 6º** — Sustitúyese el artículo 32 de la Ley 24.241 y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 32: Movilidad de las prestaciones.

Las prestaciones mencionadas en los incisos a), b), c), d), e) y f) del artículo 17 de la Ley 24.241 y sus modificatorias, serán móviles.

El índice de movilidad se obtendrá conforme la fórmula que se aprueba en el Anexo de la presente ley.

En ningún caso la aplicación de dicho índice podrá producir la disminución del haber que percibe el beneficiario.

**ARTICULO 7º** — Cuando el haber real del beneficio previsional resulte inferior al haber mínimo garantizado, la diferencia se liquidará como complemento, a fin de que, de la sumatoria de todos los componentes resulte un haber no inferior a aquél.

**ARTICULO 8º** — El haber mínimo garantizado por el artículo 125 de la Ley 24.241 y sus modificatorias se ajustará en función de la movilidad prevista en el artículo 32 de la mencionada ley.

**ARTICULO 9º** — El haber máximo se ajustará conforme la evolución del índice previsto en el artículo 32 de la Ley 24.241 y sus modificatorias.

**ARTICULO 10.** — Establécese que la base imponible máxima prevista en el primer párrafo del artículo 9º de la Ley 24.241 y sus modificatorias, se ajustará conforme la evolución del índice previsto en el artículo 32 de la mencionada ley.

## CAPITULO II

### Disposiciones Complementarias

**ARTICULO 11.** — Sustitúyese el artículo 35 de la Ley 24.241 y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 35: Las prestaciones previstas en el artículo 17 de la Ley 24.241 y sus modificatorias serán abonadas en forma coordinada con el haber de la jubilación ordinaria o con alguna de las prestaciones del artículo 27 otorgadas a través del Régimen de Capitalización. Las normas reglamentarias instrumentarán los mecanismos a fin de procurar la inmediatez y simultaneidad de los pagos respectivos.

**ARTICULO 12.** — Sustitúyese el inciso a) del artículo 24 de la Ley 24.241 y sus modificatorias, por el siguiente:

a) Si todos los servicios con aportes computados lo fueren en relación de dependencia, el haber será equivalente al UNO Y MEDIO POR CIENTO (1,5%) por cada año de servicio con aportes o fracción mayor de SEIS (6) meses, hasta un máximo de TREINTA Y CINCO (35) años, calculado sobre el promedio de remuneraciones sujetas a aportes y contribuciones actualizadas y percibidas durante el período de DIEZ (10) años inmediatamente anterior a la cesación del servicio. No se computarán los períodos en que el afiliado hubiere estado inactivo, y consecuentemente no hubiere percibido remuneraciones.

Facúltase a la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a dictar las normas reglamentarias que establecerán los procedimientos de cálculo del correspondiente promedio.

**ARTICULO 13.** — Sustitúyense todas las referencias al Módulo Previsional (MOPRE) existentes en las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, las que quedarán reemplazadas por una determinada proporción del haber mínimo garantizado a que se refiere el artículo 125 de la Ley 24.241 y sus modificatorias, según el caso que se trate.

La reglamentación dispondrá la autoridad de aplicación responsable para determinar la equivalencia entre el valor del Módulo Previsional (MOPRE), y el del haber mínimo garantizado a la fecha de vigencia de la presente ley.

## CAPITULO III

### Disposiciones Transitorias

**ARTICULO 14.** — Las sumas que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se liquidaran en concepto de Suplemento por Movilidad, creado por el decreto 1199/04 y por los incrementos otorgados por el decreto 764/06, por el artículo 45 de la Ley 26.198 y por los decretos 1346/07 y 279/08, pasarán a integrar la Prestación Básica Universal en la medida necesaria para alcanzar el valor men-

cionado en el artículo 4º y el remanente la Prestación Compensatoria y la Prestación Adicional por Permanencia, proporcionalmente y según corresponda.

**ARTICULO 15.** — El primer ajuste en base a lo establecido en el artículo 32 y concordantes de la Ley 24.241 y sus modificatorias se aplicará el 1º de marzo de 2009.

**ARTICULO 16.** — La reglamentación establecerá las fechas a partir de las cuales comenzarán a regir las distintas normas incluidas en la presente ley.

**ARTICULO 17.** — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A UN DIA DEL MES DE OCTUBRE DEL AÑO DOS MIL OCHO.

— REGISTRADA BAJO EL N°26.417 —

JULIO C. C. COBOS. — EDUARDO A. FELLNER. — Marta A. Luchetta. — Juan H. Estrada.

ANEXO

#### CALCULO DE LA MOVILIDAD

$a = 0.5 \times RT + 0.5 \times w$  si  $a$  menor o igual que  $b$

$m =$

$b = 1.03 \times r$  si  $a$  mayor que  $b$

donde:

- “ $m$ ” es la movilidad del período, la misma es una función definida por tramos;
- “ $a$ ” es el tramo de la función de movilidad previo a la aplicación del límite;
- “ $RT$ ” es la variación de los recursos tributarios por beneficio (netos de eventuales aportes del Tesoro Nacional para cubrir déficits de la Administración Nacional de la Seguridad Social) elaborado por el organismo, el mismo comparará semestres idénticos de años consecutivos;
  - “ $w$ ” es la variación del índice general de salarios publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos o la variación del índice RIPTTE —Remuneraciones Imponibles Promedio de los Trabajadores Estables—, publicado por la Secretaría de Seguridad Social, la que resulte mayor. En ambos casos se compararán semestres consecutivos;
- “ $b$ ” es el tramo de la función de movilidad que opera como eventual límite;
- “ $r$ ” es la variación de los recursos totales por beneficio de la Administración Nacional de la Seguridad Social (netos de eventuales aportes del Tesoro Nacional para cubrir déficits de la Administración Nacional de la Seguridad Social). El mismo compara períodos de DOCE (12) meses consecutivos;

El ajuste de los haberes se realizará semestralmente, aplicándose el valor de “ $m$ ” para los haberes que se devenguen en los meses de marzo y septiembre. Para establecer la movilidad se utilizará el valor de “ $m$ ” calculado conforme el siguiente detalle: enero-junio para el ajuste de septiembre del mismo año y julio-diciembre para el ajuste a aplicar en marzo del año siguiente.

#### Decreto 1694/2008

POR TANTO:

Téngase por Ley de la Nación N° 26.417 cúmplase, comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — FERNANDEZ DE KIRCHNER. — Sergio T. Massa. — Carlos A. Tomada.