

## Reajuste De Haberes Movilidad Jubilatoria Principio De Proporcionalidad Principio De Integralidad

### JURISPRUDENCIA

### Reajuste de haberes. Movilidad jubilatoria. Principio de

proporcionalidad. Principio de integralidad      Corresponde confirmar la sentencia de primera instancia que ordenó a la ANSeS recalcular el haber inicial del actor y determinar su movilidad en base a la doctrina establecida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los fallos "Sánchez", "Elliff" y "Badaro"; asimismo, y con fundamento en las citadas doctrinas judiciales del Supremo Tribunal, se confirma la inconstitucionalidad del artículo 7 inc. 2 de la Ley 24.463.      La Plata, 16 de marzo de 2015.- AUTOS Y VISTOS: Este expediente N° FLP 63107716/2011/CA1, caratulado "LIGGERA, VICENTE SANTOS C/ ANSES S/ REAJUSTE DE HABERES" procedente del Juzgado Federal de Primera Instancia de Junin. Y CONSIDERANDO QUE: I. La sentencia de primera instancia ordenó a la Administración Nacional de Seguridad Social recalcular el haber inicial del actor y determinar su movilidad conforme las pautas establecidas en el pronunciamiento dentro del plazo establecido por el art. 22 de la ley 24.463 con la modificación introducida por el art. 2° de la ley 26.153; declaró la inconstitucionalidad del art. 7 inc. 2° de la ley 24.463; hizo lugar a la excepción de prescripción opuesta por la demandada en los términos de art. 82 de la ley 18.037; fijó intereses que deberán calcularse desde que cada suma fue debida hasta su respectivo pago, conforme la tasa pasiva promedio mensual que publica el Banco Central de la República Argentina, sin perjuicio de la aplicación en la etapa de ejecución de lo dispuesto por las leyes 23.982, 24.130, 25.344, 25.565, 25.725, 25.827, 26.175, 26.198 y 26.337, según sea la situación del crédito; impuso las costas en el orden causado (art. 21 de la ley 24.463); y difirió la regulación de los honorarios de los profesionales intervinientes para su oportunidad. Contra dicho pronunciamiento interpuso recurso de apelación el representante de la A.N.Se.S. a fs. 59 el que fue concedido a fs. 62 y fundado a fs. 74/82, no habiendo recibido contestación de la contraria. II. Se agravia la apelante por considerar que el señor juez a quo: a) omitió considerar el esquema establecido para el otorgamiento de la movilidad y fundar en debida forma su decisión, efectuando una interpretación arbitraria imprevisora e imprudente del plexo normativo constitucional y reglamentario que regula el otorgamiento y movilidad de las prestaciones de la seguridad social; b) aplicó el precedente "Badaro, Adolfo Valentín c/ Anses s/ Reajustes varios"; c) declaró la inconstitucionalidad del artículo 7 apartado 2 de la ley 24.463; d) se apartó del sistema que prevé la ley vigente; y e) dispuso que la prestación del actor se ajuste a partir del 1/01/2002 hasta el 31 de diciembre de 2006. III. Cabe señalar, en primer lugar, que la jubilación constituye una prolongación de la remuneración, después de la cesación regular y definitiva de la actividad social laboral del individuo 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). Por ello, 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). Si el beneficio previsional constituye la prolongación indicada, el principio básico que se privilegia es el de la necesaria proporcionalidad entre el haber de pasividad y el de actividad (Fallos: 305:611). Por ello, 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). En definitiva, 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). Con esa intención, el legislador pretendió cumplir con la manda constitucional prevista en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, primero a través del artículo 53 de la Ley N° 18.037 y luego mediante el artículo 32 de la Ley N° 24.241. Sin embargo, el artículo 160 de la Ley N° 24.241 dejó subsistente el sistema de movilidad previsto en la Ley N° 18.037 para los haberes de las prestaciones otorgadas o a otorgar por aplicación de dicha ley. Entre ambos espacios, el 27 de marzo de 1991, el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 23.928, cuyo artículo 10 derogó, con efecto a partir del 1° del mes de abril de 1991, todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios. Finalmente, la excepción contemplada en el artículo 160 de la Ley N° 24.241 quedó derogada con la sanción de la Ley de Solidaridad Previsional N° 24.463, que dispone en su artículo 7°: "Inciso 1°. La movilidad de las prestaciones de los sistemas públicos de previsión de carácter nacional, por períodos anteriores a la promulgación de la presente

ley (30 de marzo de 1995) se regirán por los siguientes criterios: a) Las prestaciones correspondientes a períodos anteriores al 1° de abril de 1991 se ajustarán según el índice definido en el anexo 1 de esta Ley; b) Las prestaciones correspondientes a períodos comprendidos entre el 1° de abril de 1991 y la fecha de promulgación de la presente ley se ajustarán según las disposiciones oportunamente aprobadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación y por organismos de su dependencia. Inciso 2°. 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.?

IV. Sentado ello, el sub lite reitera cuestiones ya tratadas y resueltas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los casos ?Sánchez, María del Carmen c/ ANSeS s/ reajustes varios?, resuelto el 17 de mayo de 2005 ( Fallos: 328:1602), ?Badaro, Adolfo Valentín c/ ANSeS s/ reajuste varios?, resoluciones del 8 de agosto de 2006 y del 26 de noviembre de 2007 ( Fallos: 329:3089 y 330:4866, respectivamente) y ?Elliff, Alberto José c/ ANSeS s/ reajustes varios?, resuelto el 11 de agosto de 2009 (Fallos: 332:1914). No obstante que la Corte Suprema sólo decide en los procesos concretos que le son sometidos, ha señalado reiteradamente el deber que tienen las instancias ordinarias de conformar sus decisiones a sus sentencias, dictadas en casos similares (Fallos: 307:1094; 312:2007; 316:221; 318:2060; 319:699; 321:2294); lo 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 (Fallos: 25:364; 212:51 y 160; 256:280; 303:1769; 311:1644 y 2004; 318:2103; 320:1660; 321:3201 y sus citas); ya que de lo contrario, carecerían de fundamento las sentencias de los tribunales inferiores que se apartaren de los precedentes de la Corte, sin aportar nuevos argumentos que justifiquen modificar la posición sentada por dicho Tribunal en el carácter mencionado (conf. ?Cerámica San Lorenzo?, Fallos: 307:1094).

La interpretación de la Constitución Nacional por parte de la Corte Suprema -en este caso con relación al artículo 14 bis- tiene, por disposición de la Ley Fundamental y de la correspondiente ley reglamentaria, autoridad definitiva para la justicia de toda la República (conf. art. 116 de la Const. Nac. y art. 14 de la Ley 48), por lo que la interpretación que hace el Máximo Tribunal respecto de las cláusulas constitucionales no tiene únicamente autoridad moral, sino institucional (conf. Fallos: 212:51 y 251); de allí la trascendencia de seguir su doctrina en supuestos análogos.

V. En el caso ?Sánchez?, la Corte ratificó los principios básicos de interpretación sentados acerca de la naturaleza sustitutiva que tienen las prestaciones previsionales y rechazó 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, tal como se refiriera en el considerando III que antecede. 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.

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.

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

Bajo esa línea de pensamiento, interpreté que la Ley N° 18.037 se hallaba plenamente vigente a la fecha de la sanción de la Ley N° 23.928, y sólo quedó derogada por la Ley N° 24.241, de creación del sistema integrado de jubilaciones y pensiones con el límite fijado en su artículo 160, que mantenía las fórmulas de movilidad de las prestaciones reguladas por leyes anteriores, hasta su derogación por la Ley N° 24.463. No surge ni expresa ni tácitamente del régimen de convertibilidad que haya tenido en miras modificar la reglamentación del artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Por ello, sostuvo que debe mantenerse 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 artículo 53 de la Ley N° 18.037.

VI. Con relación al reajuste por los períodos posteriores a abril de 1995, la Corte Suprema se pronunció en la causa ?Badaro?, en dos ocasiones, mediante los fallos del 8 de agosto de 2006 y del 26 de noviembre de 2007. En el primero de ellos, reiteró la vigencia

del artículo 53 de la Ley N° 18.037 y la movilidad correspondiente al período anterior a la Ley de Solidaridad Previsional N° 24.463, con remisión a lo decidido en el fallo recaído en el caso "Sánchez", anteriormente aludido. Y, por otro lado, con relación a lo establecido en el inciso 2° del artículo 7 de la Ley N° 24.463, en cuanto que a partir de la 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, remitió a su reiterada doctrina según la cual el artículo 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). 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 5°). Por ello, 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. En tal sentido, la Corte continuó diciendo: "Que no puede obviarse que los cambios en las condiciones de hecho 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." Así, concluyó que la política de otorgar incrementos durante el período 2002-2006 sólo a los haberes más bajos -mediante los decretos 1275/02, 391/03, 1194/03, 683/04, 748/05, 1273/05, y 1199/04-, trajo como consecuencia el achatamiento de la escala de prestaciones y provocó 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. Frente a ello, y ante la exhortación efectuada en el pronunciamiento por parte de la Corte Suprema, el Congreso Nacional ejerció por primera vez la facultad reservada por el inciso 2° del artículo 7 de la Ley N° 24.463 y, consecuentemente, sancionó la Ley de Presupuesto N° 26.198 (B.O. 10/01/07). Sin embargo, dicha norma, en palabras del Máximo Tribunal en la sentencia del 26 de noviembre de 2007, dictada en la misma causa "Badaro", establece el incremento anual de las prestaciones pero no contiene precepto 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 -el 8 de agosto de 2006-, 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. VII. Por lo demás, en el presente caso, el accionante obtuvo el beneficio previsional en el marco de la Ley N° 24.241. Por ello, en este caso también resulta aplicable lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Elliff" (Fallos: 332:1914). La actualización de las remuneraciones a fin de calcular el valor de las prestaciones no se halla comprendida en la genérica derogación de normas que establecían o autorizaban cláusulas indexatorias contenidas en el art. 10 de la citada ley de convertibilidad. El empleo de un indicador salarial en materia previsional no tiene como finalidad compensar el deterioro inflacionario, sino mantener una razonable proporción entre los ingresos activos y pasivos, que se vería afectada si en el cálculo del haber jubilatorio no se reflejaran las variaciones que se produjeron en las remuneraciones. La Resolución de la A.N.Se.S. N° 140/95, al acotar las actualizaciones de las remuneraciones, excedió la facultad de reglamentar "...la aplicación del índice salarial a utilizar..." que la ley 24.241 delegó en el organismo, debiendo señalarse además que los argumentos desarrollados por la demandada sobre el punto resultan contradictorios ya que hallándose aún vigente la prohibición genérica de indexar que invoca -conforme el art. 41 de la ley 25.561-, dictó las resoluciones 298/08 y 135/09 que introdujeron modificaciones en los coeficientes de actualización a partir del mes de octubre de 2004. VIII. No resulta arbitraria la decisión del juez a quo. En tal sentido, la Corte Suprema tiene dicho que para poder calificar de esta manera a una decisión judicial -como lo pretende hacer la recurrente-, debe pronunciarse y acreditarse inequívocamente, que en ella ha existido un apartamiento de solución normativa prevista para el caso ( Fallos 296:120; 295:417; 303:436), o de la regla del debido proceso (Fallos 296:256; 295:278; 303:617; 303:818), o solo la exteriorización de la mera voluntad del sentenciante ( Fallos

296:456). En consecuencia, el Tribunal no puede abrir su jurisdicción para dirimir las discrepancias del recurrente respecto de la forma en que el Juez de Primera Instancia ejerció su ministerio. Resulta constitucionalmente válido, según doctrina de la Corte Suprema, los cambios de los regímenes de movilidad, esto es, el 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). Sin embargo, 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 beneficiarios de parámetros para su recomposición. (consid. 14 del citado fallo). 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). 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. Por los motivos expuestos, la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad del artículo 7, inciso 2, de la Ley N° 24.463 y, asimismo, dispuso el reajuste de haberes previsionales, 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. Por ello en orden a las consideraciones que anteceden, SE RESUELVE: Confirmar la sentencia apelada. Costas de alzada por su orden ( art. 21 de la Ley 24.463). Regístrese, notifíquese y devuélvase. ROBERTO AGUSTIN LEMOS ARIAS JUEZ DE CAMARA CARLOS ROMAN COMPAIRED JUEZ DE CAMARA NOTA: Se deja constancia que el Dr. Julio Víctor Reboredo no suscribe la presente por encontrarse en uso de licencia (art. 109 del RJN). Conste.- EMILIO SANTIAGO FAGGI SECRETARIO DE CAMARA Correlaciones: Ley 24463 - BO: 30/03/1995 000447E