

"CHOCOBAR, SIXTO C. C. CAJA NAC. DE PREV. PARA EL PERSONAL DEL ESTADO Y SERVICIOS PÚBLICOS. "

Corte Suprema de Justicia de la Nación(CS)

Fecha: 27/12/1996

HECHOS:

En virtud de una demanda promovida por reajuste de haberes previsionales, la Cámara de la Seguridad Social declaró la inconstitucionalidad de los 53 y 55 de la ley 18.037, y la consiguiente actualización del haber con posterioridad al 1 de abril de 1991. El organismo estatal interpuso recurso extraordinario federal. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, por mayoría, revocó la sentencia apelada.

SUMARIOS:

1. -- El art. 14 bis de la Constitución Nacional, en cuanto establece la garantía de movilidad de las prestaciones previsionales, no especifica el procedimiento a seguir para el logro del objetivo propuesto para la evolución del haber, dejando librado el punto al criterio legislativo.
2. -- La reforma constitucional de 1994 ha incorporado los derechos consagrados en ciertos tratados internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que vinculan los beneficios sociales a las concretas posibilidades de cada Estado. Esas referencias resultan idóneas para interpretar el alcance de la movilidad establecida en el art. 14 bis de la Constitución Nacional, de modo que la atención a los recursos disponibles del sistema puede constituir una directriz adecuada para determinar el contenido económico de la movilidad jubilatoria.
3. -- El alcance y contenido de la garantía constitucional de movilidad de las prestaciones previsionales no son conceptos lineales y unívocos que dan lugar a una exégesis única, reglamentaria e inmodificable, pues, opuestamente, son susceptibles de ser moldeados y adaptados a la evolución que resulte de las concepciones políticas, jurídicas, sociales y económicas dominantes en la comunidad en un momento dado.
4. -- El Poder Legislativo tiene la atribución de sopesar las influencias que las concepciones políticas, jurídicas, sociales y económicas dominantes en la comunidad en un momento dado 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 previsionales.
5. -- Los criterios de la razonable adaptación del haber previsional, de la necesaria relación de proporcionalidad con el correspondiente a la actividad y del carácter sustitutivo del mismo, fueron enunciados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación sólo a partir de la inteligencia de textos legales que reglamentaron la garantía constitucional de movilidad de las prestaciones. Por tanto, no cabe elevar dichos criterios a la categoría de principios cardinales o axiomáticos, amalgamados a la cláusula constitucional referida, convirtiéndolos así en una valla infranqueable para la razonable discreción del Congreso de la Nación.
6. El método establecido por la ley 18.037 para llevar a cabo la movilidad de los haberes previsionales configura, indisimulablemente, una de las distintas alternativas -de fuente legal- para la actualización de créditos con fundamento en la depreciación de la moneda, que al igual que todas las restantes ha quedado comprendida dentro de las disposiciones derogadas por los arts. 7º, 10 y 13 de la ley 23.928 (Adla, XXXVI-D, 3082; LI-B,

1752).

7. -- Es objetable concluir que el art. 160 de la ley 24.241 reconoció la vigencia del mecanismo de movilidad dispuesto por la ley 18.037 con posterioridad al 1º/4/91, pues la referencia 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 contemplan un método distinto al del régimen general de jubilaciones sancionado por las leyes 18.037 y 18.038 (Adla, LIII-D, 4135; XXXVI-D, 3082; XL-B, 1246).

8. -- La movilidad reconocida por el art. 160 de la ley 24.241 (Adla, LIII-D, 4135) debe ser interpretada como únicamente dirigida a las prestaciones no comprendidas en el régimen general de jubilaciones y pensiones y, por ende, sujetas a estatutos especiales con un sistema distinto para la movilidad de los haberes.

9. 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 por las leyes 18.037 y 21.451 (Adla, LI-B, 1752; XXXVI-D, 3082; XXXVI-D, 3573) 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 importaría una violación legal y conduciría a resultados absurdos, desvinculados de la realidad económica.

10. Si bien ninguna ley puede hacer caducar beneficios jubilatorios concedidos, la protección de los derechos adquiridos 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.

11. -- Dado que las relaciones jurídicas provenientes de leyes jubilatorias no son contractuales ni privadas, sino de derecho público y de manifiesto carácter asistencial, no es forzoso que exista una estricta proporcionalidad entre los aportes recibidos y las prestaciones acordadas por las cajas.

12. La decisión del Congreso de la Nación -adoptada en el marco de una situación de emergencia- de eliminar el mecanismo de movilidad de los haberes previsionales sustentado en una cláusula de ajuste que discrecionalmente había establecido con anterioridad, y de sustituirlo -mediante las leyes 24.241 y 24.463 (Adla, LIII-D, 4135; LV-C, 2913)- por un sistema de distinta naturaleza, no irroga agravio constitucional alguno, pues no existe un derecho adquirido al mantenimiento de las leyes y porque la impugnación de inconstitucionalidad no es pertinente cuando su fin no es la inaplicabilidad del texto objetado, sino el restablecimiento de un régimen derogado.

13. -- El sistema de movilidad del haber previsional establecido por la ley 18.037 fue derogado por la ley 23.928. Asimismo, no difieren sustancialmente el art. 7º, apart. 1º, y el art. 10 de la ley 24.463 (Adla, LI-B, 1752; LV-C, 2913). En efecto, el primero contempla el supuesto específico de la movilidad de las prestaciones, razón por la cual adquiere el carácter de una norma especial frente al segundo, que tiene naturaleza general.

14. El art. 7º, apart. 1º, inc. b) de la ley 24.463 se adecua al principio de irretroactividad de la ley, en la medida en que lo dispuesto con referencia a la movilidad del haber previsional con posterioridad al 1/4/91 guarda fundada armonía con la derogación ordenada por la ley 23.928 de todas las leyes que, como la 18.037 (Adla, LV-C, 2913; LI-B, 1752; XXXVI-D, 3082), contemplaban fórmulas de ajuste en base a índices que reflejaban la depreciación de la moneda.

15. -- De una adecuada integración del art. 7º, apart. 1º, inc. b) de la ley 24.463 con las

resoluciones encargadas de llevar a cabo la movilidad del haber previsional, se verifica la frustración del propósito enunciado, que afecta en forma directa e inmediata la operatividad de la cláusula constitucional que se intentó reglamentar, por el lapso transcurrido desde el 1/4/91 hasta la aplicación del sistema contemplado por la ley 24.241 (Adla, LV-C, 2913; LIII-D, 4135). Por ello, corresponde declarar la inconstitucionalidad del art. 7º de la ley 24.463 y ordenar que desde el 1/4/91 y hasta el 31/3/94 se aplique por cada año una movilidad del 3,28 %, que sumada a la variación del AMPO durante la vigencia de la ley 24.241 arroja un total acumulado por todo el período de 13,78 %.

16. -- La aplicación, desde el 1/4/91 y hasta el 31/3/94, de una movilidad del 3,28% por cada año, que sumada a la variación del AMPO durante la vigencia de la ley 24.241 arroja un total acumulado por todo el período de 13,78%, queda limitada a que los haberes previsionales no excedan 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 (Adla, LIII-D, 4135; XXXVI-D, 3082) sobre los haberes de actividad.

17. -- Son constitucionales los topes previstos en el art. 55 de la ley 18.037 (Adla, XXXVI-D, 3082), pues la fijación de haberes máximos en materia de jubilaciones y pensiones hace a la previsibilidad de las erogaciones y constituye un valor inherente a la eficiencia del sistema previsional instaurado, circunstancia que torna razonable entender incluida la movilidad dentro de los máximos que establece el Poder Legislativo para los haberes jubilatorios. Ello permite alcanzar una distribución justa y general de los beneficios previsionales, con resultados eficaces.

18. -- Las jubilaciones y pensiones no constituyen una gracia o un favor concedido por el Estado, sino que son consecuencia de la remuneración que los jubilados percibían como contraprestación laboral, con referencia a la cual efectuaron sus aportes y como débito de la comunidad por dichos servicios, por lo que una vez acordados configuran derechos incorporados al patrimonio y ninguna ley posterior podrá abrogarlos más allá de lo razonable, pues encuentran como valla infranqueable expresas garantías constitucionales (Del voto en disidencia de los doctores Belluscio, Petracchi y Bossert).

19. -- Si bien el art. 14 bis de la Constitución Nacional, al consagrar la garantía de movilidad de las jubilaciones, no ha establecido pauta alguna al efecto, dejando librado a la prudencia del legislador establecer las condiciones en que se hará efectiva, tal derecho no puede ser desvirtuado ni alterado por las normas regulatorias pertinentes, pues está en juego el cumplimiento de una disposición constitucional (Del voto en disidencia de los doctores Belluscio, Petracchi y Bossert).

20. -- La movilidad de las jubilaciones no es el mero ajuste por inflación medido con relación a un índice periódico vinculado con alguna variable económica, sino que es una previsión de orden constitucional que tiene profundo contenido humanitario y social, y que debe ser acatada por los tres poderes del Estado (Del voto en disidencia de los doctores Belluscio, Petracchi y Bossert).

21. -- El art. 160 de la ley 24.241 mantuvo su vigencia hasta el dictado de la ley 24.463 (Adla, LIII-D, 4135; LV-C, 2913), que dispuso su derogación sin asignarle efectos retroactivos a ese acto, hecho que permite afirmar que el art. 7º, inc. 1º, apart. b) de la ley 24.463 no armoniza con lo establecido por la ley 24.241 en lo relativo a la movilidad del haber previsional por el período no alcanzado por la derogación, a la vez que se opone a las demás prescripciones del mismo cuerpo legal (Del voto en disidencia de los doctores Belluscio, Petracchi y Bossert).

22. La ley 23.928 no ha tenido en vista suprimir la reglamentación del art. 53 de la ley 18.037 (Adla, LI-B, 1752; XXXVI-D, 3082) del derecho reconocido por el art. 14 bis de

la Constitución Nacional, ni establecer pauta alguna sobre el tema, pues de su contenido y espíritu no surge motivación válida que permita sostener una afirmación opuesta (Del voto en disidencia de los doctores Belluscio, Petracchi y Bossert).

23. 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 1/4/91, no constituye una forma de indexación por desvalorización monetaria prohibida por la ley 23.928 (Adla, XXXVI-D, 3082; LI-B, 1752). Por tanto, dicho régimen de movilidad no fue derogado por la ley 23.928 (Del voto en disidencia de los doctores Belluscio, Petracchi y Bossert).

24. De existir alguna duda acerca de si la ley 23.928 derogó la movilidad de los haberes previsionales reglamentada por el art. 53 de la ley 18.037 (Adla, LI-B, 1752; XXXVI-D, 3082), corresponde resolver negativamente la cuestión, por aplicación del principio "in dubio pro justicia socialis" (Del voto en disidencia de los doctores Belluscio, Petracchi y Bossert).

25. Dado que el art. 53 de la ley 18.037 no fue derogado por la ley 23.928 (Adla, XXXVI-D, 3082; LI-B, 1752), el cambio de las condiciones fácticas y la publicación oficial de las variaciones del nivel general de las remuneraciones registradas por la Secretaría de Seguridad Social (art. 53, ley 18.037 -LV-C, 2913-), permiten que las disposiciones respectivas puedan aplicarse al período anterior a la vigencia de la ley 24.463, sin mengua del derecho reconocido en la norma constitucional (Del voto en disidencia de los doctores Belluscio, Petracchi y Bossert).

26. -- El incumplimiento de la autoridad de aplicación de dictar las disposiciones de reajuste que debían reflejar las variaciones del nivel general de remuneraciones a los efectos de la movilidad del haber previsional, determinó que la cámara a quo sustituyera el módulo de reajuste previsto en dicho artículo por otros indicadores de la economía. En tal situación corresponde atenerse a lo así resuelto, más allá de la inconveniencia de adoptar soluciones pretorianas, pues la aplicación de la pauta del art. 53 importaría un mayor perjuicio para el organismo previsional en relación a lo dispuesto por la cámara, que ha sido consentido por el beneficiario de la jubilación, y de tal modo conduciría a una "reformatio in pejus" (Del voto en disidencia de los doctores Belluscio, Petracchi y Bossert).

27. -- 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 (del voto en disidencia del doctor Fayt).

28. -- Es flagrante la inconstitucionalidad del art.7, inc.1, apartado b) de la ley 24.463, ya que además de avanzar en su regulación sobre períodos abarcados por una norma que 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 (del voto en disidencia del doctor Fayt).

29. -- Es el sistema de la ley 18.037 -nivel general de remuneraciones- el que ha de regular la movilidad de haberes previsionales 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 (del voto en disidencia del doctor Fayt).

30. -- La fijación de haberes máximos en materia de jubilaciones y pensiones ha sido convalidada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde su establecimiento por vía legal y reglamentaria -art.53, texto originario de la ley 18.037 y decreto reglamentario 8525/68-, porque la previsibilidad de las erogaciones máximas constituye

un valor inherente a la eficiencia del sistema previsional instaurado (del voto en disidencia del doctor Fayt).

31. -- El sistema de haberes máximos en materia de jubilaciones y pensiones, previsto en el art.9 de la ley 24.463, establece pautas específicas que confirman el sistema de topes que, salvo prueba en contrario, no pueden reputarse lesivas de los principios generales reconocidos en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre la materia (del voto en disidencia del doctor Fayt).

TEXTO COMPLETO:

Dictamen del Procurador Fiscal:

Las cuestiones materia de recurso en estos autos, son similares a las que tuvo ocasión de examinar el Procurador General de la Nación, doctor Agüero Iturbe, al emitir dictamen, con fecha 2 del corriente, en la causa A.915 L.XXIX, "Acosta, Rosendo Alfredo s/ jubilación".

En consecuencia, cabe extender al presente las consideraciones expuestas en esa oportunidad y, por ende, devolver las actuaciones al tribunal de origen a los fines explicitados en el último párrafo del mencionado dictamen. -- Mayo 16 de 1996. -- Felipe D. Obarrio.

Buenos Aires, diciembre 27 de 1996.

Considerando: 1. Que la sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social --sobre la base de considerar inconstitucional el sistema de movilidad regulado por los arts. 49, 53 y 55 de la ley 18.037 (t. o. 1976)-- ordenó que se practicara una nueva determinación del haber inicial de jubilación, y fijó nuevas pautas de movilidad según las variaciones de los índices del salario básico del convenio de la industria y la construcción, siempre que el haber resultante de aplicar los arts. 53 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 el que deberían liquidarse las diferencias respectivas mientras se mantuviera vigente ese sistema legal.

2. Que, en lo que hace a la liquidación de las retroactividades que debieran abonarse con posterioridad al 1º de abril de 1991, la alzada consideró aplicables las previsiones de la ley 23.928. Asimismo, declaró que la ley 23.928 no afectaba la vigencia de las pautas establecidas por la ley 18.037 para la determinación de los haberes mensuales y ratificó la inconstitucionalidad de aquéllas --en lo pertinente al caso--, aún con posterioridad al 1º de abril de 1991. Por último, dispuso que en el período posterior al juzgado y mientras rija el sistema descalificado se proceda de conformidad con esa sentencia.

3. Que contra dicho pronunciamiento el organismo estatal interpuso recurso extraordinario, en el cual sostiene que lo decidido por la cámara con respecto al reajuste del haber con posterioridad al 1º de abril de 1991 contradice abiertamente la ley 23.928, además de que los intereses fijados se apartan de la solución adoptada por esta Corte en el precedente que invoca, en el cual se había concluido que debe aplicarse la tasa pasiva promedio publicada por el Banco Central de la República Argentina.

4. Que en lo que concierne a la tasa de interés establecida en la sentencia, el actor renunció a ella al contestar el recurso extraordinario, aviniéndose a la pretensión de la ANSeS introducida en el remedio federal.

Frente a esta situación, cabe puntualizar que este tribunal ha señalado reiteradamente que sus sentencias han de ceñirse a las circunstancias dadas cuando se dictan, aunque fueran sobrevinientes al recurso extraordinario, por lo que debe verificar --de oficio-- la subsistencia de los requisitos que hacen a su jurisdicción, en la medida en que la extinción de ellos importa la del poder de juzgar.

En las condiciones señaladas, el allanamiento efectuado por el peticionario al agravio planteado en la apelación constituye una renuncia incondicionada y explícita al derecho cuyo reconocimiento fue impugnado en el recurso extraordinario, por lo que, al no existir impedimentos para la eficacia jurídica de aquel sometimiento, no queda cuestión alguna para decidir que impida la conclusión indicada, en tanto la ausencia de interés económico convierte en abstracto el pronunciamiento requerido a este tribunal (causa S.478.XXIV "Solazzi, Adriana Marina c. Von Der Walde, Pablo s/ daños y perjuicios", sentencia del 9 de marzo de 1993, y sus citas -- La Ley, 1993-C, 367--).

5. Que en cuanto al agravio concerniente a lo decidido por la cámara con respecto a la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 53 y 55 de la ley 18.037, y la consecuente actualización del haber con posterioridad al 1º de abril de 1991, cabe destacar que a partir del conocido precedente sentado en la sentencia dictada en la causa "Rolón Zappa, Víctor Francisco s/ jubilación" (Fallos: 308:1848 --La Ley, 1986-E, 151--), esta Corte ha declarado insustanciales las cuestiones federales que resultaban de la declaración de inconstitucionalidad del sistema de movilidad por coeficientes elaborados al amparo del art. 53 de la ley 18.037, cuando la aplicación de éstos conducía a una desproporcionada reducción de los haberes previsionales, pues el tribunal consideró que los habituales planteos que efectuaban los entes previsionales no ofrecían argumentos válidos ni novedosos que justificasen una modificación del criterio reiteradamente aplicado (Fallos: 310:2212).

6. Que dicha circunstancia condicionante se presenta en el caso y torna admisible --en el aspecto indicado-- el recurso deducido a fs. 47/50 y concedido por el tribunal a quo, pues el nuevo régimen monetario de convertibilidad vigente a partir de la ley 23.928, el contenido de diversas previsiones de este texto y de sus decretos reglamentarios en torno a la prohibición de los mecanismos de actualización de prestaciones dinerarias, la situación de emergencia derivada del quebranto del patrimonio estatal según lo establecido por sucesivas y concordantes disposiciones de carácter general, justifican suficientemente que esta Corte examine los agravios invocados por el recurrente en la medida en que, frente a la nítida diversidad de los marcos fácticos y normativos que sirvieron de soporte a aquéllos y que yacen al sub lite, el pronunciamiento necesariamente deberá atender a las circunstancias particulares del caso como ha sido enfatizado por el tribunal con particular referencia a la movilidad del haber jubilatorio (Fallos: 305:2083).

En el sentido indicado y aun en situaciones que, a diferencia de la ventilada en el sub

lite, estaban reguladas por el derecho privado, esta Corte ha decidido que las disposiciones de la ley 23.928, en tanto establecen el valor de la moneda y prohíben el cómputo de la actualización monetaria, tienen un indudable carácter federal que habilita el recurso extraordinario, desde que han sido dictadas por el Congreso en uso de las atribuciones previstas en el art. 75, inc. 11, de la Constitución Nacional (causas: D.354.XXIV, "De la Cruz de Sessa, Adela M. c. Sessa, A. J."; I.66.XXIV, "Inmobiliaria del Plata SAIFICAM y otro c. Vialco S.A. --La Ley, 1995-A, 180-- y A.179.XXIV, "Acopionor S.A. s/ concurso preventivo", falladas --la primera-- el 30 de noviembre de 1993 y --las restantes-- el 9 de junio de 1994).

7. Que no obsta a la admisibilidad del recurso la circunstancia de que con posterioridad al pronunciamiento apelado y a la sustanciación del recurso extraordinario haya entrado en vigencia la ley 24.463 de solidaridad previsional de carácter federal como lo decidió esta Corte en la causa H.40.XXXII, "Hussar, Otto c. ANSeS", fallada el 10 de octubre de 1996 (La Ley, 1996-E, 575), cuyas disposiciones atinentes a la movilidad y los topes de los haberes son susceptibles de modificar sustancialmente las cuestiones planteadas en autos.

Ello es así, pues si bien es cierto que con motivo de la entrada en vigencia de nuevas normas cuya aplicación podría incidir en la decisión de causas que se hallaban ante sus estrados, esta Corte dispuso remitir los expedientes al tribunal de origen a fin de que se expidiera sobre los puntos en litigio según la nueva legislación, también lo es que las circunstancias en que se suscitaron dichos pronunciamientos difieren sustancialmente de las que corresponden al presente caso, pues mientras en aquéllos la normativa posterior exigía el estudio de aspectos ajenos a la vía del remedio federal que podrían incidir en la solución y aún tornar abstractos los agravios propuestos (causas F.17.XX, "Fisco nacional [D. G. I.] c. Carbocomet S. A. I. C. I. y F. s/ cobro de impuestos de ganancias-ejecución fiscal"; A.492.XXIX, "Angel Ciminello s/ solicita se declare argentino nativo a Michael Angel Ciminello" y V.245.XXIX, "Vaz de Castro, José s/ excepción al servicio militar", falladas el 24 de julio, 11 de octubre y 18 de diciembre de 1994, respectivamente), en el caso la nueva legislación tiene una relación inescindible con las cuestiones introducidas en el recurso extraordinario.

A ello cabe agregar diversas circunstancias de eminente trascendencia que exigen un pronunciamiento del tribunal sobre el fondo del asunto, como lo son la índole alimentaria de los derechos comprometidos y la inusitada cantidad de causas que, en varias decenas de miles, han arribado ante el tribunal para obtener una decisión que se pronuncie definitivamente sobre una cuestión que, como lo es la movilidad de los haberes jubilatorios, compromete directamente la inteligencia de una cláusula constitucional y la adecuación a ella de los sucesivos textos legales que se han sancionado para reglamentarla.

8. Que, ciertamente, el examen de la controversia que subyace a este proceso no se reduce a una mera interpretación de normas infraconstitucionales que, con apoyo en consideraciones de igual naturaleza, permita dar una fundada decisión a una nueva controversia suscitada entre un beneficiario de una prestación previsional y el Estado nacional con motivo de la afectación que se invoca de la integridad del haber.

Bien por el contrario, este tribunal se enfrenta con un conflicto que exigió su primer pronunciamiento el 15 de diciembre de 1933 (Fallos: 170:12), en el cual debió examinar la constitucionalidad de una ley que disponía la rebaja del monto de una pensión acordada, asunto que inmediatamente originó reiteradas intervenciones en las cuales comenzó a elaborar su conocida doctrina en torno al alcance de los derechos adquiridos y la distinción elaborada entre el status de jubilado y la cuantía de las prestaciones por los jubilados (Fallos: 173:5, entre otros).

La ingente tarea de la Corte se vio profundizada a partir de las garantías introducidas en la reforma de 1957 en el art. 14 nuevo de la Ley Superior y, con particular referencia a la movilidad previsional, con los sucesivos estatutos destinados a reglamentarla que se dictaron con posterioridad (decs.-leyes 1049/58 y 5567/58; leyes 14.473, 14.499, 15.719), con las leyes de emergencia que congelaron haberes (dec.-ley 17.310/67), que suspendieron la promoción de acciones judiciales y paralizaron las pendientes (ley 16.921), que consolidaron el pasivo disponiendo el pago en ocho o diez ejercicios presupuestarios (leyes 17.583 y 17.616).

De igual modo, los orígenes más cercanos se encuentran en una época prácticamente inmediata a la sanción --en 1968-- de la ley 18.037, que a pesar del razonable sistema que pretendió implantar dio lugar con su aplicación a graves y conocidas afectaciones tanto de los derechos de los beneficiarios como del presupuesto de las cajas destinado a afrontar las erogaciones correspondientes, las cuales llevaron a que los poderes políticos gobernantes desde entonces --sin distinción del origen del mandato ni del partido político al cual representaban-- efectuaran el intento de solucionarlas con sucesivas modificaciones legislativas y reglamentarias de la más diversa índole. Tales intentos irremediablemente fracasaron, al extremo de que, para absorber la mayor litigiosidad generada, fue creado un tribunal de alzada --integrado por tres salas-- especializado en la materia (ley 23.473), el cual también fue prontamente superado en su capacidad y llevó al legislador a establecer diez juzgados de primera instancia con igual competencia (ley 24.655).

La marcada trascendencia de la cuestión involucrada en el sub lite queda sencillamente demostrada con verificar las estadísticas del tribunal, de las que surge que más de 70.000 causas análogas aguardan que se pronuncie una decisión definitiva sobre la aguda tensión mantenida entre una cantidad significativa de beneficiarios y el Estado nacional.

De ahí, pues, que la conclusión que se obtenga debe partir ineludiblemente de una interpretación dinámica e integradora de diversas cláusulas de la Constitución Nacional, como lo son las concernientes al alcance de la garantía en debate consagrada por dicha Ley Fundamental, así como de aquellas que contemplan las facultades --de igual fuente-- que asisten al Congreso Nacional para cumplir con las insustituibles funciones encomendadas; y teniendo presente --en todo momento-- una cabal comprensión de las responsabilidades derivadas del rol institucional que es de la esencia de esta Corte Suprema, en tanto titular de uno de los Departamentos del Gobierno Federal (art. 108, Constitución Nacional).

9. Que con relación a la garantía de movilidad de las prestaciones previsionales

establecida por el art. 14 bis de la Constitución Nacional, esta Corte decidió desde el primer momento en que fue instada su jurisdicción para resolver los planteos que introdujeron los beneficiarios a poco de entrar en vigencia la ley 18.037 --con fundamento en que el cambio de legislación afectaba sus derechos adquiridos--, que los agravios constitucionales que se invocaban no podían acogerse en la medida en que dicho régimen constituía, en principio, una reglamentación razonable de la garantía consagrada por el art. 14 bis de la Constitución Nacional (Fallos: 297:146; 300:195 --La Ley, 1977-D, 355; 1979-B, 673--), pues esta cláusula 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 (Fallos: 269:174 --La Ley, 129-91--; 293:551 --La Ley, 1976-B, 100--; 295:674 y 695 --La Ley 1977-A, 16; DT, 1976-581--; 300:194 --La Ley, 1979-B, 673--; 303:1155 --La Ley, 1982-A, 17--; 305:1213; 307:2366 --La Ley, 1986-E, 700--).

10. Que aquella conclusión surge inequívocamente del debate realizado en la convención constituyente que introdujo el art. 14 bis a la Constitución de 1853 (2ª sesión extraordinaria; 21ª reunión, celebrada el 21 de octubre de 1957), en el que --al tratarse el carácter móvil de las prestaciones-- el convencional Martella únicamente expresó que "Se da la norma de que el beneficio será como el salario móvil. Deseamos una jubilación móvil para mantener a las personas jubiladas o pensionadas con una asignación que les suponga siempre el mismo 'standard' de vida" ("Diario de Sesiones", t. II, p. 1249).

La ausencia de una determinación precisa en el contenido de esta garantía queda confirmada por la exposición del convencional Riva (2ª sesión extraordinaria; 23ª reunión, celebrada el 23 de octubre de 1957; op. cit., p. 1371), al afirmar que "...el problema de los jubilados fue aglutinado con el de todos los empleados y obreros que estaban en actividad o retirados de ella, que sólo cuentan para la subsistencia con ingresos fijos que pierden valor adquisitivo a medida que se va agravando el proceso inflacionista. El mejoramiento de las jubilaciones quedó enervado por el alza en el costo de la vida, y así se repite cíclicamente la situación crítica. 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. Creo que ya que se va a resolver constitucionalmente la magra situación que el proceso inflacionista de estos tiempos, no contenido, les crea a los jubilados y pensionados, como consecuencia de contar con menos defensas que los trabajadores en actividad, 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".

Por otra parte, el convencional Arigós destacaba (sesión del 24 de octubre de 1957, 24ª reunión) que la reforma propuesta estaba destinada a "incorporar una gran institución a las jubilaciones y pensiones a fin de que ellas sigan el ritmo del costo de la vida, para que los jubilados y pensionados no pasen las necesidades que actualmente atraviesan como consecuencia de que, a raíz de la desvalorización de la moneda, al poco tiempo de haberse acogido al retiro, su jubilación no les alcanza para vivir y se ven obligados a competir con el trabajador activo" ("Diario de Sesiones", t. II, p. 1481).

Estas precisiones acerca del contenido de la garantía que se incorporaba al texto constitucional, alentadas en despachos minoritarios, no lograron prevalecer en el

recinto. Se observa, pues, que la ausencia de un mayor debate sobre el particular y la sanción, en definitiva, del texto propuesto por el despacho mayoritario sin aceptar la equiparación postulada con respecto a los salarios de las personas en actividad y sin inclinarse por la adopción de pauta o referencia concreta vinculada con la depreciación de la moneda, configuró una nítida reserva para que el legislador reglamentara la movilidad sin imponerle una versión uniforme del alcance de la garantía declarada, reconociéndose al Congreso de la Nación plenas facultades para el dictado de normas infraconstitucionales que respondan al mérito que realizase sobre la conveniencia y posibilidad del sistema que correspondería implementar como razonable tutela de la cláusula introducida en la Carta Magna.

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 (conf. causa G.423.XXVII, "Gabrielli, Mario Carlos c. Estado Nacional s/ contencioso administrativo", sentencia del 5 de julio de 1996 --La Ley, 1996-E, 617--). 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.

12. Que el art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional, mediante el que se otorgó jerarquía constitucional a los tratados cuyas disposiciones se han transcripto, establece en su última parte, que aquéllos "no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos".

Ello indica que los constituyentes han efectuado un juicio de comprobación en virtud del cual han cotejado los tratados y los artículos constitucionales y han verificado que no se produce derogación alguna, juicio que no pueden los poderes constituidos desconocer o contradecir.

13. Que de ello se desprende que la armonía o concordancia entre los tratados y la Constitución es un juicio del constituyente. En efecto, así lo han juzgado al hacer la

referencia a los tratados que fueron dotados de jerarquía constitucional y, por consiguiente, no pueden ni han podido derogar la Constitución pues esto sería un contrasentido insusceptible de ser atribuido al constituyente, cuya imprevisión no cabe presumir.

14. Que conviene recordar aquí, por su incuestionable actualidad, los principios establecidos por esta Corte en fallos señeros que integran la base misma de su elevada doctrina constitucional, concernientes al modo y a la finalidad en que ha de llevar a cabo su atribución constitucional de intérprete de la Ley Suprema y de sus textos reglamentarios.

En la causa "Avico c. De la Pesa", sentencia del 7 de diciembre de 1934 publicada en Fallos: 172:29, el Tribunal consideró --en oportunidad de pronunciarse sobre la constitucionalidad de una ley de emergencia que prorrogaba el vencimiento de las obligaciones garantizadas con hipotecas y limitaba los intereses convenidos-- que con carácter previo al examen de la cuestión planteada era "...interesante y de la mayor importancia el advertir..." los postulados desarrollados por relevantes juristas con respecto a la interpretación de las leyes. Se afirmó entonces, siguiendo a Ballot-Baupré, que muchos jueces habían sabido no solamente aplicar la ley cuando era oscura, sino completarla cuando era deficiente, suplirla cuando les parecía muda, y adaptar el texto, literal y humanamente, a las realidades y exigencias de la vida moderna, sin rezagarse a buscar obstinadamente cuál había sido, hace cien años, el pensamiento de los autores del código al redactar tal o cual artículo. En sentido análogo, se recordó en la sentencia las expresiones de Paul Deschanel, en el sentido de que la introducción de las ciencias sociales y económicas en el conjunto de los estudios jurídicos, ha renovado toda la técnica. No sólo la inspiración legislativa, sino la interpretación de las leyes por la doctrina y la jurisprudencia, no pueden permanecer fuera de las corrientes profundas de la vida social. No hay un jurista moderno que no se preocupe de poner su interpretación en armonía con las necesidades actuales y con las ideas ambientes o circundantes. Asimismo, destacó el tribunal que el mismo concepto era sostenido por Ihering, al afirmar que no son los hechos los que deben seguir al derecho, sino que es el derecho el que debe seguir a los hechos. Por último, se transcribió el pensamiento concorde de Boutroux, que enseñaba que son los conceptos los que deben adaptarse a la vida y no la vida ceder lugar a los conceptos.

De igual modo, en el conocido fallo dictado en "Kot, Samuel S. R. L." el 5 de septiembre de 1958 (Fallos: 241:291 --La Ley, 89-531--), esta Corte profundizó la piedra de toque sentada en el precedente mencionado, aunque sin citarlo, afirmando que las leyes no pueden ser interpretadas sólo históricamente, sin consideración a las nuevas condiciones y necesidades de la comunidad, porque toda ley, por su naturaleza, tiene una visión de futuro, está predestinada a recoger y regir hechos posteriores a su sanción. Con mayor fundamento --se agregó-- la Constitución, que es la ley de las leyes y se halla en el cimiento de todo el orden jurídico positivo, tiene la virtualidad necesaria para poder gobernar las relaciones jurídicas nacidas en circunstancias sociales diferentes a las que existían en tiempos de su sanción.

Nunca debemos olvidar --nos decía Marshall-- que "es una constitución lo que estamos interpretando: una constitución está concedida para proyectarse hacia el porvenir, y, en consecuencia, para adaptarse a las distintas crisis de los asuntos humanos" (Mc. Culloch

vs. Maryland, 17 U. S. 316, 1819).

Concordamente, en la causa "Poder Ejecutivo Nacional c. Buenos Aires, la Provincia", fallada el 30 de septiembre de 1963 y publicada en Fallos: 256:588 (La Ley, 116-227), esta Corte ratificó los postulados adoptados hacía casi tres décadas, puntualizando que no es adecuada una exégesis estática, referida a las circunstancias de la oportunidad de la sanción de la ley, particularmente en el ámbito de la interpretación constitucional y de las leyes de su inmediata reglamentación; pues, se agregó reiterando lo expresado en el precedente de Fallos: 172:29, "...nadie ignora después de Marshall, que se trata de normas destinadas a perdurar regulando la evolución de la vida nacional, a la que han de acompañar en la discreta y razonable intención de sus creadores. Las consecuencias contrarias genéricas más evidentes de este tipo de interpretación jurídica importarían la paralización de la acción gubernativa y del progreso de la República, comprometiendo la insatisfacción de las necesidades más ineludibles, incluso la defensa de la Nación. Tal intención no puede atribuirse a los constituyentes ni a los legisladores inmediatos porque no cabe imputarles, en la práctica de la interpretación judicial, imprevisión, como no cabe atribuirles injusticia, según lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corte...".

Por último, en autos "Fernández Orquin, José María c. Ripoll, Francisco", sentencia del 31 de mayo de 1966 registrada en Fallos: 264:416, el tribunal reiteró la inconveniencia de una interpretación estática de la Constitución Nacional, pues dificultaba la ordenada marcha y el adecuado progreso de la comunidad nacional que debe acompañar y promover la Ley Fundamental, recordando, en obvia vinculación con aquel principio, "...que el excesivo apego al tradicionalismo jurídico ha sido catalogado como uno de los más serios obstáculos al éxito de la promoción de la expansión económica y de la justicia social".

15. Que los principios señalados confluyen, como ha sido puntualizado, en reconocer --por un lado-- que el alcance y contenido de la garantía constitucional de movilidad de las prestaciones previsionales no son conceptos lineales y unívocos que dan lugar a una exégesis única, reglamentaria e inmodificable sino, opuestamente, 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. Por ello, la obra genuina de los intérpretes, y en particular de los jueces, es permitir el avance de los principios constitucionales, que es de natural desarrollo y no de contradicción, consagrando la inteligencia que mejor asegure los grandes objetivos para que fue dictada la Constitución Nacional (Fallos: 241:291 --La Ley, 92-632--).

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 aquél que en un momento anterior y ante distintas circunstancias se había considerado razonable poner en vigencia.

17. Que el fundamento de la afirmación efectuada yace en el art. 75, inc. 32 de la Constitución Nacional, al facultar al Congreso para hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes atribuidos al Gobierno de la Nación. Todo lo que es necesario y esencial para la existencia, seguridad y bienestar nacional, está comprendido dentro de los poderes de reglamentación atribuidos al Congreso, que tienen en vista los altos propósitos y elevadas miras enunciados en el Preámbulo de la Constitución, en el sentido de promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad.

Es regla doctrinaria que la interpretación de los poderes y derechos del gobierno instituido por la Constitución no debe ser estricta ni restringida, pues los medios de satisfacer las necesidades del país, de evitar los peligros y de aumentar la prosperidad nacional son tan variados y complejos, que debe dejarse una gran latitud para la elección y empleo de esos medios, de lo que deriva la necesidad y la conveniencia de interpretar ampliamente los poderes constitucionales.

18. Que en tal sentido, sostuvo el juez Marshall en "Mc. Culloch v. Maryland" (17 U. S. 316) que debe permitirse al Congreso mantener una amplia esfera de acción en el ejercicio de su autoridad para implementar tales poderes, pudiendo seleccionar cualquier medio razonable para lograr sus fines. En teoría, al menos, ese accionar se funda en una atribución de poderes efectuada por la Constitución; en la práctica, la Corte debe respetar al Congreso en su interpretación de esos poderes. Los jueces deberán revisar la legislación federal solamente para verificar si se encuentra razonablemente relacionada con una de las facultades expresamente concedidas por la Constitución y --en la medida en que ello haya sido así-- debe mantenerse la validez de la ley, a menos que el poder del Congreso se encuentre limitado por derechos o garantías constitucionales u otras restricciones específicas.

Es por ello que se ha sostenido que la regla que los tribunales aplican, no es sólo su propio juicio de constitucionalidad, sino el que es admisible para otras ramas del gobierno a las que la Constitución ha otorgado competencia sobre la materia. La Constitución a menudo admite variadas interpretaciones, para las que hay un margen de elección y criterio; en estos casos la Ley Fundamental no impone a la legislatura una opinión específica sino que deja abierto su ámbito de acción, en el que cualquier opción racional es constitucional (James B. Thayer, "The origin and scope of the american doctrine of Constitutional Law", 7. Harvard Law Review 129, 1893).

Desde tal perspectiva, y atendiendo a que el debate que precedió a la sanción del nuevo art. 14 bis en la Convención de 1957 acredita que los constituyentes dejaron un amplio margen librado a la sabiduría, discreción y acierto del legislador para definir --según las diferentes circunstancias que se configuraran en el futuro-- el contenido concreto de la garantía constitucional que instituían, no puede decirse que el accionar del Congreso haya excedido ese marco en el caso sub examine.

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 resguardo 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. Si así lo hicieran, desplazarían a los poderes políticos y se convertirían en una "superlegislatura" como alguna vez se dijo en la Corte Suprema de los Estados Unidos (voto concurrente en el caso "Dennis vs. U. S.", 341, U. S. 494; Fallos: 313:1333, causa C.802.XXIV, "Cocchia, Jorge Daniel c. Estado Nacional y otro s/ acción de amparo", sentencia del 2 de diciembre de 1993 --La Ley, 1994-B, 643--).

Tal como lo ha sostenido el Procurador General de la Nación en el dictamen que obra en Fallos: 172:30 y 31, quejarse de que el Congreso, en tanto representación nacional a la que compete el poder de sancionar las leyes, ejerza una discreción liberal al legislar para la Nación, es virtualmente quejarse de que el pueblo la ejerza.

20. Que con tal comprensión y antes de abordar la extensión de las reformas introducidas por la ley 23.928, es de suma importancia --para esclarecer el núcleo conceptual de esta sentencia-- realizar un examen retrospectivo de los pronunciamientos del tribunal sobre la materia, que permita verificar los fundamentos que sostuvieron la elaboración de ciertos principios que, por su continua reiteración, adquirieron una condición que se ha denominado de "axiomática", así como --por último y esencialmente-- si ellos deben ser mantenidos en las actuales circunstancias.

21. Que en el fallo --citado anteriormente-- dictado en la causa "Rolón Zappa, Víctor Francisco" (Fallos: 308:1848, consid. 2º, cuando se encontraba en vigencia la ley 18.037 y para fundar el carácter insustancial de las cuestiones federales introducidas por el organismo previsional, el tribunal recordó que el criterio interpretativo para juzgar en qué situaciones se producía una desproporcionada reducción de los haberes previsionales que afectaba las garantías consagradas en los arts. 14 bis y 17 de la Constitución Nacional, ha sido mantenido de modo prácticamente invariable a partir del precedente de Fallos: 255:306.

En efecto, en la sentencia dictada el 13 de mayo de 1963 en los autos "Ponzo, Alfredo Blas G. s/ jubilación", el tribunal utilizó por vez primera el concepto de proporcionalidad al afirmar 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". La anunciada finalidad de la "conveniente adaptación" fue reiterada y profundizada en la causa "Barreiro, Eduardo Casimiro" (Fallos: 265:256 --La Ley, 124-526--), al sostenerse, que entre la jubilación y los haberes de actividad existía un principio de "relación necesaria" (considerando 6º). Por último, en la causa "Esther Lucía Ballester Piterson de Tavella" (Fallos: 279:389, consid. 8º --La Ley, 143-42--), se unifican los criterios enunciados, afirmándose que uno de los "principios básicos" que sustentan el sistema previsional argentino es de la "necesaria proporcionalidad" entre los haberes, asignándole al de pasividad naturaleza "sustitutiva" y agregándose que el "conveniente nivel" se alcanza con una situación patrimonial proporcionada.

Ciertamente, dicha regla fue reiterada con posterioridad en forma constante en las decisiones del tribunal, hasta dar lugar a lo que el Procurador Fiscal de la Nación denominó como "principio de obligada vigencia" que reviste un carácter "axiomático" (dictamen en Fallos: 308:1851).

22. Que es relevante puntualizar que el origen del postulado sentado por el tribunal no tuvo su razón de ser en un asunto en que haya estado en controversia la hermenéutica de la garantía en estudio consagrada por la Constitución Nacional, pues en dicha causa -- registrada en Fallos: 255:306-- únicamente se encontraba en tela de juicio el sistema de movilidad establecido por el art. 2º de la ley 14.499, que claramente disponía que "el haber de movilidad de la jubilación ordinaria será equivalente al 82 % móvil de la remuneración asignada al cargo, oficio o función de que fuere titular el afiliado...", agregando que "...la actualización de las prestaciones se efectuará anualmente mediante la aplicación de los coeficientes en razón del índice de costo de vida, obtenido por la Dirección Nacional de Estadística y Censos". La sentencia del tribunal es elocuente, pues --por un lado-- en ninguno de sus considerandos se menciona la supuesta afectación de la garantía en debate, al extremo de que no se hace referencia alguna a la Ley Superior, además de que claramente se puntualiza que sólo se está interpretando la ley 14.499 y que el principio que sienta tiene su razón de ser en "la adecuación que la norma establece" (consid. 3º), idéntica conclusión se hace extensiva al precedente de Fallos: 265:256, que utilizó la expresión de la relación necesaria entre la jubilación y los haberes de actividad, pues en dicho asunto el tribunal jamás consideró ni mencionó la cláusula constitucional en examen, limitándose a resolver una cuestión de servicios simultáneos sobre la exclusiva base de conciliar la citada ley 14.499 con su decreto reglamentario 11.732/60. Finalmente, iguales consideraciones son aplicables a la sentencia de Fallos: 279:389 que, unificando ambos enunciados, subrayó la naturaleza "sustitutiva" del haber, en tanto en dicho litigio no se comprometía la Constitución Nacional, sino un conflicto infraconstitucional también suscitado por la aplicación de la ley 14.499 --cuyo régimen de movilidad fue señalado-- a los docentes que contaban con un sistema previsional especial.

23. Que, en este orden de ideas, la reiteración del "standard" que se examina resultó justificada con la vigencia de la ley 18.037, pues del mensaje de elevación del proyecto respectivo al Poder Ejecutivo, surge que el sistema de movilidad estructurado tenía por finalidad, como el régimen derogado, otorgar al trabajador una prestación relacionada con las remuneraciones percibidas durante un determinado período de su vida activa, garantizándole un nivel acorde con el que disfrutaba en los últimos años de su relación laboral, y con particular referencia a la movilidad ulterior, se implementó un procedimiento "...con el cual se asegura al sector pasivo un incremento de haberes similar al obtenido por los trabajadores en actividad".

24. Que los antecedentes relacionados evidencian con sobrada nitidez que los criterios de 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 meros 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.

Aquellas consideraciones que, en un momento dado y al amparo de un régimen legal de otro orden, fueron de utilidad para resolver un conflicto interpretativo meramente infraconstitucional, dieron lugar a un fundado principio hermenéutico que, prontamente, fue sacado de cauce y situado como única conclusión aceptada del texto constitucional.

A propósito de la seriedad y prudencia con las cuales los jueces deben afrontar el examen de esta clase de principios y sopesar las consecuencias que de ello se derivan, cabe recordar ciertas expresiones del voto disidente del Justice S. C. Jackson de la Corte Suprema de EE. UU., cuando sostuvo "...Después, el principio permanece allí, como un arma cargada a disposición de la mano de una autoridad cualquiera que pueda presentar un reclamo plausible referido a una necesidad urgente. Cada repetición incrusta más profundamente ese principio en nuestro derecho y nuestro pensamiento, y lo amplía para aplicarlo a nuevos fines. Todos los que observan la labor de los tribunales están familiarizados con lo que el juez Cardozo describió como 'la tendencia de un principio a expandirse hasta el límite de su lógica'..." (323 U. S. 214, 246; 1944).

25. Que, por lo demás, el aludido "standard" reiterado por el tribunal ha sido en cierto modo errático, en la medida en que no parece adecuarse enteramente con otros principios o con ciertas conclusiones aceptadas en algunas decisiones.

En efecto, la armonización que resulta de mayor dificultad está dada con referencia a aquel principio --establecido y reiterado en los precedentes invocados en el consid. 9º-- que sostiene que la Carta Magna no definió el contenido de la movilidad dejando deferida dicha atribución al Congreso de la Nación, pues resulta problemático establecer cuáles son las facultades reglamentarias con que cuentan los representantes del pueblo, en la medida en que por un lado se le re-conocen plenamente y, por el otro, se definen ciertos postulados de --pretendida fuente constitucional-- que no pueden ser alterados por el departamento del Gobierno Federal al que le fue asignada la función institucional de legislar sobre la materia.

Asimismo, sin ahondar ni establecer pauta alguna con respecto al modo en que debería llevarse a cabo la compatibilización que se recomendaba adoptar a los tribunales inferiores, esta Corte enfatizó que las sentencias que decidieran cuestiones concernientes a la movilidad de los haberes, debían tratar de que la actualización de los haberes se realice de modo tal que le permita mantener el nivel de vida alcanzado durante su actividad laboral, sin perjuicio del análisis que, en orden a pautas concretas y demostradas, se efectúe respecto al estado financiero de los entes previsionales (Fallos: 305:2083 y 312:1706).

Por último, la extensión del principio quedó una vez más comprometida en el precedente de Fallos: 312:1153, pues a pesar de que el beneficiario sostenía --para demostrar la reducción confiscatoria de su haber-- que se lo cotejara con el salario que percibía un agente activo de igual actividad, el tribunal desestimó la pretensión sin atender a la aplicación en el caso de los principios "axiomáticos" enunciados, con el argumento de que el sistema de movilidad establecido por la ley 18.037 no contempla la evolución de los sueldos de los activos.

26. Que la ley 23.928 constituye una decisión clara y terminante del Congreso Nacional de ejercer las funciones que le encomienda el art. 75, inc. 11, de la Constitución Nacional, de "Hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras" --concordantemente con la atribución de disponer la emisión de billetes a través del Banco Nacional (art. 75, inc. 6º, o de autorizar a hacerlo a instituciones provinciales, art. 126)--, a cuyo efecto el art. 7º prescribe que en ningún caso se admitirá la actualización monetaria, indexación por precios, variaciones de costos o repotenciación, cualquiera fuere su causa, haya o no mora del deudor, con posterioridad al 1º de abril de 1991.

Reafirmando dicha norma prohibitiva, el art. 10 reitera el concepto enunciado y deroga a partir de la fecha indicada todas las normas legales o reglamentarias que establecen la indexación por precios, actualización monetaria, variaciones de costos o cualquier otra forma de repotenciación de deudas, impuestos, precios o tarifas de bienes, obras o servicios, sin admitir la invocación de cláusula legal o reglamentaria alguna como causa de reajuste. En el mismo sentido, el art. 8º deja sin efecto los procedimientos de ajuste que se hayan establecido en las sentencias judiciales y, por último, el art. 13 incurre en una nueva reiteración al derogar toda disposición que se oponga a lo ordenado por las reglas precedentes.

27. Que con referencia al texto vigente a partir del 1º de abril de 1991, esta Corte ha sentado dos conclusiones que son de una relevancia decisiva para fundar este pronunciamiento.

Por un lado, se ha afirmado que la voluntad del legislador al sancionar la ley 23.928 fue dar un paso audaz para superar la crisis prolongada que abatía al país e implementar un mecanismo de desindexación de la economía que eliminara un fenómeno considerado perverso, como lo era trasladar al mes siguiente, de manera automática, la suba de precios del mes anterior (conf. causa S.779.XXVIII, "Steinman, Santiago c. Sarrible, Pedro José", fallada el 20 de agosto de 1996, consid. 6º; voto concurrente de los jueces Nazareno, Fayt y Vázquez, consids. 9º a 12).

Por el otro, que la mencionada ley ha sido sancionada dentro de una situación declarada como de emergencia, en la cual 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 substancia (consid. 7º del voto de la mayoría, causa citada).

28. Que en lo que concierne al repudio de la indexación como instrumento generalizado dentro de la economía y el consecuente propósito de eliminar todo mecanismo de actualización o reajuste, esta Corte había podido constatar en variados ámbitos de su

accionar, que los resultados más disparatados pueden resultar de la aplicación mecánica de índices de las distintas variables económicas, por lo que observó que si bien éstos podían ser un medio apto para obtener un resultado que se acerque, en la mayor medida posible, a una realidad económica dada, cuando tal procedimiento determinaba resultados injustos o absurdos frente a esa realidad, ella debía privar sobre abstractas y genéricas fórmulas matemáticas, establecidas por leyes o por sentencias (Fallos: 313:95, 478 y 896).

En un sentido de parejo alcance, este tribunal ha verificado recientemente que la continuidad del procedimiento de reajuste con posterioridad al 1º de abril de 1991 en el ámbito de las prestaciones previsionales, ha llevado --de similar modo al destacado precedentemente-- a un resultado que se apartaba notoriamente de la realidad que se debía ponderar, pues el monto obtenido del haber --con el porcentaje con el cual se había jubilado el titular-- excedía, en determinados períodos, al total de la remuneración que habría percibido el beneficiario de haber continuado en actividad, situación que llevó a dejar de lado la aplicación de aquel método y a precisar que las diferencias a abonarse en favor del interesado no podían exceder, en ningún caso, los porcentajes establecidos por las leyes de fondo (causas V.30.XXII, "Villanustre, Raúl 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).

29. Que el método establecido por la ley 18.037 para llevar a cabo la movilidad de los haberes indisimulablemente configura una de las distintas alternativas --de fuente legal-- para llevar a cabo la actualización de créditos con fundamento en la depreciación de la moneda, que al igual que todas las restantes ha quedado comprendida dentro de las disposiciones que, con énfasis y reiteración, han sido derogadas por los arts. 7º, 10 y 13 de la ley 23.928.

En efecto, si bien es cierto que en la redacción originaria de aquel texto se reguló la movilidad utilizando la expresión "coeficiente", que se determinaría en función de las variaciones del nivel general de remuneraciones (art. 52, según texto ordenado 807/74 S. S.), la reforma introducida por ley 21.118 a la disposición mencionada esclarece la cuestión, pues concretamente refiere que la movilidad se efectuará "en la misma proporción" de la modificación de las remuneraciones de los activos, finalmente, las modificaciones introducidas por la ley 21.451 disipan cualquier tipo de divergencia con respecto a la naturaleza del procedimiento contemplado, al establecer que la Secretaría de Seguridad Social dispondrá el "reajuste" de los haberes de las prestaciones en un "porcentaje equivalente a esa variación", delegando en la mencionada dependencia la facultad de establecer "el índice de corrección" a aplicar para la determinación del haber de las prestaciones.

El reconocimiento de que se trata de un mecanismo de reajuste que opera a través de un porcentaje determinado en su extensión por un índice, tipifica el supuesto contemplado por la ley 23.928, que a fin de obtener el declarado propósito desindexatorio, prohíbe la aplicación de toda cláusula legal que se pretenda invocar como causa de ajuste de la suma dineraria que se deba pagar (art. 10). En este sentido y con particular referencia a un crédito de naturaleza alimentaria como el que motiva esta clase de asuntos y cuya actualización había sido convenida por los interesados, esta Corte decidió que del art. 7º

de la ley surge con claridad que fue voluntad del legislador derogar todos los mecanismos existentes de actualización por índices, así como que el régimen no admite excepciones de ninguna índole como lo expresa el texto legal indicado, cuando prescribe que "En ningún caso se admitirá la actualización monetaria... cualquiera que fuere su causa con posterioridad al 1° de abril de 1991" (causa D.354.XXIV, "De la Cruz de Sessa, Adela M. c. Sessa, Alejandro Julio", sentencia del 30 de noviembre de 1993).

30. Que, además, la interpretación que se efectúa es corroborada por el art. 4°, párr. 2°, del dec. 529/91, que al reglamentar el art. 9° de la ley 23.928, dispone que el mecanismo desindexatorio contemplado no alcanzará a las obligaciones dinerarias derivadas de las relaciones laborales, alimentarias o previsionales.

Esta disposición, que exime a ciertos créditos de un supuesto específico regulado por la ley de convertibilidad, demuestra con evidencia manifiesta que todo el resto del ordenamiento les es inmediatamente aplicable, pues una conclusión diversa llevaría a una inaceptable inconsecuencia del legislador, en la medida en que habría consagrado una excepción determinada para la vigencia de un régimen normativo que, con franca incoherencia, en ninguna de sus disposiciones alcanzaría al supuesto que se pretendió excluir.

Al respecto, cabe recordar la antigua doctrina de esta Corte, expresada con relación a variadas materias, de que las facultades de reglamentación que confiere el art. 99, inc. 2°, de la Constitución Nacional, habilitan --en los casos en que los lineamientos de la "política legislativa" aparecen suficientemente determinados por la ley-- para establecer condiciones o requisitos, limitaciones o distinciones cuando, aunque no hayan sido contempladas por el legislador de manera expresa, se ajusten al espíritu de la norma reglamentada o sirvan razonablemente a la finalidad esencial que ella persigue (Fallos: 148:430; 200:194; 220:136; 232:287; 246:346; 270:42; 280:25; 298:609 --La Ley, 80-491; 102-714; 129-768; 143-158--). Y tales decretos son parte integrante de la ley reglamentada y tienen la misma validez y eficacia que la propia ley (causa K.57.XXIII, "Krill Producciones Gráficas S. R. L.", fallada el 8 de junio de 1993 y precedentes citados).

31. Que para concluir con el aspecto examinado, no obsta a la conclusión alcanzada el reconocimiento efectuado por el art. 160 de la ley 24.241, al prescribir que la movilidad de los haberes de las prestaciones otorgadas o a otorgar por aplicación de leyes anteriores que tengan una fórmula de movilidad distinta a la del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, continuará practicándose de conformidad con las disposiciones vigentes a la fecha de entrar en vigor la presente ley.

32. Que ello es así, pues configura un principio de hermenéutica sentado por este tribunal en reiterados pronunciamientos que la inteligencia de las leyes debe practicarse teniendo en cuenta el contexto general y los fines que las informan y a ese objeto la labor del intérprete debe ajustarse a un examen atento y profundo de sus términos, que consulte la racionalidad del precepto y la voluntad del legislador, extremos que no deben ser obviados por las posibles imperfecciones técnicas de la instrumentación legal, precisamente, para evitar la frustración de los objetivos de la norma (Fallos: 308:2246;

310:572 y 1390 --La Ley, 1987-A, 53;LLC, 1988-198; 1988-B, 86--; 311:2751; 312; 1484). En este sentido, debe recordarse que la inconsecuencia o falta de previsión jamás se supone en el legislador y por ello se reconoce como principio inconcuso que la interpretación de las leyes debe hacerse siempre evitando darle 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: 310:195; 312:1614).

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 1º 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 aún 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 párrafo 1º del art. 160, 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.

Esta conclusión, por otro lado, es reafirmada por el decreto 2433/93 dictado para reglamentar la ley 24.241, al prescribir con respecto al art. 160 que se mantienen en vigencia las movibilidades establecidas por las leyes 21.121, 21.124, 22.731, 22.929, 22.940, 22.955, 23.682, 23.895, 24.016, 24.018 y 24.019 y "...cualquier otra ley anterior que contemplara una fórmula de movilidad distinta a la de la ley 18.037". La consulta de los textos cuya vigencia se mantiene, permite verificar que todos ellos son regímenes especiales que coinciden en adoptar un sistema de movilidad diferente del establecido por la ley 18.037, pues aquélla no consiste en un reajuste efectuado en función de la variación del índice general de remuneraciones, sino --por el contrario-- atendiendo a la retribución del personal en actividad correspondiente a la categoría con la cual se obtuvo el beneficio.

Cabe reiterar, al respecto, el principio de hermenéutica constitucional desarrollado en el consid. 30, según el cual los decretos que, como en el caso del examinado, se ajustan al espíritu de la norma reglamentada y sirven razonablemente a la finalidad que ella persigue, forman parte de la ley y tienen su misma validez y eficacia.

33. Que el fenómeno inflacionario que durante muchos años condicionó la economía nacional, constituyó la principal referencia que tuvieron en cuenta los constituyentes de 1957 para introducir la movilidad de las prestaciones previsionales como una garantía

constitucional, aunque --como se señaló supra-- evitaron consignar esa circunstancia en el texto aprobado en la reforma, dejando de tal modo la posibilidad de que, ante un cambio de las condiciones económicas, el Congreso de la Nación fijara el concepto legal, en función de otras pautas que permitiesen mantener incólume dicha garantía. En la nota del Poder Ejecutivo que acompañó al proyecto de la ley 21.451, se señaló que debía abandonarse el sistema de movilidad anual previsto en la ley 18.037 "que por su rigidez obligó, frente a las repetidas y crecientes variaciones de las remuneraciones de los activos, a acordar a los jubilados y pensionados anticipos a cuenta, que en definitiva nunca alcanzaban a cubrir el deterioro producido por la inflación" (párr. 14, "in fine"). El criterio adoptado por dicha norma --consistente en referir la movilidad a un índice que mide el promedio de incremento de la generalidad de los salarios-- refleja el mantenimiento de la misma situación económica vigente en el momento de la sanción del art. 14 bis de la Constitución Nacional y de la ley 18.037.

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 con el aumento que experimentarían los salarios por causa de la inflación. En efecto, más allá de la expresión numérica que arrojase el 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.

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.

En efecto, los mecanismos --pretorianos o legales-- mediante los cuales se integraba el valor nominal de la moneda, para que ésta pudiera servir a los fines de su institución, perdieron su razón de ser al recobrar el signo monetario su función plena como denominador común del valor de las prestaciones. La desaparición de los métodos automáticos de reajuste, no hicieron sino expresar esta nueva realidad.

36. Que, en ese sentido, la sentencia recurrida prescinde de esta nueva circunstancia pues adopta modalidades propias de las épocas inflacionarias, lo cual produce resultados que distorsionan la realidad que pretenden reflejar. No otra cosa puede concluirse al constatar que la aplicación del nivel general de las remuneraciones (art. 53, ley 18.037) arroja, para un período de 34 meses, un reajuste del 58, 19 %, mientras que las pautas establecidas por el a quo conducen a una variación del 38, 19 %. La magnitud de tales aumentos en modo alguno se compadece con la estabilización de las variables económicas, por lo que semejantes resultados sólo pueden atribuirse a las conocidas distorsiones que provoca la aplicación mecánica de soluciones concebidas para otro contexto.

37. Que la conclusión alcanzada en cuanto a la derogación por parte de la ley 23.928 del sistema de movilidad que regulaba la ley 18.037, exige pasar a considerar si la circunstancia de haberse prescindido de un sistema estructurado en base a la variación de un índice destinado a medir la depreciación de la moneda en cierto sector de la economía, ocasiona de por sí la afectación de la garantía constitucional reconocida por el art. 14 bis de la Constitución Nacional.

En esta tarea, cabe enfatizar por la trascendencia que reviste para abordar el examen, que --como se destacó en el consid. 27-- la ley 23.928 fue sancionada dentro de una situación declarada de emergencia económica.

38. Que con particular referencia a la afectación de la integridad de los haberes y a la naturaleza del sistema previsional, esta Corte desarrolló en la sentencia dictada el 27 de diciembre de 1937 en la causa "Tiburcio López y otros c. Provincia de Tucumán" (Fallos: 179:394 --La Ley, 9-304--), dos conceptos que son esenciales para dilucidar la cuestión. En efecto, el tribunal afirmó 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 (conf. tratados citados en el consid. 11).

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 (Fallos: 278:232 y sus citas).

40. Que en lo que concierne a la naturaleza del sistema previsional, es determinante subrayar --para juzgar fundadamente la cuestión-- que los derechos reconocidos en el ámbito de la seguridad social no deben ser asimilados a los créditos nacidos al amparo de una relación obligatoria de fuente contractual regulada por el derecho privado, pues la índole y finalidad marcadamente opuesta de ambas clases de relaciones impiden cualquier tipo de confusión.

41. Que, en efecto, en la órbita de las relaciones entre particulares la fuente de las obligaciones yace en la esfera de libertad que legitima la autonomía de la voluntad y aquéllas buscan satisfacer los intereses individuales de contenido patrimonial de los contratantes, lo cual ha llevado a que la afectación de los derechos comprometidos en

esta clase de vínculos se reconozca como una violación de la garantía de la propiedad privada consagrada por el art. 17 de la Constitución Nacional (Fallos: 137:47), de lo cual es demostración elocuente el fundamento adoptado por el tribunal en conocidas decisiones para declarar procedente la actualización monetaria de los créditos en los casos en que la pérdida del valor de la moneda afectaba la integridad de las prestaciones.

En cambio, 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 --La Ley, 93-651--), 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.

Es así como --por razones de mérito y conveniencia-- ha sufrido múltiples alteraciones lo relativo a los años de servicios requeridos, a la edad del beneficiario, al porcentual del aporte, a la relación del beneficio con el monto de los sueldos percibidos, a la posibilidad de acumular para el cómputo diversas remuneraciones, al máximo de la jubilación, a la fecha desde la cual habrán de regir los nuevos beneficios acordados a los nuevos cómputos autorizados, a los nuevos beneficiarios, etc. Es vasta la latitud de las atribuciones del legislador en la materia, porque en rigor, la jubilación no está en relación económica estricta con los aportes efectuados, ya que el principio dominante es la solidaridad; la muestra de ello es que se financia en parte con los aportes individuales de los futuros beneficiarios, pero también con el de quienes no han obtenido prestación alguna --como son los efectuados por quienes mueren o dejan el servicio antes de tener derecho a la jubilación-- y con las rentas generales, es decir, con una contribución de la colectividad cuyas generaciones van tomando sobre sí sucesivamente, por elementales razones de solidaridad social, la carga económica que impone el deber de justicia distributiva a que obedecen los derechos en cuestión. En consecuencia, 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 (Fallos: 219:343 --La Ley, 63-206--); 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 (conf. fallo citado).

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 (Fallos: 278:231 --La Ley, 144-595--), pues además de que no existe un derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentaciones (Fallos: 308:199, causa C.378.XXV, "Córdoba, Oscar c. Estado Nacional (Estado Mayor del Ejército) s/ haber militar", sentencia del 4 de noviembre de 1993), es jurisprudencia de esta Corte que 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 (Fallos: 237:24; 255:262; 295:694, causa D.444.XXV, "Dentone, Ricardo Hernán c. Estado Nacional", fallada el 13 de junio de 1995 --La Ley, 1996-C, 518--).

Por lo demás, la postura sostenida por el beneficiario --en cuanto a que la violación estaría configurada "in re ipsa" por el solo cotejo con la variación que tuvo el módulo invocado con posterioridad al 1º de abril de 1991-- encierra un razonamiento circular que debe ser desestimado de plano, ya que da por sentada la afectación de la cláusula constitucional cuando ése es, precisamente, el punto que debía demostrarse; por ello, no cabe introducir como argumento favorable a una de las respuestas alternativas posibles, una afirmación que supone como premisa esa misma respuesta y que sólo es deducible de ella.

43. Que descartada --en los términos examinados y sin perjuicio de lo que después se decidirá-- la inconstitucionalidad del art. 7º de la ley 24.463, cabe puntualizar que el alcance de dicha disposición no colisiona en modo alguno con lo establecido en el art. 10 del mencionado texto normativo.

En efecto, el art. 10 establece que la ley es federal y de orden público (inc. 1º) y que "no se aplicará retroactivamente respecto de haberes correspondientes a períodos anteriores a su entrada en vigencia" (inc. 2º). En el art. 7º se prevé que la movilidad de "las prestaciones correspondientes a períodos comprendidos entre el 1º 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 (apart. 1º, inc. b). A su vez, al tiempo de reglamentarse el citado art. 7º, el dec. 525/95 sólo excluyó de la aplicación de la pauta de ajuste ordenada en dicha norma a los haberes no percibidos que hubieran sido puestos a disposición antes de la sanción de la ley.

Sentado el marco legal en juego, corresponde destacar que las disposiciones aquí implicadas deben ser interpretadas con arreglo al numerosas veces reiterado principio según el cual la inconsecuencia o la falta de previsión jamás se supone 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 adaptando como verdadero el sentido que las concilie y deje a todas con valor y efecto (conf. precedentes citados en el consid. 32).

44. Que en este orden de ideas, cabe poner de relieve que la ley 24.463 introdujo diversas reformas a la ley 24.241, pues modificó sus arts. 16, 17, 18, 32 y 34, referentes a la naturaleza del régimen y garantía del Estado, prestaciones, financiamiento del sistema, movilidad y la situación de los beneficiarios que se reintegran a la actividad; asimismo, innovó en lo atinente a los haberes. Respecto de los mínimos, el art. 8º prevé su mejora de acuerdo con lo que dispongan las futuras leyes de presupuesto y, por último, con relación a los máximos, el art. 9º, inc. 2º, fija un tope --sujeto a una escala de deducciones-- para los haberes previsionales mensuales correspondientes a prestaciones otorgadas en virtud de leyes anteriores a la ley 24.241.

En las condiciones señaladas y más allá de reiterar que el sistema de movilidad de la ley 18.037 había sido derogado por la ley 23.928, cabe concluir que no difieren

sustancialmente el art. 7º, apart. 1º, y el art. 10 de la ley 24.463. Ello es así, pues el primero contempla el supuesto específico de la movilidad de las prestaciones y, en consecuencia, adquiere el carácter de norma especial frente al segundo, al que corresponde asignarle naturaleza general, en razón del cúmulo de reformas que la ley introdujo al sistema integrado de jubilaciones y pensiones, entre las cuales adquiere particular relevancia la concerniente al haber máximo de las prestaciones otorgadas con anterioridad a la vigencia de aquel régimen. En otras palabras, el citado art. 7º, apart. 1º, inc. b), se adecua al principio de irretroactividad de la ley, en la medida en que lo dispuesto con referencia a la movilidad con posterioridad al 1º de abril de 1991 guarda fundada armonía con la derogación ordenada por la ley 23.928 de todas las leyes que, como la 18.037, contemplaban fórmulas de ajuste en base a índices que reflejaban la pérdida del poder adquisitivo de la moneda.

45. Que, por el contrario, con respecto al período anterior al 1º de abril de 1991, si bien la ley 24.463 dispone que las prestaciones anteriores a esa fecha se ajustarán "según el índice definido en el anexo I de esta ley (art. 7º, apart. 1º, inc. a), lo cierto es que lo resuelto por el tribunal a quo sobre el particular no fue oportunamente impugnado por el organismo previsional en el recurso extraordinario y, de ese modo, no puede ser revisado por esta Corte sin desmedro de las garantías constitucionales del debido proceso y de la propiedad.

En efecto, el respeto de la cosa juzgada es uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta nuestro régimen constitucional y, por ello, no es susceptible de alteración ni aun por invocación de leyes de orden público --tal el caso de la norma sub examen--, toda vez que la estabilidad de las sentencias, en la medida en que constituye un presupuesto ineludible de la seguridad jurídica, es también exigencia del orden público con jerarquía superior (Fallos: 307:1289; 308:139; 311:651 y 2058; 312:122; causas: R.279.XXV, "Roccatagliata, Oscar Juan Lorenzo c. Instituto Municipal de Previsión Social", del 1º de marzo de 1994 --La Ley, 1995-A, 492-- y S.87.XXV, "Saavedra, Juan Bautista c. Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles", sentencia del 22 de septiembre de 1994). En dicho precedente, la actualización monetaria de las deudas fue admitida por la fuerza de los hechos que imponían la preservación de ciertos derechos amenazados por el proceso inflacionario, como la retribución justa, la indemnización en las expropiaciones, la propiedad y --con igual alcance-- cabe agregar a la movilidad de los haberes previsionales.

Desde esta perspectiva, el carácter intangible de los pronunciamientos judiciales firmes no es ajeno a la inviolabilidad de la defensa en juicio de la persona y de los derechos (art. 18, Constitución Nacional), pues la sentencia dictada de modo regular integra el debido proceso que dicha cláusula asegura a todos los habitantes del país (Fallos: 315:1930). Asimismo, los derechos reconocidos por una sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada quedan incorporados al patrimonio de los interesados y protegidos por el art. 17 de la Ley Superior, de modo que no pueden ser privados de ellos sin que se viole el mencionado precepto constitucional (Fallos: 307:1709).

En consecuencia, la alteración de los derechos adquiridos que las leyes puedan llegar a disponer para asegurar el bien común, no puede alcanzar a la inmutabilidad de la cosa juzgada (Fallos: 307:1289), autoridad que, en el caso, inviste lo resuelto por la alzada en cuanto a la movilidad del haber jubilatorio dispuesta hasta la vigencia del régimen de

convertibilidad.

46. Que en lo que concierne al concreto y específico alcance de la movilidad reconocida por el art. 7º, inc. 1º, apart. b) de la ley 24.463, por el lapso que medió desde el 1º de abril de 1991 hasta la entrada en vigencia de la ley 24.241, cabe destacar que 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.

47. Que, como lo 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 (La Ley, 1994-C, 294), 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 su vigencia en el tiempo, de suerte que su aplicación concreta no resulte contradictoria con lo establecido en la Carta Magna.

Sobre dicha base se observa que el art. 7º en cuestión reconoce explícitamente la vigencia de la movilidad por el lapso ulterior al 1º de abril de 1991, mas del examen de las disposiciones 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, apart. 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, párr. 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 9/94, 26/94 y 171/94, hasta que comenzó a regir el nuevo régimen instituido por el art. 7º, inc. 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.

49. Que en lo relativo al sistema de movilidad de los haberes previsionales con posterioridad a la vigencia de la ley 24.463, este pronunciamiento ha sido suficientemente explícito con relación a las facultades con que cuenta el Congreso de la Nación para establecer la reglamentación respectiva, por lo que el planteo debe ser desestimado.

Sólo cabe destacar que las consideraciones efectuadas en torno a las altas responsabilidades atribuidas al Poder Legislativo para sopesar la incidencia que los diversos factores proyectaran sobre la materia, han sido objeto de puntual advertencia en normas incorporadas a la Constitución Nacional en la reforma de 1994 (art. 75, inc. 22), citadas en el consid. 11.

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, enfatizó el tribunal, "permite alcanzar una distribución justa y general de los beneficios previsionales con resultados eficaces" (Fallos: 292:312 --La Ley, 1976-A, 135--). Posteriormente, y llamada a pronunciarse en numerosos planteos de confiscatoriedad deducidos por los beneficiarios señaló que "para llegar a establecer la solución que corresponda al caso concreto" era preciso "determinar si en las circunstancias de la respectiva causa aparece o no quebrada la regla de la razonable proporcionalidad" (Fallos: 307:1985).

Dichos criterios resultan de aplicación en la actualidad, máxime si se tiene en cuenta que del sistema vigente --art. 9º, ley 24.463-- surgen pautas específicas que confirman el sistema de topes que --salvo prueba en contrario no producida en la causa-- no pueden reputarse lesivas de principios generales reconocidos por la jurisprudencia del tribunal sobre la materia, máxime si se tiene en consideración que el sistema se basa en la solidaridad de sus integrantes en los términos reiteradamente señalados, habida cuenta de las actuales circunstancias de la economía y en vista de la crisis financiera del sistema.

Por ello y oído el 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, apart. 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. -- Julio S. Nazareno. -- Eduardo Moliné O'Connor. -- Antonio Boggiano (por su voto). -- Adolfo R. Vázquez (según su voto). -- Augusto C. Belluscio (en disidencia). -- Gustavo A. Bossert (en disidencia). -- Enrique S. Petracchi (en disidencia). -- Carlos S. Fayt (en disidencia). -- Guillermo A. F. López (en disidencia).

Voto del doctor Boggiano.

Considerando: 1. Que la sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social hizo lugar al reajuste de haberes solicitado, a cuyo efecto dispuso una redeterminación del correspondiente al comienzo del beneficio jubilatorio y fijó las nuevas pautas de movilidad según la variación de los índices del salario básico de convenio de la industria de la construcción, siempre que el haber resultante de aplicar los arts. 53 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 el que deberían liquidarse las diferencias respectivas mientras se mantuviera vigente ese sistema legal, cuyas normas estimó que no habían sido afectadas por la sanción de la ley 23.928. Asimismo, estableció la tasa de interés que debía regir desde el 1º de abril de 1991.

2. Que contra ese pronunciamiento la ANSeS interpuso recurso extraordinario --que fue concedido-- en el que cuestiona lo resuelto por el tribunal porque, según sostiene, a partir de la ley de convertibilidad resulta irrazonable mantener criterios que corresponden a épocas caracterizadas por el envilecimiento monetario, más allá de que el fallo es contradictorio en cuanto aplica la ley 23.928 como límite para efectuar el reajuste de las sumas debidas en concepto de retroactividades mal liquidadas y se niega a decidir según las mismas pautas para determinar los haberes futuros, a pesar de que desde su vigencia resultan derogadas todas las normas que establecen reajustes y de que los aumentos salariales operados no han respondido a una política de alcance general sino a la productividad particular de las empresas, todo lo cual conduciría al desconocimiento de la naturaleza sustitutiva de las prestaciones previsionales. Además, objeta la aplicación de la tasa de interés activa desde el 1º de abril de 1991.

3. Que el recurso extraordinario ha sido bien concedido porque la cámara declaró la invalidez de los arts. 53 y 55 de la ley 18.037 por resultar contrarios a las garantías de los arts. 14 bis y 17 de la Constitución Nacional, como también por haberse cuestionado la inteligencia de normas federales como son las leyes 23.928 y 24.463 y ser la decisión definitiva adversa a la interpretación propuesta por la apelante.

4. Que el tratamiento de los agravios debe ceñirse al sistema de movilidad establecido en el pronunciamiento a partir del 1º de abril de 1991, por cuanto el período anterior a esa fecha no fue objeto de impugnación y existe a su respecto cosa juzgada que --según conocida jurisprudencia del tribunal-- configura uno de los pilares sobre los que se asienta nuestro régimen jurídico y un derecho adquirido que goza de la protección reconocida del derecho de propiedad por el art. 17 de la Constitución Nacional (Fallos: 307:1709, 1289; 311:495 --La Ley, 1986-B, 188; 1988-D, 289--, 651, 2058; 312:122).

En lo que concierne a la tasa de interés la actora se avino a la pretensión de la ANSeS

introducida en el remedio federal, por lo que ha quedado cancelada la competencia extraordinaria de esta Corte sobre el punto y la cuestión ha devenido abstracta (causa S.478.XXIV, "Solazzi, Adriana Marina c. Von Der Walde, Pablo s/ daños y perjuicios", sentencia del 9 de marzo de 1993).

5. Que la ley 24.463, denominada de "solidaridad previsional", introdujo modificaciones sustanciales y de forma a ley 24.241, sancionada el 23 de septiembre de 1993, que había instituido el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones; en especial, deroga el art. 160 de la última, según el cual la movilidad "de las prestaciones otorgadas o a otorgar por aplicación de leyes anteriores a la presente, que tengan una movilidad distinta a la del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, continuará practicándose de conformidad con las disposiciones vigentes a la fecha de entrada en vigor de esta ley" (art. 11, apart. 1º), a la vez que contiene normas específicas sobre haberes correspondientes a distintas épocas (arts. 7º y 10).

En razón de lo expuesto y toda vez que la Corte debe atender a las circunstancias existentes al momento de dictar sus decisiones, aunque ellas sean sobrevinientes a la interposición del recurso extraordinario (Fallos: 281:117; 310:112, 670, 2246; 311:870, 1219, 1680, 1810, 2131 --La Ley, 148-656; 1987-B, 311; 1987-C, 306; 1988-A, 284--) se dispuso oír a las partes acerca de la incidencia de la nueva legislación, sin que se advierta óbice constitucional que impida la continuación del trámite y el dictado de la sentencia en la instancia del art. 14 de la ley 48.

6. Que si bien es cierto que con motivo de la entrada en vigencia de las nuevas normas cuya aplicación podría incidir en la decisión de causas que se hallaban en trámite ante sus estrados, esta Corte dispuso remitir los expedientes al tribunal de origen a fin de que se expidiera sobre los puntos en litigio según la nueva legislación, también lo es que las circunstancias en que se suscitaron dichos pronunciamientos difieren sustancialmente de las que corresponden al presente caso, pues mientras en aquéllos la normativa posterior exigía el estudio de aspectos ajenos a la vía del remedio federal que podrían incidir en la solución y aún tornar abstractos los agravios propuestos (causas F.17.XX, "Fisco Nacional [DGI] c. Carbocomet S. A. I. C. I. y F. s/ cobro de impuestos de ganancias-ejecución fiscal", A.492.XXIX, "Angel Ciminello s/ solicita se declare argentino nativo a Michael Angel Ciminello" y V.245.XXIX, "Vaz de Castro, José s/ excepción al servicio militar", falladas el 24 de julio, 11 de octubre y 18 de diciembre de 1984, respectivamente), aquí la índole de la materia en examen, la gran cantidad de causas apeladas, el lapso transcurrido entre el fallo y las nuevas disposiciones legales, exigen una consideración particularmente cuidadosa de la situación a fin de evitar que se dilate irrazonablemente el dictado de la sentencia.

7. Que la decisión del tema en debate exige el examen del art. 14 bis de la Constitución Nacional. Dicha cláusula reconoce el derecho a la movilidad de las jubilaciones sin fijar pauta alguna al efecto, lo cual significa que ha dejado librado a la prudencia del legislador establecer las condiciones en que aquél se hará efectivo, pero tal derecho no puede ser desvirtuado ni alterado por las normas regulatorias pertinentes, pues está en juego el cumplimiento de una disposición constitucional en función de una normativa que debe ser razonable y que no puede desconocer el derecho reglamentado, lo que lleva a formular algunos conceptos que responden a la naturaleza de la cuestión planteada.

8. 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 --La Ley, 1976-B, 100; 1977-A, 16; 1977-D, 355--). 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.

9. Que en tal sentido cabe recordar que en el precedente de Fallos: 179:394 esta Corte desarrolló conceptos que resultan esenciales para dilucidar la cuestión. En efecto, el tribunal sostuvo 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 lo impone la conservación misma del patrimonio común de los afiliados.

10. Que, asimismo, esta Corte enfatizó que las sentencias que decidieran cuestiones concernientes a la movilidad de los haberes, debían tratar de que la actualización de las prestaciones se realice de modo tal que permita mantener el nivel de vida alcanzado durante la actividad laboral, sin perjuicio del análisis que, en orden a pautas concretas y demostradas, se efectúe respecto del estado financiero de los entes previsionales (Fallos: 305:2083; 312:1706).

11. Que los principios precedentemente expuestos han sido objeto de especial consideración en normas incorporadas a la Ley Fundamental en la reforma de 1994 (art. 75, inc. 22). Al respecto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos dispone que toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social "habida cuenta de la organización y recursos de cada Estado" (art. 22). De la misma manera, el art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos --Pacto de San José de Costa Rica-- prescribe que los Estados partes "se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles...". Por su parte, el art. 2º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prescribe el

compromiso de los Estados partes de adoptar medidas "hasta el máximo de los recursos de que disponga" para asegurar el goce de los beneficios que reconoce, entre los que se encuentra el de la seguridad social (art. 9°).

12. Que sobre las bases señaladas cabe indagar el alcance de las normas en juego. Resulta inoficioso dilucidar si la ley 23.928 derogó el art. 53 de la ley 18.037 pues el art. 7°, inc. 1°, apart. b) de la ley 24.463 dispuso que "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". Es decir, que aun cuando quisiera entenderse que el sistema de movilidad de la ley 18.037 no fue derogado por la ley de convertibilidad no cabe duda alguna que lo ha sido por la de solidaridad previsional.

13. Que no obsta a dicha conclusión lo dispuesto por el art. 3° del Cód. Civil. Ello es así, liminarmente, porque el principio de irretroactividad de la ley no es --en tesis general-- de la Constitución sino de la ley. Es una norma de interpretación que deberá ser tenida en cuenta por los jueces en la aplicación de las leyes, pero no obliga al Poder Legislativo, que puede derogarla en los casos en que el interés general lo exija (Fallos: 137:47, 291). Asimismo, sobre el punto resulta válido lo resuelto por esta Corte en el ya citado precedente de Fallos: 179:394, en donde, con cita de Fallos: 173:5, se estableció que si bien es verdad que el mencionado precepto dispone como principio general que las leyes rigen para lo futuro, que no tienen efecto retroactivo, ni pueden alterar los derechos adquiridos, esa disposición se refiere a aquellas leyes que contemplan los derechos y obligaciones que rigen las relaciones de las personas en el derecho privado; el precepto legal citado no es aplicable en el sub lite, puesto que se trata de la aplicación de leyes de previsión social, que por sus fines, por los propósitos que la inspiran, por las obligaciones que traen aparejadas, y por sus beneficios, reúnen todos los requisitos necesarios para clasificarlas como leyes de orden público. La ley 24.463 tiene este último carácter (art. 10, inc. 1°) y fue dictada por razones de interés general, habida cuenta de la crisis financiera del sistema previsional, acerca de la cual no es necesario abundar en consideraciones. Al respecto, basta con señalar que la ley 24.130 extendió --respecto de la deuda estatal a jubilados y pensionados-- la "fecha de corte" en 17 meses más que la fijada en origen para el resto de los créditos consolidados por la ley 23.982.

14. Que antes de examinar si el art. 7°, inc. 1°, apart. b) de la ley 24.463 comporta una razonable reglamentación de la garantía constitucional de movilidad de los haberes, es preciso dilucidar la congruencia de dicho precepto con otros de la ley de solidaridad previsional, a fin de disipar las dudas que podrían surgir de la letra del texto legal. En efecto, el art. 10 establece que la ley es federal y de orden público (inc. 1°) y que "no se aplicará retroactivamente respecto de haberes correspondientes a períodos anteriores a su entrada en vigencia" (inc. 2°).

15. Que las disposiciones aquí implicadas deben ser interpretadas con arreglo al numerosas veces reiterado principio, según el cual la inconsecuencia o la falta de previsión jamás se supone 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, 1776; 304:794, 849, 1001, 1603 --La Ley, 1982-C, 501; 1981-D, 372; 1982-A, 503;

1982-C, 409; 1983-B, 53; 1983-B, 27--; 310:195; 312:1614, entre muchos otros).

16. Que en ese orden de ideas cabe poner de relieve que la ley 24.463 introdujo diversas reformas a la ley 24.241, pues modificó sus arts. 16, 17, 18, 32 y 34, referentes a la naturaleza del régimen y garantía del Estado, prestaciones, financiamiento del sistema, movilidad y situación de los beneficiarios que se reintegran a la actividad. Asimismo, innovó en lo atinente a los haberes. Respecto de los mínimos, el art. 8º prevé su mejora de acuerdo con lo que dispongan las futuras leyes de presupuesto. Con relación a los máximos, el art. 9º, inc. 2º, fija un tope --sujeto a una escala de deducciones-- para los haberes previsionales mensuales correspondientes a prestaciones otorgadas en virtud de leyes anteriores a la ley 24.241.

17. Que en las condiciones señaladas se impone concluir que no difieren sustancialmente el art. 7º, inc. 1º, apart. b) y el art. 10 de la ley 24.463. Ello es así, pues el primero contempla el supuesto específico de la movilidad de las prestaciones y, en consecuencia, adquiere el carácter de norma especial frente al segundo, al que corresponde atribuirle naturaleza general, en razón del cúmulo de reformas que la ley introdujo al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, entre las cuales adquiere particular relevancia la concerniente al haber máximo de las prestaciones otorgadas con anterioridad a la vigencia de aquel régimen. Es decir, que el citado art. 7º, inc. 1º, apart. b) consagró en forma expresa una excepción al principio general de irretroactividad de la ley que rige el caso.

18. Que, asimismo, el precepto anteriormente citado armoniza con el art. 11, inc. 1º, de la ley 24.463 que derogó el art. 160 de la ley 24.241, según el cual "la movilidad de los haberes de las prestaciones otorgadas o a otorgar por aplicación de leyes anteriores que tengan una fórmula de movilidad distinta a la del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones continuará practicándose de conformidad con las disposiciones vigentes a la fecha de entrada en vigor de esta ley".

Este último artículo 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 vigor aún 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 el párrafo 1º del art. 160, 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.

Esta conclusión, por otro lado, es reafirmada por el dec. 2433/93 dictado para reglamentar la ley 24.241, al prescribir con respecto al art. 160 que se mantienen en vigencia las movilidades establecidas por las leyes 21.121, 21.124, 22.731, 22.929,

22.940, 22.955, 23.682, 23.895, 24.016, 24.018 y 24.019 y "...cualquier otra ley anterior que contemplara una fórmula de movilidad distinta a la de la ley 18.037". La consulta de los textos cuya vigencia se mantiene, permite verificar que todos ellos son regímenes sectoriales que coinciden en adoptar un sistema de movilidad diferente al establecido por la ley 18.037, pues aquélla no consiste en un reajuste efectuado en función de la variación del índice general de remuneraciones, sino --por el contrario-- atendiendo a la retribución del personal en actividad correspondiente a la categoría con la cual se obtuvo el beneficio.

De lo expuesto, se sigue que la finalidad del art. 7º, inc. 1º, apart. b) de la ley 24.463 ha sido unificar --para el período comprendido entre el 1º de abril de 1991 y la fecha de promulgación de la norma-- 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.

19. Que establecidos los alcances derogatorios del art. 7º, inc. 1º, apart. b) de la ley 24.463 corresponde examinar si resulta compatible con la garantía reconocida por el art. 14 bis de la Ley Fundamental. Al respecto, es necesario recordar que esta Corte ha resuelto que 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 de su vigencia, de suerte que su aplicación concreta no resulte contradictoria con lo establecido en la Carta Magna (Fallos: 301:319; causa V.262.XXIV "Vega, Humberto Atilio c. Consorcio de Propietarios del Edificio Loma Verde y otro s/ accidente-ley 9688", pronunciamiento del 16 de diciembre de 1993).

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 consid. 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, Cód. 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 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 art. 7º, inc. 2º 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 %.

La solución que se adopta queda limitada, en lo que concretamente concierne a cada supuesto, a que los haberes previsionales que se ordena 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.

22. Que con referencia a la declaración de inconstitucionalidad de los topes que fija el art. 55 de la ley 18.037, cabe señalar que --desde antiguo-- esta Corte ha reconocido la legitimidad de dichos topes, pero ha dejado a salvo el derecho del beneficiario de la jubilación cuando su resultado llevara aparejada la confiscatoriedad de los haberes (Fallos: 295:441; 305:2108; 307:1729, 1985; 308:915; 310:1955; 311:1474 --DT, 1976-713; 1988-A, 378; 1989-A, 362--; 312:194). Dicho criterio resulta también de aplicación en la actualidad, máxime cuando del mensaje de elevación del proyecto de ley del Poder Ejecutivo y más particularmente del art. 9º de la ley 24.463, surgen pautas específicas que, en las circunstancias de la economía y de la crisis financiera del sistema previsional, no pueden --salvo prueba en contrario no producidas en la causa-- reputarse confiscatorias ni lesivas de los principios generales reconocidos en la jurisprudencia del tribunal sobre la materia.

23. Que en lo atinente al régimen de movilidad de los haberes posteriores a la vigencia de la ley 24.463 que, según el inc. 2º del art. 7º, será el que determine la ley de presupuesto, no corresponde emitir pronunciamiento alguno toda vez que la parte no ha señalado el perjuicio que su aplicación le ocasiona. La declaración de inconstitucionalidad no puede tener simplemente carácter consultivo, sino que el interesado debe sostener y demostrar que esa contradicción con la Constitución Nacional le ocasiona un gravamen en el caso concreto, lo que no ocurre en autos.

24. Que en cuanto a los temas restantes a que se refieren las partes en sus presentaciones de fs. 85/86, 87/91 y 94 vta., no corresponde por el momento pronunciamiento alguno pues no se refieren 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 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. 7º, inc. 1º, apart. 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. 7º, inc. 2º de la ley 24.463, ordenándose que aquélla resulta procedente por el período en cuestión según el alcance fijado. -- Antonio Boggiano.

Voto del doctor Vázquez.

Considerando: 1. Que la sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social hizo lugar al reajuste de haberes solicitado por el actor, a cuyo fin ordenó una nueva determinación del correspondiente al comienzo del beneficio jubilatorio y fijó diferentes 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 y 55 de la ley 18.037 irrogara al actor un perjuicio superior al 10 % con respecto al método establecido en la sentencia. En ese supuesto, debían liquidarse las diferencias respectivas mientras se mantuviera vigente ese régimen legal, cuyas normas --estimó el tribunal a quo-- no fueron afectadas por la sanción de la ley 23.928. Asimismo, estableció que a partir del 1º de abril de 1991, debía devengarse sobre el capital actualizado, la tasa de interés activa aplicada por el Banco de la Nación Argentina para sus operaciones corrientes de descuento de documentos comerciales.

2. Que contra ese pronunciamiento la ANSeS dedujo recurso extraordinario --que fue concedido-- en el que cuestiona lo resuelto por el tribunal a quo porque, según entiende, a partir de la sanción de la denominada ley de convertibilidad 23.928 no es razonable mantener un criterio que corresponde a épocas caracterizadas por el envilecimiento del signo monetario. Señala, asimismo, que el fallo es autocontradictorio en cuanto aplica la ley 23.928 como límite para efectuar el reajuste de las sumas debidas en concepto de retroactividades mal liquidadas y se niega a decidir según las mismas pautas para determinar los haberes futuros, a pesar de que sus normas proscriben todos los preceptos legales que establecen reajustes. Observa, por lo demás, que los aumentos salariales operados no han respondido a una política de alcances generales sino a la productividad particular de las empresas, todo lo cual llevaría al desconocimiento de la naturaleza sustitutiva de las prestaciones previsionales. Por último, objeta la aplicación de la tasa de interés activa desde el 1º de abril de 1991.

3. Que el recurso extraordinario es procedente, pues la cámara declaró la invalidez de los arts. 49, 53 y 66 de la ley 18.037 por considerarlos contrarios a la Constitución Nacional, y se cuestiona la inteligencia de normas federales tales como la ley 23.928 y 24.463, siendo la decisión definitiva adversa a la interpretación sustentada por la recurrente.

4. Que, ante todo, debe dejarse establecido que corresponde el tratamiento de los agravios sólo con relación al mecanismo de movilidad establecido en la sentencia a partir del 1º de abril de 1991, pues el período anterior a esa fecha no fue objeto de recurso y existe a su respecto cosa juzgada.

Que, por otro lado, a fs. 53/53 vta. la actora se avino a la pretensión de la ANSeS referente a que se aplicara la tasa de interés pasiva a partir de la vigencia de la ley 23.928, por lo que ha quedado cancelada la competencia extraordinaria de esta Corte sobre el punto (causa S.478.XXIV, "Solazzi, Adriana c. Von Der Walde, Pablo s/ daños y perjuicios", sentencia del 9 de marzo de 1993).

5. Que a principios de este siglo nuestro país percibió las primeras consecuencias perniciosas derivadas de la falta de un sistema previsional, extremo que puso en evidencia la necesidad de su implantación e instrumentación.

Que las primeras leyes que se dictaron para salvar tal situación, apuntaron a la formación de un sistema contributivo basado en el criterio de la capitalización, aunque no en forma pura, ya que se preveían aportes o subsidios del Tesoro. En efecto, las iniciales experiencias nacionales en la materia --que arrancan en 1904 con la sanción de la ley 4349 para el personal de la Administración Pública, y posteriormente con otros regímenes para el personal ferroviario, bancario, de seguros, navegación y periodistas-- adoptaron, con la nota distintiva antes señalada, un sistema semejante a un seguro privado, según el cual se constituían fondos capitalizados que generaban intereses, con lo que se hacía frente al pago de las prestaciones. En ese esquema, las prestaciones únicamente se otorgaban después de alcanzado un lapso mínimo de aportes, de modo que quien no lo superaba podía exigir la devolución de lo capitalizado, tal como si se hubiera tratado de un ahorro obligatorio. Y ello era así, porque se consideraba que los fondos pertenecían en propiedad a los aportantes (art. 1º, ley 4349).

6. Que, como lo puso de relieve esta Corte en Fallos: 179:394, el sistema de capitalización reseñado mostró con el correr de los años las deficiencias con que había nacido. Leyes como la 4349 fueron sancionadas sin ajustarse a un cálculo actuarial científicamente autorizado que asegurara la estabilidad de la caja, ya por falta de datos estadísticos bien llevados, ya porque el país carecía de una experiencia hecha al respecto. Y cuando el Estado no estuvo en condiciones de seguir subsidiando al sistema, este fracasó irremediablemente, agravado el cuadro, además, tanto por causas externas (secuela de la depresión de los años 30) como internas de no menos significativa importancia (bajos niveles de aportes; permisividad en cuanto a la edad para acceder a los beneficios, establecida en 55 años o menos --art. 18, ley 4349--; etc.).

7. Que a principios de la década del 40, las ideas de centralización o unidad de gestión (es decir, una conducción central de los diversos sistemas existentes) y de universalidad (o sea, que el régimen jubilatorio debía cubrir a toda la población), ganó terreno a la luz de las ideas políticas por entonces imperantes. Fue así que en el año 1944 se creó el Instituto Nacional de Previsión Social, al que se le encomendó la tarea de realizar en todo el territorio de la Nación los objetivos del Estado en materia de seguridad social (dec. 29.176/44, ratificado por ley 12.921).

Que, a partir de ese hito, en forma incipiente al principio pero decididamente con posterioridad, el sistema previsional argentino comenzó a evidenciarse como de reparto, es decir, como un sistema de distribución de los fondos obtenidos en un momento dado en concepto de aportes y contribuciones de la población activa, entre los pasivos (jubilaciones y pensiones), a modo de contrato entre generaciones, por el cual una financia a otra, recibiendo a cambio una promesa de beneficios futuros, y sin que exista relación alguna entre los aportes realizados durante la vida activa de una persona y los beneficios que luego de jubilarse obtendrá.

Que no es del caso enumerar aquí uno a uno los antecedentes legales que muestran esa mutación pero sí de apuntar, por ejemplo, que por medio del dec.-ley 9316/46 se admitió la reciprocidad de cómputo entre los servicios prestados sucesiva o simultáneamente y las remuneraciones, en cada una de las secciones del Instituto Nacional de Previsión Social y la Caja Municipal de Previsión Social de la Ciudad de Buenos Aires.

Que, por otro lado, el déficit que por entonces acusaban --en forma pronunciada-- los organismos de previsión social, intentó ser salvado mediante medidas tales como el Fondo Estabilizador de Previsión Social creado por la ley 13.478, que se nutría del producido del aumento al impuesto a las ventas instituido por la ley 12.143 (art. 3º, ley 13.478), y cuyo propio déficit, producido poco después, tuvo que ser superado, a su vez, con el aporte de recursos especiales (conf. art. 8º, párr. 2º, ley 14.370, y su remisión al art. 3º de la ley 13.654).

8. Que si bien la ley 14.236 --del año 1953-- implicó, en alguna medida, volver al sistema anterior al conferirles a las cajas de previsión cierta autonomía funcional, con la sanción de la ley 14.499 --de 1958-- se confirmó la implantación del sistema de reparto: los trabajadores en actividad, siempre renovados, debían sostener a los pasivos, obteniéndose así un sistema previsional que, conforme lo demostró el paso del tiempo, mantenía una irreductible dualidad ya que, por un lado, desechaba la idea de introducir un valor de mercado equivalente al promedio de ingresos sujetos a aporte de toda la vida activa, pero por otro, establecía que la jubilación ordinaria era equivalente al 82 % móvil de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función de que fuera titular el afiliado a la fecha de cesación, o al momento de serle otorgada la prestación, o bien al cargo, oficio o función de mayor jerarquía que había desempeñado (art. 2º, ley 14.499).

Que, de este modo, el legislador otorgó al trabajador el derecho a utilizar su mejor productividad marginal obtenida en el mercado, para proyectarlo y ejercerlo contra un sistema que se alimentaba de la productividad media de la economía, en base a regulaciones precisas en materia de aportes y contribuciones.

9. Que la reseñada distorsión quedó definitivamente asimilada al sistema previsional argentino con la sanción de la ley 18.037, que implementó un claro régimen de reparto en las prestaciones de la seguridad social, conservando aspectos mínimos de capitalización para definir los haberes.

Que aun cuando la ley 18.037 eliminó el porcentaje equivalente al 82 % para determinar los haberes, reemplazándolo por el promedio de las remuneraciones de los 3 años calendarios más favorables al trabajador, continuos o discontinuos, comprendidos en los 10 últimos años de trabajo, definitivamente abandonó el criterio de la conmutatividad propio de un sistema contributivo de capitalización, para trasladar el eje hacia un criterio de solidaridad en la formación de los fondos de la seguridad social, según el cual, en teoría, los que más podían aportar subsidiarían a las futuras prestaciones de los que menos capacidad de aporte tenían, todo ello signado por el concepto de movilidad de la prestación, aunque con topes.

Que, en las condiciones expuestas, se perdió la figura de los "capitales invertidos" propia de un régimen de capitalización. Los aportantes no conservaban la propiedad de los fondos depositados, ni existía la seguridad que, en su expresión pura, brinda el referido régimen en cuanto funciona con reservas técnicas y matemáticas, como si fuera un seguro privado.

10. Que el criterio de solidaridad que fundaba el sistema de reparto diseñado por la legislación nacional de entonces, aunque valioso en sí mismo, fue sin embargo objeto de políticas voluntaristas que hicieron de él también un tremendo fracaso. Excediendo todas las posibilidades financieras que el sistema mismo estaba en condiciones de generar y comprometiendo, de modo sistemático, recursos públicos diversos, se dictaron varias leyes que instituyeron multiplicidad de beneficios --v. gr. ley 21.118 del año 1973-- así como regímenes jubilatorios especiales más provechosos que el común u ordinario.

Que, en ese contexto normativo, se perfiló un régimen que más allá de los nobles principios que lo alentaban no podía mantenerse. En virtud del notable incremento del número de afiliados experimentado entre 1976 y 1983, los años posteriores al último gobierno "de facto" marcaron --según es público y notorio-- el momento de mayor transferencia de recursos del Estado hacia el régimen de previsión, ante la imposibilidad de obtenerse a través de él una financiación genuina.

Que, no obstante los esfuerzos realizados por la autoridad política, lejos se estuvo de satisfacer enteramente los derechos que las leyes acordaban, agravado todo ello por los efectos de una economía azotada por la inflación que, poco a poco, hizo más acentuada la brecha entre el incremento de los haberes jubilatorios y de pensión, y el costo siempre creciente de los bienes y servicios.

11. Que ello motivó que gran parte de los pasivos efectuara reclamos judiciales por reajuste de haberes una vez reinstalada la democracia.

Que tales reclamos fueron admitidos por la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, lo que motivó que el Estado interpusiera recursos extraordinarios ante esta Corte al ponerse en evidencia --con la liquidación de los primeros juicios de reajuste con sentencia firme-- la imposibilidad de afrontar las erogaciones con los recursos presupuestarios que se contaban.

12. Que esta Corte en el caso "Rolón Zappa" (Fallos: 306:1848) fijó su posición al señalar que "es función exclusiva del Parlamento la adopción de los medios idóneos para el restablecimiento del sistema previsional, a fin de cumplir con el deber de asegurar los beneficios a sus integrantes".

Que en virtud de ese pronunciamiento, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto de necesidad y urgencia 2196/86, por el cual declaró la emergencia del sistema previsional y suspendió la ejecución de sentencias judiciales y reclamos administrativos. La lectura de los considerandos de ese decreto, muestra con singular elocuencia lo que podría ser definido como una verdadera quiebra del sistema de reparto.

Que, por su parte, la ley 23.568 fue otra muestra de esa realidad. Por ella se dispuso una moratoria de 3 años para pagar créditos resultantes de sentencias obtenidas en reclamos por reajustes de haberes y pago de retroactividades.

13. Que con posterioridad a 1989 se dictaron diversas leyes destinadas --directa o

indirectamente-- a sanear la crisis referida, respetándose las normas propias del sistema previsional argentino por entonces vigentes. En ese sentido, leyes tales como la 23.928 y 23.982 constituyeron decisiones claras y terminantes del Congreso Nacional tendientes a poner punto final a prácticas tales como el financiamiento realizado a través de la emisión monetaria, y a lograr la consolidación de la deuda pública, incluida la de origen previsional.

Que, no obstante ello, la crisis no fue superada y otras leyes tales como la 23.966 o la 24.145 afectaron recursos derivados de privatizaciones a la cancelación de deudas con el sector pasivo.

14. Que el sucesivo dictado de las normas antes referido evidencia los intentos del legislador por brindar fórmulas para cumplir el mandato constitucional contenido en el párrafo 3° del art. 14 bis de la Constitución Nacional, lo que --como es notorio-- no se pudo lograr en plenitud por razón de los problemas estructurales que aquejan al sistema de previsión social.

15. Que con el fin de superar definitivamente la crisis, el Poder Legislativo introdujo un profundo cambio en el panorama existente a través de la sanción de las leyes 24.241, que instituyó el "Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones", y 24.463 llamada de "solidaridad previsional".

16. Que el sistema de reparto tuvo posibilidad de funcionar en tanto y en cuanto, entre los titulares de prestaciones jubilatorias o pensiones y los trabajadores en actividad existía una adecuada proporcionalidad.

Que, como se destacó anteriormente, ello no ocurrió, pues se registró un notable aumento de beneficiarios, frente al casi insignificante incremento del número de aportantes.

Así pues, un sistema que, en su estado ideal, debería haberse financiado exclusivamente mediante el aporte de los trabajadores autónomos y en relación de dependencia y las contribuciones de los empleadores, y que debía haber alcanzado para cubrir en todo momento el monto de los beneficios necesarios para cumplir con la proporción haber/salario, se vio por completo desarticulado por la introducción de factores que alteraron la necesaria ecuación que es menester exista entre ingresos y egresos financieros. En consecuencia, desde hace aproximadamente tres décadas, en forma progresiva ha ido decayendo la seguridad social en la Argentina, llegándose al extremo de que los principios del derecho previsional de solidaridad, subsidiariedad, inmediatez, irrenunciabilidad e igualdad han quedado como meras enunciaciones teóricas o expresiones de deseo.

17. Que no corresponde a esta Corte hacer un juicio de valor sobre los instrumentos legales que condujeron al apuntado resultado, y mucho menos de las políticas que los impulsaron. Como lo destacó el juez Tomás D. Casares hace ya más de 50 años, los jueces no deben juzgar "de" las leyes sino "según" ellas (Fallos: 201:249 --La Ley, 38-317--). Sin embargo, habida cuenta del crítico momento por el que atraviesa el país en

esta materia, constituye un imperativo destacar que un sistema de seguridad social no puede ser el resultado de políticas voluntaristas, sino el de las posibilidades ciertas, concretas y reales de una comunidad en un momento dado. Todo apartamiento de esas posibilidades convierte a la seguridad social en una utopía, en una mera aspiración vacía de contenido. Desde luego, no existen soluciones mágicas al respecto. Según quedó reseñado, la República Argentina ha asistido en este siglo al fracaso sucesivo de leyes que adoptaron sistemas diversos, de "capitalización" --aunque no pura-- en un comienzo, y de "reparto" después, con consecuencias sociales cuyas proyecciones abarcaron varias generaciones y aún continúan. Las razones de ello, al margen de las que coyunturalmente pudieron haber influido, parecen haber sido en ambos casos las mismas: una ampliación inusitada del número de beneficiarios al amparo de leyes permisivas, sin la correlativa generación de recursos genuinos para afrontar los costos cada vez más crecientes derivados de esa ampliación, sumado ello a una continua dependencia del Estado para la financiación del déficit --con la idea de que tal financiación sería ilimitada y permanente en función de una idealizada prosperidad-- y a una ausencia de medidas efectivas y contundentes para mejorar la recaudación de aportes y evitar su evasión. En ese estado de cosas, la realidad actual impone una toma de conciencia por parte de gobernantes y gobernados, un juicio reflexivo sobre los errores del pasado para evitarlos en el futuro.

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. En este esquema, la formación de capitales de cobertura siguiendo criterios racionales de cuantificación por cada trabajador activo, con reconocimiento de la propiedad sobre ellos (y sin perjuicio de la organización de otras prestaciones de seguridad social no contributivas) resulta una vía intrínsecamente justa y que alienta a la asunción de la propia responsabilidad acerca de contingencias sociales tales como la vejez, la invalidez y el desamparo de la familia por muerte del titular. Ello no significa, obviamente, que el Estado renuncie al deber de hacer efectivos los principios de la solidaridad social respecto de quienes no han podido, por razones atendibles, contribuir a la formación de capitales antes mencionada. Indudablemente esa es una función indelegable de la sociedad, que debe desarrollarse en los límites de las previsiones presupuestarias pertinentes, sea de la Nación, las provincias o las municipalidades. Pero es claro que, para la generalidad, no se justifica que quien goza de buena salud y conserva su capacidad laboral, tenga derecho a exigir de los demás un esfuerzo superior al propio para que se le pague su prestación. Reconocer derechos para tales casos y mucho más sin contar con los medios adecuados para su resguardo, resulta una actitud pública y socialmente irresponsable.

18. Que, sentado lo anterior, y de cara ahora al problema planteado en autos, cabe señalar que la conclusión que se obtenga para su resolución debe partir de una interpretación dinámica e integradora de diversas cláusulas de la Constitución Nacional, como lo son las concernientes al alcance de la garantía de movilidad de las prestaciones previsionales establecida por el art. 14 bis, así como de aquellas que contemplan las facultades que asisten al Congreso Nacional para cumplir con las insustituibles

funciones encomendadas, teniendo presente --en todo momento-- una cabal comprensión de las responsabilidades derivadas del rol institucional del Poder Judicial, que hace a una de las funciones fundamentales del Gobierno Federal (art. 108).

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. 7º, 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. La selección de la fórmula que se elija para asegurar la referida garantía 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. Es el Congreso --máxima expresión representativa de las múltiples corrientes de pensamiento y sentimientos del pueblo de la Nación-- el que tiene la obligación y la potestad de ponderar la conveniencia o inconveniencia de los sistemas y la necesidad de modificarlos (Fallos: 295:694; 269:174). El pueblo, sólo delibera y se gobierna por medio de sus representantes y autoridades creadas por la Constitución Nacional (art. 22).

Que, sobre esa base, esta Corte ha señalado concordantemente que el cambio de un régimen de movilidad por otro no contraría el art. 14 bis de la Constitución Nacional (Fallos: 295:674; 303:1155 y sus citas; 305:1213). Y ello justificado en la simple razón de que, en esta materia, la rigidez de las soluciones legales conspira contra las siempre cambiantes necesidades sociales y las ocasionales posibilidades de que disponga la comunidad en un momento determinado.

La solución que pudo considerarse razonable y de cumplimiento posible antes, puede no serlo ahora, y aun ser pensado que su mantenimiento podría ser peligroso para el futuro. De ahí la libertad que tiene el legislador en la materia.

Que, por lo demás, el fundamento de la afirmación efectuada se encuentra en el art. 78, inc. 32 de la Constitución Nacional, al facultar al Congreso para hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes atribuidos al Gobierno de la Nación, lo cual no puede ser interpretado sino de modo flexible, pues los medios de satisfacer las necesidades del país, de evitar los peligros y de aumentar la prosperidad nacional son tan variados y complejos, que debe dejarse una gran latitud para la elección y el empleo de esos medios, de lo que se deriva la necesidad y la conveniencia de interpretar ampliamente los poderes constitucionales.

20. Que, en lo que aquí interesa, cabe observar que el art. 53 de la ley 18.037 constituye

una norma reglamentaria de la garantía constitucional a la movilidad de las jubilaciones y pensiones.

Que el citado texto legal sufrió distintas modificaciones. Al principio, la movilidad era calculada anualmente mediante un coeficiente fijado por el Poder Ejecutivo sobre el último haber (art. 51, ley 18.037; art. 52, texto ordenado por res. 807/74 S. S.). Posteriormente, se utilizó una fórmula que tenía en consideración las modificaciones que se producían en la remuneración de los activos, calculándose el porcentaje en base al incremento promedio de los salarios y al número de agentes en actividad (art. 52, ley 18.037, texto modificado por ley 21.118, mantenido por la ley 21.327). Finalmente, una nueva reforma determinó la movilidad en función de un índice cuya elaboración quedó a cargo de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, que reflejaría las variaciones del nivel general de remuneraciones, para cuya determinación debía acudir a una encuesta permanente sobre los cambios producidos (art. 52, ley 18.037, texto según ley 21.451, que pasó a ser el art. 53 según el texto ordenado por resolución 522/76 S. S.).

21. Que la autoridad de aplicación incumplió reiteradamente con la obligación que le imponía la citada norma de la ley 18.037, en la versión fijada por la ley 21.451.

Ante ello, y frente a la erosión que el monto de las prestaciones sufría por motivo de las recurrentes escaladas inflacionarias que padecía la economía nacional, esta Corte terminó por aceptar que la aplicación del sistema de coeficientes previsto por el art. 53 de la ley 18.037 llevaba a una solución negatoria de la garantía de la movilidad, y que el mecanismo subsidiario ideado por los jueces de la causa, consistente en la utilización del índice del peón industrial de la Capital Federal en reemplazo de coeficientes desconocidos, insuficientes o tardíos, saneaba el deterioro derivado de la falencia en la ejecución de la norma cuya validez había sido reconocida en origen y que había devenido inconstitucional por su ineficacia posterior para hacer efectiva la aludida garantía de movilidad (Fallos: 308:1848; 310:2212).

22. Que indudablemente el procedimiento de reajuste que la jurisprudencia aceptó como sustituto de las pautas establecidas por el art. 53 de la ley 18.037, no pueden ser admitidos más allá del 1º 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, consid. 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 1º de abril de 1991.

Que, por lo demás, este tribunal ha verificado recientemente que la continuidad del procedimiento de reajuste luego de la fecha indicada en el ámbito de las prestaciones previsionales, ha llevado a un resultado que se apartaba notoriamente de la realidad que se debía ponderar, pues el monto obtenido del haber --según el porcentual con el cual se

había jubilado el titular-- excedía, en determinados períodos, el total de la remuneración que habría percibido el beneficiario de haber continuado en actividad, situación que llevó a dejar de lado la aplicación de aquel método y a precisar que las diferencias a abonarse en favor del interesado no podían exceder, en ningún caso, los porcentajes establecidos por las leyes de fondo (causas V.30.XXII, "Villanustre, Raúl Félix"; M.373.XXVI, "Melo, Damián Nicolás"; L.3 y 85.XXI, "Llanos, Carmen", falladas el 17 de diciembre de 1991, 25 de febrero de 1992 y 3 de marzo de 1992, respectivamente).

23. Que en punto al análisis sobre si existe posibilidad de retornar al art. 53 de la ley 18.037 una vez dictada la ley 23.928, deben formularse las siguientes consideraciones.

Que la ley 23.928 impidió todo tipo de actualización monetaria, indexación de precios, variaciones de costos o repotenciación, cualquiera fuera su causa, haya o no mora del deudor, con posterioridad al 1º de abril de 1991, quedando derogadas las disposiciones legales que contravinieran dicho efecto (arts. 7º y 10).

Que es obligación de los jueces interpretar el referido mandato de modo de dar pleno efecto a la intención del legislador (Fallos: 296:22; 297:142; 299:93 --La Ley, 1976-D, 515; 1977-C, 455; 1978-B, 67--; 301:460).

Que el texto del art. 14 bis de la Constitución Nacional, al aludir a la movilidad de las jubilaciones y pensiones, apunta a preservar la integralidad de los beneficios, lo que no implica una mayor cobertura como respuesta ante nuevas contingencias (cuyo número es creciente), sino una adecuada atención de las que existen.

Que durante décadas el principal flagelo que afectó a la economía nacional fue el inflacionario, por lo que las fórmulas para poder resguardar la "integralidad" referida tendieron a preservar el monto de las prestaciones en función del grado de la depreciación de la moneda. Sin embargo, los mecanismos indexatorios utilizados a tal efecto, sólo constituyeron meros arbitrios pretorianos para que la garantía de la "movilidad" de las jubilaciones y pensiones establecida por el art. 14 bis de la Carta Magna no quedara en letra muerta, pero no la admisión --con criterio generalizado y vocación de permanencia-- de que la indexación por algún índice de precios es, en sí misma, la única forma con que ella se respeta. En otras palabras, la movilidad que los constituyentes consagraron en el art. 14 bis de la Carta Magna no tiene porqué estar necesariamente relacionada con la actualización de la moneda.

Que, habiendo 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.

Que, despeja toda duda al respecto, la mera lectura del art. 53 de la ley 18.037 en cuanto allí se contempla que la Secretaría de Estado de Seguridad Social dispondrá el "reajuste" de los haberes de las prestaciones en un "porcentaje" equivalente a la variación del incremento general de las remuneraciones. Es decir, la propia letra del

texto legal indicado muestra que las pautas en él contenidas tienen naturaleza indexatoria.

Que, en las condiciones que anteceden, corresponde concluir que la ley 23.928 ha dejado sin efecto el régimen de movilidad por indexación establecido por el art. 53 de la ley 18.037.

24. Que no forma óbice a lo anterior lo dispuesto por el art. 160 de la ley 24.241 en cuanto prescribió que la movilidad de las prestaciones de los haberes otorgadas o a otorgar por aplicación de leyes anteriores que tengan una fórmula de movilidad distinta a la del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, continuará practicándose de conformidad con las disposiciones vigentes a la fecha de su entrada en vigencia.

Que ello es así, pues la norma no podía estar referida sino a los diversos regímenes jubilatorios distintos al general establecido 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 dispuesto en su art. 32 en función de la evolución del A. M. P. O. es absolutamente novedosa y no estaba prevista en leyes anteriores, vaciando de este modo de todo contenido el párr. 1º del art. 160, 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.

25. Que definida la no subsistencia del régimen de movilidad establecido por el art. 53 de la ley 18.037 con posterioridad a la sanción de la ley 23.928, se comprende la existencia del art. 7º, inc. 1º, apart. b), de la ley 24.463 en cuanto dispone que "las prestaciones correspondientes a períodos comprendidos entre el 1º 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...".

Que, por otra parte, debe ser observado que no existe contradicción entre el citado art. 7º, inc. 1º, apart. b), de la ley 24.463 y lo señalado por su art. 10 en cuanto ordena que ella no se aplicará retroactivamente respecto de haberes correspondientes a períodos anteriores a su entrada en vigencia. Ello es así, pues el primero contempla el supuesto específico de la movilidad de las prestaciones a partir del 1º de abril de 1991 y, en consecuencia, adquiere el carácter de norma especial frente al segundo, al que corresponde asignarle naturaleza general, en razón del cúmulo de reformas que la ley introdujo al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, entre las cuales adquiere particular relevancia el concerniente al haber máximo de las prestaciones otorgadas con anterioridad a la vigencia de aquel régimen.

26. Que en lo que concierne al concreto y específico alcance de la movilidad reconocida por el art. 7º, inc. 1º, apart. b), de la ley 24.463, por el lapso que medió desde el 1º de abril de 1991 hasta la entrada en vigencia de la ley 24.241, cabe precisar que las resoluciones a las cuales reenvía la norma aplicable sólo dispusieron ajustes respecto de 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.

27. Que, en esas condiciones, surge con claridad el incumplimiento de las obligaciones a cargo de la autoridad de aplicación al no disponer movilidad alguna de los haberes en el período en cuestión, lo que trae aparejado un congelamiento de las prestaciones por un período mayor a 3 años, extremo que no es admisible.

Que esa particularidad torna al art. 7º, inc. 1º, apart. b) de la ley 24.463 inconstitucional por omisivo, lo que así debe ser declarado. En este sentido, cabe observar que la omisión de la autoridad pública en el dictado de normas, especialmente cuando se trata de aquellas que deben hacer efectivas garantías programáticas de la Constitución Nacional, no escapa al control judicial de constitucionalidad. Y es que, si la Constitución se define como suprema, esa supremacía declinaría sin dudas si, en los casos que corresponda, las garantías por ella reconocidas no son objeto de regulación específica por el poder constituido, pues tal omisión tendría el efecto de suprimir en los hechos la garantía constitucional de que se trate, lo que es inadmisibles y obliga al Poder Judicial a actuar en consecuencia.

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 1º de abril de 1991 hasta el mes de abril de 1994, momento a partir del cual resulta de aplicación la res. 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 1º de abril de 1991 la "movilidad" referida pueda ser asegurada en base a índices de actualización (consid. 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, Cód. 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 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 art. 7º, inc. 2º 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 %.

Que 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.

30. Que 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 tanto máximas como mínimas constituye "valor inherente a la eficiencia del sistema previsional instaurado", circunstancia que "torna razonable entender incluida la movilidad dentro de los límites que, con criterio a él reservado, establezca el Poder Legislativo para los haberes jubilatorios". Ello, enfatizó el tribunal, "permite alcanzar una distribución justa y general de los beneficios previsionales con resultados eficaces" (Fallos: 292:312). Posteriormente, y llamada a pronunciarse en numerosos planteos de confiscatoriedad deducidos por los beneficiarios señaló que "para llegar a establecer la solución que corresponda al caso concreto" era preciso "determinar si en las circunstancias de la respectiva causa aparece o no quebrada la regla de la razonable proporcionalidad" (Fallos: 307:1985).

Dichos criterios resultan de aplicación en la actualidad, máxime si se tiene en cuenta que del sistema vigente --art. 9º, ley 24.463-- surgen pautas específicas que confirman el sistema de topes que --salvo prueba en contrario no producida en la causa-- no pueden reputarse lesivas de principios generales reconocidos por la jurisprudencia del tribunal sobre la materia, máxime si se tiene en consideración que el sistema se basa en la solidaridad de sus integrantes en términos reiteradamente señalados, habida cuenta de las actuales circunstancias de la economía y en vista de la crisis financiera del sistema.

31. Que en lo atinente al régimen de movilidad de los haberes previsionales posteriores a la vigencia de la ley 24.463 que, según el inc. 2º del art. 7º, será el que determine la ley de presupuesto, corresponde señalar que no se advierte que el criterio empleado en la norma aparezca como irrazonable con relación a la índole del problema cuya solución procura, habida cuenta de que la Constitución Nacional ha dejado librada a la prudencia del legislador establecer la forma y condiciones en que se hará efectiva la garantía del art. 14 bis (conf. consid. 19), sin que al presente se derive menoscabo del funcionamiento del régimen en cuestión y resulta conjetural y prematuro el planteo sustentado en la norma superior mencionada.

Por ello y oído el 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, inc. 1º, apart. 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. -- Adolfo R. Vázquez.

Disidencia de los doctores Belluscio, Petracchi y Bossert.

Considerando: 1. Que en el pronunciamiento de la sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social se admitió el reajuste de haberes solicitado y, por lo tanto, se dispuso una redeterminación del correspondiente al comienzo del beneficio jubilatorio y se fijaron las nuevas 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 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 el que deberían liquidarse las diferencias respectivas mientras se mantuviera vigente ese sistema legal cuyas normas, se estimó, no habían quedado afectadas por la sanción de ley de convertibilidad 23.928. Asimismo, se estableció la tasa de interés que debía regir desde el 1° de abril de 1991.

2. Que contra esa decisión la ANSeS dedujo recurso extraordinario, concedido a fs. 55, en el que cuestiona lo resuelto por el tribunal porque, según sostiene, a partir de la ley de convertibilidad no es razonable mantener un criterio que corresponde a épocas caracterizadas por el envilecimiento monetario, más allá de que el fallo resulte contradictorio al aplicarse en él la ley 23.928 como límite para efectuar el reajuste de las sumas debidas en concepto de retroactividades mal liquidadas y al negarse a seguir la misma pauta para determinar los haberes futuros, a pesar de que desde su vigencia resultan derogadas todas las normas que establecen reajustes y de que los aumentos salariales operados no han respondido a una política de alcance general sino a la productividad particular de las empresas, todo lo cual llevaría al desconocimiento de la naturaleza sustitutiva de las prestaciones previsionales. Por último, objeta la aplicación de la tasa de interés activa desde el 1° de abril de 1991.

3. Que el recurso extraordinario ha sido bien concedido pues la alzada declaró la invalidez de los arts. 53 y 55 de la ley 18.037 por resultar contrarios a las garantías de los arts. 14 bis y 17 de la Constitución Nacional, como también por haberse cuestionado la inteligencia de normas federales como son la ley 23.928 y la 24.463. Corresponde, entonces, tratar esos agravios que se vinculan con el mecanismo de movilidad establecido por la sentencia a partir del 1° de abril de 1991, pues el período anterior a esa fecha no fue objeto de impugnación y existe a su respecto cosa juzgada que --según conocida jurisprudencia del tribunal-- configura uno de los pilares sobre los que se asienta nuestro régimen jurídico y un derecho adquirido que goza de la protección reconocida del derecho de propiedad por el art. 17 de la Constitución Nacional (Fallos: 307:1709, 1289; 311:495, 651, 2058; 312:122).

4. Que, por el contrario, debe declararse improcedente el remedio articulado respecto de la tasa de interés dispuesta en el fallo desde la vigencia de la ley 23.928, pues el actor se avino a la pretensión de la ANSeS referente a que se aplicara la tasa de interés pasiva para el cálculo correspondiente, motivo por el cual resulta innecesario que el tribunal se expida sobre este punto (conf. causas P.506.XXVII, "Paats, Bernardo Guillermo c. Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles" y R.109.XXIX, "Rimoldi, Alberto Luis c. Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles", falladas con fecha 9 de agosto de 1994 y 23 de noviembre de 1995, respectivamente); de modo que procede tratar el método de movilidad adoptado por la cámara y la incidencia que tienen las leyes 23.928 y 24.463 sobre esta materia.

5. Que esa última ley, llamada de "solidaridad previsional", introduce modificaciones

sustanciales y de forma a la ley 24.241; particularmente, deroga su art. 160 que reconocía derechos adquiridos al tiempo de su entrada en vigor y mantenía a los jubilados en el goce de la movilidad fijada por leyes anteriores (art. 11, apart. 1º), a la vez que contiene normas específicas sobre haberes correspondientes a diversas épocas (arts. 7º y 10); por lo que, frente a las consecuencias que podría provocar su aplicación al caso, se dispuso oír a ambas partes en razón de que la Corte debe atender a las circunstancias existentes al momento de dictar sus decisiones, aunque ellas sean sobrevinientes a la interposición del recurso extraordinario (Fallos: 281:117; 310:112, 670, 2246; 311:870, 1219, 1680, 1810, 2131; 312:891), sin que se advierta óbice constitucional que impida la continuación del trámite y el dictado de la sentencia en la instancia del art. 14 de la ley 48.

6. Que si bien es cierto que con motivo de la entrada en vigencia de las nuevas normas, cuya aplicación podría incidir en la decisión de causas que se hallaban en trámite ante sus estrados, esta Corte dispuso remitir los expedientes al tribunal de origen a fin de que se expidiera sobre los puntos en litigio según la nueva legislación, también lo es que las circunstancias en que se suscitaron dichos pronunciamientos difieren sustancialmente de las que corresponden al presente caso, pues mientras en aquéllos la normativa posterior exigía el estudio de aspectos ajenos a la vía del remedio federal que podrían incidir en la solución y aun tornar abstractos los agravios propuestos (causa F.17.XX, "Fisco Nacional (DGI) c. Carbocomet, S. A. I. C. I. y F. s/ cobro de impuestos de ganancias - ejecución fiscal"; A.492.XIX, "Angel Ciminello s/ solicita se declare argentino nativo a Michael Angel Ciminello" y V.245.XIX, "Vaz de Castro, José s/ excepción al servicio militar" de fechas 24 de julio, 11 de octubre y 18 de diciembre de 1984 respectivamente), en estas actuaciones la índole de la materia en examen, la gran cantidad de causas apeladas, el lapso transcurrido entre el fallo y las nuevas disposiciones legales, exigen una consideración especialmente cuidadosa de la situación a fin de evitar que se dilate irrazonablemente el dictado de la sentencia.

7. Que no debe perderse de vista que el procedimiento previsional se vincula con personas que, por lo general, han concluido su vida laboral y, en la mayoría de los casos, han supeditado su sustento a la efectiva percepción de los haberes que les corresponden por mandato constitucional. El fin protector de las prestaciones comprometidas justifica adoptar el criterio que más convenga a la celeridad del juicio, siempre y cuando las partes hayan tenido la oportunidad de ser oídas con arreglo a las reglas del debido proceso, como ocurre en el caso según surge de las presentaciones a fs...

8. Que, por lo demás, se advierte que seguir el criterio propuesto por el Procurador General podría importar, además de un dispendio innecesario de actividad jurisdiccional, una efectiva privación de justicia (Fallos: 310:2842), de modo que corresponde a esta Corte declarar el derecho de las partes con relación a los puntos en disputa, para lo cual han de tratarse las impugnaciones del recurso extraordinario y las que se vinculan con la aplicación de la ley 24.463, en cuanto resulten conducentes para resolver sobre el régimen de movilidad que debió regir las prestaciones previsionales a partir del 1º de abril de 1991.

9. Que resulta oportuno señalar, previamente, que esta Corte ha sostenido, desde sus orígenes, que 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 una vez acordadas configuran derechos incorporados al patrimonio y ninguna ley posterior podría abrogarlos más allá de lo razonable, pues encuentran como valla infranqueable expresas garantías de orden constitucional (Fallos: 289:430; 292:447; 293:26, 94; 294:83; 310:991; 311:530; causa M.709.XXII, "Martiré, Eduardo F. c. Poder Judicial de la Nación s/ ordinario", del 4 de marzo de 1993 y causa H.57.XXV "Hernández, Raúl Oscar c. Provincia de Buenos Aires - Instituto de Previsión Social", del 22 de septiembre de 1994).

10. Que tal conclusión surge de las normas que reglamentan el régimen jubilatorio que, con particular referencia a los derechos reconocidos en el art. 14 bis de la Constitución Nacional con carácter integral e irrenunciables, establecen una serie de requisitos que por lo regular se refieren a la edad, antigüedad en los servicios y aportes, cuyo cumplimiento habilita a los interesados para reclamar la jubilación, sin que su otorgamiento dependa de la discrecionalidad o potestad del Estado, bien que por ser una institución eminentemente social el monto de la prestación no necesariamente debe guardar una correlación exacta con el de las retenciones efectuadas durante la vida activa de los beneficiarios.

11. Que, sobre tales bases, el tribunal ha reconocido que la jubilación otorgada configura un derecho adquirido y ha rechazado enfáticamente las disposiciones que pudieran alterarla, modificarla o hierirla sustancialmente pero ha admitido en forma paralela la validez de disposiciones legales 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: 158:127; 179:394; 234:717; 258:14; 300:616; 303:1155).

12. Que debe tenerse presente que el art. 14 bis de la Constitución Nacional reconoce el derecho a la movilidad de las jubilaciones y que no ha establecido pauta alguna al efecto, lo cual significa que ha dejado librado a la prudencia del legislador establecer las condiciones en que aquél se hará efectivo, mas tal derecho no puede ser desvirtuado ni alterado por las normas regulatorias pertinentes pues está en juego el cumplimiento de una disposición constitucional en función de una normativa que debe ser razonable y que no puede desconocer el derecho reglamentado, lo que lleva a formular algunos conceptos que responden a la naturaleza de la cuestión planteada.

13. 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), 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 --La Ley, 1983-D, 23--, 770, 953).

14. Que en tutela del derecho a la movilidad el tribunal admitió que la cuantía del deterioro del haber fuese establecida en términos diferentes según las épocas, al punto

de que terminó por aceptar 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 (véase Fallos: 308:1848; 310:2212).

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 1º 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. 7º, inc. 2º).

16. Que, por lo tanto, es preciso determinar el alcance de la ley 24.463 en cuanto sus arts. 7º y 10 difieren sustancialmente en aspectos que tienen una decisiva incidencia en el caso, pues mientras este último establece que la ley es federal y de orden público (inc. 1º) y que "no se aplicará retroactivamente respecto de haberes correspondientes a períodos anteriores a su entrada en vigencia" (inc. 2º), en aquel otro se prevé que las "prestaciones correspondientes a períodos comprendidos entre el 1º 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" (inc. 1º, apart. b). A su vez, al tiempo de reglamentarse el aludido art. 7º, el dec. 525/95 sólo excluyó de la aplicación de la pauta de ajuste ordenada en dicha norma a los haberes no percibidos que hubieran sido puestos a disposición antes de la sanción de la ley.

17. Que para zanjar esa diferencia resulta necesario dejar en claro que al tiempo de sancionarse el sistema integrado de jubilaciones y pensiones por la ley 24.241 --B. O. 18/10/93--, vigente ya la ley de convertibilidad 23.928, el legislador reglamentó nuevamente el derecho constitucional a la movilidad respecto de las prestaciones del régimen de reparto en función de las variaciones entre dos estimaciones consecutivas del AMPO, medida ésta que también se relaciona con las remuneraciones e ingresos de los trabajadores sujetos a aportes previsionales (arts. 21, 32 y 39). Sin embargo, dispuso de modo explícito respetar la movilidad reconocida por leyes anteriores y que los beneficios se continuarán liquidando según las fórmulas que regían a la fecha de su entrada en vigor (art. 160), entre las cuales se hallaba comprendida la del art. 53 de la ley 18.037 que, como es sabido, regulaba el régimen básico para los trabajadores en relación de dependencia en forma inmediatamente anterior a la reforma, conclusiones que no se alteran por los términos del dec. 2433/93 --reglamentario de la ley 24.241-- que no permite extraer una solución opuesta a la que resulta de los inequívocos términos de la norma reglamentada.

18. Que el art. 160 mencionado mantuvo su vigencia hasta el dictado de la ley 24.463 -- B. O. 30/3/95-- que dispuso su derogación sin asignarle efectos retroactivos a ese acto (conf. arts. 11, inc. 1º, y 33, ley citada y art. 3º, Cód. Civil), hecho que permite afirmar que el art. 7º, inc. 1º, apart. 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 (arts. 10 y 11, inc. 1º). Ello es así, pues al restringir el derecho constitucional en juego a las disposiciones que oportunamente hubiesen dictado las autoridades correspondientes, se hace necesario señalar que en el lapso que va desde el 1º de abril de 1991 hasta la sanción de la ley 24.241, tales normas sólo han dispuesto ajustes por períodos anteriores a esa fecha y nada han previsto para los posteriores (conf. res. S. U. S. S. 4/91; S. S. S. 28/92 y S. S. S. 37/92), lo que implica un congelamiento absoluto de la prestación a pesar de que, según surge de todos los indicadores que elaboran los organismos oficiales, durante ese tiempo las variables económicas registraron movimientos apreciables que incluyen al índice del nivel general de las remuneraciones.

19. Que a partir de la sanción de la ley 24.241 únicamente se ha reconocido un incremento de haberes previsionales derivado de la variación del AMPO inferior al 4 % (conf. res. S. S. S. 26/94), hecho que a la hora de interpretar sobre la eficacia de las normas en juego justifica decidir la cuestión aplicando la pauta que mejor se avenga con la movilidad de las prestaciones consagradas por el art. 14 de la Constitución Nacional, pues la interpretación de las leyes debe hacerse de manera sistemática y no en forma aislada, correspondiendo dar primacía a las de jerarquía superior en caso de oposición o de sentido dudoso, lo cual lleva a dar preferencia a lo dispuesto por los citados arts. 10 y 11 que, por otra parte, se compadecen con el principio general de que las leyes disponen para lo futuro y no tienen efecto retroactivo.

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. 3º, Cód. 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.

21. Que, en consecuencia, se impone verificar si la norma aplicable al presente reclamo que --en función de lo expresado-- no es otra que la del art. 53 de la ley 18.037, reconocía derechos que pudieran resultar frustrados por la aplicación de una disposición posterior que restringió el derecho a la movilidad en la forma que se ha señalado, respuesta que no puede ser sino afirmativa ante el evidente desfase que resulta de la realidad económica ponderada y de los alcances de la movilidad de los haberes reconocidos, ya sea que se tomen en cuenta las mediciones provenientes del índice del nivel general de las remuneraciones o el salario medio que surge de la encuesta permanente realizada por la Secretaría de Seguridad Social, pues ambas ponderan los ingresos de los trabajadores según ámbitos globales.

22. Que bajo tal comprensión es indudable que el art. 10 de la ley 24.463 es coherente con las disposiciones establecidas con anterioridad por la ley 24.241 y con la derogación

de su art. 160 para el futuro, lo que permite concluir que por el lapso en que se encuentra pendiente de resolución la movilidad de los haberes en esta causa, la pauta prevista por el art. 53 de la ley 18.037 mantiene su exigencia pues, como se ha visto, no sólo fue reafirmada por la ley de creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, sino que al tiempo de dictar este pronunciamiento se aprecia como una razonable reglamentación del derecho cuestionado, criterio que ya había sustentado esta Corte en los primeros tiempos de su vigencia (Fallos: 237:142; 300:194) y que se ve corroborado frente al conocimiento de los índices resultantes de la encuesta a que hace referencia dicha norma (véase res. M. T. S. S. 249/91 y publicación en "Previsión Social, Revista del Sistema Unico de la Seguridad Social", Nosos 8 y 9).

23. Que una consideración final sobre el tema justifica señalar que no podría admitirse que el referido art. 7º haya podido legitimar "a posteriori" el incumplimiento de las normas en materia de movilidad de haberes por parte de la autoridad respectiva, pues al estar en juego derechos que se han ido gestando y adquiriendo con anterioridad en función de la ley reglamentaria del derecho constitucional, no podrían ser abrogados de manera confiscatoria o arbitrariamente desproporcionada por una disposición ulterior, ya que en tal caso el precepto entraría en colisión con enunciados de mayor jerarquía y permitiría al juzgador dejarlo de aplicar a fin de asegurar la primacía de la Ley Fundamental (Fallos: 307:2376; 308:857).

24. Que desbrozados los escollos que podían incidir en la solución del caso, deben tratarse los agravios que motivaron el remedio federal con fundamento en la ley 23.928.

A ese fin resulta conducente señalar que la movilidad es un concepto que trasciende las simples mediciones de los factores económicos y no se limita a la noción de reajuste por inflación, como parece sugerirlo la recurrente cuando niega razonabilidad a la solución que mantiene criterios utilizados para épocas caracterizadas por el envilecimiento de la moneda, al punto de que reputa derogado el art. 53 y sostiene que la solución contraria desconocería el carácter sustitutivo de las prestaciones porque los incrementos salariales han correspondido a aumentos por productividad no trasladables al sector pasivo.

25. Que por referirse el art. 53 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.

26. Que para interpretar la falta de toda referencia sobre este tema en la ley 23.928, resulta oportuno tener en cuenta los antecedentes del debate parlamentario que precedió a su sanción, pues de las expresiones de los legisladores de ambas cámaras del Congreso se advierte que el conjunto de disposiciones contenido en el título II del proyecto --finalmente sancionado-- se hallaba dirigido, fundamentalmente, a "quebrar" la llamada inflación inercial provocada por la práctica de trasladar automáticamente los

incrementos de los precios al resto de las variables económicas y que el criterio adoptado para prohibir, desde el 1° de abril de 1991, todos los mecanismos de ajuste por depreciación monetaria, de ningún modo podía importar un "congelamiento" de sueldos y jubilaciones.

27. Que, en efecto, al informar sobre los alcances de la propuesta formulada por el Poder Ejecutivo, el senador Romero señaló a los miembros de la Cámara Alta que la "desindexación" de precios, cuotas o alquileres no comprendía a los salarios. Con particular referencia a la derogación de normas sobre "indexación" previstas en el art. 10 del proyecto, el miembro informante aclaró que dicha derogación no implicaba que se estuviera pensando en un "congelamiento" de las remuneraciones laborales. "El incremento salarial --agregó-- se puede producir tantas veces como las partes lo convengan, pero no por vía de la indexación, sino mediante acuerdos, los que tienen relación con el incremento de la productividad, con el aumento de la actividad económica..."

28. Que el legislador informante, al responder a inquietudes y dudas que planteaba otro senador referentes a los efectos que produciría la sanción de la ley en el valor real de los sueldos y las jubilaciones, insistió en precisar que "el texto legal en ningún momento habla de congelamiento de las jubilaciones y los salarios..." y destacó que no resultaba conveniente "dar la sensación de que la desindexación de la economía significaba un congelamiento de los salarios ni algo parecido...", ya que nada impedía que se aumentaran las remuneraciones "por una mayor productividad, incremento de demanda o mayor ocupación".

29. Que tales conceptos configuran una pauta trascendente al tiempo de fijar el alcance de la ley 23.928, ya que ponen en evidencia que el tema no fue ajeno a la preocupación de los legisladores y que el silencio de la ley respecto de los haberes jubilatorios, ha sido interpretado por el órgano político que la sancionó como una exclusión que dejaba, tanto a los trabajadores como a los beneficiarios del sistema previsional, a salvo de un congelamiento en sus ingresos a partir de la entrada en vigencia de la ley de convertibilidad.

30. Que, además, si los salarios no estuvieron congelados y su evolución siguió siendo medida por diversos índices --índice general de remuneraciones, índice del salario medio normal y permanente, índice de peón industrial, hoy llamado salario básico de convenio-- no puede admitirse la pretensión de legitimar ese congelamiento en los haberes previsionales, pues la naturaleza sustitutiva de las prestaciones jubilatorias propias de regímenes contributivos, impone al Estado el deber de resguardar un equilibrio razonable de los ingresos de pasividad con los salarios de actividad (art. 14 bis, Constitución Nacional; véanse consids. 13 y 15 de este fallo).

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.

32. Que esa diferenciación de sustancia aparece clara en el campo del derecho previsional, desde que la cláusula constitucional del art. 14 bis impone, como un deber ineludible del Estado, el otorgamiento de jubilaciones y pensiones móviles, norma que al haber sido reglamentada por el art. 53 de la ley 18.037 determinaba que el contenido económico de la prestación dependiera de una variable que se correlacionaba con las remuneraciones de actividad. A su vez, esa variable constituía la base sobre la que se fijaba el porcentaje de aportes y contribuciones exigido para financiar el sistema de seguridad social.

33. Que, en cambio, el reajuste por "indexación" monetaria de los créditos de la seguridad social tenía su propia regulación jurídica en la materia, mediante las leyes 21.864 y 23.659, destinada a mantener el valor de la obligación dineraria frente a los efectos de la inflación. Estas últimas leyes han quedado alcanzadas por los arts. 7º y 10 de la ley de convertibilidad, lo que no ha impedido, sin embargo, que en la reglamentación de la ley 23.928 el Poder Ejecutivo Nacional interpretara los efectos que producía dicho régimen con respecto a los créditos incluidos en el art. 7º de la ley 21.864, modificada por el art. 34 de la ley 23.659, exclusivamente (conf. dec. 589/91).

34. Que en oportunidad de dictar el decreto 529/91, reglamentario de la ley 23.928, el Poder Ejecutivo hizo mérito de "la derogación e inaplicabilidad de cualquier procedimiento indexatorio establecido para el futuro en los arts. 7º y 10 de la ley", y estimó que resultaba "útil también realizar algunas aclaraciones" respecto de su alcance, a cuyo efecto en el art. 4º dispuso que no estaban comprendidas en el art. 9º de la ley "las obligaciones dinerarias, derivadas de las relaciones laborales, alimentarias o previsionales". Y precisó, en el art. 5º, que "aquellas obligaciones dinerarias que se ajusten por la evolución de un solo producto o correspondan a la cuota parte del precio de un solo producto, tienen los efectos de una permuta y no se encuentran alcanzados por los artículos 7º, 9º y 10 de la ley", proposiciones éstas que, examinadas a la luz de lo expresado precedentemente, sirven para poner de manifiesto --aun cuando ese decreto fue derogado parcialmente por el 959/91-- la improcedencia de pretender una generalización indebida de las normas de la ley 23.928 que vedan el cómputo de la actualización monetaria.

35. Que, por otra parte, en el mensaje de elevación de la ley 24.241 al Congreso, el Poder Ejecutivo afirmaba que, entre los objetivos perseguidos al presentar la propuesta, se hallaba el de dar solución al problema del endeudamiento previsional del Estado generado a partir del 1º de abril de 1991; pues admitía que el incumplimiento de la fórmula de movilidad del haber fijada legalmente "de acuerdo a la evolución del nivel general de las remuneraciones", no había concluido en aquella fecha y que las retribuciones liquidadas después continuaban siendo inferiores a las previstas por el régimen de ajuste vigente (véanse especialmente capítulos II, VII, puntos a y b, y VIII de dicho mensaje).

36. Que si con posterioridad al año de entrada en vigencia de la ley 23.928 el Poder Ejecutivo propició una transformación sustancial del sistema jubilatorio nacional y un conjunto de cambios en su régimen de financiamiento que se hallaba dirigido de modo

explícito a lograr --entre otros objetivos-- el cumplimiento cabal de las disposiciones que regían a esa fecha respecto de la determinación de haberes y movilidades, carece de sustento considerar que la ley 23.928 haya podido derogar implícitamente la pauta de movilidad del art. 53 de la ley 18.037.

37. Que en el referido mensaje se dijo expresamente que "el hecho de que el sistema previsional se vea imposibilitado de cumplir con el pago de haberes en los términos que fija la ley no limita el derecho de los beneficiarios a percibir los montos que surgen de la misma..."; "el reconocimiento de este derecho de todo pasivo a percibir lo que indica la ley se materializó en la consolidación de deudas previsionales..."; "Pero esa consolidación apenas alcanzó a la deuda generada en el pasado, continuando el proceso de generación de nueva deuda a partir de abril de 1991, en la medida en que el sistema previsional continúa retribuyendo a los beneficiarios en montos inferiores a los que fija la ley".

38. Que, sobre tales bases, el anteproyecto de lo que luego sería la ley 24.241, presentado por el Poder Ejecutivo, preveía disposiciones especiales respecto de la situación de los jubilados y pensionados de la ley 18.037 que no estaban percibiendo sus haberes de acuerdo al "sistema actual" --esto es, el previsto en el art. 53 de dicha ley-- que "contempla un mecanismo de ajuste o movilidad de acuerdo a la evolución del nivel general de las remuneraciones". Estas expresiones son suficientemente demostrativas de un reconocimiento del Poder Ejecutivo nacional --compartido, a su turno por el Congreso de la Nación al sancionar la ley 24.241-- acerca del mantenimiento de la vigencia del art. 53 después de haberse dictado la ley 23.928.

39. Que, como consecuencia de lo expresado, no pueden quedar dudas acerca de que el régimen establecido por el art. 53 de la ley 18.037 no fue derogado por la ley 23.928, máxime cuando a las razones apuntadas se suman otras de no menor significación fundadas en la ley 24.241 y su proyección en el sistema jubilatorio anterior a su vigencia. Esta ley estableció un procedimiento de movilidad de los haberes previsionales en el que también se computaban las variaciones salariales de los trabajadores en actividad mediante una ponderación porcentual que, unida a la del número de afiliados aportantes al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, debía reflejarse en la elaboración de un indicador de carácter general y periódico (AMPO) a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En suma, el texto de los arts. 32 y 160 de la ley 24.241 evidencia que la pauta de movilidad prevista en la ley 18.037 no fue derogada ni expresa ni implícitamente por la ley de convertibilidad.

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.

41. Que la comprensión integral del problema no permite soluciones alternativas, pues si el Poder Ejecutivo admitió la subsistencia del régimen de movilidad de la ley 18.037 y el Congreso de la Nación confirmó ese criterio en disposiciones expresas de la ley 24.241, no resulta legítimo que la ANSeS --repartición pública que depende del Poder Ejecutivo nacional-- pretenda desconocer por completo una garantía constitucional que tiende a amparar derechos humanos en una etapa de la vida en que la protección resulta más necesaria, y esta Corte no debería ignorar lo actuado por los otros poderes del Estado con la consecuencia de desatender las pautas que se han enunciado como básicas en esta materia.

42. Que otra consideración sobre este tema se justifica a raíz de la resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 127 del 27 de enero de 1994 que dispone actualizar --para la determinación del haber inicial de los jubilados a que se refiere el art. 49, inc. 1º, de la ley 18.037-- los ingresos con posterioridad al 1º de abril de 1991, según el índice general de las remuneraciones; pues si para establecer el punto de partida de las prestaciones previsionales la autoridad de aplicación ha mantenido la actualización de los valores en función del índice establecido por la ley 18.037, resulta un sinsentido pretender negar la aplicación de esa misma pauta cuando se trata de los reajustes por movilidad de las prestaciones otorgadas, ya que en definitiva en ambos supuestos está presente el carácter sustitutivo del salario, en función de una interpretación que pondera en debida forma la realidad económica.

43. Que a igual solución debería llegar esta Corte aún en el hipotético caso de que se admitiera la tesis de la ANSeS en el sentido de que la ley 23.928 derogó el art. 53 de la ley 18.037, dado que al haber dejado sin efecto la norma reglamentaria del derecho constitucional a la movilidad sin establecer una regulación sustitutiva, la situación resulta equivalente al supuesto en que se modifica un régimen jubilatorio por otro que es declarado inconstitucional, caso en que este tribunal ha considerado razonable aplicar aquél en cuyo amparo se obtuvo el beneficio (Fallos: 294:140; 305:2129 y 307:858); solución apropiada en el caso porque el sistema pretendidamente derogado según la posición de la ANSeS fue reputado legítimo en reiteradas oportunidades por la Corte (Fallos: 295:694 y 304:470).

44. Que, por lo expuesto, es claro que el art. 53 de la ley 18.037 no fue derogado por la ley de convertibilidad. En consecuencia, resuelta por el a quo con carácter de cosa juzgada la redeterminación del haber inicial y dispuestos los reajustes de dicho haber hasta el 31 de marzo de 1991, corresponde volver --frente a una situación de estabilidad en el valor de la moneda-- al sistema adoptado por la ley 18.037 como modo de dar solución al tema de la movilidad de las prestaciones jubilatorias. El cambio en las condiciones fácticas y la publicación oficial de las variaciones del nivel general de las remuneraciones registradas por la Secretaría de Seguridad Social --art. 53, ley 18.037-- permiten que las disposiciones respectivas puedan aplicarse al período anterior a la vigencia de la ley 24.463 sin mengua del derecho reconocido en la norma constitucional.

45. Que ello impone efectuar algunas precisiones acerca del régimen instituido por la ley 18.037 (B. O. 20/1/69), pues aun cuando desde sus orígenes esa norma reconoció expresamente el derecho a la movilidad según las variaciones producidas en el nivel

general de las remuneraciones, la aplicación efectiva de esta pauta dependía de su instrumentación mediante el dictado de un coeficiente anual que debía fijar el Poder Ejecutivo sobre el último haber jubilatorio (art. 51, ley citada).

46. Que el sistema de determinación del haber inicial allí previsto, 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"; y con particular referencia a la movilidad por coeficientes anuales --según las variaciones del nivel general de las remuneraciones-- buscaba "asegurar al sector pasivo un incremento de haberes similar al obtenido por los trabajadores en actividad" (conf. mensaje de elevación del proyecto al Poder Ejecutivo).

47. Que dicho sistema de coeficientes anuales para practicar la movilidad fue abandonado al sancionarse la ley 21.118, que estableció que aquélla debía efectuarse "dentro de los 30 días de modificadas las remuneraciones de los activos y en la misma proporción", norma ésta que fue mantenida al dictarse la ley 21.327. Finalmente, la ley 21.451 dispuso que "dentro de los 60 días de producida una variación mínima del 10 % en dicho nivel general --de las retribuciones-- o de establecido un incremento general de las remuneraciones cualquiera fuere su porcentaje, la Secretaría de Estado de Seguridad Social dispondrá el reajuste de los haberes de las prestaciones en un porcentaje equivalente a esa variación" (art. 53, ley 18.037 --t. o. 1976--).

48. Que por dec. 101/85 el Poder Ejecutivo nacional delegó en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la facultad de incrementar los haberes de las prestaciones jubilatorias y de pensión a cargo de las cajas nacionales de previsión, con las exclusiones que correspondieren y la fijación de los montos mínimos y máximos del beneficio, así como del índice de corrección para determinarlo (art. 2º, inc. g), puntos 3º a 6º).

49. Que de la reseña formulada se advierte, por un lado, que la ley 18.037 mantuvo durante su vigencia el método de coeficientes anuales para la determinación del haber inicial, complementado con un "índice de corrección" destinado a cubrir ciertas distorsiones que había puesto de manifiesto la aplicación de aquel sistema (conf. ley 21.451 y nota del proyecto respectivo); por otro, a partir de la modificación dispuesta por la ley 21.118, para fijar la movilidad se prescindió de la pauta del coeficiente anual que debía dictar el Poder Ejecutivo y con posterioridad, para resguardar ese derecho en forma "permanente" de acuerdo a las variaciones del nivel general de las remuneraciones, la ley 21.451 ordenó la realización de una "encuesta" a cargo de la Secretaría de Estado de Seguridad Social, pero el reajuste respectivo quedó supeditado nuevamente al dictado de normas por parte de dicha secretaría.

50. Que tales disposiciones debían reflejar un incremento del haber de las prestaciones en un porcentaje "equivalente" a las modificaciones producidas en el nivel general de las remuneraciones, según los resultados arrojados por la encuesta mencionada que tenía por finalidad "ponderar las variaciones producidas en cada una de las actividades significativas en relación al número de afiliados comprendidos en ellas" (art. 53, ley 18.037 --t. o. 1976--).

51. Que, bajo ese régimen normativo, el incumplimiento de la autoridad de aplicación en dictar las disposiciones de reajuste que debían reflejar dichas variaciones del nivel general de las remuneraciones --ya sea por insuficiencia de los aumentos otorgados o por el reconocimiento tardío de ellos-- y la falta de publicación de los resultados obtenidos en la encuesta que le imponía el art. 53, fueron las causas que llevaron tanto a la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo como a la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social, a declarar la inconstitucionalidad del art. 53 y a sustituir el módulo de reajuste por otros indicadores de la economía (índice de salarios del peón industrial de la Capital Federal, índice de precios al consumidor e índice mixto que combinaba las variaciones de los anteriores).

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 (res. 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 res. 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.

54. Que el mecanismo instituido por la ley 18.037 --t. o. 1976-- no garantizaba la movilidad en términos de una relación directa de proporcionalidad con el haber de actividad percibido por cada beneficiario (Fallos: 312:1153), pero sus disposiciones son indubitables respecto a que el monto determinado previamente sobre el promedio de los salarios devengados, debía ser incrementado de modo "equivalente" a las variaciones de las remuneraciones registradas en las actividades más significativas, según los resultados arrojados por una evaluación que de ellas debía realizar la propia autoridad de aplicación.

55. Que la vuelta al sistema del art. 53 no puede ser pensada sino en función del exacto cumplimiento de la ley y no de lo actuado por la autoridad respectiva, pues de lo contrario se convalidaría --de hecho-- un congelamiento absoluto del haber por más de 3 años y se llegaría a convalidar también la solución que establece el art. 7º, inc. 1º, apart. b), de la ley 24.463, en cuanto restringe el derecho constitucional a los ajustes aprobados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, fórmula que no es más que una expresión retórica que prueba el incumplimiento de las exigencias legales para fijar la movilidad. De los cuadros comparativos que el tribunal ordenó confeccionar al organismo previsional, en los que no se consigna modificación alguna del haber resultante de aplicar los ajustes que corresponderían según el art. 53 desde el 31 de

marzo de 1991, surge acreditado el defecto en el cumplimiento de dicha norma y las consecuencias sobre los haberes de jubilación.

56. Que frente a ello y habida cuenta de los incrementos registrados tanto en el índice del nivel general de remuneraciones a que se refiere el art. 53, como en el del salario medio normal y permanente, elaborados ambos según los resultados de la encuesta que tiene a su cargo la Secretaría de Seguridad Social, carecen de sustento los agravios basados en que los ajustes dispuestos después del 31 de marzo de 1991 --sólo aplicables para el período anterior a esa fecha-- habrían satisfecho la previsión del art. 14 bis de la Constitución Nacional, pues más allá de la inconveniencia de adoptar soluciones pretorianas para superar el incumplimiento del dictado de las resoluciones previstas por aquella norma, que el tribunal estima que deben ser desterradas para lo sucesivo en el ámbito de las relaciones patrimoniales, resulta de toda necesidad que la evaluación del caso se haga a la luz de las reglas legales pertinentes.

57. Que, empero, no puede dejar de advertirse que la aplicación de los incrementos resultantes de la pauta dispuesta por el art. 53, importaría un mayor perjuicio para el organismo previsional en relación con lo dispuesto por la cámara, pues las variaciones de aquel índice registradas desde el mes de marzo de 1991 hasta marzo de 1993, superan ampliamente a las producidas en el índice de salarios básicos de la industria y la construcción para el mismo lapso, conclusión que se mantiene si se tomaran en cuenta los resultados de la encuesta sobre la totalidad del período comprendido hasta la vigencia de la ley de solidaridad.

58. Que, en consecuencia, corresponde atenerse a lo resuelto en el fallo de la cámara con el alcance que surge de los considerandos de esta sentencia, no porque resulte ajustado a derecho emplear una pauta de movilidad de haberes con criterio pretoriano, sino porque la aplicación de la solución legal con prescindencia de las circunstancias procesales de esta causa, particularmente del consentimiento del fallo por el beneficiario de la jubilación, llevaría a una "reformatio in pejus" contraria a la garantía de la defensa en juicio y produciría un serio menoscabo de orden patrimonial para la apelante (arts. 18 y 17, Constitución Nacional; Fallos: 258:220; 268:323; causa A.332.XXVIII, "Aquinos, Serafina c. Terranova, Daniel", del 19 de octubre de 1995).

59. Que, sin perjuicio de lo expresado, esta Corte reitera el criterio establecido acerca de que los haberes previsionales reajustados nunca pueden exceder los porcentajes establecidos en las leyes de fondo (conf. causas L.85.XXI, "Llanos, Carmen s/ jubilación"; V.30.XXII, "Villanustre, Raúl Félix s/ jubilación" y M.373.XXI, "Melo, Damián Nicolás s/ jubilación", falladas con fecha 3 de marzo de 1992, 17 de diciembre de 1991 y 25 de febrero de 1992, respectivamente), 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.

60. Que, además, frente a los ajustes dispuestos de oficio por la Secretaría de Seguridad Social mediante las resoluciones aludidas en este fallo, cabe dejar establecido que de haber resultado efectivamente liquidados en el caso, tales ajustes deberán ser deducidos de las sumas que corresponda pagar según sentencia a fin de evitar una eventual superposición de créditos.

61. Que el tribunal no puede prescindir de toda consideración del tema que plantea la recurrente acerca de que la solución del fallo podría producir el colapso del sistema y una grave crisis económica de las finanzas estatales, ya que al estar en juego garantías constitucionales debidamente reconocidas y reguladas por el legislador, las consecuencias patrimoniales que se deriven de su reconocimiento deben, pues, presumirse razonablemente sopesadas por la autoridad que mantuvo en vigor las disposiciones legales respectivas, de modo que no es afectando derechos individuales de contenido alimentario en donde ha de encontrarse la solución al problema planteado, sino arbitrando medidas que contemplen en forma equilibrada los intereses controvertidos.

62. Que no cabe alegar tampoco que los aumentos salariales no hayan respondido a una política de alcance general sino a la productividad particular de las empresas y que la solución del a quo llevaría al desconocimiento de la naturaleza sustitutiva de las prestaciones, toda vez que la encuesta prevista y el índice general de remuneraciones que debe elaborarse a partir de ella, aventan todo riesgo de computar para la generalidad las alteraciones de los salarios correspondientes sólo a una rama de la actividad laboral. De ahí que tal criterio resulta conforme con la finalidad de la ley y refleja de manera razonable el carácter sustitutivo del haber previsional, más allá de que --en principio-- satisface el objetivo de mantener a la clase pasiva en un nivel de vida acorde con el que había tenido en los últimos años de la relación laboral.

63. Que no resulta ocioso señalar que la encuesta de salarios prevista por el art. 53 consiste en un "relevamiento" mensual efectuado por inspectores de la Secretaría de Seguridad Social sobre los libros de sueldos y jornales y de fuentes oficiales de una amplia gama de trabajadores del sector privado, público y rural, cuyo objeto es lograr información relativa a las remuneraciones bajo relación de dependencia en dichos sectores. La muestra incluye los principales centros del país pero no está realizada por distribución geográfica sino por actividad y abarca un vasto universo de trabajadores, de todo lo cual se obtiene el promedio general de las variaciones registradas en cada período. De ahí que no resulta admisible la argumentación que sustenta el agravio de la parte en este aspecto.

64. Que no se aprecia tampoco contradicción alguna derivada de la aplicación de la ley en el pronunciamiento, pues la actualización de las sumas devengadas en concepto de retroactividad ha sido bien resuelta al disponer el reajuste hasta el 1º de abril de 1991, solución que resulta inequívoca de la ley 23.928; empero, la determinación de los haberes posteriores devengados durante la vigencia de la ley 18.037, no ha sido dispuesta en función de la inflación sino de la pauta de movilidad garantizada por la Constitución Nacional, por lo que no se verifica el presupuesto invocado como causal de arbitrariedad (véanse consids. 31 a 33).

65. Que con referencia a la declaración de inconstitucionalidad de los topes que fija el art. 55 de la ley 18.037, cabe señalar que --desde antiguo-- esta Corte ha reconocido la legitimidad de dichos topes, pero ha dejado a salvo el derecho del beneficiario de la jubilación cuando su resultado llevara aparejada consigo la confiscatoriedad de los haberes (Fallos: 295:441; 305:2108; 307:1729, 1985; 308:915; 310:1955; 311:1474; 312:194); criterio éste que resulta también de aplicación en la actualidad.

66. Que en lo atinente al régimen de movilidad de los haberes previsionales posteriores a la vigencia de la ley 24.463 que, según el inc. 2º del art. 7º, será el que determine la ley de presupuesto, no corresponde emitir pronunciamiento alguno toda vez que la parte no ha señalado el perjuicio que su aplicación le ocasiona. La declaración de inconstitucionalidad no puede tener simplemente carácter consultivo, sino que el interesado debe sostener y demostrar que esa contradicción con la Constitución Nacional le ocasiona un gravamen en el caso concreto, lo que no ocurre en autos.

67. Que en cuanto a los temas restantes a que se refieren las partes en sus presentaciones de fs. 85/86, 87/91 y 94/94 vta., no corresponde por el momento pronunciamiento alguno pues no se refieren 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 Procurador General: 1. 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. 2. Se declara improcedente el remedio federal en relación con la tasa de interés, por resultar innecesario un pronunciamiento sobre la cuestión. 3. 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. 7º, inc. 1º, apart. b) de la ley 24.463, cuya inaplicabilidad se declara. 4. 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. 5. Se desestiman los agravios relativos al régimen de movilidad previsto por el art. 7º, inc. 2º de la ley 24.463 por no haber demostrado la parte interesada el perjuicio concreto que le ocasiona su aplicación al caso. -- Augusto C. Belluscio. -- Enrique S. Petracchi. -- Gustavo A. Bossert.

Disidencia del doctor Fayt.

Considerando: 1. Que la sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social hizo lugar al reajuste de haberes solicitado, a cuyo fin dispuso una nueva determinación del correspondiente al comienzo del beneficio jubilatorio y fijó diferentes 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 y 55 de la ley 18.037 irrogara al actor un perjuicio superior al 10 % con respecto al método establecido en la sentencia. En ese supuesto, debían liquidarse las diferencias respectivas mientras se mantuviera vigente ese régimen legal, cuyas normas --estimó el a quo-- no fueron afectadas con la sanción de la ley 23.928. Asimismo, estableció que a partir del 1º de abril de 1991, debía devengarse, sobre el capital actualizado, la tasa de interés activa aplicada por el Banco de la Nación Argentina para operaciones corrientes de descuento de documentos comerciales.

2. Que contra esa decisión, la ANSeS dedujo la apelación federal --que fue concedida-- en la que sostiene que la sentencia contradice normas jurídicas expresas, toda vez que a partir del dictado de la ley de convertibilidad es irrazonable mantener criterios que corresponden a épocas caracterizadas por el envilecimiento del signo monetario. Señala, asimismo, que el fallo es autocontradictorio en cuanto aplica la ley 23.928 como límite para efectuar el reajuste de las sumas debidas en concepto de retroactividades mal liquidadas y se niega a decidir según las mismas pautas para determinar los haberes futuros, a pesar de que sus normas proscriben todas las normas que establecen reajustes. Expresa que los aumentos salariales operados no han respondido a una política de alcance general sino a la productividad particular de las empresas, todo lo cual llevaría al desconocimiento de la naturaleza sustitutiva de las prestaciones previsionales. Por último, objeta la aplicación de la tasa de interés activa desde el 1º de abril de 1991.

3. Que el recurso extraordinario es procedente, toda vez que la cámara declaró la invalidez de los arts. 49, 53 y 55 de la ley 18.037 por considerarlos contrarios a la Constitución Nacional; por haberse cuestionado la inteligencia de normas federales como son las leyes 23.928 y 24.463 y ser la decisión definitiva adversa a la interpretación sustentada por la recurrente.

4. Que, liminarmente, debe dejarse establecido que corresponde el tratamiento de los agravios sólo con relación al mecanismo de movilidad establecido en la sentencia a partir del 1º de abril de 1991, pues el período anterior a esa fecha no fue objeto de impugnación y existe a su respecto cosa juzgada.

Por otro lado, a fs. 53/53 vta. la actora se avino a la pretensión de la ANSeS referente a que se aplicara la tasa de interés pasiva a partir de la vigencia de la ley 23.928, por lo que ha quedado cancelada la competencia extraordinaria de esta Corte sobre el punto y la cuestión ha devenido abstracta (causa S.478.XXIV, "Solazzi, Adriana Marina c. Von Der Walde, Pablo s/ daños y perjuicios", sentencia del 9 de marzo de 1993).

5. Que, aunque resulte de toda evidencia, un examen cabal del tema a decidir, ha de partir de un señalamiento enfático de la absoluta y plena vigencia del art. 14 bis de la Constitución Nacional, según el cual "el Estado otorgará beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable".

La ley 24.309 del año 1993 --de declaración de la necesidad de reformar parcialmente la Constitución Nacional-- estableció en su art. 6º: "Serán nulas de nulidad absoluta todas las modificaciones, derogaciones y agregados que realice la Convención Constituyente apartándose de la competencia establecida en los arts. 2º y 3º de la presente ley de declaración". Y, en lo que interesa específicamente al caso, preservó de toda alteración "a las Declaraciones, Derechos y Garantías contenidos en el Capítulo Unico de la Primera Parte de la Constitución Nacional" (art. 7º, ley 24.309).

Esto significa que el Congreso Nacional fijó dos límites infranqueables a la actividad de la Convención, y es incontrovertible que la última de las normas citadas ha sido regularmente cumplida, pues en su primera parte la Constitución reformada ha conservado intactos los preceptos de 1853 con sus sucesivas reformas. En efecto,

aquellos primeros treinta y cinco artículos han permanecido incólumes en el actual texto constitucional, y entre ellos se encuentra aquel que garantiza la movilidad de las jubilaciones y pensiones. De ahí que de todo razonamiento que pretende resolver las cuestiones planteadas con prescindencia del concepto de movilidad como una garantía que el Estado en la Ley Fundamental se ha comprometido a otorgar, no resultaría sino una conclusión estigmatizada de inconstitucionalidad y, por tanto, destinada al fracaso.

De tal modo, es por imperio de la Constitución Nacional, que en nuestro país el sistema previsional se articula sobre la base de la protección estatal, la movilidad de las prestaciones y la tutela de los derechos adquiridos.

Ante su desconocimiento, es deber ineludible del Poder Judicial restablecer el pleno imperio de los principios orgánicos de la República; particularmente si la transgresión emana de los poderes del Estado y se arbitran en nombre del bien público, panaceas elaboradas al margen de las instituciones (Fallos: 137:37).

Y ha de recalcarse que ello 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, del voto del juez Boffi Boggero --La Ley, 119-262--).

6. Que lo hasta aquí expuesto es consecuencia natural de que la Constitución es la Ley Suprema para el pueblo, para los gobernantes y para los gobernados, así en la paz como en la guerra, y protege a toda clase de hombres, en todo tiempo y en toda circunstancia. Al gobierno, por medio de los tres poderes que lo integran, le está confiada su efectividad y vigencia "y hacerla cumplir por todos aquellos a quienes obliga" (J. V. González, "Manual de la Constitución Argentina", p. 723, Ed. Angel Estrada S. A., Buenos Aires, 1951). El Congreso, por su lado, debe dictar las leyes y declaraciones que sean "una consecuencia de la Constitución": este es el límite que no puede ni debe transgredir el Poder Legislativo para no producir abrasión de las garantías --de suyo, inderogables-- consagradas en la Constitución Nacional.

7. Que el tema a decidir, en directa conexión de sentido con funciones asignadas por la Constitución Nacional al Estado Federal en el art. 14 bis y a la garantía de la movilidad que esa norma consagra respecto de las jubilaciones y pensiones, reviste suficiente gravedad institucional para examinar circunstanciadamente el estado de la seguridad social; los males endémicos que afectan la existencia misma del sistema previsional, las modificaciones sufridas en las variables económicas generales, la ley de convertibilidad del austral y la denominada "de solidaridad previsional". Todo ello, sin perder de vista que la misión de los tribunales de justicia es asegurar el pleno imperio de la Constitución Nacional.

8. Que es pertinente evocar los antecedentes históricos de la inserción en la Constitución Nacional del artículo 14 bis y su discusión en la sesión del 24 de octubre de 1957 en el seno de la Convención Nacional reformadora. En efecto; en el debate sobre la redacción gramatical y conceptual de la cláusula relacionada con la seguridad social participaron entre otros, Horacio Thedy, Américo Ghioldi, Enrique Corona Martínez, Anselmo

Marini, González Bergez, Giordano Echegoyen, Ricci, Ayarragaray, Tadioli, Martella, Arigós, Allende, Sgrosso, Jaureguiberry, Belgrano Rawson, Mercado y Ponferrada.

La voluntad de los convencionales era la de establecer la "seguridad social integral irrenunciable mediante el seguro social obligatorio" ... "administrado por los interesados y por el Estado" (conf. "Diario de Sesiones", p. 1472). No se trataba de instituir una o más cajas de jubilaciones o institutos de previsión, sino establecer la seguridad social en su integridad, haciendo partícipes del seguro social a todos los habitantes del país y otorgar a ese seguro el más amplio sentido, con comprensión de todos los riesgos. El seguro social era el procedimiento práctico y eficaz para lograr materializar el ideal de la seguridad social; debía abarcar tanto a jubilaciones como pensiones y la protección integral de la familia, es decir la compensación económica familiar, la vivienda y la salud. El convencional Jaureguiberry, al insistir en que debía incluirse la "seguridad social integral irrenunciable" y el "seguro social autónomo" aclaró que "la seguridad social comprendía tanto la previsión como el seguro". Expresó: "Adviertan los señores convencionales, que en comisión hemos condensado muchas fórmulas para llegar a una enunciación más simple. Hemos suprimido cláusulas como éstas: seguridad e higiene en el trabajo; formación cultural y elevación profesional; protección contra el desempleo; y otra muy importante: rehabilitación integral de los incapacitados, porque entendemos que todas ellas están incluidas en la seguridad social integral. Hemos suprimido también la "medicina preventiva del trabajo", y otros medios de previsión social como cajas de jubilaciones, etcétera, no porque entendamos que no sean derechos sociales igualmente susceptibles de protección sino porque creemos que están involucrados en la fórmula general referida. Lo mismo podría decirse de la "protección a la maternidad, a la infancia y a la menor edad". Todas estas fórmulas de protección están involucradas en el principio de "seguridad social integral". Con respecto al seguro social obligatorio, sólo quiero decir que aquí no se ha captado el sentido del despacho informado por mi compañero de sector, doctor Giordano Echegoyen. Parecería que estamos para organizar otra empresa de seguros, otra actividad similar a la que prestan distintas entidades particulares y oficiales. El seguro social no es solamente un beneficio pecuniario, a cargo de una institución autónoma o autárquica, sino un medio de protección de todas las actividades humanas" (conf. "Diario de Sesiones" cit., p. 1481).

Por lo demás, los convencionales tenían en claro que el sistema previsional en ese entonces estaba en quiebra; que los recursos de las cajas de jubilaciones habían sido dispuestos para fines distintos a los de previsión y que esos fondos en menos de 10 años -- entre 1947 y 1957-- se habían utilizado para enjugar el déficit estatal.

9. Que el funcionamiento del sistema requería un flujo de recursos que permitiera cubrir las prestaciones a que tenía derecho cada beneficiario. Ello exigía penetrar responsablemente en el tejido social, asegurar una relación equilibrada entre la población activa y la población pasiva, mantener un bajo nivel de desempleo, condenar enérgicamente la evasión de aportes y el trabajo clandestino. Por último, era imprescindible no utilizar los recursos destinados a la pasividad para conjugar la deuda pública.

El éxito del emprendimiento suponía el compromiso ético entre la sociedad y el Estado y con la clara conciencia de que se estaba gestando un pacto de solidaridad y un explícito enlace intergeneracional.

10. Que el enervamiento y el colapso del sistema prueba que no se dieron esas condiciones.

Una simple perspectiva temporal desde el trazado de la cláusula constitucional hasta el presente, revela una actitud de enfermiza contradicción social expresada en elusiones o fraudes al sistema, paradójicamente tendientes a obtener del Estado benefactor un premio a la más condenable irresponsabilidad.

De igual modo, deja al descubierto una reprochable acción de los poderes públicos, en muchos casos coonestando esa patética crisis de solidaridad, y en otros intensificándola, mediante imprevisiones inexplicables en el manejo de fondos destinados --nada más ni nada menos-- que a la cobertura de riesgos de subsistencia y ancianidad. Y más censurable se presenta esa inconducta si se recuerda que, de suyo, sus legítimos titulares son ciudadanos y habitantes que al concluir su vida laboral supeditan su sustento --en principio absolutamente-- a la efectiva percepción de esas prestaciones. Esto último, sin duda, retroalimenta la tensión social producto del profundo desencuentro apuntado, y del que derivó una crisis estructural difícil de contrarrestar.

11. Que una simple evocación del pasado permite sustentar el aserto precedente. Baste recordar que ante la impotencia de las cajas nacionales para pagar los montos previstos en la ley 14.499, el Poder Ejecutivo dictó el dec. 1001/61, que disponía el pago en cuotas de las liquidaciones derivadas de la actualización monetaria de los haberes de pasividad. Los juicios por pago inmediato de todo lo adeudado por las cajas, alcanzaron grandes proporciones -- 15.000 sólo en el caso de la Caja creada por la ley 4349-- con el consiguiente embargo de los bienes y recursos de las cajas condenadas al pago de costas e intereses. Esto afectó --como lógica derivación-- el pago de las jubilaciones y pensiones "a las cuales por razones obvias correspondería reconocer preferencia respecto del pago de las sumas adeudadas en virtud de los reajustes previstos por la citada ley 14.499 y otras leyes análogas". En realidad, las cajas carecían de patrimonio realizable, sus recursos provenían de los aportes de afiliados y empleadores, siendo de cumplimiento imposible sus obligaciones. Ante esa situación de emergencia previsional, se dictó la ley 16.931 que declaró absolutamente inembargables frente a beneficiarios y terceros, los bienes y los recursos de las cajas nacionales de previsión y la paralización hasta del trámite de los juicios ordinarios y/o sumarios --en el estado en que se encontraren-- promovidos contra las cajas nacionales de previsión por cobro de sumas resultantes de los reajustes móviles de prestaciones dispuestas por el régimen general de la ley 14.499 y otras especiales en vigencia que establecían sistemas análogos de reajuste. Dispuso, además, la suspensión de nuevos juicios por reajustes, negó preferencia de pago a las sentencias con relación a los restantes beneficiarios, resolvió el levantamiento de los embargos dispuestos, la paralización de las ejecuciones de sentencias y honorarios y el desconocimiento de intereses a partir del 30 de agosto de 1966.

Como dato de una realidad mucho más reciente, y sin pasar por alto las normas de restricción de la ley 23.568, cabe señalar que la ley 23.982, de consolidación de la deuda pública, no fue suficiente para paliar la quiebra económica de los sistemas de seguridad social. Fue necesario, para el Congreso Nacional, acentuar la invocación de la

emergencia y decidir que la "fecha de corte" para la deuda estatal a jubilados y pensionados se extendiera en 17 meses más que la fijada en origen --para el resto de los créditos consolidados-- el 1º de abril de 1991 (conf. ley 24.130).

Los términos del debate parlamentario que precedió a la sanción de la última ley mencionada ilustra elocuentemente acerca de la situación de emergencia previsional que persistía a ese momento, es decir el mes de agosto de 1992. Según admitieron diputados de distintas bancadas --citando un informe del secretario de seguridad social-- se exigía a ese momento una recaudación de entre \$235.000.000 y \$240.000.000 ("Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación", 19 y 20 de agosto de 1992, ps. 2066 y 2073). Es emblemático lo afirmado por el diputado Lamberto en el sentido de que durante el período comprendido entre el 1º de abril de 1991 y el 31 de agosto de 1992, "se siguió devengando deuda, por lo que hay que emitir nuevos bonos para poder cancelarla" (Diario de Sesiones citado).

12. Que, según lo expresado, esa situación de crisis parece haberse instalado definitivamente en el sistema previsional argentino. Los canales diseñados para su corrección, no resultan sino un drenaje permanente que aquellos desfases endémicos invertieron fatalmente al sistema.

Sin embargo, no ha de prescindirse --jamás-- de aquellos enunciados principios según los cuales el tribunal rechazó enfáticamente las disposiciones legales 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 un modo sustancial su contenido económico.

13. Que es deber ineludible del Poder Judicial resguardar la observancia de la Constitución Nacional, y, en lo que al caso interesa, la garantía de la movilidad de las jubilaciones y pensiones. Esta Corte no puede suplir las facultades que en esa materia son propias de la competencia funcional del Congreso de la Nación, investido del poder de reglamentar los derechos y garantías reconocidos por la Ley Fundamental con el fin de hacer realidad el bienestar general. La autoridad legislativa del Congreso en materia de seguridad social ha sido reconocida por esta Corte en los precedentes de Fallos: 170:12; 173:5; 179:394; 269:416, sin perjuicio del ejercicio "a posteriori", por parte de este tribunal, "del 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" (Fallos: 308:1848).

14. Que esta Corte considera 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 (Fallos: 293:26; 294:83 entre muchos otros), lo que privilegia como principio el de la necesaria proporcionalidad entre el haber de pasividad y el de actividad (Fallos: 279:389; 300:84; 305:2126).

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 les proporcionaban, 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.

De allí que deba cumplirse estrictamente con el mandato constitucional, porque aun los más altos fines de saneamiento económico y social, incluso los vinculados al loable empeño de combatir los que se consideren males de una comunidad, no autorizan al quebrantamiento de la Constitución, que no cede ante nada ni nadie.

15. Que sentado lo expuesto, corresponde examinar el entramado de normas infraconstitucionales que rigen o pretenden regir en la especie. Particularmente, la incidencia de las leyes 23.928 "de convertibilidad" y 24.463, de "solidaridad previsional" sobre la materia.

La última ley nombrada, introduce modificaciones sustanciales y modales a la 24.241, sancionada el 23 de septiembre de 1993, que había instituido el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. En especial, derogó el art. 160 de la ley 24.241, que establecía que la movilidad de los haberes "de las prestaciones otorgadas o a otorgar por aplicación de leyes anteriores a la presente, que tengan una fórmula de movilidad distinta a la del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, continuará practicándose de conformidad con las disposiciones vigentes a la fecha de entrada en vigor de esta ley".

En consecuencia, y dado que la Corte debe atender a las circunstancias existentes al momento de dictar sus decisiones, dispuso oír a las partes acerca de las incidencias de la nueva legislación --la ley 24.463-- que no pudo ser considerada por el a quo en la sentencia impugnada. De tal modo, corresponde al tribunal declarar el derecho de las partes con relación a los puntos en disputa, para lo cual han de tratarse las impugnaciones del recurso extraordinario y las que se relacionen con la aplicación de aquella ley, en tanto resulten conducentes para determinar la movilidad aplicable a partir del 1º de abril de 1991.

16. Que ha de quedar nítidamente establecido que la cuestión sustancial a decidir en el sub lite es la determinación del método de movilidad de los haberes previsionales en el lapso que media entre el dictado de la ley de convertibilidad, 23.928 y la denominada de solidaridad previsional, 24.463, habida cuenta de que a partir de la vigencia de esta última ley "todas las prestaciones de los sistemas públicos de previsión tendrán la movilidad que determine la ley de presupuesto", capítulo sobre el que se volverá infra.

La tesis de la demandada, --según se señaló precedentemente-- intenta encontrar basamento en la ley 23.928, que habría derogado el art. 53 de la ley 18.037 y toda forma de reajuste de los haberes de pasividad. Asimismo, sostiene la aplicación retroactiva de la ley 24.463 (art. 7º, inc. 1º, apart. b), lo que significa --en síntesis y en concreto, según se verá-- un virtual congelamiento de los haberes por un período de 36 meses.

17. Que es necesario esclarecer --con toda precisión-- el alcance y validez de una

confusa articulación legal que presenta la ley 24.463. En efecto; por un lado su art. 10, tras establecer el carácter federal y de orden público de todo el contenido legal, señala que "no se aplicará retroactivamente respecto de haberes correspondientes a períodos anteriores a su entrada en vigencia" (inc. 2º). Por el otro, su art. 7º prevé que "Las prestaciones correspondientes a períodos comprendidos entre el 1º 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" (inc. 1º, apart. b). Por lo demás, el dec. 525/95, reglamentario de este último artículo, sólo preservó de tal método de movilidad a los haberes no percibidos, que hubieran sido puestos a disposición de los beneficiarios antes de la sanción de la ley.

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. 1º 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. 2º 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. 7º, inc. 1º, ap. b) de la ley 24.463, ya que además de avanzar en su regulación sobre períodos abarcados por una norma que --indubitablemente, 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 1º de abril de 1991 hasta la sanción de la ley 24.241, sólo se han dispuesto ajustes por períodos anteriores a esa fecha (conf. res. 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. De ahí que los agravios sustentados en que los ajustes dispuestos luego del 31 de marzo de 1991 habrían satisfecho la previsión del art. 14 bis de la Constitución Nacional, por inconsistentes, deban ser rechazados de plano.

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 1º 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. res. S. S. S. 26/94). Ello, sumado a las directivas de los arts. 10, inc. 2º y 11, inc. 1º de la ley 24.463, impone concluir que la norma indubitablemente 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 (res. 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.

El sistema de la ley 18.037 sólo puede ser concebido mediante la aplicación concreta de los incrementos registrados en el índice del nivel general de las remuneraciones a que se refiere el art. 53 de la ley 18.037. En efecto, la inercia de la autoridad de aplicación resulta patética si se observan los cuadros comparativos que el tribunal ordenó confeccionar al organismo previsional, en los que no se consigna modificación alguna del haber resultante de aplicar los ajustes que corresponderían de aplicar el art. 53 a partir del 1º de abril de 1991. Por ello es que no habrá de cumplirse esta decisión según lo actuado por la autoridad respectiva, sino en función del estricto cumplimiento de la ley: el apuntado cambio de las condiciones fácticas y la publicación oficial de las variaciones del nivel general de las remuneraciones registradas por la Secretaría de Seguridad Social --art. 53, ley 18.037-- permite que las disposiciones respectivas puedan aplicarse al período anterior a la vigencia de la ley 24.463 sin menoscabo del derecho reconocido en la norma constitucional.

20. Que, sin embargo, ha de recordarse que la modificación periódica del monto de las prestaciones previsionales según las variaciones del nivel general de las remuneraciones de los agentes en actividad, no reflejó históricamente las variaciones producidas. Los coeficientes de actualización establecidos desde 1977, fueron estimados inferiores a los índices del salario del peón industrial y al del costo de vida, provocando la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 49 y 53 de la ley 18.037 e incorporando como coeficiente de actualización e índice de corrección el índice del salario del peón industrial o un índice combinado del peón industrial y costo de vida.

A verdad material, la ley 18.037 disponía la modificación del "quantum" de las prestaciones previsionales de acuerdo a las variaciones producidas en las remuneraciones de los activos sin que para nada se lo relacionara con el índice del costo de vida o el salario del peón industrial. El mecanismo instituido por la ley no garantizaba la movilidad en términos de una relación directa de proporcionalidad con el haber de actividad de cada beneficiario.

Ya en la nota que acompañó el proyecto de la ley 18.037, se puso de resalto que a partir de la primera ley de jubilaciones para el personal del Estado, en el año 1904, se sancionaron sucesivamente otras hasta amparar a todos los trabajadores que se desempeñaban en relación de dependencia, con disposiciones dispares o contradictorias, que dieron origen a un verdadero caos legislativo, agravado por interpretaciones administrativas y judiciales no siempre coincidentes. Salvo algunas excepciones, ninguna de tales leyes logró asegurar una cobertura adecuada, tanto por la insuficiencia de los haberes de las prestaciones --especialmente en determinados niveles, muy castigados por una escala de reducciones entonces vigente-- como por la complejidad de los trámites para obtener los beneficios, por su falta de adecuación a las reales necesidades y posibilidades del país. Se buscaba "implantar un nuevo sistema de seguridad social y orientar sus regímenes complementarios". Según sus autores, el nuevo régimen contenía innovaciones de trascendencia como la fijación de un porcentaje uniforme para determinar el haber jubilatorio, bonificado en función de los años de servicio que excedan el mínimo requerido; la supresión de las escalas de reducciones; la modificación del sistema de movilidad de los haberes de las prestaciones en función de coeficientes uniformes; la actualización de las remuneraciones que se tenían en cuenta para establecer el monto de la prestación; la derogación de los regímenes especiales o de privilegio. Se pretendía, así, "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, se fijaban "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".

El mecanismo del texto ordenado de 1976 --producto de sucesivas reformas-- tampoco garantizaba la movilidad en términos de una relación directa de proporcionalidad con el nivel de actividad percibido por cada beneficiario, pero sus disposiciones son indubitables respecto a que los haberes debían ser incrementados de modo equivalente a las variaciones de las remuneraciones registradas en las actividades más significativas, según los resultados arrojados por la evaluación que de ellas debía realizar la propia autoridad de aplicación. Sin embargo, la inobservancia de tal obligación estatal --ya sea

por insuficiencia de los aumentos otorgados o por el reconocimiento tardío de ellos-- y la falta de publicación de los resultados obtenidos en la encuesta que le imponía el art. 53, llevaron a declarar la inconstitucionalidad de esa norma y a sustituir el módulo de reajuste por el índice de corrección del salario del peón industrial o un índice combinado del peón industrial y el costo de vida.

Las actuales circunstancias --ya apuntadas-- no justifican de modo alguno el mantenimiento de las soluciones pretorianas, y la vuelta al sistema legal, constituye, sin lugar a dudas, la solución que mejor se compadece con la movilidad en su sentido constitucional.

22. Que, asimismo, para resolver la cuestión propuesta, ha de considerarse la incidencia de la ley de convertibilidad, que repulsa expresamente la aplicación de mecanismos indexatorios desde su vigencia. Al respecto, corresponde señalar que, según lo expresado, la movilidad es un concepto que trasciende las simples mediciones de los factores económicos.

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.

23. Que, sin embargo, no puede pasar inadvertido que la aplicación de los aumentos derivados de la pauta dispuesta por el art. 53, importaría un mayor perjuicio para la ANSeS que el dispuesto por la cámara, pues las variaciones de aquel índice registradas desde el mes de marzo de 1991 hasta marzo de 1993, superan ampliamente a las producidas en el índice de salarios básicos de la industria y de la construcción para el mismo lapso, conclusión que se mantiene si se toman en cuenta los resultados de la encuesta sobre la totalidad del período comprendido hasta la vigencia de la ley de solidaridad. En consecuencia, es del caso mantener lo decidido por la cámara con el alcance de lo que surge de los considerandos de esta sentencia.

Esto no significa --de modo alguno-- convalidar la solución pretoriana: compete al legislador establecer el método para determinar la movilidad y quién debe hacerlo.

Debe quedar perfectamente establecido que resultando factible y justo el cumplimiento estricto de la ley, la búsqueda discrecional de un criterio sustitutivo que refleje las variaciones del nivel general de las remuneraciones, es una siembra a campo abierto, con fundamento sólo aparente en el principio de razonabilidad. Sólo justifica en esta causa mantener el criterio de la cámara, las circunstancias procesales del pleito, particularmente el consentimiento del fallo por el beneficiario de la jubilación, lo que llevaría a una "reformatio in pejus" lesiva de la garantía de la defensa en juicio.

24. Que 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 (art. 53, texto originario de la ley 18.037 y decreto reglamentario 8525/68). Así el tribunal 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, enfatizó la Corte, "permite alcanzar una distribución justa y general de los beneficios previsionales con resultados eficaces" (Fallos:

292:312). Posteriormente, y llamada a pronunciarse en numerosos planteos de confiscatoriedad deducidos por los beneficiarios en virtud de su aplicación, señaló que "para llegar a establecer la solución que corresponda al caso concreto" era preciso "determinar si en las circunstancias de la respectiva causa aparece o no quebrada la línea de la razonable proporcionalidad" (Fallos: 307:1985).

Dichos criterios resultan de aplicación en la actualidad, máxime si se tiene en cuenta que del sistema vigente --art. 9º, ley 24.463-- surgen pautas específicas que confirman el sistema de topes que --salvo prueba en contrario no producida en la causa-- no pueden reputarse lesivas de los principios generales reconocidos en la jurisprudencia del tribunal sobre la materia, máxime en las actuales circunstancias de la economía y en vista de la crisis financiera del sistema previsional.

25. Que, al respecto, conviene enfatizar que la grave crisis por la que atraviesa el sector --un mal endémico, según lo expresado supra-- no puede ser desconocida. Es cierto que tal circunstancia debe ser sopesada, mas el virtual desconocimiento de la garantía constitucional que asegura "jubilaciones y pensiones móviles" no será el cauce para corregir los quebrantos públicos.

Todos los principios amplios enunciados en este pronunciamiento se relacionan con la prestación previsional concebida como un derecho que no es gratuito, ni especial o de privilegio. Y no es ocioso reiterar que aunque el principio de la solidaridad debe primar en la especie --es inconcebible en la materia un estricto "do ut des"-- no ha de sacrificarse mediante una negación cerrada a quienes constitucionalmente tienen el derecho a una prestación previsional digna. Antes bien, el encauce técnico de la organización estatal debería dar respuestas y soluciones prontas a la crisis estructural de las arcas previsionales.

Es que aquella consagración de la Ley Fundamental no puede ser una ilusión, un desvarío, en otras palabras, la endémica herencia de la sociedad arcaica asignada por la contradicción entre la realidad y las constituciones; la multiplicación de normas vacías de contenido y la acumulación del proceso de reformas legislativas cuya ineficacia acelera el proceso de recreación normativa, tanto más activa cuanto menos eficaz. La naturaleza de las prestaciones previsionales, estableció la Corte, se asemeja al derecho alimentario; se trata, en definitiva, de construir una vía de aproximación a la fraternidad humana que presupone ese núcleo de convergencia de derechos sociales que constituye la noción de solidaridad, contenida en la expresión "seguridad social", como encumbramiento de la confianza en el avance de la sociedad hacia un grado de

mejoramiento de las condiciones de existencia. Si se la considera un apósito apto para crear en la conciencia colectiva representaciones de una felicidad a corto plazo, contradiciendo la realidad, nos adscribiremos a una ficción doctrinal. En cambio, un adecuado examen, que sobrepasa el ámbito jurisdiccional, podría ser realizado por los encargados de las funciones de legislación y ejecución, como una tarea que supere esta encrucijada de nuestra historia social. En suma, una labor que por sus consecuencias de futuro, no pueda ser túmulo sino tálamo de la consagración de un solidario y renovado sistema previsional.

26. Que, en lo relativo al sistema de movilidad de los haberes previsionales posteriores a la vigencia de la ley 24.463, esta Corte no puede suplir las facultades que en esa materia son propias de la competencia funcional del Congreso de la Nación, investido del poder de reglamentar los derechos y garantías reconocidos por la Ley Fundamental con el fin de hacer realidad el bienestar general.

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. 7º, inc. 2º 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. 7º, inc. 2º, apart. 2º, 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. Empero --al igual que lo expresado en el considerando anterior-- ello no representa para la actora un perjuicio concreto y actual que suscite la intervención de la Corte, la que se habilitará en el caso en que la modalidad adoptada signifique una abrasión al carácter sustitutivo de la prestación previsional.

27. Que, en cuanto a los restantes agravios, no resultan conducentes para la solución del caso, por lo que no corresponde que esta Corte se pronuncie con relación a ellos.

Por ello, y oído el Procurador General, se declara bien concedido el recurso extraordinario con relación a las pautas de movilidad establecidas en la sentencia a partir del 1º 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. 7º, inc.

1º, apart. 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. -- Carlos S. Fayt.