Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 11 de diciembre de 2018.

Vistos los autos: "Blanco, Lucio Orlando c/ ANSeS s/ reajustes varios".

Considerando:

1°) Que el actor dedujo una demanda dirigida a obtener la recomposición de su jubilación, adquirida en el año 2003 bajo el régimen de la ley 24.241 (t.o. según Boletín Oficial 1993). Explicó que el haber inicial fue calculado según las disposiciones del art. 24 de la ley citada y de las resoluciones de la ANSeS Nros. 63/94 y 140/95, que ordenaban actualizar las remuneraciones de los últimos diez años de servicios solo hasta el mes de marzo de 1991, a efectos de cumplir con lo previsto en la Ley de Convertibilidad.

El demandante sostuvo que el congelamiento de una parte de los salarios percibidos a partir de la última fecha indicada y el cómputo de los devengados con posterioridad según sus montos nominales, sin incluir las variaciones habidas hasta el momento de adquisición de su derecho al beneficio, deterioró significativamente el valor de su jubilación.

2°) Que la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social -en lo que interesa al caso- confirmó el pronunciamiento de la instancia anterior en lo atinente a la realización de un nuevo cálculo del nivel inicial de las prestaciones compensatoria y adicional por permanencia. Juzgó que para calcular dichas prestaciones, las remuneraciones debían ser actualizadas mediante el índice de salarios básicos de la

industria y la construcción (ISBIC) hasta la fecha de vigencia de la ley 26.417 y, a partir de allí, según las disposiciones del art. 32 de la ley 24.241 (reformada por la ley citada en primer término).

De tal modo, desestimó el planteo de la demandada de que se empleara el índice contemplado por el decreto 807/2016 y por la ley 27.260, que mide la evolución de la "Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables" (RIPTE).

3°) Que contra dicha sentencia, la Administración Nacional de la Seguridad Social dedujo el recurso extraordinario que fue concedido.

La recurrente aduce que las instancias anteriores hicieron una incorrecta interpretación del precedente de esta Corte "Elliff" (Fallos: 332:1914), dado que ese fallo no especifica la utilización de un determinado índice para la recomposición de los haberes iniciales. Afirma además que la sentencia apelada prescinde de la legislación vigente, en particular, del citado decreto 807/2016 y de la mencionada ley 27.260, que establecieron cuáles eran los apropiados para actualizar salarios, distinguiendo tres períodos, para ninguno de los cuales se previó el uso del ISBIC.

Sostiene que al momento en que el actor adquirió el beneficio jubilatorio -año 2003- había un vacío legal en materia de actualización de remuneraciones, que no puede ser razonablemente suplido mediante el empleo pretoriano del ISBIC, ya que este indicador refleja solo lo acontecido con los sueldos de un sector de la economía y no los cambios ocurridos en los

ingresos de la generalidad de los trabajadores, además de arrojar, en el período que cuestiona, variaciones que duplican a las de otras series estadísticas sobre ingresos. Peticiona, en consecuencia, que se ordene la sustitución del ISBIC por el indicador que mide las variaciones de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE).

4°) Que el remedio intentado es formalmente admisible, pues se encuentra en tela de juicio la interpretación de normas federales y la decisión atacada ha sido contraria al derecho que la recurrente funda en ellas (art. 14, inciso 3°, de la ley 48).

Las objeciones con sustento en la doctrina de la arbitrariedad de sentencia se encuentran referidas a la cuestión federal indicada, por lo que quedan comprendidas en ella y, por ende, deben ser tratadas en forma conjunta (doctrina de Fallos: 323:1625 y 338:556, entre otros). Con el objetivo de establecer la interpretación de las normas federales bajo análisis, la Corte no está limitada en su decisión por los argumentos de las partes o del *a quo*, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (conf. Fallos: 308:647; 318:1269; 330:2286; 333:604, 2396 y 339:609).

5°) Que los agravios de la ANSeS dirigidos a hacer valer las modificaciones introducidas al sistema previsional por el decreto 807/2016 y por la ley 27.260, no pueden prosperar pues dichas normas no resultan aplicables al caso.

En efecto, el decreto 807/2016 limitó los ajustes que fijó, a las prestaciones que se otorgasen con alta mensual a

partir de agosto de 2016 (art. 5°), lo cual deja al titular de estas actuaciones fuera de sus prescripciones.

Por otro lado, el "Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados" -ley 27.260-, se aplica a los beneficiarios "que voluntariamente decidan participar" (art. 4°), condición esta última que no se verifica en el caso.

6°) Que con posterioridad a la interposición del recurso extraordinario, la ANSeS dictó la resolución N° 56/2018, de fecha 3 de abril del corriente año, invocando las facultades conferidas por el art. 36 de la ley 24.241. La nueva disposición ordena que para realizar los cálculos del nivel inicial de las prestaciones con altas anteriores al 1° de agosto de 2016, las remuneraciones deben actualizarse con el índice combinado aprobado por la resolución de la Secretaría de Seguridad Social N° 6/2016, que en lo que respecta al período cuestionado en el presente caso, contempla la aplicación del índice de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE) desde el 1° de abril de 1995 hasta el 30 de junio de 2008.

7°) Que habida cuenta de la incidencia de dicha resolución en el examen de las cuestiones planteadas en la presente causa, el Tribunal decidió oír a las partes a los efectos de que pudieran ejercer su derecho de defensa en juicio (fs. 97; 98/101; 102; 104/112 y 113/116). Asimismo, corresponde señalar que el organismo previsional puso en conocimiento del Tribunal el dictado de la resolución N° 1/2018 de la Secretaría

de Seguridad Social, dependiente del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, y solicitó una medida para mejor proveer.

8°) Que la cuestión pendiente de tratamiento por este Tribunal se circunscribe entonces a determinar si, como pide la ANSeS, resulta válida la aplicación de la resolución N° 56/2018 al caso, ratificada por la citada resolución N° 1/2018 de la Secretaría de la Seguridad Social, en cuanto determina la actualización de las remuneraciones por el índice RIPTE.

La factibilidad de tal aplicación conduce a recordar inicialmente que el Congreso de la Nación -como poder representativo de la voluntad popular- recibe de la Constitución Nacional el mandato de reglamentar el ejercicio de los derechos constitucionales mediante el dictado de leyes, siempre cuidando de no desnaturalizar su contenido (arts. 14 y 28 de la Constitución Nacional).

En particular, el art. 14 bis de la Constitución Nacional dispone que "la ley establecerá (…) jubilaciones y pensiones móviles", lo cual revela la voluntad del constituyente de que dicho departamento del Estado sea el que disponga la extensión y las características del sistema de seguridad social con el objeto de otorgar "sus beneficios" a los habitantes de la Nación.

9°) Que la autoridad legislativa en materia de seguridad social ha sido reconocida por esta Corte desde antiguo (Fallos: 170:12; 173:5; 179:394; 326:1431; 328:1602 y 329:3089), en el entendimiento de que son facultades propias de la competencia funcional de ese poder con el fin de cumplir con el

objetivo establecido en el Preámbulo de "promover el bienestar general".

10) Que en ejercicio de esta facultad, al dictar la ley 24.241 en el año 1993, el Congreso derogó la ley 18.037 -que preveía la utilización del índice del nivel general de remuneraciones para calcular el haber inicial de las prestaciones- y encomendó a la ANSeS que reglamente la aplicación del índice salarial que debía utilizarse a los fines de establecer el promedio de las remuneraciones sujetas a aportes y contribuciones, actualizadas y percibidas durante el período de diez años inmediatamente anteriores a la cesación en el servicio, poniendo como única condición que fuese de carácter oficial (confr. art. 24, inc. a -concordante con el art. 158, inc. 5°, apartado 1- del texto original de la ley 24.241, publicada en el Boletín Oficial el 18 de octubre de 1993).

11) Que en cumplimiento de ese mandato, el organismo previsional dictó la resolución N° 63/94. En sus consideraciones puede leerse que para la mentada actualización "resulta razonable aplicar como índice salarial, el de salario básico de convenio de la industria y la construcción (promedio general personal no calificado), por resultar el más adecuado a los fines de la ley". La ANSeS entendió, sin embargo, que en la fórmula debía emplearse el "...índice promediado al 31 de marzo de 1991 de acuerdo a lo que prescribe la ley 23.928". Aprobó, en consecuencia, una tabla de coeficientes anuales.

El indicador y su alcance temporal fueron ratificados por la demandada en el año 1995 al fijar la tabla de

coeficientes mensuales para las actualizaciones, en tanto ordenó que para determinar el ingreso base debía emplearse "el índice de salarios básicos de convenio de la industria y la construcción (promedio general personal no calificado) base marzo de 1991, en concordancia con el criterio adoptado en la Res. N° 63/94 de esta Administración nacional" (art. 1° de la resolución de la ANSeS 140/95).

12) Que en la causa "Elliff" (Fallos: 332:1914), fallada en 2009, este Tribunal rechazó la pretensión de la administración previsional de mantener, en el cálculo de las prestaciones obtenidas bajo el régimen de la ley 24.241, el valor nominal de las remuneraciones desde el mes de marzo de 1991, tal como lo establecía la última resolución citada.

Para fundar su decisión, el Tribunal explicó que los salarios tenidos en cuenta para el cálculo del primer haber no podían ser congelados al 31 de marzo de 1991, porque el empleo de un índice salarial en materia de jubilaciones apunta a mantener una razonable proporción entre el ingreso de los trabajadores y los del sector pasivo y que, por lo tanto, no podía ser utilizado para limitar la actualización de los beneficios jubilatorios. De aceptar el razonamiento propuesto por la ANSeS en la resolución citada -prosiguió la Corte- se desconocería el principio de proporcionalidad previsional, según el cual el nivel de vida del jubilado debe guardar una relación justa y razonable con el que alcanza un trabajador y su familia por el ingreso que percibe de su labor.

13) Que en el citado precedente, al defender el contenido de la resolución N° 140/95, la ANSeS sostuvo que la potestad de determinar el nivel de las prestaciones pertenecía en forma "exclusiva" al Congreso de la Nación.

La Corte le recordó entonces que desde siempre sus fallos han reconocido la facultad del Poder Legislativo para organizar el sistema de jubilaciones y pensiones, y precisó que la ley 24.241 no había efectuado distinción alguna sobre ingresos computables a valor nominal ni sobre períodos excluidos de la actualización, de manera tal que, al distinguir situaciones no previstas en la ley, la resolución citada había incurrido en un exceso reglamentario.

Finalmente, la Corte agregó que si el legislador hubiese querido limitar el cálculo del promedio con fundamento genérico en la Ley de Convertibilidad -ley 23.928-, no hubiese dictado tiempo después una ley especial de carácter previsional -la ley 24.241- que no establece ningún límite al cálculo sobre el promedio de 10 años.

Como puede advertirse, el alcance del fallo "Elliff" no ha sido adecuadamente interpretado por la ANSeS al apelar la sentencia de la cámara.

14) Que la facultad de elegir el indicador para la actualización de los salarios computables fue reasumida por el legislador al sancionar la ley 26.417 en el año 2008. Este cuerpo normativo, por el que se modificó la movilidad del régimen previsional público, escogió un índice combinado (detallado en su Anexo) y ordenó su aplicación a las

remuneraciones "que se devenguen a partir de la vigencia de la presente ley" (arts. 2° y 6°).

Asimismo, al modificar el segundo párrafo del inciso a del art. 24 de la ley 24.241 -sancionada en 1993- facultó a la Secretaría de Seguridad Social, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a dictar las normas reglamentarias que establecerían los procedimientos de cálculo del correspondiente promedio de remuneraciones (art. 12 de la ley 26.417 citada).

Dicha secretaría, por resolución N° 6/2009, estableció que las disposiciones de la ley 26.417 serían aplicables a partir del 1° de marzo de 2009 y que la ANSeS "elaborará y aprobará el índice previsto en el art. 32 de la Ley N° 24.241, y determinará los coeficientes aplicables a fin de practicar la actualización de las remuneraciones que dispone el art. 24, inciso a) de la citada ley, el cual se aplicará según los criterios definidos en la presente resolución, para las prestaciones cuyos titulares hubieran cesado a partir del 28 de febrero de 2009 inclusive" (arts. 1° y 4°).

15) Que la ANSeS sustentó su facultad para dictar la resolución N° 56/2018 en el art. 36 de la ley 24.241, que no fue modificado por la ley 26.417.

El mencionado art. 36 confirió al organismo previsional la autoridad para aplicar, controlar y fiscalizar el régimen de reparto y, en particular, para dictar normas reglamentarias en los ítems que señaló en una enumeración meramente enunciativa, que no excluía a aquellas funciones no

especificadas que hagan al normal ejercicio de sus facultades de administración del sistema.

16) Que corresponde examinar si el mencionado art. 36 de la ley 24.241 atribuye al organismo previsional competencia para fijar el índice de actualización de las remuneraciones correspondiente, en el caso, al período aquí cuestionado. Asimismo, cabe indagar si la Secretaría de la Seguridad Social -que ratificó la resolución N° 56/2018- está facultada para elegir el mencionado índice, en virtud de lo dispuesto por el art. 12 de la citada ley 26.417.

En primer lugar, resulta conveniente recordar que el art. 36 de la ley 24.241 es contemporáneo a la redacción original del art. 24 de la ley 24.241 (de 1993), que encomendaba a la ANSeS la elección del índice de actualización y que quedó derogado con el dictado de la ley 26.417.

No es posible considerar que la potestad para decidir el índice de recomposición de las remuneraciones pueda razonablemente inferirse de la previsión genérica del art. 36 ya citado. Ello es así toda vez que el legislador que lo concibió consideró necesario disponer en forma expresa sobre el punto y lo hizo asignándola en ese momento a la ANSeS por medio del entonces vigente art. 24, inciso a, de la ley 24.241, texto original.

En segundo lugar, cabe destacar que el art. 12 de la citada ley 26.417, sustituyó el órgano encargado de dictar normas reglamentarias (de la ANSeS a la Secretaría de Seguridad Social) y la función que debía cumplir. Asimismo, de manera

mucho más significativa, a partir de la sanción de esta ley, el legislador reasumió la atribución de elegir el índice de actualización de los salarios (art. 2°).

En efecto, el nuevo artículo 24 de la ley 24.241 -texto según ley 26.417- solo otorga a la Secretaría de la Seguridad Social la potestad de establecer los procedimientos de cálculo del promedio de remuneraciones. El contenido de esta facultad no puede ser ponderado de manera aislada y genérica, sino que debe ser entendido en conjunto con el art. 25 de la ley 24.241 en cuanto establece que "Para establecer el promedio de las remuneraciones no se considerará el sueldo anual complementario ni los importes que en virtud de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 9; excedan el máximo fijado en el primer párrafo del mismo artículo".

17) Que por lo expresado resulta imperativo concluir que la fijación del índice de actualización no puede considerarse incluida dentro de las atribuciones genéricas que la ley 24.241 -texto según ley 26.417- reconoce en cabeza de la ANSeS (art. 36) como tampoco dentro de la facultad específica otorgada a la Secretaría de la Seguridad Social (art. 24, inciso a, segundo párrafo), habida cuenta de que la elección de la variable de ajuste no es un aspecto menor, de detalle, referente al cumplimiento del régimen de jubilaciones, sino que es una cuestión de la mayor relevancia pues tiene directa incidencia sobre el contenido económico de las prestaciones, pudiendo afectar el mandato protectorio del art. 14 bis de la Constitución Nacional o el derecho de propiedad de los beneficiarios.

18) Que, en consecuencia, al no hallarse la determinación del índice de actualización dentro del poder reglamentario del art. 36 de la ley 24.241 y al haberse dictado la resolución N° 56/2018 después de que finalizara -con la sanción de la ley 26.417- la vigencia de la redacción original del art. 24 de la mencionada ley 24.241, cabe concluir que la ANSeS se ha arrogado una facultad que ya no poseía, como tampoco la tenía la Secretaría de Seguridad Social, dependiente del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, al dictar la resolución N° 1/2018 que ratifica el índice fijado por la norma que es objeto de examen en la presente decisión.

En efecto, no puede admitirse el ejercicio de una potestad de exclusivo resorte del Poder Legislativo Nacional, ejecutada por ese departamento del Estado desde el año 2008 en dos oportunidades (leyes 26.417 y 27.426).

19) Que habida cuenta de que la resolución N° 56/2018 en debate (ratificada por la mencionada resolución N° 1/2018 de la Secretaría de Seguridad Social) ha sido sobreviniente a la deducción del recurso y las partes han tenido oportunidad de expedirse sobre su incidencia en el caso, ejerciendo su derecho de defensa en juicio, nada obsta a que esta Corte, como ya lo ha resuelto en la causa "Rodríguez Pereyra" (Fallos: 335:2333 y sus citas), declare de oficio su inconstitucionalidad.

20) Que, en suma, el alcance del poder que el constituyente ha otorgado al Congreso de regular la distribución de "los beneficios de la seguridad social" debe inscribirse en una comprensión que enlaza la realización del proyecto social de

la Constitución Nacional con el juicio y decisión de los representantes del pueblo y de las provincias, pues son los legisladores quienes en mejores condiciones están de realizar los designios de nuestro texto constitucional.

La intervención indebida que lleva a cabo el Poder Ejecutivo Nacional -a través de la ANSeS y de la Secretaría de la Seguridad Social- al dictar y ratificar la resolución N° 56/2018 sin tener la potestad constitucional para hacerlo, contradice el art. 14 bis de la Ley Fundamental que conjuga el ideal representativo con la realización de los derechos sociales. Asimismo, transgrede la regla básica republicana según la cual cada poder del Estado Federal debe actuar dentro de su ámbito de competencia, siendo respetuoso del ejercicio que los otros pudieran hacer de los poderes que la Constitución les atribuye. También desconoce que las normas que desde hace más de cincuenta años han reconocido las obligaciones del Estado de tutelar al trabajador en situación de pasividad no pueden ser entendidas fuera de la nueva cláusula del progreso (art. 75, inciso 19, de la Constitución Nacional), según la cual corresponde al Congreso proveer lo conducente "al desarrollo humano" y "al progreso económico con justicia social".

21) Que por lo expuesto, es el Congreso Nacional en su carácter de órgano representativo de la voluntad popular, el que deberá establecer, conforme a las facultades conferidas por la Constitución Nacional, el índice para la actualización de los salarios computables para el cálculo del haber inicial en el período en juego, toda vez que se trata de un componente

decisivo para asegurar la vigencia de los derechos consagrados en el art. 14 bis de la Ley Fundamental.

Reasumida la facultad por el Congreso, será en el marco de la tarea legislativa -a través del diálogo de las dos cámaras que deben confluir en la sanción de una ley- que se establecerán las pautas adecuadas para hacer efectivo el mandato del artículo 14 bis de establecer "jubilaciones y pensiones móviles".

22) Que hasta que ello suceda y dado que la misión más delicada del Poder Judicial es la de saberse mantener dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes ni suplir las decisiones que deben adoptar para solucionar el problema, las cuestiones suscitadas en la presente causa en torno al haber inicial deberán ser resueltas de conformidad con las consideraciones dadas por el Tribunal en el caso "Elliff" (Fallos: 332:1914).

23) Que por lo demás, la decisión que se adopta en la presente causa se enrola dentro de la jurisprudencia de esta Corte Suprema en materia de seguridad social, en la que el Tribunal se ha manifestado particularmente sensible a las cuestiones que atañen al resguardo de los créditos pertenecientes a la clase pasiva, grupo vulnerable e históricamente postergado, procurando con sus decisiones hacer efectiva la protección que la Constitución Nacional garantiza a la ancianidad (art. 75, inc. 23). Con este objetivo, declaró la inconstitucionalidad de normas procesales que conspiraban contra la celeridad de los procesos previsionales (Fallos: 328:566

"Itzcovich"); reconoció el derecho al reajuste de las prestaciones previsionales y la movilidad jubilatoria (Fallos: 328:1602 "Sánchez" y 329:3089 "Badaro"); admitió la actualización de las remuneraciones a los fines de los cálculos de los haberes jubilatorios (Fallos: 332:1914 "Elliff"); reconoció el derecho a la devolución de los aportes voluntarios efectuados al sistema de capitalización (Fallos: 337:1564 "Villarreal"); reconoció la naturaleza previsional de la renta vitalicia extendiéndole la garantía de la movilidad y garantizó la percepción de una suma equivalente al haber mínimo del régimen ordinario (Fallos: 338:1092 y 339:61 "Etchart" y "Deprati", respectivamente), y tomó diversas decisiones en materia de atribución de competencia judicial con el objeto de evitar la postergación injustificada en la tramitación de las causas (Fallos: 337:530 y 339:740 "Pedraza" y "Constantino", respectivamente).

24) Que razones de seguridad jurídica también deben ser consideradas, ya que esta Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha pronunciado en numerosas oportunidades aplicando el citado precedente "Elliff", del cual no cabe apartarse, excepto que hubiera una razón suficiente y excepcional.

Un principio de justicia que goza de amplio consenso es aquel que manda desarrollar las libertades y derechos individuales hasta el nivel más alto compatible con su igual distribución entre todos los sujetos que conviven en una sociedad dada, así como introducir desigualdades excepcionales con la finalidad de maximizar la porción que corresponde al

grupo de los menos favorecidos (Rawls, John, "A theory of Justice", 1971, Harvard College).

Estos principios se adecuan a la regla de la igualdad (art. 16 de la Constitución Nacional) y se compadecen con la distribución diferenciada a través de medidas de acción positiva destinadas a garantizar la igualdad real de oportunidades y el pleno goce de los derechos reconocidos por la Carta Magna y los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.

El fin protector de las prestaciones debe ser coherente con una tutela procesal adecuada encaminada a la protección efectiva que todo derecho merece, acentuada en este supuesto en razón de las particularidades de la edad avanzada, siempre y cuando las partes hayan tenido oportunidad de ser oídas con arreglo a las reglas del debido proceso.

25) Que en tales condiciones, corresponde llevar a conocimiento del Congreso Nacional la presente decisión a fin de que en un plazo razonable haga uso de las atribuciones constitucionales que le competen para hacer efectivo el mandato del art. 14 bis citado, fijando el contenido concreto de las jubilaciones en el período en debate, con especial ponderación de los principios de proporcionalidad y sustitutividad, según fueron establecidos por este Tribunal en numerosos precedentes (Fallos: 279:389; 280:424; 292:447; 293:235; 300:84, 571; 305:866; 328:1602), de conformidad con la protección especial

que ha otorgado la Ley Fundamental al conjunto de los derechos sociales.

26) Que, por último, cabe destacar que es precisamente en tiempos de crisis económica cuando la actualidad de los derechos sociales cobra su máximo significado. En tales etapas críticas, deben profundizarse las respuestas institucionales en favor de los grupos más débiles y postergados, pues son las democracias avanzadas y maduras las que refuerzan la capacidad de los individuos y atienden las situaciones de vulnerabilidad en momentos coyunturales adversos.

Así lo ha establecido el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en la Observación General N° 19, relativa a los derechos de la Seguridad Social. Allí se reconoce que el ejercicio del derecho a la seguridad social conlleva importantes consecuencias financieras para los Estados Partes, pero observa que la importancia fundamental de la seguridad social para la dignidad humana y el reconocimiento jurídico de este derecho, supone que se le debe dar la prioridad adecuada en la legislación y en la política del Estado. Establece que los Estados Partes deben elaborar una estrategia nacional para lograr que se ponga plenamente en práctica el derecho a la seguridad social, y asignar suficientes recursos fiscales y de otro tipo a nivel nacional (conf. Observación General 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, punto 41).

Por ello, el Tribunal resuelve:

1) Declarar formalmente admisible el recurso extraordinario de la demandada y confirmar la aplicación al caso del precedente "Elliff".

2) Declarar la inconstitucionalidad de las resoluciones de ANSeS N° 56/2018 y de la Secretaría de Seguridad Social N° 1/2018.

3) Comunicar al Congreso de la Nación el contenido de esta sentencia a fin de que, en un plazo razonable, se fije el indicador para la actualización de los salarios computables para el cálculo del haber inicial en el período en cuestión. Asimismo, póngase en conocimiento el escrito presentado por la ANSeS a que alude el considerando 7°, a los efectos que estime corresponder.

Hasta tanto el Congreso de la Nación sancione la ley con el indicador citado, se aplicará el criterio judicial emergente del

-//-

-//- presente caso a las causas pendientes de resolución.

4) Costas por su orden en atención a la complejidad de las cuestiones planteadas. Notifíquese y devuélvase.

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

JUAN CARLOS MAQUEDA

RICARDO LUIS LORENZETTI

VO-//-

HORACIO ROSATTI

-//-TO DE LA SEÑORA VICEPRESIDENTA DOCTORA DOÑA ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

Considerando:

1°) Que el actor procura que se recomponga su jubilación, obtenida en el año 2003 bajo el régimen de la ley 24.241, oportunidad en que fue calculada según las disposiciones del art. 24 de la ley citada y de las resoluciones de la ANSeS 63/94 y 140/95, que ordenaban actualizar las remuneraciones utilizadas para la determinación del promedio solo hasta el mes de marzo de 1991, de modo de adecuarse a las prescripciones de la ley de convertibilidad 23.928.

El demandante sostuvo que el congelamiento de una parte de los salarios percibidos a partir de la fecha indicada y el cómputo de los devengados con posterioridad según sus montos nominales, sin incluir las variaciones habidas hasta el momento de adquisición de su derecho al beneficio, deterioró significativamente su valor.

2°) Que la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social confirmó el pronunciamiento de la instancia anterior en lo atinente a la realización de un nuevo cálculo del nivel inicial de las prestaciones compensatoria y adicional por permanencia, en el que las remuneraciones debían ser actualizadas mediante el Índice de Salarios Básicos de la Industria y la Construcción (ISBIC) hasta la fecha de vigencia de la ley 26.417 y, a partir de allí, según las disposiciones

del art. 32 de la ley 24.241 (reformada por la ley citada en primer término).

De tal modo, desestimó el planteo de la demandada de que se empleara el índice que mide la evolución de la "Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables" (RIPTE).

3°) Que contra dicho pronunciamiento la Administración Nacional de la Seguridad Social dedujo recurso extraordinario, en el que se agravia por entender que la sentencia ha interpretado el precedente de esta Corte "Elliff" (Fallos: 332:1914) apartándose de su texto, el cual no contiene decisión alguna sobre los índices que debían aplicarse, y también porque prescinde de la legislación vigente, en particular del decreto 807/2016 y de la ley 27.260, que establecieron cuáles eran los apropiados para actualizar salarios, distinguiendo tres períodos, para ninguno de los cuales se previó el uso del ISBIC.

4°) Que la apelante sostiene además que al momento en que el actor adquirió su derecho al beneficio jubilatorio había un vacío legal en materia de actualización de remuneraciones, que no puede ser razonablemente suplido mediante el empleo pretoriano del ISBIC, ya que este indicador refleja únicamente lo acontecido con los sueldos de un sector de la economía y no los cambios ocurridos en los ingresos de la generalidad de los trabajadores, además de arrojar, en el período que cuestiona, variaciones que duplican a las de otras series estadísticas

sobre ingresos. Reclama, en consecuencia, que esta Corte ordene la sustitución del ISBIC por el RIPTE.

5°) Que el remedio intentado es formalmente procedente, pues se encuentra en tela de juicio la interpretación y alcance de normas federales y la decisión atacada ha sido contraria al derecho que la apelante funda en ellas. Las objeciones con sustento en la doctrina de la arbitrariedad de sentencia se encuentran referidas a la cuestión federal indicada, por lo que quedan comprendidas en ella y, por ende, deben ser tratadas en forma conjunta (doctrina de Fallos: 323:1625 y 338:556, entre otros). Cabe recordar que la Corte no está limitada en su decisión por los argumentos de las partes o del *a quo*, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (conf. Fallos: 308:647; 318:1269; 330:2286; 333:604, 2396 y 339:609).

6°) Que la ley 24.241, texto original, había dispuesto en su art. 24, inc. a -concordante con el art. 158, inc. 5, apartado 1-, que a los fines de establecer el promedio de las remuneraciones sujetas a aportes y contribuciones, actualizadas y percibidas durante el período de diez años inmediatamente anteriores a la cesación en el servicio, la Administración Nacional de la Seguridad Social debía reglamentar la aplicación del índice salarial a utilizar, poniendo como única condición que fuese de carácter oficial.

7°) Que la facultad delegada por el legislador fue ejercida por el organismo previsional mediante la resolución N° 63/94. En sus consideraciones puede leerse que para la

actualización "resulta razonable aplicar como índice salarial, el de salario básico de convenio de la industria y la construcción (promedio general personal no calificado), por resultar el más adecuado a los fines de la ley". Entendió, sin embargo, que en la fórmula debía emplearse el "...índice promediado al 31 de marzo de 1991 de acuerdo a lo que prescribe la Ley 23.928". Aprobó, en consecuencia, una tabla de coeficientes anuales.

8°) Que el indicador y su alcance temporal fueron ratificados por la demandada al fijar la tabla de coeficientes mensuales para las actualizaciones, en tanto ordenó que para determinar el ingreso base debía emplearse "el índice de salarios básicos de convenio de la industria y la construcción (promedio general personal no calificado) base marzo de 1991, en concordancia con el criterio adoptado en la resolución N° 63/94 de esta Administración Nacional" (art. 1 de la resolución de la ANSeS N° 140/95).

9°) Que en la causa "Elliff, Alberto José", fallada el 11 de agosto de 2009 (Fallos: 332:1914), el Tribunal rechazó la pretensión de la administración previsional de mantener, en el cálculo de las prestaciones obtenidas bajo el régimen de la ley 24.241, el valor nominal de las remuneraciones desde el mes de marzo de 1991, que se había basado en una interpretación extensiva de la ley de convertibilidad. Continuó, de tal modo, el criterio adoptado en el precedente "Sánchez" (Fallos: 328:1602 y 2833), en el que se había examinado la incidencia de la ley 23.928 en materia de movilidad y unificó el tratamiento dado al cálculo de estos haberes iniciales con el reconocido a

los beneficiarios de la ley 18.037 (causa "Monzo", Fallos: 329:3211). No se refirió a las restantes cuestiones reguladas por las citadas resoluciones de la ANSeS.

10) Que lo expuesto basta para excluir la tacha de arbitrariedad respecto de la adopción del ISBIC como pauta para la actualización de las remuneraciones, como así también las objeciones relacionadas con su falta de representatividad, puesto que fue elegido por la ANSeS, a quien incumbía examinar las cuestiones técnicas que ahora esgrime. Las mencionadas resoluciones administrativas no fueron derogadas, sino complementadas, mediante la incorporación de nuevos coeficientes, a partir de octubre de 2004 (resolución N° 298/08).

11) Que el criterio según el cual no deberían actualizarse las remuneraciones en el período comprendido entre marzo de 1991 y septiembre de 2004 fue mantenido por la demandada hasta la resolución administrativa número 28 del 18 de febrero de 2016 y solo fue modificado con posterioridad al decreto 807/2016 para casos ulteriores a su dictado.

12) Que la facultad de elegir el indicador para la actualización de los salarios computables fue reasumida por el legislador al sancionar la ley 26.417. Este cuerpo normativo, por el que se modificó la movilidad del régimen previsional público, ordenó la aplicación del índice combinado previsto en su art. 32 a las remuneraciones "que se devenguen a partir de la vigencia de la presente ley" (art. 2), es decir, a partir del 1° de marzo de 2009 (art. 1 de la resolución de la Secretaría de

Seguridad Social n° 6/2009), tal como fue previsto en el presente caso.

13) Que el decreto 807/2016, invocado por la recurrente, señaló entre sus fundamentos que no se había logrado solucionar, hasta el momento de su dictado, la litigiosidad que enfrenta la ANSeS, ni evitar la presentación masiva de nuevos reclamos en lo que respecta a períodos de actualización anteriores a la vigencia de la Ley 26.417.

Añadió que a fin de comenzar a dar una solución a la problemática planteada y con el objeto específico de interrumpir la principal causa de esos juicios, el Estado Nacional había decidido efectuar las correcciones necesarias para que las remuneraciones que se toman en cuenta sean actualizadas en forma justa y razonable.

Empero, no contempló la aplicación de esas modificaciones a aquellos beneficiarios de jubilaciones o pensiones que hubieran planteado o plantearen su disconformidad con el modo en que se habían calculado sus haberes iniciales. Por el contrario, limitó los ajustes a las futuras prestaciones (ver considerando 8 del decreto citado), es decir, a aquellas que se otorgasen con alta mensual a partir de agosto de 2016 (art. 5), lo cual deja al titular de estas actuaciones fuera de sus prescripciones.

14) Que en lo atinente a la ley 27.260, también invocada por la recurrente para sostener sus planteos, debe tenerse en cuenta que el programa de reparación que contempla se aplica a los "...beneficiarios enunciados en el artículo 3° de la

presente ley, que voluntariamente decidan participar", condición esta última que no se verifica en la presente causa.

15) Que con posterioridad a la interposición del recurso extraordinario, la ANSeS dictó la resolución N° 56/2018, de fecha 3 de abril del corriente año, invocando las facultades conferidas por el art. 36 de la ley 24.241. La nueva disposición ordena que para realizar los cálculos del nivel inicial de las prestaciones con altas anteriores al 1° de agosto de 2016, las remuneraciones deben actualizarse con el índice combinado aprobado por la resolución de la Secretaría de Seguridad Social N° 6/2016.

16) Que el art. 36 de la ley 24.241 confirió al organismo previsional la autoridad para aplicar, controlar y fiscalizar el régimen de reparto y, en particular, para dictar normas reglamentarias en los ítems que señaló en una enumeración meramente enunciativa, que no excluye a aquellas funciones no especificadas que hagan al normal ejercicio de sus facultades de administración del sistema.

Tales previsiones son contemporáneas de la redacción original del art. 24 que había dejado a criterio de la ANSeS la elección del índice de actualización. Si el legislador que concibió ambas normas consideró necesario efectuar una delegación expresa sobre este último punto, no puede válidamente interpretarse que la fijación del indicador también está dentro de las cuestiones que recibieron una autorización genérica, máxime cuando no es un aspecto menor, de detalle, referente al cumplimiento del régimen de jubilaciones, sino que

es una cuestión de la mayor relevancia pues tiene directa incidencia sobre el contenido económico de las prestaciones, pudiendo afectar al mandato protectorio del art. 14 bis de la Constitución Nacional o al derecho de propiedad de los beneficiarios.

17) Que en consecuencia, al no hallarse la determinación del índice de actualización dentro del poder reglamentario del art. 36 de la ley 24.241 y, por haberse dictado la resolución N° 56/2018 después de que concluyera -con la sanción de la ley 26.417- la vigencia de la redacción del art. 24 de dicho cuerpo legal que delegaba su elección, sin que pueda admitirse el ejercicio de una potestad con carácter retroactivo, para restablecer una actividad declinada durante un prolongado período (Fallos: 310:380, dictamen del Procurador Fiscal que compartió y al que remitió el Tribunal), cabe concluir que la mencionada resolución se encuentra viciada de nulidad absoluta, por haberse emitido mediando incompetencia, tal como lo dispone el art. 14, inc. b, de la ley 19.549, por lo que no puede producir efecto alguno en la presente controversia.

18) Que a igual conclusión corresponde llegar respecto de la resolución N° 1/2018, dictada por la Secretaría de Seguridad Social con fecha 9 de noviembre de 2018, que ratifica el índice previsto en la resolución de la ANSeS N° 56/2018. Dicho acto se basa en el art. 24, inc. a, de la ley 24.241 en la redacción aprobada mediante la ley 26.417 que, tras ordenar el uso de un promedio de remuneraciones actualizadas para determinar el nivel inicial de la prestación compensatoria, confiere a esa secretaría de Estado la facultad de "…dictar las

normas reglamentarias que establecerán los procedimientos de cálculo del correspondiente promedio".

Al respecto, tiene dicho la Corte que cuando la delegación es amplia e imprecisa no otorga atribuciones más extensas sino que, por el contrario, debe ser interpretada restrictivamente (Fallos: 335:1227).

Desde tal perspectiva, un tema de la importancia que tiene la elección de un índice destinado a incorporar los ingresos de los trabajadores en términos justos no puede entenderse comprendido dentro de la genérica atribución para establecer "procedimientos de cálculo", menos aún cuando la misma ley que autorizó a la Secretaría de Seguridad Social a dictar reglamentos también fijó, para las remuneraciones devengadas a partir de su vigencia, una fórmula de actualización que contempló el índice RIPTE únicamente para el supuesto en que su aplicación arrojase variaciones más favorables para el jubilado (ley 26.417, arts. 2 y 6 y anexo).

Por ser ello así, la citada resolución de la Secretaría de Seguridad Social N° 1/2018 contiene disposiciones de carácter legislativo para las que no se encontraba facultada, circunstancia que la Constitución Nacional sanciona con la nulidad absoluta e insanable (art. 99, inc. 3).

Por ello, el Tribunal resuelve: declarar formalmente procedente el recurso extraordinario deducido por la demandada y

-//-

-//- confirmar la sentencia apelada, con el alcance que surge de las consideraciones de la presente. Notifíquese y devuélvase.

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

DISI-//-

-//-DENCIA DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Considerando que:

1°) El señor Blanco obtuvo su jubilación en el año 2003 bajo el régimen de la ley 24.241. Su haber inicial fue calculado, de conformidad con el artículo 24 de la ley citada, sobre la base del promedio de las remuneraciones correspondientes a los diez años anteriores a la fecha de cesación del servicio. Dichas remuneraciones fueron tomadas a valores históricos -no fueron actualizadas- en virtud de la resolución ANSES 140/1995 que disponía que, por las prescripciones de la ley de convertibilidad 23.928, solo correspondía actualizar las remuneraciones aplicando el Índice de Salarios Básicos de la Industria y Construcción (ISBIC) hasta el 31 de marzo de 1991. En los hechos, la falta de actualización importó el congelamiento de las remuneraciones cuyo promedio se usa para calcular el haber inicial por los períodos transcurridos con posterioridad a dicha fecha. A raíz de ello, el actor inició un juicio por reajuste de haberes. En lo que aquí interesa, solicitó que, a los efectos del cálculo del haber inicial, se actualicen sus remuneraciones correspondientes a los años 1994 a 2003 aplicando para ello el mismo índice previsto para los períodos anteriores al 31 de marzo de 1991, es decir, el ISBIC. A su entender, dicho índice resultaba de aplicación por efecto de lo resuelto por esta Corte en el caso "Elliff", Fallos: 332:1914 (fs. 16 a 23).

2°) La jueza de primera instancia hizo lugar a lo solicitado y, a los fines de redeterminar el haber inicial del actor, ordenó que las remuneraciones fueran actualizadas hasta la fecha de adquisición del derecho aplicando el ISBIC. Esto es, ordenó aplicar el índice de la resolución ANSES 140/1995 para un período -1994 a 2003- a pesar de que la referida resolución preveía la aplicación de dicho índice solo para las remuneraciones anteriores al 31 de marzo de 1991 (fs. 50 a 53).

Contra dicha sentencia, la demandada expresó agravios en los que sostuvo que no es materia de controversia que el Poder Ejecutivo tiene la facultad de establecer los índices para actualizar las remuneraciones (por lo establecido en el artículo 24 de la ley 24.241). Sostuvo que el ISBIC ni siquiera es mencionado en el caso "Elliff". Argumentó que lo que la Corte decidió fue, únicamente, que las remuneraciones tomadas en cuenta para el cálculo del haber inicial debían ser actualizadas sin la limitación temporal contenida en la resolución ANSES 140/1995 pero jamás ordenó la aplicación del ISBIC. Solicitó, en consecuencia y a los efectos de cumplir con lo ordenado por esta Corte en "Elliff", que se deje sin efecto la aplicación del ISBIC para la actualización de las remuneraciones a los efectos del cálculo del haber inicial y se establezca en su lugar la aplicación del índice combinado dispuesto en la Ley de Reparación Histórica 27.260, el decreto 807/2016 y la resolución de la Secretaría de Seguridad Social 6/2016. Es decir, solicitó que se apliquen los siguientes índices: (i) para la actualización de las remuneraciones desde el 1° de abril de 1991 hasta el 31 de marzo de 1995, el Índice del Nivel General de las

Remuneraciones (INGR); (ii) para las remuneraciones entre el 1° de abril de 1995 y el 30 de junio de 2008, la evolución de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE) y (iii) luego, las variaciones equivalentes a las movilidades establecidas por la ley 26.417 (fs. 62 a 65).

3°) La Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social confirmó el pronunciamiento de la instancia anterior en lo atinente a la realización de un nuevo cálculo, ordenando la actualización de las remuneraciones para la fijación del haber inicial mediante el ISBIC hasta la fecha de entrada en vigor de la ley 26.417 y, a partir de allí, según el artículo 2° de dicho cuerpo legal hasta la fecha de adquisición de su derecho. Para así decidir, sostuvo que no debía aplicarse el índice solicitado por la demandada pues no constaba en autos, ni fue alegado por ninguna de las partes, que el actor hubiera adherido al Programa de Reparación Histórica establecido por la ley 27.260, ni suscripto el acuerdo transaccional previsto en dicha ley, por lo que entendió que devenía improcedente aplicar el contenido de un contrato contemplado en esa ley a un tercero que no lo ha suscripto. Asimismo, remarcó que no parecía justo ni adecuado sustituir el ISBIC que, a su entender, fue ratificado por esta Corte en el precedente "Elliff". El referido índice, añadió, se ajusta a su inveterada doctrina sobre el contenido y alcance de la garantía de movilidad y de los dos pilares en los cuales se sustenta, a saber, los principios de proporcionalidad y de sustitutividad (artículo 14 bis de la Constitución Nacional) que obligan al legislador y al juez a cuantificar la tasa de sustitución razonable que corresponde aplicar, tanto para la

determinación del haber inicial, cuanto para su movilidad futura. De este modo, desestimó el planteo de la demandada de que se empleara el índice combinado dispuesto en la Ley de Reparación Histórica 27.260, el decreto 807/2016 y la resolución de la Secretaría de Seguridad Social 6/2016 (fs. 72 a 74).

4°) Contra la sentencia del tribunal *a quo*, la ANSES dedujo recurso extraordinario en el que plantea tres agravios. En primer lugar, se agravia por entender que la sentencia de cámara ha interpretado erróneamente el precedente de esta Corte "Elliff" ya que dicho precedente no dispone en modo alguno un determinado índice para la actualización de las remuneraciones tenidas en cuenta para la determinación del haber inicial para el período debatido en autos. Sostiene que la determinación del índice no fue una cuestión sometida a la jurisdicción de la Corte Suprema en dicho precedente y por tal motivo esta Corte no se expidió al respecto. En segundo lugar, se agravia porque entiende desacertada la afirmación de la cámara en cuanto a que es facultad del juez la fijación de índices para la determinación del haber jubilatorio. Afirma que no resulta controvertido jurisprudencialmente que es el Poder Ejecutivo Nacional quien tiene la facultad de establecer los índices aplicables para actualizar las remuneraciones. Por último, la ANSES se agravia de la elección que hizo la cámara del ISBIC como el índice aplicable a los efectos de actualizar las remuneraciones. Sostiene que el actor adquirió el derecho pero sin que dicho derecho incluyera un índice en particular de actualización de las remuneraciones. Ello es así pues, para la determinación del haber inicial, había un vacío legal en materia

de actualización de remuneraciones que no podía razonablemente ser suplido mediante el empleo pretoriano del ISBIC, ya que este indicador refleja únicamente lo acontecido con los sueldos de un sector de la economía y no la evolución de los salarios declarados por los empleadores de todos los sectores. Además, afirma que el índice elegido y dispuesto por los órganos competentes en la ley 27.260 y el decreto 807/2016 recepta los principios de razonabilidad, proporcionalidad y sustitutividad y surge a partir de una evaluación cuidadosa y armónica que contempla la complejidad de la gestión del gasto público y las múltiples necesidades que está destinado a satisfacer (fs. 75 a 88).

5°) El recurso interpuesto fue concedido con fundamento en la doctrina de gravedad institucional y por hallarse en juego la interpretación y alcance de normas de carácter federal (fs. 94).

6°) Con posterioridad a la interposición del recurso extraordinario se dictaron dos resoluciones que la recurrente consideró relevantes para la solución de esta controversia.

En primer lugar, la ANSES dictó la resolución 56/2018, publicada en el Boletín Oficial el 5 de abril de 2018, mediante la cual ordenó que, para realizar los cálculos de las prestaciones previsionales con altas anteriores al 1° de agosto de 2016, las remuneraciones deben actualizarse con el índice combinado aprobado por la resolución de la Secretaría de Seguridad Social 6/2016, compuesto por las variaciones del INGR

hasta el 31 de marzo de 1995, de RIPTE hasta el 30 de junio de 2008, y desde allí por la movilidad general de la ley 26.417.

Con fecha 27 de abril de 2018, el Tribunal decidió oír a las partes respecto de la resolución ANSES 56/2018 (fs. 97).

En su presentación, el actor sostiene que la resolución ANSES 56/2018 no debe aplicársele pues ello representaría extenderle los efectos del Programa de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, establecido por ley 27.260, pese a que no adhirió a dicho programa. La obligatoriedad de tal acogimiento constituiría, a su juicio, un exceso reglamentario, ya que el régimen fue sancionado como optativo. Sostiene que la pacífica doctrina que se desprende a partir del precedente "Elliff" ordena la aplicación del ISBIC para la actualización de las remuneraciones hasta el 28 de febrero de 2009. En opinión del actor, la aplicación de la resolución ANSES 56/2018 supone licuar en ciertos períodos los créditos a favor de los beneficiarios que iniciaron sus reclamos de reajustes en base a un precedente de la Corte adoptado por todo el fuero previsional. Plantea también la inconstitucionalidad de la resolución ANSES 56/2018 por considerar que el efecto retroactivo de dicha norma afecta derechos que se encuentran amparados por garantías constitucionales. Sostiene que el modo de determinación del haber integra su estatus de jubilado, que no puede ser alterado ni por el legislador ni por la Administración. Cambiar retroactivamente el índice de actualización oportunamente elegido por la ANSES, añade, lesiona ese estatus provocando una

merma en el haber inicial. Por último, el actor también cuestiona el empleo del índice que mide las variaciones de la RIPTE, señalando que tiene distorsiones metodológicas que lo vuelven inadecuado y perjudicial para ser aplicado a la actualización de las remuneraciones, en especial por haberse reducido la base de cálculo al limitarla a un ingreso único, estable, y con el tope de aportes al que se refiere el artículo 9° de la ley 24.241 (fs. 98 a 101 vta.).

Por su parte, la ANSES indica que el índice combinado previsto en la resolución ANSES 56/2018 es el mismo que eligieron el Poder Legislativo en la ley 27.260 para el Programa de Reparación Histórica y el Poder Ejecutivo en el decreto 807/2016 para los beneficios con altas desde el 1° de agosto de 2016, por lo que el objeto de la resolución ANSES 56/2018 es que todos los beneficiarios reciban un trato igualitario, obteniendo una actualización justa y razonable con un índice que es representativo de la evolución de las variables económicas, en particular, los aumentos de los salarios. Sostiene que, dado que el alta del actor es anterior al 1° de agosto de 2016, resulta aplicable al presente caso el artículo 1° de la resolución ANSES 56/2018 (fs. 102/102 vta.).

Con fecha 11 de mayo del corriente año, el Tribunal ordenó correr traslado de lo manifestado por ambas partes a la contraria por el término de 5 días (fs. 103).

Corrido el traslado ordenado, la parte actora sostiene que no se puede considerar que el RIPTE sea un índice representativo ni siquiera de la evolución que han tenido los

haberes mínimos. Indica que la variación del ISBIC ha sido sistemáticamente superior a la del RIPTE: entre abril de 2005 y diciembre de 2008 el primero aumentó más de cinco veces y el segundo no llegó a tres veces. Acompaña una liquidación en la que compara el haber inicial actualizado según el ISBIC con el haber inicial actualizado según el RIPTE. Sostiene que la aplicación de la resolución ANSES 56/2018, que actualiza según el índice RIPTE, implica un haber inicial menor al calculado según el ISBIC, en un porcentaje que estimó en un 30,43% (fs. 110/112).

En su contestación, la ANSES afirma que la normativa vigente dispone la utilización del RIPTE desde el 31 de marzo de 1995 hasta el 30 de junio de 2008. Al respecto indica que es pacífica la jurisprudencia que reconoce al Estado la facultad de reglamentar el sistema previsional, y en particular, la elección del índice para actualizar las remuneraciones (artículo 24 de la ley 24.241). Menciona que en el caso "Elliff" (Fallos: 332:1914) se determinó que corresponde actualizar las remuneraciones sin la limitación temporal de la resolución ANSES 140/1995 y que precisamente la resolución ANSES 56/2018 tiene por finalidad cumplir con la doctrina de dicho fallo. A su entender, la consecuencia de ese fallo no es que el ISBIC deba aplicarse más allá de la fecha prevista en la resolución ANSES 140/1995 (es decir, hasta el 31 de marzo de 1991), puesto que dicha aplicación excedería las facultades que la Constitución Nacional le concede al Poder Judicial. Argumenta, por otro lado, que el RIPTE resguarda adecuadamente el valor de las jubilaciones y que, por incluir todos los sectores de la economía, es

verdaderamente representativo de la evolución de los salarios de los trabajadores. Sostiene que el RIPTE es un índice general, a diferencia del ISBIC que es un índice sectorial en tanto incluye a los trabajadores de dos sectores únicamente (industria y construcción). Por último, argumenta que la resolución ANSES 56/2018 no afecta derechos adquiridos. La actora no cuenta con un derecho adquirido a la actualización con ISBIC con posterioridad al 31 de marzo de 1991 ya que no existe norma ni sentencia firme en su caso que así lo disponga. Resulta improcedente, según la demandada, que la actora, a fines de acreditar un perjuicio o una confiscación, compare el resultado que se obtendría aplicando ISBIC más allá del 31 de marzo de 1991 puesto que ella no tiene un derecho adquirido a que se aplique dicho índice luego de dicha fecha. Sostiene que el derecho que sí tiene la actora en relación con la actualización de las remuneraciones es que esta sea proporcional a los incrementos de los trabajadores activos y que no ha demostrado que la aplicación del RIPTE afecte dicho derecho (fs. 113 a 116 vta.).

Luego de que las partes se expidieran respecto a la resolución ANSES 56/2018, la Secretaría de Seguridad Social dictó la resolución 1/2018, publicada en el Boletín Oficial el 12 de noviembre de 2018. Mediante dicha resolución, la Secretaría de Seguridad Social ratificó que las remuneraciones con aportes correspondientes a los titulares de beneficios con altas anteriores al 1° de agosto de 2016, a los efectos de los cálculos previstos en el inciso a) del artículo 24 y en el artículo 97 de la ley 24.241 y sus modificatorias, deben

actualizarse conforme al índice aprobado por la resolución de la Secretaría de Seguridad Social 6/2016, y la resolución ANSES 56/2018.

7°) A juicio de esta Corte, el recurso extraordinario federal interpuesto por la demandada es formalmente procedente pues se encuentra en tela de juicio la interpretación y alcance de normas federales y la decisión atacada ha sido contraria al derecho que la apelante funda en ellas (artículo 14, inciso 3°, ley 48).

8°) A fines de definir el *thema decidendum* es necesario realizar tres aclaraciones preliminares.

En primer lugar, se encuentra fuera de controversia que el actor tiene derecho a que se actualicen las remuneraciones por él percibidas entre 1994 a 2003 a los efectos del cálculo de su haber inicial.

En segundo lugar, es preciso aclarar que en "Elliff" (Fallos: 332:1914), si bien este Tribunal ordenó a la ANSES que actualizara las remuneraciones a los efectos de cumplir con la obligación legal contenida en el artículo 24 inciso a) de la ley 24.241, en modo alguno fijó el índice a utilizar para la actualización de remuneraciones devengadas con posterioridad al 31 de marzo de 1991. En dicho caso, la decisión de esta Corte se limitó a disponer que la ley de convertibilidad no podía tener como efecto la imposibilidad de actualizar las remuneraciones sobre cuya base la ANSES debía calcular el haber inicial. Con este fundamento -y no otro- fue que, en el caso en cuestión, este Tribunal rechazó el recurso extraordinario interpuesto por

la ANSES contra la decisión de la cámara que había ordenado actualizar las remuneraciones más allá del 31 de marzo de 1991 (o sea sin la limitación temporal contenida en la resolución ANSES 140/1995). Por lo demás, debe puntualizarse que el hecho de que los tribunales inferiores hayan aplicado el ISBIC con posterioridad al dictado de la sentencia de esta Corte en "Elliff" se dio en el contexto de la ausencia de una norma que fijara un índice de actualización de las remuneraciones más allá del 31 de marzo de 1991. No es esto lo que sucede en el caso de autos. Por lo tanto, no puede afirmarse que existe un precedente de esta Corte al que podría ser remitida la resolución de esta causa.

En tercer lugar, no se discute en esta causa que la resolución ANSES 56/2018, ratificada por la resolución Secretaría de Seguridad Social 1/2018, dispuso de manera expresa cuál debía ser el índice de actualización aplicable a las remuneraciones devengadas con posterioridad al 31 de marzo de 1991 para realizar los cálculos del nivel inicial de las prestaciones con altas anteriores al 1° de agosto de 2016.

Dado lo anterior, lo que esta Corte debe decidir es si la resolución ANSES 56/2018, ratificada por la resolución Secretaría de Seguridad Social 1/2018, merece reparos constitucionales o legales de carácter formal o sustancial. En este sentido, esta Corte debe resolver dos cuestiones centrales. La primera se relaciona con la validez formal de las referidas resoluciones. En otras palabras, esta Corte debe determinar si la Administración contaba con facultades para dictar las resoluciones ANSES 56/2018 y Secretaría de Seguridad Social

1/2018. La segunda cuestión se refiere a la validez sustantiva de las referidas resoluciones. Más precisamente, este Tribunal debe determinar si su aplicación vulnera algún derecho o garantía contenido en nuestra Constitución Nacional.

9°) En relación con la primera de las cuestiones mencionadas, de acuerdo con la Constitución Nacional, la legislación vigente y la jurisprudencia de esta Corte, la elección del índice de actualización de las remuneraciones (e incluso la determinación del índice de movilidad) no constituye una facultad privativa o exclusiva del Congreso pues no se trata de materia reservada por la Constitución al Congreso de la Nación. En ese sentido, la fijación de índices de actualización para la determinación del haber inicial difiere de otras materias regidas por el principio de legalidad tal como sucede en buena parte de las cuestiones que involucran materia penal o tributaria (artículos 18 y 75 de la Constitución Nacional).

En efecto, el artículo 14 bis de la Constitución Nacional dispone que una ley establecerá "jubilaciones y pensiones móviles". En la interpretación de ese artículo, esta Corte invariablemente ha sostenido que el legislador goza de amplias facultades para organizar el sistema previsional tanto en lo atinente a la adopción del método para garantizar la movilidad de las prestaciones previsionales (Fallos: 329:3089, "Badaro I" y sus citas) como en lo referido al mecanismo a utilizar a los fines de determinar el haber inicial de retiro (Fallos: 332:1914, "Elliff", considerando 10; 337:1277, "Quiroga", considerando 8° y sus citas).

En Fallos: 321:2181 "Busquets de Vitolo", este Tribunal ahondó en el fundamento del reconocimiento de amplias facultades al legislador al momento de establecer el sistema o mecanismo para hacer efectiva la garantía contenida en el artículo 14 bis de la Carta Magna. Sostuvo en dicha oportunidad que "[…] la garantía consagrada en el art. 14 bis de la Carta Magna no especifica el procedimiento a seguir para el logro del objetivo propuesto […] dejando librado el punto al criterio legislativo. Y ello es así, toda vez que el contenido y alcance de esa garantía no son conceptos lineales y unívocos que dan lugar a una exégesis única, reglamentaria e inmodificable sino que, por el contrario, son susceptibles de ser moldeados y adaptados a la evolución que resulte de las concepciones políticas, jurídicas, sociales y económicas dominantes que imperan en la comunidad en un momento dado".

10) En la historia moderna del derecho previsional argentino, y en razón de encontrarse constitucionalmente habilitado a hacerlo, el legislador ha concebido distintos mecanismos o procedimientos a los fines de dar contenido a la garantía prevista en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

En este sentido, en algunos períodos, al reglamentar la garantía contenida en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, el Congreso decidió fijar él mismo el índice aplicable a la movilidad de las prestaciones previsionales. Así sucedió con el artículo 1° de la ley 27.426. Dicho artículo sustituyó el artículo 32 de la ley 24.241 por el siguiente: "la movilidad se basará en un setenta por ciento (70%) en las variaciones del

Nivel General del Índice de Precios al Consumidor Nacional elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y en un treinta por ciento (30%) por el coeficiente que surja de la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE), conforme la fórmula que se aprueba en el Anexo de la presente ley".

En otros momentos, el legislador juzgó conveniente que tanto el índice aplicable a la movilidad de las prestaciones como el referido a la actualización de las remuneraciones para el cálculo del haber inicial sean fijados directamente por la Administración, a veces otorgándole una pauta para fijar el índice y otras veces sin darle pauta alguna. A modo de ejemplo, en relación con la determinación del haber inicial y la movilidad de las prestaciones previsionales, los artículos 48 y 51 de la ley 18.037 -texto original- establecían que el Poder Ejecutivo debía confeccionar el índice en función del nivel general de las remuneraciones. En otras oportunidades, al sancionar el artículo 24 inciso a) de la ley 24.241, el legislador consideró que el índice aplicable para el cálculo de la prestación compensatoria debía ser elaborado por la Administración pero, a diferencia de lo que hizo en el caso de la ley 18.037, no estableció pauta alguna. Dichas determinaciones por parte de la Administración a lo largo de la historia argentina no despertaron objeción constitucional alguna.

Finalmente, dentro de esta amplitud de arreglos posibles en la distribución de facultades entre el Congreso de la Nación y la Administración, en otras ocasiones el Congreso se

reservó para sí la facultad de determinar la movilidad de las jubilaciones. Así sucedió cuando sancionó el artículo 7 inciso 2 de la ley 24.463. La norma referida dispuso, en efecto, que "a partir de la vigencia de la presente ley todas las prestaciones de los sistemas públicos de previsión de carácter nacional tendrán la movilidad que anualmente determine la Ley de Presupuesto".

La verdadera importancia de la seminal decisión de esta Corte en "Badaro I" en Fallos: 329:3089 y "Badaro II" en Fallos: 330:4866 solo puede entenderse cuando se repara en que la decisión adoptada fue determinada por el hecho de que el Congreso se había reservado la facultad de fijar la movilidad de las jubilaciones mediante el mencionado artículo 7 inciso 2 de la ley 24.463. En el primero de dichos precedentes, este Tribunal enfatizó la importancia de que el Congreso hubiera reservado para sí la facultad de fijar la movilidad de las prestaciones previsionales. Así consideró que la validez del artículo en cuestión debía analizarse dado el "concreto ejercicio que el Congreso hizo de las facultades que se reservó" (considerando 6°). El Congreso no había ejercido la facultad reservada de determinar la movilidad de las prestaciones previsionales y la reserva de dicha facultad impedía a la Administración establecer el índice de actualización necesario para garantizar dicha movilidad. Por ello, en un primer momento, esta Corte —reconociendo que la misión más delicada de la Justicia es la de saberse mantener dentro del ámbito de su jurisdicción— no fijó índice alguno. Evitó sustituir la voluntad del Congreso por la propia en lo que este había determinado que

era su función. A los efectos de honrar la división de poderes, notificó al Congreso que su omisión había privado al actor de un derecho reconocido por la Constitución Nacional (considerandos 18 y 19) y que debía remediar dicha omisión. En "Badaro II", debido a la persistencia de la omisión legislativa, este Tribunal declaró la inconstitucionalidad del artículo 7 inciso 2 de la ley 24.463 y dispuso que la prestación del actor se ajustara, a partir del 1° de enero de 2002 y hasta el 31 de diciembre de 2006, según las variaciones anuales del índice de salarios, nivel general, elaborado por el INDEC.

En síntesis, a lo largo de la historia y de conformidad con lo que dispone nuestra Constitución que no concibe a la elección del índice de actualización de las remuneraciones como facultad privativa o exclusiva del Congreso, el Congreso ha elegido distintos mecanismos para darle contenido a la obligación de establecer "jubilaciones y pensiones móviles" prevista en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

11) A diferencia de lo que sucedió en los casos "Badaro I" y "Badaro II", en el caso de autos el Congreso no se reservó ninguna facultad. Tampoco fijó el índice necesario para actualizar las remuneraciones a los efectos de determinar el haber inicial de los beneficiarios que estuvieran en la situación del actor. Eso no significa, sin embargo, que el Congreso no hubiera tomado una decisión al respecto. Por el contrario, y este es un punto de enorme importancia -quizá el punto más importante para decidir este caso- dejó en el ámbito del poder reglamentario de la Administración la determinación de dicho índice.

En efecto, al sancionar la ley 24.241, el Congreso dispuso en el artículo 24 inciso a) que el haber mensual de la prestación compensatoria se calculará sobre "el promedio de remuneraciones sujetas a aportes y contribuciones **actualizadas** y percibidas durante el período de DIEZ (10) años inmediatamente anterior a la cesación del servicio" (énfasis agregado). Esta disposición implicaba la necesidad de actualizar las remuneraciones en cuestión. Con posterioridad, con el dictado de la ley 26.417, el Congreso dispuso la fórmula que debía ser aplicada para la actualización de las remuneraciones a que se refiere el artículo 24, inciso a) de la ley 24.241, para aquellas que se devenguen a partir de la entrada en vigencia de dicha ley (artículo 2°, en su texto original, de la ley 26.417). Sin embargo, no fijó el índice que correspondía aplicar a las remuneraciones devengadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley 26.417 (marzo de 2009). El legislador tampoco se reservó ninguna facultad, como sí lo había hecho en el artículo 7 inciso 2 de la ley 24.463. Es decir, con relación a las remuneraciones devengadas con anterioridad a marzo de 2009, el legislador mantuvo la obligación legal contenida en el artículo 24 inciso a) de la ley 24.241 de calcular el haber inicial sobre la base de remuneraciones actualizadas de los solicitantes pero no hizo uso de la facultad no privativa de fijar el índice que debía ser utilizado para dicha actualización.

En virtud de que el legislador mantuvo la obligación legal de actualizar las remuneraciones pero no fijó por sí el índice de actualización ni tampoco se reservó la facultad de

hacerlo, no puede sino concluirse que el Congreso de la Nación optó por dejar en poder de la Administración -que se encuentra constitucionalmente habilitada para hacerlo dado su competencia reglamentaria- la determinación del índice aplicable a la actualización de las remuneraciones anteriores a marzo de 2009. Ninguna otra alternativa es jurídicamente posible.

El segundo párrafo del texto actual del inciso a) del artículo 24 de la ley 24.241 corrobora la conclusión anterior. En efecto, allí el Congreso facultó expresamente a "la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a dictar las normas reglamentarias que establecerán los procedimientos de cálculo del correspondiente promedio" (cfr. artículo 12 de la ley 26.417 que sustituyó el artículo 24 inciso a) de la ley 24.241). Como se desprende de la lectura de la norma citada, al sancionar este artículo, la voluntad del legislador ha sido, en primer lugar, que se realice el cálculo del haber inicial sobre la base de las remuneraciones históricas actualizadas y, en segundo lugar, que sea la Secretaría de Seguridad Social la autoridad reglamentaria que establezca los procedimientos de cálculo del correspondiente promedio.

Por otro lado, de acuerdo con nuestra tradición constitucional, la potestad reglamentaria de la Administración la habilita a establecer condiciones, requisitos, limitaciones o distinciones y, en un modo genérico, a expedir todas las instrucciones y reglamentos que sean "necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación". La única limitación constitucional existente en el artículo 99 inciso 2 de la

Constitución Nacional es la de "no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias".

En autos, la fijación de un índice de actualización de las remuneraciones constituye una acción imprescindible para realizar el cálculo actualizado de las remuneraciones ordenado por el legislador en el artículo 24 inciso a) de la ley 24.241 para la fijación del haber inicial que, en modo alguno, altera el espíritu de la ley con excepciones reglamentarias. Es más, se trata de una condición *sine qua non* de dicha actualización. Efectivamente, para que la Secretaría de Seguridad Social fije el promedio de las remuneraciones actualizadas, tal como ello es ordenado por el artículo 24 inciso a) de la ley 24.241, es necesario no solo establecer el promedio de las remuneraciones de los diez años anteriores a la fecha de cesación en el servicio sino también proceder a la actualización de dichas remuneraciones, lo que la Secretaría de Seguridad Social únicamente puede hacer fijando y utilizando un índice de actualización. Lo contrario —es decir, suponer la incompetencia de la Administración para establecer el índice de actualización a ser usado— implicaría la imposibilidad de cumplir el mandato que el mismo Congreso le impone a la Administración de calcular el haber inicial sobre la base de las remuneraciones actualizadas. Una lectura semejante equivaldría a presumir la inconsecuencia o falta de previsión del legislador, en contra de la tradicional pauta interpretativa de esta Corte en Fallos: 341:631, "Benoist"; 340:644, "Pirelli"; 338:488, "P.A.", entre muchos otros.

En suma, dado que de acuerdo con la Constitución la actualización de las remuneraciones no se trata de materia privativa del Congreso, que el Congreso no fijó ni se reservó para sí la facultad de realizar dicha actualización y que, además, ordenó que dicha actualización sea realizada, la Secretaría de Seguridad Social es la autoridad competente para fijar el índice a utilizar para actualizar las remuneraciones anteriores al mes de marzo de 2009 a los efectos del cálculo del nivel inicial de las prestaciones previsionales.

12) En ejercicio de esa competencia, la Secretaría de la Seguridad Social dictó la resolución 1/2018 que ratificó el modo en que debe procederse para calcular el nivel inicial de las prestaciones con altas anteriores al 1° de agosto de 2016: las remuneraciones de los diez años previos al cese han de ser actualizadas con el índice combinado que ya había sido previsto en las resoluciones de la Secretaría de Seguridad Social 6/2016 y ANSES 56/2018 (es decir, un índice compuesto por las variaciones del INGR hasta el 31 de marzo de 1995, de la RIPTE hasta el 30 de junio de 2008, y desde allí por la movilidad general de la ley 26.417).

Por otro lado, debe destacarse -pues también resuelve la cuestión planteada en autos- que la resolución Secretaría de Seguridad Social 6/2016 ya había aprobado los índices de actualización de todas las remuneraciones desde 1950 a 2016, tal como ello era ordenado por el artículo 24 inciso a) de la ley 24.241, sin establecer ninguna restricción respecto de la fecha de adquisición de los beneficios previsionales ni la fecha de devengamiento de las remuneraciones a las que se aplicarían

dichos índices. Por su parte, la resolución ANSES 56/2018, en uso de las atribuciones conferidas a la ANSES por el artículo 36 de la ley 24.241, aplicó los índices aprobados por la resolución de la Secretaría de Seguridad Social 6/2016 a los beneficios que, como el del actor, hubieran sido concedidos por la ANSES con altas anteriores al 1° de agosto de 2016, derogando implícitamente la resolución ANSES 140/1995 que, por su contenido, impedía la actualización de las remuneraciones posteriores al 31 de marzo de 1991.

Finalmente, la ratificación efectuada por la Secretaría de Seguridad Social de las resoluciones Secretaría de Seguridad Social 6/2016 y ANSES 56/2018 está sustentada en las atribuciones otorgadas a ella por el decreto 174/2018 invocado en la motivación de la resolución 1/2018. En efecto, según dicho decreto, la ANSES es un organismo descentralizado dentro del Ministerio de Salud y Desarrollo Social y la Secretaría de Seguridad Social tiene a su cargo supervisar su accionar. En ejercicio de estas facultades de supervisión, la Secretaría de Seguridad Social, al dictar la resolución ratificatoria 1/2018, ha declarado que el accionar de la ANSES, en cuanto aplicó -mediante el dictado de la resolución ANSES 56/2018- los índices aprobados por la resolución Secretaría de Seguridad Social 6/2016 al período debatido en autos, se encuentra en conformidad con las facultades legalmente conferidas.

13) Examinada la cuestión de la validez formal de las resoluciones que fijaron el índice de actualización para el período debatido, corresponde que esta Corte se pronuncie sobre la segunda cuestión de la que depende la resolución del presente

caso, esto es, si se encuentra vulnerado algún derecho o garantía contenido en nuestra Constitución Nacional.

14) Conviene examinar, en ese marco, las objeciones que el actor plantea. La primera sostiene que la resolución 56/2018 importa la inclusión forzosa en el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados establecido por ley 27.260.

Dicha objeción no puede admitirse. La pretensión de que las remuneraciones del actor se actualicen conforme el INGR hasta el 31 de marzo de 1995, el RIPTE entre el 1° de abril de 1995 y el 30 de junio de 2008 y, luego, según las variaciones equivalentes a las movilidades establecidas por la ley 26.417, no encuentra fundamento actualmente en la ley 27.260 sino en la resolución Secretaría de Seguridad Social 6/2016 y en la resolución ANSES 56/2018, ratificadas por la resolución Secretaría de Seguridad Social 1/2018. Por lo demás, aun cuando la fórmula para la actualización de las remuneraciones computables sea igual en la resolución 56/2018, en las resoluciones de la Secretaría de Seguridad Social 6/2016 y 1/2018 y en el Programa de Reparación Histórica, la resolución ANSES 56/2018 solo regula la cuestión relativa al índice aplicable a la actualización de las remuneraciones para la determinación del haber inicial. De este modo, la aplicación de dicha resolución no implica un desistimiento de los restantes reclamos realizados por el actor en relación con el reajuste de su haber jubilatorio -otras impugnaciones al cálculo del nivel inicial, movilidad, topes, etc.- ni afecta al período de pago de las diferencias que pudieran corresponder.

15) Por otra parte, no es verdad que —como pretende el actor— la resolución ANSES 56/2018 haya afectado derechos adquiridos.

En efecto, el actor adquirió su estatus de jubilado encontrándose vigente la resolución ANSES 140/1995, que ordenaba la aplicación del ISBIC únicamente hasta el 31 de marzo de 1991. Como se sostuvo precedentemente en el considerando 8°, ni al momento de su jubilación ni tampoco después hubo una norma que reconociera al actor el derecho a que sus remuneraciones sean actualizadas, con posterioridad al 31 de marzo de 1991, conforme al ISBIC. El actor tampoco cuenta con una sentencia judicial firme que le reconozca ese derecho. Es claro, en consecuencia, que el actor no tiene ningún derecho adquirido a la aplicación del ISBIC.

Más aun, las resoluciones de la Secretaría de Seguridad Social 6/2016 y ANSES 56/2018 ratificadas por la resolución de la Secretaría de Seguridad Social 1/2018 introducen una significativa mejora en lo que se refiere a los derechos que asisten al demandante respecto de la reglamentación vigente al momento del cese cuya impugnación dio origen a esta causa (resolución ANSES 140/1995) ya que garantizan la concesión de beneficios determinados sobre la base de remuneraciones actualizadas por un índice determinado, derecho del que antes carecía.

16) Los reparos del actor en relación con la metodología empleada por el índice RIPTE para medir las variaciones no pueden ser atendidos porque no se ha acreditado

-ni denunciado- la existencia de errores en la confección del indicador. Tampoco se ha ponderado, con el rigor técnico indispensable, la incidencia que podrían tener las características observadas sobre los resultados obtenidos. Cualquier análisis sobre la razonabilidad del índice elegido por la autoridad competente exige contar con información técnica que excede ampliamente la que ha sido aportada al proceso.

La crítica a la utilización de cierto índice no puede basarse en el mero hecho de que otro índice arroja un resultado más beneficioso. Una regulación dictada por las autoridades competentes destinada a establecer cómo se debe calcular el haber de nuestros jubilados y pensionados no es inconstitucional por el mero hecho de no arrojar el haber más elevado posible. Si así fuera, ninguna regulación podría superar un examen de constitucionalidad pues siempre hay maneras de fijar las actualizaciones de las remuneraciones de modo que den montos superiores.

17) Lo señalado evidencia que el actor debería haber comprobado -para que pudiera considerarse que ha sufrido un perjuicio concreto, efectivo y actual- que el índice combinado previsto en la resolución de la Secretaría de Seguridad Social 6/2016 y la resolución ANSES 56/2018 ratificado por la resolución de la Secretaría de Seguridad Social 1/2018 no cumple adecuadamente su función de expresar las remuneraciones históricas a valores presentes al momento del cese a los efectos del cálculo del haber inicial. Al haberse omitido todo intento de demostración de esa circunstancia, sus objeciones no

justifican la declaración de inconstitucionalidad que se pretende.

18) En conclusión, la fijación del índice de actualización de las remuneraciones devengadas con anterioridad a marzo de 2009 para el cálculo del nivel inicial de las prestaciones con altas anteriores al 1° de agosto de 2016 ha sido una decisión válida de la Administración, en ejercicio de las atribuciones reconocidas por la ley 24.241 y la Constitución Nacional. Por lo demás, no se ha acreditado que esa decisión haya desconocido los derechos que la Constitución garantiza al señor Blanco.

19) Es innegable que, a lo largo de nuestra historia, la situación de los jubilados y pensionados ha sido afectada por el dictado de normas legales y sublegales cambiantes, poco claras y, lo que es más importante, en muchas ocasiones dichas normas han perjudicado muy severamente los derechos de quienes merecen una jubilación digna en los últimos años de su vida. Se trata de una larga historia de postergaciones que un país tiene que esforzarse por remediar pues una comunidad que se precie de ser tal debe ocuparse primero de los que se encuentran más necesitados.

De todos modos, el compromiso que una sociedad debe tener con quienes, con su trabajo, han contribuido a producir los bienes que todos disfrutamos, no puede autorizar a esta Corte a alterar nuestro régimen de gobierno sustituyendo al Congreso de la Nación que ha habilitado a la Administración a dictar la reglamentación necesaria para actualizar las

remuneraciones. Hacerlo implicaría ignorar que otros poderes del Estado han válidamente ejercido las atribuciones conferidas por la Constitución y las leyes aplicables. Como ha sostenido este Tribunal "la esencia de nuestro sistema de gobierno radica en la limitación de los poderes de los distintos órganos y en la supremacía de la Constitución. Ningún departamento del Gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas" (Fallos: 316:2940, "Nicosia"; 322:1616, "Fayt"; 330:2222, "Binotti"; 330:3160, "Bussi"; 331:549, "Patti"). Nunca debemos olvidar que, interpretando el artículo 14 bis de la Constitución Nacional que concede el derecho a jubilaciones y pensiones móviles, esta Corte ha dicho con sabiduría que "la misión más delicada de la Justicia es la de saberse mantener dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes ni suplir las decisiones que deben adoptar para solucionar el problema y dar acabado cumplimiento a las disposiciones del artículo 14 bis de la Constitución Nacional" (Fallos: 329:3089, "Badaro I", considerando 18).

Nuevamente, nada de lo dicho en este pronunciamiento importa desconocer la vulnerabilidad y postergación de la que han sido objeto nuestros adultos mayores en las últimas décadas ni ignorar o permanecer insensible frente a las dificultades económicas que muchos de ellos deben enfrentar en su vida cotidiana. La presente decisión tampoco implica en modo alguno fijar un límite al reconocimiento de derechos que el Congreso puede decidir adoptar. Por el contrario, se ancla en la convicción de que el primer deber de un juez es ser respetuoso

del derecho, lo que en este caso exige ser respetuoso de la división de poderes como principio fundamental de nuestro sistema de gobierno que impide a los jueces menoscabar las facultades de los demás poderes del Estado (Fallos: 155:248, "Bonevo"; COM 8283/2006/34/CS1 "Asociación Francesa Filantrópica y de Beneficencia s/ quiebra s/ incidente de verificación de crédito por L.A.R. y otros", sentencia de 6 de noviembre de 2018, entre muchos otros). Más allá de que a todo argentino de buena voluntad le gustaría mejorar los beneficios de los jubilados y pensionados, habiendo las autoridades competentes fijado el índice de actualización de las remuneraciones sin que se haya acreditado la existencia de agravio constitucional alguno, este Tribunal se encuentra constitucionalmente imposibilitado de elegir a su discreción qué índice (ISBIC, RIPTE o cualquier otro) es aplicable a esta controversia sobre la base de los beneficios económicos que arroja.

Por ello, el Tribunal resuelve: declarar formalmente procedente el recurso extraordinario deducido por la demandada y revocar parcialmente la sentencia apelada en lo relacionado con la redeterminación del haber inicial, cuyo cálculo deberá realizarse de acuerdo con las disposiciones de las resoluciones Secretaría de Seguridad Social 6/2016 y ANSES 56/2018 ratificadas por la resolución Secretaría de Seguridad Social 1/2018. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Recurso extraordinario interpuesto por **la ANSeS, demandada en autos,** representada por la **Dra. Gabriela Laura De Santis.**

Traslado contestado por **Lucio Orlando Blanco, actor en autos,** representado por el **Dr. Gabriel Greizerstein.**

Tribunal de origen: **Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social.**

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social n° 4.**