

[El presente material
se utiliza con fines
exclusivamente didácticos]

BERNABÉ L. CHIRINOS

TRATADO TEÓRICO-PRÁCTICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

- » EVOLUCIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL
- » CONSTITUCIONALISMO SOCIAL
- » PROTECCIÓN DEL TRABAJO HUMANO, LA FAMILIA Y LA VEJEZ
- » SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES
- » SISTEMAS JUBILATORIOS ESPECIALES Y DIFERENCIALES
- » SALUD Y OBRAS SOCIALES
- » ACCIDENTE DE TRABAJO
- » PRESCRIPCIÓN EN EL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
- » SISTEMA DE FINANCIAMIENTO

Prólogo

SANTIAGO DE ESTRADA

Editorial

Quorum

La Seguridad Social no es un hecho o acontecimiento o accionar económico. Desde la Seguridad Social es donde más se visualiza el carácter instrumental de la economía, puesto que es el canal más idóneo en los tiempos modernos en que vivimos, cuando por doquier se habla de «comunidad», «integración», «solidaridad», «sistema democrático», para distribuir la riqueza entre los ciudadanos y lograr así el bienestar.

Al gozar de prestaciones «suficientes» y «oportunas» en el momento de más necesidad, se participa efectivamente del bien común y se alcanza con todo ello la *paz social*.

[El presente material
se utiliza con fines
exclusivamente didácticos]

III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y EVOLUCIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL

1. La legislación positiva en la República Argentina

Es muy importante el cúmulo de leyes dictadas en la República Argentina, referidas a la cobertura de contingencias sociales, desde la instauración constitucional de 1853. Puede decirse que están reguladas las coberturas de todas las contingencias que generan necesidades extraordinarias, claro está, acorde con la respectiva realidad socioeconómica.

Hasta 1915, en que se sanciona la Ley N.º 9688, la legislación social se orienta principalmente a la cobertura de la contingencia *vejez* y a la compensación por los servicios prestados, especialmente, en el ejército.

En este aspecto, la frondosa legislación existente ha pasado por diversas etapas que podemos sintetizar, a grandes rasgos, en las siguientes:

1. *Periodo anárquico*: caracterizado por el otorgamiento de beneficios a personas físicas o sectores profesionales determinados.

2. *Periodo institucional sectorial*: se crean diversas cajas —de jubilaciones, de accidentes de trabajo, de garantía, de asignaciones familiares, etc.—, respondiendo a criterios gremiales. Tienen por objeto administrar subsistemas para otorgar beneficios de Seguridad Social a sus miembros por el hecho de pertenecer a sectores profesionales determinados.

3. *Periodo de síntesis*: tiende, en el orden nacional, a la unidad de gestión y de requisitos para la obtención de beneficios. Ello

se nota, principalmente, en el régimen previsional donde se instaure un sistema normativo básico y único para dos grandes sectores de la población: los trabajadores en relación de dependencia y los autónomos. En el plano orgánico, se unifican las cajas de jubilaciones. Finalmente, con la sanción del Decreto N.º 2284 del 31 de octubre de 1991, se sintetiza este proceso y se crea el Sistema Único de Seguridad Social.

Sin perjuicio de ello, no obstante la unificación de los sistemas gestores de la Seguridad Social, en el campo previsional, coexisten normas de fondo no uniformes, referidas a regímenes especiales (Ley N.º 24018¹; Decreto N.º 78/94² (queda latente su supervivencia por aplicación de la Leyes N.ºs 24017³; 24019⁴; 24175⁵) y el art. 157 de la Ley N.º 24241⁶); complementarios (Leyes N.ºs 19346; 21205, entre otras) y diferenciales (Decretos N.ºs 1805/73; 2136/74, 2137/74, etcétera).

¹ BO, 18/12/1991.

² BO, 24/1/1994.

³ BO, 20/12/1991.

⁴ BO, 18/12/1991.

⁵ BO, 30/10/1992.

⁶ Art. 157 (Ley N.º 24241).— Facúltase al Poder Ejecutivo nacional para que, en el término de un año a partir de la publicación de esta ley, proponga un listado de actividades que, por implicar riesgos para el trabajador o agotamiento prematuro de su capacidad laboral, o por configurar situaciones especiales, merezcan ser objeto de tratamientos legislativos particulares. Hasta que el Poder Ejecutivo nacional haga uso de la facultad mencionada y el Congreso de la Nación haya dictado la ley respectiva, continúan vigentes las disposiciones de la Ley N.º 24175 y prorrogados los plazos allí establecidos. Asimismo continúan vigentes las normas contenidas en el Decreto N.º 1021/74.

Los trabajadores comprendidos en dichos regímenes especiales tendrán derecho a percibir el beneficio ordinario cualquiera sea el régimen por el cual hayan optado, acreditando una edad y un número de años de aportes inferiores en ambos regímenes en no más de 10 años a los requeridos para acceder a la jubilación ordinaria por el régimen general.

Los empleadores estarán obligados a efectuar un depósito adicional en la cuenta de capitalización individual del afiliado de hasta un 5% del salario, a fin de permitir una mayor acumulación de fondos en menor tiempo. Este depósito será asimilable a un depósito convenido.

La determinación de las actividades comprendidas en regímenes especiales deberá encontrarse debidamente justificada, basándose en estudios técnicos cuando ello se considere necesario.

4. *Unificación del régimen*: con la sanción de la Ley N.º 24241, que analizaremos oportunamente, se abre un nuevo período en el campo previsional argentino que, inspirado en una principiología propia y basado en sistemas financieros, también propios, innova en el tema jubilatorio de una forma profunda. Sobre la base de los principios de *universalidad* y *unidad*, en el año 1993, se celebró entre la Nación y las provincias el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, que contiene, en lo que respecta a nuestra materia, el compromiso de traspasar del ámbito provincial al ámbito nacional los sistemas previsionales creados en función de las facultades concurrentes de las provincias (con exclusión de los correspondientes a los profesionales). Asimismo, existe un replanteo con respecto a la vigencia de normas que crean regímenes especiales, que aún no tiene una concreción real.

La tendencia transformadora del régimen previsional es inagotable y ya asistimos a la toma de conciencia de la «continentalización» de la Seguridad Social. Para una mayor comprensión del tema, analizaremos los aspectos más salientes de cada período por separado.

2. Período anárquico

El mayor desarrollo en la Argentina, desde el punto de vista histórico, se produjo en el área de jubilaciones y pensiones. Ya en la época de la colonia, el Reino de España —el Virreinato—, otorgaba prestaciones, pensiones gratificables, para cubrir la contingencia de muerte de los militares que fallecían en el servicio.

Siguiendo entonces la tradición de los montepíos españoles, que proporcionaban pensiones a determinados funcionarios del Estado, el régimen argentino premiaba a sus antiguos servidores concediéndoles jubilaciones.

Se caracteriza, principalmente, por otorgar beneficios previsionales a personas o sectores determinados, sin que exista un criterio previo institucional que lo especifique.

2.1. Leyes que otorgan beneficios a personas físicas

El beneficio se reconocía a una persona física determinada —con nombre y apellido—, y el derecho al haber jubilatorio se otorgaba, en algunos casos, con relación a la actividad, y en otros, simplemente, era fijado por ley. Se ha constatado también que el criterio de elección no era uniforme y se beneficiaba tanto a un portero como a un ordenanza o un funcionario de alto rango.

El régimen era de carácter eminentemente graciable, por lo que el beneficio concedido era susceptible de revocación por estar fundado en la «magnanimidad del príncipe». Los fondos con que se financiaban estos beneficios provenían de rentas generales o del propio presupuesto.

No existía una organización administrativa que gobernase el sistema y determinara la viabilidad del beneficio o regulase los procedimientos a seguir. Simplemente el Parlamento discutía la procedencia de la prestación y, en su caso, la otorgaba. Era característica principal de las leyes dictadas en este período su redacción escueta y la falta de considerandos. No se especificaban requisitos ni condiciones para su otorgamiento. Otra nota sobresaliente, fue la cobertura de la contingencia *vejez* y el carácter vitalicio del beneficio.

2.2. Leyes generales para sectores determinados

Paralelamente a lo dicho en el párrafo anterior, se dictaron leyes con carácter general, pero para sectores determinados. La característica funcional era otorgar un beneficio de jubilación, generalmente con un haber equivalente al de la actividad. Los recursos provenían del Tesoro nacional o de la Ley de Presupuesto. No existían órganos de gestión.

El sistema previsional argentino tiene su precedente en las prestaciones que el erario concedía a determinados empleados del Estado, a quienes se les otorgaban beneficios previsionales, a condición de cumplir con determinados requisitos. Como ejemplos, podemos citar: la Ley N.º 870 (BO, 21/9/1877),

que instituyó un régimen jubilatorio, vitalicio y no contributivo, para los ministros de la Corte Suprema y jueces nacionales; la Ley N.º 1420 de Educación Primaria Obligatoria Gratuita, que otorgaba a preceptores y subpreceptores una pensión por enfermedad y una por retiro, de carácter contributiva, del 2% del sueldo anual; en sus arts. 31 a 34 consagraba el derecho jubilatorio a los maestros de grado; la Ley N.º 1909 de Jubilación de Maestros, que previó los beneficios de jubilación ordinaria, la pensión por invalidez y el desempleo, y la Ley N.º 2219 (BO, 9/11/1887), que instituyó el primer régimen general de jubilaciones para el personal de la Administración Pública, no contributivo, y comprendió a todos los empleados directamente retribuidos por el Estado; los beneficios se abonaban de Rentas Generales.

En otro orden, por Ley N.º 3239 se regula el sistema de retiro y pensiones para los militares. Sobre este tema, se fueron dictando un sinnúmero de leyes, que consagraban derecho a pensión a viudas e hijas de guerreros de Brasil, Paraguay y expedicionarios del desierto (Ley N.º 9675); pensión a jefes, oficiales y tropa del Paraguay y expedicionarios del desierto (Ley N.º 11295); pensión a hijas y nietas de guerreros de la independencia (Ley N.º 11412), pensión a descendientes de guerreros de la independencia (Ley N.º 12613).

2.3. Pensiones graciables

Siguiendo la metodología y características mencionadas respecto a los recursos y organismos de gestión, se dictó la Ley N.º 3195, que regula el régimen de pensiones graciables. Este proceso de otorgamiento de pensiones graciables se extendió en el tiempo. En este ítem, se deben mencionar el centenar de leyes dictadas, ya sea con carácter personal —concediendo el beneficio, pensión «graciable»—, ya sea con carácter más general —prorrogando las pensiones otorgadas— que, si bien trascienden el período que estamos analizando, por una cuestión de practicidad, y a manera de ejemplo, las detallaremos, a continuación, en el cuadro de la página siguiente.

Normas legales	Beneficiarios	Beneficios	Monto	Derecho-habientes	Compatibilidad	Financiación
Ley N.º 4235 (28/9/1903) Decreto ley N.º 10196/43 Ley N.º 16443 Ley N.º 18209 Aplicables arts. 89 y 90 de la Ley Orgánica de la Policía Federal	A los componentes de las fuerzas de seguridad (hasta el año 1945) inhabilitados por heridas o accidentes.	Vitalicia.	Monto mensual 100% del haber percibido en actividad.	75% a las viudas e hijos menores.	Absoluta.	Recursos previsionales.
Ley N.º 11412 (18/8/1926) modificada por: Ley N.º 12513 Ley N.º 14854 Ley N.º 17644	Hijas y nietas (solteras y viudas) descendientes de guerreros de la independencia; definidos por la Ley N.º 12613 como militares que en el ejército o fuerzas navales organizadas en territorio argentino actuaron en campañas de la independencia desde el 25/5/1810 al 30/6/1825).	Recaudos: no percibir otra pensión, aun cuando esta sea de gobierno extranjero; residir en la República; acreditar el carácter de guerrero con documento expedido por las autoridades argentinas. Solicitudes: 1 año a partir de hallarse en condiciones de obtener el beneficio.	Ley N.º 17644.		Observaciones: su gestión y pago está a cargo del Instituto de Ayuda Financiera para pagos de pensiones, jubilaciones y retiros militares.	Rentías Generales de la Nación.
Ley N.º 11471 (24/9/1928) Ley N.º 13483 Decreto N.º 17129	Obreras del Estado, costureras con 60 años de edad y 15 años de servicios. Otras obreras con 55 años de edad y 25 de servicios (desuetudo).	Vitalicia.	Pensión mínima derivada de jubilación ordinaria del régimen de la Ley N.º 4349 (Ley N.º 16474).		Incompatible con otro beneficio.	Recursos previsionales.

Normas legales	Beneficiarios	Beneficios	Monto	Derecho-habientes	Compatibilidad	Financiación
Ley N.º 12821 (19/10/1942) Decreto ley 17923/44 derogada por Ley N.º 13337 art. 38	Deudos de ex legisladores y convencionales constituyentes.	Pensión por 10 años.		Viudas con hijas solteras, viudas o separadas por culpa del esposo e hijos varones menores o mayores incapacitados para el trabajo.		Recursos previsionales.
Decreto ley N.º 28803/45 (13/11/1945) Decreto N.º 905/47	Ciudadanos que han combatido voluntariamente en las fuerzas aliadas en la última guerra mundial (y sus deudos) incapacitados o fallecidos por tal hecho.	Vitalicia.	Mínimo de pensión graciable Ley N.º 13337. Corresponde desde la fecha de solicitud.	Esposa, hijos incapacitados, hijas solteras, viudas o separadas por culpa del esposo, hijos menores o mayores incapacitados, madre viuda, padre septuagenario o incapacitado y madre natural sin conyuge.	Absoluta.	(No hay beneficiarios).
Ley N.º 13337 (27/9/1948) Decreto Regl. N.º 3671/49 Ley N.º 15224 Ley N.º 16565 Ley N.º 17915 Ley N.º 18915 Ley N.º 19025 Ley N.º 19489 Ley N.º 19532 Ley N.º 20159	a) Personas que prestaron servicios extraordinarios a la Nación o en guerras internacionales antes de 1870, conquista del desierto durante la organización nacional o servicios comunes en o para reparticiones del Estado durante	Por 10 años inajenables e inembargables. Recaudos: 1. Prueba de servicios comunes. 2. Partida de defunción y vínculo. 3. Testimonio judicial de separación. 4. Declaración jurada de necesidad				

Normas legales	Beneficiarios	Beneficios	Monto	Derecho-habientes	Compatibilidad	Financiación
Vejez Ley N.º 13478, art. 9.º (29/9/1948) Ley N.º 15705 Ley N.º 16472 Decreto Regl. N.º 3459/66 modif. por Ley N.º 18910 (15/1/1971) Ley N.º 19009 Ley N.º 19494	10 años con 60 años de edad o incapacitados para el trabajo. b) Invalidos bajo bandera por acto de servicio; com- batientes en las guerras internacio- nales. c) Deudos (viudas, viudo inválido, hijas solteras, vi- das o separadas por culpa del espo- so, hijos menores o mayores incapa- citados, hermanas/ ss, nietas/es en condiciones de hi- jastos.	Vitalicia: extranjeros con 10 años de residencia en el país. Cadastrados: fallido, viuda, reclusa, vici- deshonesto, o mendicant. prisión, abandono del país. vencimiento.	Movilidad: 70% de pensión mínima derivada de jubilación ordinaria Ley N.º 4348, a partir del mes siguiente al del otorgamiento. El internado en colonias psiquiátricas u hospitales cobra el 100%. El internado en	Transferible a cónyuge supeditante.	Cualquier otro ingreso es deducible del monto de la pensión aun el valor locativo de la casa- habitación.	Recursos previsionales.

Normas legales	Beneficiarios	Beneficios	Monto	Derecho-habientes	Compatibilidad	Financiación
Decreto N.º 4403/72 Decreto N.º 2856/73 Ley N.º 20267 Decreto N.º 775/82	con hijos menores de 16 años o ma- yores incapacita- dos que estén a cargo, o casados con cónyuge a cargo, con hijos menores o aban- donados, o con presunción de fallecimiento. Imposibilitado para trabajar.	de residencia en provincias por no percepción durante 7 meses.	hogares o asilos cobra el 50% (en jurisdicción nacional o municipal).			
Ley N.º 14125 (5/7/1952) Ley N.º 14287 Decreto Ley N.º 6819/57 Ley N.º 19036	Sobrevivientes de la 1.ª con- stitución del Ejér- cito Argentino y la 1.ª conscripción de la Marina de Guerra Argentina.	Pensión vitalicia.	Tres jubilaciones mínimas del régimen nacional de previsión.	Viudas, hijas, solteras, separadas de hecho sin culpa.	Compatible con cualquier otro ingreso. Límite: igual que para las pensiones graciales.	Recursos previsionales.
Ley N.º 18516 (10/11/1964) Decreto Regl. N.º 11159/65 Ley N.º 15187 Ley N.º 18004 Ley N.º 19471	Primeros en Ciencia y Letras.	Pensión mensual vitalicia a partir del mes siguiente al otorgamiento.	Cinco jubilaciones mínimas para trabajadores en relación de dependen- cia.	Viudas 75% de las 5 jubila- ciones mínimas	Ley N.º 19004 elimina los límites de compatibilidad.	Recursos previsionales.
Ley N.º 18989 (19/11/1966) Ley N.º 19006 Ley N.º 23966 Ley N.º 24018	Ciudadanos que hayan ejercido la presidencia o vice presidencia de la Nación.	Asignación mensual vitalicia, inembargable, móvil.	Presidente: igual suma que el sueldo del Presidente de la CSN. Vicepresidente: % partes de esa suma.	75% del titular a la viuda, hijas solteras, viudas o divorcia- das por culpa del esposo; e hijos mayores menores.	Incompatible con jubilación o retiro nacional, provin- cial, o municipal. Art. 7.º Debe optar.	Rentas Generales Presupuesto. Art. 7.º Ley N.º 24018.

Normas legales	Beneficiarios	Beneficios	Monto	Derecho-habientes	Compatibilidad	Financiación
Ley N.º 17221 (5/4/1967) Ley N.º 17002 (derogada por Ley N.º 18559) Ley N.º 19422	Fundadores de la aeronáutica argentina. Precusores y beneméritos.	Vitalicia. Puede suspenderla el PE si deja de residir en el país.	Tres jubilaciones mínimas para trabajadores en relación de dependencia.			
Ley N.º 19211 (6/9/1971)	Ciudadanos argentinos que hayan obtenido u obtuvieran el premio instituido por Alfred Nobel mientras residan en el país.	Vitalicia mientras residan en el país.	Equivalente a la remuneración de Juez de la Corte Suprema.	75% del titular a la viuda, o viudo incapacitado para el trabajo y a cargo del causante a la fecha de deceso de este. A falta del conyuge tienen derecho los hijos menores y mayores incapacitados y a cargo en el 50%.	Compatibilidad absoluta.	Recursos previsionales.
Ley N.º 19472 (2/2/1972)	Pioneros de Antártida Argentina integrantes de dotaciones anuales en islas Orcadas del Sur desde el año 1930 inclusive.	Vitalicia, mientras residan en el país.	Tres jubilaciones mínimas para trabajadores en relación de dependencia.	Cónyuge superstité, 75% de 3 jubilaciones mínimas para trabajadores en relación de dependencia.	Compatibilidad sin límites.	Recursos previsionales.

Normas legales	Beneficiarios	Beneficios	Monto	Derecho-habientes	Compatibilidad	Financiación
Ley N.º 19562 (7/4/1972)	Enfermos de Mal de Hansen internados en establecimientos nacionales, provinciales, municipales destinados a la curación y asistencia. Requisitos: no tener amparo previsional, o retirado alguno no poseer bienes, ingresos o recursos, no tener parientes obligados a proporcionar alimentos.	Pensión inembargable.			No encontrarse amparado por régimen de previsión o retiro alguno.	No hay beneficiarios.
Ley N.º 19939 (9/11/1972) Ley N.º 23966 N.º 2109/73 Ley N.º 24018	Personas que hayan ejercido cargo de Juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.	Asignación vitalicia y móvil, inembargable mientras resida en el país. Acreditar 4 años en el cargo.	Igual a la remuneración que corresponda a dicho cargo. Derechohabientes 75%.	Cónyuge superstité, viuda o viudo incapacitado para trabajar y a cargo. Hijos e hijas solteras hasta los 18 años.	Incompatible con jubilación, retiro, pensión u otro beneficio y graciable. Derecho a opción.	Rentías Generales. Presupuesto. Ley N.º 24018, art. 7.º.
Ley N.º 20007 (15/12/1972) Decreto N.º 2109/73 Decreto N.º 2724/72 Decreto N.º 2110/73	Personas de existencia visible que hayan sufrido o sufran daños en su persona como consecuencia de actos terroristas o en caso de	Subsidio graciable. Periódico en caso de incapacidad total o parcial de la víctima.			Observaciones: gestión y otorgamiento. Secretaría de Promoción y Asistencia de la Comunidad.	Rentías Generales.

Normas legales	Beneficiarios	Beneficios	Monto	Derecho-habientes	Compatibilidad	Financiación
	de fallecimiento, su cónyuge superviviente y herederos forzosos a su cargo, a la fecha del hecho.					
Ley N.º 20733 (23/9/1974)	Premios nacionales de Artes Plásticas y Arquitectura.	Idem. Ley N.º 16516.	Idem. Ley N.º 16516.	Idem. Ley N.º 16516.	Idem. Ley N.º 16516.	Recursos previsionales.
Ley N.º 21540 Ley N.º 23866 Ley N.º 24019	Arzobispos, obispos y vicarios castrenses. 75 años o incapacitados. Obispos provinciales castrenses. 75 años o incapacitados.	Pensión vitalicia.	70% de la remuneración de Juez de 1.ª Instancia (arzobispos, obispos y vicarios castrenses). 60% de la remuneración (obispos auxiliares castrenses).		Puede optar.	Recursos previsionales. Rentas Generales. Presupuesto Ley N.º 24019.
Ley N.º 22430 (16/3/1981) Ley N.º 23866 Ley N.º 24019	Sacerdotes seculares de 65 años o incapacitados.	Pensión vitalicia.	Una jubilación mínima para trabajadores en relación de dependencia.		Incompatibilidad con jubilación o pensión previsional.	Recursos previsionales. Rentas Generales. Presupuesto Ley N.º 24019.

Normas legales	Beneficiarios	Beneficios	Monto	Derecho-habientes	Compatibilidad	Financiación
Ley N.º 23110 Ley N.º 23270 Ley N.º 23410 Ley N.º 23526 Ley N.º 23659 Ley N.º 23763 Ley N.º 23960 Ley N.º 24061	Pensionistas jubilables otorgadas por el Congreso de la Nación. Otorgadas con la Ley de Presupuesto de la Nación.	Pensión por diez años.	Es establecido por los legisladores para cada persona.		Absoluta.	Rentas Generales de la Nación.
Ley N.º 23486 (16/2/1987)	Familiares de desaparecidos. Haber denunciado la desaparición ante la autoridad competente, la ex Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas de la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.	Pensión vitalicia para cónyuges, padres e hijos incapacitados.	Una jubilación mínima para trabajadores en relación de dependencia.	Se tramitan por intermedio del Ministerio de Salud Pública y Acción Social.	Para cónyuges o hijos. compatible con cualquier otro ingreso. Para padres incompatible con jubilación o pensión previsional.	Rentas Generales.
Ley N.º 23746 (20/10/1989) Decreto N.º 2360/90	Madres de más de 7 hijos que no posean bienes, ingresos y recursos de otra naturaleza.	Pensión vitalicia.	Una pensión mínima a cargo de la Caja de Trabajadores Autónomos.	Viuado incapacitado para el trabajo y a cargo de la causante a la fecha del	Incompatible con beneficio previsional.	Rentas Generales.

Normas legales	Beneficiarios	Beneficios	Monto	Derecho-habientes	Compatibilidad	Financiación
	ser argentina, naturalizada y extranjeras con 15 años de residencia continuos en el país.			deceso y en concurrencia con los hijos menores de 18 años o mayores o discapacitados.		
Ley N.º 23891 (26/10/1980) Decreto N.º 1008/81	Personas que obtengan títulos olímpicos en primero, segundo o tercer puesto, con 50 años de edad e ingresos habituales inferiores a 5 haberes de jubilación mínima.	Pensión vitalicia	Tras haberes mínimos de jubilación para trabajadores en relación de dependencia para los que obtuvieran el primer puesto. Dos haberes para los que obtuvieran el segundo puesto. Un haber para los que obtuvieran el tercer puesto.	Cónyuge supérstite 75% del haber del beneficiario.	Compatible con cualquier otro ingreso, sin limitación alguna.	Recursos previsionales.
Ley N.º 23848 Decreto N.º 2634/80	Los ex combatientes conscriptos que participaron en efectivas acciones bélicas de combate en el conflicto del Atlántico Sur y civiles que se encontraban cumpliendo funciones en los lugares en los cuales se desarrollaron estas acciones.	Pensión vitalicia	Una jubilación mínima para trabajadores en relación de dependencia.	Enunciado en el art. 38 de la Ley N.º 18037.	Compatible con cualquier otro de carácter previsional permanente.	Rentas Generales.

3. Periodo institucional sectorial (1904-1967)

Dentro de este período, se produce una gran transformación en el sistema de la Seguridad Social, principalmente, en el campo funcional.

En un principio, la característica de los órganos de carácter previsional era su falta de coordinación en cuanto a unidad de gestión y con relación a los derechos y obligaciones de los beneficiarios. Los órganos dependían, en su relación jerárquica, de diferentes ministerios (Ministerio del Interior y Obras Públicas). Luego, con la sanción de la Ley N.º 29.176 del año 1944, se crea un órgano central, el Instituto Nacional de Previsión Social, e instituciones orgánicas de gestión; se prevé su constitución, los procedimientos para obtener los beneficios; se determina en concreto cuáles son los requisitos para su obtención y también el sistema económico-financiero y la forma de distribución del capital.

3.1. Ley N.º 4349⁷

Este período se abre con la sanción de la Ley N.º 4349 que crea la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para los funcionarios, empleados y agentes civiles de la Administración Pública.

Los sujetos comprendidos están enumerados en el art. 2.º de la ley, que ha sido modificado un sinnúmero de veces, en aras a extender los beneficios a diversos sectores del quehacer público, como ser, la administración pública propiamente dicha, la docencia, el ejercicio de la magistratura judicial, el servicio diplomático, los bancos dependientes del Estado, el organismo del propio Estado, el personal de los ferrocarriles nacionales, etcétera.

Esta ley otorgaba diferentes beneficios, entre los que podemos enumerar: la jubilación ordinaria (que requería 30 años

⁷ BO, 20/9/1904.

de servicios y 55 años de edad); la jubilación extraordinaria (a favor de empleados que, con 20 años de servicios, fuesen declarados física o intelectualmente imposibilitados para continuar en el empleo y se hubieran invalidado en un acto de servicio); la pensión (comprendía como beneficiarios a la viuda, los hijos y, en su defecto, los padres del causante).

3.2. Regímenes nacionales especiales

- Régimen especial de retiros para magistrados judiciales nacionales, sancionado el 4/9/1903. Se trata de la concesión del beneficio denominado *retiro* a los magistrados que cumplen diez años en el ejercicio del cargo y cuenten con setenta años. El haber es el equivalente al de actividad.
- Ley de Amparo para el Personal de Policía y Bomberos (Ley N.º 4235 del 2/10/1903): se acuerda el beneficio de *pensión mensual* a este personal que resulte inutilizado por heridas y accidentes en el desempeño de sus funciones en acto de servicio. El haber es equivalente al sueldo íntegro de su actividad. También se contempla la posibilidad de acordar una pensión a las viudas e hijos menores del causante.
- Régimen especial de retiro para ministros plenipotenciarios (Ley N.º 4555 del 14/6/1905): podrán jubilarse si se acredita haber cumplido setenta años de edad y quince años consecutivos de servicio en el cargo.
- Pensión a las obreras a domicilio del Estado (Ley N.º 11471 del 24/9/1928): derecho a jubilación si cumplieron cincuenta y cinco años de edad y prestaron servicios durante veinticinco años.
- Asignación a ex presidentes y ex vicepresidentes de la Nación Argentina (Ley N.º 12512 del 28/9/1938): se les designa una asignación mensual vitalicia e inembargable de una suma de dinero fija. Puede generar pensión a favor de la viuda, hijas solteras o divorciadas

por culpa del esposo e hijos menores. Se prevé el derecho de acrecer.

- Luego del dictado de la Ley N.º 4349, las diferentes organizaciones obreras, reclamaron la creación de cajas que otorgaran beneficios análogos a los empleados de las diferentes actividades. Así se formaron las siguientes cajas:

Caja Nacional de Jubilaciones de Ferroviarios (Ley N.º 9653 del 21/6/1915).— Sujetos: empleados y obreros permanentes de los ferrocarriles de empresas particulares de jurisdicción nacional. La ley orgánica de la caja de ferroviarios (Ley N.º 10650 del 30/4/1919) incluye a los empleados ferroviarios de las empresas del Estado. Esta ley tuvo luego siete modificaciones a través de leyes y decretos, hasta el año 1923.

Caja Nacional de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios para el Personal de Empresas de Servicios Públicos (Ley N.º 11110 del 27/9/1920).— Quedaron comprendidos en este régimen el personal permanente de las empresas particulares de tranvía, teléfonos, telégrafos, gas, electricidad y radiotelegrafía. En principio, involucraba a los empleados de las empresas que se hubiesen creado en el ámbito de la Capital Federal o de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Luego se amplió a otras provincias.

Caja Nacional de Jubilaciones Bancarias y de Compañía de Seguros (Ley N.º 11232).— Esta ley básica de creación de la caja de jubilaciones para empleados bancarios dispuso que estaban acogidos por ella todo el personal de bancos particulares que figuraran en la planilla mensual de sueldos. Quedó completado este subsistema con la Ley N.º 11575 denominada Ley Orgánica de la Caja de Jubilaciones Bancarias.

Es de destacar que esta norma determina el ámbito de aplicación: empleados de los bancos particulares que funcionan en todo el territorio de la República ya sean de casa principal, sucursal o agencia. Posteriormente se completa con la

sanción del Decreto reglamentario N.º 124/930; la reglamentación de préstamos hipotecarios del Decreto del N.º 610/1927; el Decreto N.º 143683/43, que dicta normas intercaladas en el reglamento precedente, y el Decreto N.º 144855/43, que reglamenta la concesión de préstamos en efectivo.

Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de Periodistas y Actividades Gráficas (Ley N.º 12581 del 30/6/1939). — Comprende a todas las personas encargadas de la dirección, redacción y administración de las publicaciones, incluyendo directores, administradores, redactores, cronistas, noticieros, informantes, traductores, archiveros, corresponsales a sueldo en el país, contadores, cajeros, auxiliares, fotógrafos, dibujantes, correctores, y en general, toda clase de empleados para los servicios específicos del comentario e información y la administración de las publicaciones en su sede principal o en sucursales de agencias, corresponsales argentinos, directores, administradores, redactores, cronistas noticieros, traductores y auxiliares de la empresa informativa. Esta ley, en lo que se refiere a procedimiento de sanciones, fue reglamentada mediante el Decreto N.º 75775/40.

Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Marina Mercante Nacionales (Ley N.º básica 12612 del 30/9/39 modificada por la Ley N.º 12754 del 27/8/1942). — Comprende a todo el personal embarcado, sin distinción de cargo u ocupación; personal administrativo de empresas de navegación; personal administrativo y obreros de los astilleros, varaderos y talleres navales; personal administrativo y obreros de empresas portuarias; personal administrativo de instituciones con personal jurídico, que agrupen en su seno a empresas de navegación y agencias marítimas; prácticos y baquianos; empleados de administración encargados de reclutar, contratar y distribuir al personal de buques, permanentemente encargado de la carga y descarga de barcos; empleados de asociaciones del personal marítimo o fluvial y los de las entidades patronales.

Caja de Retiro y Pensiones Militares del Ejército y de la Armada (Ley N.º 11821 del 30/9/33).

Régimen para el Personal de Comercio y Actividades Civiles creado por el Decreto N.º 31665/44. — Este decreto fue varias veces modificado por sucesivas leyes formales del Congreso o decretos leyes del Poder Ejecutivo.

Régimen de Previsión para el Personal de la Navegación (Decreto ley N.º 6395/46).

Régimen de Previsión para el Personal de la Industria Privada (Decreto ley N.º 13937/46).

Régimen de Previsión para los Trabajadores Rurales (Ley N.º 14399 del año 1955).

Régimen de Previsión para Trabajadores del Servicio Doméstico (Decreto ley N.º 11911/56).

Régimen de Previsión para el Personal del Cuerpo Diplomático (Decreto ley N.º 1058/58).

Régimen de Previsión para Empresarios y Trabajadores Independientes (Ley N.º 14397 mod. Ley N.º 15279 y Decreto ley N.º 23391/56).

Régimen de Previsión para Profesionales (Decreto ley N.º 7825/63).

4. Período de síntesis

El proceso de síntesis en la materia tiene por objeto simplificar el sistema previsional. En él, se dictan leyes de alcance general y se reducen los órganos gestores. Sobre este período nos referiremos a los grandes temas, sin entrar en el detalle de

cada uno de ellos, porque simplemente estamos empeñados en demostrar que el legislador también se ha preocupado, con este paso, de mejorar el sistema de seguridad social vigente, en lo que a la cobertura de contingencias *vejez, invalidez, viudez, orfandad* se refiere, y que todo ello se orienta hacia la autonomía de la Seguridad Social.

Los aspectos que caracterizan este período se refieren a la legislación de fondo, a las estructuras administrativa y judicial.

4.1. Legislación de fondo

Mediante las Leyes N.ºs 14370⁸ y 14397⁹, se inicia la tendencia a la unificación de los distintos regímenes de alcance nacional. Posteriormente, se dicta la Ley N.º 14499¹⁰, que establece disposiciones aplicables a distintas cajas nacionales. Sin embargo, a fines de la década del sesenta, el sistema previsional evidencia el inicio de una grave crisis. Requiere una reforma trascendental del régimen que se consolidó con el dictado de dos leyes fundamentales que constituyen el régimen básico para los dos grandes sectores de la población activa: los trabajadores en relación de dependencia y los autónomos. En ese orden, se dictaron las Leyes N.ºs 18037 y 18038 el 30 de diciembre de 1968, normas que luego tuvieron diversas modificaciones.

Estas leyes constituyen un verdadero código en materia previsional, pues regulan el amplio espectro de los beneficios, estableciendo regímenes jubilatorios generales con características de sistemas orgánicos. Asimismo, se determina el haber jubilatorio; la edad para obtenerlo; los años de servicios y de aportes; los requisitos para cada una de las jubilaciones contempladas (jubilación ordinaria, por edad avanzada, por invalidez y sus respectivas pensiones); las obligaciones de los

⁸ BO, 18/10/1954.

⁹ BO, 21/1/1955.

¹⁰ BO, 17/10/1958.

empleadores; las obligaciones de los afiliados y de los beneficiarios; la prescripción; la caja otorgante y el sistema financiero en el caso de la primera de las leyes.

En cuanto a la Ley N.º 18038, luego de legislar sobre las personas comprendidas, prevé quiénes lo pueden hacer en forma voluntaria. Regula el sistema financiero de las categorías a las que se puede optar para determinar el haber jubilatorio y los aportes; las prestaciones y requisitos para cada una de ellas; las obligaciones de los afiliados y los beneficiarios.

Las notas características que resaltan con la creación de estos sistemas se refieren al compromiso generado entre las diferentes generaciones, en atención al carácter contributivo del sistema de reparto que requiere de la solidaridad de los activos para beneficiar a los pasivos; al carácter sustitutivo de las prestaciones —ya que el haber jubilatorio dependerá de las remuneraciones percibidas en actividad—, y a la ratificación del principio constitucional de la movilidad.

4.2. Organismos de gestión y organización administrativa

La Ley N.º 17575¹¹ fue sancionada con el objeto de crear un régimen administrativo único nacional de previsión social, cuya característica es instaurar un sistema vertical, donde en la cúspide se encuentra la Secretaría de Estado de Seguridad Social, cuya finalidad esencial es la de supervisar y fiscalizar las actividades técnicas administrativas y contables de todos los organismos descentralizados o autárquicos del sistema. Le sigue, en orden de importancia y jerarquía, el Consejo Nacional de Previsión Social, órgano específico de la materia que nos ocupa, cuyo objeto es orientar y coordinar la actividad técnica y administrativa de las cajas nacionales de previsión y de la Dirección General de Servicios Comunes de Previsión.

¹¹ BO, 21/12/1967.

Se creó la Cámara Asesora de Previsión Social, cuyos miembros provenían del Estado (trabajadores y empleados). La función específica era la de asesorar respecto de las iniciativas del Consejo Nacional de Previsión Social y de proponer iniciativas.

Se instituyó la Dirección General de Servicios Comunes de Previsión. Su función era la de prestar servicios en el interior del país, ejercer las funciones en la Dirección de Medicina Social, y lo atinente al sistema de recaudación y control. Finalmente esta ley produce la gran síntesis en materia de cajas nacionales de previsión social; de las doce cajas de previsión que existían, las reduce a tres.

- *Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles*: comprende las que fueran Cajas de Jubilaciones para el Personal Bancario y de Seguros, Personal de Comercio y Actividades Civiles, incluidas la sección de Trabajadores del Servicio Doméstico; Personal de la Industria, Personal de la Navegación, Periodistas y Gráficos; Trabajadores Rurales.
- *Caja Nacional de Previsión para el Personal de Estado y Servicios Públicos*: comprende a la del Personal del Estado; Personal Ferroviario, y Personal de Servicios Públicos.
- *Caja Nacional de Previsión para Trabajadores Autónomos*: comprende a empresarios, profesionales y trabajadores independientes.

El sistema financiero y económico estuvo regido por la Dirección General de Servicios Sociales. Se estableció como órgano de apelación a la Cámara Asesora de Previsión. Este periodo se completa con la sanción la Ley N.º 23769¹² de creación del Instituto Nacional de Previsión Social, que funciona como entidad de derecho público no estatal, sin fines de lucro, con individualidad jurídico-financiera, contable y administrativa.

¹² BO, 19/1/1990.

Las funciones del Instituto Nacional de Previsión Social son las propias que tuvieron las diversas cajas nacionales de previsión social, ya sea de trabajadores en relación de dependencia o autónomos.

Se crea un sistema de gobierno basado en la participación, ya que está compuesto por once (11) directores, de los cuales tres (3) representan al Estado nacional, dos (2) a los empleadores, tres (3) a los trabajadores y tres (3) a los jubilados y pensionados del régimen nacional de jubilaciones y pensiones.

Es de destacar que el patrimonio del Instituto se compone de aportes, contribuciones y tributos, cuya percepción está a su cargo, con destino al Régimen Nacional de Jubilaciones y Pensiones.

En noviembre de 1991, mediante el dictado del Decreto N.º 2284/91, ratificado por la Ley N.º 24307¹³ (art. 29), se procede a la disolución del Instituto, cuyas funciones fueron transferidas al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que la desempeñaba a través de la Secretaría de Seguridad Social (Administración Nacional de la Seguridad Social). Se crea el Sistema Único de Seguridad Social (SUSS), dependiente de dicho Ministerio; tiene a su cargo la administración de los servicios de previsión social, las asignaciones familiares así como lo referido a los trabajadores desempleados, instituido con posterioridad (Ley N.º 24013¹⁴). Asimismo, se disuelven las cajas de asignaciones familiares.

Se estableció un sistema de Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS), que tiene a su cargo —a través del SUSS— la percepción y fiscalización de los aportes y contribuciones de la previsión social, del seguro de salud, así como de las obras sociales, del Fondo Nacional de Empleo y del Régimen de Asignaciones Familiares.

En diciembre de 1991, se dicta el Decreto N.º 2741/91 que crea la Administración Nacional de la Seguridad Social

¹³ BO, 30/12/1993.

¹⁴ BO, 17/12/1991.

—ANSeS—, organismo descentralizado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que tiene a su cargo la administración del Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS).

Con posterioridad, por Decreto N.º 507/93 (que modifica el art. 2.º del Decreto N.º 2741/91) se encomendó a la DCI —hoy Administración Federal de Ingresos Públicos, AFIP—, la aplicación, recaudación, fiscalización y ejecución judicial de los recursos de la seguridad social correspondientes al régimen previsional, subsidios y asignaciones familiares, y Fondo Nacional de Empleo, y todo otro aporte o contribución que, según la normativa vigente, se deba recaudar sobre la nómina salarial; de esa manera, la ANSeS pierde el control sobre los ingresos de la Seguridad Social.

Finalmente, por Decreto N.º 1394¹⁵ del mes de noviembre del año 2001, se crea un nuevo Sistema de Información y Recaudación para la Seguridad Social (SIRSS) que, con la finalidad de incrementar los niveles de recaudación, persigue la optimización en la coordinación de la gestión de servicios de la seguridad social y los recursos técnicos disponibles para llevar a cabo dicha meta. Asimismo, dispone que las facultades legalmente asignadas a la AFIP y demás entidades de la Seguridad Social en materia de aplicación, recaudación y fiscalización de los recursos de la Seguridad Social serán de competencia del Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS), al que crea como ente de gestión del SIRSS y le asigna naturaleza de ente público no estatal.

Establece, también, que la autoridad de aplicación del SIRSS será el Ministerio de Economía, que queda plenamente facultado para dictar la normativa reglamentaria que resulta necesaria para el cumplimiento de las funciones a su cargo y del Sistema e Información y Recaudación para la Seguridad Social.

¹⁵ BO, 5/11/2001.

4.3. Organismo jurisdiccional

Mediante la Ley N.º 23473 se creó en la República Argentina, la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social, que tiene competencia en todo el territorio nacional.

Sus atribuciones jurisdiccionales están circunscritas a los recursos que puedan interponer los interesados en las siguientes cuestiones:

- Resoluciones o actos administrativos dictados por las cajas nacionales de previsión social o por las cajas complementarias.
- Resoluciones de la Comisión Nacional de Previsión Social relativas a impugnaciones de deuda.
- Resoluciones de las cajas de asignaciones familiares.
- Resoluciones del Instituto Municipal de Previsión Social.
- Resoluciones de la Comisión Nacional de Previsión Social que resuelva cuestiones vinculadas al Decreto N.º 9316/46, relativo al sistema de reciprocidad.
- Recursos de quejas por apelación denegada y en los pedidos de pronto despacho, de conformidad con el art. 28 de la Ley N.º 19549.

Mediante la Ley N.º 24463¹⁶ se avanza en las estructuras judiciales para atender los reclamos de la Seguridad Social. En ella se prevé una primera instancia a cargo de los jueces en lo Contencioso Administrativo en la Capital Federal y los jueces federales en el interior del país, en función de pautas procesales que indica.

Con posterioridad, por Ley N.º 24655¹⁷, se crea la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social que, en la Capital Federal, está integrada por diez juzgados federales de

¹⁶ BO, 30/3/1995.

¹⁷ BO, 6/6/1996.

Primera Instancia de la Seguridad Social, con la dotación de personal que ella indica en el Anexo I.

Respecto de la competencia del fuero, se ve ampliada por el art. 2.º de la ley, que se extiende a la revisión del régimen de capitalización, a la problemática de la previsión castrense y a cuestiones relacionadas con las obras sociales. Asimismo, atribuye la competencia al juzgamiento de las causas del art. 15 de la Ley N.º 24463.

Por otra parte, el art. 6.º de la norma crea el Ministerio Público de Primera Instancia con actuación ante los juzgados mencionados.

Tal como lo hemos adelantado, si bien estamos transitando por lo que hemos denominado *período de síntesis*, en diversos aspectos de la previsión social, la legislación de fondo no está signada por un criterio de unidad e igualdad, y en algunos casos, está cumplimentada en orden a mejorar los derechos consagrados en las leyes generales.

5. Unificación de regímenes. Ley N.º 24241

Sobre la base del modelo de capitalización individual de Chile de 1980, se crea en la Argentina el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, de carácter mixto, donde coexiste un sistema de reparto con gestión estatal —a través de la ANSeS— y un sistema de capitalización individual, regido por entidades privadas, supervisadas por el Estado, por medio de la fiscalización de la Superintendencia específica.

Con posterioridad, se dictó la Ley N.º 24463, que complementa al SIJP, a fin de asegurar su funcionamiento. Por este se pasa del régimen de reparto puro, del viejo sistema, al régimen de reparto «asistido», limitando la garantía estatal en la medida y hasta los montos comprometidos para su funcionamiento por las Leyes de Presupuesto que anualmente aprueba el Congreso de la Nación.

Este procedimiento de unificación del régimen se ve afianzado, a su vez, por el Pacto Federal para el Empleo, la Produc-

ción y el Crecimiento, suscrito entre el Estado nacional y las provincias, donde se establece la transferencia al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones de los regímenes provinciales de previsión. Hasta el presente, han suscrito dicho pacto:

- Catamarca. Buenos Aires, 7/3/1995 (BO, 17/3/1995). Ley N.º 4785. Convenio de Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Provincia de Catamarca a la Nación (N.º 56/94, publicado en BO). Ratificado por Decreto N.º 328/95.
- Jujuy. Buenos Aires, 26/7/1996 (BO, 2/8/96). Ratificado por Decreto N.º 868/96.
- La Rioja. Buenos Aires, 9/5/1996 (BO, 14/5/1996). Ratificado por Decreto N.º 503/96.
- Mendoza. Buenos Aires, 3/4/1996 (BO, 11/4/1996). Ratificado por Decreto N.º 362/96.
- Río Negro. Buenos Aires, 3/7/1996 (BO, 10/7/1996). Ratificado por Decreto N.º 721/96.
- Salta. Buenos Aires, 24/1/1996 (BO, 1/2/1996). Ratificado por Decreto N.º 71/96.
- San Juan. Buenos Aires, 3/4/1996 (BO, 10/4/1996). Ratificado por Decreto N.º 363/96.
- San Luis. Buenos Aires, 23/1/1997 (BO, 28/1/1997). Ratificado por Decreto N.º 63/97.
- Santiago del Estero. Buenos Aires, 7/3/95 (BO, 17/3/1995). Ratificado por Decreto N.º 327/95.
- Tucumán. Buenos Aires, 21/9/1996 (BO, 28/9/1996). Ratificado por Decreto N.º 1065/96.
- Tierra del Fuego. Jubilación Ordinaria anticipada. Decreto N.º 223/00. Reglamentación de la Ley N.º 460.

Con respecto a los profesionales incorporados imperativamente a regímenes específicos previsionales provinciales (Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires; Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, etc.), si bien la Ley N.º 24241 no los excluye, tampoco los obliga a incorporarse; es voluntario.

Como podemos observar, a través del régimen creado por la Ley N.º 24241, más los convenios de transferencia recientemente citados, se intenta unificar la legislación en la materia y abarcar a la universalidad de beneficiarios que, con anterioridad, dependía de diferentes regímenes.

**El presente material
se utiliza con fines
exclusivamente didácticos**

IV. LA CONSTITUCIÓN Y LA SEGURIDAD SOCIAL

1. Constitucionalismo Social

Uno de los temas de mayor trascendencia para abordar el estudio de una rama jurídica es la relación que esta tiene con la Constitución nacional. En la República Argentina, tanto el derecho público nacional como el provincial han sido prolíficos en instituir normas que se refieren de manera específica a la Seguridad Social.

El historial constitucional, a partir de la reforma de 1949, fue abundante en determinar y, en muchos casos, en reglamentar los derechos sociales que fueron el fundamento de una profusa legislación, tanto en el ámbito del Derecho del Trabajo como de la Seguridad Social.

Las reformas a las que hemos hecho alusión —1949/1957/1994— denunciaron a las claras, amén de determinar la naturaleza jurídica de la Constitución nacional, que una gran dosis de «politicidad» las iba acompañando.

En 1949, la Constitución en materia de derechos sociales fue la demostración del contenido ideológico que sustentaba el partido político que, en ese momento, dominaba el poder constituyente, el Justicialismo.

En 1957, en medio de una convulsión jurídica que significó derogar una Constitución por decreto, se debatió la Carta Magna que simplemente introdujo un nuevo art. 14, expresión del sentir social de los partidos políticos que pudieron participar de ese evento una vez que el Partido Justicialista fue excluido del quehacer político en 1955.

5. *Tema de prescripción.*— En la ley de Riesgos del Trabajo encontramos algunas oscuridades donde se legisla este instituto. Debería resolverse la aparente contradicción entre el art. 43 y el art. 47, inc. 1.

6. *Situación laboral.*— En cuanto al trabajo en negro, el empleador no asegurado y que no cumple los requisitos de autoseguro son situaciones que se repiten en innumerables casos y plantean el problema de cuál es el tribunal competente para atender la cuestión o cuál es el alcance de la responsabilidad del empleador.

7. *Las Comisiones Médicas.*— Estos órganos técnicos en el arte de curar establecen cuándo un acontecimiento es accidente de trabajo y cuál es el grado de incapacidad que tiene el trabajador.

Es bueno hacer una revisión acerca de las atribuciones de éstos órganos y sería más lógico encomendar tal tarea a órganos administrativos distribuidos equitativamente en todo el país, en virtud de un principio de inmediatez, que, con atribuciones instructorias, produzcan las pruebas, entre las cuales debe tener vital importancia la pericia médica, y resuelvan con la totalidad de los elementos probatorios; recién entonces, producida esta resolución, se podrá recurrir a la Justicia.

**El presente material
se utiliza con fines
exclusivamente didácticos**

IX. EL SUBSISTEMA PREVISIONAL

1. Introducción

En la República Argentina, el subsistema previsional es el fundamento de lo que hoy día es el Sistema Integral de Seguridad Social.

Tal como lo hemos visto, en el capítulo IV, al puntualizar el origen de diversas normas de carácter protectorio-social, se mencionaron precisamente todas aquellas que estaban vinculadas a la protección de la persona frente a la contingencia vejez, invalidez, viudez y orfandad.

En el transcurso de la historia jurídica, pudimos apreciar que el primitivo origen protectorio estaba referido a las personas que trabajaban en relación de dependencia; primero, en el ámbito público, y luego, privado. Con el transcurso del tiempo, la protección, inspirada en el principio de universalidad, se va extendiendo a la totalidad de los habitantes del país.

Ese conjunto normativo constituyó el denominado «derecho de la previsión social» que, en nuestro concepto, forma parte del subsistema del Derecho de la Seguridad Social.

Abordaremos en este capítulo la situación previsional vigente en la República Argentina a través del estudio de los diversos ítems que integran la «previsión social», y también, tocaremos temas que son de sumo interés no solamente académico, sino práctico y profesional.

2. Protección integral de la vejez

La contingencia *vejez* está amparada por la legislación nacional e internacional, dado que fue introducida como tema específico en diversos tratados internacionales.

Esta sección la destinaremos a la conceptualización de esta contingencia, a la que hemos denominado «biológica», y para ello extraeremos de la normatividad positiva los diversos ítems que constituyen las prestaciones destinadas a su protección.

2.1. Visión metafísica de la vejez

La vida humana transcurre desde el seno materno hasta la culminación de los días, precedidos por los designios eternos hasta la madurez, que significa *tiempo cumplido*: un fruto maduro cae por su peso. Ya está escrito: «El número de los días del hombre, cuanto mucho, es de cien años» (cfr. Ecl. 18-8).

Desde la concepción, la persona es titular de derechos naturales que lo acompañan hasta el momento de su fallecimiento: ello ha sido aceptado y reconocido por la legislación universal. De este modo, entendemos que la dignidad de la persona y sus valores inherentes son los mismos y con igual intensidad en todos los estadios de la vida.

Así las cosas, desde el comienzo de su ser, la persona es titular de los derechos naturales, aunque su ejercicio está en potencia, y como constitutivo esencial de ella, en el devenir de la vida, tales derechos se convierten en «acto», esto es, se los ejerce plenamente.

El hombre atraviesa distintas edades, y cada una de ellas está signada por características especiales. La aprehensión y vivencia de diversos valores, propios de cada etapa, lo deberán acompañar a lo largo de toda su existencia.

Cada una de las etapas mencionadas significa un crecimiento respecto de la anterior, no un abandono, y los valores descubiertos en la fase previa deben permanecer en la siguiente, que, a su vez, se enriquece con los propios de la nueva. Esto

genera una actitud existencial y vivencial que dará fundamento a la solidaridad generacional, a la unidad de la sociedad y al enriquecimiento permanente de la persona.

Esta concepción nos permite decir que «la vida es una sola», que transcurre en diversos momentos y que, a medida que avanza, se enriquece con nuevos valores, hasta la captación del bien absoluto que es la participación de lo ETERNO: DIOS.

Por eso, cuando se habla de *vejez*, *envejecimiento*, *tercera edad*, nos debemos hacer un planteo ontológico de la cuestión para poder abordar el tema con la debida seriedad y amplitud. En este andarivel, la pregunta liminar es si la vejez es la conclusión de la vida o si tiene un sentido propio, un sentido bueno y profundo. A partir de allí, podrán hacerse las otras preguntas desde la Sociología o desde la Política Social, que buscan insertar al anciano en la vida de la sociedad y fomentar su participación en el bien común.

En el diagnóstico filosófico de aquellos que piensan que la vejez es la conclusión de la vida, se hace hincapié precisamente en lo que le acontece al hombre en ese momento: pérdida de capacidad física, de su capacidad sexual, soledad, angustias, enfermedades, dolor, desamparo, autoritarismo, envidia a la juventud, nostalgia del pasado. Quedarse con esta visión es concebir de una manera errónea al envejecimiento. Ello trae como consecuencia la exclusión de las personas mayores —actitud repulsiva— de la vida social en general, y en forma especial, de la vida productiva. Si esta es la forma de afrontar la vejez, se entra por el camino de lo que hemos denominado «desconocimiento existencial», que significa ponderar solamente lo negativo por sobre el enriquecimiento que fue aprehendido anteriormente —la sumatoria de valores de cada etapa de la vida— y su perfección en igual grado de excelencia y dignidad.

En este andarivel, quien entra formalmente en la vejez, a través de los sistemas jubilatorios, es víctima de discriminación, situación esta que se ve con amplia y patética realidad en el campo científico y universitario.

Por el contrario, si consideramos a la vejez como un período positivo es porque encontramos en ella una serie de valores que anteriormente no existían o, al menos, no habían alcanzado el correcto desarrollo, como ser: la prudencia, la madurez, la serenidad de juicios, la valoración desapasionada de los acontecimientos, la posibilidad de aconsejar desde la experiencia, la cosmovisión de lo presente en función de lo pasado, que facilita a la persona hacer diagnósticos más certeros. En este sentido, la vejez es algo muy positivo que amerita protección como una contingencia natural, al igual que fueron protegidos otros momentos de la vida del hombre, creando ámbitos de protagonismo que son indudablemente enriquecedores, porque están precedidos de la experiencia.

Aceptar la vejez es también vida, de índole y valores propios. El envejecimiento es un hito de la unidad existencial, cuyo proceso de aceptación reporta también el de comprender su sentido.

Si bien hay quienes identifican a la vejez como el paso anterior a la muerte, ello no debe ser concebido como una aniquilación de la vida, sino como algo natural y próximo al ingreso de lo eterno. Por ello, así como en el transcurso de la vida cada edad ha sido signada por la esperanza de alcanzar la próxima y, por ende, la mayor plenitud personal; la visión real que debemos descubrir y reflexionar sobre los períodos anteriores a la vejez es que esta etapa también debe estar signada por una esperanza, una actitud casi ansiosa y alegre de lo que viene.

La concepción vital de la vejez presupone el descubrimiento del ser metafísico del hombre, que amén de lo racional, lo volitivo, lo sensitivo, es trascendente, y por ende, no termina con la muerte, sino que se perpetúa, como decíamos anteriormente, en la participación feliz de Dios¹.

Vale la pena recordar uno de los tantos principios elaborados por Cicerón, en su diálogo «De Senectute», quien dice que «las grandes cosas no se realizan con la fuerza física, ni

¹ Es interesante leer el diálogo «De Senectute», de Cicerón.

con la velocidad y agilidad corporal, sino con autoridad, consejo y prudencia... virtudes que no faltan en la vejez, sino más bien la enriquecen».

2.2. Visión social de la vejez

Desde el punto de vista de la política social, los problemas que se plantean están dados por la etapa de la vida en que trascurren que, en una óptica simple, reporta la exclusión del proceso productivo, la inserción en la denominada «clase pasiva», el ocio, la pérdida de independencia —por cuanto el anciano más necesita de los jóvenes—, el aislamiento, el abandono y la consideración que de él se tiene en la sociedad familiar, grupal y nacional.

Esta problemática —que a veces está acompañada de trastornos psicológicos nacidos de la concepción negativa de la vejez, del cambio de *status* y del retiro de la vida profesional, y la probable reducción de la capacidad adquisitiva— debe conformar el objeto de la política social y su posterior tratamiento a través de la Seguridad Social. Este último debe plasmarse en un sistema universal e integral de seguridad social, que cubra todas las necesidades que surjan.

Ello reporta, en primer lugar, que la política social debe tener como norte inexorable, irrenunciable e ineludible, mantener al anciano en igual nivel de reconocimiento de su dignidad y de su valía personal, semejante a las etapas anteriores. Asimismo, adoptar medios en orden a su permanencia en las diversas sociedades —familia, sociedad intermedia y Estado— según sus valores propios, en atemperar los efectos del ocio permanente mediante la posible reinserción opcional de la persona mayor en el mercado de la producción, trabajando no ya para cumplir la finalidad esencial del trabajo, cual es solventar las necesidades existenciales, sino como una forma de expresar el gozo creativo de lo que se hace y la canalización de las aptitudes personales y deseos no satisfechos por la urgencia del trabajo necesario.

Considerar estos aspectos en la política social es por demás oportuno, dado que, gracias a los adelantos tecnológicos, la expectativa de vida se ha prolongado. Ello coadyuva a hacer menos gravoso el soporte de la clase pasiva por la activa. El anciano de hoy en muchos aspectos ya no es el de antaño. Mantiene la capacidad residual de trabajo, quizás no con el mismo vigor, pero en alto nivel.

Desde la óptica legislativa, trataremos el tema de la protección de la vejez, en la República Argentina, según dos puntos de vista: el primero, teniendo en cuenta los sistemas contributivos personificados en la previsión social, y el segundo, considerando la prestación de servicios sociales.

2.3. Protección de la contingencia invalidez

Semánticamente tiene su origen en la palabra latina compuesta por la preposición *in* y por el sustantivo «valor». La preposición *in* es negativa y significa 'carencia de'. El sustantivo «valor» significa 'lo ponderable, lo apetecible, lo que mueve la voluntad para querer algo y la libertad para elegirlo'. La adjetivación de estos sustantivos reposa en la preposición negativa *in* y en el adjetivo *validus*; inválido, 'el que no vale'.

También el concepto de inválido está referido, como en el tema de la incapacidad, a la falta de valor en cuanto al ejercicio de las potencias intelectivas, volitivas y sensitivas del hombre y a su aptitud operativa.

Se puede decir que es inválido quien tiene afectada su potencia intelectual: no puede entender las cosas esenciales ni puede diferenciar las esencias de los accidentes. Desde el punto de vista volitivo, es quien no tiene capacidad de querer o de apetecer. Desde el punto de vista físico, inválida es aquella persona que tiene afectados sus órganos de tal modo que no puede trabajar, es decir, que no puede ejecutar el arte, profesión u oficio.

La Organización Internacional del Trabajo le da al término «inválido» la siguiente acepción: «Persona cuyas posibilidades

de obtener y conservar un empleo adecuado se hallen realmente reducidas debido a una disminución de su capacidad física o mental».

Sobre este concepto, el Decreto N.º 1290/94, sustituido por su similar N.º 478/98, reglamentario del art. 52 de la Ley N.º 24241, dice que, a los fines de determinar la incapacidad, se tendrán en cuenta los factores invalidantes de carácter psicofísico, con prescindencia de estados de precariedad o desamparo originados en circunstancias de índole económico-social o pérdida de la capacidad de ganancia. Asimismo, incorpora como Anexo I las normas sobre evaluación, calificación y cuantificación de la invalidez de los trabajadores afiliados al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (BAREMO). Por otra parte, establece el *criterio de capacidad residual* por medio del cual, cuando el afiliado padece de diversas patologías, se toma la más significativa, por ejemplo: si tiene 12% y 20%, se toma esta última que deja una capacidad residual del 80%. Sobre esta capacidad residual se calcula la incidencia de la otra patología (12%) sobre la primera. Es decir, el 12% de 80%, que da 9,6%. El resultado obtenido se suma al porcentaje de la incapacidad más significativa y se obtiene la incapacidad total, que en el caso es de 29,6%; los *factores complementarios* son coeficientes de ponderación conforme al nivel de educación formal y a la edad que tenga el afiliado (edad cronológica: de 51 a 55 años, 5%; de 56 a 60, 7,5%; y de 61 o más, 10%; y nivel de educación: universitario, 2,5%; secundario, 5%; primario, 7,5% y analfabeto, 10%) y que se suman al porcentaje de incapacidad. Por ejemplo: si el afiliado está incapacitado en un 45% y es analfabeto, sería el 10% de 45%, por tanto sumaría un 4,5% más; y finalmente, el *factor compensador*, que oscila del 1% al 10% y tiene por objeto aproximar la incapacidad obtenida por las tablas de evaluación a la impresión de deterioro general del paciente de conformidad con el criterio médico de la Comisión Médica y, a diferencia de los anteriores factores, se suman directamente al porcentaje de incapacidad. (Si se padece una incapacidad del 56%, y la CM considera que

como factor compensador resulta un 10%, en total tendrá un 66% de incapacidad).

De tal modo que, a los efectos de la ponderación, si una persona está o no inválida a los fines previsionales, se debe tener en cuenta, amén de la afectación psíquica, física o psicofísica, factores complementarios que, en conjunto, le impidan a la persona mantenerse en el mercado de trabajo.

El régimen legal instituido para cubrir la invalidez es el contenido en la Ley N.º 24241, creadora del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones; la Ley N.º 13337 con sus modificatorias y complementarias establece el beneficio de pensión graciable por invalidez, y la Ley N.º 20475 crea un sistema especial jubilatorio para las personas que tienen algún grado de invalidez permanente.

Los sistemas contributivos están dados por las Leyes N.º 24241 y N.º 20475 de minusválidos, y los no contributivos por la Ley N.º 13337 mencionada y sus complementarias (pensión graciable por invalidez).

Para una mayor claridad expositiva, el tratamiento de la protección del inválido con el sistema contributivo de la Ley N.º 24241 lo abordaremos cuando analicemos el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

2.4. Protección de la contingencia muerte

El hecho biológico de la muerte genera un sinnúmero de consecuencias en el mundo jurídico:

- En el Derecho de Familia, produce en el cónyuge legítimo el cambio de estado: de casada a viuda, y en los hijos —nótese que nos referimos a los menores o discapacitados— el estado de orfandad. Ambas situaciones son protegidas por la Seguridad Social.
- En el Derecho Civil, el derecho a la sucesión testamentaria o *ab intestato* del causante.

- En el Derecho del Trabajo, el derecho a percibir una indemnización *in capite* de la esposa legítima o hijos a cargo o en la conviviente.
- En el Derecho de la Seguridad Social, genera derecho a obtener un beneficio de pensión.

La muerte tiene una relevancia en el Derecho de la Seguridad Social en la medida que el *de cujus* tenga personas a su cargo. Es decir, que la subsistencia de estas dependan de los recursos del fallecido.

En este andarivel, el esposo/a o concubino/a del o la causante, al igual que los hijos solteros menores de edad, las hijas viudas también menores de edad y los hijos incapacitados para el trabajo a la fecha del fallecimiento del causante o a los 18 años de edad, dependen, para la satisfacción de sus necesidades vitales, de los recursos de quien fuera esposo/a o padre/madre, de allí que en el derecho argentino, la muerte genera *in capite* de estas personas, el derecho a percibir una pensión, si cumplieran los requisitos impuestos por la norma, que tiene naturaleza alimentaria (cfr. art. 53, Ley N.º 24241).

Los esposos que trabajan, tendrán derecho a la pensión en virtud del carácter societario que tiene el matrimonio al generar un nivel de vida en función de los recursos de ambos cónyuges.

El legislador ha asimilado a la conviviente que viva en aparente matrimonio con el causante durante cinco años, o dos años si ha tenido descendencia, como si fuera la esposa legítima, y por ende, con iguales o mayores derechos que aquella. En este sentido, el o la conviviente excluirá al cónyuge supérstite cuando este hubiera sido declarado culpable de la separación personal o divorcio. Caso contrario, cuando el o la causante hubiera estado contribuyendo al pago de alimentos o estos hubieran sido demandados judicialmente, o el o la causante hubieran dado causa a la separación personal o divorcio, la prestación se otorgará por partes iguales.

En este aspecto, el haber jubilatorio presunto del causante es participado por los causahabientes con derecho a él.

2.5. La jubilación

El concepto «jubilación», típico de la legislación argentina, tiene por objeto cubrir económicamente las contingencias vejez, e invalidez, creando beneficios pecuniarios a favor de las personas de avanzada edad o inválidas, que consiste en el pago mensual de una suma de dinero en proporción a la nómina salarial o renta presunta, y a las aportaciones realizadas al sistema con el fin de mantenerles, en principio, el *status* económico adquirido en la plenitud de su vida activa.

Es un axioma que la jubilación tiene por objetivo y causa final cubrir el riesgo de subsistencia y ancianidad (*Fallos*, 288:149; 289:148:293, etc.).

La Ley N.º 24241, apoyada en esta cultura terminológica, introdujo el concepto de «prestación» con el mismo contenido que el concepto «jubilación», poniendo énfasis en que habrá una correlación entre «beneficio» y «contribución».

El sustantivo «jubilación» se mantiene, con las connotaciones que acabamos de mencionar, para el régimen de capitalización.

Con respecto a este tema, y con las características apuntadas, cabe efectuar una distinción entre derecho a la jubilación y derecho de la jubilación.

Derecho a la jubilación: es «el derecho en expectativa sujeto a condición que tienen todas las personas al ingresar al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones».

Este concepto impone en el sujeto activo determinadas obligaciones y plantea diversas cuestiones, que las podríamos enumerar de la siguiente manera:

1. Deber de afiliación: todas las personas que trabajen en el sistema de la producción, en las diversas formas (relación de dependencia o autónomos), están obligadas a ingresar en el SIJP. En forma voluntaria, también pueden ingresar personas que, por una u otra razón, están exentas de esta obligación, en los términos del art. 3.º de la Ley 24241.

2. Deber de contribución: la jubilación o la «prestación» están sujetas al cumplimiento, durante 30 años, de la obligación de contribuir al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

3. Configurar en el tiempo los requisitos legales para cada prestación.

4. Tener en cuenta que durante el período de espera de la jubilación, la legislación puede modificar las condiciones para acceder al beneficio.

5. El acto otorgante de la jubilación, de naturaleza administrativa o contractual, es declarativo de derecho y no constitutivo de él, y crea «el estado de jubilado».

6. Es imprescriptible: el derecho a la prestación jubilatoria no se pierde no obstante el transcurso del tiempo sin que se haya ejercido.

Derecho de la jubilación: «Es el derecho a percibir una suma de dinero mensualmente, a partir del momento de cumplirse los requisitos legales que nace *in capite* de las personas ingresadas al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones».

Pasaremos a analizar este concepto y luego a caracterizarlo:

a) La jubilación entraña la posesión de un estado: el de jubilado.

b) La jubilación es una prestación de naturaleza jurídica de la seguridad social de carácter monetario.

Es una especie de renta vitalicia que se percibe hoy en forma mensual, que es pagada, en el sistema de reparto, por la ANSeS y en el sistema de capitalización, por la Aseguradora de Retiro.

c) Es un derecho personalísimo: solo puede ejercitarse por los propios afiliados o por sus representantes, con arreglo a las condiciones que establecen la ley o los reglamentos.

De este concepto, se deduce que solo el titular del beneficio puede incoar las acciones de carácter judicial o administrativo tendientes a la sola obtención de la jubilación o cuestiones conexas.

d) Es un derecho garantizado por el Estado (Ley N.º 24463, art. 1.º, punto 3, y art. 2.º).

e) En el régimen previsional público es móvil (art. 32, Ley N.º 24241, modif. art. 5 Ley 24.463).

La movilidad será determinada por la Ley de Presupuesto.

f) Los montos máximos y mínimos del haber jubilatorio, sea cual fuere el subsistema que se adopte (reparto o capitalización individual) son determinables en relación con lo aportado desde el ingreso en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

En el régimen de reparto, los aportes eran en función a los haberes percibidos o renta presunta. En el sistema de capitalización, el haber jubilatorio depende de lo aportado por el afiliado, pudiendo este acrecentar su cuenta individual a través de imposiciones voluntarias o depósitos convenidos.

De todo lo dicho, se infiere que «la jubilación» es un derecho que integra el Derecho de la Seguridad Social.

Como lo hemos señalado también, es una prestación propia de este sistema normativo; se goza del derecho, como retorno de todo aquello que el jubilado aportó en su vida activa. Al ser una prestación de la Seguridad Social, queda bien claro que la jubilación *no es una ganancia*, sino el cumplimiento del débito que tiene la sociedad hacia el jubilado, que fue protagonista del progreso social en su ámbito y sustento de la clase pasiva, en su época, que consiste en hacerle gozar de un «jubileo», luego de haber transcurrido la vida activa y en momentos en que la capacidad laborativa disminuye o desaparece.

El «jubileo» de las personas es el período de «jubilado», razón por la cual la «jubilación» es una suma de dinero que se ajusta a los parámetros constitucionales de «integralidad», porque la sociedad lo instituyó para subvenir la totalidad de las necesidades que pueda tener en ese período de la vida.

Por eso la prestación no puede ser lógicamente pasible de ningún tipo de imposición tributaria, porque ello significa lisa y llanamente desnaturalizar el sentido de la prestación.

2.6. Problema de la ley aplicable

Con la vigencia de la Ley N.º 24241, se erradicó implícitamente el problema de la ley aplicable, dado que, para acceder a cualquiera de las prestaciones, solamente se requiere el cumplimiento de las exigencias legales. Caso contrario, no tendría razón de ser la compatibilidad absoluta que existe entre el goce de prestaciones (salvo beneficios por invalidez y regímenes especiales) y el desempeño de actividades de cualquier naturaleza. Por ello, la reglamentación establece que la PBU devengará haberes desde la presentación de la solicitud, siempre que, en el momento de formularla, el peticionario tuviera derecho al beneficio.

Sin perjuicio de lo expuesto, a modo de dejar sentado la problemática que existió, enunciaremos simplemente las distintas corrientes que se elaboraron en torno a esta cuestión.

Enunciaremos las teorías esbozadas en orden a explicar cómo se determina el *derecho de la jubilación*:

1. La ley vigente al momento de la respectiva solicitud.
2. La ley que rige al momento de dictarse el acto administrativo.
3. La ley que fija los requisitos en oportunidad de producirse el hecho generador del derecho, esto es, la cesación en el servicio.
4. La ley vigente al momento de producirse la invalidez y la muerte.

Sobre esta problemática, el derecho judicial y el derecho parlamentario han tomado una clara postura de afirmar que el cese o el momento, en el que aparece la incapacidad o se produce la muerte, fija los derechos y las obligaciones, y en definitiva, la ley aplicable para determinar las condiciones y el gozo de la jubilación, siempre que se reúnan los requisitos legales para obtener el beneficio jubilatorio, con la salvedad de lo dispuesto por el art. 43 de la Ley N.º 18037 durante su vigencia.

concurso ideal con el reprimido en el art. 135 de la Ley N.º 24241, en razón de haber percibido una comisión por la incorporación de un trabajador a una AFJP que no había elegido, puesto que no firmó la respectiva solicitud. (CNAPEL en lo Penal Económico, Sala B, en autos «Ramírez, Roberto A.», sent. 14/6/2002).

4. La determinación del haber jubilatorio y la movilidad

4.1. Garantía constitucional

Siempre se tuvo en cuenta para la determinación de las remuneraciones y, por ende, del haber de la jubilación, que las sumas que la persona percibía, entre el activo o el pasivo, debían ser suficientes para sufragar los gastos de subsistencia humana en alto grado de dignidad. En resguardo de ello, se argumentó el concepto constitucional de «integralidad», que significa que el haber de la prestación jubilatoria debe ser suficiente para solventar los gastos que demanda la vida humana en dignidad.

El art. 14 bis de la Constitución nacional preceptúa que las jubilaciones deberán ser móviles. Este concepto significa que se resguarda el haber de la jubilación de los vaivenes económicos, de la posible variación del valor de la moneda y, por sobre todas las cosas, de la posible variación del costo de vida.

Toda vez que de la cláusula constitucional no se deriva el procedimiento concreto a seguir para alcanzar el objetivo propuesto en materia de movilidad, la jurisprudencia entendió que quedaba librado al criterio legislativo.

4.2. Evolución jurisprudencial

En un principio, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en autos «Ponzo, Alfredo Blas G. s/ jubilación», 13/5/1963, utilizó por primera vez 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».

Asimismo, en la causa «Barreiro, Eduardo Casimiro» (Fallos, 265:256, cons. 6.º) del año 1966, se sostuvo que entre la jubilación y los haberes de actividad existía un principio de «relación necesaria».

El Alto Tribunal unifica los criterios enunciados en la causa «Ballester Piterson de Tavella, Esther Lucia» (Fallos, 279:389, cons. 8.º) sentencia del año 1971, afirmando 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.

Debe señalarse aquí que 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 indicó como «principio de obligada vigencia» que reviste un carácter «axiomático» (dictamen del Fallo 308:1851).

Como consecuencia de dicho dictamen, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo «Rolón Zappa, Víctor Francisco» (Fallos, 308:1848, cons. 2º) del año 1986, sostuvo 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 (Fallos, 255:306).

4.3. Redefinición del concepto de movilidad

Lo hasta aquí destacado fue redefinido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo «Chocobar, Sixto Celestino s/ Resjustes por movilidad», sent. 27/12/1996, en el cual

se sostuvo 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 solo 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.

Además se agregó que no cabía elevar dichos criterios interpretativos, sentados a partir de meros textos legales, a la categoría de principios cardinales o axiomáticos, amalgamados de la cláusula constitucional de la movilidad, y por ende, convertirlos 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.

Por último, se consideró que aquellas cuestiones 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 legal.

Debe destacarse aquí el reciente fallo dictado por el Alto Tribunal en el caso «Sánchez, María del Carmen c/ANSES s/ reajustes», sent. 17/5/2005, ya que cambia nuevamente el concepto de movilidad.

En dicho fallo, la Corte ratifica los principios básicos de interpretación sentados acerca de la naturaleza sustitutiva que tienen las prestaciones provisionales y rechaza toda inteligencia restrictiva de la obligación que impone al Estado otorgar «jubilaciones y pensiones móviles», según el art. 14 bis de la Constitución nacional y los fines tuitivos que persiguen las leyes reglamentarias en esta materia.

Destaca, además, la necesidad de mantener una proporción justa y razonable entre el haber de pasividad y la situación de los activos, consecuencia del carácter integral que reconoce la Ley Suprema a todos los beneficios de la seguridad social.

4.4. Regímenes ordinarios

Abordaremos la cuestión del haber jubilatorio de inicio y su respectivo reajuste por movilidad, ya que, en los hechos, esto constituye la angustia de los jubilados y ha generado una vasta doctrina en el campo del derecho judicial.

Para ello se tendrán en cuenta los regímenes jubilatorios que rigieron en los últimos tiempos: la Ley N.º 14499 (vigencia: 1958-1969); la Ley N.º 18037 para trabajadores dependientes (vigencia 1969-1994); la Ley N.º 18038 para trabajadores autónomos y la Ley N.º 24241 (vigente en la actualidad).

En primer lugar, se analizará el régimen instituido por la Ley N.º 18037 que, dada la magnitud de los casos, es el de más trascendencia. Posteriormente se deliberará en los restantes regímenes.

4.4.1. Ley N.º 18037. Régimen de Previsión Social

Esta normativa fue creada en el año 1969 y se instituyó como régimen previsional único para los trabajadores en relación de dependencia.

Su larga vigencia (1969-1994) tiene una importante incidencia en gran número de jubilados actuales, y ha sido el punto de referencia de todos los regímenes especiales y diferenciales.

De esta forma, se crea una única normativa que regula, en materia de previsión, a todos los trabajadores en relación de dependencia del país, eliminando así diferentes leyes anteriores (estructuradas por actividad). Cabe señalar aquí que la única actividad que no se encuentra incluida en el régimen general es la cumplida por los miembros del Poder Judicial (art. 91).

Determinación del haber y movilidad

La determinación del haber se encuentra normada por el art. 49², y el mecanismo para reajustar dicho haber lo instituyó el art. 53³.

² Art. 49, Ley N.º 18037 (t.o. 1976).— El haber mensual de la jubilación ordinaria y por invalidez será equivalente a un porcentaje que alcanzará desde un 70 a 82% del promedio mensual de las remuneraciones actualizadas, de acuerdo con las siguientes pautas:

1) Si todos los servicios computados fueren en relación de dependencia, se promediarán las remuneraciones actualizadas percibidas durante los tres años calendarios más favorables, continuos o discontinuos, comprendidos en el período de diez años, también calendarios, inmediatamente anteriores al año de la cesación en el servicio.

A fin de practicar la actualización prevista en el párrafo anterior, las remuneraciones por tareas en relación de dependencia comprendidas en el período que se tome en cuenta para determinar el haber, se multiplicarán por los coeficientes que al 31 de diciembre de cada año fije la Secretaría de Estado de Seguridad Social en función de las variaciones del nivel general de las remuneraciones.

Los montos obtenidos de conformidad con lo establecido en los párrafos precedentes se multiplicarán a su vez, por el índice de corrección al que se refiere el art. 53, vigente a la fecha de la cesación en el servicio.

En caso de jubilación por invalidez, si el afiliado no acreditare un mínimo de tres años de servicios, se promediarán las remuneraciones actualizadas percibidas durante todo el tiempo computado, con la corrección que corresponda.

2) Al promedio obtenido de acuerdo con el inciso anterior se aplicará uno de los siguientes porcentajes:

a) 70% si al momento de cesar en la actividad el afiliado no excediera en tres años como mínimo, la edad requerida por la presente ley para obtener jubilación ordinaria.

b) 78%, si a ese momento el afiliado excediera en tres años o más dicha edad.

c) 80%, si a ese momento el afiliado excediera en cuatro años o más dicha edad.

d) 82%, si a ese momento el afiliado excediera en cinco años o más dicha edad.

Los incrementos de porcentaje previstos precedentemente no serán aplicables en el caso de reajuste del haber o transformación de la

³ Art. 53, Ley N.º 18037 (t.o. 1976).— Los haberes de las prestaciones serán móviles, en función de las variaciones del nivel general de las remuneraciones.

El haber jubilatorio inicial representaba un porcentaje que iba del 70% al 82% de un salario promedio de los últimos 10 años de actividad del trabajador, y con posterioridad a ello, se lo reajustaba por un índice que reflejaba los aumentos que se producían en las remuneraciones de los activos en general.

Inicio del conflicto

El sistema previsto por la Ley N.º 18037 transitó por los carriles de la normalidad hasta la década del setenta, donde se comenzó a sentir fuertemente el influjo de la inflación. La Secretaría de Seguridad Social dejó de elaborar los índices que, por ser objetivos, siempre eran útiles para la actualización tanto para determinar el haber inicial cuanto para mantener el sistema proporcional entre activos y pasivos.

prestación del jubilado que continuare en la actividad o volviere a la misma.

Si se computaren sucesiva o simultáneamente servicios en relación de dependencia y autónomos, el haber se establecerá sumando el que resulte de la aplicación de esta ley para los servicios en relación de dependencia y el correspondiente a los servicios autónomos de acuerdo con su régimen propio, ambos en proporción al tiempo computado para cada clase de servicios, con relación al mínimo requerido para obtener jubilación ordinaria.

Dentro de los sesenta días de producida una variación mínima del 10% en dicho nivel general 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.

La mencionada Secretaría de Estado establecerá, asimismo, el índice de corrección a aplicar para la determinación del haber de las prestaciones, el que reflejará las variaciones tenidas en cuenta a los fines de la movilidad prevista en el párrafo precedente.

Para determinar las variaciones del nivel general de las remuneraciones, la Secretaría de Estado de Seguridad Social realizará una encuesta permanente, ponderando las variaciones producidas en cada una de las actividades significativas, en relación al número de afiliados comprendidos en ellas.

Los coeficientes a los que se refieren el art. 49 y los índices de corrección mencionados en el presente artículo serán publicados en el *Boletín Oficial*.

Fue entonces cuando el derecho judicial asumió un rol protagónico en la materia a raíz de planteos cada vez más frecuentes respecto del modo como se había determinado el haber inicial, y el modo también como ulteriormente se practicó la manda constitucional de «movilidad».

El fundamento de las demandas judiciales que tenían por objeto cuestionar el haber inicial y la ulterior movilidad fue el planteo de inconstitucionalidad que se realizó respecto del art. 49, que es el que creaba los criterios para determinar el haber inicial; el art. 53, que establecía el sistema de movilidad, y el art. 55, que establecía topes del haber jubilatorio. El sustento de dichas pretensiones estaba dado en el así entonces calificado de «principio básico», reiteradamente expresado por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, consistente en «la necesaria» o «razonable» proporcionalidad entre el haber de pasividad y el de actividad, de modo que se conserve la situación patrimonial proporcional que le habría correspondido de haber continuado en actividad.

A través de reiterados pronunciamientos, la Corte Suprema declaró la invalidez constitucional de normas como el art. 53 de la Ley N.º 18037, t.o. 1976, cuando su aplicación conducía a una desproporcionada reducción de los haberes previsionales, con claro apartamiento de los derechos consagrados en los arts. 14 bis y 17 de la Constitución nacional. (Conforme Fallos, 308:1848, casos «Rolón Zappa», «Melo» y «Tello»).

Con la sanción de la Ley N.º 23473, la entonces Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social, luego del plenario Bordó, adoptó como criterio para determinar el índice de actualización el IPI (índice del peón industrial) y, sobre esa base fijó pautas de cómo se debería realizar la liquidación a efectos de estipular tanto el haber inicial cuanto lo que le correspondía durante el tiempo del proceso y en más.

Posteriormente a ello, la Secretaría de Seguridad Social comenzó a elaborar los índices a que hace mención el artículo citado, y ello dio origen a una variación jurisprudencial donde la Sala I de la Cámara, en el caso «Rua, Ángel Héctor c/ Caja Nacional de Previsión Social para el Personal del Estado y

Servicios Públicos s/ Reajustes por movilidad», sent. definitiva n.º 53, 6/12/1993, adoptó el criterio legal de aplicar los índices que confeccionaba la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, es decir, el índice general de las remuneraciones (IGR) pero conforme a la encuesta permanente de la Secretaría de Seguridad Social.

Por otro lado, la Sala II del fuero se expidió en los fallos «Bidegorry, Pedro c/ CNPPE y SP», sent. 21/4/1994, y «Quiroga, Miguel c/ CNPPI y AC», sent. 11/4/1994.

Ley N.º 23928. Fallo «Chocobar, Sixto Celestino»

Con la sanción de la Ley N.º 23928, surge un nuevo conflicto, esta normativa deroga todas aquellas normas legales o reglamentarias que autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variaciones de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios (art. 10).

En efecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la sentencia recaída en el fallo «Chocobar, Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos s/ Reajustes por Movilidad», sent. 27/12/1996, interpretó que a partir del 1.º de abril de 1991 —fecha de vigencia de la ley mencionada— «perdió virtualidad el sistema establecido por la Leyes N.ºs 18037 y 21451 para medir la movilidad de las prestaciones previsionales en relación al aumento que experimentarían los salarios por causa de la inflación» (considerando 34).

En consecuencia, al quedar derogado el sistema de movilidad instituido por la Ley N.º 18037, correspondía establecer el mecanismo de movilidad para suplantar el desplazado.

En este sentido, no se pudo considerar la movilidad normada por el art. 7.º, inc. I, ap. b) de la Ley N.º 24463, en tanto esta norma reconoce la vigencia de la movilidad por el lapso ulterior al 1/4/1991 hasta la entrada en vigencia de la Ley N.º 24241, según las disposiciones oportunamente aprobadas

por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esas resoluciones solo dispusieron ajustes por períodos anteriores a aquella fecha (cfr. Resoluciones SUSS N.º 4/91; SSS N.º 28/1992 y SSS N.º 37/92) y nada quedó previsto para las posteriores.

Esta situación llevó al Tribunal Supremo a declarar la inconstitucionalidad de la referida norma y a ordenar para el período transcurrido desde el 1/4/1991 hasta 31/3/1995 una movilidad del 13,78%.

El mencionado porcentaje surge de la aplicación de una movilidad para el período transcurrido desde el 1/4/1991 hasta el 31/3/1994, del 3,28% anual —variación de igual extensión cuantitativa que la experimentada por el Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO) estimada por las Resoluciones de la Secretaría de Seguridad Social N.ºs 9/94, 26/94 y 171/94, hasta que comenzó a regir el nuevo régimen instituido por el art. 7.º, inc. 2, de la Ley N.º 24463— y de la variación que experimentó el AMPO durante la vigencia de la Ley N.º 24241.

Cabe señalar que con el dictado de la Ley N.º 24463, se cambia sustantivamente el sistema de movilidad y se establece que ella estará determinada anualmente por el Congreso, de tal modo que, en la medida en que el Parlamento no disponga de porcentajes de movilidad, el haber permanecerá «quieto». Este cambio de sistema fue avalado por la Corte Suprema en el fallo «Heit Rupp», que remite a lo normado por el art. 7.º, inc. 2, de la citada norma.

Ley N.º 23928. Fallo «Sánchez, María del Carmen c/ ANSeS s/ reajustes», sent. 17/5/2005

Esta reciente sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación se refiere al tema que estamos abordando de la movilidad y es aplicable solamente al período que va desde el 1.º de abril de 1991 y hasta el 30 de marzo de 1995, razón por la cual y en orden a contar con un elemento práctico haremos un sucinto análisis de este fallo, repetimos, aplicable solamente al período antes indicado.

La sentencia en cuestión trae una modificación a la doctrina sustentada en el caso «Chocobar, Sixto Celestino», respecto al tema de la movilidad de los haberes.

La base interpretativa en la cual se fundamentó el fallo es el principio largamente sustentado de que *el haber de pasividad sustituye al haber de actividad*, con lo cual se está reviviendo el concepto de que el criterio de movilidad de la jubilación es la movilidad de los haberes en actividad.

El otro principio en el cual se basa el fallo es aquel por el cual *la ley en vigor al momento de otorgarse la jubilación es la que sigue vigente para el caso concreto en el tema de la movilidad*. Con esto la Corte le da la extensión real al art. 160 de la Ley N.º 24241, el cual había sido reglamentado por el Decreto N.º 2433/93. Extiende solamente la aplicación del art. 160 a todos los regímenes jubilatorios que creaban sistemas propios de movilidad y excluye el sistema de movilidad de la Ley N.º 18037.

En virtud de ello, en el considerando 9 del fallo, mantiene el sistema de movilidad de la Ley N.º 18037 (proporcionalidad del haber de actividad con el haber de pasividad) hasta el 30/3/95 fecha en que entra a regir la Ley N.º 24463, la cual, oportuno es mencionar, pone bajo la responsabilidad del legislador determinar en la Ley de Presupuesto cómo deben «movverse» los haberes jubilatorios, criterio este, que, a no dudarlo, y manteniendo los principios de justicia social, y basado en el principio constitucional de «jubilaciones y pensiones móviles», debería adecuar anualmente las jubilaciones teniendo en cuenta la variabilidad de las remuneraciones activas, resultando violatorio de la Constitución su omisión.

La doctrina que sienta la Corte en este fallo (ver considerando 5) de «mantener una proporción justa y razonable entre el haber de pasividad y la situación de los activos», se compadece con el principio básico de la Seguridad Social de mantener igual grado de dignidad de la persona en pasividad que lo alcanzado en actividad y con el principio, que también lo cita la Corte en este considerando, de integralidad. La integralidad es el concepto que dimensiona la prestación de seguridad social, que, en el tema jubilatorio, significa equivalencia entre poder adquisitivo del activo con poder adquisitivo del pasivo.

Basándose en el art. 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte encuentra fundamento para extender la vigencia del sistema de movilidad de la ley que dio origen a la jubilación hasta el momento en que ha sido modificada por el legislador mediante una nueva ley, trasuntando explícitamente el concepto de que la Ley N.º 23928 no afectó la movilidad establecida por la Ley N.º 18037 y cc., y que evidentemente si el legislador modifica el criterio de movilidad, como dice la Corte, «ha sopesado los factores humanos, sociales y económicos al establecer la extensión de las prestaciones reconocidas» creando con ellos la responsabilidad social en quien tiene el deber de cuidar el bien de la comunidad a través de leyes justas.

Vale la pena recordar también que los tribunales de Seguridad Social ya habían reconocido, en oportunidad de la sanción de la Ley N.º 23928, que esta ley, que prohibía todo sistema de indexación, no derogaba el sistema de movilidad de la Ley N.º 18037 (ex CNASS, Sala I, en autos «Echenique de Beheran, Juana Aide c/ CNP Industria s/ reajustes por movilidad», sent. def. n.º 35446, expte. n.º 43049/92).

El fallo «Sánchez», que retoma el sistema de movilidad de la Ley N.º 18037 hasta el 30/3/1995, en función de «las variaciones registradas en el índice del nivel general de las remuneraciones», encuentra un obstáculo práctico al momento de efectuarse la liquidación, puesto que, como bien es sabido, tales índices que debieron ser dictados por la Secretaría de Seguridad social, lo fueron hasta septiembre del año 1993. De esta manera, permanece flotando qué índice se tendrá en cuenta entre esa fecha y el 30/3/1995.

También existe cierta confusión respecto de la vigencia del art. 53 de la Ley N.º 18037, ya que el art. 160 de la Ley N.º 24241 crea un sistema de movilidad distinto de la ley anterior, norma esta que tiene vigencia con antelación a la Ley N.º 24463.

Esta doctrina fue extendida hasta la actualidad en el fallo de la CFSS, Sala I, *in re* «González, Elisa c/ ANSes», de fecha 16/6/2005.

Cambio en la redeterminación del haber. Fallo «Baudou, Osvaldo Jorge»

Corresponde también indicar el conflicto que se generó con posterioridad al dictado del fallo «Chocobar, Sixto Celestino» con respecto al recálculo del haber inicial.

Esta problemática surge para aquellos beneficiarios que adquirieron su derecho previsional después del 31 de marzo de 1991 y antes de la entrada en vigor de la Ley N.º 24241, por lo cual, para fijar su nivel inicial, debía calcularse el valor de los salarios percibidos hasta la fecha de cese de servicios y también computarse remuneraciones correspondientes a períodos posteriores a la vigencia de la Ley N.º 23928.

Como solución, la Corte dictó el fallo aclaratorio «Baudou, Osvaldo Jorge c/ INPS Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles s/ Reajustes por movilidad», 31/8/1999, en el cual, a los efectos de preservar la integridad del haber jubilatorio, ordenó que en el cómputo de los promedios de remuneraciones deberá aplicarse un incremento del 3,28% por cada año transcurrido hasta la fecha de adquisición del derecho del beneficio.

La doctrina del fallo «Baudou» lógicamente varía con la aplicación del reciente fallo «Sánchez», cuya repercusión deberá analizarse para los casos de aquellos jubilados.

Confiscatoriedad

El criterio de confiscatoriedad surge al sustituirse el sistema de otorgamiento de la movilidad, según los índices y criterios de corrección que elaboraba la Secretaría de Seguridad Social, por el sistema que aplicaba el Índice del Peón Industrial (luego denominado Índice de Salarios Básicos de la Industria y la Construcción). Ahí comenzó la cuestión de cómo se debía entender la limitación del art. 53 de la Ley N.º 18037 respecto de los incrementos que no alcanzaran al 10%.

Evolución jurisprudencial

Los fallos de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo que establecían la aplicación del índice mencionado precedentemente tuvieron distintas interpretaciones. Por un lado, la Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos entendía que, para considerar devengada una diferencia entre el haber reajustado y el haber percibido, esta debía superar el 10% del haber reajustado y asimismo se liquidaba el importe en lo que excedía ese porcentaje. Por otro lado, la Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles estimó que, para considerar devengada una diferencia entre el haber reajustado y el haber percibido, esta debía superar el 10% del haber reajustado y se le liquidaba la totalidad de la diferencia.

Con la fusión de las Cajas Nacionales de Previsión en el Instituto Nacional de Previsión Social, se optó por el criterio de la ex Caja de Estado.

A partir de la creación de la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social, es decir, desde la entrada en vigencia la Ley N.º 23473, las distintas salas comenzaron a pronunciarse sobre cómo se debía efectuar el criterio de confiscatoriedad.

Las Salas I y II lo hicieron del modo en que lo interpretaba el Instituto Nacional de Previsión Social, mientras que la Sala III se pronunció como lo hacía la ex Caja Nacional de Industria.

Problemática como consecuencia del cambio de régimen

Hasta aquí quedó definido el criterio adoptado por la Cámara del fuero. Varios inconvenientes surgen como consecuencia del cambio de régimen o de criterio.

El primer problema apareció ante la derogación del régimen de la Ley N.º 18037 por la Ley N.º 24241, toda vez que, como se dijo anteriormente, el criterio de confiscatoriedad guarda relación con lo normado por el art. 53 de la Ley N.º 18037. En consecuencia, no correspondía extender dicho criterio por los períodos posteriores.

Actualmente, la Sala III del fuero mantiene el criterio de la quita aun para los períodos posteriores a la pérdida de vigencia del art. 53 de la Ley N.º 18037, mientras que las restantes salas disponen que no corresponde la aplicación del criterio de confiscatoriedad para dichos períodos.

El segundo inconveniente surgió para los casos en los que la Corte ordenó la aplicación de la movilidad establecida por el fallo «Chocobar», toda vez que la aplicación del sistema establecido por el art. 53 de la Ley N.º 18037 se vio interrumpido a partir del 1/4/1991. En consecuencia, quedó sin efecto el criterio de confiscatoriedad para los períodos posteriores a esa fecha.

Tal criterio lo definió la Corte Suprema de Justicia en el fallo «Rojas, Demetria Celmira c/ ANSeS s/ Reajustes por movilidad» del 21/5/2002 en el cual se sostuvo que la quita cuestionada no resulta de aplicación en el período posterior al 1/4/1991, de conformidad con lo resuelto en el fallo «Chocobar».

Conclusión: para los casos en los cuales la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió la aplicación del fallo «Chocobar», debe interpretarse que no corresponde la aplicación del criterio de confiscatoriedad para los períodos posteriores al 1/4/1991. Y para los casos en los que existieran sentencias firmes de Cámara que establecieran una pauta de movilidad mientras rigiera el sistema de la Ley N.º 18037 (o sea, que no consideran que su art. 53 quedó derogado por la Ley N.º 23928), cabe prescindir de la quita por confiscatoriedad a partir de la entrada en vigencia de la Ley N.º 24241.

Topes máximos. Art. 55 de la Ley N.º 18037

El art. 55 instauro la aplicación de los topes al régimen implementado por la Ley N.º 18037⁴.

⁴ Art. 55, Ley N.º 18037. — El Poder Ejecutivo queda facultado para establecer haberes mínimos de las prestaciones, superiores a los que

Como expresamos anteriormente, la aplicación del tope máximo llevó al planteo de inconstitucionalidad de dicho artículo.

En un principio, la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo y posteriormente la entonces Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social acogían favorablemente los reclamos. Pero, con posterioridad, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dispuso que, para poder declarar inconstitucional el art. 55, debe estar comprobado el perjuicio concreto que ocasiona su aplicación.

Así lo reafirmó en el fallo «Actis Caporale, Loredano Luis Adolfo c/ INPS Caja Nacional de Previsión para la Industria, Comercio y Actividades Civiles s/ Reajustes por movilidad», 19/8/1999.

En este sentido, se sostuvo que «resulta comprobado el perjuicio concreto que ocasionó la aplicación del sistema de topes [...], en medida tal que la merma del haber resulta confiscatoria de acuerdo con la doctrina del Tribunal [...]».

En conclusión, debe quedar demostrado que la aplicación del tope resulte confiscatorio para poder declararse la inconstitucionalidad del art. 55 de la Ley N.º 18037.

Ejecución de sentencias

Bien es sabido que los factores económicos inciden de una manera decisiva en todo lo que se refiere a las prestaciones

resulten de aplicar a los vigentes a la fecha de promulgación de esta ley, la movilidad que corresponda de acuerdo con el art. 53, pudiendo fijar mínimos diferenciales para los casos en que las remuneraciones tenidas en cuenta para obtener la prestación hicieran presumir manifestamente, por su exigüidad, que no constituyeron una contribución ponderable en los medios de vida del afiliado.

El haber máximo de las jubilaciones otorgadas o a otorgarse, incluida la movilidad que corresponda, será equivalente a quince veces el haber mínimo de jubilación ordinaria vigente al 1.º de julio de 1988. A partir de esta fecha, dicho máximo se reajustará de acuerdo con el art. 53 (Párrafo sustituido por Ley N.º 23568, art. 3.º).

sociales. Ya el maestro Carlos Marti Buffil en la década del ochenta decía que a mayor florecimiento económico mejor prestación de seguridad social, por ello el tema del haber jubilatorio no fue ajeno a los avatares económicos del país.

Esta situación también golpeó en los estrados judiciales, y comenzaron a aparecer fallos donde se reflejó la situación económica; en tal sentido es emblemático el fallo de la Corte Suprema *in re* «Chocobar».

De esta manera, al problema ya iniciado por la carencia de índices para actualizar y aquellos emergentes de los planteos de inconstitucionalidad indicados, en la década del noventa, se abre un nuevo proceso que torna aún más embarazosa la situación de practicar las liquidaciones en forma satisfactoria para el requirente, dado que no coincidieron los criterios de los actores y el gran demandado —la ANSeS— para liquidar haber inicial, haber de pasividad y posibles retroactividades, todo ello como lo dijéramos en el párrafo anterior, hizo aparecer diversas interpretaciones a los fallos. Este problema tiene mayor crudeza en los innumerables expedientes donde la entonces Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social dictó fallos que fueron ejecutados con posterioridad, en algunos casos, relevante.

Así, en agosto de 1991 se sanciona la Ley N.º 23982 que consolida en el Estado nacional las obligaciones vencidas o de causa o título anterior al 1.º de abril de 1991 que consistan en el pago de sumas de dinero derivadas de diversos casos. También establece esta ley el sistema de pago de la deuda hasta ese momento en bonos. Y ¿cuál es el problema que trajo en el sistema jubilatorio esta ley?

Evidentemente estamos frente a una situación que el tiempo ira borrando, pero que, dado que los procesos administrativos y judiciales son tremendamente largos, existe todavía un elevado número de causas y de situaciones en donde se pretenden ejecutar sentencias o demandar el pago de créditos de antigua data, que prevén situaciones anteriores a agosto de 1991, de tal modo que, a estar por esta ley al practicarse liquidación en los expedientes donde están cuestionados aquellos

viejos créditos, se debería efectuar un corte respecto a ellos. Debemos puntualizar que las deudas consolidadas se abonarían con el sistema de bonos que tenían fecha de rescate. Este sistema de consolidación fue prorrogado por la Ley N.º 24130 hasta agosto de 1992 con el mismo sistema de pago en bonos.

Estos bonos fueron los denominados de Primera y Segunda Serie con un sistema de intereses también fijado en dichas normas.

La Ley N.º 23982 estableció que los bonos de consolidación de deudas previsionales se emitirían a 10 años de plazo, por lo que las deudas que no hubieran sido abonadas hasta agosto de 2001 hoy deberán pagarse en efectivo y de acuerdo con el procedimiento establecido en las leyes de presupuesto.

Estamos frente a situaciones donde se reclama el ejercicio de este derecho —movilidad— habiendo quedado firme la sentencia dictada por la Cámara, no obstante la existencia de la doctrina «Chocobar».

En estos casos, la Sala I ha entendido que el concepto de movilidad no fue modificado por la Ley N.º 23928, razón por la cual disponía que el sistema de movilidad sería aplicable, el vigente, «mientras rija el actual sistema normativo» que entendió, fue modificado recién por la Ley N.º 24241, plenamente vigente desde el 15/7/1994. En esta línea de pensamiento, se aprobaban las liquidaciones que mantenían el sistema de movilidad hasta la fecha recientemente indicada, y el fundamento de ello era la autoridad de cosa juzgada.

Criterio este que ha sido reiterado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso «Mato, Beatriz c/ ANSeS s/ Reajustes varios», sent. 11/12/2003, en el cual se sostuvo que «no resulta de aplicación al caso lo resuelto por el Tribunal en el precedente de fallos: 319:3241 («Chocobar») respecto de los efectos de la Ley N.º 23928 sobre el art. 53 de la Ley N.º 18037, por lo que debe interpretarse que los efectos del pronunciamiento se extienden hasta la entrada en vigencia de la Ley N.º 24241, pues lo decidido por la Sala I del fuero goza de los efectos de la cosa juzgada y configura un derecho adquirido para las partes».

Como ya se señaló, en 1996, se dicta por parte de la Corte, el fallo «Chocobar, Sixto Celestino» que dispuso que la Ley N.º 23928 había modificado sustancialmente el régimen de movilidad.

Esta sentencia trajo aparejados varios problemas prácticos que podríamos sintetizar en los siguientes:

- Expedientes donde no se había aplicado el caso «Chocobar, Sixto Celestino», por aplicación del principio de la autoridad de cosa juzgada y seguridad jurídica, la liquidación debía efectuarse de acuerdo con los cánones de la antigua Ley N.º 18037.
- Casos en los que por aplicación de la doctrina «Chocobar, Sixto Celestino» se había resuelto el expediente sentando la doctrina que, a partir de abril de 1991, ya no estaba vigente el sistema de movilidad de la Ley N.º 18037; la correcta liquidación, en lo que a movilidad se refiere, debía realizarse de la siguiente manera: hasta el 31 de marzo de 1991 regía el sistema de movilidad de la antigua legislación y, a partir del 1.º de abril del mismo año, se debía aplicar el sistema de movilidad indicado en «Chocobar», esto es, 13,78%.

Liquidación y bocones

La Ley N.º 23982 y la Ley N.º 24130 consolidaron deudas contraídas por la ANSeS hasta agosto de 1992. Como lo dijimos en párrafos anteriores, la forma de pagar dichas deudas que establecieron estas leyes fue mediante el sistema de bocones. Si no se utilizó este sistema para pagar aquellas antiguas deudas, mal se puede invocar una ulterior ley de consolidación y de pago mediante bonos, porque sencillamente sería darle carácter retroactivo a esas normas. Nos estamos refiriendo a las Leyes N.ºs 25344 y 25565 que, como claramente surge de los arts. 13 y 46, nuevamente consolida deudas, pero estas son las contraídas después de agosto de 1992.

Intentar darle retroactividad a las Leyes N.ºs 25344 y 25565 es crear una consolidación de consolidación, lo cual no está ni siquiera imaginado por las leyes citadas.

En este sentido, no surge de dicha normativa que los créditos que debieron ser cancelados con arreglo a las Leyes N.ºs 23982 y 24130 deban sufrir una nueva dilación en el tiempo, esto es, no se puede recurrir legítimamente al pago con bonos algo que ya fue excluido de ese sistema de pago.

Concepto de actualización

En el campo de la previsión social, se utiliza permanentemente dos conceptos: el primero denominado *actualización*, y el segundo, *movilidad*.

El concepto *actualización* está enraizado en el concepto constitucional de *movilidad* y significa que el valor de una suma de dinero debe mantener el mismo poder adquisitivo, no obstante los avatares económicos y, sobre todo, en los procesos de inflación y en los que existe desequilibrio entre la remuneración y el valor de los bienes que se pretenda adquirir; es decir, desfase del poder adquisitivo de la moneda.

Según Brito Peret, actualización (o indexación, término este todavía resistido por razones de orden idiomático) es la revalorización monetaria de haberes o sumas cuyo pago se produce con atraso, es decir, que no fueron puestos a disposición de los interesados en su debido momento.

El concepto de «actualización» o «indexación» no fue adoptado por el sistema previsional en cuanto tal, aunque en la práctica, se aplicó encajado en el concepto *movilidad de los haberes*.

La movilidad, en el sentido constitucional de la palabra, es la variación de la remuneración en función de la variación del costo de vida.

También el Dr. Brito Peret se refiere a este tema y dice que es la modificación periódica del *quantum* de las prestaciones previsionales, en función de las variaciones del nivel general de las remuneraciones de los trabajadores dependientes en la actualidad.

El distingo de estos conceptos, que evidentemente tienen causas y fines distintos, aunque en algunos aspectos tienen matices semejantes, fue el que motivó a los tribunales a resolver de diversas maneras la Ley de Convertibilidad N.º 23928, que prohibía todo tipo de actualización; ¿mover la remuneración es lo mismo que actualizarla?

Nosotros entendemos que, no obstante la conjunción de ambos conceptos, son esencialmente distintos; la indexación se refiere al poder adquisitivo de la moneda, y la movilidad se refiere a la variación de la remuneración. Y en este sentido, la Sala I de la CFSS entendió que la Ley N.º 23928 no había dejado sin efecto el concepto de movilidad, precisamente por la verbalización de sus normas. Esto lo sostuvo en diversos pronunciamientos, entre otros, «Rua, Ángel Héctor». Pero la CSJN, en el caso «Chocobar», sostuvo que «el método establecido por la Ley N.º 18037 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. 7.º, 10 y 13 de la Ley N.º 23928».

Ello trajo aparejado que desde el 1/4/1991 se inicié el proceso de exclusión del concepto de *actualización* o *indexación*. Con la Ley de Solidaridad Previsional N.º 24463, el concepto de *movilidad* cambia de parámetro, por cuanto sale de la proporcionalidad con el haber de actividad y es determinado por ley del Congreso.

No obstante esta aparente claridad legislativa y jurisprudencial, hoy asistimos a un nuevo proceso en donde se comienzan a plantear temas de indexación.

El origen de ello es que la determinación de los montos de retroactividades deberían ser revalorizados (indexados) por la tardanza en el pago: el tiempo les hace perder poder adquisitivo, porque el real costo de vida es más elevado que el existente en el momento de la generación del crédito.

El planteo concreto se origina a raíz de la Ley N.º 25561, cuyo art. 4.º mantiene la derogación del art. 10 de la Ley de Convertibilidad.

Lo curioso de la situación está dado porque, durante la vigencia de la Ley de Convertibilidad, nadie planteó cuestiones de indexación, al contrario, hubo una situación de alivio de que estuviera derogada. La razón real del no cuestionamiento y del alivio fue precisamente el período de la década del noventa cuando hubo estabilidad y, sobre todo, cuando el valor de la moneda se mantuvo inalterable.

Los gritos de inconstitucionalidad que se alzan, tienen por razón la gran variación que se produjo en la economía del país, nacida principalmente de la variación del valor de la moneda, y concomitante con ello, el valor del costo de vida; si bien no se habla de inflación, hizo oscilar el poder adquisitivo de la moneda.

4.4.2. Ley N.º 18038

La Ley N.º 18038 fue creada el 30 de diciembre de 1968 y establece el régimen para los trabajadores autónomos.

Se instituye con alcance nacional para quienes desempeñen actividades como empresarios o profesionales, o realicen otras tareas lucrativas, siempre que no se configure una relación de dependencia.

El art. 36⁵ implanta la forma para la determinación del haber mensual de las jubilaciones ordinarias y por invalidez,

⁵ Art. 36, Ley N.º 18038 (t.o. 1980).— El haber mensual de las jubilaciones ordinarias y por invalidez se determinará de acuerdo con las siguientes normas: 1) Si todos los servicios computados fueren autónomos, el haber será equivalente al promedio mensual de los montos actualizados de las categorías en que revista el afiliado, en relación al tiempo con aportes computados en cada una de ellas. A los fines del párrafo anterior, los ingresos sujetos a aportes en el régimen de la Ley N.º 14.397 y los montos de las categorías previstas en el Decreto ley N.º 7825/63 y de la presente en su texto originario, se equiparán previamente a las categorías fijadas en el art. 10, de acuerdo con las nor-

y el art. 39⁶ instaura la forma en que se efectuará la movilidad de las prestaciones, remitiéndose a lo reglado para los haberes de los beneficios del régimen nacional de jubilaciones y pensiones para trabajadores en relación de dependencia.

Evolución jurisprudencial

Con respecto a la evolución que tuvo la jurisprudencia a través de los años, se debe destacar que, en un principio, el art. 33 de la Ley N.º 18037 (t.o. 1974) fue utilizado para la determinación del haber jubilatorio, y esto no mereció objeción, pero luego los beneficiarios vieron desvirtuados sus haberes.

Demostrado el perjuicio económico que ocasionó a los beneficiarios el cómputo realizado para determinar su prestación, y toda vez que solo se liquidaba la jubilación mínima cuando se habían realizado aportes a categorías superiores, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad del art. 33 de la Ley N.º 18038 (t.o. 1974)⁷.

mas que establezca la reglamentación. 2) Si se computaren sucesiva o simultáneamente servicios autónomos y en relación de dependencia, el haber se establecerá sumando el que resulte de la aplicación de esta ley para los servicios autónomos y el correspondiente a los servicios en relación de dependencia de acuerdo con su régimen propio, ambos en proporción al tiempo computado para cada clase de servicios, con relación al mínimo requerido para obtener jubilación ordinaria. Los servicios computados a simple declaración jurada de acuerdo con el art. 16, inc. b), se considerarán en todos los casos como autónomos.

⁶ Art. 39, Ley N.º 18038 (t.o. 1980).— «Los haberes de las prestaciones serán móviles. La movilidad se efectuará en la misma forma y con igual periodicidad que la de los haberes de los beneficiarios del régimen nacional de jubilaciones y pensiones para trabajadores en relación de dependencia.

⁷ CSJN, en autos «Volonté, Luis Mario s/ Jubilación», 28/3/1985, «[...] si la ley autoriza a realizar voluntariamente aportes mayores al mínimo exigido a fin de lograr una situación de mayor estabilidad económica y tranquilidad durante la vejez, ese esfuerzo debe verse reflejado obviamente en el monto del haber [...]».

Para la redeterminación del haber inicial y, siguiendo los lineamientos de la Corte Suprema, la Sala I de la CFSS declaró la inconstitucionalidad del art. 36 (t.o. 1980) y ordenó que se determine el promedio, expresado en haberes mínimos y fracción, por el que efectivamente aportó el titular durante los últimos quince años de cotizaciones, cantidad que debía luego multiplicarse por el haber mínimo vigente al tiempo de obtenerse el beneficio.

Con posterioridad, el Alto Tribunal —ante un reclamo efectuado por la parte actora en el que se limitaba a quince años el período para el cómputo del haber inicial, prescindiéndose, de este modo, de extensos períodos anteriores durante los cuales el individuo aportó a categorías superiores y obtuvo un promedio que no reflejaba adecuadamente el esfuerzo contributivo efectuado— ordenó que en el cómputo previsto se tomaran en consideración la totalidad de los aportes autónomos realizados⁸.

Con respecto a la movilidad normada por el art. 39 de la Ley N.º 18038 (t.o. 1980), cabe señalar que toda vez que remite a lo reglado por el art. 53 de la Ley N.º 18037 (t.o. 1976) corre la misma suerte que este y, en consecuencia, fue declarado inconstitucional; en su reemplazo, se utilizó el índice oficial de salarios del peón industrial de la Capital Federal.

Ante un cambio en la jurisprudencia, se ordenó la aplicación del índice del nivel general de las remuneraciones conforme a la encuesta permanente de la Secretaría de Seguridad Social⁹.

⁸ CSJN, en autos «Makler, Simón c/ ANSeS s/ Inconstitucionalidad Ley N.º 24463», sent. 20/5/2003.

⁹ «Que son procedentes los agravios que el actor dirige contra el referido límite de quince años, pues de tal modo se excluyen del cálculo extensos períodos anteriores durante los cuales aportó a categorías superiores y se obtiene un promedio que no refleja adecuadamente el esfuerzo contributivo realizado, por lo que corresponde ordenar que en el cómputo previsto se tomen en consideración la totalidad de los aportes autónomos realizados, solución que se adecua a las previsiones de la Ley N.º 18038».

⁹ CNASS, en autos «Elicegui, Victoria c/ Caja Nacional de Previsión para Trabajadores Autónomos s/ Reajustes Varios», sent. definitiva n.º 52873, 27/12/1993.

Con posterioridad, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que el régimen del art. 39 de la Ley N.º 18038 es idéntico al establecido por el art. 53 de la Ley N.º 18037; a esas disposiciones refiere aquel para practicar la movilidad de los haberes de los trabajadores autónomos, por lo que las cuestiones planteadas en relación con la vigencia de dicho régimen y la incidencia de lo dispuesto por las Leyes N.ºs 23928 y 24463 acerca del reajuste, encuentran adecuada respuesta en las consideraciones formuladas por el Tribunal al resolver la referida causa «Chocobar, Sixto Celestino»¹⁰ (criterio este modificado recientemente por el Alto Tribunal en la causa «Sánchez, María del Carmen c/ ANSeS s/ Reajustes por movilidad», del 17/5/2005).

Finalmente, corresponde la aplicación de lo normado por el art. 7.º, inc. 2, de la Ley N.º 24463, que remite a la movilidad que anualmente determine la Ley de Presupuesto¹¹.

4.4.3. Ley N.º 14499

Esta ley fue creada en el año 1958 para modificar regímenes jubilatorios. Las disposiciones de esta norma son aplicables a las cajas nacionales de previsión para:

- Personal del Estado
- Personal ferroviario
- Servicios públicos
- Bancarios y de seguros
- Periodismo
- Navegación
- Comercio y actividades civiles
- Industria
- Trabajadores rurales

¹⁰ CSJN, en autos «Aguilar López, Eduardo c/ INPS - Caja Nacional de Previsión para Trabajadores Autónomos s/ Reajustes por movilidad», 10/12/1994.

¹¹ Ver lo expuesto sobre la movilidad de la Ley N.º 18037.

Determinación del haber

El art. 2.º de la Ley N.º 14499 establece: «El haber de la jubilación ordinaria será equivalente al 82% móvil de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función de que fuere titular el afiliado, a la fecha de la cesación en el servicio o al momento de serle otorgada la prestación, o bien al cargo, oficio o función de mayor jerarquía que hubiese desempeñado».

De esta manera, el beneficiario logra un haber proporcional a la remuneración percibida durante su actividad.

Movilidad

El régimen de esta normativa establece su propia movilidad que, como expresamos precedentemente, resulta equivalente al 82%.

La movilidad de las prestaciones regidas por esta ley quedó comprendida en el régimen instituido por la creación de una ley posterior (N.º 18037) que reemplazó los sistemas de reajustes basados en una comparación individual con el sueldo de actividad por un método uniforme consistente en trasladar al haber previsional los aumentos otorgados en promedio a los trabajadores activos, según las variaciones registradas en el nivel general de las remuneraciones (conf. art. 53 de la Ley N.º 18037, t.o. 1976).

En un principio, esta sustitución generó una situación problemática, dado que las constantes variaciones en la economía, que arrojaban como resultado inflación, derivaron en que la Secretaría de Seguridad Social comenzara a no elaborar los índices necesarios para la actualización del haber del beneficiario. Fue entonces que, a través de diversos fallos, se dio respuesta a cuantiosas demandas iniciadas por los beneficiarios que perseguían la actualización de su haber, hasta declarar la inconstitucionalidad del art. 53 de la Ley N.º 18037.

En la actualidad, las mencionadas circunstancias han variado con la publicación del índice del nivel general de remunera-

neraciones contenido en la tabla anexa de la Ley N.º 24463, tal cual lo resuelve la Corte Suprema Justicia de la Nación en el fallo «Guerín, Dolly Isabel c/ ANSeS s/ Reajustes por Movilidad», sent. 8/9/2003.

Por consiguiente, para las personas que obtuvieron su beneficio bajo el amparo de la Ley N.º 14499, procede su aplicación solo por el lapso comprendido desde el cese en los servicios hasta la entrada en vigencia de la Ley N.º 18037. No corresponde extender el método de movilidad citado más allá de enero de 1969. Desde esa fecha y hasta el 1/4/1991, deberá reajustarse el haber conforme a lo establecido por el art. 7.º, inc. 1, ap. a) de la Ley N.º 24463.

Con el régimen monetario de convertibilidad, vigente a partir de la sanción de la Ley N.º 23928 —año 1991—, que prohibía los mecanismos de actualización de prestaciones dinerarias, se generó un nuevo conflicto. Por consiguiente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a través del fallo «Chocobar, Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos s/ Reajustes por Movilidad», sent. 27/12/96, desplazó el mecanismo de movilidad establecido mediante índices, fijando como pauta, el 13,78% para el lapso comprendido entre 1/4/1991 al 31/3/1995.

Para el período posterior al 1/4/1995 corresponde tener en cuenta lo normado por el art. 7.º, ap. 2 de la Ley N.º 24463, que remite a la movilidad que anualmente determine la Ley de Presupuesto.

4.4.4. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Ley N.º 24241

Determinación del haber

El tema de la determinación del haber en el SIJP (Ley N.º 24241) lo hemos desarrollado en forma integral y práctica más arriba, razón por la cual lo damos por reproducido aquí en homenaje a la brevedad.

Reclamo judicial

La creación de un nuevo régimen previsional trajo nuevos reclamos en la forma del cálculo del haber del beneficiario.

El requerimiento de los afiliados se basó en la determinación de la prestación compensatoria y de la adicional por permanencia, ya que, a partir del 1/4/1991, no se actualizaron los haberes del trabajador.

Ejerciendo la facultad establecida en el ya citado art. 24, la ANSeS dictó la Resolución N.º 918/94, que determinó que las remuneraciones a considerar de los afiliados a los que se acuerden beneficios, conforme al Libro I de la Ley N.º 24241, serán actualizadas según los coeficientes aprobados por Resolución (ANSeS) N.º 63/94.

Dicha resolución fijó los coeficientes de actualización a considerar según las cantidades fijadas desde el año 1950 hasta el año 1991 (vigencia de la Ley N.º 23928), fecha a partir de la cual determinó el coeficiente uno (1) para los años 1992 y 1993.

En consecuencia, el reclamo de los afiliados se encontraba fundado, dado que se producía una desigualdad con los jubilados por el régimen anterior; ante los planteos efectuados, la Sala I de la Cámara Federal de Seguridad Social ordenó aplicar en el caso «Bruchmann, Susana Inés c/ ANSeS s/ Reajustes Varios», sent. definitiva n.º 106423, 10/9/2003 —siguiendo los lineamientos fijados por el Máximo Tribunal en el fallo «Baudou, Osvaldo Jorge c/ INPS - Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles s/ Reajustes por Movilidad»— el incremento establecido por el fallo «Chocobar, Sixto Celestino».

La misma solución fue dada para actualizar las remuneraciones para el cálculo del haber mensual del retiro por invalidez (CFSS, Sala I, autos: «Nino, Miguel Ángel c/ ANSeS s/ Reajustes Varios», sent. definitiva n.º 105314, 30/6/2003) y de la pensión por fallecimiento (CFSS, Sala I, autos «Weinberg, Cecilia c/ ANSeS s/ Reajustes varios», sent. definitiva n.º 107405, 7/11/2003).

Movilidad

Con respecto a la movilidad, debe tenerse en cuenta que el art. 32 de la Ley N.º 24241 (modificado por la Ley N.º 24463) establece: «Las prestaciones del régimen previsional público tendrán la movilidad que anualmente determine la ley de presupuesto conforme al cálculo de recursos respectivo».

El artículo, sin la modificación, establecía: «Cuando se produjere una disminución en el valor del AMPO y con posterioridad un incremento, la movilidad de las prestaciones deberá determinarse teniendo como parámetro el AMPO inmediatamente anterior a aquel en que se produjo la disminución, no pudiendo otorgarse movilidades de los haberes hasta tanto se establezca un AMPO superior a aquel que originó la última movilidad. Producida esa variación, la movilidad se determinará entre el AMPO inmediatamente anterior al de la primitiva disminución y el primero que fuese superior a aquel».

En consecuencia, la movilidad que debe aplicarse hasta el 31/3/1995 es la determinada por el AMPO, y para los períodos posteriores, la determinada por la Ley de Presupuesto¹².

La determinación del haber y la movilidad en el derecho judicial

En el caso existe un lapso entre el cese y el primer mes del beneficio, se debe ordenar el reajuste entre dichas fechas.

Resulta ineficaz la recomposición del haber jubilatorio si se ordena actualizar las remuneraciones computables para determinar el haber inicial hasta la fecha de cese y la movilidad desde el primer mes del beneficio, sin advertir que media un lapso de tiempo entre ambas fechas.

A fin de evitar la existencia de períodos sin corrección monetaria, corresponde establecer que la aplicación del índice del nivel general de las remuneraciones debe empalmarse de modo que no quede período alguno excluido del cálculo, sin perjuicio de

¹² Ver lo expuesto sobre la movilidad de la Ley N.º 18037.

lo resuelto en sede administrativa respecto de la fecha inicial de pago y de las disposiciones del art. 82 de la Ley N.º 18037. (CSJN, en autos «Zaniboni, Julio c/ ANSeS s/ Reajustes por movilidad», sent. 24/4/2003).

En el caso los efectos de la sentencia, que había ordenado el reajuste hasta la derogación del régimen instituido por la Ley N.º 18037, se extienden hasta la entrada en vigencia de la Ley N.º 24241.

Si la sentencia que descalificó el sistema de los arts. 49, 53 y 55 de la Ley N.º 18037 y dispuso nuevos cálculos del nivel de la prestación sobre la base del índice de salarios básicos de convenio de la industria y de la construcción, se encuentra firme y consentida, no resulta de aplicación lo resuelto en el precedente «Chocobar» respecto de los efectos de la Ley N.º 23928 sobre el art. 53 de la Ley N.º 18037, ya que debe interpretarse que los efectos del pronunciamiento se extienden hasta la entrada en vigencia de la Ley N.º 24241.

Vulnera la cosa juzgada judicial la sentencia de reajuste que no solo se limitó a sustituir la fórmula de recomposición ordenada en un fallo anterior, sino que desatiende los resultados de su aplicación al ordenar otro cálculo del haber inicial sobre bases diferentes y reemplazar la movilidad para períodos anteriores a la vigencia de la Ley N.º 24241. (CSJN, en autos «Maso, Beatriz c/ ANSeS s/ Reajustes varios», sent. 11/12/2003).

En el caso la ANSeS acordó el beneficio jubilatorio el 6/8/1992, fijando como fecha inicial de pago el 24/3/1990, y el pedido de reajuste administrativo fue presentado el 26/8/1993. De tal manera no se operó la prescripción de haberes ya que el reclamo fue interpuesto dentro del plazo establecido por el art. 82 de la Ley N.º 18037.

El punto de partida para computar el plazo de prescripción «debe computarse a partir del momento en que la ANSeS resolvió otorgar la jubilación ordinaria, pues solo entonces el recurrente tenía expedita la vía para reclamar una eventual recomposición de la prestación». (CSJN, en autos «Magarzo, Valentín Pascual c/ ANSeS s/ Avocación», sent. 17/11/2003).

Frente a la existencia de dos solicitudes de reajuste, corresponde computar el plazo de prescripción previsto por el art. 82 de

la Ley N.º 18037 desde la primera petición, si del expediente administrativo no surge constancia alguna de que la primera resolución denegatoria hubiera sido notificada expresamente, ni tampoco existen elementos de juicio que permitan deducir en forma inequívoca que tenía conocimiento de aquella, al tiempo de efectuar la segunda petición. (CSJN, en autos «García Álvarez, Héctor c/ ANSeS s/ Reajustes varios», sent. 25/11/2003).

Ante los planteos de las partes interesadas, la Corte Suprema resuelve aclarar los fallos dictados en varias causas y mantener el criterio de confiscatoriedad sostenido en los precedentes de los casos «Chocobar» y «González, Herminia».

Por lo tanto, queda claro que la quita que se había cuestionado no resulta de aplicación en el período posterior al 1.º de abril de 1991. (CSJN, en autos «Rojas, Demetria Celmira c/ ANSeS s/ Reajuste por movilidad», sent. 21/5/2002).

En el caso se confiere al interesado el derecho a cobrar el total de la diferencia resultante, entre el haber reajustado y el percibido, y no solo a partir del aludido nivel del 10%.

Con arreglo a la doctrina sentada por este Tribunal en la causa «Bastero, Benjamín c/ CNPPE y SP» el 10/8/1989 y reiterada en infinidad de pronunciamientos, así como el beneficiario carece de derecho a percibir toda diferencia que no supere el 10%, se verifica un supuesto de confiscatoriedad cada vez que el cotejo entre el haber reajustado y el abonado supera ese porcentaje, hipótesis en la cual, para la reparación del perjuicio producido, el particular es acreedor al cobro total de la diferencia resultante y no solo a partir del aludido nivel del 10%. (CFSS, Sala III, en autos «Storni, Oscar Felipe c/ ANSeS s/ Ejecución previsional», sent. 10/7/2002).

La movilidad de las prestaciones —regidas por las Leyes N.ºs 14473 y 14499— quedaron comprendidas desde enero de 1969 en el régimen general de jubilaciones y pensiones instituido por la Ley N.º 18037 (conf. arts. 51, 76 y 93), que derogó los sistemas de reajustes basados en una comparación individual con los sueldos en actividad (doctrina de Fallos: 321:624, «Corrado, Pascual»).

Tal circunstancia, por sí misma, no produce agravio constitucional alguno, pues el cambio de un sistema de movilidad por

otro es de incumbencia del legislador y no existe un derecho adquirido a que el haber siga siendo determinado para el futuro por las mismas reglas vigentes al tiempo de cese en el servicio (doctrina de *Fallos*: 255:262; 295:694; 308:199; 311:1213; 318:1237; 320:2825 y sus citas). (CSJN, en autos «Narvay, Telma c/ INPS - Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles», sent. 29/2/2000).

En el caso la Cámara ordenó, con respecto al haber inicial, que se determine el promedio por el que efectivamente aportó el titular durante los últimos quince años de cotizaciones, cantidad que debía luego multiplicarse por el haber mínimo vigente al tiempo de obtenerse el beneficio. El actor solicita que se tenga en cuenta el total de los aportes efectuados.

Que son procedentes los agravios que el actor dirige contra el referido límite de quince años, pues de tal modo se excluyen del cálculo extensos períodos anteriores durante los cuales aportó a categorías superiores y se obtiene un promedio que no refleja adecuadamente el esfuerzo contributivo realizado, por lo que corresponde ordenar que en el cómputo previsto se tomen en consideración la totalidad de los aportes autónomos realizados, solución que se adecua a las previsiones de la Ley N.º 18038. (CSJN, en autos «Makler, Simón c/ ANSeS s/ Inconstitucionalidad de la Ley N.º 24463», sent. 20/5/2003).

Cuando la Corte Suprema se remite en sus pronunciamientos al precedente de *Fallos*: 323:4216 (caso «Bieler, vda. de Caraballo», ello significa que el Alto Tribunal mantiene la declaración de inconstitucionalidad del sistema de topes máximos establecido por el art. 55 de la Ley N.º 18037 y que ordena ajustarse a la doctrina sentada en dicho fallo. (CSJN, en autos «Limpenny, Roberto Federico c/ ANSeS s/ Reajustes por movilidad», sent. 23/4/2002).

En el caso la actora es jubilada al amparo de la Ley N.º 24241 y solicitó a la ANSeS la revisión de su haber jubilatorio sobre la base de que el monto que percibía no guardaba una adecuada relación con sus salarios de actividad. Tanto en primera instancia, como en el fallo de Cámara se ordenó el reajuste, par-

tiendo de la premisa falsa de que la actora pretendía el reajuste de una prestación otorgada al amparo de la Ley N.º 18037.

Allí, se sostuvo que resultan dogmáticos y carentes de respaldo los pronunciamientos judiciales que, «prescindieron de constancias del expediente, descalificaron una ley que no se aplicó en el caso, y no ponderaron los argumentos desarrollados en la demanda, lo cual importa un apartamiento de los términos en que fue trabada la contienda con mengua del principio de congruencia (*Fallos*: 310:234; 317:177 y 320:1074).

Que, por otra parte, la sentencia de Cámara es de cumplimiento imposible, pues ha reconocido movilidades anteriores y posteriores al mes de julio de 1994, época en que la titular no había accedido al beneficio.

Por otro lado, la Corte sostuvo que «la jubilada no ha indicado la existencia de errores en la liquidación del beneficio sino que objeta globalmente la Ley N.º 24241 en función de la falta de relación entre el sueldo de actividad y el haber que percibe, pero sin especificar cuál de los ítems que componen este último le causa gravamen, cuestión que resulta relevante pues uno de esos renglones —la prestación básica, que representa el 38% del monto acordado— no tiene como finalidad adecuarse a la cuantía de los ingresos de los afiliados, mientras que las prestaciones compensatoria y adicional por permanencia pretenden reflejar el historial de aportes al sistema y no establecer una proporción con la última retribución. (CSJN, en autos «Jalil, Ana Graciela c/ ANSeS s/ Reajustes por movilidad», sent. 23/3/2004).

Si bien el actor obtuvo la jubilación ordinaria a cuyo efecto denunció el cese de tareas el 14/2/1983, toda vez que con posterioridad acreditó servicios desde el 20/2/1983 hasta el 13/12/1983, corresponde rectificar la fecha de cese y disponer la nueva liquidación del haber inicial de la prestación teniendo en cuenta la modificación introducida en el art. 49 de la Ley N.º 18037 por la Ley N.º 22976, con la consiguiente restitución de las sumas percibidas en atención a la rectificación de la fecha inicial de pago, que deberá quedar fijada el 13/12/1983.

La trascendencia de este fallo radica en que el cambio de fecha inicial de pago afecta el modo de determinar el haber inicial, toda vez que se modifica la cantidad de años para tomar de base los 3 mejores, pasa de 5 años anteriores al cese a 10 años. (CSJN,

en autos «Sary, Rodolfo c/ INPS - Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles s/ Dependientes: otras prestaciones», sent. 15/6/2004).

5. Sistemas jubilatorios especiales

Concepto: es el subsistema jubilatorio instaurado a raíz de las características especiales y únicas de ciertas actividades que requieren, en el sector activo involucrado, una dedicación especial y tiempo completo, amén de ser la actividad comprendida fruto de una «carrera».

Estas razones han justificado que el legislador considere la necesidad de garantizar al retirado de la vida activa un nivel de vida acorde con el alcanzado a lo largo de su *cursus honorum*. Ello no significa un privilegio, ya que, para acceder a esa jubilación, deben reunir los requisitos de años de servicios y de años de aportes y de edad, similares al de todos los habitantes. Es más, se les imponen sistemas contributivos más gravosos, como en el caso de los magistrados.

Es decir, son aquellos sistemas mediante los cuales «se busca garantizar a determinados sectores condiciones jubilatorias lo más beneficiosas posibles»¹³ por el tipo de actividades que desarrollan.

Normativa: corresponde hacer una breve reseña de la evolución del panorama legislativo en lo que respecta a este tipo de regímenes.

El 26/10/1966 se publicó la Ley N.º 16989 que reguló el régimen jubilatorio para «aquellos que hayan ejercido la presidencia y vicepresidencia de la Nación». Asimismo, el 10/12/1969 se dictó la Ley N.º 18464 que regula el régimen previsional para magistrados y funcionarios del Poder Judicial. Con posteriori-

¹³ Wassner, Roberto, *Manual de jubilaciones y pensiones*, Buenos Aires: Ediciones La Rocca, 1989, p. 143.

dad, comienzan a regir diversos regímenes especiales, como por ejemplo:

- Ley N.º 19396 (Jubilaciones y pensiones. Estado. Poder Ejecutivo Nacional. Presidencia de la Nación).
- Ley N.º 19803 (Jubilaciones y pensiones para trabajadores en relación de dependencia, modifica la Ley N.º 18037).
- Ley N.º 19939 (Jubilaciones y pensiones para personas que hayan ejercido cargos de Juez de CSJN o de Procurador General de la Nación).
- Ley N.º 20572 (Jubilaciones y pensiones para personas que ejercieron cargos electivos, modificada por Ley N.º 21121).
- Ley N.º 20957 (Régimen jurídico del Servicio Exterior).
- Ley N.º 21124 (Jubilaciones y pensiones para los agentes del Poder Legislativo y Personal del Congreso de la Nación).
- Ley N.º 21540 (Jubilaciones y pensiones para Obispos, Arzobispos de las Fuerzas Armadas y Vicariato Castrense).
- Ley N.º 22430 (Sacerdotes Seculares del Culto Católico).
- Ley N.º 22731 (Jubilaciones y pensiones de los funcionarios del Servicio Exterior de la Nación).
- Ley N.º 22929 (Jubilaciones y pensiones para Investigadores Científicos y Tecnológicos, modificado por Leyes N.ºs 23026 y 26626).
- Ley N.º 22955 (Jubilaciones y pensiones para el personal comprendido en el escalafón para el personal civil de la Administración Pública Nacional y el que preste servicios en el Ministerio de Defensa Estado Mayor Conjunto o Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas).
- Ley N.º 23034 (Jubilaciones y pensiones para el Personal de la Presidencia de la Nación y del Ministerio del Interior).
- Ley N.º 23682 (Incorporación del personal que prestó servicios en plantas permanentes de determinados organismos al régimen de la Ley N.º 22955).