Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 10 de septiembre de 2024

Vistos los autos: "Engel, Rodolfo Mario y otros c/ Estado Nacional - Ministerio de Justicia y DDHH s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg.".

Considerando:

Que esta Corte comparte y hace suyos los fundamentos y conclusiones expuestos por el señor Procurador Fiscal en su dictamen de fs. 144/148 vta., a cuyos términos se remite por razones de brevedad.

Por ello, se declaran formalmente admisibles los recursos extraordinarios interpuestos por las partes, procedente el deducido por la demandada y se confirma la sentencia apelada con el alcance indicado (art. 16 de la ley 48). Costas por su orden en atención a la naturaleza de las cuestiones debatidas (art. 68, segundo párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y devuélvase.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Recursos extraordinarios interpuestos por **Rodolfo Mario Engel y otros, actores en autos,** representados por el **Dr. Julio César Molina**; y por el **Estado Nacional - Servicio Penitenciario Federal, demandado en autos,** representado por la **Dra. Jimena de Luján Macarrein.**

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

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal de la Seguridad Social n° 3.**

S u p r e m a C o r t e:

–I–

Los actores, personal retirado y pensionistas del Servicio Penitenciario Federal, interpusieron demanda contra el Estado Nacional, a fin de que se lo condene a liquidar los haberes de retiro o pensión con el porcentaje que establece el artículo 10 de la Ley 13.018 de Retiros y Pensiones del Servicio Penitenciario Federal y no con el 82%, tal como actualmente lo hace, y abone las retroactividades adeudadas.

La jueza de grado, si bien manifestó que admitía la demanda, luego condenó al Estado Nacional a liquidar los haberes de retiro conforme el 82% del haber de actividad y a pagar las diferencias que ese cálculo implicaba desde 5 años antes del inicio del reclamo administrativo a la fecha. De este modo, desconoció el objeto de la demanda, pues el actor Engel pretendía el cobro del 91% del haber de actividad y Liliana y Carola Lucioni el 100% (luego reducido al 75% por su carácter de pensionistas).

Apelado el pronunciamiento, la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social rechazó el planteo de la parte actora.

Sostuvo que, si bien la determinación del haber inicial resulta de la aplicación de los artículos 9 y 10 de la ley 13.018, ello no constituye una pauta de movilidad pues, por el contrario, es el decreto-ley 23.896/56 el que establece un piso mínimo y móvil para ese haber previsional.

Afirmó que, en efecto, la primera de las normas mencionadas precisa las reglas para calcular la liquidación previsional del personal penitenciario al momento del retiro. Señaló que, de conformidad con ellas, el haber jubilatorio se computa a partir del último sueldo percibido como agente penitenciario —específicamente la asignación mensual fijada por presupuesto más los suplementos y bonificaciones sobre los que se le hubieren efectuado descuentos

jubilatorios— y en el porcentaje que refleja proporcionalmente el tiempo de servicios computados, según detalla la escala que se incluye como Tabla 2.

Explicó que el decreto-ley 23.896/56 no modificó ese procedimiento, sino que, al establecer que los beneficiarios de la ley 13.018 no podrán percibir un monto inferior al 82% de las remuneraciones del personal en actividad que se encuentren afectadas por descuentos jubilatorios, consignó pautas de movilidad que deben orientar el reajuste de las prestaciones otorgadas cuando se producen aumentos salariales que benefician a la clase activa. Citó jurisprudencia de la propia cámara y un dictamen de la Procuración del Tesoro en apoyo de su postura.

Concluyó que, de acuerdo a la interpretación que esa alzada otorga a las normas en estudio, el haber de retiro de los accionantes fue calculado correctamente a la fecha de inicio y que ello no implica un derecho a mantener esa ecuación en el tiempo, siempre que se les garantice el piso mínimo del 82% respecto del salario de actividad que fija la ley.

A partir de estas consideraciones, rechazó el planteo de los coactores, en cuanto pretendían como pauta de movilidad el porcentaje previsto en la tabla del artículo 10 de la ley 13.018.

–II–

Contra esa decisión, la parte actora y la demandada interpusieron recursos extraordinarios federales (fs. 109/121 y 122/134) que fueron concedidos (fs. 138).

En primer lugar, la demandada afirma que la sentencia en crisis es incongruente, pues los argumentos vertidos contradicen su parte resolutiva, y que se aparta de lo decidido por ese mismo tribunal en casos análogos. En ese sentido, señala que la cámara interpretó la normativa aplicable de modo coincidente con el planteo de esa parte al concluir que la ley 13.018 resulta aplicable para determinar el haber inicial de los jubilados del servicio

penitenciario y que el decreto-ley 23.896/56 fija las pautas de movilidad de esos haberes, lo que llevaría a rechazar el reclamo de los actores. Remarca que, no obstante ello, el tribunal resolvió confirmar la sentencia de grado que había admitido la demanda.

Por otra parte, sostiene que de los considerandos del decreto-ley 23.896/56 surge que este fue dictado por análogos motivos a los expresados en el decreto-ley 19.696/56 de Mejora de los Haberes del Personal Policial Federal Retirado, Jubilado y Pensionistas. Sobre esa base, argumenta que el propósito del legislador al sancionar ese régimen de movilidad jubilatoria fue proteger los haberes de retiro de la depreciación monetaria, circunstancia que no había sido contemplada en la ley 13.018.

Afirma en consecuencia que, en tanto las normas aplicables no consagran un derecho a mantener en el tiempo la ecuación establecida para el cálculo del haber inicial respecto del salario de actividad, sino a que la prestación no sea nunca inferior al 82% del mismo, el beneficiario solo percibirá aumentos cuando la diferencia supere ese tope. Indica que, en tal caso, el porcentaje se aplicará respecto de la base de cálculo sobre la que se liquida el haber, a la que se arriba incorporando los sucesivos aumentos generales otorgados al personal activo.

Asimismo, arguye que no resulta aceptable la postura del accionante en el sentido de pretender que dicho porcentaje (82%) sea un piso, sino que establece un porcentual final uniforme con incidencia en la base de cálculo sobre la que se liquida el haber al que se arriba a través de los sucesivos aumentos generales que se otorguen al personal en actividad. Entiende que cualquier otra interpretación resultará antojadiza y que no es razonable la pretensión de los actores de percibir el 100% de los haberes que percibe el agente en actividad, dado que ello contrariaría elementales principios del derecho previsional, particularmente el de proporcionalidad.

Concluye que los haberes iniciales de los coactores, conforme los años de servicio que cada uno prestó, están correctamente establecidos y que sobre ellos corresponde aplicar el porcentaje de movilidad del 82%, por lo que la sentencia en crisis, al confirmar la decisión de grado, se apartó de la solución legal prevista en la normativa federal.

–III–

Por su parte, los coactores sostienen que existe cuestión federal que debe ser tratada por la Corte Suprema, pues la sentencia apelada habría realizado una interpretación errada de la ley 13.018 y del decreto-ley 23.896/56 que vulnera sus derechos de defensa, propiedad y no regresividad en materia de derechos sociales.

Señalan que la ley 13.018, en su artículo 10, determina el porcentaje sobre los haberes de actividad con el que se retiran los agentes del servicio penitenciario y que el decreto-ley 23.896/56 no deroga ni modifica esa norma, sino que la complementa. En esa línea, consideran que la escala de proporcionalidad a partir de la cual se fija el haber inicial es también una pauta de movilidad, y que el decreto-ley solo resulta operativo cuando se otorgan aumentos específicos que benefician sólo a algunos agentes en actividad y no se trasladan a los retirados del mismo grado (porque, por ejemplo, tienen carácter no remunerativo y, en consecuencia, no están sujetos a aportes y contribuciones). Arguyen que, en esos casos, el decreto-ley asegura que la diferencia salarial entre el personal en actividad y los retirados no sea mayor al 18 %, y por ello autoriza a liquidar a este último una suma equivalente al 82% del monto que en más perciba aquel. Explican que esa cláusula de garantía se aplica solamente en relación con los conceptos remunerativos del salario de actividad y que, en tanto un alto porcentaje del salario de las fuerzas federales de seguridad no está sujeto a aportes y contribuciones, no puede confundirse con la movilidad jubilatoria.

Argumentan que el decreto-ley no puede interpretarse de forma tal que provoque una disminución en el haber jubilatorio, pues constituye una garantía en favor de los retirados. Sobre esa base, sostienen que el Servicio Penitenciario Federal, en su función de entidad liquidadora, redujo los haberes de los actores en un 18 % con fundamento en la misma interpretación normativa sobre la que se apoyó, a su criterio, en forma errada, la cámara. Ello implicaría, a su juicio, la derogación de la ley 13.018 y la anulación de la resolución ministerial que fijó el haber jubilatorio en el 100% del salario de actividad, sin que se hubiere seguido el procedimiento que a tales fines prevén las leyes.

Por último, indican que ese razonamiento convalida una situación de hecho discriminatoria, en la que, a dos agentes en la misma situación legal, se les aplica regímenes distintos. En ese sentido, afirman que existen agentes retirados que perciben el 100 % de sus haberes según la escala establecida en el artículo 10 de la ley 13.018, mientras que otros perciben el 82% de lo que les hubiera correspondido de conformidad con ella.

–IV–

A mi modo de ver, mas allá de los errores que se observan en los puntos resolutivos de la sentencia de grado y la de alzada, la cámara ha ratificado en definitiva la sentencia de grado en el sentido de rechazar el planteo de la parte actora (dictamen de la Procuración General al que remitió la Corte en el caso D. 413. XLVII, "Deutsch Gustavo Andrés s/recurso extraordinario" sentencia del 17 de septiembre de 2013).

En este contexto, en mi entender, la naturaleza alimentaria de los derechos debatidos y el tiempo que ha insumido el litigio -más de trece años de la interposición de la demanda en junio de 2008- obligan tratar el punto federal en disputa, pues razones de economía y celeridad procesal y criterios de eficiencia y eficacia deben guiar una correcta administración de justicia (Fallos: 335:2294, "Gómez"; 339:189; "Guzmán"; 344:692, "Carrio").

En ese marco, estimo que los recursos fueron bien concedidos toda vez que ponen en tela de juicio la interpretación de normas de índole federal, en particular de la ley 13.018 y el decreto-ley 23.896/56, y la decisión impugnada es contraria al derecho que los apelantes fundaron en ellas (art. 14, inc. 3°, ley 48; Fallos: 338:1017, "Lohle"; 339:61, "Deprati"; 341:1924, "Blanco", entre otros).

–V–

En el presente caso no se encuentra controvertido que el actor Rodolfo Mario Engel se retiró del servicio penitenciario con un haber, liquidado conforme el artículo 10 de la ley 13.018, equivalente al 91% de su último salario. Por su parte, las coactoras Liliana Noemí Lucioni y Carola Norma Lucioni son pensionistas en virtud del fallecimiento de su padre, quien se había retirado con el 100% de su última remuneración, por lo que perciben el 75% de ese haber. A su vez, la demandada liquida mensualmente el 82% de esos porcentajes con fundamento en lo dispuesto por el artículo 1 del decreto-ley 23.896/56.

La cuestión federal en autos consiste en dilucidar si los porcentajes establecidos en la ley 13.018 tienen por objeto determinar el haber inicial de retiro sobre la base de la última remuneración previa al cese o si, además, fijan una pauta de nivelación entre el haber de retiro y el del personal que se encuentre en actividad ejerciendo el mismo cargo.

Puntualmente, el artículo 9 de esa norma sancionada en 1947 establece que, "cualquiera sea la situación de revista que tuviere el personal en el momento de su paso a retiro, se computará a los efectos de determinar su haber de retiro, el importe del último sueldo", y que debe entenderse por tal "la asignación mensual fijada por presupuesto, más los suplementos, bonificaciones, etc., de cualquier naturaleza, por las que se le efectúen descuentos jubilatorios". De allí se desprende que el importe del último sueldo será la base del haber de retiro.

A su vez, el artículo 10 señala que "el haber de retiro será proporcional al tiempo de servicios computados y se graduará sobre el monto

calculado según el artículo 9" y, a continuación, fija la escala que determina el porcentaje remuneratorio según la antigüedad del agente al momento del cese en la actividad.

En suma, la normativa reseñada instaura el método de cálculo del haber de retiro, al aplicar sobre la última remuneración del agente penitenciario el porcentaje que surge de la escala que ella fija y que está directamente relacionada con la antigüedad en la prestación de servicios: en el caso, el actor Engel contaba con 27 años de trabajo en el servicio penitenciario federal (91%) y el padre de las coactoras Liliana y Carola Lucioni ya había superado los 30 (100%). La norma es clara en este punto y no existe elemento alguno que permita interpretar esa disposición como una pauta de movilidad jubilatoria hacia el futuro, ni tampoco como una regla de nivelación entre la jubilación y el haber del personal en actividad.

Al respecto, la Corte Suprema ha sostenido reiteradamente que la primera fuente de interpretación de las leyes es su letra y que, cuando ésta no exige un esfuerzo para determinar su sentido, debe ser aplicada directamente, con prescindencia de consideraciones que excedan las circunstancias del caso contempladas por la regla (Fallos: 320:61, "Piñeiro"; 323:1625, "Arcuri"; 341:1443, "Martínez"; dictamen de la Procuración General al que remitió la Corte en Fallos: 344:1695, "Corvalán"; entre muchos otros).

Sentado ello, corresponde analizar lo dispuesto en el decreto-ley 23.896/56 de Mejoras a Retirados y Pensionistas de la Prefectura Marítima e Institutos Penales y su aplicación al *sub lite*.

En primer término, considero relevante resaltar las razones que justificaron su emisión, por remisión a las explicitadas en el decreto-ley 19.696/56 que había sido formulado, con idéntico fin, en beneficio de los retirados y jubilados de la Policía Federal. Allí se sostuvo "que un gran sector de los retirados, jubilados y pensionistas aludidos precedentemente se [habían] acogi[do] al citado

régimen en épocas en que el poder adquisitivo de la moneda se encontraba estabilizado y, por lo tanto, existía una relación adecuada entre el costo de la vida y los haberes de pasividad correspondientes; que la depreciación operada en nuestro signo monetario ha[bía] incidido directamente sobre la economía familiar de los referidos beneficiarios, trayendo aparejado el desmejoramiento del nivel de vida de sus hogares y personas a su cargo; que se ha[bía] llegado a esa situación por un olvido gubernamental acerca de las necesidades mínimas de ese grupo de la familia argentina, sujeto a las obligaciones que le impone el Estatuto de la Policía Federal y disposiciones reglamentarias; y que muchas de estas situaciones ha[bía]n sido creadas como consecuencia del alejamiento silencioso de la función activa por parte de aquellos que discrepaban con la tónica que el régimen depuesto pretendió imponer a la función policial".

Es decir, que el decreto-ley bajo estudio, al igual que el de los retirados de la Policía Federal, se sancionó a fin de resguardar el valor real de los haberes de retiro y las jubilaciones ante los efectos de la inflación y la depreciación monetaria.

Por su parte, el artículo 1 de esa norma prevé que "a partir del 1º de julio de 1956 los haberes de los beneficiarios de retiros acordados en virtud de las Leyes números 12.992 y 13.018 de la Prefectura Nacional Marítima y Dirección Nacional de Institutos Penales respectivamente, no podrán ser inferiores al ochenta y dos por ciento (82%) de las remuneraciones asignadas por presupuesto para el grado respectivo al personal de cada jurisdicción en actividad, que se encuentren afectadas por descuentos jubilatorios, no debiéndose tomar en consideración a tales efectos, el sueldo anual complementario". Y agrega que, "en los casos en que las prestaciones se acuerden en relación a porcientos fijados en función de tiempo de servicio o incapacidad, éstos se aplicarán sobre el haber que resulte en virtud de lo establecido en el párrafo anterior y el cómputo respectivo se hará de acuerdo con las disposiciones vigentes en el momento de acordarse el

beneficio pertinente". Asimismo, el artículo 2 establece que "las pensiones respectivas serán reajustadas tomándose en cuenta a tales efectos el haber que le hubiere correspondido al causante con arreglo a lo determinado en el artículo 1 del presente decreto-ley".

Por un lado, estimo que del texto legal y sus considerandos surge palmaria la intención de establecer un piso mínimo y móvil equivalente al 82% del haber de actividad para los retirados, en lo que aquí interesa, del régimen de la ley 13.018. A su vez, se infiere que previo a su dictado no existía un mecanismo de movilidad, ni un piso mínimo relacionado con el haber de actividad que protegiera los haberes de retiro de transformaciones macroeconómicas como la inflación y la depreciación monetaria. Por el contrario, si la ley 13.018 estableciera una pauta de nivelación con el haber de actividad en los porcentajes fijados por el artículo 10 de la norma, como argumenta la actora, carecería de sentido que el posterior decreto-ley fije ese piso de garantía.

En ese sentido, cabe resaltar la doctrina de la Corte Suprema que afirma que la inconsecuencia o la falta de previsión no se suponen en el legislador y por esto se reconoce como principio que las leyes deben interpretarse siempre evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras, y adoptando como verdadero el que las concilie y deje a todas con valor y efecto (Fallos: 310:195, "Rieffolo Basilotta"; 313:132, "Olivera"; 318:1386, "Silva"; 324:2780, "Banco de Mendoza"; 334:1162, "Chevron"; entre muchos otros).

Por otro lado, la norma precisa que, para los haberes de retiro calculados según porcentajes fijados en función del tiempo de servicio, como es el caso de los aquí actores, la pauta mínima se aplica sobre los porcentajes utilizados para establecer el haber de retiro. En consecuencia, el piso que el marco normativo le garantiza al señor Engel es equivalente al 91% inicial de ese 82% del haber de actividad, es decir que se le garantiza el 74,62% de ese haber, tal como lo liquida

la demandada. Por su parte, el fallecido señor Lucioni tenía derecho a la totalidad (100%) del 82% del haber de actividad, y las coactoras al 75% de ese porcentaje como pensionadas.

En este punto, considero pertinente señalar que esa relación proporcional es una garantía básica en favor de los jubilados y pensionados que no constituye un tope máximo, ya que la norma no impide que perciban, por diferentes fórmulas de ajuste, aumentos por encima de esa pauta. En efecto, si se les otorgara a los haberes de retiro un incremento superior a la proporción que establece el decreto-ley con los haberes de actividad, estos serían válidos y no deberían ser reducidos. Por el contrario, si el resultado del aumento de haberes los colocara por debajo de la relación pautada, la administración debería compensar esa diferencia.

En conclusión, la ley 13.018 establece sólo un procedimiento de cálculo del haber inicial y el decreto-ley 23.896/56 fija un piso mínimo de garantía para su movilidad a partir de una determinada relación con el haber del personal en actividad.

–VI–

Por lo expuesto, opino que corresponde confirmar la sentencia apelada con el alcance indicado.

Buenos Aires, 20 de diciembre de 2021.

ABRAMOVICH COSARIN Victor Ernesto

Firmado digitalmente por ABRAMOVICH COSARIN Victor Ernesto
Nombre de reconocimiento (DN): serialNumber=CUIL 20165543387, c=AR, cn=ABRAMOVICH COSARIN Victor Ernesto
Fecha: 2021.12.20 09:47:10 -03'00'