



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL 7

SENTENCIA DEFINITIVA

Buenos Aires,

VISTOS:

Estos autos caratulados "LEIVA JUANA ISABEL c/ ANSES s/REAJUSTES VARIOS", EXPTE. N.º 29936/2024, venidos a despacho para dictar sentencia; y,

RESULTANDO:

La parte actora promueve demanda contra la ANSeS, solicitando que se redetermine su haber inicial, así como el pago del retroactivo correspondiente a su beneficio previsional, el cual habría obtenido bajo el amparo de la ley 24.241. **Manifiesta que no se calculó correctamente su haber inicial ni se le otorgó la movilidad correspondiente. Solicita la actualización de la PBU, la declaración de inconstitucionalidad de los topes legales, del art. 2 de la ley 27.426, de la ley 27.541, de los decretos, de la ley 27.609, Dto 274/24, y se incorporen a su haber los bonos otorgados a las jubilaciones mínimas por el PEN.** Expone los fundamentos de su pretensión, cita jurisprudencia, funda su derecho, ofrece prueba, plantea las inconstitucionalidades que menciona en el escrito de inicio y formula la reserva del caso federal.

Prevía notificación fiscal, se corre traslado de la demanda a la accionada, quien responde la misma solicitando su desestimación. Argumenta su improcedencia, opone la excepción de prescripción en los términos del art. 82 de la ley 18.037, ofrece prueba, funda su derecho y plantea la reserva del caso federal.

Declarada la causa concluida para definitiva, pasan los autos a sentencia. Y,

CONSIDERANDO:

I.- Cabe advertir que toda vez que las partes han consentido el llamamiento de autos, han quedado también consentidas las eventuales nulidades procesales que hubieren podido alegarse en la etapa procesal oportuna.

Es menester expresar que de las constancias de autos surge que la actora obtuvo su beneficio jubilatorio de conformidad con las disposiciones de la ley 24241 y art. 6 de la ley 25994 (Res. Gral AFIP 1823/05), que se remite a la ley 25865, con fecha de adquisición del derecho 17/7/2015, computando al efecto servicios mixtos **con remuneraciones anteriores al 2009**. En esas condiciones, debe determinarse si procede el reajuste peticionado en el de la ley mencionada, toda vez que es principio general que en materia previsional el derecho a las prestaciones se rige en lo sustancial, salvo disposición en contrario, por la ley vigente al momento de producirse el hecho generador del beneficio, esto es la ley vigente al momento del cese, del cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley mencionada o del fallecimiento del afiliado.

Cabe aclarar que en materia previsional, el derecho al beneficio es imprescriptible. La demora en iniciar las tramitaciones previsionales no puede producir otras consecuencias que aquellas previstas en la ley para la liquidación de los haberes retroactivos (CSJN. R.460.XXXVIII.R.O.Ruidiaz, José Luis c/ ANSeS s/impugnación fecha inicial de pago, del 07/12/10).



Por otra parte, el reclamo administrativo de reajuste de haberes respecto la cuestión debatida que dio lugar a la resolución que se impugna en autos fue efectuado el 29/8/2024.

II.-En cuanto a la actualización del componente PBU, sin perjuicio de dejar a salvo el criterio que venía sosteniendo en cuanto a que el índice a aplicar para la actualización de dicho componente era el del salario básico de la industria de la construcción (ISBIC), toda vez que las tres Salas de la Alzada se han expedido en forma unánime, por razones de economía procesal deberá actualizarse el valor del AMPO/MOPRE según el índice del precedente de la CSJN “Badaro”. Se determinará su aplicación por el período del 1/1/2002 al 31/12/2006, luego las movilidades dispuestas por la ley 26.198 y los decretos 1346/07 y 279/08; se deberán observar luego, los aumentos previstos para la PBU en la ley 26.417 y posteriores ajustes efectuados en la misma, dejándose establecido que el haber mensual de dicha prestación que en definitiva resulte deberá absorber los mencionados incrementos (conf. Sala 1 CFSS exp. N° 116.476/10 “Colao, Humberto Santiago c/ANSeS s/reajustes varios”, sent. Interlocutoria de 12/8/22, Sala 2 exp. N° 3208/17 “Santiago, Fermín Antonio c/ANSeS s/reajustes varios”, sent. Interlocutoria del 22/2/23 y Sala 3 exp. N° 38794/10 “Sadofski, Carlos Alberto c/ANSeS s/reajustes varios”, sent. Interlocutoria del 21/10/21).

Ahora bien, si bien me he expedido respecto al método para verificar si es o no confiscatoria la actualización de la PBU en los autos “Corsico Haydee Elena c/ANSeS s/reajustes varios” (expte. N° 2644/2021), entre muchos otros, un nuevo análisis de la cuestión me lleva a modificar dicho método, diferido para la etapa de ejecución de la sentencia firme. Ello así, para determinar si la ausencia de incrementos en la misma en relación al haber inicial total resulta o no confiscatoria en los términos del precedente de la Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación “Quiroga, Carlos Alberto c/ANSeS s/reajustes varios” sent. del 11/11/14.

Sentado ello, se determinará qué incidencia porcentual tiene la eventual merma de la PBU en el haber inicial total, y para ello: 1) se calculará la diferencia entre PBU ACTUALIZADA y PBU ORIGINARIA; 2) se dividirá ese valor por el HABER INICIAL TOTAL RECALCULADO compuesto por la PC y PAP **RECALCULADOS DE ACUERDO AL MODO EN QUE AQUÍ SE ORDENA** con más la PBU DE CAJA (conf. Sala III de la CFSS, sent. int. de fecha 14/7/22 “MARINATI NILDA ANA c/ANSES s/REAJUSTES VARIOS”); 3) se multiplicará el resultado por 100 a fin de obtener el porcentaje correspondiente. En el supuesto en que dicho porcentaje supere el 15% corresponderá abonar la PBU reajustada, al acreditarse la confiscatoriedad requerida (conf. “Actis Caporale, Loredano Luis Adolfo c/INPS- Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles s/reajustes por movilidad” sent. del 19/8/99), declarándose a esos efectos, la inconstitucionalidad del art. 20 de la ley 24.241, modificado por ley 26.417.

III.- Sentado ello, corresponde analizar la determinación del haber inicial de la prestación, teniendo en cuenta que en el supuesto de autos se han considerado tanto servicios en relación de dependencia como servicios autónomos.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL 7

Al respecto, el artículo 24 inciso c) de la ley 24.241 dispone, en cuanto al cálculo de la prestación compensatoria, que: “Si se computaren sucesiva o simultáneamente servicios en relación de dependencia y autónomos, el haber se establecerá sumando el que resulte para los servicios en relación de dependencia y el correspondiente a los servicios autónomos, en forma proporcional al tiempo computado para cada clase de servicios”, remitiendo en consecuencia a lo establecido en los incisos a y b.

Conforme al inciso b) de esa disposición, cuando los servicios con aportes computados fueren autónomos, el haber será equivalente al 1,5% por cada año de servicios con aportes o fracción mayor de 6 meses, hasta un máximo de 35 años, calculado sobre el promedio mensual de los montos actualizados de las categorías en que revistó el afiliado.

El decreto reglamentario 679/95, por su lado, dispone en su art. 3º, que “...se tendrán en cuenta los montos o rentas de referencia correspondientes a las categorías en que revistó el afiliado, considerando los valores vigentes al momento de la solicitud de la prestación”.

En cuanto a los servicios autónomos corresponde hacer una diferenciación con relación a los efectivamente prestados y aportados en forma tempestiva con los ingresados a través del régimen de plan de facilidades de pago.

Estos últimos, se encuentran sometidos a las disposiciones contenidas en la ley 25.994, que remite a su par 25.865.

Ahora bien, en tanto la parte actora pretende la redeterminación del haber inicial y su respectiva movilidad computando al efecto los servicios autónomos con base en la doctrina sentada en los precedentes Volonté, Makler, entre otros, que se fundan en la capacidad contributiva del trabajador autónomo a la fecha en que se realizaron los correspondientes aportes, considero que, sobre los servicios ingresados a través del plan de facilidades de pago, cuya cotización no ha sido efectuada ni en la oportunidad ni en los valores vigentes a la fecha en que se pretende se reconozcan, el planteo no podrá tener acogida favorable, resultando al efecto inaplicables los precedentes citados, por lo que deberán considerarse en su caso, los valores vigentes de las categorías actualizadas al mes de junio de 1994 de conformidad con la Res Gral AFIP 1624/04, Anexo I.

En igual sentido se expidió la Sala I de la Excma. Cámara Federal de la Seguridad Social al señalar que a los aportes efectuados mediante el sistema Moratoria y/o SICAM, no les cabe actualización alguna pues no fueron ingresados concomitantemente con la realización de las tareas como autónomo, sino al tiempo de incluirse en un plan de regularización. En consecuencia, este aporte fue integrado a valores actualizados al momento de la determinación de la deuda como condición para acceder al beneficio jubilatorio ("PEDROTTI JUAN FRANCO c/ A.N.Se.S. s/ Reajustes varios", sent. del 16/06/17, entre otros).

Distinta es la solución que corresponde adoptar con relación a los servicios autónomos efectivamente aportados en forma concomitante a la prestación de las respectivas tareas.

Respecto a los mismos, cabe aplicar la doctrina sustentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos “Makler, Simón”, sentencia del 20.5.2003, según la cual deben considerarse todos los años y categorías efectivamente aportadas pues de lo contrario de aplicarse un límite al número de años a computar podría no reflejarse adecuadamente el esfuerzo contributivo efectuado (criterio adoptado asimismo



por la C.F.S.S. en casos análogos; Sala I, “Tognon, Sergio José c/A.N.Se.S. s/reajustes varios”, sentencia n° 112.118, del 23.11.2004; Sala II, “Failembogen, Indy c/ A.N.Se.S. s/reajustes varios”, sentencia n° 128.978, del 11.3.2009).

De tal modo, corresponde respetar los lineamientos del Superior impartidos al respecto, para lo cual el organismo deberá indicar: a) en una primera columna la categoría aportada en cada período; b) el monto del haber mínimo correspondiente al período aportado; c) cantidad de haberes mínimos correspondientes a la categoría aportada en cada período histórico; d) la suma de los valores consignados en c). Ese total deberá ser dividido por la cantidad de meses aportados a fin de determinar el haber mínimo promedio efectivamente aportado. Dicho valor será multiplicado por el haber mínimo vigente al tiempo de obtener la prestación (conf. criterio expuesto por la CFSS, Sala II, en autos “Failembogen Indy c/Anses s/reajustes varios”, sent. def. n° 128.978, del 11.3.09), lo que determinará la renta presunta promedio por la que aportó el afiliado, y sobre cuya base se efectuará el cálculo previsto por el art.24 inciso b), de 1 ,5% por cada año de servicios con aportes. Igual promedio se considerará a los fines de establecer el monto de la Prestación Adicional por Permanencia.

**Que respecto a los años de servicios en relación de dependencia,** la Res. ANSeS N° 918/94, dispone en su art. 1° que las remuneraciones a considerar de los afiliados cuyos beneficios se acuerden conforme el libro I de la ley 24.241, modificatorias y complementarias, serán actualizadas según los coeficientes aprobados por las Resoluciones de ANSeS n° 63/94 y 140/95, fijándose a los fines indicados una tabla de coeficientes para la actualización de las remuneraciones de acuerdo al índice del salario básico de convenio de la industria y la construcción (promedio general no calificado).

Ahora bien, las resoluciones mencionadas sólo contemplaron la actualización de las remuneraciones hasta el 1/4/91, verificándose de tal manera un vacío normativo a partir de esa fecha, que repercute desfavorablemente en el cálculo del monto del beneficio y lo coloca en una situación de flagrante desigualdad frente al resto de los beneficiarios, máxime si se tiene en cuenta el criterio sostenido por el alto tribunal en la causa “Sánchez, María del Carmen c/ ANSeS s/ reajustes varios”, sent. del 17/5 y 28/7/05 (S.2758.XXXVIII, R.O.). Por ello, se hace menester establecer el mecanismo por el cual se subsanará la omisión apuntada, a cuyo fin corresponde extender la aplicación del mismo índice previsto en las mencionadas resoluciones n° 918/94, 63/94 y 140/95, pero actualizado a la fecha de cesación de servicios o a la fecha del cumplimiento de los requisitos establecidos de la ley mencionada, toda vez que la resolución 140/95, al acotar las actualizaciones de las remuneraciones, excedió la facultad de reglamentar “...la aplicación del índice salarial a utilizar...” que la ley 24.241 delegó en el organismo (conf. CSJN, “Elliff, Alberto José”, ya citado, sent. del 11/8/09 y Blanco, Lucio Orlando c/Anses s/reajustes varios”, del 18/12/18.).

Respecto de las remuneraciones actualizadas conforme lo dispuesto precedentemente, deviene inaplicable el tope dispuesto por el art. 14 inc. 2 de la Res. S.S.S. 06/2009, por importar un exceso reglamentario contrario al espíritu de la norma, al fijar un límite no previsto en la misma.

El criterio apuntado respecto de la actualización de las remuneraciones, que se considerará también a los fines de establecer el monto de la Prestación Adicional por Permanencia, en caso de corresponder, se extenderá al 28/02/2009 o a la fecha de adquisición del derecho si fuere anterior. A partir del 01/03/2009 se estará a la pauta de actualización prevista por el art. 2° de la ley 26.417, art. 3 de la ley 27.426 y 27.609 y disposiciones reglamentarias dictadas en consecuencia.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL 7

Así recalculado el haber inicial -en ningún caso podrá resultar una suma inferior a la efectivamente percibida, y la mayor de ambas será la base de la movilidad a calcular.

IV.- Con respecto al planteo de inconstitucionalidad de los topes legales de la ley 24.241, corresponde analizar cada uno.

El art. 24 de la ley 24.241 -en su parte pertinente- reza: “El haber mensual de la prestación compensatoria se determinará de acuerdo con las siguientes normas: ... a) Si todos los servicios con aportes computados lo fueren en relación de dependencia, el haber será equivalente al 1,5% por cada año de servicio, con aportes o fracción mayor de 6 meses, hasta un máximo de 35 años, calculado sobre el promedio de las remuneraciones sujetas a aportes y contribuciones actualizadas y percibidas durante el período de 10 años inmediatamente anteriores a la cesación de servicios...”

Es dable destacar que, de la resolución que otorga el beneficio, se desprende que los años de servicios con aportes computados no exceden el tope previsto por dicho artículo, por ello, deviene abstracto expedirme al respecto.

Con relación al planteo de inconstitucionalidad del art. 25 de la ley 24.241, dicha norma dispone, respecto del cálculo de la prestación compensatoria, que: “Para establecer el promedio de las remuneraciones no se considerará el sueldo anual complementario ni los importes que en virtud de lo establecido en el segundo párrafo del art. 9º excedan el máximo fijado en el primer párrafo del mismo artículo”.

Por su lado, el decreto reglamentario 679/95 (art. 3º, apartados 3 y 5) señala que el tope máximo fijado en el art. 9º no se aplica cuando se trata de remuneraciones devengadas antes del 1º de febrero de 1994.

Sentado ello y toda vez que no fuera acreditado que las remuneraciones sujetas a aporte para el cálculo de la PC, superen el tope legal vigente dispuesto por la norma atacada, deviene abstracto expedirme sobre su constitucionalidad (conf. “Dieguez, Olga c/ Anses s/ Reajustes Varios” sent. CSJN del 15/10/2015).

Toda vez que se advierte que en la liquidación practicada, el haber de la prestación compensatoria (PC) no supera el tope legal del art. 26 de la ley 24.241, corresponde desestimar dicho planteo formulado por la actora respecto de su constitucionalidad.

Con respecto al pedido de que establezca un porcentaje de sustitución del haber, recientemente se ha pronunciado el más Alto Tribunal en la causa “Benoist, Gilberto c/ ANSeS s/ previsional ley 24463”, sentencia del 12/6/18. Allí se ha dejado en claro que la ley 24.241, el régimen vigente, no se basa en una tasa de sustitución expresa y aplicable a todos los beneficiarios, sino que esa relación entre ingresos y prestaciones surge implícita de los cálculos que realicen y varía según la cantidad de servicios con aportes que hubiere acreditado cada peticionario y del nivel de las remuneraciones percibidas. Por ello, la solicitud de que se establezca un porcentaje de sustitución no podrá prosperar.

V.- Las diferencias generadas deberán abonársele al actor sin merma alguna. Esto así, de acuerdo a lo resuelto por la Excma. Corte Suprema de Justicia de la



Nación en autos “Pellegrini, Américo” sentencia del 28/11/06, toda vez que si bien dicho fallo refiere al período que culmina el 30/3/95, los fundamentos del mismo lo trascienden y devienen perfectamente aplicables a aquél que se inicia a partir de dicha fecha. Ello así, en el entendimiento que ni en la ley 24.241 ni en su modificatoria la ley 24.463, en lo que aquí interesa, se advierte norma alguna que autorice dichas mermas, que únicamente conducirían a la desnaturalización de los principios constitucionales de solidaridad, movilidad, sustitutividad y proporcionalidad, entre otros, que informan al Derecho de la Seguridad Social. Por otra parte, autorizar una quita en la movilidad que se reconoce resultaría contradictoria, admitiendo un reajuste por un lado y deduciendo sumas por el otro, reduciendo indebidamente la prestación. En definitiva, a mi juicio toda quita traería como consecuencia que el actor quedará privado de una porción de sus haberes sin causa legal, configurándose una nueva confiscación.

De lo expresado, también se desprende que el monto del reajuste no puede ser condicionado mediante una inadecuada extensión de la jurisprudencia que sólo ha admitido la fijación de determinados porcentajes de reducciones de haberes como límites indicativos de su deterioro patrimonial. Dicha doctrina encontró claro sustento en el deber jurisdiccional de controlar la validez de las normas reglamentarias de la movilidad, aplicadas en los casos concretos, y en la necesidad de impedir que por medio de ellas se frustraran las garantías consagradas en los arts. 14 bis y 17 de la Constitución Nacional (Fallos: 308:1848; 310:2212, entre otros); ello me lleva a destacar que no se deben confundir los parámetros a tener en cuenta para evaluar la probable configuración de confiscatoriedad con la utilización de esos parámetros como concretas deducciones del haber.

En consecuencia, corresponde ordenar que las diferencias a favor del actor que arroje la movilidad en este período, le sean abonadas sin quita alguna.

VI.- En cuanto a la movilidad, corresponde analizar los planteos formulados en autos para abordar integralmente su tratamiento.

**a)** En relación con el planteo de inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley 27.426 efectuado por la parte actora, y sin perjuicio del criterio que venía sosteniendo al respecto, corresponde estarse a lo resuelto por el Alto Tribunal en la causa “Fernández Pastor, Miguel Ángel c/ ANSeS s/ amparos y sumarísimos”, Exp. 138932/2017, sent. del 4 de diciembre de 2025, en la cual se declaró la constitucionalidad de la norma cuestionada. En consecuencia, cabe rechazar el planteo formulado.

**b)** En cuanto al planteo de inconstitucionalidad de la ley 27.541, corresponde efectuar un nuevo análisis de la cuestión; y adelanto que no ha de prosperar.

La ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el marco de la Emergencia Pública, cuya entrada en vigor data del 23/12/2019, declaró la emergencia pública en materia previsional entre otras emergencias, y delegó en el Poder Ejecutivo Nacional las facultades comprendidas en dicha ley, en los términos del art. 76 de la Constitución Nacional, con arreglo a las bases de delegación establecidas en el artículo 2. El artículo 55 de la citada ley suspendió “por el plazo de ciento ochenta (180)





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL 7

días, la aplicación del artículo 32 de la ley 24.241, sus complementarias y modificatorias”, disponiendo que durante ese plazo “el Poder Ejecutivo Nacional deberá fijar trimestralmente el incremento de los haberes previsionales correspondientes al régimen general de la ley 24.241, atendiendo prioritariamente a los beneficiarios de más bajos ingresos”, hasta tanto una comisión creada a tal efecto proponga un proyecto de ley de movilidad de los haberes previsionales. Por decreto 542/2020 debido a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID19, se prorrogó, hasta el 31 de diciembre de 2020, la suspensión legalmente dispuesta. Posteriormente, el 4 de enero del 2021 la ley 27.609 modificó el art. 32 de la ley 24.241, finalizando así el período de suspensión dispuesto por la ley 27.541, norma aquélla en la cual se establece una nueva fórmula para calcular la movilidad a partir del mes de marzo de 2021. Cabe analizar entonces, si la ley 27541 cumple o no con los requisitos para la validez de una ley de emergencia, sancionada por el Congreso Nacional. Para ello verificaremos si reúne los requisitos a cumplir por una norma de tal característica: a) situación de emergencia definida por el Congreso de la Nación; b) persecución de un fin público que “consulte los superiores y generales intereses del país”; c) transitoriedad de la regulación excepcional y d) razonabilidad del medio elegido y respeto del límite infranqueable fijado por el art. 28 de la Constitución Nacional. (conf. Sala I en la causa “Barros, Mario Rafael c/ ANSeS s/ reajustes varios”, sent. Del 3/5/21). Señalo que en ese marco el Poder Legislativo resolvió suspender la aplicación de la movilidad legal, delegando en el Poder Ejecutivo por un tiempo determinado la facultad para fijar trimestralmente el incremento de los haberes previsionales. Con el otorgamiento de dichos incrementos surge con claridad que el mandato expreso del art. 14 bis de la Constitución Nacional, se encuentra cumplido.

Estos dos aspectos referidos, tanto que la ley 27.541 cumple con los requisitos de la emergencia y que a través de los decretos trimestrales se cumple con el mandato constitucional del art. 14 bis, me convencen acerca de que la ley 27541 no resulta cuestionable.

c) Ahora bien, y resuelto que ha sido lo anterior, resta determinar de qué manera esos cuatro decretos que dispusieron la movilidad en el marco de la emergencia impactaron sobre los haberes previsionales. Si tales aumentos generaron perjuicios en contra del sector pasivo, y si se adecuan al mandato del art. 14 bis de la Constitución Nacional.

A modo de introducción diré que los aumentos de las jubilaciones no son una mera gracia discrecional del Estado, sino que constituyen un derecho, que reclama y merece una definición por ley y que debiera encontrar su correlato en una justificación objetiva, lógica y racional, en tanto los haberes previsionales son consecuencia necesaria de un esfuerzo contributivo y solidario de muchos años de trabajo y aportes. En este orden de ideas, cabe recordar que luego de la reforma constitucional del año 1994, los poderes públicos – entre los que se encuentran los órganos jurisdiccionales administrativos – han de extremar los recaudos para dar cumplimiento a los estándares que en materia de derechos humanos se introdujeron, como es el principio pro homine y el in dubio pro justitia socialis, que imponen al operador jurídico desechar aquellas





pautas de interpretación contrarias a los principios mencionados. (Conf. C. F. de Mar del Plata, “Cier, Nilda Pilar c/ ANSeS s/ Reajuste de haberes”, Expediente N° 9512/2020“, Sentencia el 8/11/2021).

Y en este contexto en que rigió la declaración de emergencia - legítimamente declarada como dijera-, estableciendo límites a muchos derechos ciudadanos, el Poder Judicial debe encontrarse particularmente presente para evitar todo modo de exceso, precisamente en este delicado marco de excepción, del que no puede derivarse en modo alguno la ausencia de los controles constitucionales que el mismo sistema prevé en todo tiempo, aún y en particular, cuando la emergencia fuese declarada (CN. Art. 75 Inc. 22, y Art. 27 de la CADH). (ídem fallo anterior).

El Poder Ejecutivo, en cumplimiento de las facultades delegadas, mediante el decreto 163/20 determinó para todas las prestaciones previsionales a cargo de ANSeS, regidas por la movilidad prevista en el art. 32 de la ley 24.241, un incremento porcentual del 2,3% sobre el haber devengado correspondiente al mensual febrero de 2020, más un importe fijo de mil quinientos pesos (\$1.500). Luego, mediante decreto 495/20, fijó un incremento del 6,12% sobre el haber devengado correspondiente al mensual mayo de 2020; mientras que por decreto 692/20, se otorgó un aumento del 7,50% sobre el haber devengado correspondiente al mensual agosto del corriente año, finalmente el decreto 899/20 otorgó un aumento del 5% sobre el haber devengado correspondiente al mensual noviembre de 2020.

De ello resulta que la suspensión fue del índice vigente a diciembre de 2019 en virtud de lo normado por la ley 27.426. Y sin perjuicio de recordar que es jurisprudencia pacífica del Alto Tribunal que no existe un derecho al mantenimiento de una fórmula de movilidad (v. CSJN, “Casella, Carolina c /ANSeS s/ reajustes por movilidad”, sent. Del 24-4-03, “Brochetta, Rafael Anselmo c/ ANSeS s/ reajustes por movilidad”, sent. Del 8-11-05, “Arrúes, Abraham David c/ ANSeS s/ acción declarativa”, sent. Del 30-5-06, entre otros), entiendo que corresponde evaluar cómo impactaron estos aumentos para la totalidad del universo de pasivos, y si con los mismos se respetó lo dispuesto por el art. 14 bis de la Constitución Nacional. Vencido el plazo de la declaración de emergencia y con ello la suspensión del art. 32 de la ley 24.241, sus complementarias y modificatorias, corresponde evaluar entonces si los decretos dictados por el Poder Ejecutivo Nacional referidos han sido consecuentes con los principios esenciales que rigen en materia previsional, como lo son el principio de progresividad y de no regresión, que acompañan o resultan el marco de la garantía constitucional que se desprende del art. 14 bis de la Ley fundamental.

Al analizar el contexto en que fueron dictados los decretos durante el año 2020, producto del mandato que para el Poder Ejecutivo surgía de lo dispuesto en el art. 55 de la ley 27.541, deben considerarse ajustados a derecho, siguiendo la misma suerte que el criterio sentado respecto de la ley 27.541. Ello así, por cuanto la suspensión no fue de la movilidad sino del índice a aplicar para cumplir con dicha movilidad. Por ello, los Decretos 163, 495, 692 y 899, todos del 2020, que previeron aumentos trimestrales pero sin la aplicación de los índices de la ley 27.426, devienen constitucionales.







Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL 7

d) Así las cosas, convalidada que resultara a mi criterio la emergencia que declarara la ley 27.541 y la constitucionalidad de los decretos dictados en su consecuencia durante el 2020, no puedo soslayar que mediante el decreto 542/2020 se prorrogó la emergencia hasta el 31/12/20, por lo que cabe analizar qué sucedía a partir del 1-1-21. Ello, por cuanto dadas las características de excepción que una norma como la 27541 previó, contrario sensu no se previó qué sucedería a partir del 1.1.21. Y toda vez que la emergencia ya había cesado el 31-12-20, al 1-1-21 recobraba vigencia la ley 27.426. De ello resulta por lo tanto que el aumento otorgado por el decreto 899/20 a mi criterio funcionó para ese mes de diciembre de 2020, y al reflotar su vigencia el 1.1.21 la ley 27.426, durante los meses de enero y febrero de 2021 los haberes debieron ser calculados conforme dicha normativa. No empecé a tal conclusión la posterior sanción de la ley 27609 que implica la aplicación de un nuevo índice de movilidad, pero a partir de marzo, sin posibilidad de aplicación retroactiva al 1-1-21.

Comprendo que en el contexto en que rigió la declaración de emergencia, legítimamente declarada, lo que involucró el legal – aunque en ciertos casos irrazonable- ejercicio del poder de policía de emergencia, limitando muchos derechos ciudadanos, es allí donde el Poder Judicial debe encontrarse particularmente presente, como lo dijera más arriba. Cabe recordar que distintos tribunales ya se han expedido al respecto. La Cámara Federal de Bahía Blanca, en el precedente “Martínez, Eduardo Rubén c/ ANSeS s/ Reajustes varios”, Expte. nro. FBB 12922/2016/CA1 – Sala II – Sentencia definitiva del 8 de junio de 2021, ha enunciado que, de haberse aplicado el suspendido art. 32 de la ley 24.241, la movilidad hubiese arrojado un incremento equivalente a un 42,13%, cuando con la aplicación de los decretos en cuestión los aumentos variaron entre un 24,28 y un 35,31%, según el monto del haber”, criterio que comparto.

Es a la luz de los datos recabados que considero que los aumentos otorgados por Decreto no han dado cabal cumplimiento a la garantía constitucional que enuncia el art. 14 bis de la ley fundamental, en tanto según lo interpreto, no respetan el principio de progresividad que nutre de virtualidad al derecho de la Seguridad Social. Constitucionales sí, pero con aumentos inferiores a los que les hubiera correspondido percibir.

Y comparto también en su totalidad los argumentos vertidos por la Sala B de la Cámara Federal de Mendoza, donde se ha sostenido que el esfuerzo económico que se requirió a la población a través de la emergencia y los decretos dictados en su consecuencia, no puede ser jamás de por vida sino una situación temporal y que posteriormente debe ajustarse y corregirse esa desviación (FMZ 51758/2019/CA 1, “Gómez, Olga Emilia c/ ANSeS s/ reajustes varios”, sentencia del 13/4/22), lo cual me lleva a sostener que cesada la emergencia, la ley 27426 es la que rige hasta marzo de 2021, fecha a partir de la cual la ley 27609 establece la vigencia de un nuevo índice trimestral de movilidad. De ello se deriva que para aplicar el primer aumento que otorgara la referida ley 27609 el haber sobre el cual debió incidir ese aumento sería aquél de diciembre de 2020 con más la diferencia que le hubiera correspondido de no haber estado suspendida la ley 27426. La misma Sala de Mendoza en la sentencia mencionada



– citando el referido fallo “Martínez” de Bahía Blanca- pone de resalto que “...encontrándose declarada la Emergencia Previsional, la movilidad de los haberes de jubilados y pensionados de la ley 24241 fue inferior a la que le hubiera correspondido, en razón de la suspensión de la aplicación de su art. 32. Pero, en tanto dicha diferencia sólo se suspendió mientras rija la emergencia, concluida ésta el haber debió readecuarse, incrementándolo con la diferencia entre la movilidad otorgada y la suspendida”. Agrega, por lo tanto, que la administración debe abonar a la actora la diferencia entre lo percibido por los decretos 163/2020, 495/2020, 692/2020 y 899/2020, y lo que le hubiere correspondido de no haberse suspendido la ley 27426, criterio que también comparto plenamente.

Aquí existen lisa y llanamente diferencias entre lo que se decretó y lo que se debió haber percibido en virtud de lo dispuesto por la ley 27.426. Y ello es tan así, que proceder de otra manera llevaría al absurdo de establecer que por tratarse de diferencias inferiores al 15%, se pudiera entender que dichos decretos respetaron el art. 14 bis referido.

En atención a los argumentos precedentes, corresponde establecer la constitucionalidad tanto de la ley 27541 cuanto de los decretos 163, 495, 692 y 899, todos del 2020. Asimismo, que al 1.1.21 se restableció la vigencia de la 27426 y que por tal motivo corresponde abonar a la parte actora la diferencia entre la movilidad suspendida y la otorgada por los decretos referidos, por resultar inferior económicamente al incremento que le hubiere correspondido percibir de no haber existido la suspensión legal. Reconocidas las diferencias por los meses de enero y febrero del 2021 y redeterminado así el haber a marzo de 2021, el mismo será la base sobre la cual se aplicará lo dispuesto por la ley 27609 a partir de su vigencia.

A modo de resumen, se hace lugar a la movilidad solicitada, que deberá determinarse de la siguiente manera y teniendo en cuenta la fecha de adquisición del derecho: I) a partir de marzo de 2009 y hasta el mensual marzo 2018 inclusive, se aplicará el índice previsto por la ley 26417; II) a partir del mensual junio de 2018 y hasta marzo de 2020 inclusive, será de aplicación el índice previsto por la ley 27426; III) durante el 2020 se aplicarán los aumentos otorgados por los diversos decretos reglamentarios de la ley 27541; IV) Restablecida la vigencia de la ley 27426 a partir del 1-1-21, corresponde a partir de dicha fecha recomponer el haber del titular abonando la diferencia generada entre lo percibido y el haber que le hubiere correspondido de haberse aplicado la movilidad suspendida, únicamente por los meses de enero y febrero 2021, y V) ese haber será la base sobre la cual deberá aplicarse el índice previsto a partir de allí por la ley 27609.

VII.- Respecto del planteo de inconstitucionalidad del art. 9 de la ley 24.463, reiteradamente se ha convalidado la razonabilidad del sistema de topes máximos, pero sólo en la medida en que su aplicación no implique una merma en el haber previsional, entendiendo que han quedado a resguardo los derechos del jubilado en caso de comprobarse la existencia de aquella circunstancia fáctica al tiempo de ser practicada la liquidación de la sentencia (Fallos: 292:312;307:1985; 312:194, entre muchos otros)–





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL 7

(Conf. doctrina de Fallos:326:216 en la causa “Panizza, Alfredo c/ Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles s/ Reajustes por Movilidad”, sent. del 7/04/98). Este criterio ha sido reiterado y se dijo que si bien debe reconocerse la legitimidad del sistema de topes máximos, debe declararse su inconstitucionalidad cuando la merma del haber resulta confiscatoria (Conf. CSJN, M. 675. XLI. ROR. “Monzo, Felipe José c/ ANSeS s/ reajustes varios”, sent. del 15/08/06).

Por ello, y por razones de economía procesal, corresponde declarar la inconstitucionalidad del artículo 9 inciso 3° de la ley 24.463 para el supuesto en que en la etapa de liquidación se acredite una disminución en el haber recalculado conforme a las pautas que se ordenan en la presente, que resulte confiscatoria, teniendo para ello en cuenta para ello la pauta de confiscatoriedad contemplada por la CSJN in re “Actis Caporale, Loredano Luis Adolfo C/ INPS- Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles S/ reajustes por movilidad” sent. del 19.AGO.1999 (en similar sentido se ha expedido la Sala II de la Excma. Cámara Federal de la Seguridad Social en los autos “ATIENZA MARTA ARACELI c/ A.N.Se.S. s/ Reajustes varios” 12/10/18).

VIII.- Respecto a la solicitud de inconstitucionalidad de la ley 27.609, cabe tener presente que "...la declaración de inconstitucionalidad de las leyes, o de alguna de sus partes, constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia y configura un acto de suma gravedad institucional que debe ser considerada "ultima ratio" del orden jurídico, ya que las leyes debidamente sancionadas y promulgadas, esto es, dictadas con los mecanismos previstos en la ley fundamental, gozan de una presunción de legitimidad que obliga a ejercer dicha atribución con sobriedad y prudencia, resultando procedente únicamente cuando la repugnancia de la norma con la Constitución sea manifiesta, clara e indudable" (conf. C.S.J.N. "Pupelis, María Cristina y otros", sent. del 4/5/91; idem, "Bruno Hnos. S.C. y otro", sent. del 5/12/92; C.F.S.S., Sala I, "Francalancia, Ernesto c/ ANSeS", sent. int. 45.475 del 29/12/97). Por ello, y toda vez que en este estadio procesal no surgen configurados agravios que justifiquen apartarse de la normativa cuyo desplazamiento se intenta, corresponde diferir el planteo de inconstitucionalidad para la etapa de ejecución de sentencia.

IX.- En cuanto a lo reclamado por la desigualdad producida entre quienes perciben haberes superiores al mínimo y quienes percibieron un refuerzo por cobrar el mínimo haber, cabe tener en cuenta lo resuelto recientemente por la Sala 1 de la Excma. Cámara Federal de la Seguridad Social en la causa “GIUDICE JUANA MARIA c/ ANSES s/REAJUSTES VARIOS”, ExpteN° 11423/2024, Sent. Def. del 28/8/25.

Efectivamente allí, al dar por reproducidos los argumentos vertidos por el Sr. Representante del Ministerio Público, el tribunal sostiene que los refuerzos de ingreso previsional, ayudas económicas previsionales y bonos extraordinarios previsionales otorgados por el Estado tienen como propósito mitigar los efectos adversos ocasionados por la coyuntura económica a los jubilados y/o pensionados de menores ingresos durante el período que abarca desde septiembre de 2022 a la actualidad.



Se sostuvo que los mismos fueron una herramienta puntual para ayudar al sector de menores ingresos ante una situación económica causada, entre otros motivos, por la inflación. Que sin perjuicio de que la cuestión puede ameritar en el futuro un nuevo test de razonabilidad, no se advierte que la medida en las condiciones económicas actuales, sea discriminatoria.

Si tenemos en cuenta lo dispuesto por el art. 75 inc. 22 de la CN y también lo emanado de los Tratados Internacionales incorporados a la misma, donde se receptan los derechos sociales como categoría fundamental de los derechos humanos, se deben garantizar condiciones de vida digna, igualdad material y justicia social. Y el art. 75 inc. 23 de la misma norma impone al Estado la responsabilidad de legislar y promover medidas de seguridad social en favor de los sectores más desprotegidos.

También se sostuvo en dicho precedente que los decretos en cuestión han tenido como objetivo el cumplimiento por parte del Estado Nacional de su obligación de garantizar el ingreso mínimo necesario para que los jubilados de menores recursos cubran sus necesidades básicas, referida en la Carta Magna y los tratados internacionales. Así las cosas, toda vez que el Poder Ejecutivo tuvo en cuenta no sólo un haber, sino la suma de los haberes de todas las prestaciones vigentes de cada titular y otorgó el refuerzo en forma proporcional a las sumas que los beneficiarios perciben a través de sus haberes con el objeto de implementar una equitativa distribución de los recursos de la seguridad social; no se observa arbitrariedad en la medida sino, más bien, que ella guarda proporcionalidad con el propósito el legislador que es el de proteger a los grupos y personas que presentan mayores condiciones de vulnerabilidad.

Finalmente, toda vez que surge que el accionar del Poder Ejecutivo se enmarca en el cumplimiento de todos los principios de protección de los derechos sociales tanto constitucionales cuanto convencionales, esas decisiones de carácter discrecional de dicho Poder devienen ajustadas a derecho, razón por la cual corresponde rechazar el planteo.

X.- Los haberes así reajustados no deberán exceder las limitaciones consignadas en autos C.S. V.30.XXII, "Villanustre, Raúl Félix", sent. del 17/12/91, circunstancia ésta que será a cargo de la ANSeS acreditar. Asimismo, y sin perjuicio de ello, para su aplicación deberá atenderse a la realidad concreta del caso, de acuerdo al criterio sostenido recientemente por el mismo tribunal en la causa "Mantegaza, Angel Alfredo c/ ANSeS s/ ejecución previsional", sentencia del 14/11/06 (publicada en RJyP, Año 17, Mayo/ Junio 2007, n° 98, págs. 216/217), donde se sostuvo la imposibilidad de aplicar en forma mecánica la doctrina del caso Villanustre mencionado.

XI.- En cuanto a los intereses, deberán calcularse desde que cada suma fuere debida y hasta su efectivo pago, conforme la tasa pasiva promedio mensual que publica el Banco Central de la República Argentina (conf. CSJN "Spitale, Josefa Elida" en Fallos 327:3721).

XII.- Respecto de la excepción de prescripción, corresponde su admisión con relación a los créditos originados con anterioridad a los dos años previos a la interposición del reclamo administrativo de reajuste de haberes (conf. art.82 de la ley





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL 7

18.037), salvo que no hubiera transcurrido los dos años de plazo entre la resolución otorgante de la prestación y su primer reclamo de reajuste de haberes de conformidad con lo dispuesto por el Alto Tribunal in re “Alonso, Juan José c/ANSeS s/reajustes varios” (Corte Suprema de Justicia de la Nación, A.2300.XXXVIII, 4/9/07.) donde corresponde su rechazo.

XIII.- Respecto de las costas, cabe tener en cuenta el criterio sentado por la Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos “MORALES, BLANCA AZUCENA c/ANSeS s/ IMPUGNACION DE ACTO ADMINISTRATIVO” exp. FCR 21049166/2011/CS001, sentencia de fecha 22/6/23, en torno a la validez y vigencia del art. 36 de la ley 27.423; y toda vez que supone una derogación tácita de lo dispuesto en el art. 21 de la ley 24.463, corresponde imponer las mismas a la parte demandada.

Por lo expuesto, RESUELVO:

1) Hacer lugar parcialmente a la demanda y ordenar reajustar los haberes de la parte actora en la forma dispuesta en los considerandos precedentes, con más sus actualizaciones y retroactividades.

2) Rechazar el planteo de inconstitucionalidad del art. 2 de la ley 27426, de acuerdo a las consideraciones que anteceden.

3) Desestimar el planteo de inconstitucionalidad de la ley 27541 y de los Decretos 163/2020; 495/2020, 692/2020 y 899/2020.

4) Diferir el tratamiento de la ley 27.609, para la etapa de ejecución de sentencia.

5) Hacer lugar a la excepción de prescripción opuesta por la demandada en los términos del art. 82 de la ley 18.037.

6) Diferir el tratamiento del planteo sobre actualización de la PBU para la etapa de ejecución teniendo en cuenta el índice establecido y la metodología de cálculo dispuesta en el considerando II.

7) Desestimar los planteos referidos a los arts. 9, 24, 25 y 26 de la ley 24.241, con los alcances dispuestos en los considerandos que preceden.

8) Declarar la inaplicabilidad del decreto 807/16, de conformidad con los considerandos que preceden.

9) Declarar la inconstitucionalidad del art. 9 de la ley 24.463, con los alcances dispuestos en la presente.

10) No hacer lugar a los restantes planteos de inconstitucionalidad de las normas que se indican en el escrito de inicio.

11) Ordenar pagar a favor del actor, en el plazo previsto por el art. 22 de la ley 24.463 -modificado por la ley 26.153, desde los dos años previos al reclamo administrativo, es decir, desde el 29/8/2022 las diferencias resultantes de los cálculos ordenados en los considerandos que anteceden, estimadas del modo que se indica para cada período. A la suma resultante deberán adicionarse sus intereses, que se calcularán de acuerdo a lo considerado precedentemente y hasta el momento del efectivo pago.

12) Los haberes así reajustados no deberán exceder las limitaciones consignadas en la causa "Villanustre" citada, circunstancia ésta que será a cargo de



ANSeS acreditar. Asimismo, y sin perjuicio de ello, para su aplicación deberá atenderse a la realidad concreta del caso, de acuerdo al criterio sostenido recientemente por el Alto Tribunal en la causa “Mantegaza, Angel Alfredo c/ ANSeS s/ ejecución previsional”, sentencia del 14/11/06 (publicada en RJyP, Año 17, Mayo/ Junio 2007, n° 98, págs, 216/217), donde se sostuvo la imposibilidad de aplicar en forma mecánica la doctrina del caso Villanustre mencionado.

13) Ordenar que las sumas a favor del actor sean abonadas sin merma alguna, de acuerdo a lo dispuesto en los considerandos que anteceden.

14) Respecto de las costas, cabe tener en cuenta el criterio sentado por la Excm. Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos “MORALES, BLANCA AZUCENA c/ANSeS s/ IMPUGNACION DE ACTO ADMINISTRATIVO” exp. FCR 21049166/2011/CS001, sentencia de fecha 22/6/23, en torno a la validez y vigencia del art. 36 de la ley 27.423; y toda vez que supone una derogación tácita de lo dispuesto en el art. 21 de la ley 24.463, corresponde imponer las mismas a la parte demandada.

15) Diferir la regulación de honorarios para el momento en que se practique liquidación definitiva, ocasión en que se evaluarán las distintas etapas cumplidas (**conf. ley 27.423**).

Regístrese, notifíquese, publíquese y comuníquese a la Dirección Comunicación y Gobierno Abierto de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (conforme Acordada CSJN 10/25 del 29/5/2025).

