



Poder Judicial de la Nación
JUZGADO FEDERAL DE BAHÍA BLANCA 2
Secretaría Previsional

FBB 5568/2025

MUGUETA, ESTEBAN ALFREDO c/ ANSES s/IMPUGNACION de ACTO ADMINISTRATIVO

Bahía Blanca, de abril de 2026

AUTOS Y VISTOS:

Este expediente **FBB 5568/2025**, caratulado: “**MUGUETA, ESTEBAN ALFREDO c/ ANSES s/IMPUGNACION de ACTO ADMINISTRATIVO**”, de trámite ante este Juzgado Federal de Primera Instancia N°2, Secretaría Previsional, de los que;

RESULTA:

1) Que con fecha 03/07/2025 se presenta **Esteban Alfredo MUGUETA**, por derecho propio y con el patrocinio letrado del Dr. Alfredo A. Bernabei, promoviendo demanda contra la Administración Nacional de la Seguridad Social, impugnando la Resolución N° RBO-AK 00359/24, registrada en el Libro de Protocolo de Resoluciones de la UDAI Bahía Blanca II, al Tomo 1 Folio 15, de fecha 27/12/2024.

Solicita que se reconozca el pleno derecho al ajuste por movilidad, y que, como consecuencia, en oportunidad del abono del haber jubilatorio se cancelen las sumas devengadas en concepto de retroactivo por el periodo involucrado hasta la efectiva cancelación.

Finalmente, sostiene que el dictado de sucesivas normas en materia de movilidad jubilatoria previsional, específicamente de la ley 26.417, ley 27.426, ley 27.541, ley 27.609 y Decreto 274/24, ha ocasionado un menoscabo en la evolución de su haber, al no respetarse los principios constitucionales de movilidad, proporcionalidad, sustitutividad, integralidad y no regresividad.

Expone que, en particular, a partir de marzo de 2020 se produjo la ruptura de la proporcionalidad con la incorporación de sumas fijas no universales ni uniformes (bonos o refuerzos), que derivaron en un achatamiento de la escala de haberes y en la pérdida del valor real de las prestaciones. Funda en derecho, ofrece prueba y hace reserva del Caso Federal.

2) Que con fecha 08/07/2025 se declara la competencia de la sede, se ordena el traslado de demanda y se da intervención al Sr. Fiscal Federal.

3) Que con fecha 17/10/2025 contesta demanda la Dra. María Celeste Rodríguez en representación de la ANSeS. Opone excepción de prescripción liberatoria y, a continuación, delimita la litis, manifestando que corresponde analizar únicamente la cuestión de movilidad. Luego realiza la negativa general de los hechos que no sean de expreso reconocimiento.

Manifiesta que el actor transitó proceso de reajuste de haberes “**MUGUETA ESTEBAN ALFREDO C/ ANSES S/ REAJUSTES POR MOVILIDAD**” EXPTE 11999/2014 ante el Juzgado Sec. N°4. y que el nuevo reclamo del accionante ha quedado necesariamente circunscrito a un planteo de “movilidad”; más específicamente, por el periodo comprendido entre el 28/12/2017 (Ley 27.426) al presente.

Propicia la validez constitucional de las normas atacadas, todo de acuerdo a los fundamentos que expone y a los que cabe remitirse. Cita jurisprudencia, solicita costas en el orden causado y hace reserva del caso federal.

4) Que con fecha 31/10/2025 se declara la cuestión de puro derecho quedando los autos en estado de dictar sentencia.

Y CONSIDERANDO:

1ro.) Que, a fin de resolver los planteos efectuados, habré de señalar inicialmente que “*Los jueces no están obligados a seguir y decidir todas las alegaciones de las partes, sino*



sólo a tomar en cuenta lo que estiman pertinente para la correcta solución del litigio” (cf. CSJN, 30/04/74, “*TOLOSA, Juan C. c/Compañía Argentina de Televisión S.A.*”).

2do.) Que, entrando a resolver, corresponde destacar que la presente demanda se circunscribe sólo al reajuste por movilidad y a los pedidos de inconstitucionalidad de las respectivas leyes.

Se verifican en autos aportes realizados por servicios prestados en relación de dependencia como en forma autónoma, y que la fecha de adquisición del beneficio fue **28/04/2014** habiéndose efectuado el reclamo administrativo pertinente con fecha **21/11/2024**, cuya denegatoria dio origen a la presente acción.

3ro.) Que en primer término corresponde pronunciarse sobre la excepción de prescripción liberatoria planteada por la demandada.

De acuerdo con lo establecido en el art. 168 de la ley 24.241 (conf. art. 82 de la ley 18.037), prescribe a los dos años la obligación de pagar los haberes devengados con posterioridad a la solicitud del beneficio.

Asimismo, dicho criterio ha sido sustentado por la jurisprudencia de la CSJN, entre otros, en los casos “*Jaroslavsky, Bernardo*”, y “*Miralles, Enrique*”, precedente este último en el cual se sostuvo la constitucionalidad de los arts. 82 y 83 de la ley 18.037 en cuanto fija términos de prescripción específicos para las deudas de los entes previsionales, y a cuyos fundamentos me remito por razones de brevedad.

Conforme surge de las constancias de autos y del expediente administrativo agregado como prueba, el **21/11/2024** la parte actora efectuó reclamo administrativo ante la ANSeS a fin de que se proceda a reajustar su haber y se liquide retroactivamente lo adeudado en consecuencia, el que fue rechazado por el ente.

Por lo tanto, corresponde hacer lugar a la excepción planteada, la que habrá de operar para el período transcurrido hasta los dos años anteriores tal fecha.

4to.) Reajuste por movilidad: inconstitucionalidades planteadas.

Inicialmente cabe mencionar que en el beneficio de autos resultan aplicables los aumentos dispuestos normativamente.

Por otra parte, es imperioso recordar que, “*la declaración de inconstitucionalidad de un precepto de jerarquía legal constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia y configura un acto de suma gravedad que debe ser considerado como ultima ratio del orden jurídico*” (C.S.J.N., Fallos 315:923).

4.a) Que, en relación al pedido de inconstitucionalidad del art. 2 de la ley 27.426, cabe señalar que “*el art. 14 bis de la Constitución Nacional garantiza la movilidad de las jubilaciones dejando librada a la prudencia legislativa la determinación del método*” (Fallos 329:3089). El análisis del mérito, oportunidad y conveniencia de los medios arbitrados por el Congreso para alcanzar los fines propuestos, son ajenos a la competencia del Poder Judicial, al que sólo incumbe pronunciarse acerca de la razonabilidad o proporcionalidad de los mismos y decidir si es o no admisible la consiguiente restricción de los derechos individuales involucrados. Por ende, si las pautas de movilidad disminuyeran de forma desproporcionada el haber jubilatorio, serían inconstitucionales por vulnerar la garantía de movilidad de las jubilaciones prevista en la norma constitucional. Sin embargo, no incumbe a este Organismo analizar si debe mantenerse el anterior mecanismo de movilidad o elegirse otro procedimiento distinto al escogido por el Congreso, pues ello importaría excederse en sus facultades y atentar contra el principio de división de poderes.

Que, no existe un derecho adquirido al mantenimiento de las leyes o reglamentaciones, y particularmente, no existe un derecho a mantener en el tiempo determinada fórmula de movilidad jubilatoria. Esta puede variar con el cambio de las circunstancias





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO FEDERAL DE BAHÍA BLANCA 2
Secretaría Previsional

económicas y sociales del país, siempre y cuando ese cambio de fórmula no implique confiscatoriedad en los haberes. En este sentido, el Máximo Tribunal en el precedente “Badaro” señaló “que la CSJN ha aceptado la validez constitucional de los cambios de los regímenes de movilidad, esto es, del reemplazo de un método de determinación de incrementos por otro, realizado a fin de lograr una mejor administración o dar mayor previsibilidad financiera al sistema de seguridad social (Fallos: 255:262; 295:694; 308:199; 311:1213; 318:1327); empero, el reconocimiento de esa facultad se encuentra sujeto a una indudable limitación, ya que tales modificaciones no pueden conducir a reducciones confiscatorias en los haberes (Fallos: 158:132; 170:394; 179:394; 234:717; 253:783; 258:14; 300:616; 303:1155)”.

Que tal circunstancia no acaece en el caso de autos, toda vez que la aplicación de la ley 27.426 no ha significado una quita de naturaleza confiscatoria en la evolución del haber del actor. En consecuencia, corresponde rechazar el planteo de inconstitucionalidad de la ley bajo análisis.

4.b) Respecto a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 55 y cctes. de la ley 27.541 y de los decretos dictados en consecuencia que la actora peticona, considero que no resulta cuestionable -en el marco de la emergencia pública declarada- la delegación que efectúa el poder legislativo (en el marco de las facultades que le son propias) al poder ejecutivo de la potestad para fijar trimestralmente el incremento de los haberes previsionales por tiempo determinado, puesto que ello no implica la suspensión de la garantía constitucional de movilidad (art. 14 de la Constitución Nacional) sino que modifica el órgano que debe determinarla por un período de tiempo específico y en función de circunstancias extraordinarias. Además, el 5 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. Por lo que, la inconstitucionalidad peticionada se rechaza.

La jurisprudencia es conteste en punto a que no existe un derecho adquirido al mantenimiento de las leyes o reglamentaciones, y particularmente, no existe un derecho a mantener en el tiempo determinada fórmula de movilidad jubilatoria. Esta puede variar con el cambio de las circunstancias económicas y sociales del país, siempre y cuando ese cambio de fórmula no implique confiscatoriedad en los haberes.

Debe recordarse que “la declaración de inconstitucionalidad de un precepto de jerarquía legal constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia y configura un acto de suma gravedad que debe ser considerado como *última ratio del orden jurídico*” (C.S.J.N., Fallos 315:923).

En consecuencia, con respecto a dicho planteo deberá estarse a lo resuelto por la Cámara Federal de Apelaciones de Bahía Blanca con fecha 8/06/2021 en el precedente “MARTÍNEZ, Eduardo Rubén, c/ Anses, s/ Reajustes varios” Expte. N° 12922/2016, y ordenar a la administración demandada que “integre el haber previsional del mes de diciembre de 2020 con la diferencia habida entre el aumento por movilidad que haya percibido el beneficio y el 42,13% que hubiera correspondido por aplicación de la suspendida ley de movilidad 27.426, modificatoria del art. 32 de la ley 24.241”.

4.c) Que atento lo solicitado por la parte actora, y sin perjuicio de la postura anteriormente adoptada por la suscripta con relación a la inconstitucionalidad de la ley 27.609, modificatoria del artículo 32 de la ley 24.241, entiendo oportuno rever el criterio a seguir en este punto, en función de que la Cámara Federal de Apelaciones de Bahía Blanca, Sala II, en su voto mayoritario, ha resuelto en el precedente “ITALIANO, Antonio, c/ANSES s/ Reajustes varios”, Expte. N° FBB 10390/2023, declarar la inconstitucionalidad de la norma referida, mientras que la Sala I hizo lo propio en autos “MARSILI, Rodolfo Omar c/ANSES S/Reajuste de haberes” Expte. 13583/2022, cada una con sus particularidades.



Con motivo de ello, y por razones de economía procesal y celeridad, y con la finalidad de preservar la eficiencia del sistema al que recurren los justiciables a fin de obtener el reconocimiento de los derechos que entienden conculcados, procederé a efectuar un nuevo análisis de la cuestión.

Adentrándome en el análisis, cabe apuntar que la ley 27.609 estableció un mecanismo de movilidad de ajuste trimestral para las prestaciones previsionales, que consistía en un índice combinado compuesto en un 50% por el aumento trimestral en la recaudación de ANSeS y 50% por la variación salarial, para cuyo porcentaje se consideraba el mayor entre el índice salarial elaborado por INDEC o el índice RIPTE.

En primer término, corresponde señalar que la ley fue sancionada el 29/12/2020 y que adquirió operatividad desde el mes de marzo de 2021 hasta el mes de junio de 2024, en el cual comenzó a regir la actual fórmula establecida por Poder Ejecutivo Nacional en el Decreto de Necesidad y Urgencia 274/2024, derogando la ley aquí analizada y disponiendo un nuevo régimen de movilidad que prevé actualizaciones mensuales conforme a las variaciones del Nivel General del Índice de Precios al Consumidor Nacional, publicado por el INDEC.

La cuestión a rever aquí es entonces, si la fórmula de movilidad dispuesta por la ley 27.609, más allá de su validez desde el punto de vista formal, ha producido o no una afectación tangible sobre los haberes previsionales a lo largo de su vigencia con relación a las variables inflacionarias, así como también si la misma ha respetado los principios de substitutividad, proporcionalidad y progresividad previsional, a la luz de las normas y estándares constitucionales que rigen en la materia, y de acuerdo a las decisiones adoptadas por la Alzada.

En punto a ello, y de acuerdo a lo señalado por la Cámara en el precedente *"ITALIANO"*, si bien durante el primer año de vigencia de la ley 27.609 (año 2021) se observa que los aumentos otorgados a las prestaciones previsionales mediante la fórmula de movilidad mantuvieron, en términos generales, una razonable correspondencia con la evolución de los principales indicadores económicos de referencia (el Índice de Precios al Consumidor -IPC- y el índice de Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables -RIPTE-), sin observarse una afectación significativa en términos reales, a partir del año 2022 y por el período transcurrido hasta el año 2024, los aumentos otorgados en virtud de la ley 27.609 evidencian una insuficiencia progresiva frente al agravamiento del contexto económico y la aceleración del proceso inflacionario.

Es decir, en comparación con los mismos indicadores de referencia, esto es, el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y el índice RIPTE, la fórmula de movilidad previsional dejó de reflejar adecuadamente la evolución del costo de vida y los salarios.

Analizada la cuestión, advierto conveniente adherir al criterio sostenido por Cámara Federal de Apelaciones de Bahía Blanca, por la mayoría de la Sala II, en el precedente *"ITALIANO, Antonio, c/ Anses, s/ Reajustes varios"*, Expte. N° 10390/2023 resuelto con fecha 27/05/2025.

Conforme lo allí señalado, respecto al período mencionado, *"...se generó un apartamiento progresivo entre la movilidad aplicada y los mencionados indicadores, que arroja como resultado una depreciación acumulada para los haberes de pasividad en el período comprendido entre los meses de enero de 2021 a marzo de 2024, del 97,29% en relación al IPC y del 66,18% en comparación al RIPTE, que implican en la práctica una pérdida del poder adquisitivo real de entre el 33,70% (RIPTE) y el 49% (IPC)"*.

En función de lo expuesto, se resuelve **declarar la inconstitucionalidad del art. 1 de la ley 27.609 a partir del año 2022 y ordenar a la administración demandada** a actualizar los haberes previsionales en forma trimestral, a partir del año 2022, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre con la fórmula indicada compuesta en un 50% por las





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO FEDERAL DE BAHÍA BLANCA 2
Secretaría Previsional

variaciones en el IPC (Nivel General) del INDEC y en un 50% por las variaciones en el índice RIPTÉ, ocurridas en el trimestre en cuestión (sin rezago), hasta el trimestre enero-marzo 2024 inclusive.

Asimismo, deberá la Administración observar lo dispuesto por la Alzada en el precedente referido, *“Debiendo descontarse de dichas diferencias, en caso de corresponder, aquellas sumas compensatorias que la parte actora haya percibido por decreto en concepto de refuerzos o bonos de carácter no remunerativo (cualquiera sea su denominación oficial) para los ingresos previsionales más bajos en cada período, así como también, el importe correspondiente al incremento extraordinario adicional del 12,5% otorgado mediante el dec. 274/2024. Finalmente, cabe a todo evento consignar, que los haberes resultantes de cada uno de los cálculos trimestrales, en ningún caso podrá ser inferior al que se hubiere liquidado, por todo concepto, por la ley 27.609 para idéntico período”*.

4.d) Que, en relación con diversas medidas dispuestas por el Poder Ejecutivo Nacional, consistentes en el otorgamiento de sumas de dinero bajo distintas denominaciones tales como subsidios extraordinarios, refuerzos o ayudas económicas previsionales (bonos) cabe señalar que las mismas fueron implementadas mediante los Decretos N° 218/2021, 481/2021, 855/2021, 180/2022, 215/2022, 532/2022, 788/2022, 105/2023, 282/2023, 442/2023, 116/2023, 81/2024, 177/2024, 268/2024, 340/2024 y 440/2024. Tales medidas se fundaron en la mayor afectación que el alza de precios produjo sobre los sectores de menores ingresos, y tuvieron por objeto brindar contención social hasta la estabilización de las variables macroeconómicas. Su dictado se enmarca en las facultades del Poder Ejecutivo, dadas en un ámbito netamente discrecional y cuya valoración se encuentra fuera del alcance de valoraciones judiciales, por lo que corresponde rechazar el planteo.

4.e) En relación con el pedido de inconstitucionalidad del Decreto 274/24, y considerando la recomposición dispuesta en el párrafo precedente, corresponde rechazar dicho planteo.

5to.) Que cabe puntualizar que el incremento resultante del ajuste ordenado, no podrá exceder el límite establecido por la CSJN en el precedente *“VILLANUSTRE, Raúl Félix c/ANSeS”* (del 17/12/1991), quedando a cargo de la demandada, si invocare esta restricción, acreditar su procedencia al tiempo de liquidar las sumas correspondientes (conf. CSJN en autos *“MANTEGAZZA, Ángel Alfredo c/ANSeS”*, del 14/11/06); asimismo, si del recálculo de la prestación conforme lo precedentemente dispuesto, resultara un haber inferior al inicialmente discernido por estos conceptos, deberá estarse a este último (conf. CSJN in re *“PADILLA, María Teresa s/ANSeS”*, del 24/04/08).

6to.) Que con respecto a los intereses que deberán abonarse como consecuencia de lo que aquí se resuelve, deberá efectuarse el cálculo en base a la tasa pasiva promedio que elabora el BCRA, conforme lo resuelto por la CSJN en autos *“Spitale”* (Fallos: 327:3721).

7mo.) Que corresponde imponer las costas a la vencida atento lo dispuesto por el art. 36 de la ley 27.423, declarando la inconstitucionalidad del art. 3 del DNU 157/2018, conforme lo resuelto por la CSJN en autos FCR 21049166/2011/CS1 "Morales, Blanca Azucena c/ ANSeS s/impugnación de acto administrativo".

Por todo lo expuesto, y en atención a la jurisprudencia, doctrina y normas legales citadas,

RESUELVO:

1^{ro.}) HACER LUGAR a la excepción de prescripción liberatoria planteada por la demandada respecto del período anterior a los dos años previos a la interposición del reclamo efectuado por el actor en sede administrativa.



2^{do}.) RECHAZAR PARCIALMENTE la demanda interpuesta por **Esteban Alfredo MUGUETA** contra la Administración Nacional de la Seguridad Social de acuerdo con los términos expuestos en los considerandos de la presente.

3^{ro}.) RECHAZAR LA INCONSTITUCIONALIDAD de las leyes 27.426 y 27.541 y **ORDENAR a la ANSES integrar el haber** con las diferencias resultantes, conforme el considerando respectivo.

4^{to}.) DECLARAR LA INCONSTITUCIONALIDAD del art.1 de la ley 27.609, a partir del año 2022 y, en consecuencia, **ORDENAR** la actualización de los haberes en forma trimestral desde el mes de marzo de dicho año con la fórmula compuesta en un 50% por las variaciones en el IPC (Nivel General) del INDEC y en un 50% por las variaciones en el índice RIPTE, ocurridas en el trimestre en cuestión (sin rezago), hasta el trimestre enero-marzo del año 2024 inclusive, en los términos y por los fundamentos expuestos en el considerando respectivo.

5^{to}.) DISPONER que la presente sentencia será cumplida de acuerdo con lo previsto en el art. 22 de la ley 24.463, según ley 26.153.

6^{to}.) IMPONER las costas a la vencida (art. 36 de la ley 27.423).

7^{mo}.) DIFERIR la regulación de honorarios de los letrados de las partes para el momento de contarse con base económica firme.

REGÍSTRESE y NOTIFÍQUESE. Consentida o ejecutoriada que sea, **ARCHÍVESE.**

