



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL 6

SENTENCIA DEFINITIVA

17896/2024

ROMERO AMERICO ORLANDO c/ ANSES s/REAJUSTES VARIOS

Buenos Aires.-

VISTOS:

La parte actora promueve demanda contra la A.N.Se.S. con el objeto de que se disponga el reajuste de su prestación, obtenida en los términos de la ley 24.241. Solicita el recálculo de su haber inicial -pues considera que no se han actualizado correctamente las remuneraciones computadas-, la aplicación de las pautas de movilidad correspondientes y el pago de las sumas retroactivas generadas con más sus intereses. Cuestiona también las limitaciones derivadas de la aplicación de topes máximos y plantea la inconstitucionalidad de diversas normas que según sostiene, vulneran sus derechos a la integralidad y proporcionalidad del haber. Funda su pretensión, cita jurisprudencia, ofrece prueba y formula reserva de plantear el caso federal.

Corrido el pertinente traslado de demanda, el organismo se presenta y contesta la acción. Pide que se desestime la pretensión pues la resolución impugnada se ajusta a derecho, argumenta su postura, opone la excepción de prescripción en los términos del art. 82 de la ley 18.037, ofrece prueba y efectúa la reserva del caso federal.

Declarada la causa conclusa para definitiva, pasan los autos a sentencia y;

CONSIDERANDO:

I.- Dado que las partes han consentido el llamamiento de autos a sentencia, han quedado también consentidas las eventuales nulidades procesales que hubieren podido alegarse en las etapas procesales correspondientes.

II.- Según surge de las constancias obrantes en la causa, la parte actora obtuvo su beneficio de PENSIÓN DIRECTA-RTI N° 15576638450 al amparo de la ley 24.241, con fecha de adquisición del derecho 12/04/2015, computando servicios en relación de dependencia.



La cuestión a resolver se centra en determinar si la aplicación del método previsto por la referida ley y sus reglamentaciones ha asegurado, en el caso, la vigencia de las garantías contempladas por el art. 14 bis de la Constitución Nacional y en consecuencia, si procede o no la recomposición del haber previsional en los términos solicitados.

III.- El art. 27 último párrafo de la citada ley 24.241 dispone: *“Las prestaciones por invalidez o fallecimiento a otorgarse a los beneficiarios que opten por permanecer en el régimen de reparto, serán equivalentes a las que se establecen en los arts. 97 y 98”*. Por su lado, el art. 97 –al que remite el art. 98 en lo que atañe al caso establece que: *“Se entenderá por ingreso base el valor representativo del promedio mensual de las remuneraciones y/o rentas imponibles declaradas hasta 5 años anteriores al mes en que ocurra el fallecimiento o se declare la invalidez transitoria de un afiliado...”*.

Ahora bien, respecto de las remuneraciones consideraras para el cálculo del haber inicial, resulta aplicable la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Blanco, Lucio Orlando c/Anses s/reajustes varios”, sent. del 18/12/18, en el que resolvió que la facultad de elegir el indicador para la actualización de los salarios computables fue reasumida por el legislador al sancionar la ley 26.417 (v. considerando 14) y declaró la inconstitucionalidad de las resoluciones de ANSeS N°56/2018 y de la Secretaría de Seguridad Social N° 1/2018, disponiendo la aplicación del criterio expuesto en el anterior precedente “Elliff, Alberto José”, sent. del 11/8/09 hasta tanto el Congreso de la Nación fije el índice correspondiente al período comprendido entre marzo de 1991 y la sanción de aquella ley.

Ello teniendo en cuenta que en las resoluciones de ANSeS n° 918/94, 63/94 y 140/95 –dictadas de conformidad con lo establecido por el art. 24 inc. a) de la ley 24.241-, se estableció 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) –ISBIC-, que sólo se extendió hasta el 1/4/91, produciéndose así un vacío normativo con posterioridad a dicha fecha, que afecta el cálculo del promedio de remuneraciones a computar para fijar el haber inicial del beneficio.

Por ende, y de conformidad con el criterio sustentado en los citados fallos del Alto Tribunal, corresponde declarar inaplicables la Res. 56/18 y el decreto 807/16 en su caso, y **disponer la aplicación del mismo índice**





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL 6

previsto en las mencionadas resoluciones n° 918/94, 63/94 y 140/95 (ISBIC) hasta el 28/02/2009 o hasta la fecha de adquisición del derecho si fuera anterior. En caso de que esta fuera posterior, a partir del 01/03/2009 se aplicarán las pautas de actualización establecidas en el art. 2° de la ley 26.417 y disposiciones reglamentarias dictadas en consecuencia y luego de la entrada en vigencia de la ley 27.426, el índice dispuesto en esta última norma.

Con relación a las remuneraciones actualizadas de acuerdo con lo dispuesto precedentemente, resulta inaplicable el tope dispuesto por el art. 14 inc. 2 de la Res. S.S.S. 06/2009, ya que importa un exceso reglamentario contrario al espíritu del art. 24 de la ley 24.241, al fijar un límite no previsto en dicha norma.

En caso de que el haber inicial recalculado arroje una suma inferior a la determinada por el organismo, deberá estarse a esta última, de modo que la mayor de ambas será la base de la movilidad a calcular.

IV.- En cuanto a la **movilidad del haber**, deberán aplicarse las pautas establecidas en las leyes 26.417, 27.426, 27.541, 27.609 y disposiciones posteriores y reglamentarias.

Con respecto al cambio de la pauta de movilidad establecida a partir del dictado de la **ley 27.426**, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que es de incumbencia del Congreso de la Nación reglamentar el art. 14 bis de la Constitución Nacional y establecer el modo en que habrán de hacerse efectivos los derechos reconocidos en dicha norma (Fallos 326:1431; 329:2146). El precepto constitucional de la movilidad se dirige primordialmente al legislador, que es el que tiene la facultad de establecer los criterios que estime adecuados a la realidad, mediante una reglamentación que presenta indudable limitación, ya que no puede alterarla (art. 28) sino conferirle la extensión y comprensión previstas en el texto que la enunció y que manda a asegurarla (Fallos 329:3089).

En la misma línea, expresó que no existe un derecho adquirido a que el haber siga siendo determinado para el futuro por las mismas reglas vigentes al tiempo del cese en el servicio (Fallos 323: 1753) y que la misión más delicada de la Justicia es la de saberse mantener dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes ni suplir las decisiones que deben adoptar para dar acabado cumplimiento a las disposiciones del art. 14 bis de la Constitución Nacional (Fallos 308:1848; 329:3089).



Advierto que en el supuesto de autos la parte actora disiente con la modificación del régimen de movilidad instaurado sin acreditar concretamente el perjuicio que el mismo le trajo aparejado ni de qué manera se produjo la afectación de los derechos y garantías constitucionales señalados.

En virtud de lo expuesto, corresponde rechazar en este aspecto la pretensión formulada.

Con relación a la **ley 27.541**, dicha ley en su art. 1º dispone: “Declárase la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social y deléganse en el Poder Ejecutivo Nacional, las facultades comprendidas en la presente ley en los términos del art. 76 de la Constitución Nacional, con arreglo a las bases de delegación establecidas en el art. 2º, hasta el 31 de diciembre de 2020”.

En el art. 2º se fijan las bases de esa delegación y, en lo que atañe a la cuestión en debate, se prevé la de “Fortalecer el carácter redistributivo y solidario de los haberes previsionales considerando los distintos regímenes que lo integran como un sistema único, con la finalidad de mejorar el poder adquisitivo de aquellos que perciben los menores ingresos”.

Por su lado, el art. 55 de esa ley, a los fines de atender en forma prioritaria y en el corto plazo a los sectores de más bajos ingresos, suspendió por el plazo de ciento ochenta (180) días, la aplicación del art. 32 de la ley 24.241, sus complementarias y modificatorias, señalando que durante dicho plazo, el Poder Ejecutivo Nacional “deberá fijar trimestralmente el incremento de los haberes previsionales correspondiente al régimen general de la ley 24.241, atendiendo prioritariamente a los beneficiarios de más bajos ingresos”.

En dicho artículo se dispuso, asimismo, el deber del Poder Ejecutivo Nacional de convocar una comisión integrada por representantes del Ministerio de Economía, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y miembros de las comisiones del Congreso de la Nación competentes en la materia que, durante el plazo previsto, proponga un proyecto de ley de movilidad de los haberes previsionales que garantice una adecuada participación de los ingresos de los beneficiarios del sistema en la riqueza de la Nación, de acuerdo con los principios de solidaridad y redistribución.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL 6

Posteriormente, mediante el decreto 542/20 (B.O. 18/06/20) se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2020 la suspensión de la aplicación del art. 32 de la ley 24.241 y la labor de la Comisión mencionada.

El Poder Ejecutivo en cumplimiento de las facultades delegadas, mediante 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. Finalmente, el decreto 899/20 otorgó un aumento del 5% sobre el haber devengado correspondiente al mensual noviembre de 2020.

Que así delimitado el plexo normativo aplicable, se observa que la delegación legislativa efectuada por ley 27.541 y sobre las bases especificadas en su art. 2º, en las circunstancias descriptas y en el contexto de la emergencia decretada, encuentra respaldo en las previsiones del art. 76 párrafo primero de la Constitución Nacional. Y si bien se suspendió temporalmente –por plazo determinado- la aplicación de la movilidad prevista por el art. 32 de la ley 24.241, se contemplaron incrementos trimestrales en los haberes previsionales mediante los distintos decretos referidos, dictados conforme a esas facultades delegadas en forma provisional.

De hecho, posteriormente, se dictó la ley 27.609 (B.O 04/01/2021) que sustituyó el citado art. 32 fijando el índice de movilidad a partir del 1º de marzo de 2021 (conf. Res. SSS 3/2021).

La Sala I de la Excma. Cámara de la Seguridad Social se expidió sobre el punto, señalando que la situación de emergencia fue definida por el Congreso Nacional con el dictado de la Ley 27.541 que persigue un fin público superior y general, la excepcionalidad se encuentra limitada temporalmente y el medio elegido resulta razonable al no verse disminuidos ni congelados los haberes previsionales, sino temporalmente suspendida la fórmula de movilidad, habiéndose previsto mecanismos de compensación para atenuar el impacto, al



disponerse incrementos fijados por decreto (Del voto de la mayoría, autos “Capdevielle Maite María Teresa Catalina c/Anses s/amparos y sumarísimos”, sent. del 8/06/21).

Por su lado, la Sala II sostuvo que la pautas de movilidad dispuestas mediante los decretos del Poder Ejecutivo (v. gr. Dets. 163/2020, 495/2020 y cctes) prima facie no aparecen evidentemente repugnantes a las disposiciones legales y jurisprudenciales aplicables en la materia (del voto del Dr. Fantini al que adhiere el Dr. Carnota) y que la sanción de la ley 27.541 es la consecuencia del ejercicio de la facultad legislativa, que declara la emergencia pública en materia económica, financiera fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social (Del voto de la Dra. Dorado en autos “Torterola Jorge Nicolás c/ A.N.Se.S. s/ Amparos y sumarísimos”, sent. del 8/6/21).

Por lo tanto, dado que no se ha acreditado la irrazonabilidad de las normas cuyo desplazamiento se pretende, en el período de emergencia analizado, no corresponde hacer lugar a los planteos formulados.

No obstante, un nuevo análisis de la cuestión me lleva a modificar lo resuelto en otras oportunidades respecto al haber que habrá de considerarse una vez finalizada la referida emergencia y como punto de partida para la aplicación de los índices previstos por la posterior ley 27.609.

Como se expuso anteriormente, mediante el decreto 542/20, se prorrogó la suspensión de la aplicación del art. 32 de la ley 24.241 hasta el 31 de diciembre de 2020, momento en que recobró vigencia la ley 27.426.

La ley 27.609 fue publicada en el Boletín Oficial el día 4 de enero de 2021. Su art. 1° sustituyó el art. 32 de la ley 24.241 y sus modificaciones y dispuso que el índice de movilidad de las prestaciones mencionadas en el art. 17 de ese último cuerpo legal se obtendría conforme a la fórmula dispuesta en el Anexo. Por su lado, el art. 2° estableció que la primera actualización sobre la base de la movilidad dispuesta en el art. 1° se haría a partir del 1° de marzo de 2021.

Ahora bien, la suspensión de la movilidad establecida por la ley 27.541 y la aplicación de los incrementos dispuestos mediante los distintos decretos durante la vigencia de la emergencia declarada, no puede expandir sus efectos en forma permanente hacia el futuro.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL 6

Ello sucedería si se desconociera el haber que hubiera correspondido percibir a enero de 2021 en virtud de las pautas dispuestas por la restablecida ley 27.426 y se tomara como haber de partida -para aplicar el nuevo índice de movilidad fijado por la ley 27.609 en marzo 2021-, el monto de la prestación sólo con los aumentos otorgados mediante los decretos 163/20, 495/20, 692/20 y 899/20. Pues el ajuste impuesto durante la emergencia previsional -de acuerdo a las facultades ya evaluadas- no sería temporal sino que se perpetuaría *sine die*, proyectándose esa reducción a futuro y sucesivamente en los siguientes mensuales una vez finalizada la vigencia de aquélla.

Tal como destacara la Sala II de la Excma. Cámara del fuero en los autos “Carabajal Nélida Ester c/Anses s/reajustes varios”, expte n° 12970/21, sent. del 18/9/23, mediante voto de la mayoría, “... finalizada la emergencia, deberá ponderarse la discrepancia entre la movilidad percibida en virtud de los decretos referidos y la que le hubiera correspondido recibir de haberse aplicado la pauta de movilidad suspendida, debiendo el organismo abonar al beneficiario las diferencias que pudieran surgir de efectuar dicha comparativa, únicamente para los meses de enero y febrero 2021, y de allí en adelante se aplicará la nueva ley vigente 27.609” pues “... la finalización de la suspensión conlleva a reconocer que el esfuerzo realizado por los beneficiarios fue por un tiempo determinado...”.

Asimismo, la Sala II de la Cámara Federal de Bahía Blanca, en la causa “Martínez Eduardo Rubén c/Anses s/reajustes varios”, sent. del 8/6/21, expresó que “...la movilidad reconocida por los decretos dictados, que varió entre un 24.28% y un 35,31% según el monto del haber, ha resultado inferior económicamente al incremento que le hubiere correspondido a todos los beneficiarios durante el año 2020, de haberse aplicado el suspendido art. 32 de la ley 24.241, cuya movilidad arroja un incremento equivalente a un 42,13%...”.

Sentado ello, habiendo finalizado el 31/12/2020 la emergencia y suspensión de la movilidad dispuestas por la ley 27.541, entiendo que debe liquidarse a la actora el haber que hubiera correspondido de acuerdo con la ley 27.426 en los mensuales enero y febrero de 2021 y tomarse este último como base para adicionar el índice previsto en la ley 27.609 en marzo de 2021. Asimismo, se calcularán y abonarán las diferencias entre los montos percibidos y los resultantes de aplicar dichas pautas.



V- 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)– (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).

En cuanto al inciso 2° de esa norma, deviene inaplicable al caso conforme a lo dispuesto por la Sala I de la Excma. Cámara del Fuero en la causa “Dorcazberro, Martha c/ ANSeS s/ Ejecución Previsional” (sent. Del 10.sep.2008) y por la Sala II del Superior en el expte. “Criado Bernardo Manuel c/ ANSeS s/ Reajustes varios” (sent. del 28.agosto.2017).

VI.- En cuanto a las restantes inconstitucionalidades planteadas, cabe tener presente que "... La declaración judicial de inconstitucionalidad del texto de una disposición legal -o de su aplicación concreta a un caso- es un acto de suma gravedad institucional que debe ser considerado como *ultima ratio* del orden jurídico, por lo que no cabe efectuarla sino cuando la repugnancia del





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL 6

precepto con la cláusula constitucional invocada sea manifiesta, requiriendo de manera inexcusable un sólido desarrollo argumental y la demostración de un agravio determinado y específico (Fallos: 249:51; 299:291; 335:2333; 338:1444, 1504; 339:323, 1277; 340:669).

Quien pretende la declaración de inconstitucionalidad de una norma debe demostrar claramente de qué manera ésta contraría la Constitución Nacional, causándole de ese modo un gravamen. Para ello es menester que se precise y acredite fehacientemente en el expediente el perjuicio que origina la aplicación de la disposición, resultando insuficiente la invocación de agravios meramente conjeturales (CSJN, “Moño Azul SA.” JA 1995-III-310). Por ello, y toda vez que en este estadio del proceso no surgen configurados agravios que justifiquen apartarse de la normativa cuyo desplazamiento se procura, corresponde desestimar el planteo de inconstitucionalidad de las restantes normas cuestionadas.

VII.- Los haberes reajustados de acuerdo con las pautas dispuestas en la presente no deberán exceder las limitaciones consignadas en autos C.S. V.30.XXII, “**Villanustre, Raúl Félix**”, sent. del 17/12/91, extremo que deberá acreditar oportunamente la demandada, teniendo en cuenta los alcances del fallo del Alto Tribunal de la Nación en la causa “Mantegaza, Angel Alfredo c/ANSeS s/ejecución previsional”, sentencia del 14/11/06.

VIII.- A las diferencias generadas a favor de la parte demandante, se aplicarán **intereses** que se calcularán desde que cada suma fue debida y hasta su efectivo pago, conforme a la tasa pasiva promedio mensual que publica el Banco Central de la República Argentina (conf. CSJN “Spitale, Josefa Elida” en Fallos 327:3721, criterio posteriormente ratificado en autos “Cahais Rubén Osvaldo”, sentencia del 18/04/2017, Fallos 340:483 y adoptado actualmente por las tres Salas del fuero).

IX.- Las sumas adeudadas deberán abonarse al actor sin deducción alguna, de conformidad con lo resuelto por la Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos “Pellegrini, Américo” sentencia del 28/11/06.

X.- Con respecto al **impuesto a las ganancias**, dado que subsiste la omisión del Congreso de la Nación señalada por la Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “García María Isabel c/AFIP s/acción meramente declarativa de inconstitucionalidad” (sentencia del 26.MAR.2019; v. considerandos 20, 23 y 24 y punto II de la parte dispositiva del fallo), estimo que



debe estarse al criterio sustentado por el Alto Tribunal de la Nación en dicho precedente, ratificado recientemente en la causa “García Blanco Esteban c/ ANSeS s/ reajustes varios” (sent. del 6.MAY.2021), y declarar exentas de dicha retención a las retroactividades que surjan en favor de la parte actora.

XI.- Con relación a 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 18.037).

XII.- Las **costas** se impondrán a la demandada vencida, teniendo en cuenta el criterio sentado por la Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos “Morales, Blanca Azucena c/Anses s/impugnación de acto administrativo”, sentencia del 22/06/2023, en los que sostuvo la vigencia del art. 36 de la ley 27.423, que supone la derogación tácita de lo dispuesto por el art. 21 de la ley 24.463.

Por todo lo expuesto, **RESUELVO:**

1) Hacer lugar a la demanda entablada y, en consecuencia, ordenar a la A.N.Se.S. que redetermine el haber inicial de la parte actora y lo reajuste según las pautas establecidas en los considerandos que anteceden; asimismo, deberá abonar las diferencias retroactivas generadas con más sus intereses, desde los dos años previos al reclamo administrativo de reajuste, en el plazo previsto por el art. 22 de la ley 24.463 -modificado por la ley 26.153-.

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

3) Declarar la inconstitucionalidad del art. 9 de la ley 24.463, para el caso de que su aplicación provocara una merma superior al 15%, respecto de los haberes calculados de acuerdo a lo decidido en la presente.

4) Costas a la demandada vencida (conf. art. 36 de la ley 27.423; CSJN “Morales, Blanca Azucena c/Anses s/impugnación de acto administrativo”, sentencia del 22/06/2023).

5) 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 a las partes y al Ministerio Público, publíquese y comuníquese a la Dirección de Comunicación y Gobierno Abierto





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL 6

de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (conforme punto 7) de la Acordada CSJN 10/25 del 29.5.25).

VALERIA A. BERTOLINI

JUEZA FEDERAL SUBROGANTE

