



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE MAR DEL PLATA

En la ciudad de Mar del Plata, avocados los Sres. Jueces de la Excm. Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata al análisis de estos autos caratulados: **“GIMENEZ, MIRTA NOEMI c/ ANSES s/REAJUSTES VARIOS**, Expediente N° 3073/2022”, procedentes del Juzgado Federal N° 4, Secretaria N° 3, de la ciudad de Mar del Plata. El orden de votación es el siguiente: Dr. Eduardo Jiménez y Dr. Alejandro Tazza.-

El Dr. Jiménez dijo:

I) Llegan los autos a esta Alzada con motivo de los recursos de apelación deducidos por ambas partes en oposición a la sentencia dictada por el juez de grado. ---

La parte demandada expresa agravios con fecha 15/04/2024, se queja de la sentencia por cuanto difiere el tratamiento del planteo de inconstitucionalidad del sistema de topes creado por las leyes 24.241 y 24.463 para la etapa de ejecución de sentencia, conforme antecedente “ACTIS CAPORALE”, en tanto su aplicación provoque una merma superior al 15% respecto de los haberes recalculados. ---

Por otra parte, se agravia de la Tasa de Interés aplicada, en cuanto se aparta de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que ha establecido la aplicación de la tasa pasiva del BCRA (fallo Spitale, Josefa Elida C/ ANSES S/ Impugnación de Resolución, del 14/09/04). ---

Se queja de la declaración de inconstitucionalidad de los Decretos 163/2020; 495/2020, 692/2020 Y 899/2020 de conformidad



con el antecedente “CIER” de la CFMDP, así como de la exención del Impuesto a las Ganancias y de la imposición de costas a la demandada perdidosa. ---

II.- A su turno, con fecha 17/04/24, expresa agravios la actora, solicita la declaración de Inconstitucionalidad de la fórmula de ajuste establecida por Ley 27.609, por cuanto según lo interpreta y expone, viola la garantía de igualdad y la garantía de movilidad dispuesta en los Arts. 14 bis y 16 de la C.N. ---

Explica los parámetros utilizados por la ley 27.260 y los compara con el índice establecido en el Dec. 274/24, expresa a modo de ejemplo que, si se consideran los aumentos acumulados por la aplicación de la fórmula Ley 27.609, por el año 2023 ha sido del 110 ,89% y la variación inter anual del IPC (enero 2023 -diciembre 2023) ha sido del 211% conforme los datos del INDEC. –

Refiere que a raíz del incremento inflacionario el Poder Ejecutivo ha venido otorgando, en forma sistemática a través de los Decretos 215/22, 532/22, 788/22, 105/23, 282/23 y 442/23, los llamados "Bonos de Refuerzo", los que describe como “sumas de dinero de monto fijo, que no integran el haber y solo se abonan a los haberes mínimos”, expresa que la pérdida sufrida por el grupo de los adultos mayores que no fue beneficiado con las ayudas dinerarias, es “INCONTRASTABLE”. ---

Manifiesta que la C.S.J.N se encargó de señalar que la misma ha avalado cambios legislativos en los regímenes de movilidad (fallos: 330:4866), siempre y cuando los mismos no conduzcan a





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE MAR DEL PLATA

reducciones por monto confiscatorio. Por lo que solicita que se declare la inconstitucionalidad del art. 1 de la Ley 27.609, por violar las disposiciones de los arts. 14 bis, 16 y 17 C.N, y en función del compromiso asumido a través de la Ley 27.360 que aprueba la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, de implementar medidas afirmativas en igualdad de condiciones para todos los adultos mayores, y se ordene abonar a su mandante un suplemento que permita que se dé cumplimiento al principio de sustitutividad del haber y mantener una proporcionalidad similar a la que se determinó al momento de su otorgamiento, que -según entiende- como mínimo debe equiparar el 42% que los haberes mínimos han recibido en forma sistemática, desde el mes de septiembre 2022, a través de los llamados "bonos de refuerzo". ---

III): Corrido el traslado de Ley, las partes han guardado silencio al respecto, con ello y sin que resten diligencias pendientes de proveer, se llaman los Autos para dictar Sentencia, providencia que a la fecha se encuentra firme y consentida y estos obrados en condiciones de ser resueltos. ---

IV): Antes de comenzar con el desarrollo de las cuestiones propuestas a revisión de esta Alzada, he de señalar que sólo se atenderá en el presente voto aquellos planteos que sean considerados esenciales a los fines de la resolución del litigio. En este entendimiento, he de recordar que los jueces no están obligados a considerar todos y cada uno de los planteos de las partes, pues basta



que lo hagan respecto de aquellos considerados esenciales y decisivos para el fallo de la causa. -

Nuestra Corte Suprema de Justicia ha sentado la doctrina según la cual los jueces no están obligados a ponderar una por una y exhaustivamente todas las pruebas agregadas a la causa sino sólo aquellas estimadas conducentes para fundar sus conclusiones, ni a analizar todas las cuestiones y argumentos utilizados que a su juicio no sean decisivos (ver LL 144 p. 611, 27.641 -S; LL 145 p. 346; LL 148 p. 692, 29.625-S; Fallos 296:445; 297:333 entre otros). ---

V): Efectuada la aclaración que antecede, he de adentrarme en la resolución de los agravios puestos a debate. Primeramente, advierto que del examen de autos surge que la **Sra. GIMENEZ MIRTA NOEMI**, adquirió su beneficio previsional conforme lo normado por la Ley **24.241-27.426**, teniendo como fecha de adquisición del derecho el día **22/10/18**. ---

En referencia al agravio vertido en la memoria expresada por la demandada, relacionado con el diferimiento para la etapa de ejecución de la declaración de inconstitucionalidad del art. 9 de la ley 24.463, corresponde aclarar que en casos anteriores al presente he declarado la inconstitucionalidad del sistema de topes en oportunidad de pronunciarme sobre la sentencia definitiva. Sin embargo, un nuevo análisis de la cuestión me lleva a rever el criterio antes dispuesto y diferir su tratamiento para la etapa de ejecución de sentencia. Todo ello, de conformidad a lo resuelto en el fallo: “**LÓPEZ, ISABEL B c/ ANSeS s/REAJUSTE DE HABERES**”, **'PROTOCOLO Aco. 6/14 Materias Civiles' Clave: FMP**”





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE MAR DEL PLATA

031661/2014/CA001 Fecha: 20/05/2019, a cuyos fundamentos remito en honor a la brevedad. ---

Respecto a la declaración de inconstitucionalidad de los decretos 163/2020, 495/20, 692/20 y 899/20, considero que la cuestión es sustancialmente análoga a lo examinado por esta Alzada en los Autos “CIER, NILDA PILAR c/ ANSeS s/REAJUSTE DE HABERES”, 'PROTOCOLO Aco. 6/14 Materias Civiles' Clave: FMP 009512/2020/CA001 Fecha: 08/11/2021, por lo que corresponde remitir a los fundamentos allí expresados que pasan a integrar el presente resolutorio en lo que aquí concierne, y con ello confirmar lo resuelto por el A quo. ---

Adentrándome ahora al tratamiento del agravio referido a la tasa de interés, corresponde remitir a lo examinado por esta Alzada en los autos “AGUIRRE, MARIA NORA c/ ANSeS s/IMPUGNACION de ACTO ADMINISTRATIVO”, 'PROTOCOLO Aco. 6/14 Materias Civiles' Clave: FMP 007771/2020/CA003 Fecha: 14/10/2024, y disponer que a las sumas adeudadas se le adicionen **intereses**, conforme la **tasa pasiva promedio que elabora el Banco Central de la República Argentina**, remitiendo a los fundamentos allí expresados que pasan a formar parte en lo pertinente del presente resolutorio. ---

Ahora bien, con relación al agravio planteado por la parte demandada en su memorial relacionado la exención del impuesto a las ganancias, el mismo resulta sustancialmente análogo a lo examinado por esta Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata, en el fallo: “GUIRAO MARÍA c/ ANSeS s/REAJUSTE DE HABERES”, 'PROTOCOLO Aco. 6/14 Materias Civiles' Clave: FMP



022094054/2011/CA002 Fecha: 20/09/2021, por lo que corresponde rechazar el planteo efectuado por la demandada, debiendo confirmar lo decidido por el a-quo en cuanto declara exentas del impuesto a las ganancias a las retroactividades emergentes de la sentencia dictada en Autos. ---

Así resueltos los agravios expresados por la parte demandada, resta dar tratamiento al planteo efectuado por la actora, vinculado con la solicitud de inconstitucionalidad de la ley 27.609. Advierto que esta cuestión ha sido anteriormente tratada por el suscripto al votar en los autos, "WIRTH, ENRIQUE OSCAR c/ ANSeS s/REAJUSTE DE HABERES, 'PROTOCOLO Aco. 6/14 Materias Civiles' Clave: FMP 018130/2016/CA001 Fecha: 15/07/2022, allí sostuve respecto al régimen de movilidad establecido en la ley 27.609, que resultaba prematuro pronunciarme sobre la constitucionalidad de la fórmula dispuesta en la norma citada, toda vez que la nueva pauta legal, resultaba aún novedosa y de reciente aplicación, ello suponía que, aun cuando en la expresión de agravios se habían citado determinados indicadores que darían cuenta del posible desfasaje que traería aparejada la nueva redacción del art. 32 de la ley 24.241, lo cierto era que ello aún no resultaba nítido, por lo que se difirió el examen para el momento de practicarse la liquidación, conforme las pautas que se ordenaban en sentencia. ---

Ahora bien, transcurridos ya más de cuatro años desde la entrada en vigencia de la ley y frente al proceso inflacionario que azotó a la economía de nuestro país en estos últimos años, es que cabe examinar nuevamente el planteo ya sí, en esta instancia del proceso.-





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE MAR DEL PLATA

En primer término, a modo de contexto habré de enunciar determinados pilares constitucionales que dan base a la Seguridad Social, y a partir de los cuales se construye su identidad. Tal como señalan Fernando Payá y María Teresa Martín Yañez con cita a Bidart Campos, a partir de la primera posguerra nace una concepción que se dio en llamar del constitucionalismo social, que lleva a incorporar normas en los cuerpos constitucionales del tipo declarativo, que incluyen los llamados derechos sociales y económicos, entendiendo que el Estado no puede limitarse a garantizar la necesaria libertad para el goce de esos derechos, sino que es el estado mismo quien debe tomar bajo su responsabilidad el que estos derechos se conviertan en una realidad, y de allí el nacimiento del Estado de Bienestar (*Welfare State*), que toma diversas formas y modalidades conforme la idiosincrasia de los distintos países, pero que en el nuestro se incorpora al orden constitucional a partir de la reforma de 1949. (Cfr. Fernando H. Payá – María Teresa Martín Yañez “Régimen de Jubilaciones y Pensiones Análisis Crítico del Sistema Integrado Previsional Argentino (ley 24.241 y 26.425) y regímenes especiales”; Abeledo Perrot 5ª ed.; Tomo I pág. 179/180). ---

Así el constituyente dispuso que el Estado deberá otorgar los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. Expresando que en especial, la ley establecerá: (...) **jubilaciones y pensiones móviles** (cfr. art. 14 bis CN, el resaltado es propio). ---

Respetada doctrina ha definido el concepto de Seguridad Social, como aquel sistema integrado por elementos



técnicos de diferente naturaleza basados en los pilares de la ética social, que tiene por **objeto crear las garantías necesarias para mantener el mismo grado de dignidad de la persona y del grupo familiar a su cargo** frente a contingencias que la puedan afectar, desde el seno materno hasta su muerte. (Cfr. Bernabé Lino Chirinos; Tratado de la Seguridad Social; 1º Ed.; Bs As; La Ley 2009; Tomo I p. 26, el resaltado no es original). ---

Continúa el citado Autor, detallando los vocablos que integran la definición, alegando que: *“Seguridad es el fin de la política social y consiste en garantizar el desiderátum de la persona, que es su felicidad a través de la eliminación de las miserias y necesidades que puedan afectarla, y garantizar el goce de los bienes que la hagan sentir en plenitud”* mientras que al concepto de “Social” lo vincula a la idea de *“aquello adecuado al bienestar humano”* (cfr. acepción sostenida por la CEPAL). ---

Así continúa con el concepto de *Sistema, Principios, Instrumentos*, hasta llegar al *Objetivo de la Seguridad Social*, enunciado como un fin o un ideario de la política social, cual es el de mantener “el mismo grado de dignidad de la persona” en todos los momentos de su existencia. Alegando en concreto que, los objetivos de la Seguridad Social se trasuntan con la concreción de coberturas adecuadas y oportunas, cuando aparezcan alguna de las contingencias que, de una u otra forma puedan afectar la dignidad del hombre. (Cfr. Ob. Cit. P. 31/32). ---

Dicho esto, cabe advertir que ocurrida la contingencia -vejez en el caso de las jubilaciones, muerte para el supuesto de las pensiones, y enfermedad en el caso de los Retiros Transitorios o





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE MAR DEL PLATA

Definitivos por Invalidez-, habiendo acudido el Estado al resguardo, mediante el Sistema de Seguridad Social, el *objetivo* debe mantenerse a salvo, y para ello el constituyente ha **garantizado la movilidad** en las prestaciones que dan cobertura a estas posibles contingencias. ---

En este sentido, cabe acotar tal como se dijo precedentemente, el vinculado a la movilidad previsional, es un derecho adquirido de corte constitucional (art. 14 bis) que en consecuencia le es garantizado a todo aquel que perciba un haber jubilatorio. En ese contexto es preciso destacar, conforme lo explica con profunda claridad Bernabé Chirinos que “El derecho a la movilidad es el derecho adquirido pero su implementación está sujeta a posibles modificaciones legislativas: movilidad es un derecho pétreo. Formas, tiempos y modos pueden ser variables.” (Cfr. Chirinos, Bernabé L.; Jubilación y Seguridad Jurídica; Publicado en: IMP 2012-4, 283 Cita Online: AR/DOC/943/2012). ---

Advierto, asimismo, lo dicho por la jurisprudencia, en tanto que, “(...) no sólo es facultad sino también deber del legislador fijar el contenido concreto de la garantía constitucional en juego, teniendo en cuenta la protección especial que la Ley Suprema ha otorgado al conjunto de los derechos sociales, ya que en su art. 75, incs. 19 y 23, impone al Congreso proveer lo conducente al desarrollo humano y al progreso económico con justicia social, para lo cual debe legislar y promover medidas de acción positivas” (Cfr. CSJN., Fallos 329:3089, causa “Badaro Adolfo Valentín”). ---

También tiene dicho el más Alto Tribunal que “la necesidad de mantener una proporción justa y razonable entre el



haber de pasividad y la situación de los activos, es consecuencia del carácter integral que reconoce la Ley Suprema a todos los beneficios de la seguridad social y de la íntima vinculación que guardan las prestaciones aseguradas al trabajador con aquellas de naturaleza previsional, que son financiadas primordialmente con los aportes efectuados durante el servicio. Los derechos a una retribución justa y a un salario mínimo vital y móvil -dirigidos a garantizar alimentación y vivienda, educación, asistencia sanitaria y, en definitiva, una vida digna- encuentran su correlato en las jubilaciones y pensiones móviles que deben ser garantizadas a los trabajadores cuando entran en pasividad (fallos: 328:1602). ---

La garantía de movilidad debe quedar a resguardo mediante un índice que se repute constitucional, en tanto se dicte de acuerdo a las formalidades establecidas y logre, a partir de su aplicación, cumplir con el mandato constitucional, recién entonces la garantía se hallará satisfecha. ---

Es este el punto que compete ahora revisar, y para ello es importante mencionar que la garantía de movilidad ha sufrido numerosos cambios a lo largo de los años, así desde el año 1958 a partir de la ley 14.499, que establecía un porcentaje fijo de movilidad en relación al haber en actividad, pasando por las leyes 18.037/8, ley 24.241 y 24.463, hasta llegar al año 2009 en el que se establece el régimen dispuesto por la ley 26.417 que modifica el art. 32 de la ley 24.241, estableciendo una fórmula que por entonces cumplimentó con la garantía establecida en nuestra Constitución Nacional. ---

Luego, a partir de la sanción de la Ley 27.426 (B.O. 28/12/2017), se modifica la fórmula primeramente creada,





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE MAR DEL PLATA

disponiendo que “Las prestaciones mencionadas en los incisos a), b), c), d), e) y f) del artículo 17 de la ley 24.241 y sus modificaciones, serán móviles. **La movilidad se basará en un setenta por ciento (70%) en las variaciones del Nivel General del Índice de Precios al Consumidor Nacional elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y en un treinta por ciento (30%) por el coeficiente que surja de la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE)**, conforme la fórmula que se aprueba en el Anexo de la presente ley, y se aplicará trimestralmente en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año calendario. En ningún caso la aplicación de dicho índice podrá producir la disminución del haber que percibe el beneficiario.” (Textual de la norma citada; el resaltado no es original).

Luego, con fecha 23 de diciembre de 2019 se publica la Ley 27.541, que declara la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, y se delega en el Poder Ejecutivo nacional, las facultades comprendidas en aquella ley, en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional, con arreglo a las bases de delegación establecidas en el artículo 2° del texto legislativo, hasta el 31 de diciembre de 2020. ---

Así, de esta manera, se suspende por el plazo de ciento ochenta (180) días, la aplicación del artículo 32 de la ley 24.241, sus complementarias y modificatorias. (art. 55 de la citada Ley), plazo que luego fue prorrogado por el art. 1° del [Decreto N° 542/2020](#) (B.O. 18/6/2020) hasta el 31 de diciembre de 2020. ---



Durante aquel plazo, el Poder Ejecutivo nacional debía 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 función de aquella disposición legislativa, el PEN dictó los Decretos **163/2020; 495/2020, 692/2020 y 899/2020**, los que no han dado cabal cumplimiento a la garantía constitucional que enuncia el art. 14 bis de la ley fundamental, en tanto no se respetó el principio de progresividad que nutre de virtualidad al derecho de la Seguridad Social. (Cfr. Fallo “CIER, NILDA PILAR c/ ANSeS s/REAJUSTE DE HABERES” antes citado). ---

Luego, con fecha 05/01/2021 entra en vigencia la ley 27.609 (B.O 04/01/2021), que modifica el art. 32 de la ley 24.241, el que queda redactado en los siguientes términos: “Las prestaciones mencionadas en los incisos a), b), c), d), e) y f) del artículo 17 de la presente serán móviles. El índice de movilidad se obtendrá conforme la fórmula que como Anexo forma parte integrante de la presente ley. En ningún caso la aplicación de dicho índice podrá producir la disminución del haber que percibe el beneficiario o la beneficiaria. La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) elaborará y aprobará el índice trimestral de la movilidad y realizará su posterior publicación” (Art. 1º de la citada ley). ---

En cuanto a la fórmula combina: 1. el crecimiento de la recaudación con destino a la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES); y 2. el aumento de los salarios





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE MAR DEL PLATA

medido por el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC) o de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPE), el que resulte mayor. ---

Finalmente, con fecha 25 de marzo de 2024 se publica en el Boletín Oficial el [Decreto 274/2024](#) que sustituye el artículo 32 de la ley N° 24.241 y sus modificaciones. Allí el Poder Ejecutivo Nacional reconoce que la **fórmula establecida en la [ley 27.609](#)** “presenta **graves y serios inconvenientes** en tanto: (i) no cubre suficiente ni razonablemente el riesgo inflacionario que afecta los beneficios de los adultos mayores, pues no tiene en cuenta la variación de los precios; (ii) presenta un gran desfase entre la evolución de las variables económicas y su traslado a los haberes; (iii) se basa en datos que no son de fácil acceso para el público, lo que dificulta su control por parte de la ciudadanía; y (iv) supedita el resultado de la movilidad al éxito que tenga el Estado con la recaudación impositiva, cuya volatilidad e incertidumbre atentan contra la estabilidad y la previsibilidad que se espera de una fórmula de movilidad jubilatoria. Que la fórmula de movilidad vigente ha arrojado **resultados desastrosos** para los jubilados y pensionados del país, quienes han sufrido una notoria pérdida del poder adquisitivo.” (Textual de los considerandos del citado Decreto, el resaltado es propio). ---

Asimismo, admite que “la pérdida del poder adquisitivo de las jubilaciones como **consecuencia del flagelo de la inflación y la vigencia de una fórmula de actualización de los haberes deficiente e injusta** constituyen un problema ineludible y urgente que no puede ser postergado.” (el resaltado no es original). ---



Por ello, “con el objeto de dar respuesta de forma rápida y eficaz a la acuciante realidad que enfrentan los adultos mayores de la REPÚBLICA ARGENTINA, el ESTADO NACIONAL ha tomado la determinación de modificar la actual fórmula de movilidad a fin de garantizar que nunca más los haberes de los jubilados perderán contra la inflación.” --

Por lo cual dispone sustituir el artículo 32 de la Ley N° 24.241 y sus modificaciones por el siguiente: “ARTÍCULO 32. Movilidad de las prestaciones. Las prestaciones mencionadas en los incisos a), b), c), d), e) y f) del artículo 17 de la presente serán móviles. Los haberes se actualizarán mensualmente de acuerdo con las variaciones del Nivel General del Índice de Precios al Consumidor Nacional publicado por el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC), conforme la fórmula que como ANEXO forma parte integrante de la presente ley. En ningún caso la aplicación de dicho índice podrá producir la disminución del haber que percibe el beneficiario.” (Cfr. Dec. Cit. art. 1). ---

Es decir que el propio Poder Ejecutivo ha aceptado las consecuencias infaustas que trajo consigo la fórmula establecida en la redacción del art. 32 de la ley 24.241, conforme reforma introducida por la ley 27.609, de ello también ha dado cuenta reciente jurisprudencia al examinar los resultados arrojados por la ley de movilidad aquí cuestionada en comparación con el índice de inflación, así se pronunció la Cámara Federal de Mendoza al fallar en los autos FMZ N°13511/2021/CA1, caratulados: “CORTES, LEONARDO EVARISTO c/ ANSES s/REAJUSTES”, allí la Alzada explica que: “para traducirlo en números que permitan graficar la concreta





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE MAR DEL PLATA

consecuencia que provocó la fórmula cuestionada, en el año 2021, los jubilados obtuvieron un incremento total por aplicación de la ley n° 27.609 del 52,67 % contra una inflación del 50,79 %, es decir, se apreciaron sus haberes en términos reales en un 0,82 %. A su vez, en el año 2022, el incremento alcanzado por la citada normativa fue del 72,45 % contra un aumento del IPC del 94,75 %, lo que implica una pérdida del 11,6 % contra la inflación. Asimismo, en el año 2023, los haberes previsionales subieron un 110,95 % contra una inflación del 211,4 %, lo que provoca una pérdida del 33,5 %. Por último, en el periodo comprendido entre diciembre del 2023 y marzo de 2024, el aumento fue del 27,18 % y la inflación del 51,62 %, es decir, una depreciación del 16,1 %. La pérdida total del poder adquisitivo de los haberes acumulada en el período de vigencia de la Ley 27.609 es del 50,3%.”.-

Aquí habré de hacer un paréntesis a fin de mencionar los distintos decretos sancionados por el Poder Ejecutivo Nacional que reconoce la **insuficiencia de la fórmula de movilidad y con ello eleva en definitiva los montos del haber mínimo**, claro está que lo hace de manera solapada a través de los llamados “**bonos**” o “**Subsidios extraordinarios**”, así lo ha hecho de manera prácticamente ordinaria desde el [Decreto 218/2021 \(B.O. 26/03/2021\)](#) que dispuso “para aquellos y aquellas titulares que, por la suma de los haberes de todas sus prestaciones vigentes, perciban un monto equivalente de hasta PESOS TREINTA MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SIETE CON DIECISÉIS CENTAVOS (\$30.857,16), el subsidio extraordinario será de PESOS MIL QUINIENTOS (\$1500) y para aquellos y aquellas titulares que, por la suma de todas sus



prestaciones vigentes perciban un importe superior al precitado monto, el subsidio extraordinario será igual a la cantidad necesaria hasta alcanzar la suma de PESOS TREINTA Y DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE CON DIECISÉIS CENTAVOS (\$32.357,16). Para percibir el presente subsidio extraordinario los beneficios deben encontrarse vigentes en el mismo mensual en que se realice su liquidación.”(art. 2). ---

Luego, aquella solución fue reiterándose en otras oportunidades, bajo la modalidad de “bono extraordinario”, “Subsidio extraordinario” o “Refuerzo de Ingreso Previsional”, que fue elevando el monto acordado, a través de los Decretos [481/2021](#); [855/2021](#); [215/2022](#); [532/2022](#); [788/2022](#); [105/2023](#); [282/2023](#); [442/2023](#); [626/2023](#); [667/2024](#); [783/2024](#); [861/2024](#); [965/2024](#); [1050/2024](#); [47/2025](#) y [145/2025](#), provocando así un achatamiento de los haberes más altos, nivelando hacia abajo el poder adquisitivo de aquellos que en actividad han contribuido al sistema con mayor esfuerzo, lo que también provoca un eventual envilecimiento del principio de sustitutividad, que se ha de resguardar en todo aquél beneficio previsional de carácter contributivo. ---

El más Alto Tribunal ya ha tenido oportunidad de pronunciarse frente a una realidad semejante, en el *leading case* “Badaro Adolfo Valentín c/ ANSeS s/ Reajustes Varios” de fecha 08/08/2006, la Corte sostuvo -refiriéndose a los Decretos de Necesidad y Urgencia que establecieron Subsidios y Suplementos por movilidad solo para los haberes inferiores a \$ 1.000- “Que los citados decretos –han tomado en consideración la grave crisis económica y social y tienen el declarado propósito de atender en primer lugar las





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE MAR DEL PLATA

necesidades más urgentes, asegurando a sus destinatarios los recursos indispensables para su subsistencia. Los criterios expresados, cuya validez no ha sido discutida, en modo alguno podrían llevar a convalidar una postergación indefinida de aquellos que, como el actor, no se encuentran en el extremo inferior de la escala de haberes, ni a admitir graves deterioros de su jubilación ya que la amplitud de facultades que se han reconocido para organizar el sistema debe entenderse condicionada a que se ejerciten dentro de límites razonables, o sea, de modo que no se hieran de manera sustancial los derechos emergentes de la seguridad social” (Fallos: 329:3089, con cita al fallo: 311:1937). ---

Claro está que, conforme surge de la pantalla ANSeS acompañada en demanda, correspondiente al mes de febrero de 2022, la jubilada aquí reclamante, se halla dentro del grupo de beneficiarios que percibe haberes por encima de las prestaciones mínimas, su beneficio no ha sido alcanzado con ninguno de los “Bonos Refuerzo”, con ello tengo por acreditado que la Sra. Giménez no se ha visto beneficiada por las medidas adoptadas por el PEN, quien al momento de otorgar la “ayuda económica” a quienes perciben haberes más bajos, ha reconocido la grave crisis económica que afecta a nuestro país, mientras que al establecer mediante Decreto la sustitución del artículo 32 de la Ley N° 24.241 y sus modificaciones admitió “Que la fórmula de movilidad vigente ha arrojado **resultados desastrosos para los jubilados y pensionados del país**, quienes han sufrido una **notoria pérdida del poder adquisitivo**.” (Cfr. Considerandos del Dec. 274/2024, el resaltado no es original). ---



Tal reconocimiento solo ha considerado períodos futuros, sin que se elabore una fórmula compensando los “*resultados desastrosos*” obtenidos hasta entonces. ---

Por ello, es que frente a las implicancias negativas que ha tenido la fórmula dispuesta en la ley 27.609 en los haberes mas elevados -es decir aquellos que no han sido reforzados mediante decreto- y la falta de recomposición, es que entiendo que la Ley 27.609 se comporta en este caso como violatoria de los derechos de raigambre constitucional de movilidad (art. 14 bis) y de propiedad (art. 17) de la actora, que integra el sector social previsional, teniendo especial consideración en el período de la vida que la misma transita -la vejez- que en él, les asiste a los ancianos del sistema, un claro derecho constitucional de tutela (art. 75 incisos 22 y 23 CN), ya que esta peculiar situación y contexto vital, **demanda movilizar la imaginación de todos los operadores del derecho**, toda vez que su tratamiento, se ve favorecido si es capturado desde nuevas coordenadas que hacen rotar el punto de vista tutelar hacia las vivencias y el caudal del interés de una persona, teniendo en cuenta el modo en que ella pretende instalarse frente a la vida, en la meseta, planicie o estación última de ella. ---

A fin de visibilizar el perjuicio y a modo de ejemplo, cabe mencionar, que de conformidad con los cálculos realizados en base a los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, el nivel general del Índice de Precios al Consumidor registra entre marzo de 2022 (fecha de interposición de la demanda) y diciembre de 2023 -fecha del dictado de la sentencia de primera instancia- un índice acumulado que alcanza al 336,86% (Cfr.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE MAR DEL PLATA

variaciones interanuales correspondientes a los meses de diciembre de 2017 a enero de 2025 - Resultados regionales según divisiones de la canasta, categorías, bienes y servicios, representativo del total de hogares del país -informes técnicos respecto del Índice de precios al consumidor, publicados periódicamente por el INDEC y disponibles en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-5-31>), mientras que la ley 27.609, mediante Resoluciones [26/2022](#); [128/2022](#); [180/2022](#); [256/2022](#); [27/2023](#); [109/2023](#); [186/2023](#); [216/2023](#) ha otorgado aumentos que representan un total acumulado del 200,95%.

Por lo expuesto, atento la notable pérdida del poder adquisitivo que ha sufrido el haber de la actora, el que no ha sido subsanado por ninguna clase de “subsidio extraordinario” ello en razón del monto de la prestación que percibe, el cual supera los haberes que han sido considerados “bajos” por parte del Poder Ejecutivo Nacional, he de declarar la inconstitucionalidad del art. 1º de la ley 27.609 y en consecuencia disponer la inaplicabilidad de la fórmula allí establecida al caso de Autos. ---

Para así decidir, comprendo que el precepto legal en cuestión no alcanzó a garantizar los estándares constitucionales que emergen tanto de la parte dogmática de nuestro texto constitucional (art. 14 bis, 16 y 17 CN), como así tampoco lo hace en relación a los Instrumentos Internacionales que forman parte integrante de nuestra Carta Magna, tal como lo establece la “convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores”, con Jerarquía Constitucional a partir de la sanción de la ley 27.700, en cuanto reconoce el Derecho a la seguridad social, y



establece que “Toda persona mayor tiene derecho a la seguridad social que la proteja para llevar una vida digna. Los Estados Parte promoverán progresivamente, dentro de los recursos disponibles, que la persona mayor reciba un ingreso para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección social (...)”. ---

En este sentido, cabe también mencionar la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José” que en su Art. 26 establece, respecto al Desarrollo Progresivo, que “Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para *lograr progresivamente* la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.” (la cursiva es propia). ---

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), dispuso en su Art. 2 1. Que “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para *lograr progresivamente*, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE MAR DEL PLATA

legislativas, la *plena efectividad de los derechos aquí reconocidos*. (la cursiva no es original). ---

Ahora bien, este principio de “*progresividad*”, así como el de “*no regresividad*”, deben ser examinados a la luz del criterio de Razonabilidad que demanda el art. 28 de la CN, así como los límites impuestos por el art. 99 inc. 2, en relación a las facultades reglamentarias que se le atribuyen al Poder Ejecutivo. Es así que no toda regresión resulta en esencia inconstitucional, aún en materia previsional, por el contrario, si se ha dictado dentro del marco de razonabilidad, atendiendo a hechos concretos que suponen una reforma coherente, aunque regresiva, ello no resultará violatorio de derechos. Ahora bien, en este caso en concreto, la sanción de la ley 27.609 ha, claramente, cercenado los derechos de aquellos que son parte del sistema integrado de jubilaciones y pensiones, cuyos haberes han sido considerablemente retaceados, con evidente disminución del poder adquisitivo, y sin que el Estado haya acudido en supuestos como el de la actora, con la salvaguarda que sí desplegó en relación a las prestaciones de menor monto a través del dictado de Decretos que reforzaron el haber por ellos percibidos. ---

He de aclarar que con lo dicho no estoy asentando criterio respecto de los haberes mínimos que han sido “mejorados” a través de “Bonos Extraordinarios”, cuestión ésta que no se discute en Autos y que merecería en su caso un examen más profundo, sin embargo, ello merece mención toda vez que el Ejecutivo ha dejado fuera de los citados Decretos a los haberes que, como el de la actora, resultan más elevados. ---



He de subrayar lo dicho por el más Alto tribunal, al establecer “Que la Constitución Nacional exige que las jubilaciones y pensiones sean móviles, aunque no establece un sistema o mecanismo especial para hacer efectiva dicha exigencia, por lo que es atribución y deber del legislador fijar el contenido concreto de esa garantía teniendo en cuenta la protección especial que ha otorgado la Ley Fundamental al conjunto de los derechos sociales. Una inteligencia sistemática de sus cláusulas acorde con los grandes objetivos de justicia social que persigue el art. 14 bis, obsta a una conclusión que, a la postre, convalide un despojo a los pasivos privando al haber previsional de la naturaleza esencialmente sustitutiva de las remuneraciones que percibía el trabajador durante su actividad laboral.” (Fallos 328:1602, el resaltado es propio). ---

Es por todo lo expuesto, que según lo interpreto conforme a los datos antes expresados, la fórmula de movilidad prevista en el art. 1º de la ley 27.609, no logra satisfacer el control de constitucionalidad, en tanto su aplicación resulta irrazonablemente regresiva, lo que conlleva el incumplimiento del estándar de sustitutividad expresado por la Corte en el fallo “Sánchez María del Carmen” entre otros. En aquél precedente el más Alto Tribunal ha ratificado “los principios básicos de interpretación sentados acerca de la naturaleza sustitutiva que tienen las prestaciones previsionales y rechaza toda inteligencia restrictiva de la obligación que impone al Estado otorgar “jubilaciones y pensiones móviles”, según el art. 14 bis de la Constitución Nacional y los fines tuitivos que persiguen las leyes reglamentarias en esta materia” (Fallos 328:1602). ---





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE MAR DEL PLATA

Ahora bien, resta establecer cuál será el índice propicio que se ajuste a la garantía constitucional, de forma tal que se vea cumplido el mecanismo de movilidad en su justo valor, para ello he de ahondar sobre el concepto del “justo valor”, para la Real Academia, en el sentido que aquí se adecúa “Justo” refiere a “aquello arreglado a justicia y razón”, en cuanto al “Valor” podemos decir que es el “grado de utilidad o aptitud de las cosas para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite”, lo que me lleva a enlazar este concepto con el objetivo de la Seguridad Social antes referido, cual es el de mantener “el mismo grado de dignidad de la persona”, el cual tiene íntima relación con la satisfacción de sus necesidades básicas, ahora bien ello también ha de ser enlazado con el principio de sustitutividad que es condición de todo haber de pasividad respecto del que gozaba en actividad, no olvidemos el carácter contributivo que con mayor esfuerzo soportó la actora al momento de participar en el sistema. ---

El justo valor de movilidad que ha de aplicarse a la prestación, estará determinado entonces por aquél índice que mejor refleje los aumentos de los bienes y servicios, a los que el haber previsional permite acceder, al jubilado, manteniendo el grado de dignidad del que gozaba al momento de contribuir con el sistema, con ello y tal como lo ha interpretado el Poder Ejecutivo Nacional a partir del Decreto 274/2024, a fin de garantizar el estándar constitucional reconocido por el sistema de la seguridad social, en procesos inflacionarios como el que ha atravesado nuestro país en estos últimos años, será el Índice de Precios al Consumidor que publica el INDEC, el que deba considerarse a fin de calcular la movilidad



correspondiente a la vigencia de la ley 27.609 que se ha declarado inconstitucional en el presente caso y por ello inaplicable al haber de la actora. ---

Ahora bien, he de aclarar que la solución aquí dispuesta solo se aplicará si el cálculo supone una mejora en la prestación que percibió la Sra. Giménez, debiendo estar a las disposiciones de la ley 27.609 en aquel período que eventualmente ésta resulte más favorable al haber de la actora. ---

Por último, en referencia a las costas de ambas instancias, cabe recordar lo señalado en la sentencia dictada en: “[AGOSTINO, TERESITA DEL CARMEN c/ ANSeS s/REAJUSTES VARIOS](#)”, (['PROTOCOLO Aco. 6/14 Materias Civiles' Clave: FMP 004420/2016/CA001 Fecha: 09/08/2023](#)). En consecuencia, corresponde declarar la inconstitucionalidad del art. 3 del DNU 157/2018, e imponer las costas a la vencida. (art. 36 de la ley 27.423 y art. 68 del CPCCN). ---

VI) Por todo ello, es que propongo al acuerdo: 1) REVOCAR parcialmente la sentencia del Sr Juez de grado en cuanto resuelve anticipadamente la aplicación de los parámetros dispuestos en el precedente “Actis Caporale” al planteo de inconstitucionalidad del arts. 9 de la ley 24.463, y en consecuencia diferir su tratamiento, para la etapa de ejecución de sentencia; **2) DECLARAR la INCONSTITUCIONALIDAD e INAPLICABILIDAD al caso de Autos, del art. 1º de la ley 27.609**, y en su lugar deberá estarse al **Índice de Precios al Consumidor** que publica el INDEC, no obstante la solución aquí dispuesta **solo se aplicará si el cálculo supone una**





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE MAR DEL PLATA

mejora en la prestación que percibió la Sra. Giménez, debiendo estar a las disposiciones de la ley 27.609 en aquel período que eventualmente ésta resulte más favorable al haber de la actora; **3) REVOCAR** lo dispuesto respecto a la **Tasa de Interés fijada** y disponer que a las sumas adeudadas se le adicionen intereses, conforme la **tasa pasiva promedio que elabora el Banco Central de la República Argentina**; **4) CONFIRMAR** el resto de la sentencia en cuanto fue materia de apelación y agravio; **5) IMPONER** las costas de Alzada a la vencida (art. 36 de la ley 27.423 y 68 del CPCCN).-

Tal el sentido de mi voto. -

Fdo. Eduardo P. Jiménez

Juez de Cámara

El Dr. Tazza dijo:

Que he de adherir a la solución propuesta por el Dr. Jiménez por compartir los fundamentos expuestos en su voto.-

Fdo. Alejandro O. Tazza

Juez de Cámara



/// del Plata,

VISTOS:

Estos autos caratulados: “**GIMENEZ, MIRTA NOEMI c/ ANSES s/REAJUSTES VARIOS**, Expediente N° **3073/2022**, procedentes del Juzgado Federal N° 4, Secretaria N° 3 de la ciudad de Mar del Plata y lo que surge del Acuerdo que antecede

SE RESUELVE:

I.- REVOCAR parcialmente la sentencia del Sr Juez de grado en cuanto resuelve anticipadamente la aplicación de los parámetros dispuestos en el precedente “Actis Caporale” al planteo de inconstitucionalidad del arts. 9 de la ley 24.463, y en consecuencia diferir su tratamiento, para la etapa de ejecución de sentencia.-

II.- DECLARAR la INCONSTITUCIONALIDAD e INAPLICABILIDAD al caso de Autos, del art. 1° de la ley 27.609, y en su lugar deberá estarse al **Índice de Precios al Consumidor** que publica el INDEC, no obstante la solución aquí dispuesta **solo se aplicará si el cálculo supone una mejora en la prestación que percibió la Sra. Giménez**, debiendo estar a las disposiciones de la ley 27.609 en aquel período que eventualmente ésta resulte más favorable al haber de la actora.-

III.- REVOCAR lo dispuesto respecto a la **Tasa de Interés fijada** y disponer que a las sumas adeudadas se le adicionen





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE MAR DEL PLATA

intereses, conforme la **tasa pasiva promedio que elabora el Banco Central de la República Argentina.-**

IV.- CONFIRMAR el resto de la sentencia en cuanto fue materia de apelación y agravio.-

V.- IMPONER las costas de Alzada a la vencida (art. 36 de la ley 27.423 y 68 del CPCCN).-

REGÍSTRESE. NOTIFÍQUESE. DEVUÉLVASE.-

Fdo. Eduardo P. Jiménez

Fdo. Alejandro O. Tazza

Juez de Cámara

Juez de Cámara

Se deja constancia que la presente resolución ha sido suscripta en forma electrónica y que se encuentra vacante el cargo del tercer integrante de este Tribunal. *(art. 109 del RJN).*-

Se notificó electrónicamente a las partes, conforme lo ordenado en la sentencia que antecede. Conste.-

Fdo. Soraya Chaar
Secretaria de Cámara

