

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, 4 de diciembre de 2025

Vistos los autos: “Fernández Pastor, Miguel Ángel c/ ANSeS s/ amparos y sumarísimos”.

Considerando:

1º) Que el actor promovió una acción de amparo dirigida a que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1º, 2º y 3º de la ley 27.426 (B.O. del 28 de diciembre de 2017), que habían modificado el régimen para el cálculo del nivel inicial de las prestaciones jubilatorias y su posterior movilidad.

2º) Que la Sala III de la Cámara Federal de la Seguridad Social, por un lado, confirmó parcialmente la sentencia de la instancia anterior –que había rechazado la demanda– en tanto había desestimado el planteo de inconstitucionalidad del artículo 1º y concordantes de la ley 27.426 referidos al cambio de índice de movilidad. Por otro lado, la revocó respecto del artículo 2º de ese cuerpo legal, cuya inconstitucionalidad declaró y ordenó, en consecuencia, que la demandada efectuase una nueva liquidación, conforme a lo dispuesto por la ley 26.417, de los haberes del accionante y que pusiese al pago las cantidades resultantes, previo descuento de las sumas abonadas por aplicación de la ley 27.426.

En síntesis, la cámara resaltó que aun cuando los índices de la ley 27.426 eran menores a los contemplados en la ley anterior, los reajustes por movilidad se harían trimestralmente –en vez de realizarse dos veces por año–, lo que determinaría que la sumatoria de ellos se tradujese en un porcentual más elevado. Por ello, concluyó que sería inapropiado adoptar una solución tan drástica como la declaración de inconstitucionalidad del artículo 1º de la ley 27.426.

En cambio, el tribunal de alzada estimó atendible el agravio referido al carácter retroactivo de la ley 27.426. Señaló que el derecho del actor a que se practicara el cálculo de la movilidad de su haber, conforme al procedimiento establecido por la ley 26.417, nacía mes a mes. Por consiguiente, expresó que era dicha norma la que cubría el período debatido en autos y no la ley 27.426. En función de lo expuesto, juzgó que el artículo 2º de la ley 27.426 era inconstitucional ya que pretendía aplicarse a las consecuencias de una situación jurídica cuya existencia era anterior a la fecha de su vigencia.

3º) Que, contra ese pronunciamiento, ambas partes interpusieron recursos extraordinarios que fueron concedidos por las cuestiones federales planteadas y rechazados respecto de los agravios sobre arbitrariedad de sentencia, lo que solo dio lugar a un recurso de queja deducido por la demandada.

El actor alega que existe cuestión federal pues el tribunal de alzada realizó una interpretación de la ley 27.426 que vulnera derechos garantizados por la Constitución Nacional y los tratados internacionales enumerados en ella, en particular, los de propiedad, igualdad y el derecho a la movilidad de las prestaciones previsionales. Señala que la sentencia en crisis, por un lado, estimó que el cambio de la fórmula de movilidad había producido un daño en el haber del mes de marzo de 2018, reconocido incluso por el gobierno, pero, por otro lado, concluyó que ese perjuicio no era de entidad suficiente y que habría que evaluarlo con el tiempo. Apunta que tanto el juez de grado como la cámara omitieron precisar cuál es la magnitud que debe revestir el daño para que se considere que los derechos en juego se encuentran gravemente afectados.

A renglón seguido plantea que la aplicación de la fórmula de movilidad jubilatoria prevista en la ley 27.426, en reemplazo de la incluida en la



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

ley 26.417, genera un perjuicio al conjunto de los beneficiarios de la seguridad social.

La ANSeS afirma que la cámara se ha apartado del artículo 7º del Código Civil y Comercial de la Nación ya que, al declarar la inconstitucionalidad del artículo 2º de la ley 27.426, pretende otorgarle ultraactividad a una norma que perdió vigencia (la ley 26.417) y negarle, *a contrario sensu*, plena operatividad a la que la reemplazó (la ley 27.426). Sostiene que cuando entró en vigencia la ley 27.426, la movilidad de los haberes vinculada al período julio–diciembre no se había aún devengado. Alega que el ajuste correspondiente a marzo de 2018 constituye una relación jurídica no consumada que, conforme al artículo 7º referido, quedó sujeta al régimen previsto por la nueva normativa.

En este orden, manifiesta que la vigencia temporal de la norma no abarca las consecuencias consumadas bajo la ley anterior y se aplica a los efectos aún no cumplidos al momento de su entrada en vigor (el ajuste correspondiente a marzo de 2018). Señala que, aun si se considerara que la ley es retroactiva, la declaración de inconstitucionalidad también sería reprochable ya que no se demostró la afectación de los derechos constitucionales que denunció el actor. Aduce que la movilidad consagrada en la nueva normativa, al ser de aplicación trimestral, permite que los ajustes sean más frecuentes, a diferencia de la ley 26.417 que contemplaba ajustes semestrales. Expresa que es atribución del Congreso fijar y regular la movilidad de las jubilaciones, y así lo hizo al dictar la ley 27.426.

Plantea que existe gravedad institucional pues lo decidido produce consecuencias dañosas para el Estado Nacional al objetar una política diseñada por los poderes políticos, Legislativo y Ejecutivo, en saludable diálogo institucional.

4º) Que los recursos extraordinarios federales son formalmente admisibles pues se ha declarado la inconstitucionalidad del artículo 2º de la ley 27.426 para determinar la fórmula de movilidad aplicable al actor en marzo de 2018, sobre la base del derecho a gozar de los beneficios de la seguridad social consagrado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional (artículo 14, inciso 1º, ley 48). Además, se encuentra en tela de juicio la interpretación de normas constitucionales (artículos 14 bis y 17 de la Constitución Nacional) y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido contraria a las pretensiones que los apelantes fundaron en ellas (artículo 14, inciso 3º, ley 48).

Los agravios contenidos en el recurso de hecho relativos a la arbitrariedad de la sentencia apelada deben ser tratados conjuntamente, por estar indisolublemente ligados a los puntos de derecho federal controvertidos en los recursos extraordinarios interpuestos (conf. doctrina de Fallos: 323:1625; 338:556 y 341:1924, entre otros).

Asimismo, cabe recordar que cuando se encuentra en debate la interpretación de normas federales, la Corte Suprema no se encuentra limitada por las posiciones del tribunal de alzada ni por los argumentos de las partes, sino que le incumbe efectuar una declaración sobre el punto disputado, según la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos: 308:647; 343:1434 y 345:923, entre muchos otros).



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

5º) Que lo que esta Corte debe decidir es si la ley 27.426 merece reparos constitucionales. En este sentido, debe resolver dos cuestiones centrales. La primera, si su artículo 2º violó algún derecho en cabeza del beneficiario o si, por el contrario, regló las consecuencias aún no cumplidas de la anterior legislación en los términos del artículo 7º del Código Civil y Comercial de la Nación. La segunda, si el cambio de las pautas de movilidad efectuado por su artículo 1º es inconstitucional.

6º) Que con carácter previo a efectuar el examen de las cuestiones señaladas, resulta relevante recordar que esta Corte ha invariablemente sostenido que la Constitución Nacional en su artículo 14 bis garantiza la movilidad de las jubilaciones y pensiones, pero no preconiza un único sistema para hacer efectiva esa previsión constitucional, dejando librada a la prudencia legislativa la adopción del método correspondiente (conf. Fallos: 293:551; 295:674; 295:694; 300:194; 306:1694; 321:2181; 326:1431 “Cassella”; 328:3975 “Brochetta”; 329:3089 “Badaro I”; 330:4866 “Badaro II”). De ahí que el legislador tiene la facultad de fijar pautas diferentes acerca de la forma de asegurar la movilidad de las prestaciones, por lo que las modificaciones de un sistema por otro no contrarían, sin más, el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

En efecto, este Tribunal ha indicado que la sola modificación de normas por otras posteriores no afecta derecho alguno emanado de la Constitución Nacional, pues nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de las leyes o reglamentos ni a su inalterabilidad (Fallos: 308:1361; 311:1880; 315:839; 327:2293; 330:3565; 336:2307, entre muchos otros). En ese sentido, 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 (ver Fallos: 330:4866 “Badaro II”).

Por último, cabe mencionar que la facultad reconocida al legislador para cumplir con el mandato constitucional del artículo 14 bis de la Constitución Nacional debe ser ejercida en forma razonable. Por ese motivo, el Tribunal ha descalificado las medidas que establecían un congelamiento absoluto de las prestaciones por un término incierto y las que pudieran alterar de modo sustancial su contenido económico (Fallos: 295:674; 297:146; 306:1694; 308:885; 308:1848; 310:2274 y 312:1061).

7º) Que, en relación con la primera cuestión a examinar corresponde señalar que, para establecer si el artículo 2º de la ley 27.426 violó algún derecho adquirido en cabeza del demandante, cabe tener presente que dicha ley entró en vigencia el 29 de diciembre de 2017 (artículo 11) y dispuso modificaciones tanto en lo que respecta a la fórmula de movilidad como en la periodicidad con que se efectuarían dichos ajustes.

El artículo 1º de la ley 27.426 sustituyó el artículo 32 de la ley 24.241 y fijó el pago de reajustes por movilidad de manera trimestral –en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año calendario– mediante una fórmula compuesta en un 70% por las variaciones del Nivel General del Índice de Precios al Consumidor Nacional elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos y en un 30% por los cambios en la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables. El artículo 2º de la misma ley determinó que la primera actualización de los haberes se haría efectiva en el mes de marzo de 2018 según las mediciones de los referidos indicadores correspondientes a los meses de junio a septiembre de 2017.



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Por otro lado, la ley 26.417 preveía que las prestaciones serían móviles y que “*el índice de movilidad*” se obtendría mediante la fórmula aprobada en el anexo de dicha ley. En ese anexo quedó establecido que el ajuste de las prestaciones se realizaría semestralmente “*para los haberes que se devenguen en los meses de marzo y septiembre*”. Así, las variaciones ocurridas entre enero–junio se tendrían en cuenta para el ajuste de septiembre del mismo año y las de julio–diciembre para el ajuste aplicable en marzo del año siguiente (confr. artículo 6º y anexo).

8º) Que, según lo ha sostenido la Corte en numerosas oportunidades, para que exista un derecho adquirido y por lo tanto se encuentre vedada la aplicación de la nueva ley, es necesario que se hayan cumplido –bajo la vigencia de la norma derogada o modificada– todas las condiciones sustanciales y los requisitos formales previstos en esa ley para ser titular del derecho de que se trata (Fallos: 305:899; 324:1177; 328:1381 y 345:876). Asimismo, corresponde señalar que la inconsecuencia o falta de previsión del legislador no se suponen (Fallos: 306:721; 307:518; 319:2249; 326:704 y 343:140). Debido a ello, las leyes deben interpretarse conforme el sentido propio de las palabras, computando que los términos utilizados no son superfluos, sino que han sido empleados con algún propósito, sea de ampliar, limitar o corregir los preceptos empleados (Fallos: 315:1256; 326:2390; 331:2550 y 343:140).

9º) Que del texto legal descripto en el considerando 7º surgen dos elementos centrales para resolver la cuestión en examen. En primer lugar, que el reajuste, en el régimen sustituido, se devengaba en marzo y septiembre y, en segundo lugar, que el aumento en los haberes en esos dos momentos del año reflejaba la variación semestral ocurrida en meses previos a dicho incremento.

10) Que en cuanto al empleo que se efectúa de la frase “*haberes que se devenguen*” en referencia a aquellas mensualidades previsionales a las que se aplicarían los reajustes previstos, cabe señalar que, según el diccionario de la Real Academia Española, la palabra “*devengar*” significa “**adquirir derecho a alguna percepción o retribución por razón de trabajo, servicio u otro título. Devengar salarios, costas, intereses**”, mencionando como sinónimos, entre otras, a la palabra “**adquirir**” (acepción con la que coinciden José Alberto Garrone, “Diccionario Jurídico”, Tomo II, pág. 271, editorial Lexis Nexis y Manuel Ossorio “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales”, 1<sup>a</sup> Edición, pág. 251, editorial Heliasta, 1991, énfasis agregado).

Por ende, en lo que se refiere a su acepción académica y jurídica, la palabra “*devengar*” se encuentra inescindiblemente relacionada con el momento en que se adquiere o nace un derecho u obligación. Así, en ese sentido, en oportunidad de tener que interpretar el significado de dicho término habida cuenta de su utilización en nuestra legislación, esta Corte ha señalado que “*devengar*” es un concepto general del derecho empleado usualmente para dar cuenta de la circunstancia del nacimiento u origen de un derecho de contenido patrimonial y que alude al fenómeno de su génesis (Fallos: 334:502; 337:481 y causa “Cía. de Radiocomunicaciones Móviles S.A. (TF 21.162-I) c/ DGI”, CSJ 906/2014 (50-C)/CS1 y CSJ 817/2014 (50-C)/CS1, sentencia del 1º de septiembre de 2015).

11) Que, sobre esa base, en el presente caso puede afirmarse que la ley 27.426 –vigente desde el 29 de diciembre de 2017– no vulneró un derecho adquirido por los beneficiarios pues, para ese entonces, el derecho a obtener o percibir el aumento de la ley anterior aún no había nacido –recién se devengaría en marzo de 2018– ni se contaba con los elementos necesarios para ello, dado



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

que no se había completado el semestre al que hacía referencia la ley 26.417 para el cálculo de las variaciones necesarias para obtener el coeficiente de reajuste a aplicar.

En efecto, los autores de la ley 26.417 eligieron dos épocas del año para reajustar los haberes y decidieron utilizar la frase *“para los haberes que se devenguen en los meses de marzo y septiembre”*. De ahí que el reajuste previsto para marzo de 2018 era un efecto pendiente del anterior régimen que podía ser modificado antes de esa fecha, sin que puedan invocarse a su respecto derechos adquiridos.

12) Que, por lo demás, de acuerdo a los términos de la ley 26.417 ya descriptos, el legislador no consagró un devengamiento mensual de la movilidad como el que indica el tribunal de alzada, ni contempló la incorporación al patrimonio del jubilado de variaciones por períodos menores a los previstos en su anexo. En ese marco, no es válido inferir que ese supuesto devengamiento esté implícito. Si así fuera, mes a mes se generarían créditos a favor del titular, ya que, como se sostuvo, el devengamiento tiene un contenido patrimonial y no existe ningún precepto que ordene su pago o que fije el procedimiento a seguir en caso de lapsos inconclusos.

Por último, corresponde señalar que el artículo 7º del Código Civil y Comercial de la Nación contiene una regla que los jueces deben seguir para dirimir las controversias. Dicha norma establece que la ley debe aplicarse de modo inmediato y que no tiene efecto retroactivo, excepto disposición en contrario. En el presente caso no existió una aplicación retroactiva de la ley 27.426 cuando dispuso una nueva fórmula de movilidad que considera un período en el cual regía la ley 26.417. La ley 27.426 regló las consecuencias aún no cumplidas de la anterior legislación en los términos del citado artículo 7º.

Ello así por cuanto, como quedó establecido, cuando entró en vigencia no se habían cumplido las condiciones necesarias para tener por perfeccionado el derecho a que la movilidad se calculara conforme al índice previsto en la ley 26.417.

13) Que, en tales condiciones, corresponde revocar la sentencia que declaró la inconstitucionalidad del artículo 2º de la ley 27.426 y ordenó efectuar una nueva liquidación en los términos allí indicados.

14) Que, en lo que respecta a la segunda cuestión a examinar en la presente decisión, esto es, la validez constitucional de la variable de reajuste establecida por el artículo 1º de la ley 27.426, corresponde señalar que las objeciones planteadas por el actor acerca de este punto constituyen meras discrepancias con los argumentos expresados por el tribunal de alzada.

En efecto, los agravios invocados por el recurrente no bastan para demostrar el gravamen que considera le ocasiona la norma impugnada cuya nueva fórmula de movilidad no generó un congelamiento del haber previsional. El desarrollo numérico que efectúa no está referido a las concretas circunstancias de la causa, sino que es meramente ejemplificativo e insuficiente para sustentar su pretensión.

Ello así, máxime cuando reiteradamente la Corte tiene dicho que la declaración de inconstitucionalidad de una norma, que es la más delicada de las funciones de un tribunal de justicia, implica un acto de suma gravedad institucional y debe ser considerada como *ultima ratio* del orden jurídico (Fallos: 260:153; 288:325; 307:531; 314:424; 324:920; 328:91; 331:1123 y 344:3006, entre muchos otros).

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

15) Que, por último, dados los términos utilizados para resolver las cuestiones planteadas, cabe poner de manifiesto que la decisión que se adopta en la presente causa, lejos de pretender innovar en materia de seguridad social, se enrola dentro de los criterios jurisprudenciales que esta Corte ha fijado, aplicado y mantenido a lo largo de diferentes precedentes en relación con las distintas modificaciones que se producen en los métodos de movilidad previstos para los haberes previsionales.

En dicha senda, esta sentencia ratifica la garantía constitucional de jubilaciones y pensiones móviles; reafirma que constituye una facultad del Congreso de la Nación efectuar modificaciones al régimen de movilidad que no hieran de modo sustancial su contenido económico, y reitera, por ende, la inexistencia de un derecho adquirido a mantener determinado régimen de movilidad.

Por ello, y habiendo dictaminado el señor Procurador Fiscal, el Tribunal resuelve: hacer lugar a la queja de la ANSeS, declarar admisible el recurso extraordinario de la actora, procedente el de la demandada y revocar la sentencia apelada con el alcance indicado en los considerandos precedentes. Notifíquese, agréguese la presentación directa al expediente principal y devuélvanse las actuaciones.

Recursos extraordinarios interpuestos por **Miguel Ángel Fernández Pastor, actor en autos**, representado por el **Dr. Facundo Fernández Pastor**; y por la **Administración Nacional de la Seguridad Social**, representada por el **Dr. Gonzalo Estivariz Barilati**, con el patrocinio letrado del **Dr. José Luis Álvarez**.

Traslados contestados por la **Administración Nacional de la Seguridad Social, demandada**, representada por el **Dr. José Luis Álvarez**; y por **Miguel Ángel Fernández Pastor, actor**, representado por el **Dr. Facundo Fernández Pastor**.

Recurso de queja interpuesto por la ANSES, representada por el **Dr. José Luis Álvarez**.

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

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal de la Seguridad Social n° 8**.