



Poder Judicial de la Nación
Cámara Federal de Apelaciones de Salta

**“ALANIZ, DANIEL HUMBERTO c/
ANSES s/REAJUSTES VARIOS”
Expte. N°16065/2018 (Juzgado Federal
N° 1 de Salta).**

///ta, de agosto de 2021.

VISTO Y CONSIDERANDO:

I.- Que vienen las presentes actuaciones a conocimiento de este Tribunal en virtud del recurso de apelación interpuesto por la parte actora a fs. 109 en contra de la sentencia dictada en primera instancia a fs. 99/108.

II.- Que a través del memorial de fs. 122/132 la apoderada del Sr. Alaniz se agravia de la omisión del juez de grado de expedirse sobre su pedido de inconstitucionalidad de la ley 27.426, sus decretos reglamentarios 1058/17 y 110/18 y la resolución ANSes 56/18; de la elección efectuada en grado respecto del índice para la actualización de la “Prestación Básica Universal” (PBU) y de lo decidido en materia de costas e intereses. Así también, denunció como hecho nuevo el dictado de la ley 27.541, solicitando la inconstitucionalidad de los decretos emitidos en consecuencia por el PEN, en tanto y en cuanto los aumentos resulten menores a lo dispuesto por la citada ley 27.426.

III.- Que no se encuentra en discusión que el Sr. Daniel Humberto Alaniz, de 71 años de edad, accedió al beneficio jubilatorio PBU-PC-PAP-reparto, de conformidad con las leyes 24.241, 24.476, 25.865 y 25.994, con fecha inicial de pago el 18/6/14 y de cese el 30/9/04, acreditando 17 años, 10 meses y 6 días de servicios antes del 7/94, y 10 años y 3 meses de servicios con posterioridad, en ambos casos en relación de dependencia (fs. 12/16 y 50/53).





Poder Judicial de la Nación
Cámara Federal de Apelaciones de Salta

IV.- Que en cuanto al primer agravio del actor le asiste razón en cuanto a que el juez de grado omitió tratar su pedido de inconstitucionalidad de la ley 27.426, sus decretos reglamentarios 1058/17 y 110/2018 y la resolución ANSes 56/2018.

Al respecto, se advierte que en esta instancia circunscribe su reclamo al pedido de inconstitucionalidad del art. 2 de dicha ley, con lo que corresponde resolver únicamente sobre ese punto, de conformidad con el principio *tantum devolutum quantum appellatum* que delimita el ámbito recursivo, y lo dispuesto por el art. 278 del CPCCN.

Pues bien, del examen de la normativa citada surge, en lo que a este pronunciamiento interesa, que la ley 27.426 que reguló el índice de movilidad jubilatoria –B.O. del 28/12/17- modificó la fórmula fijada por la ley 26.417 –B.O. 15/10/08- para calcular la movilidad jubilatoria del régimen general a partir del 1/3/18 (art. 2), dejando fuera de su cálculo todo un trimestre que ya se había devengado con la normativa anterior (comprensivo de los meses de julio, agosto y septiembre de 2017).

En efecto, cabe recordar que la derogada ley 26.417 -antecesora de la ley 27.426- dispuso el ajuste de los haberes jubilatorios de acuerdo con un índice combinado, conforme la fórmula que surge del anexo de dicha norma, consignándose que dicho ajuste se debía realizar semestralmente, aplicándose para los haberes que se devengaran en los meses de marzo y septiembre de cada año, conforme al siguiente detalle: “enero-junio para el ajuste de septiembre del mismo año y julio-diciembre para el ajuste a aplicar en marzo del año siguiente”, entendiéndose entonces, en lo que aquí interesa, que al devengarse el haber de marzo de 2018 en él debía practicarse el reajuste correspondiente a los meses de julio a diciembre del año 2017.





Poder Judicial de la Nación
Cámara Federal de Apelaciones de Salta

Luego, la ley 27.426 al derogar a la anterior dispuso que el índice de movilidad se compone en un setenta por ciento (70%) con las variaciones del nivel general del Índice de Precios al Consumidor Nacional (IPCN) 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 dicha norma, y que se debía aplicar trimestralmente en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año calendario; disponiendo en su art. 2 que la primera actualización se haría efectiva a partir del 1/3/18.

Es así, entonces, que conforme con la ley 26.417 en marzo de 2018 se debía abonar al Sr. Alaniz el reajuste semestral correspondiente a los meses de julio a diciembre de 2017, mientras que en la realidad sucedió que al aplicarse la nueva ley 27.426 a marzo de 2018 se consideró el porcentaje que arrojó la fórmula en función de la variación del IPCN y del RIPTE solamente en el último trimestre del año previo (octubre-diciembre). Sobre tales bases, aconteció que en tanto con la normativa anterior (ley 26.417) el cierre semestral se hubiese producido el 31/12/17 para pagar en marzo de 2018, con la nueva fórmula (ley 27.426) solamente se tuvo en cuenta el período octubre a diciembre de 2017 para abonar en marzo de 2018.

Podría afirmarse que esta situación, de alguna manera, fue reconocida por el Poder Ejecutivo Nacional con el dictado del decreto 1058/17, que otorgó un subsidio extraordinario a ser abonado a los jubilados con las prestaciones de marzo de 2018, por única vez, pero ello no es así, ya que, más allá de que el mismo haya resultado insuficiente en tanto solamente se aplicó a los supuestos allí contemplados (entre otros, a los haberes menores a





Poder Judicial de la Nación
Cámara Federal de Apelaciones de Salta

\$10.000); lo cierto es que no pasó a formar parte del haber previsional de manera estable. Por lo demás, es de destacar que en el supuesto en estudio, el actor cobró en marzo de 2018 la suma de \$16.544 por aplicación de la ley de movilidad 27.426, mientras que con la ley anterior debía cobrar \$ 17.936.

Así las cosas, se advierte que, en el punto, resulta aplicable el art. 7 del Código Civil y Comercial de la Nación *in fine* en tanto, si bien las leyes se aplican a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y carecen de efecto retroactivo, sean o no de orden público, excepto disposición en contrario, cabe precisar que, además de que esto último en la especie no ha ocurrido pues ninguna previsión contempla al respecto la nueva normativa, es lo cierto que, de haberla, tampoco sería válida pues tal y como lo prevé la norma bajo comentario, en ningún caso es dable “afectar derechos amparados por garantías constitucionales”, tal y como sucede en el *sub lite*.

Es que, en efecto, como *de facto* se decidió la aplicación del nuevo método de movilidad previsto por el art. 1° de la ley 27.426 a períodos ya alcanzados por la 26.417, esta Sala lo considera en el caso inconstitucional, en tanto infiere una lesión al derecho de propiedad del actor (art. 17 de la CN), quien lo tenía ya adquirido para que el reajuste del haber se efectuara con la normativa derogada en el semestre julio-diciembre de 2017; máxime si a ello se agrega que el nuevo porcentaje de actualización resulta inferior al de la ley anterior, lo que demuestra la existencia del real perjuicio.

En igual sentido, se declaró la inconstitucionalidad del citado art. 2 de la ley 27.426 “en cuanto pretende aplicarse a las consecuencias de una situación jurídica cuya existencia es anterior al 29 de diciembre de 2017, fecha de su entrada en vigor; señalándose que sólo a partir de esa fecha será válida la modalidad de ajuste de la movilidad que la nueva ley instrumenta. El





Poder Judicial de la Nación
Cámara Federal de Apelaciones de Salta

derecho del actor a practicar el cálculo de la movilidad de su haber conforme al procedimiento establecido por la ley 26.417 se ha ido devengando mes a mes y, por consiguiente, cubre el período comprendido entre el 1 de julio de 2017 y el 29 de diciembre de ese año” (CFSS, voto mayoritario de la Sala III en “Fernández Pastor, Miguel Ángel c/Anses”, expte. 138932/2017, sent. del 5/6/18, entre otros; voto mayoritario de la Sala II en “Colman Torales, Benicio, Miguel Alberto c/Anses”, expte. 65153/16, sent. del 3/2/21; voto mayoritario de la Sala I en “Lavecchia, Roberto”, sent. del 8/3/19; CFASalta, Sala II, en “Caliva, Roberto Daniel”, expte. 1382/2016, sent. del 13/7/20; CFRosario, Sala A “Romano, Rodolfo”, expte. 25495/17 del 21/5/19; Sala B “Ollocco, Carlos Alberto”, expte. 25494/17, sent. del 19/5/20; CFMendoza, Sala A en “Fernández, Nelly Mirtha”, expte. 4687/18, sent. del 26/3/21; sala B, en “Salinas, Susana Beatriz”, expte. 7429/2019/CA1, sent. del 23/3/21; CFLa Plata, Sala II, en “Flocco, Marta Susana”, expte. 98513/2018, sent. del 2/3/21, entre otros).

A más de lo expuesto, cabe destacar que el citado expediente “Fernández Pastor, Miguel Ángel c/Anses”, n°138932/2017 de la Sala III de la Cámara Federal de la Seguridad Social, se encuentra radicado por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por los recursos extraordinarios interpuestos por ambas partes, habiendo emitido dictamen el Procurador Fiscal ante la Corte Suprema con fecha 24/10/19, en el que postula la inconstitucionalidad del art. 2 de la ley 27.426, con fundamento en que “la norma posterior podía modificar la fórmula de movilidad para el futuro, tal como lo hizo, pero no actuar válidamente sobre un período enteramente regido por la ley previsional previa. Máxime cuando el cambio de fórmula de movilidad provoca un nítido perjuicio económico al jubilado” en tanto que “el





Poder Judicial de la Nación
Cámara Federal de Apelaciones de Salta

haber jubilatorio integrado con la actualización de la ley 26.417, ingresó al patrimonio del actor como un derecho adquirido en diciembre de 2017, aun cuando la fecha de cobro se fijara para el mes de marzo del año siguiente. Al respecto -prosigue el Fiscal- estimo que la ley 27.426 no pudo regular válidamente el periodo de actualización ya abarcado por la ley 26.417 en función del principio constitucional de irretroactividad de las reglas de movilidad previsional y de la teoría de los derechos adquiridos en esta materia”.

En consecuencia, el mensual marzo de 2.018 se debe liquidar conforme a la movilidad determinada por la ley 26.417.

V.- Que corresponde tratar ahora la pertinencia del planteo de inconstitucionalidad del art. 55 de la ley 27.541 de emergencia pública (B.O. del 21/12/19) que fue introducido recién en esta instancia por la apoderada del actor.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que “la limitación del art. 277 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación no impide la calificación, según correspondiere por ley, de las pretensiones deducidas en el juicio, y las sentencias del Tribunal deben atender a las circunstancias existentes al tiempo de su dictado” (Fallos: 332:2497, entre otros) “...aunque ellas sean posteriores a la interposición del recurso de modo que, si en el transcurso del proceso han sido emitidas nuevas normas sobre la materia objeto de la *litis*, el pronunciamiento deberá tener en cuenta también a las modificaciones introducidas por esos preceptos en tanto configuran circunstancias sobrevinientes de las que no es posible prescindir” (Fallos: 339:1478; 341:124, entre otros).





Poder Judicial de la Nación
Cámara Federal de Apelaciones de Salta

En consecuencia y como en autos el actor pidió en su escrito de demanda (del 18/5/18) de manera expresa que se resuelva sobre la movilidad a aplicar en sus haberes previsionales, corresponde tratar en esta oportunidad la inconstitucionalidad de una norma emitida de forma posterior sobre este tema durante el trámite del proceso (23/12/19) y luego de dictada la sentencia de primera instancia (3/12/19); sobre todo si se tiene en cuenta que dicho planteo se efectuó en el escrito de agravios del 13/2/20 y fue dado a conocer a la ANSES el 17/2/20, con lo que la contraria tuvo debida participación y pudo expedirse al respecto en ejercicio de su derecho de defensa.

VI.- Que admitida entonces la pertinencia formal del planteo efectuado en esta instancia, corresponde tratar el pedido de inconstitucionalidad del art. 55 de la ley 27.541 en cuanto dispuso suspender la movilidad prevista por el art. 32 de la ley 24.241 por el término de 180 días, a los fines de atender en forma prioritaria y en el corto plazo a los sectores de más bajos ingresos, delegando en el Poder Ejecutivo nacional el fijar trimestralmente el incremento de los haberes previsionales correspondiente al régimen general de la ley 24.241, durante dicho lapso de tiempo.

VI. 1. Que la citada ley 27.541 por el art. 1° dispuso la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social hasta el 31/12/20, y fue ampliada por el decreto PEN 260/20 del 12/3/20 respecto de las medidas a adoptar con relación al reiterativo COVID-19.

Ante todo, es preciso recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que “el uso de la policía de emergencia requiere el cumplimiento de cuatro requisitos: a) situación de emergencia definida por el Congreso; b) persecución de un fin público que consulte los superiores y





Poder Judicial de la Nación
Cámara Federal de Apelaciones de Salta

generales intereses del país; c) transitoriedad de la regulación excepcional impuesta a los derechos individuales o sociales; d) razonabilidad del medio elegido por el legislador, o sea adecuación del mismo al fin público perseguido y respeto del límite infranqueable trazado en el art. 28 de la Constitución Nacional en orden a las garantías constitucionales” (Fallos: 243:467; 269:416; entre otros).

Dentro de ese orden de ideas y en lo que aquí se trae a resolver, esta Sala considera que la ley en cuestión cumple con las exigencias establecidas por el Alto Tribunal en tanto ha sido dictada por el Congreso de la Nación que, en uso de sus facultades, dispuso la citada emergencia pública en las materias previamente señaladas por un lapso determinado, debiendo señalarse que el acierto o error, el mérito o la conveniencia de las soluciones legislativas no son puntos sobre los que el Poder Judicial deba pronunciarse, lo que está permitido solo en casos que trascienden ese ámbito de apreciación, para internarse en el campo de lo irrazonable, inicuo o arbitrario (Fallos: 308:1361; 313:410; 318:1012; 340:1480, entre otros); línea argumental esta última que, por cierto, no ha sido planteada en autos.

Así, también, se observa presente el segundo requisito antes aludido en tanto la normativa de emergencia se propuso perseguir los fines que enumera en el art. 2 y, en lo que aquí concierne, lo dispuesto en el apartado “e” (“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 parte, la suspensión de la movilidad dispuesta por el art. 32 de la ley 24.241 (modificada por la ley 27.426) fue fijada temporalmente -180 días-





Poder Judicial de la Nación
Cámara Federal de Apelaciones de Salta

quedando por analizar la existencia de la razonabilidad del medio elegido por el legislador al delegar en el PEN la fijación trimestral del incremento de los haberes previsionales.

A este último respecto, cabe tener en cuenta que la Corte Suprema afirmó que los tribunales se encuentran facultados para analizar la concurrencia de una emergencia para admitir la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo Nacional (Fallos: 246:345; 316:2624) y para examinar la existencia de las circunstancias excepcionales que habilitan dictar un decreto de necesidad y urgencia. En relación con esto último, el Máximo Tribunal, luego de abandonar un criterio restrictivo sobre la cuestión (Fallos: 320:2851), reconoció de forma explícita su facultad de evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de tales decretos, al advertir que el constituyente de 1994 explicitó en el artículo 99, inciso 3 del texto constitucional estándares judicialmente verificables respecto de las situaciones que deben concurrir para habilitar el dictado de disposiciones legislativas por parte del Presidente de la Nación (Fallos: 322:1726; 323:1934; 326:3180; 327:5559; 333:633; 334:516, y 799; 338:1048).

Dentro de ese marco, es preciso señalar que la norma en cuestión contó con el respaldo mayoritario de los legisladores, haciendo mérito de una crisis que, casi tres meses después, se vio profundizada por la pandemia de COVID-19 que, como surge de la declaración del 17/4/20 emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, constituye una amenaza no solo para la salud mundial sino que produce múltiples repercusiones en el disfrute de los derechos civiles y políticos con graves restricciones a la circulación y ejercicio de otros derechos esenciales.





Poder Judicial de la Nación
Cámara Federal de Apelaciones de Salta

En ese orden de ideas, este Tribunal considera que la delegación temporaria efectuada por el Congreso de la Nación al Poder Ejecutivo nacional para fijar la movilidad jubilatoria no resulta *per se* y *a prima facie* inconstitucional en tanto responde al intento que la legislación de emergencia pretende “de conjurar o atenuar los efectos de situaciones anómalas, ya sean económicas, sociales o de otra naturaleza, y constituye la expresión jurídica de un estado de necesidad generalizado, cuya existencia y gravedad corresponde apreciar al legislador, sin que los órganos judiciales puedan revisar esta decisión, ni la oportunidad de las medidas que escoja para remediar aquellas circunstancias, siempre, claro está, que los medios arbitrados resulten razonables y no respondan a móviles discriminatorios o de persecución contra grupos o individuos” (Fallos: 327:4495), lo que no se advierte que se produzca en el *sub lite*.

VI. 2. Que, del mismo modo, esta Sala también considera válido al decreto de necesidad y urgencia 542/20 -B.O. 17/6/20- que prorrogó hasta el 31/12/20 la suspensión de la aplicabilidad del art. 32 de la ley 24.241, continuando con la determinación por parte del Poder Ejecutivo Nacional del incremento de los haberes previsionales en los términos del art. 55 de la ley 27.541 hasta esa fecha.

En primer lugar, porque si bien surge de la página web senado.gov.ar, que con fecha 22/6/20 el Jefe de Gabinete Nacional comunicó y acompañó el citado decreto ante la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación, en cumplimiento de los arts. 99, inc. 3 y 100, inc. 13 de la Constitución Nacional y la ley 26.122; no existe hasta el presente pronunciamiento alguno sobre el tema por parte de la Comisión respectiva y, menos, del Congreso, siendo que de acuerdo a lo normado por los arts. 82 de





Poder Judicial de la Nación
Cámara Federal de Apelaciones de Salta

la CN. y 22 de la citada ley 26.122, cada Cámara debe manifestarse expresamente sobre su rechazo o aprobación, por lo que de conformidad con el art. 17 de dicha ley el decreto 542/20 “tiene plena vigencia de conformidad a lo establecido por el art. 2° del Código Civil”.

Por otro lado, cabe precisar que la materia sobre la que avanzó el DNU no constituye ninguna de las prohibidas por la Constitución Nacional, a saber, cuestiones penales, tributarias, electorales o el régimen de partidos políticos, (art. 99, inc. 3 de la CN) y, tal y como surge de sus considerandos, fue dictado durante la crisis social y económica desatada como consecuencia de la declaración de pandemia por causa del coronavirus y las implicancias que ello conllevó, citándose entre otras el aislamiento social y las restricciones a las actividades y la circulación de personas.

Y a lo hasta aquí expuesto cabe añadir que la propia Comisión Mixta creada en los términos de los arts. 55 y 56 de la ley 27.541 “con la finalidad de proponer 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”, que es integrada, entre otros, por legisladores, expresamente solicitó la prórroga de los plazos hasta el 31/12/20 para el cumplimiento de las citadas funciones que le fueran encomendadas (confr. considerando n° 22 del decreto 542/20).

VI. 3. Que sin perjuicio de lo expuesto en cuanto a la validez general de la emergencia declarada por la ley 27.541 y del DNU 542/20, esta Sala considera que corresponde, -en orden a dar cabal cumplimiento al mandato de “afianzar la justicia” previsto en el Preámbulo de la Constitución Nacional-, analizar las implicancias prácticas de su aplicación luego de transcurrido el





Poder Judicial de la Nación
Cámara Federal de Apelaciones de Salta

período de su vigencia y de conocidos la totalidad de los índices de movilidad trimestrales dispuestos para el año 2020 por los decretos 163/20; 495/20; 692/20 y 899/20 -estos dos últimos dictados como consecuencia de la prórroga de la suspensión de la ley de movilidad 27.426 establecida por el señalado decreto de necesidad y urgencia 542/20-.

A tal fin, cabe tener presente que conforme lo tiene dicho el Máximo Tribunal “los jueces, al tiempo de dictar sus sentencias, deben ponderar las consecuencias posibles de sus decisiones y mientras la ley lo consienta han de prescindir de aquellas que verosímilmente sean notoriamente disvaliosas” (Fallos: 313:532; 313:1232; 320:495), de modo que si “bien es cierto que acontecimientos extraordinarios habilitan remedios extraordinarios, los mecanismos ideados para superar la emergencia están sujetos a un límite y este es su razonabilidad, con la consiguiente imposibilidad de alterar o desvirtuar en su significación económica el derecho de los particulares” (Fallos: 325:28).

Sobre tales bases, y en cuanto concierne a la materia específica del *sub lite*, se observa que el art. 14 bis de la Constitución Nacional prescribe que la ley garantizará, entre otros, “jubilaciones y pensiones móviles”; es decir, “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” (Fallos: 328:1602), contando el Congreso de la Nación “con atribuciones para reglamentar el art. 14 bis y, en particular, fijar el modo de hacer efectivo ese derecho” (Fallos: 322:2226); por lo que se considera que “el gobierno está facultado para sancionar las leyes que considere conveniente, con el límite





Poder Judicial de la Nación
Cámara Federal de Apelaciones de Salta

que tal legislación sea razonable, y no desconozca las garantías o las restricciones que impone la Constitución” (Fallos: 325:28).

Dicho de otro modo, el Máximo Tribunal aceptó como principio la validez constitucional de los cambios de regímenes de movilidad; esto es, el reemplazo de un método de determinación de incrementos por otro, realizado a fin de lograr una mejor administración o de dotar de mayor previsibilidad financiera al sistema de seguridad social, aunque sostuvo que el reconocimiento de esa facultad se encuentra sujeta a una indudable limitación, ya que tales modificaciones no pueden conducir a reducciones confiscatorias en los haberes (Fallos: 303:1155; 330:4866, entre otros); considerando que si “bien los montos de los beneficios pueden ser disminuidos para el futuro sin menoscabo del derecho de propiedad, esa reducción no debe ser confiscatoria, ni arbitrariamente desproporcionada” (Fallos: 308:1788; 321:2181, entre otros).

Asimismo, la Corte Suprema de Justicia sostuvo que no se debe atender a un porcentaje fijo de descuento para determinar la eventual confiscatoriedad de la disminución en el monto del haber previsional, sino que, por el contrario, evaluando las particularidades de cada caso se han aceptado diversos montos de reducción como no lesivos de los derechos de los agentes en pasividad (confr. Fallos: 307:1921; 310:991 y 321:2181).

VI. 4. Que sentados los principios generales precedentemente expuestos en la materia bajo análisis, cabe ponerlos en correspondencia con el caso traído a resolver.

Así, los citados decretos fijaron índices de movilidad para cada uno de los trimestres del año pasado del 2,3%; 6,12%; 7,5% y 5%, respectivamente, los que con la suma fija de \$1.500 que le fuera abonada al actor -como a todos





Poder Judicial de la Nación
Cámara Federal de Apelaciones de Salta

los jubilados y pensionados indicados en el art. 1 del decreto 163/20- a partir del haber de marzo de 2020, implica un total de aumento acumulado en el caso del Sr. Alaniz del 28,45%, el que se traduce en un evidente nivel de protección menor que el que hubiera tenido si se le aplicaba la movilidad suspendida por la ley 27.541 en su art. 55, que según información disponible por este Tribunal a través de publicaciones especializadas -ya que el índice suspendido por dicha norma no se publicó por los organismos competentes para el año 2020-, hubiera resultado ser del 42,05% (confr. Paz, Anibal, “La movilidad por decreto es inconstitucional y la nueva fórmula va por ese mismo camino”, en Comercio y Justicia publ.online Info; Viera, Fernando M., “Suspensión de la movilidad jubilatoria y el proyecto de reforma- Análisis de la movilidad previsional en la época de la COVID 19”, en “Movilidad Jubilatoria: Antecedentes y Análisis”, Errepar, Buenos Aires 2020, pág.137; Stang, Silvia “Jubilaciones. De cuanto habría sido el aumento para todo 2020 sino se hubiera suspendido la movilidad”, diario La Nación del 14/8/20).

El deterioro antes aludido también se evidencia con la confrontación del aumento que recibiera en 2020 el Sr. Alaniz (28,45%) con respecto al índice de precios al consumidor nivel general (IPCN) que para igual período ascendió al 36,15% -según datos oficiales del INDEC- y el índice del promedio de remuneración imponible promedio de los trabajadores (RIPTE) que ascendió a 34,89%, según cálculo efectuado por este Tribunal.

Sobre el tema, el Círculo de Estudios Lationamericanos arriba a porcentajes similares, señalando que “en diciembre pasado los sueldos formales aumentaron un 2% -versus una inflación del 4%- y concluyeron 2020 con un incremento del 34,9% frente a una inflación interanual del 36.1%





Poder Judicial de la Nación
Cámara Federal de Apelaciones de Salta

que representa una pérdida del 0,9% que se agrega al retroceso salarial del 2018 y 2019.” (confr. cesla.com, nota del 2/2/21).

En consecuencia y si bien con los cuatro decretos mencionados se habría intentado cumplir con el objetivo fijado por el Congreso Nacional en la delegación efectuada por el citado artículo 55 de la ley 27.541 al Poder Ejecutivo; esto es, “atender en forma prioritaria y en el corto plazo a los sectores de más bajos ingresos” (en tanto respecto de los haberes mínimos la movilidad fijada en el año 2020 tomando en cuenta la suma fija de \$ 1.500 generó un aumento del 35,31%, según cálculos efectuados por el Tribunal), lo cierto es que en el caso de los jubilados que, como en el supuesto de autos, han efectuado un mayor aporte contributivo y han cumplido con las exigencias legales para acceder al beneficio jubilatorio, el aumento por igual período se tradujo en un porcentaje sustancialmente menor, que contribuye al achatamiento del nivel de las prestaciones previsionales.

Al respecto, es preciso recordar que el Máximo Tribunal estableció que “la política de otorgar incrementos solo a los haberes más bajos trae como consecuencia el achatamiento de la escala de prestaciones y provoca que quienes contribuyeron al sistema en forma proporcional a sus mayores ingresos se acerquen cada vez más al beneficio mínimo, poniendo en igualdad de condiciones a los que han efectuado aportes diferentes y quitándoles el derecho a cobrar de acuerdo con su esfuerzo contributivo” (Fallos: 330:4866, considerando 12). Y, en igual sentido, ya el conocido precedente “Badaro” observó que si bien los decretos cuestionados “han tomado en consideración la grave crisis económica y social y tienen el declarado propósito de atender en primer lugar las necesidades mas urgentes, asegurando a sus destinatarios los recursos indispensables para su subsistencia, ello en modo alguno puede





Poder Judicial de la Nación
Cámara Federal de Apelaciones de Salta

llevar a convalidar una postergación 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 311:1937-” (Fallos 329:3089, considerando 11).

VI. 5. Que teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, y luego de analizar las consecuencias que arrojaría la presente decisión a partir de los índices antes mencionados y que fueran obtenidos, según se anticipó, de distintas fuentes por parte de este Tribunal, se considera que la solución que mejor consulta los derechos de la parte actora en el marco de la emergencia antes analizada, es la de reconocer que el índice de movilidad por el año 2020 correspondiente a la actualización de las distintas prestaciones que integran su beneficio jubilatorio no podrá ser inferior a las variaciones que registre el índice establecido por el tercer párrafo del art. 14 de la ley de alquileres 27.551, promulgada el 11/6/20, tal como lo resolviera la Sala II de esta Cámara en el precedente “Caliva, Roberto Daniel”, expte. 1382/2016, sent. del 13/7/20.

Es que, según cálculos efectuados por nuestra Sala, el baremo recién aludido, que se computa “utilizando un índice conformado por partes iguales por las variaciones mensuales del índice de precios al consumidor (IPC) y la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables (RIPTTE)”, arrojó un porcentaje del 35,55% para el año 2020; es decir, sustancialmente coincidente con el incremento observado en el aumento de los precios al consumidor nivel general correspondiente a dicho período (36,1%) y con el





Poder Judicial de la Nación
Cámara Federal de Apelaciones de Salta

aumento otorgado por el PEN a las jubilaciones de “menores ingresos” (35,31%), poder del estado que se presume cuenta con un nivel de información macroeconómica desde la cual se explica y justifica el temperamento que adoptara.

Al respecto, se considera que dicho índice enlaza, de un lado, con la expresa voluntad legislativa puesta de relieve al dictar la mencionada ley 27.551 que regula un tema igualmente sensible como lo es el motivo de la presente decisión y que, al hacerlo, adoptó un temperamento que, como acaba de señalarse, a la postre, vino a casi coincidir con el referido aumento de los precios al consumidor nivel general que, como es sabido, constituye acaso la variable más genuina al momento de calibrar la inflación habida durante un período (en el caso, el año 2020) y, por tanto, el deterioro del valor adquisitivo de la moneda.

Y, de otro, enlaza también con el adoptado, al menos implícitamente, con la voluntad legislativa expresada al sancionar la ley 27.541. En efecto, si bien se observa, el tantas veces citado art. 55 de ésta última delegó en aquella autoridad administrativa “el incremento de los haberes previsionales (...) atendiendo *prioritariamente* a los beneficiarios de más bajos ingresos” (énfasis añadido). Lo expuesto entraña que el propósito fue doble. De un lado, que el Poder Ejecutivo atienda la situación de los beneficiarios “de más bajos ingresos”; de otro, de modo “prioritario”, esto es, *no excluyente* sino, en todo caso, *preferente*. Pues bien; dos son también las consecuencias que cabe extraer, en orden a la presente decisión, de lo que acaba de mencionarse.

La primera es que el Poder Ejecutivo, en cumplimiento de esa encomienda, otorgó el aumento ya indicado para las jubilaciones mínimas (35,31%) muy seguramente, según se adelantó, teniendo presente, entre otras





Poder Judicial de la Nación
Cámara Federal de Apelaciones de Salta

variables, una de la mayor relevancia como lo es la del aumento de precios al consumidor nivel general. Lo segundo es que el carácter no excluyente de la encomienda dada al Ejecutivo permite examinar la situación de quienes -como el aquí actor- no se encuentran dentro de los jubilados de “más bajos ingresos” pero a los que, sin embargo, no por ello deberían quedar excluidos de similar incremento.

Atender “prioritariamente” la situación de un determinado segmento poblacional no supone olvidar o desconsiderar a los demás y, menos, tolerar un aumento en la tasa de movilidad que resulte proporcionalmente inferior al de aquél. No solamente porque, como se dijo en “Badaro” el “achatamiento de la escala de prestaciones” al ser radicalmente injusto termina violentado los principios de “sustitutividad” y de “proporcionalidad” antes mencionados, sino porque podría entrañar la consagración de resultados irrazonables o la admisión de “móviles discriminatorios o de persecución contra grupos o individuos” (confr. Fallos: 312:1706; 327:4495; entre otros) que, es claro, no cabe en el legislador presumir (confr. Fallos: 316:2624; 330:2800; entre otros) ni, mucho menos, corresponde extraer de lo dispuesto en el artículo bajo comentario.

A lo dicho, se añade, de modo suplementario otra razón de carácter práctico que se vincula con el también ya anticipado argumento por las consecuencias y que conduce a la adopción del criterio señalado. Se trata del beneficio que, para la jurisdicción entraña la unificación de un criterio sobre la presente materia, ya que, como se anticipó, la Sala II de este Tribunal, en fecha 13/7/20 adoptó en la citada causa “Caliva”, la misma posición en cuanto a los aumentos para el año 2020.





Poder Judicial de la Nación
Cámara Federal de Apelaciones de Salta

En consecuencia, corresponde ordenar a la ANSES que proceda a reajustar el haber jubilatorio del Señor Daniel H. Alaniz hasta el 31/3/18 conforme a la ley 26.417; desde esa fecha y hasta diciembre de 2019 de acuerdo con la fórmula establecida por la ley 27.426; para el año 2020 con los aumentos dispuestos por el Poder Ejecutivo Nacional mediante los decretos 163/20; 495/20; 692/20 y 899/20, aclarándose que dicha actualización -se reitera, por el año 2020- no podrá ser inferior a las variaciones que registre el índice establecido por la ley 27.551 (de alquileres) el que significó en la práctica y según cálculos de esta Sala, un 35,55%.

VI. 6. Que en lo que concierne a la forma de imputar la suma de \$1.500 que le fuera abonada al actor, como a todos los jubilados y pensionados comprendidos en el art. 1° del decreto PEN 163/20 con el aumento correspondiente al primer trimestre del año 2020; cabe recordar que esa suma fija fue creada por el mencionado decreto y otorgada con carácter generalizado “a todas las prestaciones previsionales a cargo de la ANSES otorgadas en virtud de la ley 24.241, los regímenes especiales derogados, o por las ex cajas o institutos provinciales y municipales de previsión cuyos regímenes fueron transferidos a la Nación, a todos los destinatarios/as de las pensiones no contributivas y graciabiles que refieren a la movilidad prevista en el art. 32 de la ley 24.241 y a la pensión honorífica del veterano de guerra”; encontrándose acreditada en la causa que el demandante la cobró desde el mensual 2/20 hasta el 2/21 como un código aparte de las prestaciones creadas por la ley 24.241 (PBU-PC-PAP).

Pues bien, a partir del art. 4 del decreto 104/2021 de fecha 12/2/21 se dispuso que dicha suma, previa a la aplicación de la movilidad de marzo de 2021, pasará a integrar la Prestación Básica Universal (PBU) en la medida





Poder Judicial de la Nación
Cámara Federal de Apelaciones de Salta

necesaria para alcanzar el valor de pesos ocho mil setecientos siete con setenta y ocho centavos (\$8707,78) y el remanente a la Prestación Compensatoria (PC) y/o a la Prestación Adicional por Permanencia (PAP) de forma proporcional al importe que registren al 28 de febrero de 2021; lo que aconteció en el presente respecto del haber previsional del Sr. Alaniz en el que se distribuyó en la forma allí dispuesta.

En consecuencia y como el componente PBU resulta ser una suma fija igual para todos los jubilados de la ley 24241 (art. 20 de dicha normativa) y que el monto de \$1500 comparte igual naturaleza, corresponde que sea imputado como reajuste del componente PBU de su haber previsional desde los haberes de marzo de 2020 a febrero de 2021, en tanto dicha suma “guarda una identificación sustantiva y teleológica” con la PBU, conforme concluyeran los jueces y jueza de la Sala II de esta Cámara en argumentación que se comparte, en el citado antecedente “Caliva”; último párrafo del considerando 14.2.2.

VI. 7. Que, por último, y, a mayor abundamiento, cabe precisar que no se comparte la posibilidad de adoptar como fórmula de movilidad para el año 2020 a la fijada por el legislador desde el 1/3/21, a través de la ley 27.609 -que utiliza un índice combinado entre recurso tributarios de ANSES y el índice general de salarios que publica el INDEC o el de remuneración imponible promedio de los trabajadores estables (RIOTE), el que resulte mayor-, por cuanto además de que, conforme fue anticipado precedentemente, no surge de sus términos que la voluntad legislativa hubiera sido extender sus efectos a 2020, debe puntualizarse que con motivo de la pandemia que paralizó parte de la actividad económica durante el 2020 en comparación con el 2019, los aumentos comparativos hubiesen arrojado un piso de movilidad





Poder Judicial de la Nación
Cámara Federal de Apelaciones de Salta

insuficiente e irrazonable para los jubilados (sobre todo en lo que se refiere a los ingresos recaudatorios de fondos de ANSeS).

Confirma lo expuesto, las consideraciones efectuadas por el PEN en el decreto 542/20 oportunidad en la que señaló, en lo pertinente, que del ya citado informe (IF202038494671-APN-DNPSSMT) elaborado por la Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social surge que la situación de pandemia impactó *en la recaudación de los recursos de la seguridad social*, en las remuneraciones al trabajo y en la evolución de los precios al consumidor, lo que “tornan inciertos los indicadores o parámetros más relevantes utilizados para establecer una metodología rigurosa de cálculo con el fin de determinar la movilidad de los haberes previsionales”. Es así que, se señala en el decreto, *“que el impacto de la pandemia ha producido una importante contracción repercutiendo en la recaudación nacional ... y que “los principales indicadores y parámetros utilizados para determinar la movilidad de los haberes previsionales se han visto o se verán severamente afectados por la pandemia” (destacado propio).*

Tanto es así, que conforme lo señala en sus considerandos dicho decreto, el 26/5/20, por dictamen de mayoría, la comisión creada por el art. 55 y 56 de la ley 27.541 solicitó al Poder Ejecutivo Nacional y a las Presidencias de las Cámaras de Senadores y Diputados del honorable Congreso de la Nación, la prórroga de los plazos y funciones encomendadas en los artículos citados, “por la situación de crisis que diera lugar a la sanción de la referida ley, la que se ha visto agravada por la pandemia de “COVID-19” y, en tanto ello torna imposible contar con elementos, índices o indicadores técnicos adecuados para llevar adelante su cometido”.





Poder Judicial de la Nación
Cámara Federal de Apelaciones de Salta

De igual modo, no se comparte la aplicación para el año 2020 de los índices que hubiese correspondido aplicar en los términos de la ley 27.426, como fuera solicitado por la actora y se adoptara por la mayoría de la Cámara Federal de Apelaciones de Paraná, en la sentencia dictada el 20/11/20 en autos “Cabrera, Roque Agapito c/ANSes”, expte. 12100/2016 y por la Sala II de la Cámara Federal de Bahía Blanca en la resolución “Ventura, Delia, c/Anses, s/ Reajustes varios”, expte. 4638/2019/CA1, sent. del 8/6/21, entre otros, porque ello implicaría desatender la intención plasmada por el legislador que dictó la emergencia previsional para el año 2020 a través de la ley 27.541 -que en esta sentencia se considera ajustada a los parámetros constitucionales exigidos por la doctrina de la Corte Suprema, emergencia que devino palmaria, cuanto menos a partir de la pandemia generada por el COVID 19.

Asimismo, tampoco se adhiere a lo resuelto por las Salas I y II de la Cámara Federal de la Seguridad Social en las causas “Barros, Mario Rafael”, sent. del 3/5/21 y “Torterola, Jorge Nicolas”, sent. del 8/6/21, respectivamente, en tanto de ellas se extrae, en lo esencial, que “en el contexto de situación de emergencia antes referida no aparece –al día de hoy- como desproporcionadas y repugnantes a la Constitución Nacional, las pautas señaladas por las autoridades en relación con la movilidad de las prestaciones”, ya que del estudio efectuado por el Tribunal en el *sub lite* es dable concluir el concreto grado de perjuicio evidenciado al actor por lo que, sin necesidad de declarar la inconstitucionalidad de las normas pertinentes, como señala Javier Hervada en “Introducción crítica al derecho natural”, EUNSA, Pamplona, 1990, p. 113 y cc., cabe proceder en el *sub lite* a su





Poder Judicial de la Nación
Cámara Federal de Apelaciones de Salta

“ajuste”; “adecuación” o “modulación” a los principios fundamentales de la materia.

VII.- Que no prosperarán los agravios de la actora dirigidos a cuestionar la imposición de las costas por el orden causado y la aplicación temporal de la ley 27.423.

Sobre el particular, resultan aplicables los fundamentos expuestos por esta Sala I en la causa “Liendro Oscar Alberto c/ ANSeS s/ Reajuste de Haberes”, expte. N° 2440/16, sent. del 13/6/17, que también pasan a integrar el presente.

VIII.- Que finalmente en cuanto a la tasa de interés, el planteo de la actora encuentra adecuada respuesta en los antecedentes “Spitale” (Fallos: 327:3721) y “Cahais” (Fallos: 340:483) en los que la Corte Suprema de Justicia de la Nación concluyó que la tasa pasiva promedio que elabora el Banco Central de la República Argentina resulta adecuadamente satisfactoria del menoscabo patrimonial sufrido por la demandante, en el marco de la índole previsional de la relación jurídica en examen y el carácter alimentario de las prestaciones adeudadas.

En consecuencia, el agravio formulado al respecto también será desestimado.

Por lo que se, **RESUELVE:**

I.- HACER LUGAR parcialmente al agravio de la actora en cuanto a lo decidido en origen con relación a la movilidad de la PBU, y consecuentemente, **DIFERIR** para la etapa de liquidación la valoración de la procedencia del reclamo de su recálculo, de conformidad con el precedente “Quiroga, Carlos Alberto” (Fallos: 337:1277), con los alcances indicados en los precedentes de esta Sala I “Soule, Humberto Neri c/ ANSeS s/ Reajustes





Poder Judicial de la Nación
Cámara Federal de Apelaciones de Salta

Varios” Expte. 1546/17, sentencia del 2/6/20, y “Corvalán, Paulina del Valle c/ Anses s/ Reajustes Varios ” Expte. 16332/17, sentencia del 18/8/20.

II.- HACER LUGAR parcialmente al recurso de apelación interpuesto por la apoderada del actor y en consecuencia, **DECLARAR** la inconstitucionalidad del art. 2 de la ley 27.426, con los alcances que surgen del considerando pertinente.

III.- HACER LUGAR parcialmente a los agravios del actor y, en consecuencia, **ORDENAR** a la ANSES que proceda a reajustar el haber jubilatorio del Sr. Daniel Humberto Alaniz hasta el 31/3/18 conforme a la ley 26.417; desde esa fecha y hasta diciembre de 2019 de acuerdo a la fórmula establecida por la ley 27.426; para el año 2020 de conformidad con los aumentos dispuestos por el Poder Ejecutivo Nacional mediante los decretos 163/20, 495/20; 692/20 y 899/20, dejándose establecido que la actualización correspondiente a dicho período no podrá ser inferior a las variaciones que registró el índice contemplado por la ley 27.551 (porcentaje de 35,55% para el año 2.020).

IV.- RECHAZAR los agravios formulados por la accionante con relación a las costas y a los intereses y, en su mérito, **CONFIRMAR** lo decidido por el juez de grado al respecto.

V.- Con costas de Alzada por el orden causado (conf. art. 21 de la ley 24.463).

VI.- REGÍSTRESE, notifíquese, publíquese en el C.I.J. (conf. Acordadas C.S.J.N. 15 y 24 de 2013) y, oportunamente, devuélvanse las actuaciones al Juzgado de origen a sus efectos.

