



# **Maestría en Administración y Políticas Públicas**

Décimo octava promoción

## **El impacto del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados sobre la litigiosidad previsional**

**Pablo Guilmot  
DNI: 28.729.226**

**Director de tesis: Aldo Isuani**

**Buenos Aires, 29 de octubre de 2019**

## Resumen

El sistema contributivo de previsión social de Argentina, denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), es un régimen de reparto asistido administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses). Las principales prestaciones que otorga el SIPA son las jubilaciones, las pensiones y los retiros por invalidez. Entre los principales problemas que presenta el régimen previsional se encuentran el cálculo defectuoso de sus prestaciones por la falta de actualización de las remuneraciones consideradas para el haber inicial y por la ausencia de movilidad. Por estas razones, muchos jubilados y pensionados perciben beneficios cuyos montos no alcanzan para cubrir sus necesidades básicas. En las últimas dos décadas, esta situación provocó la intervención de los Tribunales de Justicia en la materia, con el dictado de numerosas sentencias que establecieron pautas de reajuste de los haberes iniciales y de movilidad de las prestaciones, produciendo una situación de colapso en la justicia previsional debido al gran caudal de juicios iniciados. Entre los fallos judiciales más importantes se destacan los que fueron dictados en las causas “Sánchez” (2005), “Badaro” (2007) y “Elliff” (2009). Frente a este panorama, en junio de 2016 el Congreso de la Nación sancionó la Ley 27260, cuyo artículo primero creó el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados con el objeto de implementar acuerdos que permitan reajustar los haberes y cancelar las deudas previsionales con respecto a aquellos beneficiarios que reúnan los requisitos establecidos en esta ley. En el presente trabajo nos interesa indagar sobre los efectos que tiene ese Programa sobre la cantidad de juicios de reajuste de jubilaciones y pensiones que se iniciaron y se inician ante los tribunales de justicia previsionales. En otras palabras, la pregunta que orienta la investigación es cuál es el impacto del Programa sobre la evolución de la litigiosidad que existe en materia previsional en Argentina.

Universidad de  
San Andrés

# Índice

<b>1. Introducción .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Litigiosidad en el sistema previsional argentino .....</b>	<b>11</b>
2.1. Antecedentes del sistema previsional argentino y de su litigiosidad.....	11
2.2. Principales causas de la litigiosidad actual en el sistema previsional .....	20
2.2.1. El fallo “Chocobar” .....	21
2.2.2. El fallo “Sánchez” .....	22
2.2.3. El fallo “Badaro” .....	23
2.2.4. El fallo “Elliff” .....	24
2.2.5. El fallo “Blanco” .....	25
2.3. Otras causas de la litigiosidad en el sistema previsional .....	26
2.3.1. Sumas no remunerativas.....	26
2.3.2. Topes en las jubilaciones y en las remuneraciones .....	27
2.3.3. Reajuste de la Prestación Básica Universal: el fallo “Quiroga” .....	28
2.3.4. Rentas vitalicias previsionales .....	29
2.3.5. Regímenes especiales .....	30
<b>3. El Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados .....</b>	<b>33</b>
3.1. El Decreto 807/16.....	38
3.2. Objetivos del Gobierno con el Programa Nacional de Reparación Histórica .....	39
3.3. Algunos aspectos conflictivos del Programa Nacional de Reparación Histórica .....	41
3.3.1. Pautas para la redeterminación del haber inicial de beneficios otorgados por la Ley 24241 .....	41
3.3.2. Modalidad de pago de las sentencias firmes.....	42
3.3.3. Declaración de emergencia en materia de litigiosidad previsional .....	44
3.3.4. Otros .....	46
<b>4. Análisis de la información brindada por la Cámara Federal de la Seguridad Social .....</b>	<b>47</b>

4.1. Expedientes de Amparo por mora de la administración .....	52
4.2. Expedientes de Reajustes varios.....	54
4.3. Expedientes de Amparos y sumarísimos .....	56
4.4. Expedientes de Ejecución previsional .....	57
4.5. Expedientes de Ejecución fiscal .....	58
4.6. Expedientes de Personal civil y militar de las FF. AA. y de Seguridad .....	59
4.7. Expedientes de Ejecución de la Ley 23660.....	60
4.8. Expedientes de Acuerdo transaccional .....	60
<b>5. Conclusiones.....</b>	<b>61</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>65</b>
<b>Anexo.....</b>	<b>67</b>



Universidad de  
**San Andrés**

## 1. Introducción

El sistema contributivo de previsión social de Argentina, denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), está consagrado en la Ley 24241, modificada sustancialmente por la Ley 26425, que eliminó el régimen de capitalización individual (a cargo de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones [AFJP]) en el año 2008. Es un régimen de reparto asistido administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses), lo que significa que se financia con los aportes y contribuciones que pagan los trabajadores y sus empleadores, así como también por las personas que se desempeñan de manera autónoma, y el Estado contribuye a su sostenimiento a través de recursos tributarios determinados.

Para tener derecho a la obtención del beneficio jubilatorio el sistema requiere contar con treinta años de aportes y 65 años de edad para los hombres y 60 para las mujeres. El haber de la prestación se calcula multiplicando 1,5% por cada año de servicios con aportes (hasta un máximo de 35 años) sobre el promedio de las remuneraciones actualizadas cotizadas por el afiliado durante sus últimos diez años de servicios anteriores al cese. A este concepto, denominado Prestación Compensatoria (PC) y Prestación Adicional por Permanencia (PAP), se le suma el importe fijo de la Prestación Básica Universal (PBU), que en la actualidad asciende a \$6.112,03. El haber mínimo a partir del mes de septiembre de 2019 pasó a ser de \$12.937,22.

Asimismo, el sistema otorga pensiones derivadas, cuando el beneficio es concedido al cónyuge o conviviente de la persona que fallece siendo jubilada, y pensiones directas, cuando el beneficio es concedido al cónyuge o conviviente de la persona que fallece cuando

está trabajando. En el primer caso, el beneficio de pensión es equivalente al 70% de la jubilación que percibía la persona fallecida y, en el segundo caso, la pensión se calcula en un 70% del promedio mensual de las remuneraciones y/o rentas imponibles declaradas hasta cinco años anteriores al mes en que ocurra el fallecimiento.

Finalmente, la Ley 24241 consagra el derecho de los afiliados a percibir el retiro por invalidez, que consiste en el otorgamiento de una prestación para aquellas personas que se incapaciten física o intelectualmente en forma total por cualquier causa y que no hayan alcanzado la edad establecida para acceder a la jubilación ordinaria. La ley presume que la incapacidad es total cuando la invalidez produzca en su capacidad laborativa una disminución del 66% o más. El haber de esta prestación es equivalente al 70% del promedio mensual de las remuneraciones y/o rentas imponibles declaradas hasta cinco años anteriores al mes en que se declare la invalidez de un afiliado al sistema.

Por su parte, el art. 13 de la Ley 27260, correspondiente al Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados (en adelante, el Programa), instituye la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), de carácter vitalicio y no contributivo, para todas las personas de 65 años de edad o más. Su principal característica es que no se necesitan acreditar años de aportes con servicios para su otorgamiento. La PUAM consiste en una prestación mensual equivalente al 80% del haber mínimo de jubilación y se actualiza en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre por la ley de movilidad.

Uno de los principales problemas que tiene el sistema previsional argentino es que muchas de las prestaciones otorgadas por el régimen contributivo revelan una desproporción inadmisibles entre el monto de la jubilación y el salario en actividad que percibía el afiliado al momento de dejar de trabajar, lo cual viola uno de los principios rectores en materia de seguridad social, el de integralidad, que establece que la jubilación

debe ser sustitutiva del salario<sup>1</sup> y, por ende, debe permitirle a la persona mantener el mismo nivel de vida —o al menos cercano— que tenía cuando trabajaba.

Las leyes 24241 y 24463 son determinantes a la hora de realizar un diagnóstico de la insuficiencia en el monto de las prestaciones que otorga nuestro sistema previsional. La forma de cálculo de las prestaciones, la falta de actualización de las remuneraciones consideradas para la determinación del haber inicial y la ausencia de un mecanismo de movilidad relegaron a los jubilados y pensionados a cobrar beneficios cuyos valores no alcanzaron —ni alcanzan— para cubrir sus necesidades básicas, hecho que viola el mencionado carácter sustitutivo que deben tener las prestaciones previsionales. Si bien la Ley 26417 de movilidad jubilatoria (sancionada en el año 2008) estableció un mecanismo de ajuste de las prestaciones en los meses de marzo y septiembre de cada año y también previó un índice de actualización de las remuneraciones tomadas para el cálculo del haber inicial, lo cierto es que tanto la fórmula de movilidad como el índice previsto no llegaron, en la mayoría de los casos, a cubrir el incremento de precios en los bienes y servicios básicos que se registraron en los últimos años.

A estos problemas hay que sumarle otro relacionado con aquellas personas que se jubilaron con anterioridad al dictado de la ley de movilidad jubilatoria, toda vez que esta norma dispuso la actualización de los haberes en los meses de marzo y de septiembre de cada año a partir de marzo de 2009, sin tener en cuenta la actualización de los beneficios percibidos con anterioridad a esa fecha. Esta situación provocó la intervención de los Tribunales de Justicia en la materia (tanto de la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social de la Capital Federal como de la Corte Suprema de Justicia de la Nación),

---

<sup>1</sup> El artículo 14 bis de la Constitución Nacional establece que el “Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable”.

que, con el dictado de numerosas sentencias, establecieron pautas de recomposición de los haberes iniciales y de la movilidad de las prestaciones. Entre los fallos judiciales más importantes se destacan los que fueron dictados en las causas “Sánchez” (2005), “Badaro” (2007), “Elliff” (2009) y “Blanco” (2018).

En este sentido, el fuero de la seguridad social de la Ciudad de Buenos Aires, donde se tramitan la mayoría de las causas de reajuste y actualización de las prestaciones previsionales de todo el país, se encuentra colapsado por más de 350.000 causas,<sup>2</sup> lo que demuestra que la litigiosidad en esta materia es muy alta. A julio de 2017, el stock de juicios previsionales en todo el país ascendía a 490.640, de los cuales 304.197 causas tramitaban en la Capital Federal y 186.443 en el interior del país.

Como sostiene Silvia Saino (2016), actual jueza de Seguridad Social de la Ciudad de Buenos Aires, desde el año 2008 se observa un incremento significativo en el ingreso de causas en el fuero. La situación es de colapso y no se vislumbra un futuro mejor: “La actuación deficiente del Estado, a través de sus órganos administrativos, con conductas dilatorias y obstruccionistas, producen la situación actual de “colapso” de la justicia previsional, especialmente en la etapa de ejecución de las sentencias, sumado a ello la falta de juzgados y de recursos humanos para ofrecer un mejor servicio de justicia a todos los justiciables”.

En este contexto, la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social, con asiento en la Ciudad de Buenos Aires, dictó la Acordada N.º 1/2014, fechada el 19 de febrero de 2014, donde advirtió que se encuentra en una situación de colapso que la pone en la imposibilidad de brindar el servicio de justicia que merece la sociedad en materia de

---

<sup>2</sup>Según información brindada por el director ejecutivo de la Anses, el Lic. Emilio Basavilbaso, en su presentación ante la Comisión Bicameral de Control de Fondos de la Seguridad Social en el Congreso Nacional el 25/10/2016.

derechos alimentarios, a pesar de los máximos esfuerzos humanos y el extremo aprovechamiento de la infraestructura disponible. La crítica situación señalada por la Cámara impacta directamente en uno de los grupos vulnerables que define la Constitución, los jubilados, que no logran obtener respuestas de los jueces cuando efectúan un reclamo en torno a su prestación previsional, de neto carácter vital y alimentario (artículo 75, inc. 23 de la Constitución Nacional).

Por su parte, el 6 de mayo de 2014, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó la Acordada N° 14/2014, a través de la cual solicitó al Congreso de la Nación que considerase la necesidad de crear nuevos tribunales con competencia en materia de seguridad social, de establecer mecanismos para abreviar procedimientos, de disminuir la litigiosidad y de incentivar el acatamiento, por parte de las autoridades administrativas, de las reglas de derecho establecidas consistentemente por el más alto tribunal.

Frente a este panorama, el 29 de junio de 2016, el Congreso de la Nación sancionó la Ley 27260, cuyo artículo primero creó el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, con el objeto de implementar acuerdos que permitan reajustar los haberes y cancelar las deudas previsionales con respecto a aquellos beneficiarios que reúnan los requisitos establecidos en esta ley. Se estableció que podrían celebrarse acuerdos en los casos en que hubiera juicio iniciado, con o sin sentencia firme, y también en los que no hubiera juicio iniciado. Como se señaló anteriormente, el art. 13 de la ley instituyó la Pensión Universal para el Adulto Mayor de carácter vitalicio y no contributivo para todas las personas de 65 años de edad o más. Asimismo, esta ley ratificó los acuerdos celebrados entre el Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el objeto de establecer un esquema de eliminación gradual de la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables que se destinan a financiar las

prestaciones de la Anses y estableció un régimen de sinceramiento fiscal para la declaración voluntaria ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) respecto de tenencia de moneda nacional, extranjera y demás bienes en el país y en el exterior, conocido como *blanqueo de bienes no declarados*. Uno de los objetivos de la ley, que fue plasmado en el mensaje del Poder Ejecutivo Nacional cuando envió el proyecto de ley al Congreso, era reducir el alto grado de litigiosidad que existe en materia previsional, el cual ha llevado al colapso de los tribunales con competencia en seguridad social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el presente trabajo nos interesa indagar sobre los efectos que tiene el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, creado por la Ley 27260, sobre la cantidad de juicios de reajuste de jubilaciones y pensiones que se iniciaron y se inician ante los tribunales de justicia previsionales. En otras palabras, la pregunta que orienta la investigación es la siguiente: ¿cuál es el impacto del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados sobre la evolución de la litigiosidad que existe en materia previsional en Argentina?

Un análisis preliminar de la cuestión llevaría a conjeturar que la implementación de este Programa provocaría una reducción de la cantidad de juicios que se inician contra la Anses porque, si el Estado reconoce la recomposición de los haberes jubilatorios a través de una ley y les exige a los jubilados desistir de las acciones judiciales (además de tener en cuenta la edad avanzada de la mayor cantidad de los potenciales beneficiarios, que motivaría a la mayoría de ellos a aceptar la propuesta del Gobierno), estas circunstancias redundarían en una disminución de la litigiosidad. Sin embargo, no estamos tan seguros de que esto suceda. La implementación de la ley, la publicidad que ha realizado el Gobierno para fomentar la participación de los jubilados y pensionados en el Programa, y los

aumentos ofrecidos por el organismo previsional en virtud de las pautas fijadas en la ley (que en numerosos casos fueron ínfimos) ocasionaron que muchas personas incluidas en el Programa hayan consultado en la Anses o con un/a abogado/a si estaban incluidas en el plan o, en caso de estarlo, sobre la conveniencia o no de aceptar la propuesta. Es posible afirmar que, desde la sanción de la ley, se ha reducido sustancialmente la asimetría de información existente en la materia, entendida esta como el acceso a más y mejor información por parte de los beneficiarios del régimen previsional sobre las posibilidades concretas de reajustar sus prestaciones y, eventualmente, judicializar la cuestión.

La hipótesis que guía el trabajo es, entonces, que dada la magnitud, importancia y publicidad que el gobierno le ha otorgado a la implementación de la Ley 27260, de creación del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, es esperable que se produzca una reducción de la litigiosidad en materia previsional a partir de la entrada en vigencia de la ley.<sup>3</sup>Para contrastar esta hipótesis, se considerará como punto de partida el mes de agosto de 2016, momento a partir del cual se inició la implementación del Programa.

En la sección introductoria se describen los antecedentes del sistema previsional argentino y las sucesivas crisis que atravesó hasta llegar a la actualidad. Esta reseña histórica permitirá observar muchos de los problemas que afronta el sistema y cómo ellos repercuten en la litigiosidad previsional actual.

En el desarrollo del trabajo se explican las principales causas de la litigiosidad actual en el sistema previsional argentino, para cuyo fin se desarrollarán los fundamentos

---

<sup>3</sup>A los fines del presente trabajo se definirá la litigiosidad previsional como la cantidad de juicios de reajuste de jubilaciones y pensiones (stock y nuevos juicios iniciados a partir de la entrada en vigencia de la ley) que se iniciaron y se inician ante los tribunales de justicia de la Seguridad Social. Cabe señalar que ante estos tribunales no solo se inician este tipo de juicios sino que existen otro tipo de causas, como por ejemplo ejecuciones fiscales, amparos, reajustes de retiros del personal militar y ejecuciones de obras sociales entre otros.

de los fallos más importantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la materia. También se reseñarán brevemente otras causas menores de la litigiosidad del sistema. Luego, en el capítulo 3, se describe en profundidad el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, sus implicancias, los objetivos que tuvo el Gobierno con su implementación y las principales consideraciones o críticas que recibió de algunos de los actores involucrados.

En el cuarto capítulo se analiza la información oficial existente de la Anses en relación con la cantidad de personas alcanzadas por el Programa y cuántas de ellas aceptaron la propuesta realizada por el organismo. Resulta de sumo interés para el desarrollo de esta investigación la información obtenida de los Tribunales de la Seguridad Social respecto de la evolución histórica de la cantidad de juicios existentes en ese ámbito en los últimos años.

Finalmente, el procesamiento y contrastación de los datos permitirá elaborar las conclusiones.



## **2. Litigiosidad en el sistema previsional argentino**

### **2.1. Antecedentes del sistema previsional argentino y de su litigiosidad**

Con el objetivo de entender mejor las causas de la litigiosidad actual en el sistema previsional, a continuación se sintetizará la historia previsional argentina y los principales problemas que presentó a lo largo de su historia.

En 1904 se sancionó la Ley 4349, que dio cobertura previsional por primera vez en la historia a los empleados de la Administración Pública Nacional con la creación de su

propia caja de jubilaciones y pensiones. A partir de ese año se sucedió la creación de otras cajas previsionales por diferentes ramas de actividad (Borrego, 2018). Así es que en 1915 se creó la caja jubilaria de los trabajadores ferroviarios, que, por primera vez, otorgaba el beneficio a un gremio del sector privado (Sarsosa, 2007). En 1921 se crearon las cajas jubilarias para los trabajadores de los servicios públicos (luz, gas, telégrafo, teléfono, tranvías). En 1922 el beneficio jubilario se extendió a los trabajadores bancarios. En 1939 se crearon las cajas jubilarias de la marina mercante, la aeronáutica civil, gráficos y periodistas. En 1944 se creó la Caja de Empleados de Comercio. Hasta ese año, sólo el 7% de la población activa recibía beneficios jubilarios (Sarsosa, 2007). En 1946 se creó la Caja de Jubilaciones de los Empleados Industriales.

En 1948 comenzaron los problemas con las cajas de previsión hasta ese momento creadas, ya que a partir de este año el país empieza a tener elevados índices de inflación (Borrego, 2018).

En 1954 la jubilación se extendió a los autónomos, profesionales y trabajadores rurales. En este año se creó el Instituto Nacional de Previsión Social con el objetivo de centralizar y unificar el sistema. Para entonces, la cobertura del régimen previsional llegaba a casi la totalidad de la población económicamente activa del país (Sarsosa, 2007).

El 18 de octubre de 1954 se publicó en el Boletín Oficial la Ley 14370, que convirtió al sistema previsional en uno de reparto porque el cómputo de los haberes comenzó a deslindarse de la suma total de aportes efectuados por el trabajador a lo largo de su carrera laboral (Sarsosa, 2007). Además, esta norma estableció que el Poder Ejecutivo Nacional podría establecer suplementos móviles o bonificaciones sobre el haber de las jubilaciones y pensiones. En 1956 se sumaron al sistema jubilario los trabajadores del servicio doméstico, único sector que faltaba incorporarse (Sarsosa, 2007).

En 1958 se sancionó la Ley 14499, que alteró la distribución del régimen de reparto estableciendo un criterio de proporcionalidad entre el salario y la jubilación hasta alcanzar el 82% de la remuneración en actividad. Esta ley fue la que dio origen al famoso 82% móvil. Esa modificación fue posible porque el sistema mostraba superávits importantes, en gran medida debido a la gran proporción de aportantes existentes y a la baja cantidad de beneficiarios que existía en ese momento (Sarsosa, 2007).

A partir de la década del 1960 comenzaron los juicios contra las cajas jubилatorias, que empezaban a mostrar signos de debilidad para afrontar el pago de las prestaciones. Entre las principales causas de esta situación se incluían la inflación, la evasión impositiva, la expansión de los haberes jubилatorios y la utilización de los superávits previsionales para otros fines (Sarsosa, 2007).

En 1967 se sancionó la Ley 17575, que modificó sustancialmente el régimen previsional debido al registro de los primeros déficits del sistema, que hacían imposible que las cajas jubилatorias afrontaran los beneficios que debían otorgar. Esta ley creó tres cajas jubилatorias que absorbieron al resto: la Caja del Estado y los Servicios Públicos, la Caja de la Industria, Comercio y Actividades Civiles, y la Caja de Trabajadores Autónomos. Además, se disolvió el Instituto Nacional de Previsión Social y se creó la Secretaría de Seguridad Social como el organismo oficial a cargo del sistema (Sarsosa, 2007).

El 1 de enero de 1969 entraron en vigencia la Ley 18037, que instituyó con alcance nacional el régimen de jubilaciones y pensiones para trabajadores en relación de dependencia, y la Ley 18038, que instituyó con alcance nacional el régimen de jubilaciones y pensiones para trabajadores autónomos. La primera norma comprende a todos los trabajadores que se desempeñen en relación de dependencia, salvo el personal militar de las Fuerzas Armadas y el militarizado o con estado de las Fuerzas de Seguridad y Defensa, y el

que se desempeñe exclusivamente en la Administración Pública Provincial y Municipal. Estas leyes modificaron la forma de cálculo de los haberes, estableciendo para el caso de los trabajadores en relación de dependencia que el haber inicial sería equivalente al 70% del promedio de los tres mejores años de remuneraciones dentro de los últimos cinco (luego modificado en 1983 a los últimos diez años). Para los trabajadores autónomos, se estableció que el haber inicial sería equivalente al 70% del promedio mensual de aportes autónomos efectuados al sistema.

En la década del 80 continuó la necesidad de financiamiento del sistema. En 1986, a través del Decreto 2196/86, el Poder Ejecutivo dictó el estado de emergencia del sistema previsional con el objetivo de suspender la ejecución de sentencias en contra del Estado por el incumplimiento en el pago de las prestaciones y por su mala liquidación. Asimismo, dispuso la paralización de los juicios y reclamos administrativos promovidos contra las cajas de previsión para el cobro de reajustes jubilatorios y la iniciación de todo tipo de reclamos hasta el 31 de diciembre de 1988. Posteriormente, el Decreto 648/87 estableció un régimen de acogimiento voluntario para los titulares de beneficios previsionales que se encontraran en condiciones de reclamar y se les reconoció diferencias a su favor, para lo cual debían acogerse por escrito, desistiendo de todo reclamo administrativo y judicial. Los postulados de este último decreto no pudieron cumplirse en su totalidad y por ende fue derogado por la Ley 23568, que declaró la emergencia previsional y dispuso abonar en cuotas los reajustes con sentencia firme (Borrego, 2018).

Varias causas influyeron en la crisis del sistema previsional en la década de 1980: el proceso de envejecimiento de la población, que impactó sobre la capacidad de sostenimiento del sistema en cuanto a la relación activos -pasivos; el deterioro del mercado de trabajo y el aumento de la evasión; y, finalmente, la forma en que evolucionó la

estructura ocupacional en Argentina, con un aumento del sector dedicado a los servicios, donde existe una gran informalidad (Sarsosa, 2007).

Esta situación provocó el colapso de los Tribunales del Trabajo, donde hasta ese momento se debatían las cuestiones previsionales y, como consecuencia de ello, el 31 de octubre de 1986 el Congreso de la Nación sancionó la Ley 23473, a través de la cual se creó la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social, integrada por tres salas de tres jueces cada una. Por la Ley 24463, del 30 de marzo de 1995, esta Cámara Nacional se transformó en Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social con competencia territorial en grado de apelación en todo el país.

En 1990, la Ley 23769 creó el Instituto Nacional de Previsión Social, cuya finalidad básica consistía en unificar la administración del Sistema Nacional de Previsión Social. Este organismo fue disuelto por el Decreto 2284/91 y sustituido por la Anses, de acuerdo al Decreto 2741/91. La Anses se creó como organismo descentralizado, en jurisdicción del Ministerio de Trabajo de la Nación, para administrar los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, en relación de dependencia y autónomos, de subsidios y asignaciones familiares.

En 1991 el Congreso Nacional sancionó la Ley 23928 de convertibilidad del peso con el dólar y la prohibición de indexar las deudas y los contratos, y la Ley 23982, que, frente al aumento de la litigiosidad contra el Estado y, en particular, del sistema previsional, estableció la consolidación de deudas del Estado Nacional y el reconocimiento en forma voluntaria por parte del Estado de la deuda al sector pasivo. Los jubilados advirtieron que si les estaban reconociendo deuda era porque les estaban pagando en forma incorrecta sus haberes jubilatorios.

En 1992 la Anses absorbió los organismos que hasta entonces operaban en forma independiente: el ex Instituto Nacional de Previsión Social (INPS) y las tres ex cajas nacionales de previsión: 1) Industria, Comercio y Actividades Civiles; 2) Estado y Servicios Públicos; 3) Autónomos.

El Decreto 1252/93, dictado por el Poder Ejecutivo Nacional, dispuso saldar las deudas derivadas de los reajustes de los haberes jubilatorios a los beneficiarios de determinada edad con el producido de la venta de las acciones de YPF. Este decreto no fue cumplido en su totalidad (Borrego, 2018).

De acuerdo con Elena Mitjans y Seguro Lescano (2015), a lo largo de los años y en particular desde principios de la década de 1960, no se ha podido establecer un esquema jubilatorio estable. Las sucesivas etapas del sistema incluyen la prohibición de embargo de las Cajas de Jubilaciones por el aluvión de juicios, los sucesivos estados de emergencia, la modificación del modo de calcular la jubilación ordinaria, la emisión de bonos previsionales y, finalmente, la privatización.

En 1993 se produjo una nueva reforma integral del sistema previsional con la sanción de la Ley 24241, que entró en vigencia el 15 de julio de 1994. Esta ley instituyó con alcance nacional el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), cuya característica principal era su condición de sistema mixto, compuesto tanto por un Régimen Previsional Público, fundamentado en el otorgamiento de prestaciones por parte del Estado que se financian a través de un sistema de reparto, como por un Régimen Previsional basado en la capitalización individual, con la creación de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Esta ley incluyó tanto a los trabajadores en relación de dependencia como a los trabajadores autónomos, quienes de no formular opción por el régimen de reparto eran asignados directamente al sistema de capitalización individual.

Además, se modificó el sistema de cálculo de los haberes iniciales determinándose que el haber inicial de la prestación se calcularía multiplicando 1,5% por cada año de servicios con aportes (hasta un máximo de 35 años) sobre el promedio de las remuneraciones actualizadas cotizadas por el afiliado durante sus últimos diez años de servicios anteriores al cese. A este concepto, denominado Prestación Compensatoria (PC) y Prestación Adicional por Permanencia (PAP), se le suma el importe fijo de la Prestación Básica Universal (PBU) (que al mes de septiembre de 2019 asciende a \$6.112,03, mientras que el haber mínimo a partir de ese mismo mes pasó a ser de \$12.937,22).

El Decreto 2302/94 dispuso la paralización de la totalidad de los reclamos administrativos y judiciales por reajuste de haberes jubilatorios por el término de ciento veinte días.

El 30 de marzo de 1995 el Congreso Nacional sancionó a instancias del Poder Ejecutivo la Ley 24463, de solidaridad previsional, que en la práctica produjo una demora mayor en el trámite y en el pago de las sentencias judiciales por reajuste de haberes. Esta ley dispuso que la Corte Suprema de Justicia de la Nación podía conocer en grado de apelación ordinaria las sentencias de la Cámara Federal de la Seguridad Social, habilitó a la Anses a oponer una “defensa de limitación de recursos” para defenderse de los reclamos de reajuste previsionales y dispuso que las costas en todos estos litigios fueran por su orden.

El 15 de julio de 1996 se publicó en el Boletín Oficial la Ley 24655, que creó la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social y que en la Capital Federal estaría integrada por diez Juzgados Federales de Primera Instancia de la Seguridad Social. Hasta ese momento, los juicios previsionales tramitaban ante la Justicia en lo Contencioso Administrativo Federal, que también se encontraba desbordada por la cantidad de reclamos iniciados por jubilados y pensionados.

La Ley 26222, sancionada el 27 de febrero de 2007, modificó el art. 30 de la Ley 24241, permitiendo a las personas físicas comprendidas en el artículo 2 la opción por el Régimen Previsional Público de Reparto o por el de Capitalización, dentro del plazo de noventa días contados desde la fecha de ingreso a la relación laboral de dependencia o a la de inscripción como trabajador autónomo. En caso de no ejercerse la referida opción, se entendería que la misma había sido formalizada por el Régimen Previsional Público. Como se indicó más arriba, antes de esta reforma en caso de no ejercerse la opción se entendía que la misma había sido formalizada por el Régimen de Capitalización. Esta modificación marcó un cambio de paradigma y preparó el terreno para que un año más tarde la Ley 26425 derogase definitivamente el régimen de capitalización administrado por las AFJP.

Asimismo, el artículo 2 de la Ley 26222 estableció que los afiliados al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones podrían optar por cambiar el régimen al cual estaban afiliados una vez cada cinco años, en las condiciones que a tal efecto estableciera el Poder Ejecutivo, posibilidad que antes estaba vedada, ya que una vez ejercida la opción al régimen de capitalización no se podía volver al régimen de reparto. El art. 14 de la Ley 26222 permitió optar por el Régimen Previsional Público a los afiliados incorporados al régimen de capitalización hasta el 15 de enero de 2008.

El 1 de octubre de 2008 el Congreso Nacional sancionó la Ley 26417, de movilidad de las prestaciones del régimen previsional público. El sistema de ajuste establecido en la Ley 26417 se determinaba en función de un índice que se obtiene de la fórmula de movilidad aprobada en la misma norma y que tiene en cuenta la evolución de los recursos del sistema previsional y la variación del índice general de salarios publicado por el Indec o la variación del índice de Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (Ripte). El ajuste era semestral y se aplicaba en los meses de marzo y septiembre de cada

año. La ley también determinó que la aplicación por primera vez del ajuste de movilidad sería a partir del mes de marzo de 2009.

El 20 de noviembre de 2008 el Congreso sancionó la Ley 26425, que dispuso la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público, denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), financiado a través de un sistema solidario de reparto, garantizando a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización vigente hasta esa fecha idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el régimen previsional público, en cumplimiento del mandato previsto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Esta ley implicó la eliminación del régimen de capitalización, que fue absorbido y sustituido por el régimen de reparto. A su vez, el Estado Nacional garantizó a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización la percepción de prestaciones iguales o mejores a las que gozaban a la fecha de la entrada en vigencia de la ley.

Por otra parte, la Ley 26425 dispuso la transferencia en especie a la Administración Nacional de la Seguridad Social de los recursos que integraban las cuentas de capitalización individual de los afiliados y beneficiarios al régimen de capitalización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones previsto en la Ley 24241 y sus modificatorias. Dichos activos pasaron a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto, creado por el Decreto 897/07.

El 26 de mayo de 2016 el Congreso sancionó, a instancia del Poder Ejecutivo Nacional, la Ley 27260, por cuyo artículo primero se creó el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, con el objeto de implementar acuerdos que permitan reajustar los haberes y cancelar las deudas previsionales con respecto a aquellos beneficiarios que reúnan los requisitos establecidos en la ley. Esta norma

estableció que podrían celebrarse acuerdos en los casos en que hubiera juicio iniciado, con o sin sentencia firme, y también en los que no hubiera juicio iniciado.

El 24 de junio de 2016 el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto 807/16, a través del cual determinó el índice de actualización de las remuneraciones de los afiliados al Sistema Integrado Previsional Argentino, que debe aplicarse, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 24 inciso a) y 97 de la Ley 24241 y sus modificatorias, a las remuneraciones que deben considerarse para el cálculo de las prestaciones previsionales que se otorguen a partir del mes de agosto de ese año. El índice establecido en este decreto es el mismo que se ordena utilizar en la Ley 27260 para el reajuste de las jubilaciones y pensiones comprendidas en el Programa.

Finalmente, el 28 de diciembre de 2017 se publicó en el Boletín Oficial la Ley 27426, de reforma previsional, que modificó el índice de movilidad de las jubilaciones, estableciendo que se basará en un 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 30% por el coeficiente que surja de la variación de la Ripte, conforme la fórmula que se aprueba en el anexo de la ley. Además, estableció que la movilidad se aplicará trimestralmente en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año calendario, modificando también en este aspecto la fórmula anterior.

## **2.2. Principales causas de la litigiosidad actual en el sistema previsional**

Como se señaló en la introducción, la forma de cálculo de las prestaciones, la falta de actualización de las remuneraciones consideradas para la determinación del haber inicial y la insuficiencia de un mecanismo de movilidad son las causas de fondo que hicieron que

muchos jubilados y pensionados recurrieran a la Justicia para incrementar su haber previsional.<sup>4</sup>

Estos reclamos judiciales tuvieron acogida favorable en los Tribunales de la Seguridad Social y, por ende, para explicar las principales causas de la litigiosidad actual en el sistema previsional argentino, resulta pertinente hacer una reseña cronológica de cada uno de los fallos judiciales dictados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación que determinaron pautas de actualización y reajuste de las jubilaciones y pensiones en los últimos años.

### **2.2.1. El fallo “Chocobar”**

Como hemos dicho con anterioridad, en el año 1991 se sancionó la Ley 23928, que estableció la paridad entre la moneda nacional, el peso, y el dólar a razón de 1 peso = 1 dólar. Prohibió la indexación de los contratos y de las variables económicas. Por ende, en relación con la movilidad jubilatoria que establecía la Ley 18037, se presentó el problema de si era aplicable esa movilidad, plenamente vigente en ese entonces, para las jubilaciones y pensiones luego de sancionada la ley de convertibilidad. La Anses determinó que no y por esa razón se judicializó el caso.

En el fallo dictado en la causa “Chocobar Sixto Celestino C/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos S/ Reajustes por Movilidad”, del 27 de diciembre de 1996, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la

---

<sup>4</sup>Saino (2016), entre otros autores, agrega otras causas que contribuyen a la alta litigiosidad: la apelación por parte de la Anses de los fallos de primera instancia fundados en pronunciamientos dictados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y el dictado de las leyes 24241, 24463 y 25453 (que autorizó el descuento del 13% a los haberes previsionales) y el procedimiento aplicable al fuero de la Seguridad Social. Según el autor, la sanción de la Ley 26417 de movilidad jubilatoria, si bien constituyó un avance al fijar pautas legales para la movilidad, también contribuyó de algún modo al aumento de la litigiosidad, ya que sus disposiciones se aplicaron para el futuro, a partir del mes de marzo de 2009, no actualizándose las remuneraciones que se considerasen para la determinación del haber inicial ni la recomposición de los haberes de los pasivos.

inconstitucionalidad del art. 7.º, apartado 1, inc. b) de la Ley 24463, en cuanto a la movilidad que corresponde desde el 1 de abril de 1991 hasta que entró en vigencia el régimen instaurado por la Ley 24241, ordenándose que aquélla resulta procedente por el período en cuestión. En síntesis, la Corte Suprema de Justicia estableció en ese fallo que la ley de convertibilidad no impidió la aplicación de una movilidad jubilatoria a partir de su sanción. Sin embargo, a la luz de la nueva normativa sancionada por el Congreso Nacional a través de las leyes 24241 y 24463, estableció que la movilidad jubilatoria por el período 01/04/1991, fecha en que entró en vigencia la Ley 23928, y el 31/03/1995, fecha en que entró en vigencia la Ley 24463, sería del 13,78%, dejando de lado la movilidad establecida en la Ley 18037 en el período en cuestión. De esta manera, el voto mayoritario de la Corte, tristemente conocido en aquel entonces como “mayoría automática”, había resuelto subordinar la garantía de la movilidad de las jubilaciones a los recursos disponibles del sistema para cada período, desvincular la movilidad jubilatoria del incremento de los salarios activos y había otorgado una movilidad para el período sumamente inferior a la establecida en la Ley 18037, lo cual generaría un enorme perjuicio para los jubilados.<sup>5</sup>

### **2.2.2. El fallo “Sánchez”**

En el caso “Sánchez María del Carmen C/ ANSeS S/ Reajustes Varios”, sentencia dictada el 17 de mayo de 2005, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dispuso que se mantuviera el ajuste por movilidad hasta el 31 de marzo de 1995, según las variaciones registradas en el índice del nivel general de remuneraciones, conforme lo establecía la Ley 18037. Como la ley de convertibilidad prohibía la indexación, las prestaciones previsionales no se podían ajustar a partir de su entrada en vigencia (el 01/04/1991).

---

<sup>5</sup>Ver en el Anexo aspectos destacados del fallo de la Corte.

Para fallar de esa manera, el más Alto Tribunal argentino decidió remitirse a las consideraciones examinadas en las disidencias de los jueces Petracchi, Belluscio, Bossert y Fayt en el precedente “Chocobar”. En síntesis, el fallo “Sánchez” dispuso que la movilidad entre el 1 de abril de 1991 y el 31 de marzo de 1995 sea la dispuesta en la variación experimentada por el Índice General de Remuneraciones establecido en los arts. 49 y 53 de la Ley 18037, que arrojó un 55% de aumento en lugar de los 13,78% que se había determinado en el fallo “Chocobar”.<sup>6</sup>

### **2.2.3. El fallo “Badaro”**

El 26 de noviembre de 2007 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó sentencia en la causa “Badaro Adolfo Valentín C/ ANSeS S/ Reajustes Varios”, en el que, en síntesis, invalidó el mecanismo de movilidad establecido en la Ley 24241 y modificado por la Ley 24463, y en su lugar determinó que la movilidad del haber de la jubilación del señor Badaro debía ser del 88,57% en el período 01/01/2002 hasta el 31/12/2006, según las variaciones del índice de salarios, nivel general, elaborado por el Indec.

A partir del dictado del fallo “Badaro” comenzó una tendencia general entre muchos jubilados y pensionados de iniciar individualmente juicios de reajustes de sus haberes invocando la doctrina de movilidad sentada por la Corte Suprema en ese precedente. Esta situación redundó en el inicio de una cantidad inusitada de juicios previsionales en el fuero de la Seguridad Social de la Ciudad de Buenos Aires que produjo, en la práctica, un colapso de esos tribunales que dura hasta la actualidad. Principalmente, iniciaron juicio de reajuste de sus jubilaciones aquellas personas cuyos haberes superaban el importe de \$1.000 y, por esa razón, no habían sido alcanzados por ninguno de los aumentos otorgados por decreto

---

<sup>6</sup>Ver en el Anexo aspectos destacados del fallo de la Corte.

durante estos años. En este período la inflación fue un flagelo que empezó a manifestarse en la economía argentina a partir del año 2002, registrándose un incremento en el nivel general de precios del 91,26% en el período 01/01/2002 al 31/12/2006.<sup>7</sup>

#### **2.2.4. El fallo “Elliff”**

El 11 de agosto de 2009 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó sentencia en la causa “Elliff Alberto José C/ ANSeS S/ Reajustes Varios”, donde ordenó a la Anses la actualización de las remuneraciones computables a efectos de determinar las prestaciones compensatoria y adicional por permanencia hasta la fecha de adquisición del beneficio, sin la limitación temporal contenida en la Resolución de la Anses N.º 140/95. A la vez, dispuso una movilidad equivalente a la variación anual del índice de salarios, nivel general, elaborado por el Indec, hasta el 31 de diciembre de 2006, siguiendo en este sentido la doctrina del fallo “Badaro”.

La Corte Suprema rechazó los argumentos expuestos por la Anses en su apelación extraordinaria. En la práctica, la doctrina principal de este fallo estableció la redeterminación de las remuneraciones históricas utilizadas por la Anses para el cálculo del haber inicial de las jubilaciones según el Índice de Salarios Básicos de la Industria y la Construcción —Personal no calificado (ISBIC) — sin limitación temporal alguna. Este índice era el que había ordenado aplicar la Resolución N.º 140/95 hasta el 01/04/1991<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup>Ver en el Anexo aspectos destacados del fallo de la Corte.

<sup>8</sup> Ver en el Anexo aspectos destacados del fallo de la Corte.

### **2.2.5. El fallo “Blanco”**

El 18 de diciembre de 2018 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó sentencia en los autos caratulados “Blanco Lucio Orlando C/ ANSeS S/ Reajustes Varios”, donde resolvió confirmar la aplicación al caso del precedente “Elliff”, declaró la inconstitucionalidad de las resoluciones de la Anses N.º 56/2018 y de la Secretaría de la Seguridad Social N.º 1/2018, y comunicó al Congreso de la Nación el contenido de la sentencia a fin de que, en un plazo razonable, fijase el indicador para la actualización de los salarios computables para el cálculo del haber inicial en el período en cuestión (01/04/1995 al 30/06/2008 o 28/02/2009). Asimismo, la Corte comunicó que hasta el Congreso de la Nación sancionara esa ley, aplicaría el criterio judicial emergente de este caso a las causas pendientes de resolución.

La importancia de esta causa radica en que luego de la sanción de la Ley 27260 en el 2016, de reparación histórica, la Anses había comenzado a solicitar en los Tribunales de Justicia la aplicación del índice Ripte para la actualización de las remuneraciones históricas para el cálculo del haber inicial. El índice Ripte es justamente el indicador establecido en la ley de reparación histórica para el recálculo del haber inicial de los beneficios otorgados por la Ley 24241, y da un resultado menor en la cuantía de las prestaciones previsionales al determinado por la Corte en el fallo “Elliff”, que era el ISBIC.

Durante la tramitación de este juicio, la Anses había dictado la Resolución N.º 56/2018, ratificada por la Resolución N.º 1/2018 de la Secretaría de Seguridad Social de la Nación, que ordenaba la aplicación del índice Ripte para la actualización de las remuneraciones históricas en el cálculo del haber inicial de las prestaciones previsionales con altas anteriores al 01/08/2016. El organismo sostuvo en este caso que al momento en que el actor adquirió el beneficio jubilatorio (año 2003) había un vacío legal en materia de

actualización de remuneraciones que no podía ser razonablemente suplido mediante el empleo jurisprudencial del ISBIC, ya que ese indicador refleja solo lo acontecido con los sueldos de un sector de la economía y no los cambios ocurridos en los ingresos de la generalidad de los trabajadores, además de arrojar, en el período que cuestiona, variaciones que duplicaban las de otras series estadísticas sobre ingresos. Por ende, pedía que se ordenase la sustitución del ISBIC por el indicador Ripte.<sup>9</sup>

### **2.3. Otras causas de la litigiosidad en el sistema previsional**

Hasta este momento hemos desarrollado las principales causas que, a nuestro criterio, son las que producen la litigiosidad en el sistema previsional argentino y que tienen que ver, fundamentalmente, con los juicios de reajustes de jubilaciones y pensiones que se sustancian ante los tribunales de la seguridad social. Sin embargo, a continuación se consideran, aunque sea brevemente, otras causas de la litigiosidad en el sistema previsional, no incluidas por el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados.

#### **2.3.1. Sumas no remunerativas**

Muchos trabajadores perciben sumas no remunerativas en sus salarios porque no cotizan al sistema previsional y, por tal razón, es menor el costo laboral para el empleador y mayor la remuneración para el empleado. El problema se presenta cuando la persona cumple los requisitos para jubilarse y en la determinación de su primer haber previsional no se

---

<sup>9</sup>Ver en el Anexo aspectos destacados del fallo de la Corte.

computan las sumas no remunerativas percibidas en actividad, circunstancia que redundan en un perjuicio para el beneficiario ya que el monto de su haber jubilatorio es más bajo.

En el fallo “Lapacó Miguela C/ ANSeS S/ Reajustes Varios”, sentencia del 12 de junio de 2009, confirmada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se estableció que las características de habitualidad y regularidad son determinantes para que esa entrega suplementaria de dinero sea considerada remuneratoria y forme parte integrante del salario del trabajador a la luz de lo dispuesto en el art. 6 de la Ley 24241, que considera remuneración a los efectos previsionales a todo ingreso que percibiere el afiliado en dinero o en especie susceptible de apreciación pecuniaria, en retribución o compensación o con motivo de su actividad personal, en concepto de sueldo, sueldo anual complementario, salario, honorarios, comisiones, participación en las ganancias, habilitación, propinas, gratificaciones y suplementos adicionales que tengan el carácter de habituales y regulares, viáticos y gastos de representación, y toda otra retribución, cualquiera fuere la denominación que se le asigne, percibida por servicios ordinarios o extraordinarios prestados en relación de dependencia.

### **2.3.2. Topes en las jubilaciones y en las remuneraciones**

El Sistema Integrado Previsional Argentino establece determinados topes, tanto para las jubilaciones y pensiones como para las remuneraciones en actividad que cotizan al sistema. El sentido de la existencia de topes es reducir los beneficios más altos que paga el sistema con una finalidad redistributiva. En efecto, el tope del haber jubilatorio a partir de septiembre de 2019 se estableció en la suma de \$94.780,42, de conformidad con lo dispuesto en el art. 2 de la Resolución N.º 200/19 de la Anses. Por su parte, el tope para las

remuneraciones en actividad se dispuso en la suma de \$146.246,86, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 3 de la misma resolución.

En la causa “Tudor Enrique José C/ ANSeS”, dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 19 de agosto de 2004, luego de que la Anses calculase el haber previsional que le hubiera correspondido al actor (\$13.588), y llegado el caso de la Corte por segunda oportunidad, el tribunal llegó ahora sí a la conclusión de que el tope de \$3100 aplicado “resulta confiscatorio, de acuerdo con las pautas fijadas en el precedente publicado en Fallos 323:4216 (‘Actis Caporale’)”, pronunciamiento este último en el que el máximo tribunal había considerado que una merma superior al 15% en los haberes calculados, ocasionada por el sistema de topes máximos, resultaba confiscatoria. Excediéndose con creces ese porcentaje en ese caso, el tribunal cimero pasó a declarar aquí la inconstitucionalidad de los artículos 55 de la Ley 18037 y 9 de la Ley 24463.

### **2.3.3. Reajuste de la Prestación Básica Universal: el fallo “Quiroga”**

El 11 de noviembre de 2014 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó sentencia en los autos caratulados “Quiroga Carlos Alberto C/ ANSeS S/ Reajustes Varios”, donde dejó abierta la posibilidad de que el jubilado pueda plantear en un caso de reajuste de su haber la recomposición de la Prestación Básica Universal (PBU) de acuerdo al parámetro establecido en el fallo “Badaro”.

La PBU de todas las jubilaciones se mantuvo sin modificación alguna durante más de diez años, hasta la sanción de la Ley de Movilidad 26417 en el año 2008, que produjo un incremento del monto de este componente a partir del mes de marzo de 2009.

La Corte consideró que para extender el parámetro de movilidad establecido en la causa “Badaro” a la PBU debía realizarse un examen en cada caso concreto del impacto

que la inmovilidad de ese componente había tenido sobre la totalidad de la jubilación inicial. De esta manera, habilitó al jubilado la posibilidad de replantear la cuestión en la etapa de ejecución, si quedara acreditado un daño que hiciera procedente el reclamo.

#### **2.3.4. Rentas vitalicias previsionales**

El art. 101 de la Ley 24241, de creación de las AFJP, estableció la modalidad de jubilación o retiro por invalidez a través de la renta vitalicia previsional, según la cual la persona que reunía los requisitos de edad y años de aportes podía celebrar un contrato de este tipo con una compañía de seguros de retiro, que sería la única obligada al pago de la prestación jubilatoria para lo cual las AFJP debían traspasar los fondos acumulados del titular en su cuenta de capitalización individual.

El art. 5 de la Ley 26425, de eliminación de las AFJP y de unificación del sistema previsional en un régimen público, estableció que los beneficios del régimen de capitalización previstos en la Ley 24241 y sus modificatorias que se liquidasen bajo la modalidad de renta vitalicia previsional continuarían abonándose a través de la correspondiente compañía de seguros de retiro. Esta situación produjo una enorme injusticia en numerosos beneficios del ex régimen de capitalización abonados bajo la modalidad de la renta vitalicia previsional que habían quedado al margen de los incrementos por movilidad dispuestos para el resto de los jubilados y pensionados a través de la Ley 26417. Incluso, muchos de estos beneficios habían quedado por debajo del importe de la jubilación mínima, situación que provocó una irrazonable desigualdad en aquellos pasivos que decidieron oportunamente que sus beneficios fueran abonados bajo la modalidad de la renta vitalicia.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha recogido esta preocupación en el fallo “Etchart, Fernando Martín C/ A.N.Se.S. S/ Amparos y Sumarísimos”, dictado el 27 de octubre de 2015, que decidió la aplicación del haber mínimo garantizado establecido para el sistema previsional a los beneficiarios de renta vitalicia previsional.

Por su parte, en la causa “Deprati Adrián Francisco C/ ANSeS S/ Amparos y Sumarísimos”, del 4 de febrero de 2016, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó la aplicación de la movilidad establecida en la Ley 26417 a un beneficio otorgado por el régimen de capitalización individual instituido por la Ley 24241 bajo la modalidad de renta vitalicia.

### **2.3.5. Regímenes especiales**

Los regímenes especiales que se encuentran vigentes en la actualidad son cinco: 1) Personal del Servicio Exterior de la Nación (Ley 22731); 2) Poder Judicial de la Nación (Ley 24018); 3) Investigadores Científicos y Tecnológicos (Ley 22929); 4) Docentes de Nivel Inicial, Primario, Medio, Técnico y Superior No Universitario (Ley 24016); 5) Docentes de Nivel Universitario (Ley 26508). Estos regímenes son especiales porque tienen requisitos propios para el acceso a las prestaciones y porque tienen una fórmula de cálculo y movilidad del haber previsional diferente al que establece el SIPA: en general del 82% u 85% móvil del cargo desempeñado al momento del cese en el servicio.

La principal causa de la litigiosidad con los regímenes especiales de jubilación tuvo que ver con el dictado del Decreto 78/94 por el Poder Ejecutivo Nacional (B.O. del 24/01/1994), que pretendió reglamentar el art. 160 de la Ley 24241, y estableció que, a partir de la fecha de entrada en vigencia de la Ley 24241, es decir del 7 de julio de 1994,

quedaban derogados diferentes regímenes de jubilaciones y pensiones, entre los que se incluyeron estos regímenes especiales.

El 19 de mayo de 1999 la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al pronunciarse en el fallo “Craviotto Gerardo A. y Otros C/ Estado Nacional –PEN – Ministerio de Justicia de la Nación S/ Empleo Público”, declaró la inconstitucionalidad del Decreto 78/94, entre otras razones porque el Poder Ejecutivo en ningún caso puede alterar el espíritu de la ley que reglamenta mediante excepciones reglamentarias y menos aún derogar normas legales. Añadió que era claro que, si la ley objeto de reglamentación no había derogado una norma de igual rango, el decreto reglamentario no podía hacerlo.

El 28 de julio de 2005 la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo “Gemelli Esther Noemí C/ ANSeS S/ Reajustes Varios”, sostuvo que el régimen jubilatorio de la Ley 24016 había quedado sustraído de las disposiciones que integraban el sistema general reglamentado por las leyes 24241 y 24463, con el que coexistía, manteniéndose vigente con todas sus características, entre las que se encontraba su pauta de movilidad.

Este fallo es trascendental en materia de jubilaciones del personal docente porque confirmó la plena vigencia de la Ley 24016 en todo su articulado y, en consecuencia, ratificó que cada vez que se otorga un aumento salarial al personal docente en actividad se debe aumentar proporcionalmente los haberes de las jubilaciones del personal docente jubilado, equivalente al 82% móvil de la remuneración del cargo u horas asignadas al momento del cese.

Ahora bien, el 21 de febrero de 2005 el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto 137/05, cuya entrada en vigencia fue a partir del 1.º de mayo de ese mismo año, a través del cual dispuso la creación del Suplemento Régimen Especial para Docentes a fin de abonar a sus beneficiarios la diferencia entre el monto del haber otorgado en el marco de la Ley

24241 y el porcentaje establecido en el art. 4° de la Ley 24016, considerando los requisitos de edad y años de servicios exigidos en su art. 3°. Ese decreto, si bien restituye la base del cálculo para las jubilaciones docentes en el 82% de la remuneración del cargo al momento del cese, no reconoce la movilidad como estaba planteada en la Ley 24016 (aunque en la práctica y en la mayoría de los casos, los docentes que se jubilaron a partir de la vigencia de este decreto perciben en sus haberes el 82% móvil de sus remuneraciones al cese).

El 15 de noviembre de 2005 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó sentencia en la causa “Massani de Sese Zulema M. C/ ANSeS S/ Reajustes Varios”, donde extendió los alcances del fallo Gemelli a los investigadores científicos y tecnológicos asegurándoles el derecho a percibir un haber de jubilación equivalente al ochenta y cinco por ciento (85%) móvil de la remuneración total correspondiente al interesado por el desempeño del cargo que ocupaba al momento de la cesación definitiva en el servicio, a condición de que ese cargo se hubiera desempeñado durante un período mínimo de veinticuatro (24) meses consecutivos, de conformidad con lo establecido por el art. 5 de la Ley 22929.

Finalmente, el 25 de febrero de 2005 el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto 160/05, que dispuso la creación del suplemento Régimen Especial para Investigadores Científicos y Tecnológicos, a fin de abonar a sus beneficiarios la diferencia entre el monto del haber otorgado en el marco de la Ley 24241 y el porcentaje establecido en el artículo 5° de la Ley 22929. En la práctica, este decreto restituyó la movilidad del 82% móvil para los investigadores científicos y tecnológicos que se jubilaron a partir de la vigencia de este decreto.

Con relación a los diplomáticos, el 9 de agosto de 2005 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó sentencia en la causa “Siri Ricardo Juan C/ ANSeS S/ Reajustes Varios”,

donde también extendió los alcances del fallo Gemelli para este sector de trabajadores disponiendo que los beneficios establecidos para los funcionarios superiores del servicio exterior de la Nación han quedado sustraídos del ámbito de las referidas leyes 24241 y 24463 y han conservado la movilidad que es propia de la Ley 22731, por constituir un estatuto específico y autónomo que sólo remite a las normas generales que rigen a los agentes de la Administración Pública en las cuestiones no modificadas por su texto. Por ende, en la actualidad los funcionarios del Servicio Exterior de la Nación tienen derecho a percibir en concepto de jubilación el 85% móvil de la remuneración total asignada a la categoría de mayor jerarquía desempeñada en el Servicio Exterior de la Nación durante un período mínimo de 4 años continuos o discontinuos porque su régimen específico de jubilaciones se encuentra excluido de las disposiciones de la Ley 24241.

Como se verá a continuación, ninguna de estas cinco causas de litigiosidad en el sistema previsional fueron receptadas en el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados.

### **3. El Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados**

El 29 de junio de 2016 el Congreso de la Nación sancionó la Ley 27260, por cuyo artículo primero se creó el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, con el objeto de implementar acuerdos que permitieran reajustar los haberes y cancelar las deudas previsionales de aquellos beneficiarios que reunían los requisitos

establecidos en la ley. La norma estableció que podrían celebrarse acuerdos en los casos en que hubiera juicio iniciado, con o sin sentencia firme, y también en los que no hubiera juicio iniciado. Por el artículo 2 de la ley se declaró por el término de tres años la emergencia en materia de litigiosidad previsional a los únicos fines de la creación e implementación del programa.

Cabe destacar que la iniciativa legislativa de esta norma fue del Poder Ejecutivo Nacional y que en su discusión parlamentaria sufrió varias modificaciones que posibilitaron su sanción en el Congreso.

En el artículo 5 de la ley se establecieron los criterios de reajuste de los beneficios previsionales, que fueron los siguientes:

#### 1. Redeterminación del haber inicial

a) En los casos de beneficios otorgados al amparo de la Ley 18037 (t.o. 1976) y sus modificatorias, las remuneraciones consideradas para el cálculo del salario promedio serán actualizadas según lo establecido por el artículo 49 de dicha norma, hasta el 31 de marzo de 1995, o la fecha de adquisición del derecho si fuere anterior, con el índice Nivel General de las Remuneraciones (INGR).

b) En los casos de beneficios otorgados al amparo de la Ley 24241 y sus complementarias y modificatorias, las remuneraciones mencionadas en el inciso a) del artículo 24, y las mencionadas en el artículo 97, serán actualizadas hasta la fecha de adquisición del derecho, de acuerdo a un índice combinado. El mismo contemplará las variaciones del INGR desde el 1.º de abril de 1991 hasta el 31 de marzo de 1995, luego del índice Ripte hasta el 30 de junio de 2008, y desde allí las equivalentes a las movilidades establecidas en la Ley 26417.

#### 2. Movilidad de los haberes

a) En los casos de beneficios otorgados al amparo de las leyes 18037 (t.o. 1976) y sus modificatorias y 18038, o de un régimen general anterior, los haberes se reajustarán con el INGR hasta el 31 de marzo de 1995.

b) En los casos de beneficios que entre el 1° de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2006 se hubieran regido, en cuanto a la movilidad, por el inciso 2 del artículo 7.° de la Ley 24.463 y sus modificaciones, los haberes se reajustarán durante dicho período, según las variaciones anuales del índice de Salarios, Nivel General, elaborado por el Indec, deduciéndose las sumas que pudieran haberse abonado en cumplimiento de las disposiciones de los decretos 1199 del año 2004 y 764 del año 2006.

En el artículo 6 de la ley se estableció que, una vez homologado judicialmente, el acuerdo transaccional tendría efecto de cosa juzgada, dándose por concluido el proceso judicial. El beneficiario, además de percibir el reajuste de su haber previsional, tendría derecho a cobrar un retroactivo, consistente en las diferencias devengadas mes a mes entre el haber reajustado por la reparación histórica y el haber percibido, que incluyen el capital más los intereses, calculados de conformidad con la Tasa Pasiva Promedio que publica el Banco Central de la República Argentina. El pago de este retroactivo, para los casos que correspondiere, se realizará en efectivo, cancelándose el cincuenta por ciento (50%) en una (1) cuota, y el restante cincuenta por ciento (50%) en doce (12) cuotas trimestrales, iguales y consecutivas, las que serán actualizadas hasta la fecha de efectivo pago, con los mismos incrementos que se otorguen por movilidad.

En el artículo 7 se estableció que el acuerdo transaccional debería contener propuestas de pago teniendo en consideración el estado de avance de los reclamos:

a) Para los casos en los que hubiere recaído sentencia firme con anterioridad al 30 de mayo de 2016, se realizará una propuesta que contemple abonar las diferencias devengadas desde los dos (2) años previos a la notificación de la demanda.

b) Para los casos en los que hubiere juicio iniciado con anterioridad al 30 de mayo de 2016, y que carezcan de sentencia firme a dicha fecha, se realizará una propuesta que contemple abonar las diferencias devengadas desde los dos (2) años previos a la notificación de la demanda y hasta un máximo de cuarenta y ocho (48) meses de retroactivo, tomándose en este último supuesto, los meses anteriores inmediatos a la fecha de aceptación de la propuesta.

c) Para los casos en los que no hubiere juicio iniciado con anterioridad al 30 de mayo de 2016, se realizará una propuesta que contemple abonar las diferencias devengadas desde la presentación de la solicitud de ingreso al Programa.

El artículo 11 de la Ley 27260 estableció que la Administración Nacional de la Seguridad Social sería la autoridad de aplicación del Programa de Reparación Histórica y, en consecuencia, el organismo encargado de dictar las normas necesarias para su implementación.

El 27 de julio de 2016 el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto 894/16, a través del cual reglamentó la Ley 27260. Entre otras cuestiones, este decreto instruye a la Administración Nacional de la Seguridad Social a promover y celebrar los acuerdos mencionados en el Título I del Libro I de la Ley 27260 (art. 1), establece que la Anses implementará el Programa Nacional de Reparación Histórica a través de procedimientos informáticos (art. 3), especifica los requisitos mínimos que deberán contener los acuerdos transaccionales celebrados entre el organismo y los jubilados y pensionados (art. 4) y determina los sujetos excluidos del programa (art. 12).

A partir del 28 de julio de 2016, la Anses habilitó el aplicativo web para consultas sobre quiénes están incluidos en el Programa, circunstancia que dio comienzo formal a su implementación. A su vez, el Presidente de la Nación facultó al organismo a establecer procedimientos abreviados para aquellos beneficiarios que requieran una solución con mayor urgencia (art. 8 del Decreto 894/16): 1) Por ser mayores de 80 años o padecer una enfermedad grave; 2) Por tener un incremento del haber que no supere el 30% del haber mínimo y un haber reajustado que sea inferior a dos veces y medio de ese haber mínimo.

También autorizó a la Anses a adoptar las medidas pertinentes que permitan garantizar la provisión de los recursos necesarios para la implementación del Programa Nacional de Reparación Histórica (art. 9 del Decreto 894/16).

En ejercicio de las atribuciones conferidas por la Ley 27260 y por el Decreto 894/16 la Administración Nacional de la Seguridad Social dictó la Resolución 305/16 y la Resolución 306/16. Con la primera, el organismo previsional aprobó tanto el procedimiento general para implementar el Programa como los procedimientos abreviados para implementarlo con respecto a los beneficiarios que requirieran una solución con mayor urgencia, en los términos dispuestos en el artículo 8 del Decreto 894/16; además, y creó la plataforma Reparación Histórica con sus aplicativos, desarrollos y herramientas informáticas en el sitio web del Organismo, a los fines de instrumentar por vía electrónica los acuerdos transaccionales a homologarse judicialmente en expedientes digitales.

Mediante la segunda resolución, el organismo previsional aprobó los textos de los acuerdos a suscribir entre la Anses y cada jubilado o pensionado que aceptase la propuesta realizada por el organismo en el marco del Programa y delegó en la Secretaría Legal y Técnica el dictado de las resoluciones para ampliar o modificar los textos aprobados

cuando circunstancias fundadas en razón de oportunidad, mérito y conveniencia así lo requieran.

### **3.1. El Decreto 807/16**

El dictado del Decreto 807/16 por el Poder Ejecutivo Nacional merece subrayarse porque, como fue señalado, determinó el índice de actualización de las remuneraciones de los afiliados al Sistema Integrado Previsional Argentino, que debe aplicarse, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 24 inciso a) y 97 de la Ley 24241 y sus modificatorias, a las remuneraciones que deben considerarse para el cálculo de las prestaciones previsionales que se otorguen a partir del mes de agosto de ese año. Este índice incluye:

a. Hasta el 31 de marzo de 1995 las variaciones del Índice Nivel General de las Remuneraciones.

b. Entre el 1° de abril de 1995 y el 30 de junio de 2008, las variaciones de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables.

c. A partir de esta última fecha, las variaciones resultantes de las movilidades establecidas por la Ley N° 26417.

En definitiva, el índice establecido en este decreto es el mismo que se ordena utilizar en la Ley 27260 para el reajuste de las jubilaciones y pensiones comprendidas en el Programa.

En los considerandos de ese decreto se identifican algunos argumentos que tienen incidencia sobre la litigiosidad del sistema previsional<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Ver Anexo.

### 3.2. Objetivos del Gobierno con el Programa Nacional de Reparación Histórica

El 27 de mayo de 2016 el presidente de la Nación, Ing. Mauricio Macri, anunciaba el envío del proyecto de ley al Congreso en estos términos:

... la ley que estamos enviando al Congreso busca resolver todas las situaciones. En primer lugar, aquellos que hoy no están cobrando lo que les corresponde, que se ajusten los haberes y que a partir del momento en que se apruebe la ley, empiecen a cobrar realmente el haber jubilatorio que les correspondía, estén o no estén en trámite judicial; y aquellos que están en trámite judicial, tengan o no sentencia firme, que cobren su retroactivo y que se les devuelva lo que es su plata; y que aquellos que se jubilan a partir de que se sancione la ley, comiencen cobrando desde el primer día lo que les corresponde. Lo segundo es que todos, aun aquellos que llegando a los 65 años no se pueden jubilar, tengan derecho a una pensión. [...] Lo tercero es pedir que se debata con seriedad, con profundidad, pensando en el futuro —porque esto no se tiene que volver a repetir—; necesitamos un sistema jubilatorio justo, equitativo y sustentable en el tiempo. [...] Y lo cuarto: para poder pagar todas estas deudas que tenemos con nuestros jubilados, queremos cobrarles un impuesto a los que más tienen y a los que han evadido impuestos en los últimos años, que junto con utilizar los recursos que están en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la Anses, de estas dos vertientes tener los fondos que nos permitan cumplir todas estas cosas que hemos dicho.

Por su parte, en el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados de la Nación el 31 de mayo de 2016 se establecieron los siguientes objetivos con relación al Programa:

El PROGRAMA tiene por objeto implementar Acuerdos Transaccionales que permitan reajustar los haberes y cancelar las deudas previsionales con respecto a aquellos beneficiarios, titulares de jubilaciones y pensiones pertenecientes al SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (SIPA), otorgadas por las Leyes Nros. 18.037 (T.O. 1976) y sus modificatorias, 18.038 y 24.241, sus complementarias y modificatorias. Este proyecto también declara la emergencia pública en materia de litigiosidad previsional, teniendo en cuenta la existencia de

cientos de miles de reclamos por reajuste de las presentaciones, actualmente en trámite en las instancias administrativas y judiciales, como así también de ejecuciones de sentencias, que no han tenido una respuesta satisfactoria desde el ESTADO NACIONAL, acumulándose así una importante deuda con los jubilados. [...]Debe darse respuesta a una enorme cantidad de personas en el menor tiempo posible dado su avanzada edad, y a la vez afrontar una descomunal erogación de recursos, con disponibilidades limitadas. Así, este Proyecto de Ley pretende, en primer lugar, abordar de forma inmediata y masiva, no solo la situación de aquellos ciudadanos que han promovido acciones judiciales para lograr el reajuste de sus haberes por deficiencias tanto en la determinación del haber inicial como en el cálculo de la movilidad, sino también la de aquellos que, por asimetrías en la información o por falta de recursos u oportunidades, no han podido hacer valer sus derechos en la justicia. Para ello, se prevé que la propuesta contenga una adecuada actualización de remuneraciones y haberes pasivos. A tal efecto, es necesario que los índices elegidos sean representativos de la evolución que han tenido las remuneraciones de los trabajadores, para lo cual resulta imprescindible que dichos índices sean generales, pues si reflejaran solamente la evolución de un sector en particular, se generaría una distorsión que terminaría desvirtuando la finalidad de las actualizaciones en materia de previsión social.<sup>11</sup>

Finalmente, el director ejecutivo de la Anses, el Lic. Emilio Basavilbaso, se presentó el 25 de octubre de 2016 en la Comisión Bicameral de Control de Fondos de la Seguridad Social.

Por un lado, según señaló, el stock de juicios previsionales a esa fecha era de 443.823. Además, 599.748 casos habían sido liquidados de acuerdo al Programa. De ellos, el 63% correspondía a personas menores de 70 años y el 35% a personas de entre 70 y 80 años. Al 20 de octubre de 2016, de un total de 1.706.774 de consultas realizadas a través de la página web de la Anses, a 717.506 personas les correspondía un haber mayor por el Programa (un 42% del total), mientras que a 989.268 personas nos les correspondía un haber mayor.<sup>12</sup>

Por otro lado, Basavilbaso comunicó que el Programa tenía el objetivo de que todos los jubilados pudiesen cobrar la jubilación que les correspondía y que se buscaba beneficiar a más de dos millones de jubilados que no estaban cobrando sus haberes correctamente, es

---

<sup>11</sup>Para una lectura más completa, ver Anexo.

<sup>12</sup>Ver Anexo.

decir, el objetivo era dar respuesta a los juicios previsionales y corregir los índices de actualización en los casos de aquellas personas que no habían hecho juicio pero a quienes, según la sentencia de la Corte Suprema, les correspondía un haber mayor. En otras palabras, comenzar a pagar las deudas del sistema jubilatorio argentino.

### **3.3. Algunos aspectos conflictivos del Programa Nacional de Reparación Histórica**

#### **3.3.1. Pautas para la redeterminación del haber inicial en beneficios otorgados por Ley 24241**

En primer lugar, uno de los principales puntos conflictivos que se presentan en la Ley 27260 se encuentra en su artículo quinto, donde se fijan las pautas de redeterminación del haber inicial y de movilidad para los beneficios otorgados bajo el imperio de las leyes 18037 y 24241. Puede advertirse que para los beneficios otorgados por Ley 18037, la Ley 27260 respetó estrictamente el criterio de la Corte Suprema en la causa Sánchez a los efectos de la redeterminación del haber inicial y de la movilidad para el período 01/04/1991 al 31/03/1995. Asimismo, incorporó la movilidad establecida en el fallo Badaro para el período 01/01/2002 al 31/12/2006. Por lo tanto, los ofrecimientos de reparación histórica para el universo de beneficios otorgados por la ley que regía a las jubilaciones con anterioridad a la Ley 24241 cumplen acabadamente con la jurisprudencia del más alto tribunal argentino en la materia.

En cambio, para los beneficios otorgados por Ley 24241, la Ley de Reparación Histórica estableció un índice distinto al que fijó la Corte Suprema en la causa “Elliff” para la redeterminación del haber inicial (Isbic), esto es, la RIPTE, cuyo cálculo da un resultado sensiblemente inferior al elegido por el más alto tribunal. Sin embargo, en materia de

movilidad de las prestaciones, la Ley 27260 también respetó el índice establecido en el fallo “Badaro”.

### **3.3.2. Modalidad de pago de las sentencias firmes**

Otro punto conflictivo que presenta la Ley 27260 es la modalidad de pago de las sentencias firmes. El inciso a) del art. 7 de la ley establece que el acuerdo transaccional deberá contener propuestas de pago teniendo en consideración el estado de avance de los reclamos. Para los casos en los que hubiere recaído sentencia firme con anterioridad al 30 de mayo de 2016, se realizará una propuesta que contemple abonar las diferencias devengadas desde los dos (2) años previos a la notificación de la demanda. A su vez, el art. 6 in fine de la citada ley dispone que el pago se realizará en efectivo, cancelándose el cincuenta por ciento (50%) en una (1) cuota, y el restante cincuenta por ciento (50%) en doce (12) cuotas trimestrales, iguales y consecutivas, las que serán actualizadas hasta la fecha de efectivo pago, con los mismos incrementos que se otorguen por movilidad. Sin embargo, la interpretación pacífica de la jurisprudencia del fuero de la seguridad social dispone que las diferencias retroactivas a abonarse como consecuencia de un reclamo por reajuste de haberes deben pagarse desde los dos años previos a la fecha del reclamo administrativo (interpretación del art. 82 de la Ley 18037 en materia de prescripción).

Por otro lado, existiendo sentencia firme no existen derechos litigiosos o dudosos porque justamente esas características de las cuestiones ventiladas en el juicio fueron resueltas por la decisión judicial. Por ende, no existiendo obligaciones litigiosas o dudosas no hay posibilidad de realizar una transacción sobre ellas. De lo contrario, se vulneraría el principio de irrenunciabilidad, al que nos hemos referido anteriormente y que se aplica en materia de seguridad social.

El art. 1641 del Código Civil y Comercial de la Nación define a la transacción como el contrato por el cual las partes, para evitar un litigio, o ponerle fin, haciéndose concesiones recíprocas, extinguen obligaciones dudosas o litigiosas. Por su parte, el art. 1644 del mismo código establece que no puede transigirse sobre derechos en los que está comprometido el orden público ni sobre derechos irrenunciables.

Cabría preguntarse, entonces, si para el pago de una sentencia firme, un jubilado puede renunciar a su derecho a cobrar las sumas retroactivas reconocidas en esa sentencia desde los dos años previos a la fecha del reclamo administrativo (art. 82 de la Ley 18037) y si es plausible que acepte la modalidad de pago dispuesta en el art. 6 in fine de la Ley 27260. Sobre esta cuestión, Guillermo J. Jáuregui (2017) sostiene que debe distinguirse entre los casos con sentencia firme, en los cuales existe cosa juzgada, que deberían ser cumplidos como ordena la sentencia, y aquellos casos sin ella, en los cuales la homologación sería posible siempre que la quita no fuera abusiva o desmedida a criterio de cada juez. Jáuregui manifiesta su adhesión personal a numerosos aspectos de la ley porque muchas de las soluciones que propone son concordantes con un trabajo que él mismo había realizado con anterioridad. En este sentido, afirma que la ley satisface totalmente la recomposición del haber mensual y de la movilidad en los casos en que el beneficio fue otorgado por la Ley 18037. Por ende, considera que serán mayoría los jubilados que no tengan juicio y que acepten esta propuesta. Lo mismo afirma para los jubilados cuyos beneficios fueron otorgados por imperio de la Ley 24241 y que no tienen juicios: “mejoras inmediatas en el haber mensual desalentarán los pleitos y ayudarán a descongestionar los tribunales colapsados”. Distinta es la situación para los jubilados con sentencia firme y para aquellos que tienen juicios sin sentencia firme.

Además, el autor sostiene que la industria del reajuste de jubilaciones tiene fecha de vencimiento en la medida en que los aumentos semestrales son buenos desde enero de 2007. A modo de ejemplo, señala que las pensiones y los retiros por invalidez otorgados por la Ley 24241 no generan derecho a reajuste porque los últimos cinco años anteriores al fallecimiento o a la incapacidad son correctamente calculados con esos coeficientes. No es ese el caso de las jubilaciones ordinarias, respecto de las cuales todavía se generan juicios porque se computan los sueldos en actividad desde el 2003, que no tienen una actualización adecuada y por eso generan diferencias reclamables.

### **3.3.3. Declaración de emergencia en materia de litigiosidad previsional**

Un tercer aspecto conflictivo de la Ley 27260 es la declaración de emergencia en materia de litigiosidad previsional establecida en su artículo segundo.

En efecto, esa norma declara la emergencia en materia de litigiosidad previsional a los únicos fines de la creación e implementación del Programa Nacional de Reparación Histórica para jubilados y pensionados con el objeto de celebrar acuerdos en los casos en que hubiera juicio iniciado, con o sin sentencia firme, y también en los que no hubiera juicio iniciado. Agrega que el estado de emergencia tendrá vigencia por tres (3) años a partir de la promulgación de la ley.

Como sostuvo la Asociación de Abogados de Buenos Aires en su declaración del 7 de junio de 2016, toda declaración de emergencia, ya sea por decreto de necesidad y urgencia o por ley, implica necesariamente una limitación y/o restricción a los derechos de los particulares, en este caso, los jubilados y pensionados. Su correlato es una ampliación de prerrogativas a favor del Poder Ejecutivo, “de allí que declarar una emergencia “en materia de litigiosidad” (con el solo fin de ofertar un aumento jubilatorio a cambio de dejar

sin efecto un juicio) entraña el peligro de habilitar medidas que impliquen una eventual restricción o suspensión de derechos respecto –precisamente– de aquellos que no acepten la oferta y quieran continuar con sus juicios o esperar el pago de una sentencia que ya se encuentra firme”.

La Asociación destacó que el problema de la litigiosidad previsional no se soluciona atacando el efecto del problema, o sea, los juicios, sino que debiera procurarse corregir el incorrecto cálculo del haber inicial y la insuficiente movilidad.

Pareciera ser que la declaración de emergencia en materia de litigiosidad previsional habilitaría al Poder Ejecutivo Nacional, a través del órgano de implementación de la Ley 27260, es decir, la Anses, a restringir los derechos que tienen en esta materia los jubilados y pensionados alcanzados por el Programa Nacional de Reparación Histórica. Cabe preguntarse si es posible esta restricción de derechos en una materia como la previsional, donde rige el carácter integral e irrenunciable de los beneficios de la seguridad social que establece el art. 14 bis de la Constitución Nacional.

La restricción de los derechos de los jubilados y pensionados alcanzados por el Programa estaría dada en los supuestos que desarrollamos anteriormente, como son la aplicación de un índice notoriamente menor a la actualización de las remuneraciones históricas consideradas para el cálculo del haber inicial que el fijado por la Corte Suprema en el caso “Elliff” o la modalidad de pago en cuotas de las sumas retroactivas correspondientes a aquellos beneficiarios que tienen sentencia firme.

De acuerdo a Bernabé Lino Chirinos (2009, 49-58), el principio de integralidad

... significa que la norma de la Seguridad Social cubre la totalidad de las contingencias a las cuales puede estar expuesta una persona y la totalidad de la necesidad creada por ella [...]. Se ha denominado este principio de suficiencia,

ya que las prestaciones a concederse deber ser adecuadas a las diferentes necesidades emergentes del hecho generador de protección y en la medida de ellas. [En cambio, el principio de irrenunciabilidad] demuestra la importancia que le ha dado el constituyente a las normas de Seguridad Social a las que les da el carácter de “orden público”. Tiene implícitos dos aspectos: la irrenunciabilidad, que significa que los destinatarios de los Derechos de Seguridad Social no pueden abdicar de ellos y, por consiguiente, toda manifestación en tal sentido carece de valor. La voluntad individual está sustituida por la voluntad del legislador. El otro aspecto es la obligatoriedad: quien tiene un derecho debe gozarlo, y se privilegia el concepto de obligación del sujeto pasivo. En ambos aspectos, debe puntualizarse, es nulo todo acuerdo de parte que tenga por objeto modificar *in peius* o desconocer los derechos consagrados en la Ley de Seguridad Social.

### 3.3.4. Otros

La Asociación de Abogados de Buenos Aires criticó la utilización para la actualización de las remuneraciones de un índice diferente e inferior al reconocido por la Justicia en el caso “Elliff”, el no cumplimiento de las sentencias firmes en los términos en los que se dictaron, la falta de incorporación en la ley de los beneficios otorgados bajo el régimen de la renta vitalicia y la no incorporación de los jubilados autónomos en las propuestas de reajustes que ofrece la ley.

Como señaló Nadia García (2017), el Programa no incluye los beneficios otorgados al amparo de leyes especiales que tuvieron acogida favorable en distintos fallos de la Corte Suprema, como son los jubilados docentes (fallo “Gemelli”), investigadores científicos y tecnológicos (fallo “Masani de Sese”) y personal del servicio exterior de la Nación (fallo “Siri”). Tampoco incluye a los jubilados que realizaron aportes de manera autónoma ni aquellos que obtuvieron su beneficio bajo la modalidad de la renta vitalicia previsional. Sostiene esta autora que la gran contradicción de la ley es que “si la crisis y, por ende, la emergencia es relativa a la litigiosidad, por qué dirigimos la propuesta a quienes no se encuentran en juicio y en algunos casos sólo reclaman se integre el haber mínimo

garantizado”. A un año de la implementación de la ley, García concluyó que el Programa no logró los objetivos que se propuso, ya que no disminuyó la litigiosidad previsional: “de los jubilados sin juicio iniciado, el 77% rechazó o no aceptó expresamente la oferta, mientras que los jubilados con juicio iniciado la oferta fue solamente aceptada por el 5% de los beneficiarios”.

#### **4. Análisis de la información brindada por la Cámara Federal de la Seguridad Social**

La Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social tiene asiento en la ciudad de Buenos Aires y está compuesta por tres salas de tres jueces cada una. Es el Tribunal de Alzada de los diez Juzgados Federales de Primera Instancia de la Seguridad Social de la ciudad y hasta el 6 de mayo de 2014, fecha en que la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó el fallo “Pedraza”,<sup>13</sup> era también el Tribunal de Alzada de los Juzgados Federales de Primera Instancia del interior del país.

El fuero de la Seguridad Social de la Ciudad de Buenos Aires tiene competencia para conocer, en general, sobre todos los asuntos vinculados a esta temática, a saber: sistema previsional, obras sociales, asignaciones familiares, planes sociales y prestaciones por desempleo. De acuerdo a lo dispuesto en el art. 2 de la Ley 24.655, de creación de la

---

<sup>13</sup> “Pedraza Héctor Hugo C/ A.N.Se.S. S/ Acción de Amparo”, en el que la Corte resolvió que la Cámara Federal de la Seguridad Social con sede en la Ciudad de Buenos Aires deje de intervenir en los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias dictadas por los jueces federales con asiento en las provincias en materia previsional.

Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social, los juzgados son competentes en las siguientes materias:

a) Las causas enunciadas en el artículo 15 de la Ley 24463, que establece la posibilidad de cuestionar en la Justicia todas las resoluciones dictadas por la Administración Nacional de la Seguridad Social-Anses.

b) Las demandas que versen sobre la aplicación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones establecido en la Ley 24241 y sus modificatorias.

c) Las demandas que versen sobre la aplicación de los regímenes de retiros, jubilaciones y pensiones de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

d) El amparo por mora previsto en el artículo 28 de la Ley 19549 en materia de seguridad social.

e) Las ejecuciones de créditos de la Seguridad Social perseguidas por la Dirección General Impositiva en ejercicio de las funciones asignadas por el Decreto 507/93.

f) Las causas actualmente asignadas a la Justicia Nacional de Primera Instancia del Trabajo por el artículo 24 de la Ley 23660.

En definitiva, ante dicho Tribunal se inician todas las demandas contra la Anses que se distribuyen para su tramitación entre los diez Juzgados Federales de Primera Instancia de la Seguridad Social de la Ciudad de Buenos Aires.

En materia de litigiosidad, las estadísticas de la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social que dan cuenta de la cantidad de juicios que se inician ante ese Tribunal por año –desde 2002 hasta 2018 –y por tipo de causa son las siguientes:

**Tabla 1.**

Año	Amparo por Mora de la Administración	Reajustes Varios	Amparos y sumarísimos	Ejecución Previsional	Ejecución Fiscal	Personal Militar y Civil de las FF.AA. y de Seguridad	Ejecución Ley 23660	Acuerdo transaccional (ARH)	Otros	Totales
2002	1399	5351	9653	1558	21685	2239	2957		2804	47646
2003	447	3577	1536	1240	20376	1814	2459		1499	32948
2004	449	4418	809	1694	13582	2335	2356		1361	27004
2005	725	5895	637	1495	16346	3517	1896		1250	31761
2006	1573	14522	659	1665	18378	5944	1769		1249	45759
2007	2902	20622	2712	1003	15034	8376	1989		1302	53940
2008	2110	26334	1990	617	11943	6551	1786		1275	52606
2009	773	64068	2032	563	23215	8501	2241		2221	103614
2010	364	56881	1619	252	29735	6731	2642		1779	100003
2011	303	39461	891	139	35510	8627	2522		2151	89604
2012	250	36926	959	72	42961	5282	2224		1686	90360
2013	262	19601	932	54	45395	4684	2852		1933	75713
2014	443	24914	629	34	63806	6174	3011		1924	100935
2015	460	25627	749	40	61469	8913	2615		4566	104439

2016	415	32056	734	40	54993	8157	2927	68	1130	100520
2017	344	25979	703	27	58957	9515	2679	53256	1487	152947
2018	334	18057	1009	20	64581	8393	3108	90278	2001	187781

*Fuente: elaboración propia sobre la base de información brindada por la Secretaría General de la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social.*

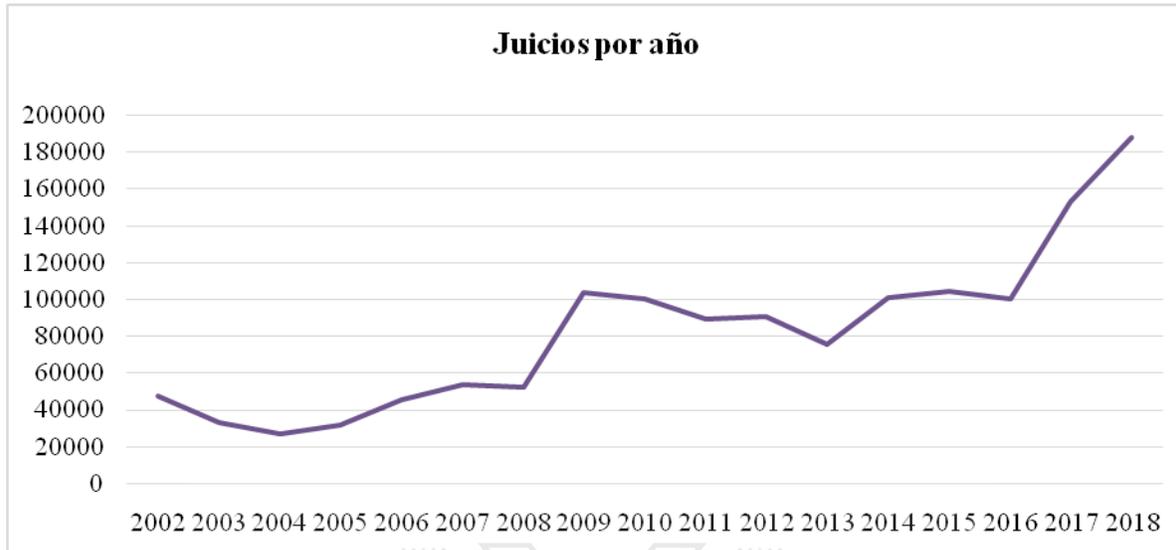
Los distintos juicios que se inician ante la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social se clasifican de acuerdo a su objeto o materia.

En la tabla precedente distinguimos los juicios iniciados ante la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social que, por lo menos, hayan superado las 1000 demandas por su objeto en alguno de los años analizados. Ellos son: los Amparos por mora de la Administración, los Reajustes Varios, los Amparos y sumarísimos, las Ejecuciones Previsionales, las Ejecuciones Fiscales, los juicios previsionales del Personal Militar y Civil de las FF.AA. y de Seguridad y las Ejecuciones Ley 23660.

El resto de los juicios, por su cantidad menor –y por ende menos relevante–, fueron agrupados en la columna “Otros”. Ellos son: Jubilación y retiro por invalidez; Retiro por invalidez; Pensiones; Prestaciones Varias; Otros; Medidas Cautelares; Ejecución de Honorarios, Astreintes y Otros; Cobro de Aportes o Contribuciones; Oficio Ley 22172; Ley 22557; Beneficio de Litigar sin Gastos; Acción Meramente Declarativa; Cobro de Pesos; Información Sumaria; Inconstitucionalidades Varias; Incidente y Acuerdo Transaccional.

En el siguiente gráfico, podemos observar con claridad la evolución de la cantidad de juicios iniciados por año desde 2002 hasta 2018 ante la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social, con asiento en la Ciudad de Buenos Aires:

**Gráfico 1.**



*Fuente: elaboración propia sobre la base de información brindada por la Secretaría General de la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social.*

Por su parte, el peso —en porcentajes— de cada uno de los tipos de juicios que se inicia por año lo mostramos en el cuadro que presentamos a continuación:

**Tabla 2.**

Año	Amparo por Mora de la Administración	Reajustes Varios	Amparos y sumarísimos	Ejecución Previsional	Ejecución Fiscal	Personal Militar y Civil de las FF.AA. y de Seguridad	Ejecución Ley 23660	Acuerdo transaccional	Otros	Total
2002	2,9%	11,2%	20,3%	3,3%	45,5%	4,7%	6,2%	0,0%	5,9%	100%
2003	1,4%	10,9%	4,7%	3,8%	61,8%	5,5%	7,5%	0,0%	4,5%	100%

2004	1,7%	16,4%	3,0%	6,3%	50,3%	8,6%	8,7%	0,0%	5,0%	100%
2005	2,3%	18,6%	2,0%	4,7%	51,5%	11,1%	6,0%	0,0%	3,9%	100%
2006	3,4%	31,7%	1,4%	3,6%	40,2%	13,0%	3,9%	0,0%	2,7%	100%
2007	5,4%	38,2%	5,0%	1,9%	27,9%	15,5%	3,7%	0,0%	2,4%	100%
2008	4,0%	50,1%	3,8%	1,2%	22,7%	12,5%	3,4%	0,0%	2,4%	100%
2009	0,7%	61,8%	2,0%	0,5%	22,4%	8,2%	2,2%	0,0%	2,1%	100%
2010	0,4%	56,9%	1,6%	0,3%	29,7%	6,7%	2,6%	0,0%	1,8%	100%
2011	0,3%	44,0%	1,0%	0,2%	39,6%	9,6%	2,8%	0,0%	2,4%	100%
2012	0,3%	40,9%	1,1%	0,1%	47,5%	5,8%	2,5%	0,0%	1,9%	100%
2013	0,3%	25,9%	1,2%	0,1%	60,0%	6,2%	3,8%	0,0%	2,6%	100%
2014	0,4%	24,7%	0,6%	0,0%	63,2%	6,1%	3,0%	0,0%	1,9%	100%
2015	0,4%	24,5%	0,7%	0,0%	58,9%	8,5%	2,5%	0,0%	4,4%	100%
2016	0,4%	31,9%	0,7%	0,0%	54,7%	8,1%	2,9%	0,1%	1,1%	100%
2017	0,2%	17,0%	0,5%	0,0%	38,5%	6,2%	1,8%	34,8%	1,0%	100%
2018	0,2%	9,6%	0,5%	0,0%	34,4%	4,5%	1,7%	48,1%	1,1%	100%

*Fuente: elaboración propia sobre la base de información brindada por la Secretaría General de la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social.*

A continuación se muestra la evolución de cada tipo de juicio en el período analizado.

#### **4.1. Expedientes de Amparo por mora de la administración**

El amparo por mora en materia de seguridad social es una acción judicial tendiente a lograr que la Anses resuelva una petición de la parte que no fue respondida por el organismo dentro de los plazos legales establecidos. Por lo general, si el juez comprueba la demora del organismo previsional dicta una sentencia y le fija un plazo perentorio para dictaminar y en caso de corroborarse un nuevo incumplimiento establece sanciones para la Anses o para el funcionario correspondiente.

**Gráfico 2.**



*Fuente: elaboración propia sobre la base de información brindada por la Secretaría General de la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social.*

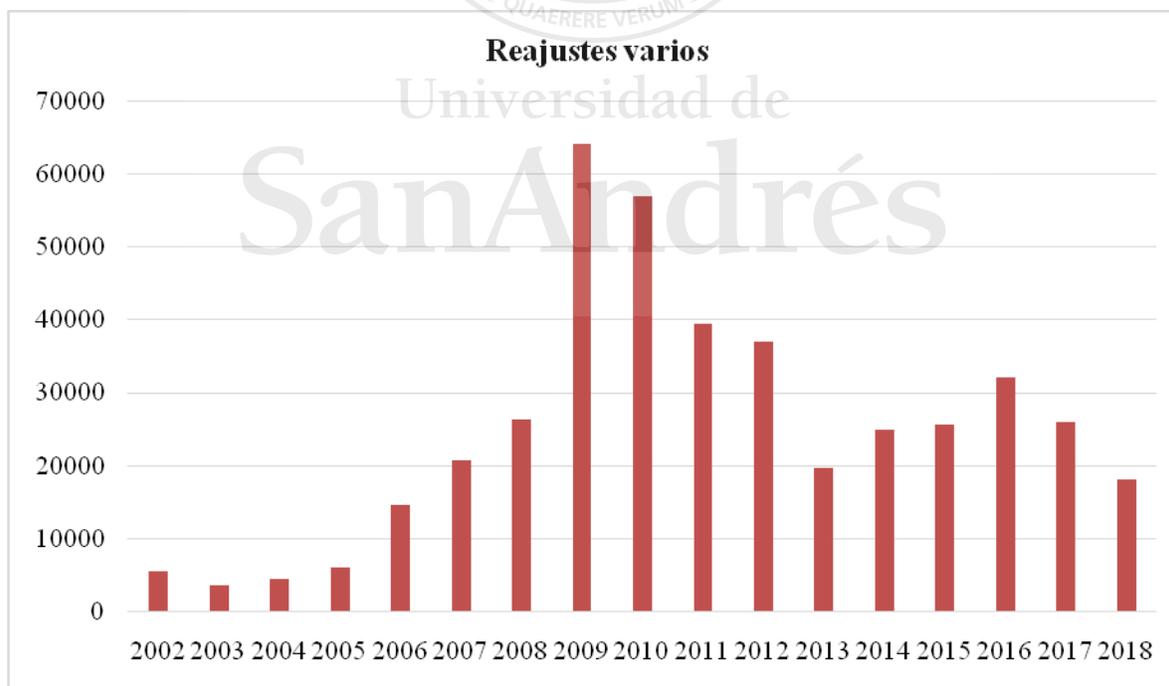
En el gráfico 2 podemos observar un promedio inferior a los 500 juicios iniciados por año, solamente superado en los años 2002, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009. La tendencia a partir del año 2010 permite observar la poca relevancia que tiene sobre el total la cantidad de juicios que se inician sobre este objeto. En otras palabras, se puede decir que la Anses resuelve dentro de los plazos legales establecidos los trámites que se inician ante sus

oficinas, conclusión que coincide con el proceso de digitalización que se viene desarrollando en el organismo en los últimos años.

#### 4.2. Expedientes de Reajustes varios

Los expedientes de reajustes varios son aquellos juicios que inician los jubilados y pensionados y donde reclaman ante la Justicia el reajuste de una jubilación o de una pensión otorgadas por la Anses. En este tipo de juicios no es posible distinguir las demandas que se inician por reajustes de jubilaciones o pensiones otorgadas bajo el régimen de la Ley 24241 o de la Ley 18037 —régimen vigente hasta julio de 1994— de aquellas que se inician para solicitar la aplicación de un régimen especial (diplomáticos, judiciales, investigadores científicos y docentes).

Gráfico 3.



Fuente: elaboración propia sobre la base de información brindada por la Secretaría General de la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social.

En general, los casos de las personas que se jubilaron durante la vigencia de la Ley 18037, es decir, hasta julio de 1994, solicitan la aplicación de los fallos “Sánchez” y “Badaro”. En cambio, aquellas personas que se jubilaron a partir de esa fecha –por la Ley 24241– solicitan la aplicación de los fallos “Elliff”, “Badaro” y “Quiroga”. En ambos casos, si corresponde, se inserta en la demanda el cuestionamiento a los topes en las remuneraciones y en el haber máximo de jubilación y/o pensión.

El gráfico 3 permite observar que el pico de reajustes en el período analizado se produjo en los años 2009 y 2010, con 64.068 y 56.881 demandas, respectivamente, representando un 61,8% y 56,9% sobre el total de los juicios iniciados ante la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social.

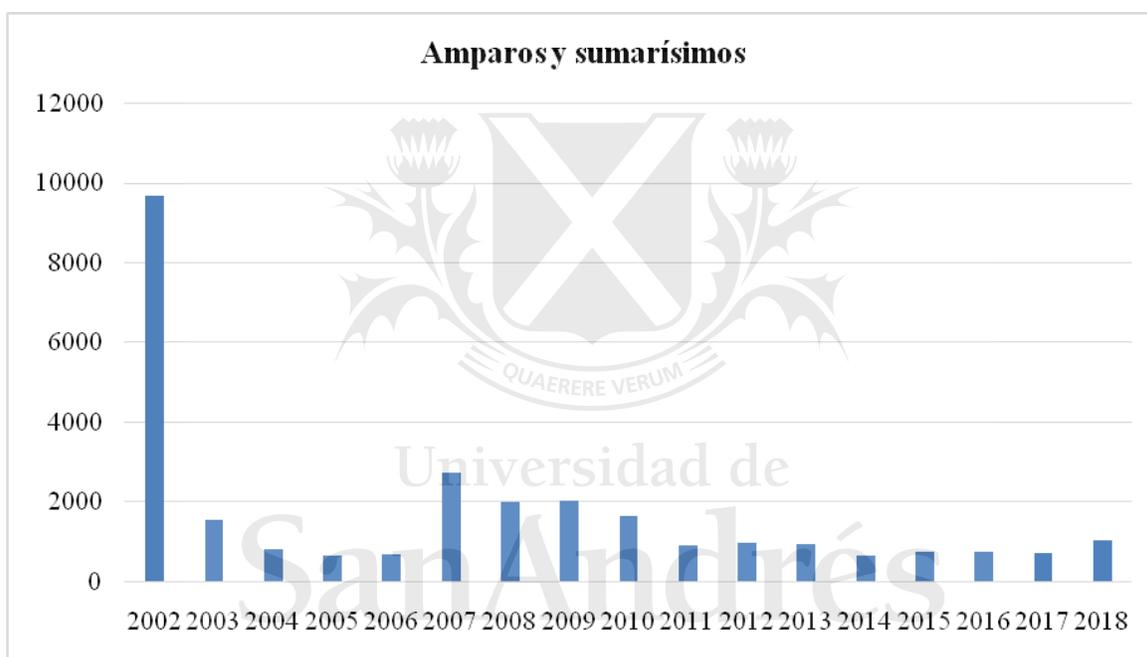
Esta situación, a nuestro entender, es consecuencia del dictado de los fallos “Badaro”, del 26-11-2007, y “Elliff”, del 11-08-2009, de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que produjo que todos aquellos jubilados y pensionados que se encontraban en la misma situación previsional de estas personas se animaran a iniciar juicio de reajuste de haberes contra la Anses. Luego, en el año 2011 se iniciaron 39.461 juicios de reajustes varios, en el año 2012, 36.926, en el año 2013, 19.061, en el año 2014, 24.914, y en el año 2015, 25.627.

A partir del 2016, año a partir del cual se comenzó a implementar el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, se iniciaron 32.056 expedientes de “reajustes varios”, en el año 2017 se iniciaron 25.979 y en el año 2018 se iniciaron 18.057, lo que demuestra una clara tendencia a la baja en la iniciación de este tipo de procesos judiciales ante los Tribunales de Justicia.

#### **4.3. Expedientes de Amparos y sumarísimos**

Los juicios de amparo se inician contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, un tratado o una ley.<sup>14</sup> Es una acción rápida y expedita tendiente a neutralizar un accionar del Estado considerado arbitrario e ilegal de forma muy manifiesta.

**Gráfico 4.**



*Fuente: elaboración propia sobre la base de información brindada por la Secretaría General de la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social.*

El gráfico 4 muestra un pico de 9.652 juicios iniciados en 2002 y luego una importante baja cantidad de los juicios iniciados, salvo durante 2007, 2008 y 2009, cuando se iniciaron 2.712, 1.990 y 2.032, respectivamente.

<sup>14</sup>Art. 43 de la Constitución Nacional.

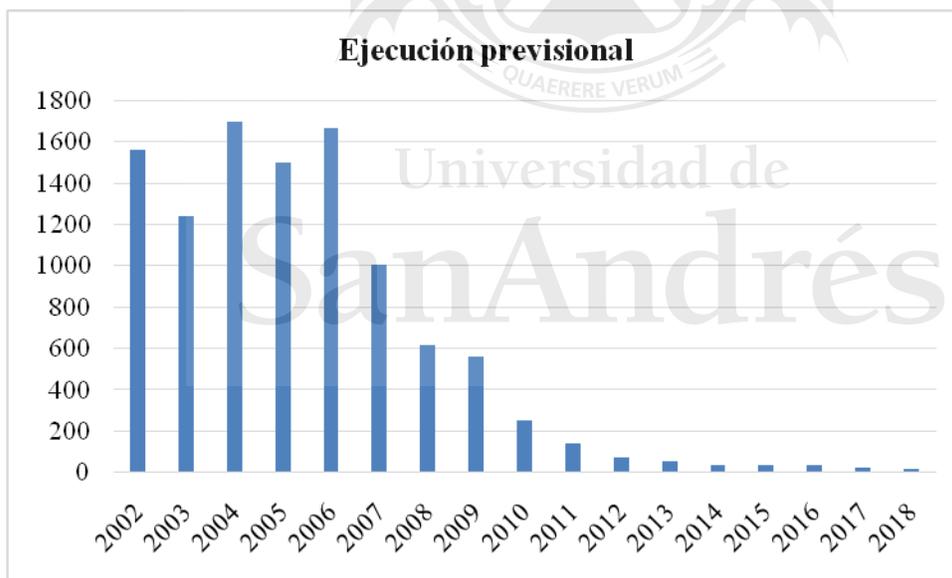
El pico de juicios iniciados durante tuvo que ver con las acciones judiciales que se iniciaron ante la Justicia para cuestionar la constitucionalidad del Decreto de Necesidad y Urgencia 896/01, que fue el que autorizó a reducir en un 13% las jubilaciones y pensiones.

El peso de los Amparos y sumarisimos sobre el total de juicios es muy bajo. No supera el 5%, salvo en el año 2002 ya referido, donde llega al 20,3%.

#### 4.4. Expedientes de Ejecución previsional

La ejecución previsional es un proceso judicial tendiente a lograr el cumplimiento forzado de una sentencia dictada en materia de seguridad social y que no fue cumplida por la Anses.

Gráfico 5.



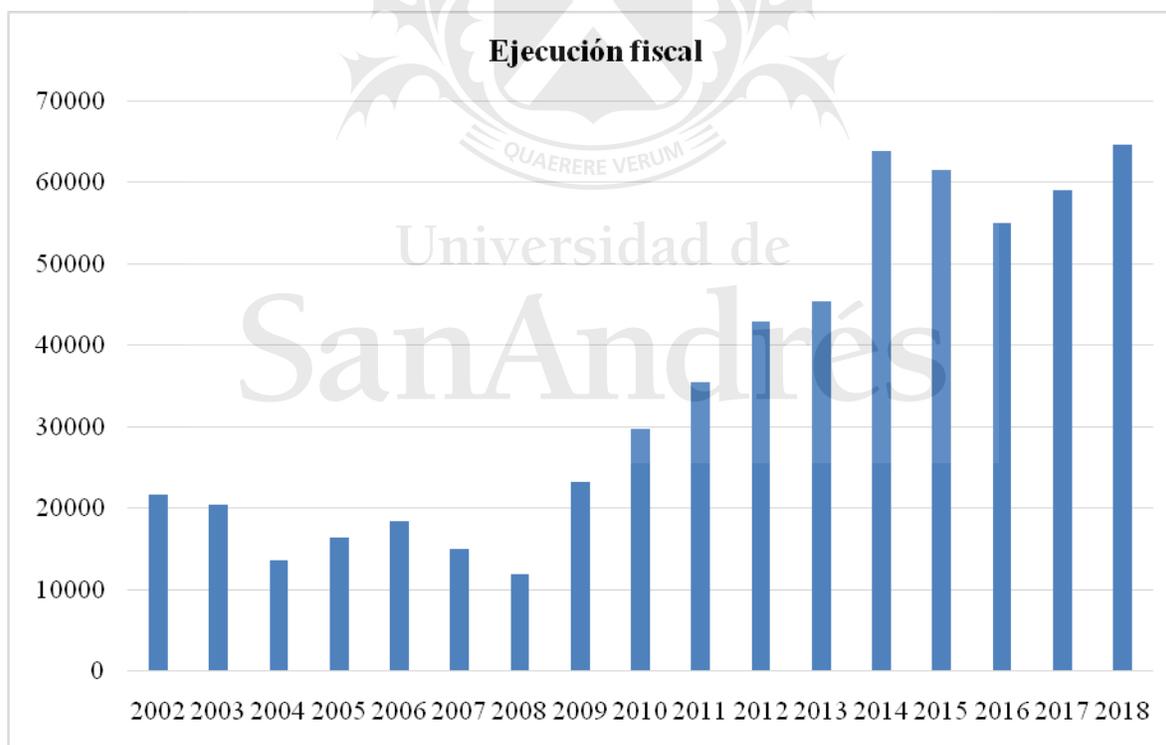
*Fuente: elaboración propia sobre la base de información brindada por la Secretaría General de la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social.*

Si bien el peso de estos juicios nunca fue importante en el período analizado, en el gráfico 5 se puede ver una clara tendencia a la baja a partir de 2007 y prácticamente su eliminación en 2017 y 2018, con 27 y 20 demandas iniciadas respectivamente.

#### 4.5. Expedientes de Ejecución fiscal

Las ejecuciones fiscales son las causas judiciales que inicia la AFIP contra las empresas o empleadores particulares por la falta de pago en tiempo y forma de los aportes y contribuciones a la seguridad social.

Gráfico 6.



Fuente: elaboración propia sobre la base de información brindada por la Secretaría General de la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social.

En este caso puede observarse que las ejecuciones fiscales son otra de las grandes fuentes de la litigiosidad existente en el fuero de la seguridad social, además de los juicios de reajustes. En efecto, el promedio de juicios iniciados por esta razón en el período 2014-2018 da como resultado un poco más de 60.000 demandas (60.761), lo que demuestra su peso sobre el total en los últimos años.

#### 4.6. Expedientes de Personal militar y civil de las FF. AA. y de Seguridad

Otra fuente importante de litigios en el fuero de la seguridad social son los juicios iniciados por el personal militar y civil de las Fuerzas Armadas, que reclaman por el reajuste de sus haberes de retiro o pensiones.

Gráfico 7.

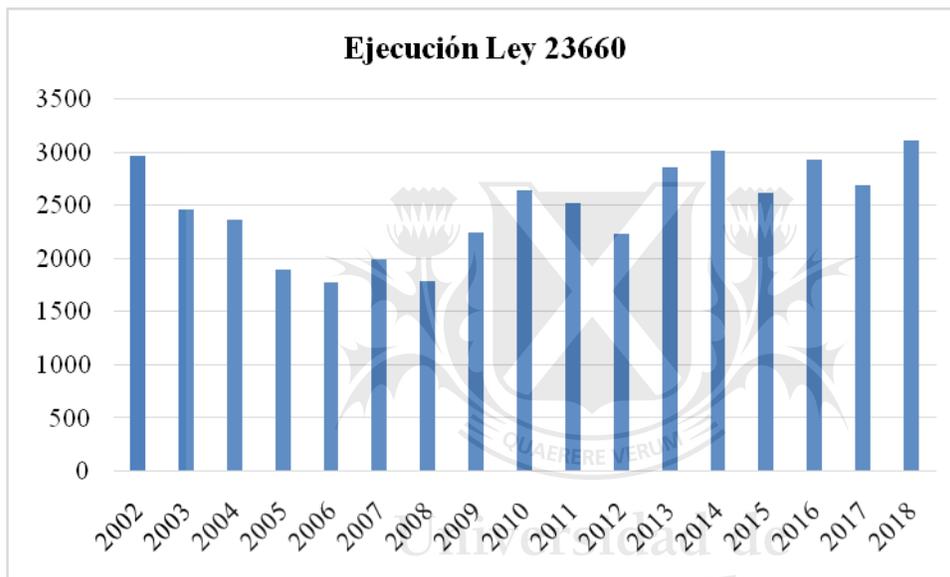


*Fuente: elaboración propia sobre la base de información brindada por la Secretaría General de la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social.*

#### 4.7. Expedientes de Ejecución de la Ley 23660

Estos procesos son aquellos donde las obras sociales reclaman ante la Justicia los aportes y contribuciones no efectuados en tiempo y forma por las empresas o empleadores particulares afiliados a ellas.

**Gráfico 8.**



*Fuente: elaboración propia sobre la base de información brindada por la Secretaría General de la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social.*

#### 4.8. Expedientes de Acuerdo transaccional

Los expediente de acuerdo transaccional son aquellos juicios donde los tribunales de justicia convalidan (homologan es el término jurídico) los acuerdos realizados entre la Anses y las personas incluidas en el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados.

**Gráfico 9.**



*Fuente: elaboración propia sobre la base de información brindada por la Secretaría General de la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social.*

Como la Ley 27260 comenzó a implementarse a partir del mes de agosto de 2016, es lógico que estos procesos se hayan iniciado a partir de ese año y que durante 2017 y 2018 tenga un peso del 34,8% y del 48,1%, respectivamente, sobre el total de juicios iniciados ante la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social.

## 5. Conclusiones

Es posible concluir que existe una clara tendencia decreciente en el inicio de juicios de reajuste de jubilaciones y pensiones desde 2016 hasta la actualidad, verificándose un

incremento exponencial de los expedientes de “acuerdo transaccional” en virtud de la implementación del Programa Nacional de Reparación Histórica. Esta comprobación permite afirmar que uno de los objetivos del plan se está cumpliendo, ya que se produjo una reducción sustancial y sostenida en la cantidad de demandas iniciadas en esta materia. El número de 18.057 demandas de reajustes iniciadas en 2018 es el menor registrado en los últimos once años (en 2006 fue de 14.522).

Esta conclusión coincide, por un lado, con la realizada por la Dra. María del Carmen Besteiro (2016), abogada especialista en temas previsionales, que sostiene que la aceptación de los acuerdos transaccionales a través de la Justicia va a provocar un efecto contrario al pretendido por la ley porque la homologación de los acuerdos va a aumentar, al menos transitoriamente, la situación de colapso judicial. También considera que, a pesar de sus críticas al Programa, en un importante número de casos el reajuste propuesto va a resultar una justa recomposición del haber previsional.

Por otro lado, también coincide con la opinión del Dr. Guillermo J. Jáuregui (2017), quien sostiene que la industria del reajuste de jubilaciones tiene fecha de vencimiento en la medida en que los aumentos semestrales son buenos desde enero de 2007. A modo de ejemplo, sostiene que las pensiones y los retiros por invalidez otorgados por la Ley 24241 no generan derecho a reajuste porque los últimos cinco años anteriores al fallecimiento o a la incapacidad son correctamente calculados con esos coeficientes. No es ese el caso de las jubilaciones ordinarias, respecto de las cuales todavía se generan juicios porque se computan los sueldos en actividad desde 2003, que no tienen una actualización adecuada, y por eso generan diferencias reclamables.

Una segunda conclusión es que, si bien parece aumentar la actividad judicial en el fuero previsional a partir de la implementación del Programa, esta situación se debe al

inicio de expedientes judiciales (digitales) cuyo objeto es la homologación de los acuerdos transaccionales y no al inicio de nuevos juicios de reajustes varios. En efecto, durante 2016 se iniciaron un total de 100.520 juicios; en 2017, 152.947; y en 2018 fueron 187.781 los expedientes iniciados ante la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social. Esos datos son muy importantes al momento de analizar el objetivo del gobierno de disminuir la litigiosidad en materia previsional. En otras palabras, el aumento de la cantidad de expedientes no refleja un aumento en la cantidad de juicios, sino que pone punto final al inicio de nuevas demandas por reajustes varios. Por ende, la litigiosidad a mediano y largo plazo tiende a disminuir por imperio de la aplicación de la ley de reparación histórica.

Se refuerza esta conclusión si se considera la información brindada por el organismo previsional: los juicios iniciados entre enero y septiembre de 2018 (se toma estas fechas porque la presentación del director ejecutivo fue en noviembre y el último dato disponible era el de septiembre) de cada año desde el año 2016 hasta 2018 disminuyeron un 42%, pasando de 38.722 juicios en 2016 y 32.082 en 2017 a 22.474 en 2018.

Al 20 de octubre de 2016, el stock de juicios previsionales era de 443.823. Según el informe n.º 118 del jefe de gabinete, a diciembre de 2018 el stock de juicios previsionales asciende a 334.225.

Una observación final es que el objetivo del gobierno cuando lanzó el programa era llegar a dos millones de beneficiarios. Sin embargo, según la información de la Anses se llegó a un poco más de un millón de personas.<sup>15</sup> Por ende, la implementación del plan no cumplió con los objetivos iniciales planteados por el Gobierno.

---

<sup>15</sup> En efecto, de acuerdo con la información brindada el 22 de noviembre de 2018 por la Anses a través de su director ejecutivo, el Lic. Emilio Basavilbaso, en la presentación que dio ante la Comisión Bicameral de Control de Fondos de la Seguridad Social, el Programa reajustó el haber previsional de 1.063.236 personas.

En el auge del Programa, al 20 de octubre de 2016, de un total de 1.706.774 de consultas realizadas a través de la página web de la Anses, a 717.506 les correspondía un incremento del haber. Según el informe n.º 119 del jefe de Gabinete de Ministros, el Lic. Marcos Peña, a mayo de 2019 la cantidad de personas a las que les correspondía un aumento del haber asciende a 1.076.422.

Por último, no podemos dejar de señalar que existen otros dos factores que contribuyeron a la disminución de la litigiosidad previsional. El primero de ellos –y más relevante– fue dictado por parte del Congreso Nacional de la Ley 26417 en el año 2008. Tal como afirma Jáuregui, la industria del reajuste de jubilaciones tiene fecha de vencimiento en la medida en que los aumentos semestrales son buenos desde enero de 2007.

El otro factor que contribuye a la disminución de la litigiosidad en materia previsional es el dictado del Decreto 807/16, que ordena al organismo previsional liquidar los nuevos beneficios de conformidad a las pautas de la Ley 27260.

Universidad de  
San Andrés

---

De estos casos, 716.118 fueron enviados al Poder Judicial de la Nación para su homologación y 567.475 fueron homologados por la Justicia.

## Bibliografía

- Asociación de Abogados y Abogadas de Buenos Aires. 2016. “Cuestiones objetables del Libro I, Títulos I y II, del Proyecto 015-PE-2016-I, Emergencia en materia de litigiosidad previsional”, 7 de junio. Consultado el 3 de mayo de 2019. <http://www.aabadigital.org/blog-de-abogados/2016-0507-06-2016-declaracion-de-la-asociacion-de-abogados-de-buenos-aires-cuestiones-objetables-del-libro-i-titulos-i-y-ii-del-proyecto-015-pe-2016-i-emergencia-en-materia-de-litigiosidad-previsional>
- Besteiro, María del Carmen. 2016. “El Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados: ¿uno más en la historia de la litigiosidad previsional o la solución a este problema?”. *La Ley*, 28 de diciembre.
- Borrego, Stella Maris. 2018. “La litigiosidad previsional”. Ponencia presentada en el IV Congreso de la Seguridad Social, Mendoza, 3-5 de octubre (disponible on-line).
- Chirinos, Bernabé Lino. 2009. *Tratado de la seguridad social*, Buenos Aires: La Ley.
- García, Nadia. 2017. “Actualización en el Programa Nacional de Reparación Histórica a un año de su creación”. *La Ley*, 17 de octubre.
- Jáuregui, Guillermo J. 2017. “Comentarios a la Ley 27260 en la parte relacionada con los acuerdos transaccionales de los jubilados”, *Revista de Jubilaciones y Pensiones*, año 26, mayo-junio, n.º 152.
- Mitjan, Elena y Sergio Lescano. 2015. *Sistema previsional argentino. Mitos y verdades*. Buenos Aires: Ciccus.
- Saino, Silvia. 2016. “Cuaderno de Derecho Judicial N.º 23: Cómo disminuir la litigiosidad en el fuero de la Seguridad Social” (1.º ed.). Ciudad de Buenos Aires: La Ley.

Sarsosa, José A. 2007. *Práctica de jubilaciones y pensiones* (4.º ed. actualizada). Buenos

Aires: Ediciones Jurídicas



Universidad de  
**SanAndrés**

## Anexo

### 2.2.1. El fallo “Chocobar”

Partes pertinentes de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en la causa “Chocobar Sixto Celestino C/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos S/ Reajustes por Movilidad”.

42) *Que, con tal comprensión, la decisión del Congreso de la Nación –adoptada en el marco de una situación de emergencia– de eliminar el mecanismo de movilidad sustentado en una cláusula de ajuste que discrecionalmente había establecido con anterioridad, y de sustituirlo - mediante las leyes 24.241 y 24.463 - por un sistema de distinta naturaleza no irroga - por sí misma considerada - agravio constitucional alguno, pues además de que no existe un derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentaciones [...] la impugnación de inconstitucionalidad no es pertinente cuando el fin con que se la persigue no es la inaplicabilidad del texto objetado –ley de solidaridad previsional– sino el restablecimiento de un régimen normativo derogado, lo cual es de incumbencia del legislador [...]*

47) *Sobre dicha base se observa que el art. 7.º en cuestión reconoce explícitamente la vigencia de la movilidad por el lapso ulterior al 1º de abril de 1991, mas del examen de las disposiciones encargadas de ejecutar dicho mandato indisimulablemente se concluye que dicho propósito ha sido frustrado en la medida en que las prestaciones quedaron sujetas a una cristalización desde dicha fecha hasta el mes de abril de 1994, en que fue de aplicación la resolución S.S.S. 26/94 dictada sobre la base del sistema de movilidad por la variación del AMPO establecido por la ley 24.241. Con tal comprensión y sobre la base de la doctrina sentada en el precedente invocado, de una adecuada integración de la norma establecida en el art. 7.º, apartado 1.º, inc. b), de la ley 24.463, con las resoluciones encargadas de llevar a cabo la movilidad reconocida en el texto legal, se verifica una nítida frustración del propósito enunciado que afecta en forma directa e inmediata la efectiva operatividad de la cláusula constitucional que jamás se desconoció y que se intentó reglamentar, por el lapso transcurrido desde el 1.º de abril de 1991 hasta la aplicación del sistema contemplado por los arts. 32 y 160, párrafo 1.º, de la ley 24.241.*

48) *Que en las condiciones expresadas, corresponde declarar la invalidez constitucional de la norma examinada y a los efectos de preservar satisfactoriamente la garantía de orden superior vulnerada, ordenar que por el período transcurrido desde el 1º de abril de 1991 hasta el 31 de marzo de 1994, deberá ser aplicada, por cada año, una movilidad del 3,28%, por ser esta variación de igual extensión cuantitativa que la experimentada por el Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO), estimado por las resoluciones de la Secretaría de Seguridad Social Nros. 9/94, 26/94 y 171/94, hasta que comenzó a regir el nuevo régimen instituido por el art. 7.º, inciso 2.º, de la ley 24.463. Con lo cual, al concluir el aludido período la movilidad acumulada asciende a un 10,17%, que sumado a la variación que experimentó el AMPO durante la vigencia de la ley 24.241 arroja un total para el lapso 1/4/91 al 31/3/95 del 13,78%.*

### 2.2.2. El fallo “Sánchez”

Partes pertinentes de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en la causa “Sánchez María del Carmen C/ ANSeS S/ Reajustes Varios”.

3) *Que, sin perjuicio de ello, resulta pertinente agregar que esta Corte ratifica 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. Los tratados internacionales vigentes, lejos de limitar o condicionar dichos principios, obligan a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el progreso y plena efectividad de los derechos humanos, compromiso que debe ser inscripto, además, dentro de las amplias facultades legislativas otorgadas por el art. 75, inc. 23, de la Ley Fundamental, reformada en 1994, con el fin de promover mediante acciones positivas el ejercicio y goce de los derechos fundamentales reconocidos, en particular, a los ancianos.*

4) *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.*

5) *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. [...]*

7) *Que la ley 18.037 se hallaba plenamente vigente a la fecha de la sanción de la referida ley 23.928 y sólo fue derogada por la ley 24.241, de creación del sistema integrado de jubilaciones y pensiones, con el límite fijado en su art. 160, que mantenía las fórmulas de movilidad de las prestaciones reguladas por leyes anteriores. No surge ni expresa ni tácitamente del régimen de convertibilidad que haya tenido en miras modificar la reglamentación del art. 14 bis de la Constitución Nacional, por lo que esta Corte considera que una comprensión sistemática y dinámica del ordenamiento jurídico aplicable no admite otra solución que no sea el cabal cumplimiento del método específico de movilidad establecido por el legislador.*

8) *Que por ser ello así y dado que las remuneraciones de los activos no han sido alcanzadas por la ley de convertibilidad y registraron, en general, variables significativas después de su sanción, no existe fundamento válido que justifique retacear los ajustes que debían ser trasladados a los haberes de los jubilados en la forma prevista por el art. 53 de la ley 18.037, que fue mantenida por el art. 160 de la ley 24.241 para las prestaciones otorgadas o que correspondiera otorgar por aquel régimen previsional, hasta su derogación por la ley 24.463.*

### **2.2.3. El fallo “Badaro”**

Partes pertinentes de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en la causa “Badaro Adolfo Valentín C/ ANSeS S/ Reajustes Varios”.

13) *Que la Corte ha aceptado la validez constitucional de los cambios de los regímenes de movilidad, esto es, del reemplazo de un método de determinación de incrementos por otro, realizado a fin de lograr una mejor administración o dar mayor previsibilidad financiera al sistema de seguridad social (Fallos: 255:262; 295:694; 308:199; 311:1213;318:1327); empero, el reconocimiento de esa facultad se encuentra sujeto a una indudable limitación, ya que tales modificaciones no pueden conducir a reducciones confiscatorias en los haberes (Fallos: 158:132; 170:394; 179:394; 234:717; 253:783; 258:14; 300:616; 303:1155).*

14) *Que la ley 24.463 consagró un régimen de movilidad con un nivel de protección menor que el que tenían los existentes hasta el momento de su entrada en vigencia. La eliminación de los ajustes basados en la comparación con indicadores salariales, mediante la derogación del art. 160 de la ley 24.241, que había mantenido el art. 53 de la ley 18.037, justifica dicha afirmación. También contribuye a demostrar el objetivo de la norma bajo análisis el hecho de que suprimiera los aumentos según las variaciones en los ingresos del sistema que preveía el art. 32 de la ley 24.241 y la prohibición de disponer recomposiciones sobre la base de las remuneraciones individuales. Tales disposiciones, en suma, despojaron a los beneficiarios de parámetros para su recomposición.*

15) *Que en el fallo dictado en la causa, esta Corte señaló que el art. 7, inc. 2, de la ley 24.463, que vino a sustituir los procedimientos derogados, únicamente atribuyó una competencia, pero que no sólo era facultad sino también deber del Congreso fijar el contenido concreto de la garantía en juego. Ello es así porque la Constitución Nacional ha reconocido el derecho a la movilidad no como un enunciado vacío que el legislador puede llenar de cualquier modo, sino que debe obrar con el objeto de darle toda su plenitud, que no es otra que la de asegurar a los beneficiarios el mantenimiento de un nivel de vida acorde con la posición que tuvieron durante sus años de trabajo (Fallos: 279:389; 280:424; 292:447; 293:235; 300:84, 571; 305:866; 328:1602)”.*

16) *Que ese mandato no fue cumplido en las oportunidades y con el alcance exigidos por el art. 14 bis de la Constitución Nacional. Para conferir eficacia a la finalidad protectora de la ley fundamental, su reglamentación debe guardar una razonable vinculación con los cambios que afectan al estándar de vida que se pretende resguardar, lo que no sucede si el*

*régimen en cuestión termina desconociendo la realidad que debe atender (Fallos: 327:3677), con correcciones en los haberes que se apartan por completo de los indicadores económicos”.*

*17) Que tal defecto se comprueba en el caso pues, frente a subas en el nivel de precios del 91,26% en el período examinado y modificaciones en los salarios del 88,57%, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos, la prestación del actor se encuentra alcanzada sólo por el incremento general del 11% dispuesto por el decreto 764/06 en ese mismo lapso, guarismos que acreditan suficientemente la pérdida invocada por el apelante [...]*

*20) Que por las razones expuestas, y dado que el único aumento en el beneficio jubilatorio del actor que se ha dispuesto durante el período examinado es insuficiente para reparar su deterioro, corresponde declarar en el caso la inconstitucionalidad del régimen de movilidad aplicable y ordenar su sustitución y el pago de las diferencias pertinentes, criterio compartido por el Ministerio Público que, al ser oído sobre una temática análoga en la causa G.2708.XXXVIII. "Gómez Librado, Buenaventura c/ ANSeS s/ reajustes por movilidad", consideró que estaban dadas las condiciones para que esta Corte determinara los porcentajes adecuados para nivelar la prestación (véase dictamen de fecha 12 de abril de 2005, fs. 231/232).*

#### **2.2.4. El fallo “Elliff”**

Partes pertinentes de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en la causa “Elliff Alberto José C/ ANSeS S/ Reajustes Varios”.

*Ello es así por cuanto el art. 24, inc. a, de la ley 24.241 dispone que el haber mensual de la prestación compensatoria se calculará “...sobre el promedio de las remuneraciones sujetas a aportes y contribuciones actualizadas y percibidas durante el período de 10 años inmediatamente anterior a la cesación del servicio”, sin efectuar distinción alguna sobre ingresos computables a valor nominal ni sobre períodos excluidos de la actualización, aspecto que tampoco se observa en su reglamentación dada por decreto 679/95.*

*5) Que tal circunstancia adquiere particular relevancia para la solución de la controversia, por tratarse de una norma específica de la seguridad social y posterior a la ley 23.928 invocada por la ANSeS, lo que lleva a concluir que la actualización de las remuneraciones a fin de calcular el valor de las prestaciones no se halla comprendida en la genérica derogación de normas que establecían o autorizaban cláusulas indexatorias contenida en el art. 10 de la citada ley de convertibilidad (véase voto de la Dra. Argibay en la causa “López”, publicada en Fallos: 331:2538).*

*6) Que tal conclusión concuerda con lo señalado por el Tribunal en el sentido de que el empleo de un indicador salarial en materia previsional no tiene como finalidad compensar el deterioro inflacionario sino mantener una razonable proporción entre los ingresos activos y pasivos, que se vería afectada si en el cálculo del haber jubilatorio no se reflejaran las variaciones que se produjeron en las remuneraciones (causas “Sánchez” y “Monzo” en Fallos: 328:1602, 2833 y 329:3211).*

7) *Que ello lleva a considerar que la resolución 140/95, al acotar las actualizaciones de las remuneraciones, excedió la facultad de reglamentar “la aplicación del índice salarial a utilizar” que la ley 24.241 delegó en el organismo, debiendo señalarse además que los argumentos desarrollados por la demandada sobre el punto resultan contradictorios ya que hallándose aún vigente la prohibición genérica de indexar que invoca –conforme el art. 41 de la ley 25.561–, dictó las resoluciones 298/08 y 135/09 que introdujeron modificaciones en los coeficientes de actualización a partir del mes de octubre de 2004.*

### **2.2.5. El fallo “Blanco”**

Partes pertinentes de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en la causa “Blanco Lucio Orlando C/ ANSeS S/ Reajustes Varios”.

8) *Que la cuestión pendiente de tratamiento por este Tribunal se circunscribe entonces a determinar si, como pide la ANSeS, resulta válida la aplicación de la resolución N° 56/2018 al caso, ratificada por la citada resolución N°1/2018 de la Secretaría de la Seguridad Social, en cuanto determina la actualización de las remuneraciones por el índice RIPTE. La factibilidad de tal aplicación conduce a recordar inicialmente que el Congreso de la Nación - como poder representativo de la voluntad popular - recibe de la Constitución Nacional el mandato de reglamentar el ejercicio de los derechos constitucionales mediante el dictado de leyes, siempre cuidando de no desnaturalizar su contenido (arts. 14 y 28 de la Constitución Nacional). En particular, el art. 14 bis de la Constitución Nacional dispone que “la ley establecerá (...) jubilaciones y pensiones móviles”, lo cual revela la voluntad del constituyente de que dicho departamento del Estado sea el que disponga la extensión y las características del sistema de seguridad social con el objeto de otorgar “sus beneficios” a los habitantes de la Nación”.*

12) *Que en la causa “Elliff” (Fallos: 332:1914), fallada en 2009, este Tribunal rechazó la pretensión de la administración previsional de mantener, en el cálculo de las prestaciones obtenidas bajo el régimen de la ley 24.241, el valor nominal de las remuneraciones desde el mes de marzo de 1991, tal como lo establecía la última resolución citada. Para fundar su decisión, el Tribunal explicó que los salarios tenidos en cuenta para el cálculo del primer haber no podían ser congelados al 31 de marzo de 1991, porque el empleo de un índice salarial en materia de jubilaciones apunta a mantener una razonable proporción entre el ingreso de los trabajadores y los del sector pasivo y que, por lo tanto, no podía ser utilizado para limitar la actualización de los beneficios jubilatorios. De aceptar el razonamiento propuesto por la ANSeS en la resolución citada - prosiguió la Corte - se desconocería el principio de proporcionalidad previsional, según el cual el nivel de vida del jubilado debe guardar una relación justa y razonable con el que alcanza un trabajador y su familia por el ingreso que percibe de su labor”.*

14) *Que la facultad de elegir el indicador para la actualización de los salarios computables fue reasumida por el legislador al sancionar la ley 26.417 en el año 2008. Este cuerpo normativo, por el que se modificó la movilidad del régimen previsional público, escogió un índice combinado (detallado en su Anexo) y ordenó su aplicación a las*

remuneraciones "que se devenguen a partir de la vigencia de la presente ley" (arts. 2° y 6°). Asimismo, al modificar el segundo párrafo del inciso a del art. 24 de la ley 24.241 - sancionada en 1993 - facultó a la Secretaría de Seguridad Social, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a dictar las normas reglamentarias que establecerían los procedimientos de cálculo del correspondiente promedio de remuneraciones (art. 12 de la ley 26.417 citada). Dicha secretaría, por resolución N° 6/2009, estableció que las disposiciones de la ley 26.417 serían aplicables a partir del 1° de marzo de 2009 y que la ANSeS "elaborará y aprobará el índice previsto en el art. 32 de la Ley N° 24.241, y determinará los coeficientes aplicables a fin de practicar la actualización de las remuneraciones que dispone el art. 24, inciso a) de la citada ley, el cual se aplicará según los criterios definidos en la presente resolución, para las prestaciones cuyos titulares hubieran cesado a partir del 28 de febrero de 2009 inclusive" (arts. 1° y 4°)".

15) Que la ANSeS sustentó su facultad para dictar la resolución N° 56/2018 en el art. 36 de la ley 24.241, que no fue modificado por la ley 26.417. El mencionado art. 36 confirió al organismo previsional la autoridad para aplicar, controlar y fiscalizar el régimen de reparto y, en particular, para dictar normas reglamentarias en los ítems que señaló en una enumeración meramente enunciativa, que no excluía a aquellas funciones no especificadas que hagan al normal ejercicio de sus facultades de administración del sistema".

16) Que corresponde examinar si el mencionado art. 36 de la ley 24.241 atribuye al organismo previsional competencia para fijar el índice de actualización de las remuneraciones correspondiente, en el caso, al período aquí cuestionado. Asimismo, cabe indagar si la Secretaría de la Seguridad Social - que ratificó la resolución N° 56/2018 - está facultada para elegir el mencionado índice, en virtud de lo dispuesto por el art. 12 de la citada ley 26.417".

17) Que por lo expresado resulta imperativo concluir que la fijación del índice de actualización no puede considerarse incluida dentro de las atribuciones genéricas que la ley 24.241 - texto según ley 26.417 - reconoce en cabeza de la ANSeS (art. 36) como tampoco dentro de la facultad específica otorgada a la Secretaría de la Seguridad Social (art. 24, inciso a, segundo párrafo), habida cuenta de que la elección de la variable de ajuste no es un aspecto menor, de detalle, referente al cumplimiento del régimen de jubilaciones, sino que es una cuestión de la mayor relevancia pues tiene directa incidencia sobre el contenido económico de las prestaciones, pudiendo afectar el mandato protectorio del art. 14 bis de la Constitución Nacional o el derecho de propiedad de los beneficiarios".

18) Que, en consecuencia, al no hallarse la determinación del índice de actualización dentro del poder reglamentario del art. 36 de la ley 24.241 y al haberse dictado la resolución N° 56/2018 después de que finalizara - con la sanción de la ley 26.417 - la vigencia de la redacción original del art. 24 de la mencionada ley 24.241, cabe concluir que la ANSeS se ha arrogado una facultad que ya no poseía, como tampoco la tenía la Secretaría de Seguridad Social, dependiente del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, al dictar la resolución N° 1/2018 que ratifica el índice fijado por la norma que es objeto de examen en la presente decisión".

21) Que por lo expuesto, es el Congreso Nacional en su carácter de órgano representativo de la voluntad popular, el que deberá establecer, conforme a las facultades conferidas por la Constitución Nacional, el índice para la actualización de los salarios computables para el cálculo del haber inicial en el período en juego, toda vez que se trata de un componente

*decisivo para asegurar la vigencia de los derechos consagrados en el art. 14 bis de la Ley Fundamental”.*

*22) Que hasta que ello suceda y dado que la misión más delicada del Poder Judicial es la de saberse mantener dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes ni suplir las decisiones que deben adoptar para solucionar el problema, las cuestiones suscitadas en la presente causa en torno al haber inicial deberán ser resueltas de conformidad con las consideraciones dadas por el Tribunal en el caso “Elliff” (Fallos: 332:1914)”.*

**2.4.1. Decreto N.º 807/16.** Considerandos que tienen incidencia sobre la litigiosidad del sistema previsional.

*Que en la actualidad existe una gran cantidad de reclamos en sede administrativa y judicial, promovidos por los titulares de las prestaciones previsionales, tendientes a lograr la redeterminación del haber inicial sobre la base de la exigencia de la actualización de las remuneraciones que deben considerarse a dichos efectos. Que con motivo de los planteos efectuados por los jubilados y pensionados, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con fecha 11 de agosto de 2009, dictó el precedente “ELLIFF ALBERTO JOSÉ C/ ANSES S/ REAJUSTES VARIOS”, en el cual, al confirmar la sentencia dictada por la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social, estableció que la actualización de las remuneraciones computables a efectos de determinar la Prestación Compensatoria y la Prestación Adicional por Permanencia se practicará hasta la fecha de adquisición del beneficio, sin limitación temporal alguna. Que la Ley N° 26.417 estableció que a los efectos de practicar la actualización de las remuneraciones a que se refiere el artículo 24, inciso a) de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, para aquellas que se devengaran a partir de la vigencia de dicha ley, se debería aplicar el índice combinado previsto en el artículo 32 de la misma. Que en el sentido señalado precedentemente, el artículo 12 de la Ley N° 26.417 sustituyó el inciso a) del artículo 24 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, cuyo segundo párrafo facultó a la Secretaría de Seguridad Social del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL a dictar las normas reglamentarias que establecieran los procedimientos de cálculos referidos al promedio de las remuneraciones sujetas a aportes y contribuciones, actualizadas y percibidas por el afiliado durante los períodos a considerar para el cálculo de cada prestación previsional integrante del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Que es dable destacar que a pesar de los dictados de las diferentes normas reglamentarias que fijaron distintos métodos de actualización de remuneraciones para el cálculo de las prestaciones previsionales, no se ha logrado solucionar la problemática referida a la litigiosidad institucional que enfrenta actualmente el organismo de gestión del Sistema Nacional de la Seguridad Social, ni tampoco evitar la presentación masiva de nuevos reclamos administrativos y judiciales, en lo que respecta a períodos de actualización anteriores a la vigencia de la Ley N° 26.417. Que a fin de comenzar a dar una solución a la problemática planteada y con el objeto específico de interrumpir la principal causa de generación masiva de juicios, el Estado Nacional ha decidido efectuar las correcciones necesarias para que las remuneraciones que se toman en cuenta para calcular las futuras*

*prestaciones, sean actualizadas en forma justa y razonable, en concordancia con las previsiones que ha definido el Legislador al momento del dictado de la normativa previsional vigente y la jurisprudencia emanada del Tribunal cívico. Que en ese sentido, resulta necesario que los valores históricos de las remuneraciones a considerar para el cálculo de prestaciones a otorgar, sean actualizados de acuerdo a los lineamientos establecidos en el presente decreto. Que en esa línea en las prestaciones a otorgar con alta a partir del mensual agosto, las remuneraciones históricas tomadas en cuenta para calcular el salario promedio, serán actualizadas de la siguiente manera: hasta el 31 de marzo de 1995, se aplicará el Índice Nivel General de las Remuneraciones (I.N.G.R.); entre el 1° de abril de 1995 y el 30 de junio de 2008 se aplicará la evolución de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (R.I.P.T.E.) calculada por la Secretaría de Seguridad Social. Para su elección se ha tenido en cuenta que ambos índices no se limitan a un sector de la economía en particular sino que reflejan la evolución de los salarios declarados por los empleadores de todos los sectores. De esta manera, su aplicación va a permitir una justa y adecuada actualización de las remuneraciones a considerar. Además el R.I.P.T.E. agrega la condición de estabilidad del trabajador como variable adicional complementaria, y se ha mantenido en cifras similares al Índice de Salarios Nivel General del I.N.D.E.C., que es el que la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación ha elegido específicamente, para reajustar por movilidad entre los años 2002 y 2006. Que por otra parte, el problema de la litigiosidad no se constata solamente en la gran cantidad de juicios, sino también en la larga duración de los pleitos, en los que muchas veces se discuten cuestiones que ya se encuentran zanjadas por la jurisprudencia. Que a fin de abordar la problemática también desde esta perspectiva, el Estado Nacional ha decidido colaborar con la disminución de los tiempos de los procesos judiciales, instruyendo a la Administración Nacional de la Seguridad Social, para que no interponga recursos extraordinarios en aquellos supuestos en que el resultado sería desfavorable, de acuerdo a los precedentes jurisprudenciales existentes.*

**2.5. Objetivos del Gobierno con el Programa Nacional de Reparación Histórica** tal como figuran en el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados de la Nación el 31 de mayo de 2016.

*El PROGRAMA tiene por objeto implementar Acuerdos Transaccionales que permitan reajustar los haberes y cancelar las deudas previsionales con respecto a aquellos beneficiarios, titulares de jubilaciones y pensiones pertenecientes al SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (SIPA), otorgadas por las Leyes Nros. 18.037 (T.O. 1976) y sus modificatorias, 18.038 y 24.241, sus complementarias y modificatorias. Este proyecto, también declara la emergencia pública en materia de litigiosidad previsional, teniendo en cuenta la existencia de cientos de miles de reclamos por reajuste de las presentaciones, actualmente en trámite en las instancias administrativas y judiciales, como así también de ejecuciones de sentencias, que no han tenido una respuesta satisfactoria desde el ESTADO NACIONAL, acumulándose así una importante deuda con*

los jubilados. ... La litigiosidad comenzó a manifestarse como un problema estructural del sistema previsional argentino desde la década del '60 y se agudizó en las décadas siguientes, potenciado por el escenario de alta inflación en el país. En los últimos CATORCE (14) años las deficiencias se han agravado, forzando a los beneficiarios a recurrir a instancias administrativas y largos costosos procesos judiciales que se multiplicaron año tras año, generando un colapso en el sistema judicial, agravando aún más la situación de vulnerabilidad de quienes se encuentran en la tercera edad, y que merecen especial tutela. A su vez, se generan enormes retroactividades de capital, intereses, costas y gastos que, como en círculo vicioso, tornan a estas deudas en un pasivo que parece no tener límites y frente al cual la respuesta del ESTADO NACIONAL ha sido la dilación de los procesos para demorar su cancelación. La problemática previsional que origina la situación de altísima litigiosidad se centra principalmente en torno a la actualización de las remuneraciones tenidas en cuenta para calcular el haber inicial y la movilidad que luego se otorga. ... no se han adoptado las medidas necesarias para resolver la problemática, lo que hace necesario buscar una solución institucional con urgencia, que atienda a las necesidades de los ciudadanos en su etapa de pasividad, conforme a lo previsto en la CONSTITUCIÓN NACIONAL y en los acuerdos internacionales con jerarquía constitucional, y que de esta manera, se garantice el pago de los juicios en trámite y con sentencia, brindando una solución administrativa que permita prevenir el inminente y sustancial incremento de reclamos judiciales. No obstante, esta búsqueda de solución debe efectuarse en el marco de la previsibilidad y sustentabilidad del sistema, que garantice una justa composición de los intereses de los beneficiarios, pero también, y fundamentalmente, que sea factible de afrontar por el ESTADO NACIONAL sin comprometer las sostenibilidad para las generaciones futuras. Al amparo de esta concepción es posible tener una mirada superadora del conflicto: los jubilados necesitan el reajuste de su haber aquí y ahora, y el ESTADO NACIONAL necesita dentro de sus posibilidades financieras, preservando los derechos alimentarios con inmediatez. De lo contrario, la prolongación de los juicios genera una dilación en el cumplimiento de carácter alimentario para el jubilado, que muchas veces no llegar a ver cumplido. De lo expuesto se desprende el marco en el cual se busca dar una solución. Debe darse respuesta a una enorme cantidad de personas en el menor tiempo posible dado su avanzada edad, y a la vez afrontar una descomunal erogación de recursos, con disponibilidades limitadas. Así, este Proyecto de Ley pretende, en primer lugar, abordar de forma inmediata y masiva, no solo la situación de aquellos ciudadanos que han promovido acciones judiciales para lograr el reajuste de sus haberes por deficiencias tanto en la determinación del haber inicial como en el cálculo de la movilidad, sino también la de aquellos que, por asimetrías en la información o por falta de recursos u oportunidades, no han podido hacer valer sus derechos en la justicia. Para ello, se prevé que la propuesta contenga una adecuada actualización de remuneraciones y haberes pasivos. A tal efecto, es necesario que los índices elegidos sean representativos de la evolución que han tenido las remuneraciones de los trabajadores, para lo cual resulta imprescindible que dichos índices sean generales, pues si reflejaran solamente la evolución de un sector en particular, se generaría una distorsión que terminaría desvirtuando la finalidad de las actualizaciones en materia de previsión social.

**3.2. Palabras del director ejecutivo de la Anses, el Lic. Emilio Basavilbaso, al presentarse en la Comisión Bicameral de Control de Fondos de la Seguridad Social.**

*Por eso en conjunto con ustedes hemos implementado la Ley de Reparación Histórica, que busca no solo pagar todos los juicios, que son aproximadamente entre 350.000 y 400.000 juicios acumulados contra el Estado, contra la Anses, sino también corregirle la jubilación a más de un millón y medio de jubilados que no habían hecho juicio pero tenían los mismos derechos si hablamos de la causa “Elliff” y la causa “Badaro” por ejemplo. [...] Con respecto a los nuevos juicios ingresados a la Anses, que también es una pregunta que nos hicieron, no se frenaron. Los juicios siguen entrando. Nosotros creemos que también el haber puesto el tema sobre la mesa y el haber dado una solución, por un lado, hizo que mucha gente esté más tranquila, porque también hemos incluido a los que no habían hecho juicios, entonces, no había necesidad de hacer juicio. Pero hay mucha gente también, al ver que el Estado está dando una respuesta, que empezó con el juicio para tener una mejor situación. Del total de nuevos juicios registrados en los últimos doce meses, que era una pregunta que nos hicieron, hay 54.974; nuevas sentencias firmes, 44.877, y, en los últimos doce meses, hemos resuelto favorablemente 46.418 sentencias. Este es un nuevo valor superior de sentencias resueltas. El año pasado había sido el año que la Anses había resuelto más sentencias firmes favorables y este año estamos superando el valor del año pasado. Adicionalmente, ahí, también había una pregunta con respecto a cuánto es el total de los juicios: había 444.000 acumulados y, con sentencia firme, 67.169. Por otro lado, estuve en los juzgados de la Seguridad Social, los que muchos de ustedes también conocen y saben que están repletos de expedientes de jubilados que vienen de muchos años. Allí prácticamente no se puede caminar, porque te tapan las carpetas de estos 444.000 juicios que vienen sin resolverse. Algunos hace más de 8 años.*

SanAndrés