



30 AÑOS. 30 SENTENCIAS. JURISPRUDENCIA DESTACADA EN MATERIA PREVISIONAL EN EL MARCO DEL 30 ANIVERSARIO DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY 24241

Francisco Elisondo  25/07/2024

Esta doctrina fue publicada en:

- Temas de Derecho Laboral y de la Seguridad Social

I - INTRODUCCIÓN

Transcurrieron tres décadas e importantes cambios políticos y económicos tuvieron lugar en la República Argentina. Del mismo modo, distintas reformas legislativas con diferentes objetivos fueron sancionadas y, pese a las modificaciones, la ley 24241 mantuvo su vigencia con efectos diarios sobre millones de personas.

El régimen previsional argentino encuentra su regulación general en la ley 24241, del 23 de septiembre de 1993. Complementariamente, la ley 24463, del 8 de marzo de 1995, impactó desde el inicio en aspectos centrales de la ley marco, tanto sobre el fondo (por ej., con la incorporación de los haberes máximos y mínimos) como por las reformas al procedimiento judicial de seguridad social.⁽²⁾

Encuentro oportuno este momento para examinar la vigencia de la ley 24241 a partir de una selección limitada de sentencias que, desde mi perspectiva, permite exponer un panorama amplio de lo acontecido en la práctica forense. Se incorporan causas donde se analizaron cuestiones vinculadas con leyes de forma, tributarias y arancelarias que evidentemente marcaron hitos sobre el régimen previsional.

Así, comparto un listado de jurisprudencia esencial que abarca el período 1995-2024, con la aclaración de que el hecho de incluir los pronunciamientos no implica una valoración sobre la forma en la cual cada uno de los casos fue resuelto.

II - FALLOS JUDICIALES

En este acápite, se identifican treinta sentencias dictadas por tribunales argentinos⁽³⁾. El criterio de organización es cronológico con indicación de las fechas, tribunales y con la referencia a los asuntos abordados en cada uno de ellos. A continuación, los sumarios.

i) "Chocobar, Sixto Celestino c/Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos s/reajuste por movilidad", CSJN, 27/12/1996. Tema: movilidad jubilatoria.

- ii) "Actis Caporale, Loredano Luis Adolfo c/INPS - Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles s/reajustes por movilidad", CSJN, 19/8/1999. Tema: Haberes máximos. Confiscatoriedad.
- iii) "Villalobo, Mario José Mercedes c/ANSeS s/jubilación por invalidez", CSJN, 6/2/2001. Tema: retiro por invalidez. Cómputo del plazo desde la fecha del siniestro y no desde la solicitud del beneficio.
- iv) "Villareal, Clara Baudilia c/ANSeS s/reajuste por movilidad", CSJN, 24/4/2001. Temas: silencio de la Administración y habilitación de la instancia judicial.
- v) "Itzcovich, Mabel c/ANSeS s/reajustes varios", CSJN, 29/3/2005. Temas: inconstitucionalidad del artículo 19 de la ley 24463. Apelabilidad ordinaria ante la CSJN.
- vi) "Sánchez, María del Carmen c/ANSeS s/reajustes varios", CSJN, 28/7/2005. Tema: movilidad jubilatoria.
- vii) "Tarditti, Marta Elena c/ANSeS s/pensiones", CSJN, 7/3/2006. Tema: pensiones. Aportante regular. Pensión por fallecimiento de trabajador en actividad.
- viii) "Badaro, Adolfo Valentín c/ANSeS s/reajustes varios", CSJN, 8/8/2006. Tema: movilidad jubilatoria.
- ix) "Badaro, Adolfo Valentín c/ANSeS s/reajustes varios", CSJN, 26/11/2007. Tema: movilidad jubilatoria.
- x) "Elliff, Alberto José c/ANSeS s/reajustes varios", CSJN, 11/8/2009. Tema: movilidad jubilatoria.
- xi) "Pinto, Ángela Amanda c/ANSeS s/pensiones", CSJN, 6/4/2010. Tema: aportante irregular con derecho a pensión. Proporcionalidad de aportes.
- xii) "P., A. c/ANSeS s/pensiones", CSJN, 28/6/2011. Tema: pensiones. Convivencia de personas del mismo sexo.
- xiii) "Barrios, Idilio Anelio c/ANSeS s/reajustes varios", CSJN, 21/8/2013. Tema: inconstitucionalidad del artículo 24 de la ley 24241. Limitación al cálculo de años de aportes para la prestación compensatoria.
- xiv) "Pedraza Héctor Hugo c/ANSeS s/acc. de amparo", CSJN, 6/5/2014. Tema: tutela judicial efectiva. Competencia de juzgados federales. Inconstitucionalidad del artículo 18 de la ley 24463.
- xv) "Quiroga, Carlos Alberto c/ANSeS s/reajustes varios", CSJN, 11/11/2014. Tema: reajuste de Prestación Básica Universal.
- xvi) "Villarreal, Mario Jesús c/PEN - PLN y Máxima AFJP s/amparo", CSJN, 30/12/2014. Tema: devolución de aportes ingresados al régimen de capitalización.
- xvii) "Etchart, Fernando Martín c/ANSeS s/amparos y sumarísimos", CSJN, 27/10/2015. Tema: renta vitalicia. Movilidad.
- xviii) "Deprati, Adrián Francisco c/ANSeS s/amparos y sumarísimos", CSJN, 4/2/2016. Tema: renta vitalicia. Movilidad.
- xix) "Constantino, Eduardo Francisco c/ANSeS s/reajustes varios", CSJN, 7/6/2016. Tema: tutela judicial efectiva. Competencia de juzgados federales. Desplazamiento del principio de radicación.
- xx) "Tejera, Valeria Fernanda c/ANSeS y otro s/varios", CSJN, 22/3/2018. Tema: plazos de caducidad en la acción de amparo.
- xxi) "Benoist, Gilberto c/ANSeS s/previsional ley 24463", CSJN, 12/6/2018. Tema: inaplicabilidad de la tasa de sustitución.

xxii) "Hartmann, Gabriel Leonidio c/ANSeS s/reajustes varios", Cámara Federal de la Seguridad Social, Sala II, 19/9/2018. Tema: movilidad jubilatoria. Tasa mínima de sustitución del 70%.

xxiii) "Blanco, Lucio Orlando c/ANSeS s/reajustes varios", CSJN, 18/12/2018. Tema: movilidad jubilatoria.

xxiv) "García, María Isabel c/AFIP s/acción meramente declarativa de inconstitucionalidad", CSJN, 26/3/2019. Tema: eximición del impuesto a las ganancias.

xxv) "Giménez, Rosa Elisabe c/Comisión Médica Central y/o ANSeS s/recurso directo ley 24241", CSJN, 15/7/2021. Tema: tutela judicial efectiva. Competencia federal. Recurso directo en materia de discapacidad.

xxvi) "Godoy, Iona c/ANSeS -UDAI Ayacucho s/amparo ley 16986", Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata, 21/9/2021. Tema: pensiones. Edad máxima para acceder al beneficio.

xxvii) "Luna, Delicia Ramona c/ANSeS s/pensiones", Cámara Federal de la Seguridad Social, Sala II, 12/10/2021. Tema: pensiones. Violencia de género.

xxviii) "C., M. H. c/ANSeS s/amparos y sumarísimos", Cámara Federal de la Seguridad Social, Sala I, 9/6/2022. Tema: derecho del beneficio a pensión derivado del fallecimiento del abuelo de un menor con discapacidad.

xix) "Marinati, Nilda Ana c/ANSeS s/reajustes varios", Cámara Federal de la Seguridad Social, Sala III, 14/7/2022. Tema: reajuste de la Prestación Básica Universal. Fórmula de cálculo.

xxx) "Morales, Blanca Azucena c/ANSeS s/impugnación de acto administrativo", CSJN, 22/6/2023. Tema: imposición de costas. Honorarios profesionales.

III - CUESTIONES RELATIVAS A LA JURISPRUDENCIA SELECCIONADA

Como habitualmente ocurre en el derecho argentino, una vez más, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sido el tribunal que tuvo el rol de mayor incidencia. En efecto, sobre un total de treinta sentencias escogidas, veinticinco fueron dictadas por el Tribunal Supremo, cuatro emitidas por la Cámara Federal de la Seguridad Social y una por la Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata.

Lo anterior permitiría afirmar que la Corte, en promedio, se ha pronunciado con una frecuencia anual interpretando normas en clave constitucional sobre aspectos centrales del régimen previsional, más allá del volumen de causas resueltas. En línea con ello, se podrían adicionar otras sentencias de relevancia institucional.⁽⁴⁾

La labor de la Cámara Federal de la Seguridad Social se vio reflejada, en primer término, por la cantidad de sentencias emitidas y, también, por abordar cuestiones novedosas como en los autos "Luna", entre otros⁽⁵⁾. Al resolver dicho planteo se reparó en la vulnerabilidad de la peticionante con un enfoque interseccional y exponiendo fundamentos con andamiaje en normas internacionales con jerarquía constitucional.

A partir de los reseñados fallos "Pedraza" y "Constantino" no se puede soslayar las consecuencias sobre la actividad desplegada por los juzgados y tribunales federales radicados en las provincias. De este modo, asistimos en los últimos años a una sana federalización de la justicia de la seguridad social y prueba de ello son los pronunciamientos del Alto Tribunal sobre causas que tramitaron en distintas ciudades de la Argentina, como "Giménez" y "Morales".

El fallo “Godoy” exhibe un antecedente concreto sobre el extremo señalado. Sobre el punto, la Cámara Federal radicada en Mar del Plata confirmó la sentencia emitida por el Juzgado Federal de Dolores, donde se había reconocido el derecho a pensión de un menor hasta la edad de 21 años y, en caso de acreditar estudios o capacitación, hasta la edad de 25 años.

Cabe poner en resalto, además, el peso institucional en la discusión sobre la extensión de la adecuada proporcionalidad y, en definitiva, sobre la movilidad jubilatoria. Superada la doctrina del fallo “Chocobar”; con la secuencia de fallos “Sánchez”, “Badaro 1” del 2016, “Badaro 2” del 2017, “Elliff” y “Blanco”, se reflejó en el volumen de causas en trámite y la manera en la cual debían ser resueltos los planteos.

Sobre la tasa de sustitución⁽⁶⁾, en el marco de la ley 24241, en la causa “Benoist” la Corte resolvió su inaplicabilidad. Empero, en “Hartmann” la Cámara Federal de la Seguridad Social estableció una tasa de sustitución mínima del 70 % y dicha sentencia se encuentra apelada y para resolver en la Corte Suprema.

En relación con la Prestación Básica Universal, el fallo “Marinati” de la Cámara Federal de la Seguridad Social aplicó las pautas con arreglo al fallo “Quiroga” con una fórmula que permitió calcular la incidencia porcentual a partir de la merma cuantificada y el haber inicial reajustado según sentencia para determinar si la falta de actualización da como resultado una merma confiscatoria susceptible de reajuste.

En lo atinente a las pensiones previstas en la ley 24241 y su interpretación constitucional se dieron pautas sobre los alcances de las normas legales y reglamentarias con “Tarditti”, “Pinto” y “P., A.”. Los fallos brindaron herramientas a la magistratura para resolver litigios donde se discutían el cumplimiento de requisitos de admisibilidad para el acceso a los beneficios previsionales.

En otro orden, el modo de resolver “Itzcovich”, en palabras de la propia Corte Suprema al declarar la inconstitucionalidad de una norma procesal que conspiraba contra la celeridad, puntualmente sobre el artículo 19 de la ley 24463 que permitía la apelabilidad ordinaria ante la Corte Suprema.

Agregando a lo anterior, en las actuaciones “Etchart” y “Deprati” la Corte reconoció la naturaleza previsional de la renta vitalicia donde aplicó la movilidad y garantizó la percepción de una suma equivalente al haber mínimo del régimen ordinario.

La causa “García” trascendió los márgenes del derecho previsional por el enfoque que el voto mayoritario de la Corte asignó a la situación de vulnerabilidad de la parte actora y los criterios de ponderación sobre el derecho a la igualdad y la capacidad contributiva sustentaron la eximición del tributo.

Finalmente, entre lo más novedoso y en materia de imposición de costas encontramos la causa “Morales” en el año 2023 que declaró la inconstitucionalidad del artículo 3 del decreto de necesidad y urgencia 157/2018, dictada por el Juzgado Federal N° 1 de Rawson y que había sido abordada en detalle en la sección V del dictamen del procurador fiscal Víctor Abramovich, al concluir que la norma que rige las costas de la Alzada es el artículo 36 de la ley 27423⁽⁷⁾ ya que el artículo 21 de la ley 24463 se hallaba derogado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65 de la ley de honorarios. Este fallo permitió dejar atrás las pautas del voto mayoritario en la causa “Flagello Vicente c/ANSeS s/interrupción de prescripción” del 20 de agosto de 2008 y, a la vez, exhibe el hecho concreto de que la federalización avanza a paso firme proveyendo antecedentes de relevancia institucional.

IV - DIMENSIÓN NORMATIVA Y CONSIDERACIONES

FINALES

A modo cierre, aunque sea de manera sucinta, no podría omitir la referencia a diversos cambios legislativos que incidieron en las últimas tres décadas.

La mencionada ley 24463, denominada de solidaridad previsional, y la ley 24655 que creó la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social de la Capital federal tuvieron una incidencia determinante en el funcionamiento del contencioso previsional.

Seguidamente, la ley 26222 sancionada el 27 de febrero de 2007 que estableció la libre opción del régimen jubilatorio quedó sin efecto por imperio de la ley 26425 del 20 de noviembre de 2008 al disponer la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) en un único régimen público, al que denominó Sistema Integrado Previsional Argentina (SIPA), y eliminó el régimen de capitalización que fue absorbido y sustituido por el de reparto.

Mediante ley 26994 se aprobó el Código Civil y Comercial de la Nación que entró en vigencia a partir del 1 de agosto del año 2015⁽⁸⁾ e impactó sobre la interpretación de las normas, el análisis de la prueba, el concepto de culpa para resolver pensiones, cuestiones vinculadas con técnicas de reproducción asistida y por sus regulaciones atinentes a la mayoría de edad.

Asimismo, el 29 de junio de 2016 se sancionó la ley 27260 que creó el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, y la Pensión Universal para el Adulto Mayor.

Las leyes 24476 de 1995, 26970 de 2014, 27541 de 2019, 27562 de 2020 y 27705 de 2023 implementaron regímenes de regularización de deudas que permitieron a través de planes de pagos el ingreso de aportes previsionales para acceder a los beneficios.

En cuanto a los índices de movilidad jubilatoria, por influencia de las sentencias recaídas en los autos "Badaro", se sancionó la ley 26198 en 2006, que estableció una movilidad del 13% para el período 2007, y por ley 26417 del 2008 se aprobó una fórmula de movilidad. En 2017 el índice se modificó por la ley 27426. En 2019 la ley 27541 suspendió la movilidad jubilatoria y, por último, se sancionó la ley 27609 en 2020. Recientemente, el decreto 274/2024 del 22 de marzo de 2024 sustituyó el índice para el cálculo determinado bajo la ley 27609.

En la actualidad, y habiendo superado emergencias edilicias y parte del colapso ocurrido, nos enfrentamos a una nueva realidad que exhibe un grado avanzado en la digitalización y distribución de causas previsionales a lo largo de todo el país. Inclusive, donde secretarías previsionales de cámaras federales de apelaciones implementaron normas de gestión de calidad, como Mar del Plata, Bahía Blanca y Mendoza.

Destaca, también, que el Consejo de la Magistratura de la Nación el 5 de julio de 2023 aprobó la realización de una auditoría respecto del fuero de la seguridad social, con el alcance de relevamiento de datos estadísticos y que contemplará las necesidades en todo el país.

En suma, los resultados que arroje la auditoría deberán ser analizados como un nuevo diagnóstico, que repare sobre la dimensión formal e informal⁽⁹⁾, junto con una adecuada comprensión de la evolución normativa y jurisprudencial nos colocará en una mejor posición para continuar asumiendo los actuales desafíos de gestión y los que el futuro depare a fin de dar respuestas eficientes en la arena previsional.

Notas:

(1) Abogado (UBA). Magíster en Derecho Comercial y de los Negocios (UBA). Director General de Recursos Humanos y administrador del Fondo Compensador de Jubilaciones y Pensiones de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Autor del libro "Sanciones civiles disuasivas y la empresa comercial" publicado en 2022

(2) Carnota, Walter: "Procedimiento previsional", Editorial Cathedra Jurídica, 2023, págs. 79 a 104

(3) Excluyo así las sentencias dictadas por la Corte IDH y por juzgados federales de primera instancia radicados en la Capital federal y en las provincias de la República Argentina. En igual sentido, no se agregan ciertos pronunciamientos de la CSJN, tales como "Reyes Aguilera, Daniela c/Estado Nacional", 4/9/2007, sobre pensiones por discapacidad, e "Internas de la Unidad N° 31 SPF y otros s/hábeas corpus", 11/2/2020, sobre asignaciones familiares, y por la CFSS de la Capital federal en "Asociación Redi y otros c/EN-M. Desarrollo Social s/amparos y sumarísimos", 15/3/2019, sobre pensiones no contributivas; "D. S., R. D. c/Poder Ejecutivo Nacional y otro s/incidente" sobre ingreso familiar de emergencia, del 27/7/2020, y las causas "Reynoso, Alicia Mabel c/EN-Ministerio de Defensa s/personal militar"; "Morales, Stella Maris c/Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas s/personal militar"; "Vattuone, Sylvia Andrea c/ANSeS y otros s/amparos y sumarísimos" y "Trinks, Julieta c/PEN y otros s/amparos y sumarísimos"

(4) "Heit Rupp, Clementina c/Administración Nacional de la Seguridad Social", 16/9/1999, sobre movilidad jubilatoria; "Spitale, Josefina Elida c/ANSeS s/impugnación de acta administrativo", 14/9/2004, sobre la tasa de interés aplicable; "Flagello Vicente c/ANSeS s/interrupción de prescripción", 20/8/2008, donde por el voto mayoritario se había convalidado la constitucionalidad del art. 21, L. 24463, sobre la imposición de costas; "Gualtieri, Alberto c/ANSeS s/reajustes" sobre cotizaciones del salario en actividad en virtud del límite contenido en el art. 9, L. 24241, de fecha 11/4/2017, y "García, Marta Susana c/ANSeS s/reajustes varios", 10/9/2020, con remisión al fallo "García, María Isabel"

(5) "Fernández Pastor Miguel Ángel c/ANSeS s/amparos y sumarísimos", 5/6/2018; "Vallarino, María Beatriz Angela c/ANSeS s/reajustes varios", 16/4/2021, y "Yopolo Miguel Ángel s/ANSeS s/reajustes varios", 14/12/2021

(6) Sobre el tema se había pronunciado la CFSS en "Betancur, José c/ANSeS s/reajustes varios", Sala III, 19/10/2010

(7) *"Art. 36. En las causas de seguridad social los honorarios se regularán sobre el monto de las prestaciones debidas. Las costas se impondrán de acuerdo a lo normado por el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, en la parte general, Libro I, Título II, Capítulo V, con excepción de aquellos casos en que los jubilados, pensionados, afiliados o sus causahabientes resultaren vencidos, en cuyo caso se impondrán las costas en el orden causado"*

(8) Conforme la L. 27077

(9) Proulx, Denis: "Diagnóstico y cambio organizacional: elementos claves", Lima, Perú, 2014, pág. 59