

La inconstitucionalidad de la fórmula de movilidad previsional de la Ley 27.609: análisis del fallo “GIMÉNEZ c/ ANSES” de la Cámara Federal de Mar del Plata

Luciano González Etkin. -

Resumen:

El presente artículo comenta y analiza el fallo dictado por la Cámara Federal de Mar del Plata en los autos “Giménez, Mirta Noemí c/ ANSES s/ Reajustes Varios”, donde se declara la inconstitucionalidad de la fórmula de movilidad jubilatoria prevista en el artículo 1° de la Ley 27.609. El tribunal fundamenta su decisión en la pérdida del poder adquisitivo de los jubilados, la violación de principios constitucionales como el de movilidad previsional (art. 14 bis), igualdad (art. 16), y propiedad (art. 17), y la falta de adecuación del régimen a los estándares internacionales en materia de derechos sociales. El fallo se enmarca en un contexto de profunda regresividad en los haberes jubilatorios, reflejado en una pérdida del poder adquisitivo estimada en más del 50 % en el período 2021-2024. El trabajo explora la fundamentación constitucional, jurisprudencial y convencional de la decisión, y la contrasta con antecedentes nacionales y estándares internacionales como los definidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Finalmente, se sostiene que el criterio adoptado por la Cámara representa una aplicación ejemplar del principio de razonabilidad, del carácter sustitutivo del haber previsional y de los derechos fundamentales de las personas mayores, en línea con lo dispuesto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional.

Palabras clave: movilidad previsional, Ley 27.609, derechos adquiridos, regresividad, razonabilidad, personas mayores, inconstitucionalidad.

1. Introducción

La movilidad previsional, entendida como el derecho de los jubilados a conservar el poder adquisitivo de sus haberes a lo largo del tiempo, constituye un componente esencial del derecho a la seguridad social reconocido por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional Argentina (1994). Este derecho, de naturaleza integral e irrenunciable, ha sido objeto de múltiples reformas normativas en las últimas décadas, las cuales han generado controversias jurídicas, litigiosidad creciente y una preocupante inestabilidad en el sistema previsional.

La fórmula instituida por la Ley 27.609, aprobada en diciembre de 2020 y puesta en vigor en marzo de 2021, ha sido rigurosamente disputada tanto por sus resultados empíricos —una pérdida acumulada del poder adquisitivo de más del 50 % entre 2021 y 2024 (INDEC, 2024)— como por su aparente desconexión con principios constitucionales básicos como la razonabilidad, la equidad y la progresividad en materia de derechos económicos y sociales.

Este escenario motivó, entre otros pronunciamientos, el fallo dictado por la Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata en el caso “Giménez, Mirta Noemí c/ ANSES s/ Reajustes Varios” (Expte. N.º 3073/2022), mediante el cual se declaró la inconstitucionalidad del artículo 1º de la Ley 27.609 y se ordenó reemplazar la fórmula por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el INDEC. La decisión se funda en la afectación concreta de la garantía de movilidad y del principio de sustitutividad del haber jubilatorio, al evidenciar que la fórmula impugnada provocó una depreciación real que no fue compensada por las medidas adoptadas mediante bonos o subsidios extraordinarios (Cámara Federal de Mar del Plata, 2024).

El presente artículo tiene por objeto analizar dicho fallo desde una perspectiva constitucional y convencional, identificando sus fundamentos dogmáticos y jurisprudenciales, y evaluando su relevancia dentro del sistema argentino de seguridad social. A su vez, se pondrá en diálogo esta sentencia con los estándares internacionales definidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, particularmente en los casos *Cinco Pensionistas vs. Perú* (2003) y *Muelle Flores vs. Perú* (2019), en los cuales se afirmó la protección del derecho previsional como una forma del derecho de propiedad y se enfatizó el principio de no regresividad.

Este análisis se desarrolla en un momento crucial para el derecho previsional argentino, en el que los desafíos macroeconómicos se entrelazan con la necesidad de garantizar estándares mínimos de dignidad, igualdad y previsibilidad para los adultos mayores. Frente a ese panorama, el fallo “Giménez” constituye un precedente relevante, no sólo por su alcance práctico, sino también por su contenido argumentativo, que revitaliza el control judicial de razonabilidad en materia social y promueve una interpretación de los derechos previsionales a la luz del bloque de constitucionalidad federal.

2. Contexto normativo y jurisprudencial de la movilidad previsional

2.1. El marco constitucional argentino

La Constitución Nacional Argentina establece en su artículo 14 bis el derecho a “la jubilación móvil” como parte del sistema integral e irrenunciable de la seguridad social. Esta cláusula introduce un mandato concreto para el legislador: asegurar que las prestaciones previsionales conserven su poder adquisitivo y su proporcionalidad respecto del salario en actividad. Desde su incorporación en la reforma constitucional de 1957, este mandato ha sido interpretado como una garantía de continuidad económica para las personas que ingresan en la pasividad laboral (Bidart Campos, 2009).

El principio de movilidad, por tanto, no constituye una política pública discrecional, sino una obligación constitucional que busca preservar la dignidad de los adultos mayores, alineada con el principio de justicia social y con la noción de sustitutividad: la jubilación como correlato del salario percibido en actividad (Chirinos, 2009).

2.2. Reformas legislativas recientes

Desde el retorno a la democracia, el régimen de movilidad ha sufrido diversas modificaciones. En particular, las fórmulas de cálculo se han alterado en 2009 (Ley 26.417), 2017 (Ley 27.426), 2021 (Ley 27.609) y 2024 (Decreto de Necesidad y Urgencia 274/2024). Cada una de estas reformas respondió a contextos macroeconómicos y orientaciones ideológicas distintas, pero sus impactos en los haberes jubilatorios han sido heterogéneos y, en muchos casos, regresivos (González Etkin, 2024).

La Ley 27.609, en particular, eliminó la actualización vinculada a la inflación (70 % IPC + 30 % RIPTE) establecida por la ley anterior, y la reemplazó por una fórmula que combinaba el progreso de los salarios con la recaudación previsional. Como resultado, durante su vigencia entre 2021 y 2024, la fórmula produjo aumentos acumulados muy por debajo de la inflación: 52,67 % frente a 50,79 % en 2021; 72,45 % frente a 94,75 % en 2022; y 110,95 % frente a 211,4 % en 2023, lo que generó una pérdida real del 33,5 % en ese último año (Cámara Federal de Mar del Plata, 2024).

Por todo lo anterior, el Poder Ejecutivo prescribió repetidos bonos extraordinarios para los haberes mínimos, pero no para aquellos beneficios medianos o altos. Esta técnica contribuyó a un “achatamiento” del sistema y a una violación indirecta del principio de equidad y proporcionalidad, tal como lo advirtió la jurisprudencia reciente (Fallos “Badaro”, CSJN, 2006).

2.3. La jurisprudencia de la Corte Suprema argentina

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sido clara en cuanto a la exigencia de que los cambios legislativos en materia previsional deben respetar el estándar de razonabilidad y no producir efectos confiscatorios. En “Badaro, Adolfo Valentín c/ ANSES” (Fallos: 329:3089), el Tribunal sostuvo que los haberes jubilatorios deben guardar una “proporción justa y razonable” con los salarios de los activos, y que la movilidad no puede ser reducida a decisiones discrecionales del Ejecutivo.

Asimismo, en el caso “Sánchez, María del Carmen c/ ANSES” (Fallos: 328:1602), la Corte reafirmó el carácter sustitutivo de los haberes previsionales y declaró la inconstitucionalidad de la falta de actualización de estos. Estos antecedentes se constituyeron en doctrina para efectuar la revisión judicial de los sistemas de movilidad y para exigir fórmulas que cumplan con los principios de suficiencia, equidad y previsibilidad.

3. El caso “Giménez, Mirta Noemí c/ ANSES”: Análisis del fallo de la Cámara Federal de Mar del Plata

El fallo dictado por la Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata en el expediente “Giménez, Mirta Noemí c/ ANSES s/ Reajustes Varios” (Expte. N.º 3073/2022) constituye un hito en la jurisprudencia previsional reciente al declarar la inconstitucionalidad del artículo 1º de la Ley 27.609. La decisión se apoya en una sólida argumentación de tipo constitucional, fáctico y

convencional, enfocándose en la regresividad de la fórmula de movilidad, su impacto desigual en los distintos sectores jubilados y su desconexión con el principio de sustitutividad.

3.1. La regresividad del sistema: evidencia empírica

La Cámara Federal sostuvo que la fórmula establecida por la Ley 27.609 generó, entre marzo de 2021 y marzo de 2024, una pérdida real del 50,3 % en el poder adquisitivo de los haberes jubilatorios, afectando principalmente a quienes perciben beneficios por encima del haber mínimo (Cámara Federal de Mar del Plata, 2024). Este grupo, al no haber sido alcanzado por los llamados “bonos de refuerzo” otorgados por el Poder Ejecutivo mediante decretos sucesivos (Decretos 215/2022, 105/2023, 145/2025, entre otros), sufrió un empobrecimiento sistemático.

El tribunal remarcó que el propio Poder Ejecutivo reconoció la ineficacia de la fórmula en el Decreto de Necesidad y Urgencia 274/2024, que la calificó como “deficiente e injusta”, admitiendo su incapacidad para cubrir “suficiente ni razonablemente el riesgo inflacionario” y destacando la “notoria pérdida del poder adquisitivo” de los beneficiarios (Boletín Oficial de la República Argentina, 2024).

3.2. Inconstitucionalidad por violación de principios constitucionales

La Cámara declaró la inconstitucionalidad del artículo 1° de la Ley 27.609 con fundamento en la violación de los artículos 14 bis (derecho a la movilidad jubilatoria), 16 (igualdad ante la ley) y 17 (derecho de propiedad) de la Constitución Nacional, así como por su incompatibilidad con el principio de razonabilidad del artículo 28. Se sostuvo que la fórmula vigente entre 2021 y 2024 no alcanzó los estándares mínimos exigidos por el bloque de constitucionalidad, generando un “envilecimiento del principio de sustitutividad” en los haberes jubilatorios de carácter contributivo.

En este punto, la Cámara recordó lo sostenido por la Corte Suprema en “Badaro”, al establecer que la movilidad no puede ser abordada como una política fiscal sino como un derecho fundamental que garantiza la continuidad material del ingreso de los adultos mayores (CSJN, 2006).

3.3. Criterio de sustitución: el IPC como índice de justicia previsional

Como remedio, el tribunal ordenó reemplazar la fórmula de la Ley 27.609 por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) elaborado por el INDEC, al considerar que es el que mejor refleja la variación del costo de vida y, por tanto, cumple con el estándar de “justo valor” que debe regir la movilidad previsional. No obstante, se indicó que esta sustitución solo se aplicará si resulta más favorable que la fórmula derogada en los períodos analizados, siguiendo una lógica de razonabilidad favorable al beneficiario.

Este criterio de justicia correctiva, alineado con el principio pro homine, fue complementado con una referencia al principio de tutela preferente de los adultos mayores, recogido en instrumentos internacionales como la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (Ley 27.360) y el Pacto de San José de Costa Rica (art. 26).

4. La razonabilidad y el principio de sustitutividad

4.1. Razonabilidad y control judicial en materia previsional

El principio de razonabilidad, consagrado en el artículo 28 de la Constitución Nacional, exige que toda limitación a los derechos reconocidos por la Carta Magna se encuentre justificada en términos proporcionales, necesarios y no arbitrarios. En el ámbito previsional, este principio adquiere un valor singular debido a que los derechos en juego —movilidad, propiedad, seguridad social— afectan directamente la dignidad de los adultos mayores, un grupo poblacional en situación de vulnerabilidad reforzada (Comité DESC, 1995; Corte IDH, 2019).

En el caso Giménez, la Cámara Federal de Mar del Plata aplica este principio de forma activa al evaluar los resultados reales de la ley 27.609: una fórmula que, pese a su vigencia durante casi tres años, no cumplió con su propósito constitucional de preservar el poder adquisitivo de los jubilados. Por el contrario, como lo reconoció el propio Poder Ejecutivo en el Decreto 274/2024, la fórmula agravó la situación económica de los beneficiarios del régimen general (Boletín Oficial de la República Argentina, 2024).

La razonabilidad, en este contexto, no se limita a una cuestión de técnica legislativa, sino que implica un juicio sustancial sobre la justicia material del régimen previsional. Siguiendo a Hernández (1998), cuando una norma afecta derechos fundamentales sin satisfacer una finalidad legítima ni observar un equilibrio entre medios y fines, incurre en irrazonabilidad y debe ser

declarada inconstitucional. Así lo resolvió también la Corte Suprema en Fallos 243:467, al señalar que la emergencia económica no puede justificar un despojo permanente de derechos previsionales.

4.2. El principio de substitutividad: jubilación como salario diferido

Uno de los argumentos centrales del fallo analizado es la afectación del principio de substitutividad. Este principio sostiene que la jubilación, especialmente en los sistemas contributivos, debe guardar una relación lógica y proporcional con el salario que percibía el trabajador en actividad. No se trata de una mera asistencia social, sino de un derecho adquirido fruto de años de aportes al sistema (Chirinos, 2009).

La Cámara Federal de Mar del Plata revela cómo la fórmula de la ley 27.609 —al desligarse tanto de los salarios como de la inflación— creó un aplastamiento estructural de la pirámide previsional. Mientras los haberes mínimos eran “reforzados” mediante bonos extraordinarios, los haberes medios y altos, como el de la actora, quedaban excluidos de todo tipo de recomposición. Este desequilibrio no solo violenta el principio de equidad, sino que transforma el sistema en uno asistencial y no substitutivo, como exige el artículo 14 bis.

La Corte Suprema ha sostenido que “la jubilación no es una dádiva ni una liberalidad del Estado, sino un derecho patrimonial del trabajador jubilado” (Fallos 328:1602). Por ello, toda medida que altere su naturaleza substitutiva sin una justificación objetiva y razonable vulnera el derecho de propiedad y debe ser sometida al control de constitucionalidad.

5. Derechos humanos, envejecimiento y movilidad: estándares internacionales aplicables

5.1. El principio de no regresividad en derechos previsionales

La regresividad normativa en materia previsional, como la evidenciada por la Ley 27.609, debe analizarse no solo a la luz del derecho interno argentino, sino también en función de los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22, Constitución Nacional). En particular, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) impone a los Estados la obligación de avanzar progresivamente en la efectividad de los derechos económicos y sociales, prohibiendo retrocesos injustificados en su protección (PIDESC, art. 2.1).

La Observación General N.º 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que toda medida regresiva requiere una justificación “plenamente justificada y conforme al uso más estricto del principio de razonabilidad” (Comité DESC, 1990). La simple invocación de razones económicas o de emergencia no basta para suspender derechos adquiridos.

Siguiendo esta línea de análisis, el fallo “Giménez” se alinea con la doctrina internacional al aplicar un control de razonabilidad material sobre una legislación que, aunque formalmente vigente, causó una reducción masiva y sostenida en los haberes jubilatorios sin mecanismos efectivos de compensación. El uso de bonos discrecionales para los haberes mínimos no puede considerarse una política estructural de movilidad, ya que no integra el haber y depende enteramente de la voluntad del Poder Ejecutivo.

5.2. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha consolidado en los últimos años una línea jurisprudencial clara respecto de los derechos previsionales. En el caso *Cinco Pensionistas vs. Perú* (2003), la Corte declaró que las pensiones forman parte del derecho de propiedad y que su reducción arbitraria viola los artículos 21 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Años más tarde, en *Muelle Flores vs. Perú* (2019), el tribunal reafirmó que el derecho a la seguridad social es justiciable y exigible, y que su incumplimiento prolongado —por vía legislativa o administrativa— constituye una violación al principio de protección judicial (arts. 8.1 y 25 de la Convención). La sentencia enfatizó, además, que las pensiones no pueden ser modificadas de forma unilateral, ni suspendidas sin fundamento razonable, ya que constituyen parte del patrimonio del titular (Corte IDH, 2019).

El fallo “Giménez” recoge estos principios al considerar que la fórmula legal no solo ha sido ineficaz para proteger el poder adquisitivo, sino que además ha profundizado la desigualdad al excluir de los refuerzos extraordinarios a quienes perciben haberes superiores al mínimo, configurando un trato discriminatorio sin justificación objetiva. Así, la Cámara incorpora el principio de igualdad sustantiva, exigiendo al Estado un trato equitativo incluso dentro del universo previsional.

5.3. Envejecimiento y obligaciones reforzadas del Estado

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, aprobada por Argentina mediante la Ley 27.360, dispone la obligación que tiene el Estado de disponer medidas legislativas, administrativas y presupuestarias que garanticen los derechos de las personas mayores, incluyendo el derecho a una seguridad social adecuada, suficiente y proporcional (arts. 4, 17 y 23 de la Convención) (Fiscalía General de Política Criminal, Derechos Humanos y Servicios Comunitarios, 2023).

El fallo en análisis cita expresamente esta convención y señala que el Estado argentino ha incumplido su deber de adoptar medidas afirmativas para asegurar que todos los jubilados —no solo los de haberes mínimos— reciban prestaciones acordes con el principio de dignidad humana. En este sentido, se reconoce que el grupo etario jubilado merece una tutela judicial diferenciada, reforzando el estándar de control de constitucionalidad frente a normas regresivas.

Conclusiones

El fallo dictado por la Cámara Federal de Mar del Plata en el caso Giménez, Mirta Noemí c/ ANSES constituye un precedente de gran relevancia para la doctrina del derecho previsional argentino, declarando su inconstitucionalidad por violar normas de jerarquía constitucional e internacional.

Desde el punto de vista del derecho constitucional, el fallo ratifica el contenido sustantivo del derecho a la movilidad jubilatoria como parte de la garantía de seguridad social reconocida en el artículo 14 bis. El veredicto demanda que las fórmulas de actualización respeten el principio de razonabilidad, eviten la afectación del derecho de propiedad (art. 17) y mantengan una proporcionalidad adecuada con los ingresos en actividad, conforme al principio de substitutividad.

Desde una perspectiva internacional, el tribunal se alinea con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en especial los casos Cinco Pensionistas y Muelle Flores, que reconocen a los derechos previsionales como parte del contenido protegido de la propiedad privada, de las garantías judiciales y de la obligación de progresividad en materia de derechos sociales.

Asimismo, el fallo incorpora con claridad la perspectiva de derechos humanos vinculada al envejecimiento, invocando la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos

Humanos de las Personas Mayores, cuya jerarquía constitucional obliga al Estado argentino a implementar políticas que aseguren una vejez digna y sin discriminación.

El reemplazo de la fórmula cuestionada por el IPC, con aplicación condicionada a que resulte más favorable para el jubilado, representa un ejemplo de interpretación constitucional orientada por el principio pro persona y por el deber de reparación en materia de derechos sociales vulnerados.

En un entorno donde los litigios sobre previsión son frecuentes y cada día más la protección de los adultos mayores es menor, unido a la inflación, el fallo “Giménez” enfatiza que la fiscalización constitucional y convencional puede ser una herramienta eficaz para restablecer derechos adquiridos y promover una justicia social efectiva. Su difusión, análisis y reproducción en otras jurisdicciones representa una oportunidad para fortalecer el sistema previsional argentino desde los valores de igualdad, equidad y dignidad humana.

Referencias bibliográficas

Bidart Campos, G. J. (2009). Manual de Derecho Constitucional Argentino. Ediar.

Boletín Oficial de la República Argentina. (2021). Ley 27.609. <https://www.boletinoficial.gob.ar>

Boletín Oficial de la República Argentina. (2024). Decreto de Necesidad y Urgencia 274/2024. <https://www.boletinoficial.gob.ar>

Cámara Federal de Mar del Plata. (2024). Giménez, Mirta Noemí c/ ANSES s/ Reajustes Varios (Expte. N.º 3073/2022).

Chirinos, B. L. (2009). Tratado de la Seguridad Social (T. I). La Ley.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1990). Observación General N.º 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes. Naciones Unidas.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1995). Observación General N.º 6: Los derechos de las personas de edad. Naciones Unidas.

Constitución de la Nación Argentina. (1994). <https://www.argentina.gob.ar/constitucion-nacional>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2003). Caso Cinco Pensionistas vs. Perú. <https://www.corteidh.or.cr>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2019). Caso Muelle Flores vs. Perú. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_375_esp.pdf

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2006). Fallos 329:3089 (“Badaro”).

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2005). Fallos 328:1602 (“Sánchez”).

Fiscalía General de Política Criminal, Derechos Humanos y Servicios Comunitarios. (2023). Selección de dictámenes de la Procuración General de la Nación en materia de derechos de las personas adultas mayores. Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio Público Fiscal, Procuración General de la Nación. <https://www.mpf.gob.ar/derechoshumanos/files/2023/12/seleccion-dictamenes-personas-mayores-2023.pdf>

González Etkin, L. (2024). El derecho constitucional a la movilidad jubilatoria en Argentina. Causa Laboral.

Hernández, T. R. (1998). De la arbitrariedad del legislador. Civitas.

INDEC. (2024). Índice de precios al consumidor. <https://www.indec.gob.ar>

Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). <https://www.ohchr.org>.