



MOVILIDAD JUBILATORIA  
Aplicación en la Provincia de Córdoba

Valeria Soledad Koske

Abogacia

2016

## RESUMEN

El presente trabajo pretende analizar la garantía de movilidad de los haberes jubilatorios en el ámbito de la provincia de Córdoba.

La movilidad es un mecanismo que se utiliza para aumentar los haberes de las prestaciones previsionales, garantizando una adecuada relación del haber con el aumento salarial de los trabajadores en actividad.

Este proceso de movilidad se encuentra regulado en la Constitución Nacional, Constitución Provincial y en la Ley N° 8024 Texto Ordenado por Decreto N° 40/09 (ley previsional de Córdoba).

Desde hace un tiempo en la provincia de Córdoba se vienen realizando diversas modificaciones al régimen de movilidad instaurado en la ley previsional local, lo que fue generando una alta litigiosidad de las causas previsionales que debió afrontar la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba, toda vez que un sector tan vulnerable y desprotegido, como son los jubilados y pensionados, veían afectados sus derechos adquiridos.

El mecanismo de movilidad es un tema que siempre ha traído mucho debate, por lo que se pretende en virtud de este trabajo exponer los diferentes argumentos y fundamentos que permitan revisar la consistencia del actual régimen de movilidad de los haberes previsionales y esencialmente delinear y conceptualizar si su implementación respeta las garantías consagradas constitucionalmente, como así también si se vulneran ciertos derechos adquiridos por los beneficiarios de las prestaciones previsionales; realizando asimismo un repaso por el sistema de movilidad implementado a nivel nacional, considerando a tal fin jurisprudencia y doctrina relativa al tema.

Si bien en el marco del presente trabajo resulta imposible agotar el tópico en cuestión, se aspira lograr una comprensión acabada de la evolución e implementación que ha tenido el sistema de movilidad vigente en el régimen local, fundamentalmente por las últimas reformas introducidas en la órbita provincial.

## ABSTRACT

This paper aims to analyze the mobility guarantee pension benefits in the area of the province of Cordoba.

Mobility is a mechanism used to increase the assets of pension benefits, ensuring proper relationship be with the wage increase for workers in activity.

This mobility process is regulated in the Constitution, Provincial Constitution and Law No. 8024 amended text by Decree No. 40/09 (pension law Córdoba).

For a while in the province of Cordoba ago they are being made several modifications to the mobility scheme established in the local pension law, which was generating high litigation of pension causes that had to face the Retirement, Pensions and Retirements of the Province Cordoba, since such a vulnerable and unprotected sector, such as pensioners, were affected their acquired rights.

The mechanism of mobility is an issue that has always brought much debate, what is intended under this work expose the different arguments and grounds to permit check the consistency of the current regime mobility of pension assets and essentially delineate and conceptualizing if implementation respects the guarantees enshrined in the Constitution, as well as whether certain rights acquired by the beneficiaries of pension benefits violated; also conducting a review of the mobility system implemented at the national level, considering this end jurisprudence and doctrine on the subject.

While part of this work is impossible to exhaust the topic in question, it aims to achieve a finished evolution and implementation that has had the mobility system in force in the local government, mainly due to the latest reforms introduced in the provincial orbit understanding.

## NOTA DE AGRADECIMIENTO

Llegando a la culminación de esta etapa como estudiante, no me queda más que realizar un eterno agradecimiento a todas las personas que me acompañaron a lo largo de estos años hasta llegar a la meta tan ansiada, fundamentalmente a mis padres que estuvieron junto a mi cuando más los necesite, siempre presentes en este arduo camino recorrido, que no fue fácil, pero que con las fuerzas que permanentemente me dieron estoy logrando culminar. A mis hermanos que constantemente me apoyaron y alentaron para que nunca bajara los brazos y pudiera lograr mi objetivo; a mi esposo que tenazmente estuvo en los buenos y malos momentos ayudándome a seguir siempre para adelante y a mi hijo Lautaro que es la luz de mi vida y mi mayor motivación en esta etapa final.

Agradezco también a mis abuelos, que aunque ya no están en este mundo, estoy segura que se pondrían muy orgullosos de que haya llegado este momento por el que siempre luche y me esfuerce.

Finalmente expreso un gran reconocimiento a los docentes y personal administrativo de la Universidad Empresarial Siglo 21 por ser un soporte muy importante de todos los alumnos que pasamos por esa prestigiosa casa de estudios.

Valeria Soledad Koske

## INDICE GENERAL

Índice .....	4
Introducción.....	6

### Capítulo I

#### Nociones conceptuales

1. Concepto de movilidad jubilatoria .....	10
2. Breve análisis histórico de la movilidad jubilatoria en el ámbito provincial.....	12
3. Sistema Previsional en la provincia de Córdoba.....	17

### Capítulo II

#### Recepción normativa de la garantía de movilidad jubilatoria

1. Constitución Nacional Argentina.....	21
1.1 Artículo 14 bis.....	21
2. Constitución de la Provincia de Córdoba.....	23
2.1 Artículos 55 y 57 .....	23
3. Regulación de la materia a nivel provincial- Ley N° 8024 Texto Ordenado por Decreto 40/09.....	25
3.1 Artículo 51.....	26
4. Regulación de la materia a nivel nacional.....	27

### Capítulo III

#### Metodología de aplicación de la movilidad jubilatoria en la Provincia de Córdoba

1. Movilidad jubilatoria bajo la vigencia de la Ley N° 8024.....	34
1.1 Movilidad por cargo .....	34
2. Cambios implementados por Ley N° 9504.....	36
2.1 Movilidad por índice.....	39

3. Modificación introducida por Ley N° 10078 .....	42
4. Reforma efectuada por Ley N° 10333.....	44

## **Capítulo IV**

### **Jurisprudencia**

1. Posturas jurisprudenciales en el ámbito nacional .....	50
2. Posturas jurisprudenciales en el ámbito provincial .....	55

## **Capítulo V**

### **Evaluación crítica del Régimen Previsional en virtud de los principios, derechos y garantías constitucionales**

1. Principio de supremacía constitucional .....	63
2. Derecho a la propiedad .....	64
3. Principio de solidaridad contributiva y equidad distributiva .....	65
4. Principio de movilidad, proporcionalidad e irreductibilidad .....	67
5. Principio de progresividad .....	68
 Conclusiones finales.....	 72
 Bibliografía.....	 77
1. Doctrina .....	77
2. Legislación.....	77
3. Jurisprudencia.....	79

## INTRODUCCION

Desde hace ya muchos años y debido a la creciente inflación que existe en el país, el tema de la movilidad jubilatoria se ha vuelto el eje central y una preocupación constante de los beneficiarios de prestaciones previsionales.

La movilidad jubilatoria, según lo enunciado por Bidart Campos (1972), es un mecanismo de actualización y ajuste periódico de los montos de los haberes previsionales que tiene por finalidad adecuarlos al costo de vida.

De Feo (2009) sostiene que el haber jubilatorio es el valor sustitutivo del salario del trabajador. Es la expresión económica de la jubilación.

Teniendo en cuenta que los haberes previsionales son sustitutos de las remuneraciones del trabajador en actividad, la idea central es que el monto del haber sea proporcional a la remuneración que percibiría el agente de continuar en actividad.

Nuestra provincia se encuentra en un ámbito de crisis económica permanente, por lo que, los distintos gobiernos fueron adoptando diversas medidas (declaración de emergencia económica, modificación de la base remunerativa del cálculo de los haberes -reducción del ochenta y dos por ciento (82%) -, pago de los haberes más altos con títulos de cancelación, diferimiento de los aumentos otorgados a los activos) a los fines de enfrentar esa situación, pudiendo haber afectado los derechos adquiridos por la clase pasiva.

Las medidas que se han ido implementando en el ámbito local con respecto a las modificaciones del régimen de movilidad jubilatoria de los haberes, fueron efectuadas por la provincia a los fines de atenuar el déficit del sistema previsional actual.

Cabe puntualizar que por sistema previsional se entiende “el conjunto de disposiciones dirigidas a cubrir las contingencias de invalidez, vejez y muerte” (Gallo, 2006, p. 306).

La Constitución Nacional a través del artículo 14 bis garantiza jubilaciones y pensiones móviles y su par local en el artículo 57 avanza sobre las garantías consagradas, brindando una mayor protección a los haberes jubilatorios. Es así que establece los principios de “proporcionalidad” e “irreductibilidad” de la remuneración.

Estos preceptos constitucionales contienen directivas fundamentales que justifican los reclamos que hacen los titulares de jubilaciones o pensiones al Estado

cuando consideran que las pautas de movilidad implementadas por las diferentes reformas previsionales en el ámbito provincial afectan sus derechos adquiridos.

Si bien es una garantía tutelada constitucionalmente, muchos beneficiarios, consideran que en la práctica no se cumple con ese aspecto; por lo que el titular de un beneficio jubilatorio o de una pensión se ve obligado de recurrir a la justicia para reclamar la aplicación de la movilidad de las prestaciones.

Considerando que la jubilación y la pensión son beneficios que tienen carácter alimentario, es de suma importancia que el haber previsional cumpla con lo dispuesto en nuestra Carta Magna.

Así, el objetivo a lograr con el haber jubilatorio es la obtención de una cuantía que asegure una adecuada sustitución del salario percibido en actividad; por lo cual, si el método de reajuste implementado no se condice con un ingreso justo, los interesados pueden invocar la afectación de garantías constitucionales.

Cabe mencionar que en el análisis que se va a realizar sobre el mecanismo de movilidad perpetrado por el ente previsional, se tratará de indagar si su implementación respeta la garantía de movilidad de los haberes consagrada constitucionalmente.

Asimismo, en ésta exposición, se describirá los cambios realizados en la metodología de la movilidad efectuada por el ente previsional, como así también se buscará determinar si el mecanismo implementado en la actualidad vulnera derechos adquiridos y amparados constitucionalmente como son la propiedad, la movilidad, la proporcionalidad y la irreductibilidad de los haberes previsionales entre otros.

Corresponde precisar asimismo que el sistema previsional requiere de un conjunto amplio de reformas que puedan brindar respuestas ante los requerimientos de la clase pasiva y que se reconozca a los beneficiarios el derecho a gozar de un haber acorde a la posición económica que tuvieron durante su vida laboral.

Por lo mencionado precedentemente, es incuestionable la importancia de la temática abordada en el presente trabajo, toda vez que, si bien nuestra Carta Magna tutela esta garantía, en la práctica los haberes previsionales podrían no estar ajustándose a la remuneración que percibía el trabajador en actividad; viéndose así afectados con las distintas medidas adoptadas por los gobiernos, uno de los sectores más vulnerables e indefensos de nuestra sociedad: los adultos mayores (jubilados y pensionados).



Teniendo en cuenta que sobre el tema objeto de estudio no hay material bibliográfico que en su conjunto recopile legislación, doctrina y la jurisprudencia más relevante; se estima que el presente trabajo puede brindar un interesante y novedoso aporte para consulta específica de los operadores judiciales y de la sociedad en general.

A los efectos de cumplir con los objetivos propuestos en el presente trabajo, el tipo de investigación a utilizar es el descriptivo. Este consiste en seleccionar una cuestión o problemática, recoger información sobre ella y luego realizar una descripción sobre el tema (Sampieri, 2006).

La estrategia metodológica implementada es la cualitativa. La misma está dirigida a la “exploración, descripción y entendimiento” de algún fenómeno o situación (Sampieri, 2006, p. 26), siendo el principal objetivo de la investigación aludida, la comprensión de los hechos.

El desarrollo del TFG comprenderá tres partes fundamentales. La primera de ellas, abarca el capítulo I y tendrá una finalidad netamente introductoria. Se hará referencia a las nociones conceptuales sobre movilidad jubilatoria, haciendo un repaso por el análisis histórico de la garantía; ofreciendo asimismo, una descripción del sistema previsional de la Provincia de Córdoba, con el objeto de brindar una mayor comprensión del tema bajo análisis.

La segunda parte del TFG comprenderá los capítulos II y III. En el capítulo II se desarrollará la recepción normativa de la movilidad jubilatoria tanto a nivel nacional como provincial, se analizará lo establecido en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y en los artículos 55 y 57 de la Constitución Provincial; como así también lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley N° 8024<sup>1</sup> Texto Ordenado por Decreto N° 40/09.

En el capítulo III se hará alusión a la metodología de aplicación de la movilidad jubilatoria, describiendo la garantía bajo la vigencia de la Ley N° 8024 y sus cambios implementados por Ley N° 9504<sup>2</sup>, Ley N° 10078<sup>3</sup> y Ley N° 10333<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Artículo 51 Ley N° 8024 Texto Ordenado- Decreto N° 40/09. B.O. 23/01/2009

<sup>2</sup> Ley N° 9504. Armonización Emergencia Previsional y Programa de Saneamiento Administrativo, Económico y Financiero de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba. B.O. 30/07/2008

<sup>3</sup> Ley N° 10078. Fortalecimiento del Sistema Previsional. B.O. 08/08/2012

<sup>4</sup> Ley N° 10333. B.O. 23/12/2015.

La tercera y última parte del presente TFG, abarcará el capítulo IV y V. En ellos se analizará la jurisprudencia nacional y provincial más relevante en la materia y se realizará una evaluación crítica del régimen previsional en virtud de los derechos, principios y garantías constitucionales que han sido alcanzados a través de la implementación de esta garantía de movilidad.

# CAPITULO I

## Nociones Conceptuales

### 1. Concepto de movilidad jubilatoria

La movilidad jubilatoria supone tal como lo afirma Bidart Campos (1972), un mecanismo de actualización y ajuste periódico de los montos de los haberes previsionales que tiene por finalidad adecuarlos al costo de vida, siempre teniendo en cuenta que el objetivo central es que el monto del haber sea proporcional a la remuneración que percibiría el agente de continuar en actividad.

Es definida por Jáuregui y Rodríguez Romero como el procedimiento que tiende a reparar los perjuicios que ocasiona en los haberes jubilatorios la inflación y su consecuencia, el aumento salarial de los trabajadores activos; y es por ello que si no existiera inflación, no se daría el presupuesto básico de los sistemas de movilidad. Existen tres aspectos vinculados profundamente: 1) el motor de movilidad, que es el proceso mediante el cual se determina el aumento que debe otorgarse a los beneficios; 2) aumento a los beneficiarios, es el producto que entrega el motor de movilidad y que debe aplicarse a partir de cierta fecha; 3) actualización por medio de coeficientes de las remuneraciones históricas de los trabajadores activos que van a jubilarse en el futuro.<sup>5</sup>

La movilidad del haber previsional se encuentra contemplada en la Constitución Nacional en el artículo 14 bis, el cual prescribe que es deber del Estado otorgar los beneficios de la seguridad social de carácter integral e irrenunciable y consagra el derecho a todos los ciudadanos a acceder a los beneficios de la misma y a contar con jubilaciones y pensiones móviles.

La Constitución de la Provincia de Córdoba, en su artículo 57 avanza sobre las garantías consagradas, brindando mayor protección a los haberes jubilatorios, estableciendo los principios de “proporcionalidad” e “irreductibilidad” de la remuneración.

Es pertinente mencionar que la mayoría de los conceptos relacionados con la movilidad jubilatoria surgen de la jurisprudencia, debido a que es un tema poco abordado en la doctrina.

---

<sup>5</sup> Fuente: La movilidad previsional legal y la movilidad judicial. Algunas incoherencias. Recuperado el día 14/03/16 de: <http://www.rjyp.com.ar/jau128.html>

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo “Badaro Adolfo Valentin c/ANSES” expresó:

La movilidad no es un ajuste por inflación sino una previsión con profundo contenido social referente a la índole sustitutiva de la prestación jubilatoria, siendo necesario que su cuantía –que puede ser establecida de modo diferente según las épocas-, mantenga una proporción razonable con los ingresos de los trabajadores.<sup>6</sup>

Atendiendo a tales consideraciones, resulta conveniente resaltar que si el haber que percibe el jubilado o pensionado se mantiene estático en el tiempo, el beneficiario de la prestación previsional se encuentra perjudicado frente a la inflación existente en el país; en virtud de ello y tal como sostiene Bidart Campos (1988), la pauta de la movilidad de las jubilaciones y pensiones supone, la actualización y el ajuste periódico de sus montos, para adecuarlos al costo de la vida.

El haber que percibe el beneficiario de la prestación, es una derivación de los ingresos que percibía el trabajador cuando se encontraba en actividad, por lo que el monto de la jubilación o pensión debe guardar una proporción razonable con aquellos, debiendo reajustarse periódicamente.

Cuando la inflación es elevada, la movilidad se convierte en el eje central del sistema previsional. Si se priva al beneficiario de la prestación previsional de esta garantía, se produce un desequilibrio de la razonable proporción que debe mediar entre el haber que percibe el activo y el que percibe el pasivo, configurándose así, una violación de las garantías previstas en los artículos 14 bis y 17 de la Constitución Nacional.

En este contexto, ha sostenido la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social en la causa “Orestes Maurizio Sergio c/ ANSES”<sup>7</sup> que: “El objeto de todo reajuste de haberes previsionales no es otro que permitir que el afiliado en pasividad perciba un haber que guarde cierta proporcionalidad con el haber de actividad”.

Asimismo es significativo destacar que el propósito que tiene la movilidad, es que el beneficiario de una prestación previsional mantenga el nivel de vida alcanzado en actividad, para lo cual es el Estado quien debe tomar las medidas correspondientes para lograr este objetivo.

---

<sup>6</sup> C.S.J.N., “Badaro, Adolfo Valentin c/Anses s/ reajustes varios”, Fallos 329:3089 (2006)

<sup>7</sup> Cam. Federal de Apelaciones de la Seguridad Social, Sala II “Orestes, Maurizio Sergio c/ANSES”, Sentencia N° 82125 (2001)

## 2. Breve análisis histórico de movilidad jubilatoria en el ámbito provincial

Al realizar un repaso sobre la historia de la movilidad jubilatoria en el ámbito provincial, se debe indicar que antes del año 1912, la Constitución de la Provincia de Córdoba no facultaba a los legisladores ni al gobernador a conceder jubilaciones y pensiones, ni tampoco legislar sobre la materia.

En el año 1912, se reformó la Constitución local para incorporar un nuevo sistema electoral, oportunidad en la cual se incluyó un artículo que daría inicio a una futura legislación sobre jubilaciones. Así, en virtud del artículo 83 de la Constitución reformada se extendieron las facultades del Poder Legislativo, otorgándole potestad para dictar las bases de una ley general de jubilaciones.

Bajo este contexto, la Caja de Jubilaciones nace a fines del año 1913 con el dictado de la Ley N° 2301<sup>8</sup>, creándose así el sistema previsional provincial.

Teniendo en cuenta que la ley precedentemente citada, solo legislaba sobre jubilaciones y no sobre pensiones, se necesitaba el dictado de una nueva ley que mejorara y completara la anterior.

Así, en el año 1933 fue aprobada la Ley N° 3589<sup>9</sup> que transformó a la institución en “Caja Provincial de Jubilaciones y Pensiones”

A poco de concluir la primera mitad del siglo XX, se fue incorporando la “movilidad jubilatoria”, es decir que los haberes jubilatorios comenzaron a incrementarse al mismo ritmo que los salarios, ello teniendo en cuenta el fenómeno de la inflación.

En Córdoba, con la sanción de la Ley N° 4165<sup>10</sup> del año 1949, se creó el Instituto de Previsión Social de la Provincia y se consagró el primer sistema de movilidad en el régimen previsional.

Al respecto, el artículo 51 establecía:

Las jubilaciones y pensiones ya acordadas y las que se acordaren en el futuro, cumplida una antigüedad de tres años quedarán aumentadas automáticamente cada vez que los sueldos del personal de la Provincia, ya sea en uno o varios ejercicios, experimenten mejoras generales o parciales, reflejadas en los respectivos presupuestos, que en conjunto alcancen por lo menos al 10 % con relación al nivel general de las remuneraciones del año 1949, que a tal efecto se toma como base. En tales casos el aumento de las jubilaciones y pensiones se producirá en igual proporción al acrecentamiento operado en la referida base

---

<sup>8</sup> Ley Provincial N° 2301. Régimen General de Jubilaciones, Pensiones y Retiros. B.O. 26/11/1913

<sup>9</sup> Ley Provincial N° 3589. Régimen General de Jubilaciones, Pensiones y Retiros. B.O. 31/12/1933.

<sup>10</sup> Ley Provincial N° 4165. Régimen General de Jubilaciones, Pensiones y Retiros. B.O. 11/11/1949.

índice. En las jubilaciones y pensiones que sobrepasen a \$1000 dicho aumento solo beneficiará o se liquidará sobre ésta cantidad.<sup>11</sup>

Con posteridad a través del Decreto Ley N° 3271<sup>12</sup> del año 1957, se instituyó prácticamente la misma disposición que la comprendida en la Ley N° 4165<sup>13</sup>, con la diferencia que no se exigían los tres años de antigüedad para comenzar a liquidar las diferencias por movilidad.

La disposición mencionada instituía en el artículo 25 la movilidad en los siguientes términos:

Las jubilaciones y pensiones ya acordadas y las que se acordaren en el futuro, quedarán modificadas automáticamente cada vez que el nivel general de las remuneraciones del personal de la provincia amparado por el presente decreto-ley experimente fluctuaciones de una magnitud no menor del diez por ciento. En tales casos las modificaciones de las jubilaciones y pensiones tendrán una magnitud proporcional a la magnitud de fluctuación operada en el nivel general de las remuneraciones durante el periodo correspondiente. La exigencia de la fluctuación no menor del diez por ciento en el nivel general de las remuneraciones se entenderá siempre referido al nivel general del año en que se hizo el último ajuste de las jubilaciones y pensiones.<sup>14</sup>

De la lectura de la norma se puede observar que el mecanismo de movilidad que se realizaba era en función de índices.

El gobierno de Arturo Frondizi derogó el Decreto Ley N° 3271 y en el mes de Diciembre del año 1959 se sancionó la Ley N° 4687.

El artículo 10 de la norma estipulaba: “El haber móvil de la jubilación ordinaria íntegra será igual al ochenta y dos por ciento de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función que era titular el afiliado a la fecha de cesar en el servicio”...<sup>15</sup>

De esa forma comienza a instaurarse en la provincia de Córdoba el ochenta y dos por ciento (82 %) móvil.

El artículo 51 de la ley mencionada disponía que “La determinación del haber móvil de las distintas prestaciones se efectuará una vez por año, actualizándose de oficio al primero de enero de cada año”<sup>16</sup>...

---

<sup>11</sup> Art. 51 Ley 4165 Régimen General de Jubilaciones, Pensiones y Retiros. B.O. 11/11/1949

<sup>12</sup> Ley Decreto N° 3271. Régimen General de Jubilaciones, Pensiones y Retiros. B.O. 29/04/1957

<sup>13</sup> Ley Provincial N° 4165. Régimen General de Jubilaciones, Pensiones y Retiros. B.O. 11/11/1949

<sup>14</sup> Art. 25 Decreto Ley N° 3271. Régimen General de Jubilaciones, Pensiones y Retiros. B.O. 29/04/1957

<sup>15</sup> Artículo 10 Ley N° 4687 Régimen General de Jubilaciones, Pensiones y Retiros. B.O. 01/12/1959.

<sup>16</sup> Artículo 51 Ley 4687 Régimen General de Jubilaciones, Pensiones y Retiros. B.O. 01/12/1959.

Básicamente se trataba de un sistema de movilidad en función del cargo que ocupaba el afiliado a la fecha de cesar en el servicio, recalculándose anualmente el haber inicial de cada prestación.

En el año 1971, el principio del ochenta y dos por ciento (82%) móvil quedó en suspenso. Ese año se promulgó la Ley N° 5320 que recogía los lineamientos fijados en la ley nacional N° 18037, con lo que se derogaba el mecanismo implementado mediante la Ley N° 4687 y lo sustituía por otro más restrictivo, estableciéndose la movilidad por índices.

El artículo 47 de la ley en cuestión determinaba:

Los haberes de los beneficios serán móviles. La movilidad se efectuará anualmente, por año calendario, mediante coeficientes que se aplicarán sobre el último haber, en la fecha y forma que establezca la reglamentación. Dichos coeficientes serán fijados por el Poder Ejecutivo, por sectores en función de las variaciones de la remuneración media de cada sector, y en base a los respectivos presupuestos de la entidades comprendidas en la presente ley, vigentes al 1° de enero de cada año.<sup>17</sup>

La ley N° 5320 fue sustituida en el año 1973 por la Ley N° 5575<sup>18</sup> que transcribió casi textualmente a su antecesora, manteniendo intacto el mecanismo de cálculo del haber inicial. Las diferencias radican en que unificó el régimen de jubilaciones y pensiones para el personal de la administración pública provincial y de las municipalidades, y estableció las pautas para el retiro del personal de la policía de la provincia de Córdoba.

En el año 1975 se sancionó la Ley N° 5846, derogándose así la Ley N° 5575. Esta nueva ley, reinstala el ochenta y dos por ciento (82%) móvil para las jubilaciones.

El artículo 49 del precepto legal establecía:

Los haberes de los beneficios serán móviles; la movilidad se efectuará al uno (1) de Enero y uno (1) de Julio de cada año, aplicando el procedimiento fijado en el art. 43 de la presente ley. El Poder Ejecutivo establecerá la equivalencia de cargos para los casos de supresiones o modificaciones en los presupuestos que se considere.<sup>19</sup>

La norma aludida, modifica la metodología del reajuste fijándolo en forma semestral en función del cargo.

A fines del año 1975 se produce un creciente proceso inflacionario que ascendió al ciento ochenta por ciento (180%), lo que originó a que se examinaran los

---

<sup>17</sup> Artículo 47 Ley N° 5320. Régimen General de Jubilaciones, Pensiones y Retiros. B.O. 29/12/1971.

<sup>18</sup> Ley Provincial N° 5575. Régimen General de Jubilaciones, Pensiones y Retiros. B.O. 24/05/1973

<sup>19</sup> Artículo 49 Ley Provincial N° 5846. Régimen General de Jubilaciones, Pensiones y Retiros. B.O.26/08/1975.

alcances de la Ley N° 5846. Así, se dictó la Ley N° 6070<sup>20</sup> que estipulaba que los reajustes regirían a partir del día primero del mes siguiente al de producida la variación salarial, es decir, aun no de manera simultánea con el incremento salarial, sino con un diferimiento de un mes.

La norma instituía en el artículo 49 lo siguiente:

Los haberes de las prestaciones serán móviles en función de las variaciones del nivel general de las remuneraciones de la Administración Pública Provincial.

Producida una variación mínima del diez por ciento en dicho nivel general o establecido un incremento general de las remuneraciones, cualquiera fuera su porcentaje, el Poder Ejecutivo dispondrá el reajuste de los haberes de las prestaciones en un porcentaje equivalente a esa variación.

Dicho reajuste regirá a partir del día primero del mes subsiguiente al de producida la variación salarial y deberá abonarse en el término de sesenta días posteriores.

Para determinar las variaciones del nivel general de las remuneraciones, la Caja realizará una encuesta permanente, ponderando las variaciones producidas en cada uno de los sectores que componen su colectivo, en relación al número de afiliados comprendidos en ellos.<sup>21</sup>

En el año 1990, en vigencia del mandato del gobernador Eduardo Cesar Angeloz, se sancionó la Ley N° 8024, la cual fue considerada por la oposición como una ley de privilegio teniendo en cuenta el sistema de jubilaciones que implementó.

Esta nueva ley, entre otras disposiciones, incorpora un nuevo mecanismo de movilidad. Quedó establecido que la suba a los pasivos debía ser efectivizada a los 30 días a partir del incremento salarial para los trabajadores en actividad, de acuerdo al aumento logrado en cada sector.

Así, el artículo 59 de la norma precitada establecía que:

Los haberes de las prestaciones serán móviles en relación con las variaciones del nivel sectorial de las remuneraciones del personal en actividad.

El reajuste de los haberes de los beneficios tendrá efecto desde la fecha de producida la variación salarial y deberá abonarse dentro de los treinta (30) días posteriores a la fecha del dictado de la norma legal que la autoriza, sin perjuicio de los anticipos a cuenta o diferencia que la Caja liquide sobre la base del porcentaje mínimo de incremento.

La Caja reglamentará los sectores a los que se refiere el primer párrafo, respetando lo establecido en el artículo 50 de la presente ley...<sup>22</sup>

Es así que a través de la Ley N° 8024, se instituye la absoluta automaticidad del reajuste por movilidad.

---

<sup>20</sup> Ley Provincial N° 6070. Régimen General de Jubilaciones, Pensiones y Retiros. B.O. 28/07/1977.

<sup>21</sup> Artículo 49 Ley N° 6070. Régimen General de Jubilaciones, Pensiones y Retiros. B.O.28/07/1977.

<sup>22</sup> Artículo N° 59. Ley Provincial N° 8024. Régimen General de Jubilaciones, Pensiones y Retiros. B.O 21/01/1991



Teniendo en cuenta las finanzas de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba, el 30 de Julio del año 2008 fue sancionada la Ley N° 9504, la cual constituyó un conjunto amplio de reformas de la Ley N° 8024, dentro de las cuales se encontraba la movilidad de las prestaciones. Para llevar adelante las reformas, fue necesario la declaración de emergencia en el sistema previsional, resaltando que la citada norma fue reglamentada a posteriori por varios decretos.

Se modificó así, la metodología utilizada desde el año 1991 para aplicar la movilidad. En lugar de la movilidad por cargo como se venía realizando (es decir, que a cada jubilado y pensionado se le trataba de asignar un determinado cargo dentro de las estructuras salariales de los agentes activos), se pasó a una metodología basada en índices sectoriales.

Ello implicó que la clase pasiva considerara que se veían afectados sus derechos previsionales adquiridos, realizando en tal sentido los reclamos administrativos pertinentes ante el ente previsional.

En este contexto y ante la situación de desfinanciamiento de la Caja de Jubilaciones por encontrarse privada de los recursos nacionales, en el mes de Agosto del año 2012 y en un intento de fortalecer el sistema previsional gravemente afectado desde hace ya largo tiempo; bajo el gobierno de José Manuel de la Sota, se dictó la Ley N° 10078<sup>23</sup>, la cual mantuvo el criterio de que los haberes se modifican en la misma proporción que los salarios de los activos, pero alteró la fecha en que se aplicaba la movilidad. Así, en lugar de la traslación inmediata del aumento salarial a los haberes como venía rigiendo desde el año 1991, la nueva norma establecía que los beneficiarios de prestaciones previsionales percibirían los aumentos que se otorguen al personal activo, respetando el ochenta y dos por ciento (82%) móvil sobre el salario bruto, pero 180 días después.

Si bien con el dictado de esta medida se logró reducir el déficit del ente previsional, se siguió necesitando nuevas alternativas para equilibrar el sistema previsional.

El dictado de la ley aludida generó innumerables reclamos de la clase pasiva, quienes nuevamente entendían que se lesionaban sus derechos al diferir en seis (6) meses el pago de los aumentos que percibía el trabajador en actividad.

---

<sup>23</sup> Ley N° 10078. Fortalecimiento del Sistema Previsional. B.O 08/08/2012

Continuando con esta serie de medidas adoptadas para atenuar el déficit del sistema previsional, el 23 de Diciembre del año 2015 durante el gobierno de Juan Schiaretti, se publicó la Ley N° 10333<sup>24</sup> a través de la cual se derogó la modificación introducida por el artículo 4 de la Ley N° 10078 (diferimiento de los aumentos) y se modificó el cálculo del haber previsional; así, el ochenta y dos por ciento (82%) ya no se calcula sobre el ciento por ciento (100%) del salario de referencia (que es el bruto) sino sobre el ochenta y nueve (89%) del bruto, porque se le resta un once por ciento (11%) entendido como el aporte jubilatorio. Ello significa que el beneficio que se calculó sobre el ochenta y dos por ciento (82 %) del haber bruto, es reducido al setenta y tres por ciento (73%).

En síntesis: El setenta y tres por ciento (73 %) se configura, entonces, porque al salario bruto se le resta el once por ciento (11%), lo que reduce al ochenta y nueve por ciento (89 %) y sobre éste porcentaje se aplica el ochenta y dos por ciento (82%).

### **3. Sistema Previsional en la provincia de Córdoba**

Los sistemas de previsión social se fueron incorporando en la legislación argentina con el propósito de cubrir las contingencias que pueden afectar al individuo derivadas de la vejez, invalidez y muerte, siendo el objetivo principal brindar una compensación dineraria que sustituya el ingreso percibido por la persona mientras se encontraba en actividad.

El sistema previsional de la provincia de Córdoba, es un sistema de reparto definido como: “aquel mediante el cual el ente recaudador distribuye entre la clase pasiva lo que recauda de la clase activa” (Gallo, 2006, p.308).

En tal sistema...“el jubilado/pensionado vive de los aportes y contribuciones de los que trabajan y es el Estado el que los reparte entre los integrantes de la clase pasiva” (Gallo, 2006, p. 308)

En el sistema previsional provincial, en primer lugar, la mayor cobertura corresponde a la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) quien engloba a los trabajadores cuentapropistas, asalariados privados y empleados públicos nacionales. En segundo lugar en función de su cobertura, se encuentra la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba, que registra como

---

<sup>24</sup> Ley N° 10333. B.O 23/12/2015.

afiliados a los agentes de la administración pública provincial, municipal y comunal. En tercer lugar, se ubican las cajas de profesionales que brindan cobertura a los trabajadores independientes de diversas ramas de las ciencias: Abogados y Procuradores; Notarios; Ciencias Económicas; Ingeniería, Arquitectura, Agrimensura, Agronomía y Construcción; Profesionales de la Salud.

Cabe mencionar que de acuerdo a datos brindados en el Informe Anual (2015) de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba, la ANSES administra alrededor del ochenta y cuatro por ciento (84%) del total de las jubilaciones y pensiones que se pagan en la provincia, abarcando a unos seiscientos setenta y tres mil (673.000) beneficiarios, la Caja de Jubilaciones de Córdoba cubre un catorce por ciento (14%) involucrando unos noventa y cuatro mil (94.000) beneficiarios y las cajas profesionales abonan el dos por ciento (2%) del total, comprendiendo unos trece mil (13.000) beneficiarios.<sup>25</sup> Se destaca que se hace referencia a beneficiarios y no a beneficiarios, ya que una misma persona puede percibir más de un beneficio.

Resulta significativo indicar que si bien la ANSES es el ente previsional que mayor cobertura registra en la provincia, el haber de las jubilaciones y pensiones nacionales equivalen a menos de un tercio de las pagadas por la Caja provincial, ubicándose el haber pagado por las cajas profesionales entre medio de las que paga ANSES y la Caja.

Las diferencias en los haberes abonados por los sistemas aludidos, se suscitan por la forma de calcular el haber inicial como así también por las pautas que se han aplicado con el objeto de su actualización.

De acuerdo a datos relevados, hasta el año 2008 el ente previsional provincial pagaba en promedio un haber cuatro (4) veces más altos que la media del ente nacional, estableciéndose entre ambos una brecha bastante importante, la cual comenzó a reducirse cuando comenzó a regir en dicho año la ley N° 26417<sup>26</sup> “Movilidad de las prestaciones del régimen previsional público”, que recepta los lineamientos sobre la materia fijados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación e introduce una regla automática de movilidad para los haberes nacionales, aplicándose un índice semestral en los meses de Marzo y Septiembre de cada año.

---

<sup>25</sup> Fuente: Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba. Informe Anual 2015. Recuperado el día 12/07/2016. [http://www.cajajubilaciones.cba.gov.ar/Portal/informeannual/2015/files/informe\\_anual\\_2015\\_completo.pdf](http://www.cajajubilaciones.cba.gov.ar/Portal/informeannual/2015/files/informe_anual_2015_completo.pdf)

<sup>26</sup> Ley N° 26417 Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público. B.O.15/10/2008

Es importante resaltar que tanto para Córdoba como para las demás provincias que no transfirieron sus sistemas previsionales, las transferencias de fondos aportados por la Nación juega un papel muy importante como sostén de su financiamiento.

Es así, que se suscribieron Convenios de armonización y financiamiento que establecen que ANSES debe realizar transferencias para financiar los desequilibrios económicos de las provincias que no transfirieron sus organismos previsionales, condicionado a que armonicen sus normas previsionales a las reglas vigentes en el sistema nacional.

Cabe precisar que en la actualidad la provincia de Córdoba hace varios años que encuentra un déficit en su sistema previsional con lo cual se pone en riesgo la sustentabilidad del sistema. Este contexto sumado al hecho que el gobierno nacional, a través de la ANSES, ceso en el año 2011 con el envío de fondos, motivó un fuerte cambio en la forma de cubrir los desequilibrios del sistema. Mientras que en la década pasada la mayor parte del desequilibrio fue financiado con transferencias del gobierno nacional, desde comienzos del año 2011 son los préstamos del Tesoro provincial los que permiten seguir pagando en tiempo y forma las jubilaciones y pensiones.

Estas cuestiones son las que motivaron al Poder Ejecutivo Provincial para impulsar a lo largo de estos años, reformas en su ley previsional con el objeto de fortalecer el financiamiento del sistema.

En conclusión, de lo expuesto en este capítulo se desprende que la movilidad jubilatoria es una garantía que se encuentra tutelada por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, la cual determina que el monto de los haberes previsionales debe reajustarse periódicamente con la finalidad de adecuarlos al costo de vida.

La jurisprudencia ha ido desplegando el concepto de movilidad, al ser un tema poco desarrollado por la doctrina.

Así, considerando que la finalidad de la movilidad es que el beneficiario de la prestación previsional mantenga el nivel de vida que ostentaba mientras se encontraba en actividad; si se incumplen las pautas fijadas por la legislación, el beneficiario de una jubilación o pensión, se ve obligado a exigir judicialmente su cumplimiento.

Cabe indicar que el sistema previsional de la Provincia de Córdoba se compone de la cobertura brindada por la ANSES, la Caja de Jubilaciones, Pensiones y

Retiros de la Provincia de Córdoba y la Caja de Profesionales; abonando el ente previsional local el haber más alto.

De acuerdo al análisis que se ha realizado en este capítulo sobre la movilidad jubilatoria en el ámbito provincial, resulta indiscutible precisar que el sistema previsional local atraviesa dificultades desde hace más de veinticinco (25) años, por lo que los distintos gobiernos recurrieron al dictado de diversas medidas, entre las cuales se encuentran: la declaración de emergencia económica, modificación de la base remunerativa en el cálculo de los haberes -reducción del ochenta y dos por ciento (82%)-, pago de los haberes más altos con títulos de cancelación, diferimiento de los aumentos otorgados a los activos, que resultaron insuficientes para enfrentar el déficit financiero del sistema, medidas que indefectiblemente fueron soportadas por los jubilados y pensionados provinciales.

En atención a las diversas reformas que se han formulado al régimen previsional local- las cuales serán desarrolladas acabadamente en los próximos capítulos-, la clase pasiva consideró que se estarían afectando derechos previamente adquiridos y amparados por la Constitución, como son el derecho a la propiedad y los principios de movilidad, proporcionalidad e irreductibilidad de los haberes previsionales.

De lo expuesto hasta el momento, se desprende que las reformas normativas realizadas, tuvieron como único objetivo asegurar la sustentabilidad del sistema previsional, respetando los derechos esenciales del beneficiario de una prestación previsional, siempre teniendo en cuenta el carácter sustitutivo del cual gozan los haberes previsionales, el cual solo se alcanza cuando el haber es similar y proporcional al que percibiría el jubilado o el causante de la pensión si continuara en actividad.

## CAPITULO II

### Recepción normativa de la garantía de movilidad jubilatoria

#### 1. Constitución Nacional Argentina

La Constitución “es la piedra angular de la seguridad jurídica, dado que de ella surge claramente determinado el núcleo de derechos y obligaciones que componen el plexo jurídico de la Seguridad Social” (Chirinos, 2009, T.I, p. 151).

El artículo 75 inc. 12 de la Constitución Nacional establece que corresponde al Congreso de la Nación, dictar un código de Trabajo y Seguridad Social, facultad delegada por las provincias expresamente a la Nación.

La Seguridad Social, “es la rama del derecho que se ocupa del hombre en general, frente a la posible ocurrencia de contingencias sociales, que comprometan todo o parte de su ingreso, y generen habitualmente cargas económicas suplementarias” ( De Diego, 2011, p. 1001).

Señala Bidart Campos (1972) que la Seguridad Social absorbe el derecho de la previsión social, constituido sobre la base de jubilaciones y pensiones, manejándose con dos pilares fundamentales, el principio de integralidad, que tiende a asumir todas las contingencias sociales, y el principio de solidaridad, que procura hacer participar a todos en la financiación del sistema de prestaciones.

#### 1.1 Artículo 14 bis

En la Constitución Nacional Argentina existen una variedad de disposiciones que son el soporte del Derecho de la Seguridad Social.

Así, el artículo 14 bis, dedica su tercera parte a la Seguridad Social, cuando expresa:

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Artículo 14 bis. Constitución de la Nación Argentina

La importancia que tiene este artículo, es que se reconoce en nuestra Carta Magna, la movilidad de las jubilaciones y pensiones.

Las jubilaciones se otorgan a los beneficiarios, en función de la actividad laboral desarrollada, ya sea en relación de dependencia, como independiente o cuentapropista, siempre que se cumplan los requisitos de edad y años de servicios establecidos por el legislador. Las pensiones, derivan de la jubilación en favor de los derechohabientes de la persona jubilada o con derecho a jubilarse.

“El derecho a estos beneficios se extiende en dos sentidos: a) el derecho a la jubilación futura o derecho en expectativa, latente mientras el afiliado está en actividad, b) el derecho adquirido, mediante el acto otorgante del beneficio” ( Bidart Campos, 1972, p. 376).

El beneficio adquirido expresa Bidart Campos (1972), presenta a su vez dos matices: a) el status que su titular adquiere como jubilado o pensionado, y que queda protegido por la garantía constitucional de la propiedad inviolable; b) el goce del beneficio, que se traduce en el cobro de una suma de dinero, que no es intangible, pudiendo disminuirse para el futuro, en la medida que las rebajas no sean confiscatorias.

La movilidad jubilatoria persigue que el beneficiario de la prestación previsional perciba un haber razonablemente proporcional a la suma que seguiría ganando si se encontrara en actividad.

El artículo 14 bis de la Constitución Nacional, no determina el mecanismo de ajuste de los haberes previsionales, debiendo el legislador efectuarlo en forma razonable y con el fin que se respete la garantía de movilidad establecida en nuestra Carta Magna.

En este sentido, es de destacar lo expresado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en un pasaje del fallo “Sánchez, María del Carmen c/ Anses s/ reajustes varios”, donde enuncia:

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.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> T.S.J. "Sanchez, Maria del Carmen c/ Anses". S. 2758 XXXVIII (2005)

## **2. Constitución de la Provincia de Córdoba**

La Constitución de la Provincia de Córdoba al igual que la Constitución Nacional, contiene disposiciones que se refieren a la Seguridad Social.

Mientras que la Constitución Nacional a través del artículo 14 bis garantiza jubilaciones y pensiones móviles; en Córdoba la Constitución Provincial en su artículo 57, brinda un mayor resguardo a los haberes jubilatorios, instituyendo los principios de “proporcionalidad” e “irreductibilidad” de la remuneración.

Estos preceptos constitucionales contienen directivas fundamentales que justifican los reclamos que hacen los titulares de jubilaciones y pensiones al Estado cuando consideran que las pautas de movilidad implementadas por las diferentes reformas previsionales en el ámbito provincial, afectan sus derechos adquiridos.

### **2.1 Artículos 55 y 57**

En la provincia de Córdoba los principios rectores de la Seguridad Social se encuentran estipulados en los artículos 55 y 57 de la Constitución Provincial. Tales disposiciones conforman la base fundamental sobre la que se instituye el sistema jubilatorio de la Provincia de Córdoba.

El artículo 55 de la Constitución Provincial, bajo el título Seguridad Social dispone:

El Estado Provincial establece y garantiza, en el ámbito de su competencia, el efectivo cumplimiento de un régimen de seguridad social que proteja a todas las personas de las contingencias sociales, en base a los principios de solidaridad contributiva, equidad distributiva, accesibilidad, integralidad e irrenunciabilidad de beneficios y prestaciones. Los organismos de la seguridad social tienen autonomía y son administrados por los interesados con la participación del Estado y en coordinación con el Gobierno Federal.<sup>29</sup>

En tanto el artículo 57 referido al Régimen Previsional establece: “El Estado Provincial, en el ámbito de su competencia, otorga a los trabajadores los beneficios de la previsión social y asegura jubilaciones y pensiones móviles, irreductibles y proporcionales a la remuneración del trabajador en actividad”.<sup>30</sup>

De la simple lectura del artículo precedentemente citado, se desprenden principios sobre los que se estructura el derecho previsional local, estos son: movilidad, irreductibilidad y proporcionalidad.

---

<sup>29</sup> Artículo 55. Constitución de la Provincia de Córdoba.

<sup>30</sup> Artículo 57. Constitución de la Provincia de Córdoba



El primero de los principios, MOVILIDAD de las prestaciones, implica que “las jubilaciones y pensiones no pueden quedar estáticas en el tiempo en épocas de desvalorización de la moneda por vía de la inflación” (Toselli, 2002, p. 450).

La movilidad de los haberes de las prestaciones tiene la jerarquía de una garantía que el art. 14 bis de la Constitución Nacional consagra, reconociendo una protección operativa a las jubilaciones y pensiones asegurando a los beneficiarios un nivel de vida similar, dentro de una proporcionalidad justa y razonable, a las que le proporcionaba, a él y a su núcleo familiar, las remuneraciones percibidas en la actividad. Se trata, por consiguiente, de una técnica o mecanismo que garantiza la adecuada relación del haber con el nivel de ingresos de los agentes en actividad (Chocobar, C.S.J.N)<sup>31</sup>

El segundo principio, IRREDUCTIBILIDAD de las prestaciones, significa que “el haber jubilatorio o de pensión no puede ser disminuido por acto de gobierno; se genera un derecho adquirido sobre la cuantía del beneficio” (Toselli, 2002, p. 450).

El tercer principio, hace a la necesaria PROPORCIONALIDAD que debe existir entre el haber de actividad y el de pasividad, de modo tal que, le permita al pasivo mantener una calidad de vida similar a la que gozaba en actividad; ello, teniendo en cuenta la naturaleza sustitutiva del haber.

En el marco de los principios constitucionales de solidaridad contributiva y equidad distributiva (establecidos en el artículo 55 de la constitución provincial), como así también en el contexto de escasez de recursos, es como debe ser interpretada la movilidad, proporcionalidad e irreductibilidad de los haberes previsionales que propicia el artículo 57 de nuestra Carta Magna local y el sistema concreto de movilidad escogido por el legislador.

Siguiendo este lineamiento, cabe recordar que si bien nuestra carta magna establece la movilidad de modo imperativo, el mecanismo de ajuste queda al arbitrio del legislador (Bidart Campos, 2010), quien debe establecerlo de manera tal que no se vulnere la garantía establecida en función de su finalidad.

Haciendo un paralelismo con el sistema nacional, debemos destacar lo expresado por el T.S.J en los autos caratulados “Bossio, Emma Esther c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba”.

En el sistema previsional nacional la movilidad tiene un carácter jurídico abierto y programático, es decir, expuesto a la discrecional regulación del legislador, razón por la cual requiere para su configuración de la asistencia de la ley, a pesar de que su exigibilidad jurídica se deriva directamente del principio de la fuerza normativa de la Constitución. La ley se convierte así en un requisito para la

---

<sup>31</sup> C.S.J.N. “Chocobar, Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos”, Fallos 319:3241 (1996)

culminación de la delimitación concreta del contenido atribuible al derecho constitucional.

En Córdoba, en cambio, no es posible el ejercicio de esa discrecionalidad en la configuración legal del contenido de la movilidad, porque la propia Constitución ya la ha definido con un grado de certeza jurídica, que amalgama la movilidad a la proporcionalidad en un derecho constitucional de preceptividad inmediata o autoaplicativa.

En definitiva, el legislador cordobés, por obra de la Constitución, carece de esa capacidad de libre configuración de la ley, pues la propia norma fundamental se ha reservado la delimitación concreta del contenido esencial o núcleo duro de la movilidad como proporcionalidad, frente a la cual, las atribuciones del legislador local no deben soslayar las fronteras jurídicas de los derechos, principios y valores constitucionales expresos.

Por consiguiente, mientras el poder de configuración del legislador nacional se desenvuelve a partir de una discrecionalidad emergente de la textura abierta de la norma constitucional que consagra la garantía de la movilidad con un contenido vago o indeterminado, el legislador provincial carece de ese poder de configuración legal por cuanto el constituyente especificó el concepto de movilidad a partir del principio de proporcionalidad, que es autoaplicativo, y esa proporcionalidad ha sido fijada en un porcentaje inmutable.<sup>32</sup>

Así, a nivel nacional, el legislador debe establecer la fórmula de movilidad a través de distintos métodos como pueden ser: la adopción de índices generales de variaciones salariales, índices del costo de vida, índices inflacionarios, proporción con el sueldo en actividad.

Distinto es el caso de la Provincia de Córdoba, donde la Constitución provincial no solo ha determinado la movilidad del haber previsional, sino que estableció la conducta a seguir por el legislador y por el ente administrador, al instituir la proporcionalidad con el haber del activo, asegurando de esta manera un beneficio equivalente al ochenta y dos por ciento móvil (82%) del sueldo del trabajador en actividad.

### **3. Regulación de la materia a nivel provincial- Ley N° 8024 Texto Ordenado por Decreto 40/09 (ley previsional de Córdoba)**

Cabe precisar que, la Provincia de Córdoba hace varios años que encuentra un déficit en su sistema previsional, con lo cual se pone en riesgo la sustentabilidad del sistema. Por tal motivo el Poder Ejecutivo impulsó en el año 2008, a través de la Ley

---

<sup>32</sup> T.S.J. "Bossio, Emma Esther c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba". Sentencia N°8 (2009)

N° 9504<sup>33</sup>, una reforma previsional con el objeto de fortalecer el financiamiento del sistema, y dentro de la cual se encuentra la movilidad de las prestaciones.

Se reestablece la movilidad de los haberes en función de la evolución de los salarios de cada sector. De este modo se reemplaza la práctica (incorporada con la Ley N° 8024<sup>34</sup> y reglamentada por el Decreto N° 382<sup>35</sup> del año 1992) de aplicar la movilidad en función de los cargos.

Siguiendo este contexto y teniendo en cuenta que debía procederse al dictado de un Texto Ordenado con las disposiciones legales y reglamentarias tendientes a armonizar el sistema previsional, el 23 de Enero del año 2009 se publica el Decreto N° 40, en virtud del cual se realiza el ordenamiento de la Ley N° 8024 y sus modificatorias; aprobándose así el Texto Ordenado de la Ley 8024 - Régimen General de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba-.

### **3.1 Artículo 51**

El artículo 51 de la Ley 8024 Texto Ordenado por Decreto 40/09 establecía:

Los haberes de las prestaciones serán móviles en relación con las variaciones del nivel sectorial de las remuneraciones del personal en actividad.

El reajuste de los haberes de los beneficios tendrá efecto desde la fecha de producida la variación salarial y deberá abonarse dentro de los treinta (30) días posteriores a la fecha del dictado de la norma legal que la autoriza, sin perjuicio de los anticipos a cuenta o diferencia que la Caja liquide sobre la base del porcentaje mínimo de incremento. La Caja reglamentará los sectores a los que se refiere el primer párrafo, respetando lo establecido en el artículo 46 de la presente Ley.<sup>36</sup>

Asimismo, el artículo 51 del Decreto Reglamentario N° 41/09, disponía el mecanismo a través del cual se instrumenta la “movilidad sectorial”, asegurando que los pasivos de un sector tengan el mismo aumento que en promedio tuvieron los activos de ese sector.

Si bien cada una de las reformas previsionales que el gobierno provincial impulsó, fueron realizadas -según sus argumentos- teniendo en cuenta la situación financiera de la Caja de Jubilaciones de la Provincia de Córdoba y con el objeto de fortalecer el financiamiento del sistema previsional; la clase pasiva consideró que se

---

<sup>33</sup> Ley N° 9504. Armonización Emergencia Previsional y Programa de Saneamiento Administrativo, Económico y Financiero de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba. B.O.30/07/2008

<sup>34</sup> Ley 8024 Ley Provincial N° 8024. Régimen General de Jubilaciones, Pensiones y Retiros. B.O.21/01/1991

<sup>35</sup> Decreto N° 382. Provincia de Córdoba. B.O.13/03/1992

<sup>36</sup> Artículo 51 Ley N° 8024 Texto Ordenado- Decreto N° 40/09. 23/01/2009

veían afectados sus derechos previsionales adquiridos, realizando en tal sentido, reclamos administrativos ante el ente previsional. Cabe destacar que en un número considerable, los reclamos aludidos derivaron en procesos judiciales.

#### **4. Regulación de la materia a nivel nacional**

Diversas leyes han regulado la materia a nivel nacional. Así el artículo 1 de la Ley N°14370 del año 1954 establecía: “El Poder Ejecutivo, a propuesta de las Cajas Nacionales de Previsión y en consideración a las oscilaciones del costo de vida, podrá establecer suplementos móviles o bonificaciones sobre el haber de las jubilaciones y pensiones”.<sup>37</sup>

En el año 1958, se sancionó la Ley N° 14499, que disponía en su artículo 2 que:

El haber mensual de la jubilación ordinaria se establecerá en el 82% móvil del promedio resultante de los últimos 12 meses de sueldo.

La movilidad para este haber jubilatorio estará determinada por los coeficientes que establezca el Poder Ejecutivo al primero de Julio de cada año, en razón del índice del costo de vida.<sup>38</sup>

Este sistema en la práctica fue muy difícil de cumplir, toda vez que al momento de realizarse el cálculo del haber jubilatorio, se debía tener en cuenta solo el último año desempeñado por el agente como activo y no lo aportado durante toda su carrera laboral. Con esta metodología, financieramente el sistema no podía subsistir, por lo que se decidió realizar un aumento de los haberes mínimos.

La Ley N° 18037 del año 1968, en su artículo 45 instituía:

El haber mensual de las jubilaciones ordinarias y por invalidez se determinará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

a) Será equivalente al 70 % del promedio mensual de las remuneraciones actualizadas determinado en la forma indicada en los incisos siguientes.

El haber se bonificará con el 1 % de dicho promedio por cada año de servicios que exceda del mínimo de antigüedad requerido para obtener jubilación ordinaria;

b) Si todos los servicios computados fueren en relación de dependencia, se promediarán las remuneraciones actualizadas percibidas durante los tres años calendarios más favorables, continuos o discontinuos, comprendidos dentro del período de diez años inmediatamente anterior al cese.

En el caso de jubilación por invalidez, si el afiliado no acreditare un mínimo de tres años de servicios, se promediarán las remuneraciones actualizadas percibidas durante todo el tiempo computado;

c) Si se computaren sucesiva o simultáneamente servicios en relación de dependencia y autónomos, el haber se establecerá sumando el que resulte de la aplicación de esta ley para los servicios en relación de dependencia y el

---

<sup>37</sup> Artículo 1 Ley N° 14370 Nuevo régimen de jubilaciones a otorgarse por las Cajas Nacionales de Previsión. 18/10/1954

<sup>38</sup> Artículo 2 Ley N° 14499 Jubilaciones y Pensiones. Régimen. B.O.17/10/1958

correspondiente a los servicios autónomos de acuerdo con su régimen propio, ambos en proporción al tiempo computado para cada clase de servicios, con relación al mínimo requerido para obtener jubilación ordinaria.

Sin embargo, los servicios en relación de dependencia no se tendrán en cuenta para determinar el haber, pero si para bonificarlo, cuando no estuvieren comprendidos dentro del período de diez años inmediatamente anterior al cierre del cómputo; en tal caso, cualquiera fuere la Caja otorgante del beneficio, el haber se determinará aplicando exclusivamente el régimen para trabajadores autónomos.<sup>39</sup>

Seguidamente, su artículo 51 determinaba:

Los haberes de los beneficios serán móviles.

La movilidad se efectuará anualmente mediante un coeficiente que se aplicará sobre el último haber, en la fecha y forma que establezca la reglamentación. Dicho coeficiente será fijado por el Poder Ejecutivo en función de las variaciones del nivel general de las remuneraciones.<sup>40</sup>

Esta ley, modificó la forma de determinar los haberes de las prestaciones previsionales, abandonando el ochenta y dos por ciento (82%) que había establecido la Ley N° 14499<sup>41</sup>. La nueva normativa, establecía que debía tenerse en cuenta el setenta por ciento (70%) del promedio de las remuneraciones percibidas durante los tres años más favorables del trabajador y dentro de los diez años anteriores al cese de la actividad. Asimismo, determinó que la movilidad se fijaba en función de las variaciones del nivel general de las remuneraciones y no del costo de vida.

La Ley N° 24241, sancionada en el año 1993, en su artículo 32 disponía que “Los haberes de las prestaciones del Régimen de Reparto serán móviles, en función de las variaciones entre dos (2) estimaciones consecutivas del AMPO, no pudiendo ello importar por ningún concepto la disminución en términos nominales del haber respectivo.”<sup>42</sup>

Según lo establecido en el artículo 21 de la Ley N° 24241, el cómputo del AMPO (Aporte Medio Previsional Obligatorio) se realiza en los meses de Marzo y Septiembre de cada año.

El artículo mencionado precedentemente, en el año 1995 fue reformado por la Ley N° 24463 -denominada de Solidaridad Previsional- y determinaba en su artículo 5: “Las prestaciones del Régimen Previsional Público tendrán la movilidad que

---

<sup>39</sup> Artículo N° 45 Ley N° 18037 Nuevo régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores en relación de dependencia. B.O.30/12/1968

<sup>40</sup> Artículo N° 51 Ley N° 18037 Nuevo régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores en relación de dependencia. B.O.30/12/1968

<sup>41</sup> Ley N° 14499 Jubilaciones y Pensiones. Régimen. B.O.17/10/1958

<sup>42</sup> Artículo N° 32 Ley N° 24241 Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. B.O.18/10/1993

anualmente determine la Ley de presupuesto conforme al cálculo de recursos respectivo”.<sup>43</sup>

La actualización se realizaría a partir de la variación de un módulo previsional (MOPRE) que fijan anualmente los Ministros de Economía y de Trabajo, de acuerdo a las posibilidades presupuestarias.

Este sistema resultó cuestionable toda vez que la movilidad de los haberes, dependía de una ley que el Congreso debía dictar anualmente.

Mediante el Decreto N° 1199 del año 2004, se creó un suplemento por movilidad a modo de un adicional que no integra el haber básico, abonándose juntamente con las prestaciones.

En su artículo 1 se establecía:

Crease el “SUPLEMENTO POR MOVILIDAD”, que se abonará juntamente con las prestaciones a cargo del Régimen Previsional Público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, otorgadas o a otorgar por la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, por los anteriores regímenes generales nacionales y por las cajas o Institutos Provinciales y Municipales de Previsión que fueron transferidos al Estado Nacional, con exclusión de aquellas cuya movilidad esté sujeta a un procedimiento distinto al del Régimen Nacional de Jubilaciones y Pensiones.<sup>44</sup>

Su artículo 2 enunciaba:

El SUPLEMENTO POR MOVILIDAD creado por el artículo anterior será equivalente al diez por ciento (10%) del haber mensual de cada prestación. El mismo no podrá superar la diferencia entre UN MIL PESOS (\$1000) y dicho haber mensual y se devengará a partir del 1° de septiembre de 2004 o de la fecha inicial de pago de la prestación, cuando ésta sea posterior.<sup>45</sup>

Diversos autores consideraron que este adicional no debió abonarse como una porción distinta del haber. Consideran que hubiera sido más positivo subir el valor del MOPRE, lo que habría generado un incremento de la prestación básica universal (PBU).

El artículo 45 de la Ley N° 26198, sancionada en el año 2007, expresaba:

Determinase para el ejercicio presupuestario 2007 una movilidad del trece por ciento (13 %) a partir del 1° de enero de 2007, para las prestaciones a cargo del Régimen Previsional Público del SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES, otorgadas o a otorgarse por la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, por los anteriores regímenes nacionales, tanto generales como especiales no vigentes, y por las ex-Cajas o Institutos Provinciales y Municipales de previsión que fueron transferidos al Estado Nacional.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Artículo N° 5 Ley N° 24463 Solidaridad Previsional. B.O.30/03/1995

<sup>44</sup> Artículo N° 1 Decreto N° 1199 Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. B.O. 13/09/2004

<sup>45</sup> Artículo N° 2 Decreto N° 1199 Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. B.O 13/09/2004

<sup>46</sup> Artículo N° 45 Ley N° 26198. B.O.08/01/2007

Su artículo 47 pronunciaba: “Autorízase al PODER EJECUTIVO NACIONAL a otorgar durante el ejercicio presupuestario 2007, incrementos en las prestaciones previsionales a cargo del régimen general, adicionales al garantizado en los artículos precedentes, cuando la evolución de las finanzas públicas así lo permitan”.<sup>47</sup>

Como puede observarse de los artículos aludidos, se desprende que el incremento de los haberes dependía de que las finanzas así lo permitieran, en virtud de lo cual no quedaba garantizada la movilidad de las prestaciones tal como lo indica la Constitución Nacional.

A partir del año 2008, y con el dictado de la Ley N° 26417 “Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público” se modifican algunos artículos de la Ley N° 24241.

Dicha ley establece un ajuste semestral de los haberes que se refleja en los meses de Marzo y Septiembre de cada año y cuya variación depende de dos factores, uno de ellos es la evolución de los salarios de los aportantes al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) - para lo cual se utiliza el índice que publica el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)-, y el otro factor esta dado por los recursos tributarios de la ANSES.

El artículo 1 de la normativa vigente dispone:

A partir de la vigencia de la presente ley, todas las prestaciones previsionales otorgadas en virtud de la Ley 24.241, de regímenes nacionales generales anteriores a la misma y sus modificatorias, de regímenes especiales derogados, o por las ex-cajas o institutos provinciales y municipales de previsión cuyos regímenes fueron transferidos a la Nación se ajustarán conforme a lo establecido en el artículo 32 de la Ley 24.241 y sus modificatorias.

Los beneficios otorgados en virtud de la Ley 24.241 y sus modificatorias, o en las condiciones enunciadas en el párrafo anterior, que se encontraran amparados por disposiciones especiales de reajuste dispuestos por sentencia judicial pasada en autoridad de cosa juzgada, se ajustaran a los dispuesto en el artículo 32 de la Ley 24.241 y sus modificatorias, a partir de la vigencia de la presente ley, sin perjuicio del cumplimiento de la manda judicial por los periodos anteriores a la vigencia de la presente ley.<sup>48</sup>

Por su parte, el artículo 2 enuncia:

A fin de practicar la actualización de las remuneraciones a que se refiere el artículo 24, inciso a) de la Ley 24.241 y sus modificatorias, para aquellas que se devenguen a partir de la vigencia de la presente ley, se aplicará el índice combinado previsto en el artículo 32 de la mencionada ley. La Secretaria de

---

<sup>47</sup> Artículo N° 47 Ley N° 26198. B.O. 08/01/2007

<sup>48</sup> Artículo N° 1 Ley N° 26417 Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público. B.O 15/10/2008

Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social establecerá el modo de aplicación del citado índice.<sup>49</sup>

El artículo 6 sustituye el artículo 32 de la Ley N° 24241, quedando establecido de la siguiente manera:

Artículo 32: Movilidad de las prestaciones.

Las prestaciones mencionadas en los incisos a), b), c), d), e) y f) del artículo 17 de la Ley 24.241 y sus modificatorias, serán móviles.

El índice de movilidad se obtendrá conforme la fórmula que se aprueba en el Anexo de la presente ley.

En ningún caso la aplicación de dicho índice podrá producir la disminución del haber que percibe el beneficiario.<sup>50</sup>

Corresponde indicar que las prestaciones a las que se refiere el artículo citado son: prestación básica universal (PBU), prestación compensatoria (PC), retiro por invalidez, pensión por fallecimiento, prestación adicional por permanencia (PAP) y prestación por edad avanzada (PEA).

Cabe reiterar que la movilidad a nivel nacional se aplica a todas las prestaciones enunciadas precedentemente dos (2) veces al año, en los meses de Marzo y Septiembre de cada año.

Según lo dispuesto por la ley, el primer ajuste por movilidad se realizó en el mes de Marzo del año 2009.

Realizando una breve síntesis de lo desarrollado en este capítulo y como conclusión parcial del mismo, se puede indicar que, si bien la Constitución Nacional en su artículo 14 bis garantiza la movilidad de las prestaciones- disposición que no puede ser derogada o dejada sin efecto por una ley, dado el rango superior de ésta-, la Constitución de la Provincia de Córdoba en su artículo 57 amplía la protección de los haberes jubilatorios, asegurando jubilaciones y pensiones “móviles”, “irreductibles” y “proporcionales” a la remuneración del trabajador en actividad.

Haciendo un recorrido de las leyes que han regulado la movilidad jubilatoria, corresponde mencionar que en el ámbito provincial y en vigencia de la Ley N° 8024<sup>51</sup>, reglamentada por Decreto N° 382/92<sup>52</sup>, la metodología utilizada para aplicar

---

<sup>49</sup> Artículo N° 2 Ley N° 26417 Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público. B.O 15/10/2008

<sup>50</sup> Artículo N° 6 Ley N° 26417 Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público. B.O.15/10/2008

<sup>51</sup> Ley 8024 Ley Provincial N° 8024. Régimen General de Jubilaciones, Pensiones y Retiros. B.O.21/01/1991

<sup>52</sup> Decreto N° 382. Provincia de Córdoba. B.O.13/03/1992



la movilidad en los haberes, era en función de los cargos (es decir, que a cada jubilado y pensionado se le trataba de asignar un determinado cargo dentro de las estructuras salariales de los agentes activos). Esta práctica fue modificada con el dictado de la Ley N° 9504<sup>53</sup>, que estableció la movilidad de los haberes en función de la evolución de los salarios de cada sector, estableciéndose de esta manera una metodología basada en índices sectoriales.

Esta nueva metodología, parece no contrariar los postulados establecidos en la Constitución en lo que respecta a la garantía de movilidad de los haberes previsionales, toda vez que la ley fundamental local no ha establecido pautas concretas ni el mecanismo apropiado para asegurar la movilidad de las prestaciones, siendo ésta tarea del legislador.

Lo que debe asegurarse al beneficiario del sistema, es la movilidad de su haber, el cual no puede permanecer estático en el tiempo.

Cabe resaltar que en el sistema de Córdoba, la movilidad está íntimamente ligada a la proporcionalidad, es decir, con una parte del sueldo del activo, equivalente en nuestro sistema previsional al ochenta y dos por ciento (82 %) del sueldo líquido del trabajador que se encuentra en actividad, lo que constituye el núcleo esencial o núcleo duro del derecho previsional, definido como límite constitucional irreductible por el Máximo Tribunal local.

Así, a simple vista, se desprende que las reformas que se han ido efectuando al régimen previsional de la Provincia de Córdoba, resultan plenamente constitucionales, en la medida en que el sistema que se utilice para trasladar a los haberes de los pasivos las variaciones que presenten en los sueldos los trabajadores en actividad puede ser cualquiera, siempre teniendo en cuenta que el resultado de su implementación debe respetar los principios de movilidad, proporcionalidad e irreductibilidad, establecidos en la Carta Magna local.

En el ámbito nacional, la movilidad jubilatoria fue regulada por diversas leyes, a saber: la Ley N° 14370<sup>54</sup> consignaba que, según las oscilaciones del costo de vida, se podían establecer suplementos móviles o bonificaciones sobre el haber de las jubilaciones y pensiones.

---

<sup>53</sup> Ley N° 9504. Armonización Emergencia Previsional y Programa de Saneamiento Administrativo, Económico y Financiero de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba. B.O.30/07/2008

<sup>54</sup> Ley N° 14370 Nuevo régimen de jubilaciones a otorgarse por las Cajas Nacionales de Previsión. B.O. 18/10/1954

Por su parte la ley N° 14499<sup>55</sup> disponía que, para el cálculo del haber jubilatorio se debía considerar el último cargo desempeñado por el agente como activo y que, la movilidad se determinaba en razón del índice del costo de vida.

La Ley N° 18037<sup>56</sup> modificó la forma de determinar el haber jubilatorio. Esta normativa deja de lado el ochenta y dos por ciento (82%) establecido en virtud de la Ley N° 14499 y estipuló que la movilidad se debía fijar en función de la variación del nivel general de las remuneraciones.

La Ley N° 24241<sup>57</sup> modificó el sistema de actualizar los beneficios, dependiendo de la variación del AMPO (Aporte Medio Previsional Obligatorio).

La ley de Solidaridad Previsional N° 24463 sustituyó el AMPO por el MOPRE (Modulo Previsional), quedando determinada la actualización de los haberes en función de la ley de presupuesto.

La ley de movilidad N° 26417<sup>58</sup>, que rige en la actualidad, se aplica a todas las prestaciones dos (2) veces al año, en los meses de Marzo y Septiembre, cuya variación refleja la evolución de los salarios y la recaudación tributaria.

Si bien del análisis efectuado de las distintas leyes nacionales, se observa que permanentemente se ha modificado la implementación de esta garantía, hay que resaltar que el eje central de la movilidad, es lograr que el haber previsional mantenga una razonable proporcionalidad con la remuneración que percibe el agente en actividad, ello teniendo en cuenta la naturaleza sustitutiva del haber. Por ésta razón, al quedar supeditada la movilidad de los haberes a la disponibilidad de los recursos que se asignen a la previsión social, no resulta muy beneficioso para los jubilados y pensionados el mecanismo empleado, toda vez que el proceso inflacionario está en una fase de escalada permanente.

---

<sup>55</sup> Ley N° 14499 Jubilaciones y Pensiones. Régimen. B.O.17/10/1958

<sup>56</sup> Ley N° 18037 Nuevo régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores en relación de dependencia. B.O.30/12/1968

<sup>57</sup> Ley N° 24241 Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. B.O 18/10/1993

<sup>58</sup> Ley N° 26417 Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público. B.O.15/10/2008

## CAPITULO III

### Metodología de aplicación de la movilidad jubilatoria en la Provincia de Córdoba

#### 1. Movilidad jubilatoria bajo la vigencia de la Ley N° 8024

La Ley N° 8024, sancionada en el año 1990, fue una ley que contenía disposiciones muy controvertidas, toda vez que establecía un régimen de jubilaciones calificadas “de privilegio”.

En la mencionada normativa, la movilidad fue considerada como un derecho básico que debía ser respetado, estableciendo que el incremento del haber a los beneficiarios llegaría en el menor tiempo posible, debiendo así ser efectivizada a los treinta (30) días a partir del incremento salarial para los trabajadores en actividad, de acuerdo al aumento logrado en cada sector.

##### 1.1 Movilidad por cargo

La Ley N° 8024 texto original en su artículo 59 establecía la movilidad de las prestaciones enunciando:

Los haberes de las prestaciones serán móviles en relación con las variaciones del nivel sectorial de las remuneraciones del personal en actividad.

El reajuste de los haberes de los beneficiarios tendrá efecto desde la fecha producida la variación salarial y deberá abonarse dentro de los treinta (30) días posteriores a la fecha del dictado de la norma legal que la autoriza, sin perjuicio de los anticipos a cuenta o diferencia que la Caja liquide sobre la base del porcentaje mínimo de incremento.

La caja reglamentara los sectores a los que se refiere el primer párrafo, respetando lo establecido en el artículo 50 de la presente ley.

El Poder Ejecutivo Provincial o Departamento Ejecutivo Municipal o Comunal, establecerá la equivalencia de cargos para los casos de supresiones o modificaciones en los presupuestos que se considere. La movilidad para las prestaciones cuyo haber inicial sea determinado de conformidad a lo prescripto por el artículo 50 inciso d), se hará mediante la equiparación a la fecha del cese, a una categoría o cargo en la Administración Provincial, Municipal y Comunal equivalente en materia salarial.

Las prestaciones ya otorgadas o a otorgar cuyos últimos servicios y remuneraciones hayan provenido de otros regímenes jubilatorios, serán reajustados de conformidad a lo establecido en el párrafo precedente. A tales fines la Caja procederá a establecer las equiparaciones correspondientes debiendo liquidar los reajustes pertinentes a partir del séptimo (7°) mes de vigencia de esta

Ley, sin perjuicio del derecho a la movilidad determinada por el procedimiento anterior.<sup>59</sup>

Lo señalado en el primer párrafo del artículo precedentemente citado donde se precisaba que la movilidad de los haberes jubilatorios estaría sujeta a las variaciones del nivel sectorial del personal en actividad, no fue aplicado; ello teniendo en cuenta que en el sistema previsional local se aplicaba la llamada “movilidad por cargo”, es decir, a cada jubilado y pensionado se le trataba de asignar un determinado cargo dentro de las estructuras salariales de los agentes activos.

La denominada movilidad por cargo fue introducida como práctica en el sistema provincial en los comienzos de la década de los '90.

El artículo en cuestión establecía un plazo de treinta (30) días para hacer efectivo los reajustes de los haberes de los jubilados y pensionados, a partir del incremento salarial de los trabajadores en actividad, de acuerdo al aumento logrado en cada sector. Su instrumentación, fue posible en un contexto de estabilidad; pero en tiempos de inflación alta, su aplicación tendió al colapso.

Según surge del Informe anual de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba (2008), el mecanismo de movilidad que se venía realizando, implicó importantes retrasos en la actualización de los haberes de la clase pasiva, fundamentalmente, en los municipios más pequeños. Al mes de Abril del 2009 la Caja tenía detectados 176 municipios y comunas que habían otorgado uno o más aumentos antes del mes de Agosto del 2008 y todavía no se habían incorporado a los haberes de los pasivos. La mayoría se referían a aumentos otorgados entre los años 2006 a 2008. Los principales factores de la demora eran las dificultades para incorporar en la liquidación de haberes esos aumentos bajo la movilidad por cargo, la gran cantidad de estructuras salariales que existían, la desaparición de cargos que resultaban imposible codificar, la demora por parte de los municipios y comunas en enviar la documentación completa y necesaria para la codificación de los cargos.<sup>60</sup>

Por consiguiente a muchos jubilados y pensionados provinciales, no se les actualizaban los haberes, al ritmo de los aumentos en los salarios que recibían los agentes que se encontraban en actividad.

---

<sup>59</sup> Artículo N° 59. Ley N° 8024. Régimen General de Jubilaciones, Pensiones y Retiros. 21/01/1991

<sup>60</sup> Fuente: Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba- Informe Anual 2008. Recuperado el día 21/05/16 de: [http://www.cajajubilaciones.cba.gov.ar/portal/informe/38/informe\\_anual\\_2008\\_0\\_2008](http://www.cajajubilaciones.cba.gov.ar/portal/informe/38/informe_anual_2008_0_2008)

## 2. Cambios implementados por Ley N° 9504

A raíz de la compleja situación financiera de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba, el 30 de Julio del año 2008, se sancionó la Ley N° 9504<sup>61</sup>.

La ley en cuestión, comprende un conjunto de reformas sobre la antigua Ley N° 8024, algunas de ellas de tipo transitorio, (destinadas a afrontar la situación de emergencia en la que se encontraba el sistema previsional local) y otras de tipo permanente.

Para poder llevarse a cabo estas reformas, era fundamental la declaración legislativa que exprese la existencia del estado de emergencia del sistema previsional provincial. Así, a través de la citada ley, se declaró la emergencia económica, financiera y administrativa de la Caja de Jubilaciones provincial, la cual tendría una duración de dos (2) años, prorrogables por igual período, pero con la posibilidad de adaptar las medidas a la evolución financiera del sistema.

La norma contemplaba, durante la vigencia de la emergencia, pagar parcial y progresivamente una porción de los haberes más altos con títulos de cancelación previsional. En sus orígenes la norma contempló afectar de manera progresiva a quienes percibían – al mes de Agosto del 2008- haberes superiores a cinco mil pesos (\$5000), siendo esta disposición flexibilizada a los pocos meses, elevándose el piso del diferimiento en las jubilaciones más altas del sistema a seis mil pesos (\$6.000), mediante el Decreto N° 1830<sup>62</sup> del año 2009.

Es oportuno mencionar, citando a Lorenzetti (1993, P. 811), que “La emergencia económica es, entonces un hecho externo, temporalmente limitado, que afecta aspectos esenciales de la organización del Estado, creando una situación de peligro colectivo que autoriza la adopción de medidas que afectan las garantías individuales”.

Siguiendo en esta temática, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo “Peralta, Luis Arcenio y otro c/Estado Nacional (Mrio. de Economía - BCRA.) s/ amparo” ha expresado:

La emergencia consiste en una situación extraordinaria que gravita sobre el orden económico social; con su carga de perturbación acumulada, en variables de

---

<sup>61</sup> Ley N° 9504. Armonización Emergencia Previsional y Programa de Saneamiento Administrativo, Económico y Financiero de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba. B.O.30/07/2008

<sup>62</sup> Decreto N° 1830 Dispone la proporción del beneficio a abonar con títulos de cancelación previsional establecida en el art. 6 de la Ley N° 9504.21/12/2009

escasez, pobreza, penuria e indigencia, que origina un estado de necesidad que hay que ponerle fin. La etiología de esta situación, sus raíces profundas y elementales, y en particular sus consecuencias sobre el Estado y la sociedad, al influir sobre la subsistencia misma de la organización política y jurídica, o el normal desenvolvimiento de sus funciones, autoriza al Estado a restringir el ejercicio normal de algunos derechos patrimoniales tutelados por la Constitución.<sup>63</sup>

En tal sentido, es fundamental no perder de vista que “Las medidas de emergencia no implican una suspensión general de derechos y garantías, sino solo una alteración provisoria de los instrumentos o mecanismos normales de gobierno”. (Negretto, 1994, p. 47).

Lo concreto es que la declaración de emergencia económica dictada por el legislador, fue necesaria a los fines de poder afrontar el estado real de crisis de la Caja de Jubilaciones provincial.

Asimismo, corresponde mencionar que una de las consecuencias del proceso de reformas que se efectuaron en el sistema previsional, derivó en la consolidación de una estructura jurídica poco prolija, compleja y de difícil comprensión.

Para atenuar esta situación, a comienzos del año 2009 se aprobó, a través del Decreto N° 40, un nuevo Texto Ordenado de la Ley N° 8024<sup>64</sup>. De esta manera, se sistematizaron desde el punto de vista del ordenamiento jurídico, los cambios introducidos mediante la Ley N° 9504<sup>65</sup> y sus precedentes (Ley N° 9017<sup>66</sup> y Ley N° 9045<sup>67</sup>).

En paralelo, se sancionó una nueva reglamentación a través del Decreto N° 41/09<sup>68</sup>. El fin que se pretendía era generar un ordenamiento jurídico más claro, preciso y articulado.

Con el mismo objetivo, se promulgó el Decreto N° 42/09<sup>69</sup>, el cual reglamentó la Ley N° 9075<sup>70</sup> (Aprobación del Convenio de Armonización Previsional N° 83/02).

---

<sup>63</sup> C.S.J.N. "Peralta, Luis Arcenio y otro c/Estado Nacional (Mrio. De Economía-BCRA.) s/ amparo", Fallo 313:1513 (1990)

<sup>64</sup> Ley N° 8024 Texto Ordenado- Decreto N° 40/09. B.O 23/01/2009

<sup>65</sup> Ley N° 9504.Armonización Emergencia Previsional y Programa de Saneamiento Administrativo, Económico y Financiero de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba .B.O 30/07/2008

<sup>66</sup> Ley N° 9017. Modificación a la Ley N° 8024. B.O 07/05/2002

<sup>67</sup> Ley 9045. Modificación a la Ley N° 8024. B.O. 04/09/2002

<sup>68</sup> Decreto Reglamentario N° 41. Reglamentación Ley N° 8024. B.O 23/01/2009

<sup>69</sup> Decreto Reglamentario N° 42. Reglamentación Ley N° 9075. B.O 20/01/2009

<sup>70</sup> Ley N° 9075. Aprobación del Convenio N° 83. B.O.30/12/2002

La meta específica era aportar claridad y objetividad al proceso de adecuación de la normativa local a los criterios nacionales.

Dentro de las reformas más importantes que introdujo la Ley N° 9504 al régimen previsional de la Provincia de Córdoba, junto con el Decreto Reglamentario N° 41/09, se pueden mencionar las siguientes:

1) Servicios ad honorem y compra de aportes: Se adopta la regla de que los años de aporte a los fines de cumplir con los requisitos de acceso a los beneficios previsionales, tienen que ser con servicio efectivo.

2) Caja otorgante: Se instrumenta el criterio de que para jubilarse en el sistema provincial es necesario que la mayor proporción de años de servicio sean aportados a la Caja de Córdoba.

3) Haber inicial: Para determinar el salario de referencia sobre el que se calcula el haber inicial se establece un mecanismo por el cual se deben considerar las remuneraciones actualizadas de los servicios de los últimos 48 meses con aportes a la Caja

4) Movilidad: Se reestablece la movilidad de los haberes en función de la evolución de los salarios de cada sector.

5) Recaudación de aportes y contribuciones: Se establece un conjunto de reglas tendientes a facilitar el control de la cuantía y la percepción de los aportes y contribuciones. La lógica es facilitar el cumplimiento de las obligaciones de las Entidades Empleadoras y aumentar los controles y las penas para los incumplidores.

6) Incompatibilidades: Se instituyen reglas precisas en la definición de incompatibilidades y se otorgan herramientas más eficaces a la Caja para el control y el recupero de haberes cobrados en situación de irregularidad o error.

7) Contratos de locación: Se establece que los contratos de locación que superen un periodo de un año serán considerados como de empleo público y, por lo tanto, sujetos a aportes y contribuciones.

8) Regímenes especiales: Se tiende a la armonización con las disposiciones nacionales de los regímenes especiales para determinados grupos de afiliados. Se establece el régimen especial para docentes, siguiendo los lineamientos de la Ley nacional N° 24016, y para las autoridades del Poder Judicial, conforme la Ley nacional N° 24018. También se contemplan regulaciones especiales para los trabajadores que integran los Equipos de Salud Humana.

9) Invalidez: Se simplifican los procedimientos y se profundiza la armonización con el sistema previsional nacional.

10) Descuentos sobre los haberes: Se fijan criterios a los fines de establecer procedimientos claros y objetivos a los que se debe sujetar la instrumentación de descuentos voluntarios a favor de determinadas entidades. Es fundamental el hecho que se permite a los beneficiarios, revertir el mandato previa notificación a la entidad beneficiaria.

11) Conceptos no remunerativos: La ley fija un tope a los conceptos no remunerativos como proporción del salario.

## **2.1 Movilidad por índice**

La Ley N° 9504<sup>71</sup> cambia la metodología utilizada para aplicar la movilidad; en lugar de la movilidad por cargo como se venía realizando (es decir, que a cada jubilado y pensionado se le trataba de asignar un determinado cargo dentro de las estructuras salariales de los agentes activos), se pasó a una metodología basada en índices sectoriales.

La modificación en cuestión fue muy importante ya que la complejidad del esquema de movilidad por cargo había llevado a una situación de colapso del ente previsional provincial.

El artículo 51 de la Ley 8024 Texto Ordenado por Decreto N° 40/09 establecía:

Los haberes de las prestaciones serán móviles en relación con las variaciones del nivel sectorial de las remuneraciones del personal en actividad.

El reajuste de los haberes de los beneficios tendrá efecto desde la fecha de producida la variación salarial y deberá abonarse dentro de los treinta (30) días posteriores a la fecha del dictado de la norma legal que la autoriza, sin perjuicio de los anticipos a cuenta o diferencia que la Caja liquide sobre la base del porcentaje mínimo de incremento.

La Caja reglamentará los sectores a los que se refiere el primer párrafo, respetando lo establecido en el artículo 46 de la presente Ley.<sup>72</sup>

Así en, virtud de lo establecido en el párrafo 3 del artículo precedentemente citado, la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba, dictó en el año 2009- la Resolución N° 293.098 definiendo los sectores respecto de los cuales deben confeccionarse los índices de variaciones salariales de los activos, que se

<sup>71</sup> Ley N° 9504. Armonización Emergencia Previsional y Programa de Saneamiento Administrativo, Económico y Financiero de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba. B.O. 30/07/2008

<sup>72</sup> Artículo 51 Ley N° 8024 Texto Ordenado- Decreto N° 40. B.O. 23/01/2009



aplicarían en el reajuste de los haberes de los pasivos.

De la lectura del artículo 51 del Texto Ordenado por Decreto N° 40/09, como así también del artículo 59 de la Ley 8024 texto originario, se desprende una identidad absoluta, desde que ambas normas instituyen el régimen de movilidad por sector, y no por cargo.

El Decreto Reglamentario N° 41/09 (artículo 51), vino a fijar el mecanismo por el cual se instrumentaría la movilidad “sectorial”, disponiendo: “A los fines de la movilidad de los haberes, cada beneficiario será asignado al sector o repartición en la que se desempeñó al menos la mitad del total de los años aportados en el Sistema de Reciprocidad Jubilatoria”<sup>73</sup>

Es preciso mencionar que el método de movilidad instituido por una y otra ley, no ha sufrido modificaciones, toda vez que se preserva el mismo régimen de movilidad que el previsto en la Ley 8024 texto original –movilidad sectorial-.

El principal interrogante sería ¿Por qué generó tanta conmoción social, tantos reclamos administrativos y juicios iniciados por la clase pasiva contra la Caja provincial impugnando el mecanismo establecido en el artículo 51 de la Ley 8024 Texto Ordenado por Decreto N° 40/09, si el régimen no ha variado?

Ello, se debe a que la Caja de Jubilaciones históricamente reajustó los haberes de los pasivos teniendo en cuenta las variaciones producidas en los salarios correspondientes a los cargos y no al promedio de remuneraciones del sector al que pertenecía el jubilado, tal como lo mencionaba la norma. Esta técnica realizada por la Caja, no tiene entidad suficiente para adquirir el derecho a que la movilidad sea por cargo, ello teniendo en cuenta que el único derecho incorporado al patrimonio del jubilado o pensionado, es que el haber se reajuste, conforme la metodología establecida por la ley previsional, es decir, “movilidad sectorial”, y no por cargo.

En tal sentido, cabe destacar, que no hay un derecho adquirido a que se mantenga un régimen de movilidad determinado, es decir, paralizar el reajuste, sino todo lo contrario, éste debe ser dinámico.

El beneficiario del sistema previsional sólo ha adquirido el derecho al status de jubilado o pensionado, no a la modalidad de reajuste.

---

<sup>73</sup> Artículo 51 Decreto Reglamentario N° 41- Reglamentación Ley N° 8024. B.O. 23/01/2009

Esta postura ha seguido la jurisprudencia local en los autos caratulados “Capdevilla de Horrocks Marta c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba” al establecer que:

En materia previsional, para que se configure el supuesto de privación de derechos adquiridos, es menester que se deniegue al beneficiario la aplicación de la ley vigente a la fecha en que se le concediera el beneficio o bien que se le arrebatase un beneficio legítimamente acordado. Ello así en cuanto no existe derecho adquirido al mantenimiento de un sistema de movilidad determinado, en la medida que el nuevo que se establezca no lesione el patrimonio del jubilado.<sup>74</sup>

En consecuencia, se debe tener en cuenta que la circunstancia de que el “*status jubilatorio*” se haya consolidado bajo la vigencia de un determinado régimen, no enerva la posibilidad de que normas futuras sean aplicadas sobre los efectos derivados de la situación jurídica ya instaurada. Su fundamento se basa en el artículo 75 del Decreto Reglamentario N° 41/09 que dispone: “Esta cláusula, en cuanto regula la ley aplicable, debe entenderse en relación al otorgamiento del beneficio. Toda situación posterior al otorgamiento del beneficio se resolverá aplicando la presente la ley y sus modificatorias, o las que las sustituyan.”<sup>75</sup>

En consideración hasta lo aquí expuesto, se desprende que todo mecanismo de movilidad que asegure la necesaria proporcionalidad que debe existir entre el haber de un jubilado o pensionado y el de un agente en actividad, estructurado en base a las concretas posibilidades financieras del sistema previsional, resulta compatible con las garantías previsionales establecidas en la carta magna provincial.

Tal razonamiento encuentra sustento en el pronunciamiento emitido por el Excelentísimo Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba en el fallo Bossio Emma Esther c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba cuando dispone:

La fuerza normativa de la Constitución Provincial que se proyecta a través del art. 55, le impone al Estado Provincial el deber de establecer y garantizar, en el ámbito de su competencia, el efectivo cumplimiento de un régimen de seguridad social, resultando perfectamente lícito que bajo ese marco, el Estado cumplimente su deber acudiendo a la potestad legislativa para corregir los factores económicos-financieros que le permitan sostener el sistema previsional<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Cam. Cont. Adm de 2° Nom. de Córdoba "Capdevilla de Horrocks Marta c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba". Sentencia N° 255 (2011)

<sup>75</sup> Artículo 75 Decreto Reglamentario N° 41- Reglamentación Ley N° 8024. B.O. 23/01/2009

<sup>76</sup> T.S.J. "Bossio, Emma Esther c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba". Sentencia N° 8 ( 2009)

### 3. Modificación introducida por Ley N° 10078

La Ley N° 10078<sup>77</sup>, sancionada el 8 de Agosto del año 2012, vino a instituir el Programa de Fortalecimiento del Sistema Previsional de la Provincia de Córdoba estructurado bajo los principios de sustentabilidad financiera y justicia social.

La ley en cuestión, se basó en los siguientes ejes: a) modificación del mecanismo de movilidad estableciendo que los haberes serán ajustados en relación con las variaciones del nivel sectorial de las remuneraciones del personal en actividad, a partir de los ciento ochenta (180) días desde la fecha que fuera percibida la variación salarial; b) facultad del Poder Ejecutivo para modificar los porcentajes de aportes personales y contribuciones patronales con acuerdo del Poder Legislativo; c) establecimiento a favor de los beneficiarios del régimen previsional provincial, de un complemento previsional solidario de carácter mensual y variable que garantizaba un haber previsional bruto no menor a la suma de dos mil quinientos pesos ( \$2500); d) cobertura del desequilibrio que genere el régimen especial previsto para el personal con estado policial y penitenciario a través de impuestos generales, no pudiendo ser cubierto, en ningún caso, con los aportes y contribuciones del resto de los afiliados del sistema.

En lo que respecta al mecanismo de movilidad, la Ley N° 10078 en el artículo 4 dispuso:

Régimen de movilidad. Sustituyese el artículo 51 de la Ley N° 8024 ( T.O por Decreto N° 40/2009), por el siguiente:

Movilidad de las Prestaciones. Artículo 51: Los haberes de las prestaciones serán móviles en relación con las variaciones del nivel sectorial de las remuneraciones del personal en actividad.

La Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba establecerá los sectores a los que se refiere el párrafo anterior.

El reajuste de los haberes de los beneficiarios tendrá efecto a partir de los ciento ochenta (180) días computados desde la fecha que fuera percibida la variación salarial.<sup>78</sup>

En lugar de la traslación inmediata del aumento salarial a los haberes como venía rigiendo desde el año 1991, la nueva norma estableció que los jubilados y pensionados provinciales cobrarían los aumentos que se otorguen al personal activo, respetando el ochenta y dos por ciento (82%) móvil sobre el salario bruto, pero ciento ochenta (180) días después.

---

<sup>77</sup> Ley N° 10078. Fortalecimiento del Sistema Previsional. B.O. 08/08/2012

<sup>78</sup> Artículo 4 Ley N° 10078. Fortalecimiento del Sistema Previsional. B.O 08/08/2012.

La aplicación del nuevo dispositivo de movilidad en el año 20012, implicó una reducción en el gasto del orden de los doscientos cuarenta millones de pesos (\$240.000.000); esto implicó una disminución del quince por ciento (15%) en el déficit previsional local, ello de acuerdo a datos publicados en el Informe Anual (2012) de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba.<sup>79</sup>

Así, ante el diferimiento del traslado de los aumentos de sueldos otorgados a los activos, conforme lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley N° 10078<sup>80</sup>, el sector pasivo nuevamente expresó su descontento ante las medidas adoptadas por el gobierno, planteando la inconstitucionalidad del artículo aludido por considerar gravemente afectados derechos, garantías y principios constitucionales, como el de propiedad, integralidad, irrenunciabilidad, irreductibilidad, movilidad, como así también la confiscación en los haberes previsionales, puesto que los incrementos en los haberes que se efectuaban a los activos no se trasladarían con su acumulado, sino recién a partir de los ciento ochenta (180) días, por lo que realizaron los reclamos pertinentes, muchos de los cuales terminaron judicializándose.

El Tribunal Superior de Justicia, en los autos Bossio, Emma Esther c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba, “ha entendido que las modificaciones legislativas tienen límites impuestos por el respeto ineludible de los derechos adquiridos, que integran el núcleo esencial o núcleo duro sobre el cual las atribuciones legislativas y reglamentarias no pueden interferir”<sup>81</sup>

Continúa expresando el Máximo Tribunal:

La determinación de las prestaciones a partir de una correcta y razonable interpretación de lo que debe considerarse como remuneración sujeta a la aplicación de los porcentajes jubilatorios, integra el denominado núcleo esencial o núcleo duro del derecho previsional adquirido por el beneficiario, que no puede ser avasallado ni siquiera al amparo de una ley de orden público como modo de garantizar la efectividad de los arts. 14 bis y 17 de la Constitución Nacional.<sup>82</sup>

El Tribunal Superior de Justicia en el fallo aludido precedentemente, delimitó un “núcleo duro o esencial” del derecho previsional, que no puede ser modificado por ninguna norma.

---

<sup>79</sup> Fuente: Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba. Informe Anual 2012. Recuperado el día 28/05/2016 de: [http://www.cajajubilaciones.cba.gov.ar/portal/informe/33/informe\\_anual\\_2012\\_0\\_2012](http://www.cajajubilaciones.cba.gov.ar/portal/informe/33/informe_anual_2012_0_2012)

<sup>80</sup> Ley N° 10078. Fortalecimiento del Sistema Previsional. B.O 08/08/2012

<sup>81</sup> T.S.J. "Bossio, Emma Esther c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba". Sentencia N° 8 ( 2009)

<sup>82</sup> T.S.J. "Bossio, Emma Esther c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba". Sentencia N° 8 ( 2009)

El núcleo duro sobre el cual no puede haber restricción alguna es el porcentaje del ochenta y dos por ciento (82 %) móvil del sueldo líquido del trabajador activo, lo que es igual al ochenta y dos por ciento (82 %) móvil de la remuneración mensual del cargo desempeñado por el agente al momento de cesar en el servicio, descontado el aporte previsional personal correspondiente. Este es un límite infranqueable fuertemente adquirido por las normas constitucionales, que no cede por razones de emergencia<sup>83</sup>

La Constitución de Córdoba asegura a los jubilados provinciales un haber previsional proporcional al haber del activo, por lo que debe respetarse el denominado núcleo duro o esencial del derecho constitucional fundamental, que tiene carácter irreductible.

Si bien la Constitución Provincial asegura jubilaciones y pensiones móviles, irreductibles y proporcionales a la remuneración del trabajador en actividad, no estableció cual ha de ser el mecanismo apropiado para asegurar la movilidad de las prestaciones habiendo diferido tal facultad al legislador. En efecto establecer el método de movilidad y la periodicidad de las actualizaciones es competencia del legislador.

En efecto la disposición contenida en el artículo 4 de la Ley N°10078<sup>84</sup>, no efectuó recorte o disminución del haber previsional, sino que difiere el pago de los aumentos a los jubilados y pensionados a un plazo de ciento ochenta (180) días desde la fecha en que lo percibían los activos, viéndose justificada la medida adoptada desde el plano de los principios de solidaridad contributiva y equidad distributiva (artículo 55 de la Const. Provincial) y fundamentalmente teniendo en cuenta que la finalidad de la misma, era superar el estado de emergencia del sistema previsional.

Es de resaltar que en el orden nacional, la Ley N° 26417<sup>85</sup>- movilidad jubilatoria-, instituyó un mecanismo periódico de actualización de los haberes previsionales, que se materializa semestralmente, en los meses de Marzo y Septiembre de cada año.

#### **4. Reforma efectuada por Ley N° 10333**

Continuando con la instrumentación de medidas normativas que tienden a asegurar de manera definitiva la sustentabilidad financiera del sistema previsional, el

---

<sup>83</sup> T.S.J. "Bossio, Emma Esther c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba". Sentencia N° 8 ( 2009)

<sup>84</sup> Ley N° 10078. Fortalecimiento del Sistema Previsional. B.O.08/08/2012

<sup>85</sup> Ley N° 26417 Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público. B.O 15/10/2008

gobierno provincial, el 23 de Diciembre del año 2015, sancionó la Ley N° 10333<sup>86</sup>. Dicha ley, elimina el régimen de movilidad diferida de los haberes previsionales introducido por Ley N° 10078, restableciendo el mecanismo según el cual el incremento de los haberes de los jubilados y pensionados, entra en vigencia de manera simultánea con el aumento de las remuneraciones de los activos.

La ley aludida, además, introduce reformas significativas en el modo de calcular los haberes previsionales.

El artículo 1 de la Ley N° 10333 establece:

Derógase el último párrafo del artículo 51 de la Ley N° 8024, texto según la modificación introducida por el artículo 4° Ley N° 10078, quedando en consecuencia redactado de la siguiente forma:

Movilidad de las Prestaciones. Artículo 51.- Los haberes de las prestaciones serán móviles en relación con las variaciones del nivel sectorial de las remuneraciones del personal en actividad. La Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba establecerá los sectores a los que se refiere el párrafo anterior. El reajuste de los haberes de los beneficios tendrá efecto desde la fecha de producida la variación salarial y deberá abonarse dentro de los treinta (30) días posteriores a la fecha del dictado de la norma legal que la autoriza, sin perjuicio de los anticipos a cuenta o diferencia que la Caja liquide sobre la base del porcentaje mínimo de incremento<sup>87</sup>

A continuación, el artículo 2 dispone:

Sustitúyese el artículo 46 de la Ley N° 8024 (T.O. Decreto 40/09), por el siguiente:

El haber de la jubilación ordinaria y por invalidez será igual al ochenta y dos por ciento (82%) de la base remunerativa, conforme la metodología definida en los párrafos subsiguientes.

La base remunerativa, a los fines del cálculo del haber se determinará sobre el promedio actualizado de las últimas cuarenta y ocho (48) remuneraciones mensuales brutas y sujetas a aportes que se hubieren efectuado a la Caja, deducido el aporte personal jubilatorio correspondiente.

Para la determinación de la base remunerativa, resultará de aplicación la alícuota de aportes personales fijada en el Convenio de Armonización aprobado por Ley N° 9075, esto es, deduciendo sobre cada remuneración bruta el aporte personal del once por ciento (11%) previsto en el Sistema Integrado Previsional Argentino (S.I.P.A.).

Las remuneraciones consideradas para el cálculo serán actualizadas hasta el mes base conforme al índice de movilidad sectorial previsto en el artículo 51 de esta Ley.

La presente disposición se aplicará sobre los beneficios acordados y a acordarse, debiendo adecuarse el haber de los beneficios ya otorgados, conforme la metodología prevista en el presente artículo, respetando el porcentaje jubilatorio correspondiente en función de los años de excedencia.

En el caso de los beneficios acordados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N° 9504, los haberes previsionales correspondientes serán calculados aplicando la metodología utilizada para determinar el haber según la legislación vigente al tiempo del otorgamiento del beneficio sobre la base de la remuneración líquida, esto es, previa deducción del aporte personal previsto en el Sistema Integrado Previsional Argentino (S.I.P.A.).

---

<sup>86</sup> Ley 10333. B.O. 23/12/2015

<sup>87</sup> Artículo 1 Ley N° 10333. B.O. 23/12/2015

El importe resultante calculado de esa manera será actualizado hasta el presente conforme el mecanismo de movilidad que corresponda.

La metodología de cálculo establecida en los párrafos precedentes resultará igualmente de aplicación para los beneficios comprendidos dentro de los regímenes especiales y para la determinación del haber máximo establecido en el artículo 53 de la presente Ley.<sup>88</sup>

La mentada ley, a su vez contiene una restricción que impide reducir el haber percibido por el beneficiario de la prestación previsional en el mes de Diciembre del año 2015. El nuevo mecanismo de cálculo se aplica o bien absorbiendo los reajustes pendientes de liquidación en virtud de la Ley N° 10078 o bien difiriendo total o parcialmente el recálculo hasta tanto se produzcan los incrementos salariales del personal en actividad.

Así, lo dispone el artículo 3 de la Ley N° 10333, que textualmente expresa:

En el supuesto que determinado sector tuviere reajustes pendientes de liquidación, en virtud de la aplicación del último párrafo del artículo 4° de la Ley 10078- derogado por el artículo 1° de la presente-, tales incrementos serán liquidados de manera inmediata y absorberán el impacto del recálculo dispuesto precedentemente.

Caso contrario, si sobre determinado sector no se encontraren reajustes pendientes de liquidar, la aplicación del recálculo dispuesto por la presente ley, quedará diferida total o parcialmente, según corresponda, hasta que se haga efectivo el incremento de haberes del personal en actividad y hasta su concurrencia.

En ningún caso el recálculo de los haberes de cada beneficiario, conforme la metodología prevista en la presente ley, importará reducción alguna de los haberes nominales liquidados correspondientes al mes de Diciembre de 2015.

En el caso de los beneficiarios cuyos haberes exceden el tope establecido en el artículo 53 de la Ley N° 8024 (T.O. Decreto 40/09), la metodología de cálculo dispuesta en la presente norma deberá aplicarse hasta el límite del ochenta y dos por ciento (82%) de la remuneración del personal en actividad, a los fines de mantener incólume el núcleo duro previsional equivalente al ochenta y dos por ciento (82%) de la remuneración bruta del activo previa deducción del aporte personal jubilatorio que en cada caso corresponda, debiendo considerarse a tales efectos los años de bonificación por servicios excedentes.<sup>89</sup>

La Ley N° 10333 está siendo duramente cuestionada por la clase pasiva, alegando que existe una violación al principio de Supremacía dispuesto en el artículo 161 de la Constitución Provincial, en el supuesto de quebrantamiento al Convenio de Armonización Previsional N° 83<sup>90</sup>.

En tal sentido, es pertinente mencionar que en el marco del Compromiso Federal del 06 de Diciembre del año 1999, la Nación y la provincia celebraron, el 13 de Diciembre del año 2002, el denominado Convenio para la Armonización y el Financiamiento del Sistema Previsional de la Provincia de Córdoba, en virtud del cual la Nación asumió el

---

<sup>88</sup> Artículo 2 Ley N° 10333. B.O.23/12/2015

<sup>89</sup> Artículo 3 Ley N° 10333. B.O.23/12/2015

<sup>90</sup> Convenio para la Armonización y el Financiamiento el Sistema Previsional de la Provincia de Córdoba N° 83. B.O.13/12/2002

compromiso de financiar el déficit de la Caja provincial y como contrapartida, la Provincia se comprometió a armonizar su normativa en materia de jubilaciones y pensiones con las leyes previsionales nacionales vigentes a esa fecha- o las que en el futuro las sustituyan-, pactándose expresamente que los temas objeto de armonización eran exclusivamente los referidos a: aportes y contribuciones; beneficios previsionales y requisitos para su acceso, todo ello dentro de los límites pautados en la Cláusula Quinta del Convenio de Armonización Previsional N° 83/02.

La armonización ha sido entendida como un proceso gradual y de convergencia paulatina de las normas provinciales hacia las pautas previstas en el Sistema Previsional Nacional, en los temas que fueron materia de convención. Es decir, nunca el concepto de armonización ha implicado una absoluta simetría de los sistemas previsionales.

El Convenio de Armonización no importó la derogación de la Ley N° 8024 y la integral vigencia del sistema jubilatorio nacional, sino solo la armonización de sus disposiciones en aquellos temas definidos y limitados en la Cláusula Quinta del Convenio, a saber: a) edad jubilatoria; b) servicios con aportes; c) compensación de exceso de edad con falta de servicios; d) prestación de retiro; e) recurribilidad de los dictámenes médicos; f) pensiones por fallecimiento; g) concepto de remuneraciones.

Como se advierte, el método de cálculo o determinación del haber previsional no está comprendido en la materia objeto de armonización. Así, la Ley N° 10333<sup>91</sup> no implica un apartamiento de la armonización convenida, no evidenciándose violación al principio de Supremacía del artículo 161 de la Constitución Provincial.

Corresponde indicar asimismo que los jubilados y pensionados plantean la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 3 de la Ley N° 10333 por considerar que sus haberes previsionales han sufrido una merma ilegítima al modificarse el cálculo del haber previsional y que se está desnaturalizando y contradiciendo de modo manifiesto los principios de integralidad, movilidad, irreductibilidad y proporcionalidad con la remuneración del activo consagrados en los artículos 55 y 57 de la Constitución Provincial; como así también el derecho de propiedad establecido en el artículo 17 de la Constitución Nacional.

Al respecto, en el capítulo V de este trabajo se analizará más detalladamente la cuestión, y se realizará una evaluación crítica del régimen previsional en virtud de los

---

<sup>91</sup> Ley N° 10333. B.O.23/12/2015



principios, derechos y garantías constitucionales que la clase pasiva considera están siendo vulnerados, con el objeto de determinar si efectivamente esta situación acontece.

No obstante, es preciso mencionar que es público y notorio el hecho que el sistema previsional de Córdoba atraviesa dificultades financieras desde hace tiempo, de modo que la instrumentación de medidas normativas que tiendan a asegurar la sustentabilidad financiera del sistema, dota a la Ley N° 10333 de suficiente fundamentación fáctica y constitucional.

Efectuando un breve análisis de lo expuesto en este capítulo y como conclusión parcial del mismo, se evidencia que el régimen previsional de la Provincia de Córdoba ha sufrido diversas reformas a lo largo de los años, algunas de ellas realizadas de manera provisoria y otras definitivas, siempre teniendo en miras la sustentabilidad del sistema previsional local.

En vigencia de la Ley N° 8024<sup>92</sup> -texto original-, se aplicaba la llamada “movilidad por cargo”, es decir, a cada jubilado y pensionado se le trataba de asignar un determinado cargo dentro de las estructuras salariales de los agentes activos.

A partir del año 2008, con la Ley N° 9504<sup>93</sup>, se cambia la metodología de actualización de los haberes previsionales, realizándose en función de índices sectoriales.

Es preciso resaltar que esta reforma, no implicó un cambio normativo, sino que estableció reglas instrumentales para rectificar las prácticas que venía realizando la Caja de Jubilaciones al momento de actualizar los haberes previsionales.

En el año 2012 y con el dictado de la Ley N° 10078<sup>94</sup>, se modificó el mecanismo de movilidad, estableciéndose que los jubilados y pensionados provinciales cobrarían los aumentos que se otorguen al personal activo, respetando el ochenta y dos por ciento (82%) móvil sobre el salario bruto, pero ciento ochenta (180) días después.

Continuando con las reformas realizadas al régimen previsional local, en el mes de Diciembre del año 2015, se sancionó la Ley N° 10333<sup>95</sup>, a través de la cual se

---

<sup>92</sup> Ley 8024 Ley Provincial N° 8024. Régimen General de Jubilaciones, Pensiones y Retiros. B.O. 21/01/1991

<sup>93</sup> Ley N° 9504. Armonización Emergencia Previsional y Programa de Saneamiento Administrativo, Económico y Financiero de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba. B.O.30/07/2008

<sup>94</sup> Ley N° 10078. Fortalecimiento del Sistema Previsional. B.O.08/08/2012

<sup>95</sup> Ley N° 10333. B.O.23/12/2015

elimina el régimen de movilidad diferida de los haberes previsionales establecido por Ley N° 10078, pero se introduce una modificación en el cálculo del haber previsional.

Esta última reforma, está siendo duramente cuestionada por la clase pasiva, señalando que atenta contra el derecho de propiedad y los principios de movilidad, irreductibilidad, y proporcionalidad de los haberes previsionales dispuestos en la Carta Magna nacional y provincial.

Así, teniendo en cuenta las reformas que se han realizado al régimen previsional, cabe indicar que si bien es cierto que la Constitución provincial asegura jubilaciones y pensiones móviles, irreductibles y proporcionales a la remuneración del trabajador en actividad, la ley local no ha predeterminado cual ha de ser el mecanismo adecuado para asegurar la movilidad de las prestaciones, habiendo diferido tal facultad al legislador.

Lo esencial es establecer al jubilado y pensionado un estándar de vida similar al que gozó mientras se encontraba en actividad.

En la medida que el sistema asegure la necesaria proporcionalidad que debe existir entre el haber de pasividad y actividad, es legítimo y razonable ajustar los mecanismos de movilidad a los recursos financieros.

En tal sentido, a simple vista, surge que las reformas realizadas al régimen previsional, no han colisionado con los preceptos establecidos en la Constitución de la Provincia de Córdoba, ni con las normas de nuestra Carta Magna Nacional.

No obstante ello, y considerando que la última reforma implementada mediante Ley N° 10333<sup>96</sup> está siendo muy controvertida, se deberá esperar el pronunciamiento judicial al respecto.

---

<sup>96</sup> Ley N° 10333. B.O.23/12/2015

## CAPITULO IV

### Jurisprudencia

#### 1. Posturas jurisprudenciales en el ámbito nacional

En el marco del presente trabajo, corresponde hacer alusión a fallos trascendentales dictados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los cuales se ha expedido en relación al tema objeto de análisis y cuyas pautas fijadas en los mismos son observadas por la Provincia de Córdoba.

En los autos caratulados **“Chocobar, Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos s/ reajuste por movilidad”**<sup>97</sup>, se discutía el derecho del beneficiario a un reajuste de su haber jubilatorio por considerar que su cuantía era inferior a la que le correspondía percibir por aplicación de la Ley N° 18037<sup>98</sup> (ley vigente a su cese).

En el fallo en cuestión, la Corte resolvió que con la entrada en vigencia de la Ley N° 23928<sup>99</sup> -Ley de Convertibilidad-, que prohibía la indexación por precios, variaciones de costos o repotenciación de deudas o impuestos a partir del 1 de Abril de 1991, quedó derogado el sistema de movilidad de las jubilaciones establecido por el artículo 53 de la Ley 18037<sup>100</sup>. Esta norma determinaba que la movilidad se calculara en proporción con la modificación de las remuneraciones de los activos, es decir, en relación al aumento de los salarios.

Expone, que la garantía de la movilidad no se trata de conceptos lineales y unívocos sino son susceptibles de ser adaptados a la evolución de las concepciones políticas, jurídicas, sociales y económicas que imperan en la sociedad.

Reconoce que aún para los períodos anteriores a la Ley N°24241<sup>101</sup>, resulta aplicable esta última, regida por la variación del Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO), pues, las pautas de la Ley N°18037, fueron suplantadas por las

---

<sup>97</sup> C.S.J.N. "Chocobar, Sixto Celestino c/Caja Nacional de Prevision para el Personal del Estado y Servicios Publicos s/ reajuste por movilidad", Fallos 319:3241 (1996)

<sup>98</sup> Ley N° 18037. Nuevo régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores en relación de dependencia. B.O.30/12/1968

<sup>99</sup> Ley N° 23928. Ley de Convertibilidad. B.O27/03/1991

<sup>100</sup> Ley N° 18037. Nuevo régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores en relación de dependencia. B.O.30/12/1968

<sup>101</sup> Ley N° 24241 Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. B.O.18/10/1993

de las Leyes 24241<sup>102</sup> y 24463<sup>103</sup>, un sistema jubilatorio diferente con nuevas directivas que deben respetarse. Se indica que el derecho debe ajustarse a los hechos y circunstancias de cada momento.

Declaró, además, la inconstitucionalidad del artículo 7° inc. 1° de la ley 24463<sup>104</sup> –Solidaridad Previsional, que reformó a la Ley 24241<sup>105</sup>–, que estipuló que la movilidad entre el 1° de abril de 1991 y 1° de abril de 1994, debía liquidarse en base a resoluciones del Ministerio de Trabajo que nunca fueron dictadas con lo cual se cristalizaron los haberes en ese período de tiempo.

Asimismo, ordenó que por el período comprendido entre el 1° de Abril del 1991 y el 31 de Marzo de 1994, se aplicara, en total, una movilidad del 13,78%.

A fin de respetar el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, decidió que se utilizara un sistema diferente de cómputo de la movilidad en las jubilaciones que el establecido en la ley derogada.

En la causa **“Sánchez, María del Carmen c/ ANSES s/ reajustes varios”**<sup>106</sup>, la actora inició una demanda con el objeto de impugnar el reajuste de su haber de pensión.

Tanto el juez de primera instancia como la Cámara al confirmar el fallo apelado aplicaron la doctrina fijada en el precedente “Chocobar”. Frente a este pronunciamiento presentó recurso ordinario de apelación ante la Corte Suprema, argumentando que la Ley de Convertibilidad (Ley N°23.928)<sup>107</sup> resultaba confiscatoria y que el efecto derogatorio de la pauta de movilidad de la Ley N° 18037<sup>108</sup> (régimen general para los trabajadores dependientes) produjo un detrimento superior al diez por ciento (10%) en el monto de su prestación.

La Corte, por mayoría, se apartó de la doctrina sentada en Chocobar, revocó la sentencia e hizo lugar al reclamo.

El Máximo Tribunal en este nuevo fallo modifica el criterio sentado en el fallo “Chocobar”. En este nuevo precedente se estableció la vigencia del nivel general de

---

<sup>102</sup> Ley N° 24241 Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. B.O 18/10/1993

<sup>103</sup> Ley N° 24463 Solidaridad Previsional. B.O. 30/03/1995

<sup>104</sup> Ley N° 24463 Solidaridad Previsional. B.O.30/03/1995

<sup>105</sup> Ley N° 24241 Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. B.O. 18/10/1993

<sup>106</sup> T.S.J. "Sanchez, Maria del Carmen c/ ANSES s/ reajustes varios". S. 2758 XXXVIII (2005)

<sup>107</sup> Ley N° 23928. Ley de Convertibilidad. B.O.27/03/1991

<sup>108</sup> Ley N° 18037. Nuevo régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores en relación de dependencia. B.O. 30/12/1968

las remuneraciones, como lo establecía el artículo 53 de la Ley N° 18037 por el periodo 03/1991 hasta el 03/1995.

Es de destacar lo expresado por la Corte en un pasaje del fallo, donde enuncia:

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.<sup>109</sup>

En este fallo, la Corte ratifica la doctrina de la naturaleza esencialmente sustitutiva de las prestaciones previsionales con respecto a la remuneración del trabajador en actividad, garantizando al jubilado o pensionado el goce de un nivel acorde con el que disfrutaba en los últimos años de su relación laboral.

Rechaza aquello que limite la obligación del Estado impuesta por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Menciona que la Constitución no establece un mecanismo para aplicar la movilidad, pues es atribución y deber del legislador fijar su contenido teniendo en cuenta la protección especial dada a los derechos sociales y el principio de la justicia social.

La proporción justa y razonable entre el haber y el salario activo es consecuencia del carácter integral de los beneficios de la seguridad social dada por la Constitución y por los aportes ingresados durante el servicio que tienden a asegurar una vida digna.

El fallo “Sánchez”, resuelve la cuestión de la movilidad hasta el mes de Marzo de 1995 y recién en el año 2006 la Corte se expide mediante el fallo “Badaro, Adolfo Valentín”<sup>110</sup>; en el cual se refiere a la inconstitucionalidad que deviene de la conducta omisiva del Congreso.

En la causa "**Badaro, Adolfo Valentín c/ ANSES s/ reajustes varios**"<sup>111</sup>, el actor interpuso una demanda tendiente a obtener un aumento en su prestación previsional.

La Corte conmina al Congreso a cumplir con el artículo 7 de la Ley N° 24463<sup>112</sup> (Solidaridad Previsional) y otorgar movilidad a los haberes superiores a mil

---

<sup>109</sup> T.S.J. "Sanchez, Maria del Carmen c/ ANSES s/ reajustes varios". S. 2758 XXXVIII (2005)

<sup>110</sup> C.S.J.N. "Badaro, Adolfo Valentin c/ ANSES s/ reajustes varios", Fallos 329:3089 ( 2006)

<sup>111</sup> C.S.J.N. "Badaro, Adolfo Valentin c/ ANSES s/ reajustes varios", Fallos 329:3089 ( 2006)

<sup>112</sup> Artículo 7. Ley N° 24463 Solidaridad Previsional. B.O 30/03/1995

pesos (\$1000) que, sobre todo desde el año 2002, habían percibido aumentos por decretos de necesidad y urgencia que quitaron un mayor rédito a quienes más aportaron.

Reconoce los cambios operados en la economía desde el año 2002 y un proceso de recuperación desde el año 2003 que no se reflejó en todas las jubilaciones.

La Corte decidió la plena vigencia de la movilidad prevista en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, y dispuso la necesidad de determinar un índice que asegure a los beneficiarios un nivel de vida acorde con la posición que tuvieron cuando trabajaban.

Hasta ese momento se aplicaba del artículo 7 inc. 2 de la Ley N° 24463<sup>113</sup> - Solidaridad Previsional- el que establecía que todas las prestaciones tendrían la movilidad que anualmente determine la Ley de Presupuesto, lo que era contrario al artículo 14 bis de la Constitución, por limitar la movilidad de los haberes.

Ratificó así, la doctrina de sentada en “Sánchez” -hasta el 30/03/95, los haberes otorgados por las leyes N°18037<sup>114</sup> y N° 18038<sup>115</sup>, se reajustan por el índice general de las remuneraciones-.

El Máximo Tribunal enfatiza el carácter sustitutivo y proporcional de los beneficios jubilatorios indicando:

Que la movilidad de que se trata no es un reajuste por inflación, como pretende el actor, sino que es una previsión con profundo contenido social referente a la índole sustitutiva de la prestación jubilatoria, para la cual es menester que su cuantía, que puede ser establecida de modo diferente según las épocas, mantenga una proporción razonable con los ingresos de los trabajadores<sup>116</sup>

En el mismo fallo se destaca el papel del legislador en esta materia indicando lo siguiente:

Que no sólo es facultad sino también deber del legislador fijar el contenido concreto de la garantía constitucional en juego, teniendo en cuenta la protección especial que la Ley Suprema ha otorgado al conjunto de los derechos sociales, ya que en su art. 75, incs. 19 y 23, impone al Congreso proveer lo conducente al desarrollo humano y al progreso económico con justicia social, para lo cual debe legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen el pleno goce de los derechos reconocidos.<sup>117</sup>

---

<sup>113</sup> Ley N° 24463 Solidaridad Previsional. B.O. 30/03/1995

<sup>114</sup> Ley N° 18037. Nuevo régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores en relación de dependencia. B.O.30/12/1968

<sup>115</sup> Ley N° 18038 Régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores autónomos. B.O.25/04/1980

<sup>116</sup> C.S.J.N. "Badaro, Adolfo Valentin c/ Anses s/reajustes varios", Fallos 329:3089 ( 2006)

<sup>117</sup> C.S.J.N. "Badaro, Adolfo Valentin c/ ANSES s/ reajustes varios", Fallos 329:3089 ( 2006)

Un año más tarde de este primer pronunciamiento, la Corte el día 26 de Noviembre del año 2007 dictó nuevamente sentencia en la causa “**Badaro Adolfo Valentin c/ANSES s/ reajustes varios**”<sup>118</sup>, en virtud que el actor había denunciado el incumplimiento por parte de la ANSES respecto de lo resuelto en cuanto a la determinación del haber inicial, el cómputo de la movilidad hasta el día 31/03/95 y el pago de retroactividades, es decir, por no cumplir con las pautas fijadas por la Corte en su primer pronunciamiento.

El derecho a la movilidad es nuevamente considerado y se hace referencia al estándar de vida de quien se retira de la actividad laboral:

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, y para conferir eficacia a la finalidad protectora del art. 14 bis de la C.N, 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 con correcciones en los haberes que se apartan por completo de los indicadores económicos<sup>119</sup>.

La Corte declaró es este fallo, la inconstitucionalidad del artículo 7 inc. 2 de la Ley N° 24463<sup>120</sup> y en consecuencia, ordenó que la prestación del Sr. Badaro se ajuste a partir del 1° de enero de 2002 y hasta el 31 de diciembre de 2006, teniendo en cuenta las variaciones anuales del Índice de Salarios, Nivel General, elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

El caso “**Elliff, Alberto José c/ ANSES s/ reajustes varios**”<sup>121</sup>, resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el día 11 de Agosto de 2009, se vincula con los reajustes en el ámbito de la Ley N° 24241<sup>122</sup>. Se amplía las pautas fijadas en el fallo Badaro, quien se había jubilado bajo las previsiones de la Ley N° 18037<sup>123</sup>.

---

<sup>118</sup> C.S.J.N. "Badaro, Adolfo Valentin c/ ANSES s/ reajustes varios", Fallos 330:4866 (2007)

<sup>119</sup> C.S.J.N. "Badaro, Adolfo Valentin c/ ANSES s/ reajustes varios", Fallos 330:4866 (2007)

<sup>120</sup> Ley N° 24463 Solidaridad Previsional. B.O.30/03/1995

<sup>121</sup> C.S.J.N. "Elliff, Alberto José c/ANSES s/ reajustes varios". E. 131. XLIV. (2009)

<sup>122</sup> Ley N° 24241 Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. B.O. 18/10/1993

<sup>123</sup> Ley N° 18037. Nuevo régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores en relación de dependencia. B.O. 30/12/1968

La pretensión del actor consistía en que se vuelva a calcular su haber jubilatorio inicial, desde Marzo de 1991, hasta el 15 de Enero de 2004 (fecha de concesión del beneficio).

El Máximo Tribunal resolvió que se aplique el Índice de Salarios del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) entre Enero de 2002 y Diciembre de 2006, ya que desde el año 2007 los aumentos que otorgó el Gobierno son correctos en comparación con el índice mencionado.

Se ordenó al organismo, recalcular el haber de inicio del Sr. Elliff aplicando la actualización al valor de los salarios cobrados durante los últimos diez (10) años de actividad. Esto es importante porque es el promedio de estos años el que se toma en cuenta para calcular la jubilación inicial.

Cabe resaltar que la causa Badaro Adolfo Valentín, sirvió para que todos aquellos que se jubilaron hasta el año 1993, pudieran entablar demandas invocando este antecedente.

El caso Elliff Alberto José, abrió una enorme puerta para quienes se jubilaron entre el año 1993 y 2006 también pudieran iniciar acciones legales solicitando el reajuste de su haber jubilatorio.

## **2. Posturas jurisprudenciales en el ámbito provincial**

Es oportuno resaltar los fallos más notables en el ámbito provincial, en relación a la garantía de movilidad jubilatoria

En el fallo “**Bossio, Emma Esther c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba**”<sup>124</sup>, el Tribunal Superior de Justicia hace un análisis de lo que se denomina el núcleo esencial o núcleo duro del derecho previsional adquirido por el beneficiario, que no puede ser avasallado ni siquiera al amparo de una ley de orden público como modo de garantizar la efectividad de los artículos 14 bis y 17 de la Constitución Nacional.

El Máximo Tribunal provincial determina:

La Constitución de Córdoba no asegura a los jubilados provinciales un haber previsional mayor, ni igual al del personal en actividad, sino que, por el contrario, sólo una proporción o parte de aquél. De allí que el núcleo duro sobre el cual no

---

<sup>124</sup> T.S.J. "Bossio, Emma Esther c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba". Sentencia N° 8 ( 2009)



puede haber restricción alguna es el porcentaje del ochenta y dos por ciento (82 %) móvil del sueldo líquido del trabajador activo, lo que es igual al ochenta y dos por ciento (82 %) móvil de la remuneración mensual del cargo desempeñado por el agente al momento de cesar en el servicio, descontado el aporte previsional personal correspondiente. Este es un límite infranqueable fuertemente adquirido por las normas constitucionales, que no cede por razones de emergencia<sup>125</sup>

Continúa expresando el fallo:

En el sistema previsional nacional la movilidad tiene un carácter jurídico abierto y programático, es decir, expuesto a la discrecional regulación del legislador, razón por la cual requiere para su configuración de la asistencia de la ley, a pesar de que su exigibilidad jurídica se deriva directamente del principio de la fuerza normativa de la Constitución. La ley se convierte así en un requisito para la culminación de la delimitación concreta del contenido atribuible al derecho constitucional.

En Córdoba, en cambio, no es posible el ejercicio de esa discrecionalidad en la configuración legal del contenido de la movilidad, porque la propia Constitución ya la ha definido con un grado de certeza jurídica, que amalgama la movilidad a la proporcionalidad en un derecho constitucional de preceptividad inmediata o autoaplicativa.

En definitiva, el legislador cordobés, por obra de la Constitución, carece de esa capacidad de libre configuración de la ley, pues la propia norma fundamental se ha reservado la delimitación concreta del contenido esencial o núcleo duro de la movilidad como proporcionalidad, frente a la cual, las atribuciones del legislador local no deben soslayar las fronteras jurídicas de los derechos, principios y valores constitucionales expresos.

Por consiguiente, mientras el poder de configuración del legislador nacional se desenvuelve a partir de una discrecionalidad emergente de la textura abierta de la norma constitucional que consagra la garantía de la movilidad con un contenido vago o indeterminado, el legislador provincial carece de ese poder de configuración legal por cuanto el constituyente especificó el concepto de movilidad a partir del principio de proporcionalidad, que es autoaplicativo, y esa proporcionalidad ha sido fijada en un porcentaje inmutable.<sup>126</sup>

Se destaca también que la movilidad y la proporcionalidad que se inscriben en la doctrina del carácter sustitutivo del haber de pasividad con respecto a la remuneración del afiliado en actividad, garantiza al jubilado el goce de un nivel acorde con el que disfrutaba en los últimos años de su relación laboral.

El fallo en cuestión también refiere a la doctrina judicial sobre la “irreductibilidad” de los haberes jubilatorios, prevista por la Constitución provincial, dejando en claro que no protege absolutamente al “quantum” del haber, sino a su proporción respecto del sueldo del cargo en actividad correspondiente.

De tal modo que si una medida en uso de los poderes de policía de emergencia

---

<sup>125</sup> T.S.J. "Bossio, Emma Esther c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba". Sentencia N° 8 (2009)

<sup>126</sup> T.S.J. "Bossio, Emma Esther c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba". Sentencia N° 8 (2009)

económica afecta el excedente del monto que importe el cálculo del núcleo duro (82 % del sueldo líquido del cargo del activo), está respetando la irreductibilidad del haber. En definitiva, los principios generales del derecho previsional de progresividad y de no regresividad, quedan incólumes si el núcleo duro no se afecta por medidas de policía de emergencia, al igual que el derecho a la propiedad.

Se resuelve en el fallo, hacer lugar al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la demandada. Hacer lugar parcialmente a la acción de amparo y declarar la inaplicabilidad de los artículos 6, 7, 8 y 9 de la Ley N° 9504<sup>127</sup>, sólo en cuanto a la parte que reduce el haber de pasividad en un porcentaje inferior al ochenta y dos por ciento (82%) móvil del haber líquido del cargo del afiliado en actividad, que debe tomarse para el cálculo de la pensión.

Señala el Tribunal que los artículos aludidos conducían a una alteración del núcleo esencial del derecho previsional de la actora en cuanto disminuían confiscatoriamente el haber previsional equivalente al ochenta y dos por ciento (82 %) móvil del sueldo líquido del activo y en el presente caso, el setenta y cinco por ciento (75 %) por ser una pensión.-

Asimismo en la sentencia se rechaza la acción de amparo interpuesta en cuanto persigue la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 10, 12 in fine, 30 y 37 de la Ley N° 9504.

Es importante destacar que las pautas que emergen del fallo “Bossio ” fueron incorporadas a la normativa previsional a través del Decreto N°1830<sup>128</sup>, ratificado por la Ley N° 9722.<sup>129</sup>

A través de esta norma se redujo la proporción del haber sujeto al pago en títulos previsto por la emergencia dispuesta por Ley N° 9504 ajustándolo a los límites establecidos por la máxima jurisprudencia.

En la causa “**Tibaldo, Malvina Leocadia Cecilia c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba- Plena Jurisdicción**”<sup>130</sup>, la actora promueve

---

<sup>127</sup> Ley N° 9504. Armonización Emergencia Previsional y Programa de Saneamiento Administrativo, Económico y Financiero de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba. B.O.30/07/2008

<sup>128</sup> Decreto N° 1830. Dispone la proporción del beneficio a abonar con títulos de cancelación previsional establecida en el art. 6 de la Ley N° 9504- Deroga el Decreto N° 1481/08. B.O. 21/12/2009

<sup>129</sup> Ley 9722. Pautas para la liquidación de beneficios previsionales con títulos de cancelación previsional (Ley 9504). Ratificación del Decreto N° 1830/09. B.O. 29/12/2009

<sup>130</sup> Cam. Cont. Adm de 1° Nom. de Córdoba "Tibaldo Malvina Leocadia Cecilia c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba". Sentencia N° 15 (2013)

demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción en contra de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros, impugnando la denegatoria producida respecto a su petición de reajuste del haber previsional. Solicita que, al resolver, se anule el acto impugnado y se condene a la Caja provincial a reajustar su haber previsional conforme con las remuneraciones establecidas para los activos por acuerdo N° 16-C/10 del Tribunal Superior de Justicia, y a abonarle las retroactividades adeudadas y sus intereses desde que cada suma es debida y hasta el momento de su efectivo pago.

Asimismo rechaza que le sea aplicable el reajuste por índice sectoriales establecido por Ley N° 9504, solicitando la movilidad por cargo como se efectuaba al momento de jubilarse.

La Cámara consideró que la sanción de una nueva ley incide en las relaciones o situaciones jurídicas preexistentes, resultando aplicables a éstas en tanto no vulneren principios constitucionales.

Asimismo expresó que “resulta absolutamente incuestionable la facultad privativa del legislador para diseñar el mecanismo de movilidad previsional” (por cargo, por sistema de índices u otro) siempre que la metodología establecida en la ley no importe menoscabar el “núcleo duro previsional”.

En uno de los pasajes del fallo, se expresa:

No puede reglamentarse la ley en contradicción con el orden constitucional. Y eso, a mi criterio, aquí no ha sucedido, puesto que aparece indudable que de la aplicación de la regulada metodología de cálculo de los Índices de Salarios Sectoriales (ISS) que ha efectuado la Caja en este caso ante el aumento salarial (esto es, del cálculo del Índice Promedio de Salarios en base a un promedio ponderado de aumento salarial de cada sector; o de la selección de cargos testigo y/o cálculo y selección de ponderadores -o cualquier otro paso del proceso que, en aplicación de la nueva normativa y su consiguiente reglamentación, lleva a la determinación de la cifra definitiva del aumento salarial del pasivo), no se ha producido, reitero, en este caso, el divorcio de dicha metodología con la doctrina de la irreductibilidad del núcleo duro constituido por el 82% (aquí 85%) móvil del salario líquido del activo, que interpreta fielmente las garantías constitucionales de movilidad, proporcionalidad e irreductibilidad.<sup>131</sup>

Seguidamente expresa:

En definitiva, el sistema que se utilice para trasladar a los haberes de pasivos las variaciones que se observen en los sueldos de los activos puede ser cualquiera, pero el resultado de su aplicación debe respetar -en todo momento- los principios constitucionales de movilidad y proporcionalidad; siendo el segundo la medida o cartabón a la que el primero debe someterse, por constituir el núcleo duro o

---

<sup>131</sup> Cam. Cont. Adm de 1° Nom. de Córdoba "Tibaldo Malvina Leocadia Cecilia c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba". Sentencia N° 15 (2013)

irreductible del derecho previsional de cada beneficiario; tal como lo ha perfilado el Alto Cuerpo en las causas citadas.<sup>132</sup>

En tal sentido, mediante Sentencia N° 115 (06/09/2013) se rechazó la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por la Sra. Tibaldo, Malvina Leocadia Cecilia en contra de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba.

Adentrándonos en lo resuelto por los tribunales provinciales en relación al diferimiento establecido mediante Ley N° 10078<sup>133</sup> y a los fines de dilucidar si la metodología de aplicación de la movilidad jubilatoria en el ámbito de la provincia de Córdoba respeta los mandatos constitucionales, se citan a continuación los fallos más relevantes:

El 28/05/2013 el Juzgado Civil, Comercial, Conciliación y Familia de 2° Nominación-Sec. 3 de Carlos Paz, dictó la Resolución N° 124 en los autos caratulados **“Stretz Cristina c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba – Amparo”**<sup>134</sup>, considerando que el artículo 4 de la Ley N° 10078 no violenta el “núcleo duro” del ochenta y dos por ciento (82%) móvil.

La Sra. Cristina Stretz interpone acción en resguardo de esenciales derechos y garantías constitucionales ante la inminente lesión a su haber jubilatorio a consecuencia de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley N° 10078 considerando que contraría los derechos consagrados en los artículos 14 bis y 17 de la Constitución Nacional y el artículo 57 de la Constitución Provincial, por cuanto el reajuste de los haberes de los beneficiarios tendrá efecto a partir de los ciento ochenta (180) días computados desde la fecha que fuera percibida la variación salarial.

Analizado el pedido de inconstitucionalidad del artículo 4 de la Ley N° 10078, la jueza interviniente esgrime la presunción de legitimidad de los actos de gobierno y la inexistencia de vicios de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta en la misma.

Verifica, asimismo que la movilidad de la prestación, como principio constitucional garantizado, no se ve afectada por el diferimiento de ciento ochenta (180) días y concluye que la ley no fulmina la movilidad, solo difiere en un plazo que no parece irrazonable.

---

<sup>132</sup> Cam. Cont. Adm de 1° Nom. de Córdoba "Tibaldo Malvina Leocadia Cecilia c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba". Sentencia N° 15 (2013)

<sup>133</sup> Ley N° 10078. Fortalecimiento del Sistema Previsional. B.O 08/08/2012

<sup>134</sup> Juzg. Civ. Com. Conc. y Flia de 2° Nom. Sec. 3 Carlos Paz “Stretz Cristina c/Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba”. Resolución N° 124 ( 2013)

Que la postergación no altera la sustancia del derecho constitucional de la “movilidad”, ya que la ley no aplica un recorte ni una quita al haber que percibe el pasivo, sino, que es solo una postergación de su reajuste o movilidad. Asimismo se indica en el fallo que el haber que percibe la actora supera el ochenta y dos por ciento (82%) de lo que percibe el trabajador activo de su misma categoría, no viendose perturbado el “núcleo duro” que el Tribunal Superior de Justicia de ésta Provincia dejó claramente fijado como límite de afectación. Resolviendose en definitiva rechazar la acción de amparo incoada por la Sra. Stretz Cristina.

En este contexto, es oportuno referir asimismo, lo resuelto por Sentencia N° 365 de fecha 11/09/2013 por el Juzgado de 1° Instancia 49° Nominación en lo Civil y Comercial de Córdoba en los autos “ **Michellotti Maria Elena c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba- Amparo**”<sup>135</sup>.

La actora promueve acción de amparo en contra de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba, persiguiendo la inaplicabilidad del artículo 4 de la Ley N° 10078 y su inconstitucionalidad, en cuanto lesiona, restringe, altera y amenaza con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta los derechos y garantías contemplados en la Constitución Nacional, los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos y de la Seguridad Social y la Constitución de Córdoba. Manifiesta asimismo que la actualización del haber jubilatorio implica un menoscabo patrimonial, pues tiene origen en una norma que no se atuvo a las reglas de proporcionalidad.

El Juez teniendo en cuenta las normas constitucionales provinciales y nacionales, como así también la interpretación propiciada por el Tribunal Superior de Justicia en el caso “Bossio”<sup>136</sup>, entiende que el artículo 4 Ley N° 10078 impugnado por la actora, no resulta inconstitucional ya que no lesiona garantía previsional alguna.

Considera que la norma aludida precedentemente, no efectúa un recorte o disminución del haber previsional, con lo cual no se afecta el principio de irreductibilidad del beneficio previsional (artículo 57 Constitución Provincial), ni se lesiona el derecho de propiedad (artículo 17 Constitución Nacional).

---

<sup>135</sup> Juzg. de 1° Inst. 49° Nom. en lo Civil y Comercial de Córdoba "Michellotti Maria Elena c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba". Sentencia N° 365 ( 2013)

<sup>136</sup> T.S.J. "Bossio, Emma Esther c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba". Sentencia N° 8 ( 2009)

Resalta el magistrado, que el artículo 4 de la Ley N° 10078<sup>137</sup> no elimina la movilidad, sino que la reglamenta estableciendo que se la difiere a los ciento ochenta (180) días computados desde la fecha en que los activos perciban la variación salarial. De tal modo no se conculca el derecho a jubilaciones móviles que garantiza la Constitución de la Provincia. Por lo que se resuelve, rechazar el planteo de inconstitucionalidad del artículo 4 de la Ley N° 10078, desestimando asimismo la acción de amparo entablada en contra de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba.

Ahora bien, en lo que respecta a la última reforma propiciada al régimen previsional mediante la Ley N° 10333<sup>138</sup>, es preciso mencionar que a partir de su publicación, se iniciaron presentaciones judiciales cuestionando la constitucionalidad de la misma, siendo la acción de amparo, la vía procesal elegida.

En Córdoba capital, las primeras presentación interpuestas, fueron rechazadas “*in limine*” por considerar el tribunal que no resultaba la vía más idónea para la tutela del derecho que se invocaba conculcado, toda vez que esa protección podía ser obtenida a través de otro procedimiento jurisdiccional más idóneo.

Así, comenzaron a interponerse los reclamos administrativos ante la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba, procurando agotar la instancia administrativa con la sustanciación del recurso de reconsideración, siendo el único fin dejar expedita la vía contencioso administrativa.

Cabe asimismo indicar, que en la Ciudad de San Francisco- Córdoba, en el mes de Junio del año 2016, se declaró admisible la primera acción de amparo interpuesta en el interior de la provincia, en los autos caratulados “Manzur, María Teresa c/Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba- Amparo- Expte. Nro. 2662173736”.

En este capítulo, se realizó una breve reseña de los fallos más trascendentales dictados a nivel nacional, como así también a nivel local respecto a la garantía de movilidad jubilatoria.

---

<sup>137</sup> Ley N° 10078. Fortalecimiento del Sistema Previsional. B.O 08/08/2012

<sup>138</sup> Ley N° 10333. B.O. 23/12/2015

Es preciso destacar que los lineamientos fijados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los casos que se han analizado, fueron observados por las normas provinciales, ratificándose los principios básicos de interpretación sentados a cerca de la naturaleza sustitutiva que tienen las prestaciones previsionales y sosteniendo que el estándar previsional no es otro que la razonable proporción que debe existir entre los ingresos de los activos y de los pasivos.

## CAPITULO V

### **Evaluación crítica del Régimen Previsional en virtud de los principios, y derechos garantías constitucionales**

#### **1. Principio de supremacía constitucional**

La supremacía de la constitución tiene dos sentidos. En un sentido factico, propio de la Constitución material, significa que la Constitución es el fundamento y base de todo el ordenamiento jurídico de un estado. El segundo sentido, apunta a la noción de la Constitución formal, revestida de superlegalidad, obliga a que las normas, actos estatales y privados se ajusten a ella (Bidart Campos, 2010).

El principio en cuestión, reviste un doble alcance: 1) la Constitución prevalece sobre todo el orden jurídico – político del estado, 2) prevalece también sobre todo el derecho provincial, ello se desprende de los artículos 5 y 31 de la Constitución Nacional (Bidart Campos, 2010).

Al respecto, se resalta el pronunciamiento del Máximo Tribunal Nacional en la causa “Iglesias, Antonio Martín y otros c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba” que instituyó lo siguiente:

Cuando la ley ha previsto un régimen para hacer efectivos los derechos previsionales, no puede ser modificado dicho mandato sino por otra ley que establezca las nuevas pautas que deben regir para los beneficiarios. Es inadmisibles que una norma de inferior jerarquía, pueda alterar las condiciones fijadas por la legislatura provincial, toda vez que esa situación contradice principios fundamentales de la organización de gobierno que cada provincia está obligada a respetar (arts. 5, 28 y 31 de la Constitución Nacional)<sup>139</sup>

Sostiene Bidart Campos (2010), que la supremacía supone una jerarquía normativa, un orden normativo determinado por distintos niveles, que deben ser subordinados a la constitución. Cuando esta relación se rompe, donde las normas se contraponen a principios, derechos o garantías reconocidos constitucionalmente, aparece el fenómeno de la inconstitucionalidad o anti – constitucionalidad.

En tal sentido, “dado que las leyes y los actos estatales se presumen válidos y, por ende, constitucionales, la declaración de inconstitucionalidad sólo se emite

---

<sup>139</sup> CSJN. “Iglesias Martín y Otros c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba”. I. 316. XXXIX (2007)



cuando la incompatibilidad con la constitución es absoluta y evidente” (Bidart Campos, 1972, p. 68).

Cabe aludir que es reiterada la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sosteniendo que la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal es un acto de suma gravedad institucional y una de las más delicadas funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, por lo que debe ser considerada como *ultima ratio* del orden jurídico, a la que sólo debe recurrirse cuando una estricta necesidad lo requiera.

## **2. Derecho a la propiedad**

La Constitución Nacional en su artículo 17 establece que “la propiedad es inviolable y ningún habitante puede ser privado de ella, sin una sentencia firme que así lo determine y que este fundada en ley”.<sup>140</sup>

Como enuncia a Bidart Campos (2010), nuestro derecho constitucional enfoca la propiedad en el aspecto de propiedad adquirida.

El régimen previsional está resguardado por la garantía de la propiedad, dado que constituye un derecho adquirido que se incorpora al patrimonio del beneficiario de la prestación de modo definitivo desde el momento en que el organismo previsional otorga el beneficio. En consecuencia, “el acto de otorgamiento del beneficio, una vez que pasa en autoridad de cosa juzgada administrativa, es inmutable y apareja la adquisición de un derecho irrevocable” (Bidart Campos, 1972, p. 281).

Hay que destacar que el único derecho adquirido del cual goza el titular de un beneficio previsional, es que su haber jubilatorio sea móvil, no así a que la movilidad se efectúe de acuerdo a un determinado mecanismo.

Así, el mecanismo de movilidad resulta una facultad privativa del legislador, en la medida que la Constitución no ha estipulado las pautas concretas de aplicación de la movilidad, su instrumentación operativa constituye una atribución que recae en cabeza del legislador a quien le compete establecer el método de movilidad, como así también la periodicidad de las actualizaciones.

En efecto, el Máximo Tribunal Nacional en diversas oportunidades ha expresado que el derecho adquirido lo es a que se respete la situación del beneficiario de la prestación previsional, y no a que su haber siga siendo determinado por las

---

<sup>140</sup> Artículo 17 Constitución Nación Argentina

mismas reglas vigentes al tiempo de concederse el beneficio, ya que nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentaciones o a la inmovilidad normativa.

En concordancia con lo mencionado, corresponde resaltar lo expresado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Portal, Raúl Ernesto c/ ANSES s/ reajuste por movilidad” donde señaló “que el cambio de un método de movilidad por otro es de incumbencia del legislador y no existe un derecho adquirido a que el haber siga siendo determinado para el futuro por las mismas reglas vigentes al tiempo del cese en el servicio”.<sup>141</sup>

### **3. Principio de solidaridad contributiva y equidad distributiva**

La Constitución de Córdoba instituye que el sistema de seguridad social provincial debe estructurarse atendiendo a “la solidaridad contributiva” y la “equidad distributiva.

El artículo 55 de la Constitución provincial bajo el título “Seguridad Social” dispone:

El Estado Provincial establece y garantiza, en el ámbito de su competencia, el efectivo cumplimiento de un régimen de seguridad social que proteja a todas las personas de las contingencias sociales, en base a los principios de solidaridad contributiva, equidad distributiva, accesibilidad, integralidad e irrenunciabilidad de beneficios y prestaciones. Los organismos de la seguridad social tienen autonomía y son administrados por los interesados con la participación del Estado y en coordinación con el Gobierno Federal.<sup>142</sup>

“La solidaridad es un principio rector de la seguridad social, en virtud del cual el vínculo que representa una comunidad de intereses se materializa en prestaciones para la sociedad” (Chirinos, 2009, T I p. 47).

El principio enunciado precedentemente puede entenderse en dos sentidos: a) una solidaridad general, en la que todos los miembros de la sociedad prestan cooperación al bien común, aportando los medios necesarios para el suministro de las prestaciones a quienes las necesiten y con independencia del interés particular en la obtención del beneficio; y b) una solidaridad entre las generaciones, en la que cada generación activa debe proveer a la tutela de las generaciones pasivas (Etala, 2002).

---

<sup>141</sup> C.S.J.N. “Portal, Raúl Ernesto c/ ANSES s/ reajuste por movilidad”. P. 999 XXXVI (2002)

<sup>142</sup> Artículo 55 Constitución de la Provincia de Córdoba

En la normativa previsional, el principio constitucional de solidaridad se traduce cuando se impone a los trabajadores que se encuentran en actividad sostener con su aporte al grupo que se encuentra en pasividad.

En relación al principio de equidad, sostiene Chirinos (2009) que la misma hace alusión a la aplicación de una forma superior de justicia, ya que lo equitativo es justo, pero no en el sentido de la ley, sino como consagración precisamente de la justicia.

En lo que se refiere a la “equidad distributiva”, compete señalar que la misma constituye una precisión del antiguo concepto filosófico de la “justicia distributiva” como aquella contrapuesta a la “justicia conmutativa”. Ésta última importa una igualdad aritmética en el intercambio, mientras que la primera importa un concepto que trasciende el anterior, que regula la relación del individuo con la comunidad, y que importa una contribución o resignación de algunos en pos del bien común.

Así, corresponde traer a colación las consideraciones vertidas por el Tribunal Superior de Justicia en la causa “Bossio, Emma Esther c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba” donde el alto cuerpo señaló:

La materia previsional, que forma parte de los derechos y garantías enunciados en el art. 14 bis de la Constitución Nacional, rebasa los cuadros de la justicia conmutativa que regula, sobre la base de una igualdad estricta y aritmética, las prestaciones interindividuales, para insertarse en el marco de la llamada justicia social, cuya primera y fundamental exigencia radica en la obligación de quienes forman parte de una determinada comunidad, de contribuir al mantenimiento y estabilidad del bien común propio de ella.<sup>143</sup>

Continúa expresando nuestro Máximo Tribunal Provincial en la causa señalada:

La justicia distributiva es inherente al derecho público y comporta un principio constitucional expresamente condensado para el ámbito previsional cuando el art. 55 de la Constitución de Córdoba garantiza la "solidaridad contributiva" y la "equidad distributiva". De tal manera, cuando el Estado cumple su función realizando el bien común mediante la prestación de un beneficio previsional debe ser valorado según la regla proporcional o comparativa de la equidad distributiva.<sup>144</sup>

---

<sup>143</sup> T.S.J. "Bossio, Emma Esther c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba", Sentencia N° 8 (2009)

<sup>144</sup> T.S.J. "Bossio, Emma Esther c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba", Sentencia N° 8 (2009)

#### 4. Principio de movilidad, proporcionalidad e irreductibilidad

Estos principios rectores sobre los que se estructura el derecho previsional local se encuentran receptados en el artículo 57 de la Constitución Provincial que establece: “El Estado Provincial, en el ámbito de su competencia, otorga a los trabajadores los beneficios de la previsión social y asegura jubilaciones y pensiones móviles, irreductibles y proporcionales a la remuneración del trabajador en actividad”<sup>145</sup>

El principio de movilidad significa “la adecuación de las prestaciones de la Seguridad Social a valores constantes, de tal modo que siempre mantengan el mismo poder adquisitivo y cubran adecuadamente la contingencia” (Chirinos, 2009, T.I. p. 69).

El principio de irreductibilidad de las prestaciones, significa de acuerdo a lo dispuesto por Toselli que “el haber jubilatorio o de pensión no puede ser disminuido por acto de gobierno; se genera un derecho adquirido sobre la cuantía del beneficio” (2002, p. 250).

El tercer principio, hace a la necesaria proporcionalidad que debe existir entre el haber de actividad y el de pasividad de modo tal que le permita al pasivo, mantener una calidad de vida similar a la que gozaba en actividad, teniendo en cuenta la naturaleza sustitutiva del haber.

Al respecto, la Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires en el fallo “Escoriza, Luis Alberto c/ Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía de la Provincia de Buenos Aires s/ demanda contencioso administrativa” ha señalado:

El principio de proporcionalidad tiende a que el beneficiario conserve una situación patrimonial equivalente a la que le correspondería de haber seguido prestando servicios, lo cual no se cumpliría en la especie, de accederse al reajuste pretendido, pues llevaría al absurdo de una prestación jubilatoria superior a la que le hubiere correspondido en actividad, o bien, respecto de los agentes que ocupan el mismo cargo en la actualidad.<sup>146</sup>

Los principios de movilidad, irreductibilidad y proporcionalidad, no funcionan de manera autónoma e independiente uno del otro, sino que debe existir una plena armonización entre ellos, toda vez que interpretar lo contrario podría llevar a un propósito no pretendido por el constituyente.

---

<sup>145</sup> Artículo 57 Constitución Provincia de Córdoba.

<sup>146</sup> S.C.B.A. “Escoriza, Luis Alberto c/ Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía de la Provincia de Buenos Aires s/ Demanda contencioso administrativa”. B.53687 (1993)

Es oportuno mencionar que el Tribunal Superior de Justicia en el fallo “Bossio, Emma Esther c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba” señaló:

Las medidas dictadas en materia previsional deben garantizar los principios de irreductibilidad, proporcionalidad y movilidad, determinando que la remuneración sujeta a la aplicación de los porcentajes jubilatorios conforma el denominado núcleo esencial o núcleo duro del derecho previsional adquirido por el beneficiario que no puede ser sujeto de restricción alguna.<sup>147</sup>

En consecuencia, es oportuno recordar, que de acuerdo a lo dispuesto por el Máximo Tribunal provincial en la causa reseñada, el núcleo duro del derecho previsional adquirido, es el porcentaje del ochenta y dos por ciento (82 %) móvil del sueldo líquido del trabajador activo, lo que es igual al ochenta y dos por ciento (82 %) móvil de la remuneración mensual del cargo desempeñado por el agente al momento de cesar en el servicio, descontado el aporte previsional personal correspondiente.

## **5. Principio de progresividad**

El principio de progresividad se encuentra contemplado en el artículo N° 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que prevé;

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.<sup>148</sup>

A través de la incorporación de éste tratado a nuestro sistema constitucional, existe la obligación de garantizar la progresividad de los derechos sociales, como existe también la misma obligación para todos los estados partes.

El reconocimiento del principio de progresividad supone algunos límites infranqueables a la actividad estatal, esto es, la obligación de no regresividad en la protección efectiva de derechos económicos, sociales y culturales (Chirinos, 2009).

---

<sup>147</sup> T.S.J. "Bossio, Emma Esther c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba", Sentencia N° 8 (2009)

<sup>148</sup> Artículo 26 Convención Americana de Derechos Humanos

El principio en cuestión, fluye de la inclusión como norma constitucional de los tratados internacionales que menciona el artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional.

El artículo 75, inciso 23 de la Constitución Nacional fortalece la vigencia del principio de progresividad en materia previsional, invalidando todo accionar del estado que en la práctica de un resultado regresivo en el goce efectivo de los derechos.

En tal sentido, del principio de progresividad, que constituye el rasgo esencial de los derechos sociales, se deriva el deber jurídico que impone a los Estados partes de no deshacer de manera infundada el progreso legislativo que hayan alcanzado.

Al respecto, señala el Máximo Tribunal local en la causa “Bossio, Emma Esther c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba” lo siguiente:

En virtud del principio de progresividad que gobierna el alcance del derecho a la seguridad social como derecho social, sobre el Estado pesa el deber de ampliar su espectro de protección y de limitar las restricciones eventuales que puedan alterar su contenido. Una vez que se ha alcanzado un determinado nivel de protección de cierto derecho social, su ocasional retroceso se revela problemático, puesto que si bien el Congreso goza de un amplio margen de discrecionalidad sobre las materias cuyo desarrollo le corresponde; en cuanto al contenido de los derechos sociales surge una fuerte limitación consistente en que cualquier repliegue que disminuya la órbita de protección debe contar con suficiente apoyo argumentativo.<sup>149</sup>

Teniendo en cuenta el principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales, es que todas las modificaciones que puedan realizarse al régimen previsional, de ninguna manera pueden avasallar el núcleo esencial del derecho previsional otorgado en función del ochenta y dos por ciento (82 %) del haber que percibe el activo, ni siquiera al amparo de la invocación del orden público.

Conforme al análisis que se ha formulado en el presente capítulo de los principios, derechos y garantías constitucionales que la clase pasiva consideró que han sido quebrantados a través de las diversas reformas que se han formulado al régimen previsional, más concretamente al régimen de movilidad jubilatoria vigente en la provincia de Córdoba, como conclusión parcial, se considera que no existe violación de los mismos por las razones que a continuación se exponen:

---

<sup>149</sup> T.S.J. "Bossio, Emma Esther c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba". Sentencia N° 8 ( 2009)

Los reclamos que los jubilados y pensionados plantearon ante las modificaciones efectuadas al régimen previsional, por la Ley N° 9504<sup>150</sup>, Ley N° 10078<sup>151</sup> y Ley N° 10333<sup>152</sup>, estaban dirigidos, entre otros aspectos, a cuestionar la constitucionalidad de las mismas.

En tal sentido, es de recalcar que dichas leyes fueron emanadas del poder del Estado constitucionalmente investido de la facultad legislativa, por lo que la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba, en su carácter de autoridad de aplicación de la ley, se encuentra impedida de apartarse del bloque normativo dictado. Asimismo, es reiterada la doctrina según la cual a la administración le está vedado expedirse respecto de la constitucionalidad de las leyes, misión que le compete de manera exclusiva al Poder Judicial.

Se ha dicho que el beneficiario del sistema previsional solo adquiere el status de jubilado o pensionado no así, al método de reajuste, siendo el mismo establecido por el legislador, siempre teniendo en cuenta las consideraciones de oportunidad y conveniencia que se haga a los fines de preservar el sistema previsional y los beneficiarios de éste.

No se evidencia de las reformas implementadas una lesión del derecho de propiedad, toda vez que las mismas no implicaron un recorte o una quita de los haberes que percibe el pasivo, sino en algunos casos, un diferimiento en el pago de los aumentos que percibía el trabajador en actividad, ello por la necesidad de superar o atenuar una situación de crisis, siendo tal postura, avalada por diversos Juzgados provinciales.

Cabe recordar que la Constitución de Córdoba, no asegura a los jubilados un haber previsional mayor, ni igual al del trabajador en actividad, sino una proporción o parte de aquel.

Es necesario mencionar que nuestro Máximo Tribunal local en la causa Bossio, Emma Esther c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba<sup>153</sup> estableció la doctrina del “núcleo duro previsional”, que es el porcentaje

---

<sup>150</sup>Ley N° 9504. Armonización Emergencia Previsional y Programa de Saneamiento Administrativo, Económico y Financiero de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba. B.O. 30/07/2008

<sup>151</sup> Ley N° 10078. Fortalecimiento del Sistema Previsional. B.O. 08/08/2012

<sup>152</sup> Ley N° 10333. B.O. 23/12/2015

<sup>153</sup> T.S.J. "Bossio, Emma Esther c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba". Sentencia N° 8 (2009)

del ochenta y dos por ciento (82 %) móvil del sueldo líquido del trabajador activo, que no cede por razones de emergencia.

Así, al no haberse lesionado ese núcleo duro esencial con las reformas efectuadas al régimen previsional, se resguarda la plena vigencia de la garantía de movilidad y los principios irredutibilidad y proporcionalidad de los haberes establecidos en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y en el artículo 57 de la Constitución de la Provincia de Córdoba, asegurando a las personas que se encuentran en retiro un estándar de vida similar al que gozaron cuando se encontraban en actividad, todo ello en el marco de los principios de solidaridad contributiva y equidad distributiva que constituyen la base sobre la que se asienta el régimen previsional de la provincia.

Es fundamental hacer alusión a que si el gobierno no hubiese realizado las modificaciones al régimen previsional, corría riesgo el equilibrio, la equidad y la solidaridad de todo el sistema social provincial.



## CONCLUSIONES FINALES

La movilidad jubilatoria, es un mecanismo de actualización y ajuste periódico de los montos de los haberes previsionales que tiene por finalidad adecuarlos al costo de vida (Bidart Campos, 1972).

Si bien la Constitución Nacional a través del artículo 14 bis<sup>154</sup> garantiza jubilaciones y pensiones móviles, la Constitución de la Provincia de Córdoba en su artículo 57<sup>155</sup> mejora la protección de los haberes, asegurando jubilaciones y pensiones “móviles”, “irreductibles” y “proporcionales” a la remuneración del trabajador en actividad.

Al encontrarse en déficit el sistema previsional local desde hace varios años, los distintos gobiernos fueron adoptando medidas (declaración de emergencia económica, modificación de la base remunerativa del cálculo de los haberes - reducción del ochenta y dos por ciento (82%)-, pago de los haberes más altos con títulos de cancelación, diferimiento de los aumentos otorgados a los activos) a los fines de afrontar tal situación, pudiendo haber avasallado los derechos adquiridos por la clase pasiva.

No obstante que la movilidad es una garantía tutelada constitucionalmente, muchos beneficiarios consideran que en la práctica se ve vulnerada, por lo que recurren a la justicia para reclamar la aplicación de la misma.

En el ámbito provincial y en vigencia de la Ley N° 8024<sup>156</sup>, reglamentada por Decreto N° 382/92<sup>157</sup>, la metodología utilizada para aplicar la movilidad en los haberes, era en función de los cargos (es decir, que a cada jubilado y pensionado se le trataba de asignar un determinado cargo dentro de las estructuras salariales de los agentes activos). Esta práctica fue modificada con el dictado de la Ley N° 9504<sup>158</sup>, que estableció la movilidad de los haberes en función de la evolución de los salarios de cada sector, estableciéndose de esa manera una metodología basada en índices sectoriales.

---

<sup>154</sup> Artículo 14 bis. Constitución de la Nación Argentina

<sup>155</sup> Artículo 57. Constitución de la Provincia de Córdoba

<sup>156</sup> Ley N° 8024. Régimen General de Jubilaciones, Pensiones y Retiros. B.O. 21/01/1991

<sup>157</sup> Decreto N° 382. Provincia de Córdoba. B.O. 13/03/1992

<sup>158</sup> Ley N°9504.Armonización Emergencia Previsional y Programa de Saneamiento Administrativo, Económico y Financiero de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba. B.O.30/07/2008

Esta nueva pauta implementada por el ente previsional, no implicó un cambio normativo, sino que estableció reglas instrumentales para rectificar las prácticas que venía realizando la Caja de Jubilaciones al momento de actualizar los haberes previsionales, no contrariando los postulados establecidos en la Carta Magna en lo que respecta a la garantía de movilidad de los haberes previsionales, toda vez que la ley fundamental local no estableció pautas concretas para asegurar la movilidad de las prestaciones, como así tampoco la periodicidad de las actualizaciones, siendo ésta tarea del legislador.

El hecho de que la Caja realizara el reajuste de los haberes en función de los cargos, no tenía entidad suficiente para adquirir el derecho a que la movilidad se realice de tal manera, ello teniendo en cuenta que el único derecho incorporado al patrimonio del jubilado o pensionado, es que el haber se reajuste conforme a la metodología que se establezca en la ley previsional. En el año 2012 y continuando con las medidas destinadas a paliar déficit financiero del sistema previsional, se dictó la Ley N° 10078<sup>159</sup> que instituyó el Programa de Fortalecimiento del Sistema Previsional de la Provincia de Córdoba estructurado bajo los principios de sustentabilidad financiera y justicia social.

Mediante la ley mencionada, se modificó el mecanismo de movilidad, estableciéndose que los jubilados y pensionados provinciales cobrarían los aumentos que se otorguen al personal activo, respetando el ochenta y dos por ciento (82%) móvil sobre el salario bruto, pero ciento ochenta (180) días después.

En tal sentido, es oportuno señalar que la medida instaurada, no implicó una quita ni una disminución del haber previsional, sino que difirió el pago de los aumentos a los jubilados y pensionados a un plazo de ciento ochenta (180) días desde la fecha en que lo percibían los activos, viéndose justificada la medida desde el plano de los principios de solidaridad contributiva y equidad distributiva (artículo 55 de la Constitución Provincial) y fundamentalmente teniendo en cuenta que la finalidad de la misma, era superar el estado de crisis financiera que presenta el sistema previsional.

Continuando con las reformas realizadas al régimen previsional local, en el mes de Diciembre del año 2015, se sancionó la Ley N° 10333<sup>160</sup>, a través de la cual se eliminó el régimen de movilidad diferida de los haberes previsionales establecido

---

<sup>159</sup> Ley N° 10078. Fortalecimiento del Sistema Previsional. B.O. 08/08/2012

<sup>160</sup> Ley N° 10333. B.O. 23/12/2015

mediante la Ley N° 10078, pero se introdujo una modificación de la base remunerativa del cálculo de los haberes.

Es de suma importancia indicar que cuando la provincia de Córdoba armonizó sus normas previsionales con el sistema nacional, a través del Convenio de Armonización Previsional N° 83/02, solo lo hizo en aquellos temas definidos y limitados en la Cláusula Quinta del Convenio, a saber: a) edad jubilatoria; b) servicios con aportes; c) compensación de exceso de edad con falta de servicios; d) prestación de retiro; e) recurribilidad de los dictámenes médicos; f) pensiones por fallecimiento; g) concepto de remuneraciones.

Así, el método de cálculo o determinación del haber previsional no quedó comprendido en la materia objeto de armonización, por lo que la Ley N° 10333<sup>161</sup> no implicó un apartamiento de la armonización convenida, no evidenciándose así violación al principio de Supremacía establecido en el artículo 161<sup>162</sup> de la Constitución Provincial.

No obstante la profunda crisis que atraviesa el sistema previsional, la provincia de Córdoba, siempre abonó haberes muchos más altos que la Nación. Mientras el haber medio de la Caja superaba los dieciséis mil doscientos pesos (\$16200) en el mes de Diciembre del año 2015, el de la ANSES, para los beneficiarios que viven en la Provincia, apenas superaba los cinco mil trescientos pesos (\$5300).

Las discrepancias entre los haberes, se originan tanto por la forma de calcular el haber inicial como por las reglas que se han aplicado a los fines de su actualización, siendo mucho más ventajosa la ley provincial.

La brecha existente entre los haberes es probable que pueda aminorarse con la aplicación del Decreto Nacional N° 807<sup>163</sup> sancionado en el año 2016 que determina el índice de actualización de las remuneraciones y la metodología que debe aplicarse a los afiliados al Sistema Integrado Previsional Argentino.

Según el decreto aludido, el nuevo cálculo deberá incluir hasta el 31 de Marzo de 1995, las variaciones del Índice Nivel General de las Remuneraciones (I.N.G.R.); "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 (RIPTE); y a partir

---

<sup>161</sup> Ley N° 10333. B.O. 23/12/2015

<sup>162</sup> Artículo 161. Constitución de la Provincia de Córdoba

<sup>163</sup> Decreto N° 807. Índice de actualización de las remuneraciones. B.O. 28/06/2016

de esta última fecha, las variaciones resultantes de las movilidades establecidas por la Ley N° 26417<sup>164</sup> de Movilidad Jubilatoria.

Es importante mencionar que en el sistema de Córdoba, la movilidad está íntimamente ligada a la proporcionalidad, es decir, con una parte del sueldo del activo, equivalente al ochenta y dos por ciento (82 %) del sueldo líquido del trabajador que se encuentra en actividad, lo que constituye el núcleo esencial o núcleo duro del derecho previsional, definido como límite constitucional irreductible por el Máximo Tribunal local.

En consideración al análisis que se efectuó en el presente trabajo respecto al mecanismo de movilidad implementado por el ente previsional provincial, a través de las diversas leyes que se dictaron (Ley N° 9504<sup>165</sup>, Ley N°10078<sup>166</sup>, Ley N°10333<sup>167</sup>), se desprende que no existió lesión del derecho de propiedad, toda vez que las mismas no configuraron un recorte o una quita de los haberes que percibe el pasivo, sino en algunos casos, un diferimiento en el pago de los aumentos que percibía el trabajador en actividad, ello realizado por la necesidad de superar o atenuar la situación de crisis que atraviesa el sistema previsional de Córdoba, siendo tal postura, confirmada por la justicia provincial.

Para concluir con la exposición realizada, se entiende que al no haberse lesionado ese núcleo duro o esencial del derecho previsional con las reformas efectuadas al régimen previsional, quedan garantizados los principios de proporcionalidad, irreductibilidad y movilidad de las jubilaciones y pensiones establecidos en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y en el artículo 57 de la Constitución de la Provincia de Córdoba. Así, cabe resaltar, que las medidas tomadas por los distintos gobiernos, tuvieron como único objetivo asegurar la sustentabilidad del sistema previsional, respetando los derechos esenciales del beneficiario de una prestación previsional, siempre teniendo en cuenta el carácter sustitutivo de los haberes previsionales, el cual solo se alcanza cuando el haber es similar y proporcional al que percibiría el jubilado o el causante de la pensión si continuara en actividad.

---

<sup>164</sup> Ley N° 26417 Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público. B.O. 15/10/2008

<sup>165</sup> Ley N° 9504. Armonización Emergencia Previsional y Programa de Saneamiento Administrativo, Económico y Financiero de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba. B.O. 30/07/2008

<sup>166</sup> Ley N° 10078. Fortalecimiento del Sistema Previsional. B.O. 08/08/2012

<sup>167</sup> Ley N° 10033. B.O. 23/12/2015

Así, en la medida que el sistema asegura la necesaria proporcionalidad que debe existir entre el haber de pasividad y actividad, resulta legítimo y razonable ajustar los mecanismos de movilidad a los recursos financieros.

Es primordial destacar que si el gobierno no hubiese realizado las modificaciones al régimen previsional, corría riesgo el equilibrio, la equidad y la solidaridad de todo el sistema social provincial.

No obstante lo expresado en el presente trabajo resulta oportuno mencionar que la última reforma implementada mediante Ley N° 10333<sup>168</sup> -que introdujo una modificación de la base remunerativa del cálculo de los haberes-, está siendo duramente cuestionada por la clase pasiva, por lo que se queda a la expectativa de lo que resolverán los máximos tribunales en relación a esta cuestión.

---

<sup>168</sup> Ley N° 10333. B.O.23/12/2015

## LISTADO DE BIBLIOGRAFIA

### 1. Doctrina

- Bidart Campos, German J. (1972). Manual de Derecho Constitucional Argentino. Buenos Aires. Ed. Ediar.
- Bidart Campos, German (1988). Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Tomo I “El Derecho constitucional de la libertad”. Buenos Aires. Ed. Ediar.
- Bidart Campos, G. (2010). Manual de la Constitución reformada. (4ta. Reimpresión). Buenos Aires. Ed. Ediar.
- Chirinos, Bernabé Lino. (2009) Tratado de la Seguridad Social Tomo I y (1° Edición). Buenos Aires. Ed. La Ley.
- De Diego, Julian. (2011). Manual de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (8° Edición). Buenos Aires. Ed. La Ley.
- De Feo, Armando (2009). Movilidad Jubilatoria. Buenos Aires. Ed. Rubinzal.
- Etala, Carlos Alberto (2002). Derecho de la Seguridad Social. Buenos Aires. Ed. Astrea.
- Gallo, Gustavo Jorge (2006). Compendio de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social (2° Edición) Buenos Aires. Ed. Abeledo Perrot.
- Hernandez Sampieri, Roberto (2006). Metodología de la Investigación (4° Edición ). D.F Mexico. Ed. McGraw-Hill Interamericana.
- Lorenzetti, Ricardo (1993). Los contratos ante la emergencia económica. Buenos Aires. Ed. La Ley.
- Negretto, Gabriel (1994). El problema de la emergencia en el sistema constitucional. Buenos Aires. Ed. Depalma.
- Toselli, Carlos Alberto (2002). Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social 2. Cordoba. Ed. Alveroni Ediciones.

### 2. Legislacion

- Constitución de la Nación Argentina
- Constitución de la Provincia de Córdoba

- Ley Nacional N° 14370. 18/10/1954
- Ley Nacional N° 14499. B.O.17/10/1958
- Ley Nacional N° 18037. B.O 30/12/1968
- Ley Nacional N° 18038. B.O.25/04/1980
- Ley Nacional N° 24241. B.O 18/10/1993
- Ley Nacional N° 26198. B.O.08/01/2007
- Ley Nacional N° 24463. B.O.30/03/1995
- Ley Nacional N° 26417 B.O.15/10/2008
- Ley Provincial N° 2301. B.O. 26/11/1913
- Ley Provincial N° 3589. B.O. 31/12/1933.
- Ley Provincial N° 4165. B.O. 11/11/1949
- Ley Provincial N° 4165. B.O. 11/11/1949
- Ley Provincial N° 4687. B.O. 01/12/1959.
- Ley Provincial N° 5320. B.O. 29/12/1971.
- Ley Provincial N° 5575. B.O. 24/05/1973
- Ley Provincial N° 5846. B.O. 26/08/1975.
- Ley Provincial N° 6070. B.O. 28/07/1977.
- Ley Provincial N° 8024. B.O 21/01/1991
- Ley Provincial N° 9017. B.O 07/05/2002
- Ley Provincial N° 9045. B.O. 04/09/2002
- Ley Provincial N° 9075. B.O.30/12/2002
- Ley Provincial N° 9504 .B.O 30/07/2008
- Ley Provincial N° 8024 T.O. B.O 23/01/2009
- Ley Provincial N° 9722. B.O. 29/12/2009
- Ley Provincial N° 10078- B.O. 09/08/12
- Ley Provincial N° 10333 B.O.23/12/15
- Decreto Nacional N° 1199. B.O. 13/09/2004
- Decreto Provincial N° 1830. B.O. 21/12/2009
- Decreto Provincial N° 3271. B.O. 29/04/1957
- Decreto Provincial N° 41. B.O 23/01/2009
- Decreto Provincial N° 42. B.O 20/01/2009

- Convenio para la Armonización y el Financiamiento el Sistema Previsional de la Provincia de Córdoba N° 83. B.O 13/12/2002.

### 3. Jurisprudencia

- C.S.J.N. "Peralta, Luis Arcenio y otro c/Estado Nacional (Mrio. De Economía-BCRA.) s/ amparo", Fallo 313:1513 (1990).
- S.C.B.A. "Escoriza, Luis Alberto c/Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policia de la Provincia de Buenos Aires s/demanda contencioso administrativa" B. 53687 (1993)
- C.S.J.N. "Chocobar, Sixto Celestino c/Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos s/ reajuste por movilidad", Fallos 319:3241 (1996).
- Cám. Federal de Apelaciones de la Seguridad Social. "Orestes, Sergio Maurizio c/Anses", Sentencia N° 82125 (2001).
- C.S.J.N. "Portal, Raul Ernesto c/ANSES s/reajuste por movilidad" P.999. XXXVI (2002).
- C.S.J.N. "Sanchez, Maria del Carmen c/Anses s/resjustes varios" S. 2758. XXXVIII (2005).
- C.S.J.N. "Badaro, Adolfo Valentin c/Anses s/reajustes varios",Fallos 329:3089 (2006).
- C.S.J.N "Badaro, Adolfo Valentin c/Anses s/reajustes varios", Fallos 330:4866 (2007).
- C.S.J.N. "Iglesias Martín y Otros c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba". I. 316. XXXIX (2007).
- C.S.J.N. "Eliff, Alberto José c/Anses s/ reajustes varios" E. 131. XLIV (2009)
- T.S.J. "Bossio, Emma Esther c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba", Sentencia N° 8 (2009).
- Cam. Cont. Adm. de 2° Nom. de Córdoba . "Capdevilla de Horrocks Marta c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba". Sentencia N° 255 (2011).
- Juzg. de 1° Instancia 49° Nom. en lo Civil y Comercial de Córdoba."Michellotti Maria Elena c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros



de la Provincia de Córdoba", Sentencia N° 365 (2013).

- Juzg. Civ. Com. Conc y Flia. de 2 Nom. Sec. 3 Carlos Paz "Stretz Cristina c/Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba". Resolución N° 124 (2013)
- Cám. Cont. Adm. de 1° Nom. de Córdoba. "Tibaldo Malvina Leocadia Cecilia c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba", Sentencia N° 15 (2013).

#### **Paginas de internet consultadas**

- Jáuregui G. J. (2013) -La movilidad previsional legal y la movilidad judicial. Algunas incoherencias. Recuperado el día 14/03/2016 de:  
<http://www.rjyp.com.ar/jau128.html>
- Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba Informe Anual 2008. Recuperado el día 21/05/16 de:  
[http://www.cajajubilaciones.cba.gov.ar/portal/informe/38/informe\\_anual\\_2008\\_0\\_2008](http://www.cajajubilaciones.cba.gov.ar/portal/informe/38/informe_anual_2008_0_2008)
- Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba. Informe Anual 2012. Recuperado el día 28/05/2016 de:  
[http://www.cajajubilaciones.cba.gov.ar/portal/informe/33/informe\\_anual\\_2012\\_0\\_2012](http://www.cajajubilaciones.cba.gov.ar/portal/informe/33/informe_anual_2012_0_2012)
- Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba. Informe Anual 2015. Recuperado el día 12/07/2016 de:  
[http://www.cajajubilaciones.cba.gov.ar/Portal/informeannual/2015/files/informe\\_anual\\_2015\\_completo.pdf](http://www.cajajubilaciones.cba.gov.ar/Portal/informeannual/2015/files/informe_anual_2015_completo.pdf)

## AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR Y DIFUNDIR TESIS DE POSGRADO O GRADO A LA UNIVERIDAD SIGLO 21

Por la presente, autorizo a la Universidad Siglo21 a difundir en su página web o bien a través de su campus virtual mi trabajo de Tesis según los datos que detallo a continuación, a los fines que la misma pueda ser leída por los visitantes de dicha página web y/o el cuerpo docente y/o alumnos de la Institución:

<b>Autor-tesista</b> <i>(apellido/s y nombre/s completos)</i>	Koske Valeria Soledad
<b>DNI</b> <i>(del autor-tesista)</i>	28.118.364
<b>Título y subtítulo</b> <i>(completos de la Tesis)</i>	Movilidad Jubilatoria Aplicación en la Provincia de Córdoba
<b>Correo electrónico</b> <i>(del autor-tesista)</i>	valeriak_30@hotmail.com
<b>Unidad Académica</b> <i>(donde se presentó la obra)</i>	Universidad Siglo 21
<b>Datos de edición:</b> <i>Lugar, editor, fecha e ISBN (para el caso de tesis ya publicadas), depósito en el Registro Nacional de Propiedad Intelectual y autorización de la Editorial (en el caso que corresponda).</i>	

Otorgo expreso consentimiento para que la copia electrónica de mi Tesis sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21 según el siguiente detalle:

<b>Texto completo de la Tesis</b> <i>(Marcar SI/NO)<sup>[1]</sup></i>	Si
<b>Publicación parcial</b> <i>(Informar que capítulos se publicarán)</i>	

Otorgo expreso consentimiento para que la versión electrónica de este libro sea publicada en la en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21.

**Lugar y fecha:** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
**Firma autor-tesista**

\_\_\_\_\_  
**Aclaración autor-tesista**

Esta Secretaría/Departamento de Grado/Posgrado de la Unidad Académica:

\_\_\_\_\_ certifica  
que la tesis adjunta es la aprobada y registrada en esta dependencia.

\_\_\_\_\_  
Firma Autoridad

\_\_\_\_\_  
Aclaración Autoridad

Sello de la Secretaría/Departamento de Posgrado

[1] Advertencia: Se informa al autor/tesista que es conveniente publicar en la Biblioteca Digital las obras intelectuales editadas e inscriptas en el INPI para asegurar la plena protección de sus derechos intelectuales (Ley 11.723) y propiedad industrial (Ley 22.362 y Dec. 6673/63. Se recomienda la NO publicación de aquellas tesis que desarrollan un invento patentable, modelo de utilidad y diseño industrial que no ha sido registrado en el INPI, a los fines de preservar la novedad de la creación.