



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 17 de marzo de 2026

Vistos los autos: "Noe, Néstor c/ ANSES y otro s/ amparo ley 16.986".

Considerando:

1º) Que los antecedentes del caso han sido adecuadamente reseñados en los apartados I y II del dictamen del señor Procurador Fiscal, a los que cabe remitir en honor a la brevedad.

2º) Que en el recurso extraordinario interpuesto por el actor se plantearon agravios vinculados con la interpretación de normas de carácter federal (art. 16 de la Constitución Nacional; ley 24.018) así como con la arbitrariedad de la sentencia del tribunal *a quo*. En este tipo de casos, en los que coexisten planteos federales típicos y alegaciones de arbitrariedad de la sentencia recurrida, corresponde dar prioridad al tratamiento de los agravios sobre arbitrariedad, pues si resultan procedentes ellos implican que no existe una sentencia válida ("Bichute de Larsen", Fallos: [318:189](#); "Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores", Fallos [338:1347](#); "La Meridional Compañía Argentina de Seguros S.A.", Fallos: [343:595](#)).

3º) Que asiste razón al recurrente en cuanto a que la sentencia es arbitraria, pues el decisorio en examen omitió considerar prueba conducente para la resolución de este pleito. En efecto, el tribunal *a quo* no realizó una valoración de los actos previos de la administración que, en la práctica, equipararon la situación del actor con la de los jueces expresamente incluidos en el Anexo "A" del Acta Complementaria citada en el dictamen referido en el considerando 1º y, en consecuencia, en el sistema de la ley 24.018. Al respecto, corresponde destacar que se ha comprobado en la causa que el señor Noé estuvo sujeto a los aportes determinados por el artículo 31 de la ley 24.018 desde el 1º

de enero de 2008, en virtud de haber celebrado un acuerdo individual con el gobierno provincial por diferencia de aportes previsionales, materializado en el decreto 3551/2008 (ver informe de la sección de haberes del Poder Judicial de Mendoza, obrante a fs. 102). De manera consistente con ello, el expediente administrativo refleja que el amparista cuenta con los aportes previstos en el régimen especial, a diferencia de los funcionarios y magistrados que no hicieron uso de esa opción y permanecieron en el régimen general de la ley 24.241, que instituye el Sistema Integrado De Jubilaciones y Pensiones y en su artículo 11 prevé un aporte con tope del once por ciento (11%) para los trabajadores en relación de dependencia, así como de aquellos que no realizaron aportes a régimen previsional alguno y que, por ende, carecen de derecho a tales beneficios (cf. ley 7770, Addenda al Acta 8 Complementaria Modificatoria del Convenio de Transferencia de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Mendoza, cláusula tercera). A su vez, en la misma pieza administrativa, la Administración Federal de Ingresos Públicos presentó un informe respecto de la situación del actor, en el que indicó que el Poder Judicial de la Provincia de Mendoza había presentado las declaraciones juradas rectificativas, aplicando la correcta determinación del doce por ciento (12%) sobre los aportes de seguridad social de las remuneraciones declaradas por el empleador durante el período de actividad del señor Noé (ver fs. 24/59 y 63/64 de las actuaciones administrativas 024-20-10273529-4-536-000001), sin que obre constancia de rechazo o reserva alguna por parte del organismo nacional al momento de su percepción. De modo que tanto la administración local como la federal, sin efectuar reclamo u objeción alguna, equipararon al actor a las personas comprendidas en el régimen de la ley 24.018 y percibieron por un prolongado período de tiempo sus aportes a ese régimen, denegándole con posterioridad el acceso a la jubilación especial.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Sin que esto implique adelantar opinión sobre las conclusiones que correspondería extraer de las mencionadas circunstancias, resulta evidente que ellas son conducentes para una correcta solución del pleito y la omisión de su tratamiento por parte de la cámara vicia de arbitrariedad el decisorio (Fallos [307:92](#); [343:2255](#); [345:884](#), entre otros).

4º) Que, en las condiciones reseñadas, lo debatido y resuelto en el pleito guarda relación directa e inmediata con las garantías que se invocan como vulneradas en el recurso extraordinario federal (art. 15, ley 48), lo que impone la descalificación de la decisión apelada bajo la conocida jurisprudencia del Tribunal sobre arbitrariedad de sentencias.

Por ello, y de conformidad en lo pertinente con el dictamen del señor Procurador Fiscal, corresponde declarar procedente el recurso extraordinario y dejar sin efecto la sentencia apelada. Vuelvan los autos al tribunal de origen para que dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo expresado. Notifíquese y devuélvase.

Recurso extraordinario interpuesto por **Néstor Noé, actor en autos**, con el patrocinio letrado del **Dr. Julio A. Micames y la Dra. María José Martínez Vilas**.

Traslado contestado por el **Gobierno de la Provincia de Mendoza**, representado por la **Dra. Beatriz Susana Quiroga**.

Tribunal de origen: **Cámara Federal de Apelaciones de Mendoza, Sala B**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal n° 2 de Mendoza**.

S u p r e m a C o r t e:

–I–

La Sala B de la Cámara Federal de Apelaciones de Mendoza hizo lugar al recurso deducido por la Administración Nacional de la Seguridad Social (en adelante Anses) y, en consecuencia, rechazó la acción de amparo interpuesta por el actor, impuso las costas a la parte vencida (conf. art. 14 ley 16.986) y reguló los honorarios de los profesionales intervinientes (fs. 138/140). Cabe señalar que el accionante inició la presente demanda contra la provincia de Mendoza y la Anses, a fin de que se revoque la resolución 78/15 del organismo previsional, denegatoria del beneficio jubilatorio que había solicitado en los términos de la Ley 24.018 de Jubilaciones y Pensiones del Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Legisladores, y se ordene el dictado de un nuevo acto favorable a esa pretensión.

En lo pertinente, la cámara sostuvo que el cargo de Juez de Faltas ejercido por el actor no se encuentra dentro de la enumeración taxativa que establece la normativa aplicable, esto es, el Anexo I al que se refiere el artículo 8 de la ley 24.018; la ley 6.372 (sancionada el 12 de enero de 1996), a través de la cual la provincia de Mendoza manifestó su adhesión al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones regulado por la ley nacional 24.241, y la firma del Acta Complementaria que permite a los magistrados y funcionarios del Poder Judicial provincial acogerse al beneficio regido por la ley 24.018; el Anexo "A" que detalla la nómina de magistrados y funcionarios judiciales incluidos; y, finalmente, la ley local 7.770 (promulgada el 4 de septiembre de 2007), ratificatoria del decreto 1757 por el que el Poder Ejecutivo provincial suscribió el Acta Complementaria modificatoria del Convenio de Transferencia y su Addenda.

Recordó que al encontrarse en juego la aplicación de un régimen previsional especial, su interpretación es de carácter restrictivo. Añadió que la primera regla de hermenéutica jurídica es la de asignar pleno efecto a la

voluntad del legislador, cuya inconsecuencia no se supone pues con ello podría arribarse a una interpretación que, sin declarar la inconstitucionalidad de la disposición legal, equivalga a prescindir de ella. Citó jurisprudencia y doctrina en apoyo de su postura.

Por otra parte, descartó que la denegatoria del beneficio en el caso afecte la garantía de igualdad, dado que el listado de cargos enunciado con carácter taxativo en las normas anteriormente citadas imprime seguridad jurídica e impide el ejercicio de discrecionalidad alguna por parte del organismo que lo otorga.

–II–

Contra esa sentencia, el accionante interpuso recurso extraordinario (fs. 146/155), que fue replicado sólo por la provincia codemandada (fs. 157) y concedido por la cámara (fs. 159/160).

El apelante endilga arbitrariedad al pronunciamiento del tribunal *a quo*, en tanto aduce que carece de fundamentación al basarse exclusivamente en la voluntad del juzgador, omitir el derecho aplicable y no valorar la prueba reunida en estos autos.

En primer lugar, señala que la cámara desconoció los antecedentes correspondientes a las provincias que han transferido su sistema previsional y la jurisprudencia imperante en esa materia. Al respecto, indica que la decisión en crisis ignoró que los magistrados provinciales tienen derecho a jubilarse bajo el sistema de la ley 24.018 desde antiguo, en virtud del Acta Complementaria inserta en el Convenio de Transferencia (Dto. 109/96), postura que fue abonada por una serie de pronunciamientos judiciales que se encuentran firmes y consentidos por la Anses. Relata que frente a la ratificación expresa respecto de la aplicación de la ley 24.018 para los magistrados provinciales, mediante las leyes locales 7770, 7854 y sus respectivas reglamentaciones, quedó sin efecto el Acta Complementaria del año 1996. Sin perjuicio de la vigencia de la

nueva normativa, apunta que la interpretación efectuada por la cámara, en el sentido de privar a algunos jueces del Poder Judicial de Mendoza de acceder a ese régimen jubilatorio, implica una desinteligencia y suscita la desviación de la voluntad de las partes y del legislador al ratificar el convenio original.

En segundo lugar, sostiene que la cámara emitió una sentencia lesiva de lo establecido en los artículos 28 y 31 de la Constitución Nacional pues, al fallar con fundamento en la literalidad de la nómina del Anexo “A” del Acta Complementaria Modificatoria del Convenio de Transferencia, aprobada por la ley 7770, afectó los derechos fundamentales que las addendas o actas complementarias intentan reglamentar, particularmente el derecho constitucional a la seguridad social (art. 14 bis de la CN). Destaca que el principio rector que no puede ser alterado por ninguna reglamentación es aquél según el cual la función de los jueces de la República Argentina es idéntica en cualquier jurisdicción y competencia, ya que integran uno de los poderes del Estado (arts. 1, 5 y 108 de la C.N.), lo que deriva en la igualdad de cumplimiento de los deberes y goce de los derechos esenciales consagrados en la Constitución Nacional. En esa línea, reprocha que la resolución en crisis no justificó las razones por las cuales se le otorgó prioridad jerárquica a una nómina incluida en una ley provincial, por sobre las garantías constitucionales aplicables al caso, el carácter de federal de la ley 24.018 y la naturaleza de orden público de la legislación en materia previsional. Explica que, en tales circunstancias, la cámara debió controlar de oficio la constitucionalidad de la norma local.

En tercer lugar, argumenta que el tribunal no valoró adecuadamente la prueba aportada en relación con los descuentos que se efectuaron sobre el salario del accionante, según el porcentaje establecido por la ley 24.018 en concepto de aportes jubilatorios. Al respecto, señala que la apoderada del Gobierno de Mendoza expresó en autos que esa administración estimó comprendido al actor en los alcances de dicha norma y, en consecuencia,

remitió la causa al circuito administrativo de la Anses para el dictado del acto correspondiente y que este organismo, pese a haber recibido los aportes en el señalado porcentaje del régimen especial sin objeción alguna, denegó la petición contraviniendo el principio de los actos propios.

Por último, alega que la sentencia vulnera la garantía de igualdad al convalidar que en la misma provincia algunos magistrados puedan acceder a la jubilación prevista en la ley 24.018 y otros no, no obstante el hecho de ser todos jueces nombrados con acuerdo del Senado, sujetos a las mismas obligaciones y a igual porcentaje de aporte jubilatorio. A este respecto, menciona que durante el transcurso de la presente vía recursiva la nómina contenida en la ley 7770 ha sufrido variaciones de hecho, pues la Anses ha otorgado el beneficio en estudio a ciertos magistrados cuyos cargos tampoco están incluidos en el anexo en examen, y aún a funcionarios que no son magistrados. Sobre esa base, califica de ilógica e irrazonable la denegatoria del beneficio en su caso, cuando no existe una norma expresa que prohíba a un magistrado del Poder Judicial de Mendoza acceder al beneficio jubilatorio del régimen de la ley 24.018, una vez acreditados los requisitos para su acceso. En particular, el recurrente reprocha la omisión de un análisis serio de su situación, pues pese a haber cumplido con todas las obligaciones que el cargo le imponía, incluidos sus aportes previsionales, tanto la administración, receptora de los mencionados aportes, como la justicia, en segunda instancia, le han impedido el acceso al beneficio solicitado al amparo de la ley especial, en manifiesta disidencia con numerosos precedentes dictados en casos análogos, en los que se resolvió en sentido favorable a las pretensiones de los magistrados o funcionarios no incluidos en la nómina en cuestión.

–III–

En mi entender, el recurso fue correctamente concedido, toda vez que el apelante plantea, por un lado, agravios vinculados con la interpretación de normas de carácter federal (arts. 1, 5, 14 bis, 16, 28, 31 y 108 de la Constitución

Nacional; ley 24.018); y, por otro, aduce objeciones dirigidas a mostrar que la decisión impugnada resulta arbitraria.

Ello sentado, en línea con la doctrina de la Corte Suprema, corresponde dar prioridad a las atribuciones de arbitrariedad, pues si son acertadas ellas implican que no existe una sentencia válida (Fallos: 318:189, “Bichute de Larsen”; 338:1347, “Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores”; dictamen de la Procuración General de la Nación en la causa CSS 58202/2007/1/RHl “Cascardi, Carlos Enrique Luis c/ANSES s/reajuste de haberes”, del 31 de mayo de 2019; entre otros).

En este sentido, asiste razón al recurrente en cuanto a que la sentencia es arbitraria, pues el *a quo* sustentó su decisión en argumentos dogmáticos, como la aplicación literal de un plexo legal comprendido, entre otras normas, por la nómina del Anexo “A” del Acta Complementaria Modificatoria del Convenio de Transferencia, aprobada por la ley 7770, cuya declaración de inconstitucionalidad había sido requerida por el accionante en la demanda (fs. 33 vta.). De este modo, omitió considerar un planteo serio que indefectiblemente debía abordar para brindar una correcta solución al litigio, basado esencialmente en la lesión al principio de igualdad en la que habrían incurrido tanto la norma objetada, al excluir su cargo de la nómina en cuestión, como la Anses, al dictar el acto que le denegó el beneficio requerido al amparo de la ley especial sin tener en cuenta las particularidades del caso (Fallos 343:1447, “Vázquez”, por remisión al dictamen de esta Procuración General y sus citas; en similar sentido Fallos: 343:1688, “Cooperativa Minera de Productores de Arena y Piedra del Noreste Ltda.”, considerando 7º).

En particular, el tribunal no revisó de manera adecuada el análisis efectuado por la Anses para determinar que la situación del actor no era equiparable al caso “Gonella”, en el cual una Jueza Tributaria obtuvo la jubilación en los términos de la ley 24.018, pese a que su cargo tampoco se hallaba

comprendido en la nómina de magistrados obrante en la normativa aplicable (fs. 76/79, expte. adm. 024-20-10273529-4-536-000001 que se encuentra agregado a estos autos). En efecto, la resolución del organismo, contraria a la pretensión del recurrente, se basó en el dictamen del Área de la Asesoría Legal de la Dirección de Asuntos Interjurisdiccionales, en el que se expresaron las razones por las cuales el cargo de Juez Tributario resultaba equivalente al de Juez de Paz Letrado, en tanto para ambos puestos se debían reunir las mismas calidades y se hallaban equiparados en asignación remuneratoria, por lo que gozaban de igual jerarquía y, por ende, correspondía aplicarles idéntico régimen legal. Sin embargo, el organismo previsional no examinó las particularidades del cargo desempeñado por el actor ni explicó los motivos por los cuales no se podía proceder, en el *sub lite*, a una equiparación similar a la llevada a cabo en “Gonella”, extremo que fue soslayado por la cámara.

Específicamente, la alzada no ponderó los elementos aportados a la causa y las normas locales que regulan las condiciones de acceso al cargo del Juez de Faltas, la remuneración y las funciones correspondientes a ese puesto, las cuales permiten inferir que resulta asimilable al de otros magistrados que accedieron al beneficio jubilatorio al amparo de la ley especial, más allá de la ausencia de su inclusión expresa en la nómina del anexo en estudio. Nótese que de la contestación del informe presentado por el Gobierno de Mendoza surge que esa administración estimó que el accionante se hallaba comprendido en los alcances de la ley 24.018 (fs. 54/55). A su vez, en la prueba informativa consta que el actor ingresó al Poder Judicial de Mendoza el 9 de diciembre de 1980, en el cargo de Juez de Paz Lego (dto. P.E. 2261/80); y que desde el 20 de marzo de 1984 se desempeña como titular del Juzgado de Faltas de San Martín, en la Tercera Circunscripción Judicial (dto. P.E. 881/84). Allí se aclara que el magistrado fue designado conforme lo dispuesto en el artículo 150 de la Constitución de la Provincia de Mendoza, que es integrante del Poder Judicial de la Provincia de

Mendoza y que el Juzgado de Faltas es Juzgado de Primera Instancia (fs. 107). Para más, la ley provincial 3365/66 (Código de Faltas de la provincia de Mendoza) en su artículo 126 dispone que el cargo bajo análisis será ejercido por jueces letrados, integrantes del poder judicial; y, en cuanto a la remuneración percibida, el accionante reviste idéntica categoría (número 24) que el Fiscal, Defensor, Asesor, Juez de Paz Letrado y Juez Tributario (fuente: <http://www.jus.mendoza.gov.ar/remuneraciones-magistrados>).

Tales aspectos, fueron ignorados por la sentencia recurrida, no obstante su vital importancia para la adecuada resolución del punto debatido en autos.

A ello cabe adicionar que el decisorio en examen no valoró los actos previos de la administración que, en la práctica, equipararon la situación del accionante con la de los jueces expresamente incluidos en el Anexo “A” del Acta Complementaria anteriormente citada y, en consecuencia, en el sistema de la ley 24.018. Al respecto, corresponde destacar que se halla comprobado en la causa que el señor Noé estuvo sujeto a los aportes determinados por el artículo 31 de la ley 24.018 desde el 1º de enero de 2008, en virtud de haber celebrado un acuerdo individual con el gobierno provincial por diferencia de aportes previsionales, materializado en el decreto 3551/2008 (ver informe de la sección de haberes del Poder Judicial de Mendoza, obrante a fs. 102).

De manera consistente con ello, el expediente administrativo refleja que el amparista cuenta con los aportes previstos en el régimen especial, a diferencia de los funcionarios y magistrados que no hicieron uso de esa opción y permanecieron en el régimen general de la Ley 24.241, que instituye el Sistema Integrado De Jubilaciones y Pensiones y en su artículo 11 prevé un aporte del once por ciento (11%) para los trabajadores en relación de dependencia, así como de aquellos que no realizaron aportes a régimen previsional alguno y que, por ende, carecen de derecho a tales beneficios (cf. ley 7770, Addenda al Acta

Complementaria Modificatoria del Convenio de Transferencia de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Mendoza, cláusula tercera). A su vez, en dicho procedimiento, la Administración Federal de Ingresos Públicos presentó un informe respecto de la situación del accionante, en el que indicó que el Poder Judicial de la Provincia de Mendoza había presentado las declaraciones juradas rectificativas, aplicando la correcta determinación del doce por ciento (12%) sobre los aportes de seguridad social de las remuneraciones declaradas por el empleador durante el período de actividad del señor Noé (ver fs. 24/59 y 63/64 de las actuaciones administrativas 024-20-10273529-4-536-000001 op. cit.), sin que obre constancia de rechazo o reserva alguna por parte del organismo nacional al momento de su percepción.

De modo que tanto la administración local como la federal omitieron brindar al actor información clara y transparente sobre el adecuado encuadre de su condición previsional, pues lo equipararon a las personas comprendidas en el régimen de la ley 24.018 y percibieron por un prolongado período de tiempo sin objeciones sus aportes a ese régimen, denegándole con posterioridad el acceso a la jubilación especial (ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General Nro. 19, El Derecho a la Seguridad Social (artículo 9)*, publicada el 4 de febrero de 2008 [E/C.12/GC/19], párrs. 24 y 26; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *caso Trujillo Calero c. Ecuador*, dictamen aprobado el 26 de marzo de 2018 de acuerdo con el Protocolo Facultativo del Pacto con relación a la comunicación núm. 10/2015 [E/C.12/63/D/10/2015], párrs. 12.1 y 12.2; Corte IDH, *caso Muelle Flores c. Perú*, sentencia del 6 de marzo de 2019, párr.192, en especial, punto c).

En ese marco, y junto al planteo de igualdad de trato referido, considero que la cámara omitió ponderar si la denegatoria de la Anses pudo haber frustrado expectativas legítimas del actor de acceder a una jubilación especial contributiva que emergían de la ausencia de adecuada información y del

proceder previo de la administración (en ese sentido, ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *caso Trujillo Calero v. Ecuador*, op. cit., párr. 16.4).

En suma, cabe concluir que los agravios basados en la arbitrariedad resultan procedentes, pues la resolución del tribunal se basó en argumentos dogmáticos que no brindan respuesta adecuada a los planteos conducentes formulados por el accionante en el marco de la causa, en especial, aquellos vinculados con la afectación del principio de igualdad, así como también prescindió de los elementos de juicio y de un examen preciso y completo de las normas en juego, circunstancias que justifican descalificar el fallo como acto jurisdiccional (Fallos: 324:2371, “Durán”, 344:983, “García Blanco”). Ello, máxime cuando lo decidido desatiende los fines tuitivos de la legislación previsional, con grave menoscabo de las garantías constitucionales (S.C., F. 645, L. XXXIX, “Funes Teodoro Roberto c/ Estado Nacional M° de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos”, sentencia del 20 de junio de 2007, por remisión al dictamen de esta Procuración General).

–IV–

Por todo lo expuesto, opino que corresponde hacer lugar al recurso extraordinario, revocar la sentencia apelada y devolver las actuaciones al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo indicado en el presente dictamen.

Buenos Aires, 12 de noviembre de 2021.

ABRAMOVICH
COSARIN
Victor Ernesto

Firmado digitalmente por
ABRAMOVICH COSARIN Victor
Ernesto
Nombre de reconocimiento (DN):
serialNumber=CUIL 20165543387,
c=AR, cn=ABRAMOVICH COSARIN
Victor Ernesto
Fecha: 2021.11.12 09:08:12 -03'00'