

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 30 de diciembre de 2014.

Vistos los autos: "Villarreal Mario Jesús c/ PEN-PLN Y MAXIMA AFJP s/ amparo".

Considerando:

1º) Que el actor en esta causa -jubilado en 2007- interpuso una acción de amparo contra el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Legislativo y la Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones "Máxima AFJP" con el objeto de que no se disponga de los aportes voluntarios que "se encontraban en su Cuenta de Capitalización Individual [en la referida administradora], que son de [su] exclusiva propiedad" (fs. 24 vta).

Solicita que se declare la inconstitucionalidad de la ley 26.425, de los decretos reglamentarios 2103/08, 2104/08, 2105/08 y de las circulares 56/08 y 58/08 de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS).

Para sustentar su planteo, afirma que los fondos aportados -y las ganancias que de ellos se derivan- son de su exclusiva propiedad. Explica que los entregó a Máxima AFJP para ser administrados de la forma en que lo disponía la ley 24.241, antes de la reforma por la ley 26.425, que creó el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

2º) Que la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario revocó la sentencia que había hecho lugar a la demanda. Para así decidir, sostuvo que la ley 26.425 y sus normas reglamentarias reconocen los derechos de los afiliados que acreditaron en sus

cuentas de capitalización aportes voluntarios para que puedan acceder a mejoras o distintas prestaciones de aquél que permaneció en el sistema de reparto o del que optó por el sistema de capitalización [sin] cotización adicional. Desde esa perspectiva, sostuvo que no advertía ningún perjuicio para el actor; agregó que la ley 24.241 no contempló ningún sistema de devolución de los aportes voluntarios (fs. 145/7).

3°) Que la parte actora interpuso recurso extraordinario, en el que sostiene que la ley 26.425 -de la forma en que ha quedado reglamentada- afecta su derecho de propiedad, en tanto le quita derechos adquiridos que quedaron consolidados por la legislación anterior; ese derecho de propiedad, precisa, surge claramente de la ley 24.241 en tanto dispone que el patrimonio compuesto por los aportes voluntarios es independiente y exclusivo del afiliado (arts. 82 y 85 de la última ley citada).

4°) Que el recurso extraordinario es admisible en tanto se encuentra en juego la interpretación de una norma federal -el artículo 6° de la ley 26.425- y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido contraria al derecho que la parte recurrente funda en ella (art. 14, inc. 3° de la ley 48).

5°) Que el artículo 6° de la ley 26.425 establece que "Los afiliados al régimen de capitalización que hubieran ingresado importes en sus cuentas de capitalización individual bajo la figura de "imposiciones voluntarias" y/o "depósitos convenidos" y que aún no hubieran obtenido un beneficio previsional, podrán transferirlos a la Administración Nacional de la Seguridad Social para mejorar su haber previsional conforme lo deter-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

mine la reglamentación o a una administradora de fondos de jubilaciones y pensiones, la que deberá reconvertirse, modificando su objeto social para tal finalidad.

El Poder Ejecutivo nacional dictará las normas pertinentes a esos fines".

6°) Que con el fin de hacer operativo el art. 6° de la ley 26.425, el Poder Ejecutivo Nacional por medio de la ANSeS dictó una serie de normas generales reglamentarias. La primera de ellas fue la resolución 290/09, que establece -en cuanto al caso interesa- que "los afiliados que hubieren ingresado importes en sus cuentas de capitalización individual bajo la figura de "imposiciones voluntarias" y/o "depósitos convenidos" y que a la fecha de vigencia de la Ley N° 26.425 hubieren obtenido un beneficio previsional, podrán solicitar se les liquide una prestación adicional u optar para que los activos sean transferidos, con dicho objeto, a una ADMINISTRADORA DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES (AFJP) prevista en la Ley N° 24.241 que haya reconvertido su objeto social para tal fin".

Para iniciar este trámite de reconversión, las AFJP debían manifestar su interés en el plazo de 30 días (art. 3° de la resolución 290/09); seguidamente inscribirse hasta el 19 de febrero de 2010 en el Registro Especial de Administradoras de Fondos de Aportes Voluntarios y Depósitos Convenidos (AFAVyDC) creado por la resolución 134/09; ese plazo fue extendido hasta el 20 de marzo de 2010 por la resolución 16/10.

Posteriormente, el artículo 1° de la resolución 184/10 fijó en 30 días hábiles -contados a partir de la fecha de su

publicación-, el plazo para que las ex AFJP que hubiesen manifestado su voluntad de inscribirse en el Registro Especial de AFAVyDC, presenten la documentación adicional que les fuera requerida como condición para su aprobación e inscripción definitivas.

En la misma resolución, se estableció que los titulares de los aportes voluntarios y depósitos convenidos podrían ejercer la opción autorizada por el artículo 6° de la ley 26.425 en un plazo de 60 días corridos a computarse desde la fecha de publicación en el Boletín Oficial de la nómina de las administradoras aprobadas e inscriptas en el Registro de AFAVyDC (arts. 2° y 3°).

Sin embargo, el listado de AFJP inscriptas en el registro de AFAVyDC nunca fue publicado en el Boletín Oficial, ni la ANSeS informó sobre la suerte de esas inscripciones: es por esta razón que el actor no ha podido ejercer la opción que se previó (arts. 6° de la ley 26.425 y 2° de la resolución 290/09), y que peticiona en consecuencia la devolución de sus aportes.

7°) Que de esta imposibilidad de acceder -de una u otra forma de las previstas en el art. 6°- a los fondos en cuestión se derivan dos consecuencias complementarias pero igualmente reñidas con el sistema de derechos que establece nuestra Constitución Federal.

La primera es que el actor ha sido privado de las sumas que aportó en concepto de aportes voluntarios sin que exista ningún tipo de justificación estatal para hacerlo; esta priva-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

ción afecta el carácter *integral e irrenunciable* de la jubilación reconocido en el artículo 14 bis.

La segunda es que el Estado Nacional se ha enriquecido con esos fondos a costas del actor sin causa legal que lo justifique, y por esa vía ha violado el mandato constitucional del artículo 19 según el cual *ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley*.

8º) Que la ley 26.425 estableció los dos únicos destinos que podían tener los aportes voluntarios de quienes a la fecha de su vigencia hubieren obtenido un beneficio previsional de acuerdo a la resolución 290/09: podrían transferirlos a la Administración Nacional de la Seguridad Social para mejorar su haber conforme lo determinase la reglamentación, o a una administradora de fondos de jubilaciones y pensiones, la que debería reconvertirse, modificando su objeto social para tal finalidad.

Es incuestionable que el legislador no previó que los aportes efectuados en forma voluntaria por el afiliado pasarían a integrar los fondos que administra la ANSeS sin surtir ningún efecto respecto del beneficio que debía percibir el aportante al jubilarse. Por el contrario, asignó al Poder Ejecutivo la tarea específica de reglamentar la forma en que los fondos voluntarios iban a mejorar el haber previsional de los aportantes o, alternativamente, ser transferidos a una AFJP reconvertida. En el marco de este mandato, era por lo tanto razonablemente imposible concluir, por ejemplo, que las sumas aportadas quedarían en forma definitiva en poder del Estado.

9º) Que sin embargo, eso es precisamente lo que ocurrió en el caso concreto: el actor se vio impedido de efectuar la opción prevista por no haberse cumplido con la reglamentación dispuesta. Tampoco existe ninguna constancia aportada por el Estado Nacional que acredite que, aun cuando no se implementó el sistema alternativo, los aportes voluntarios que efectuó de acuerdo a la normativa vigente en ese momento hayan -de alguna forma- mejorado su haber previsional.

10) Que si en la mejor de las hipótesis para la demandada, se considerase que el actor mantenía una mera expectativa sobre la propiedad de esos aportes voluntarios -en la medida en que podían quedar sujetos a condiciones de modo y tiempo para su percepción- ello de todos modos no habilitaba al Poder Ejecutivo a quedarse con las sumas en cuestión, y privar de ellas al actor en forma total y definitiva por esa vía de hecho.

11) Que la omisión de la autoridad pública se configura porque existe un claro mandato legislativo que ha sido desoído por un tiempo a todas luces irrazonable desde la promulgación de la ley, que ocurrió el 9 de diciembre de 2008.

12) Que para evaluar el remedio que puede reparar el daño concreto que causa la omisión referida del Poder Ejecutivo, cabe recordar en primer término que la acción de amparo prevista en el artículo 43 de la Constitución Federal ha sido diseñada como la vía *expedita y rápida -siempre que no exista otro medio judicial más idóneo-* *contra tod[a] (...) omisión de autoridad pública (...) que en forma actual lesione, restrinja, o altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos re-*

Corte Suprema de Justicia de la Nación

conocidos por la Constitución Federal, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

13) Que la procedencia del amparo por omisión de autoridad pública resulta de la falta de implementación señalada ante la existencia de un mandato legislativo expreso, que constituye una ilegalidad manifiesta que lesiona en forma actual -y por los últimos seis años, desde que la ley 26.425 fue promulgada- los derechos constitucionales del actor, máxime si se considera el carácter netamente alimentario del objeto de este litigio, que afecta a uno de los grupos vulnerables definidos por nuestra Constitución como sujetos de preferente protección por los poderes constituidos (art. 75 inc. 23).

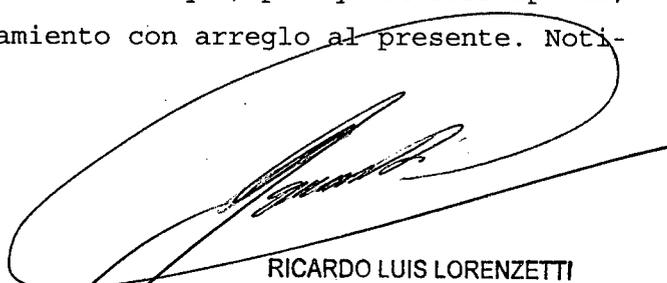
En este marco, la exhortación al Poder Ejecutivo para que complete el proceso reglamentario de la norma que dejó trunco tras el dictado de la resolución 184/10 de ANSeS no efectivizaría la garantía que establece el artículo 43 en la medida en que no aseguraría que cese la omisión advertida. De manera que solo resulta posible en el caso remediar la violación de los derechos particulares declarando la inconstitucionalidad del art. 6° de la ley 26.425 en razón de su inoperatividad atento a que la Administración omite expedir las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias (art. 99 inc. 2 de la Constitución Federal). Corresponde en consecuencia la devolución de los fondos oportunamente depositados como única manera de enmendar la situación de omisión norma-

tiva que ha causado la violación de los derechos constitucionales de la parte actora señalados en el considerando 7°.

Por ello, oída la señora Procuradora General de la Nación, se declara procedente el recurso extraordinario federal, se declara la inconstitucionalidad del artículo 6° de la ley 26.425 y se deja sin efecto la sentencia apelada. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Notifíquese y devuélvase.



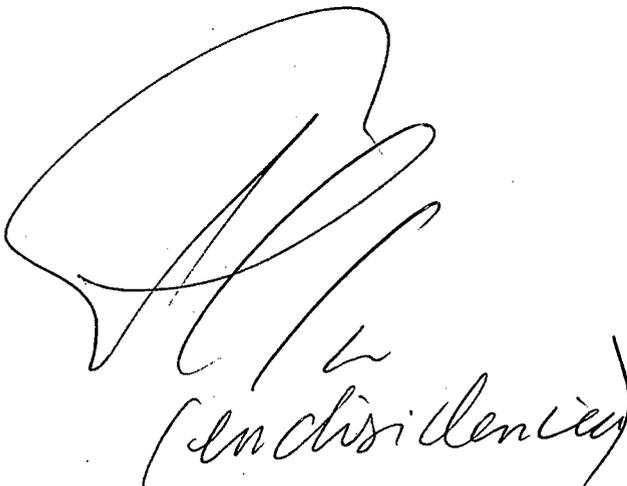
CARLOS S. FAYT



RICARDO LUIS LORENZETTI



JUAN CARLOS MAQUEDA



(en disidencia)
ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

-// -DISI-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-DENCIA DE LA SEÑORA VICEPRESIDENTA DOCTORA DOÑA ELENA L.
HIGHTON DE NOLASCO

Considerando:

1º) Que la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario, al revocar la sentencia de la instancia precedente, rechazó la acción de amparo deducida por el actor, con el objeto de que se le restituyeran los importes depositados en su cuenta de capitalización individual de Máxima A.F.J.P., en concepto de aportes voluntarios y su renta.

Para así decidir, la alzada consideró que la ley 26.425 y la resolución A.N.Se.S. 290/09 regularon un procedimiento de opción con respecto a las imposiciones voluntarias ingresadas a las cuentas de capitalización individual. Esta normativa prevé la posibilidad de solicitar la liquidación de una prestación adicional u optar por la transferencia de los activos a una A.F.J.P. que haya reconvertido su objeto para tal fin. En virtud de lo expuesto, concluyó que no existía lesión a los derechos invocados por el accionante y rechazó la declaración de inconstitucionalidad solicitada.

2º) Que contra este pronunciamiento, el actor interpuso el recurso extraordinario de fs. 150/162, que fue contestado (fs. 166/182) y concedido por el a quo (fs. 184).

El recurrente sostiene que la aplicación del régimen de la ley 26.425 viola su derecho de propiedad, por cuanto ha importado una confiscación de las imposiciones que -en forma voluntaria- depositó en una cuenta de capitalización individual.

Aduce tener un derecho de propiedad sobre tales imposiciones, que lo habilita a retirar la suma reclamada en efectivo. Sostiene que la normativa citada viola el principio de irretroactividad de las leyes y vulnera el principio de progresividad, que prohíbe las medidas regresivas en materia de derechos económicos, sociales y políticos.

El recurso extraordinario es formalmente admisible, en tanto cuestiona la validez de la ley 26.425 bajo la pretensión de ser contraria a la Constitución Nacional y la decisión del superior tribunal de la causa fue favorable a la norma impugnada.

3º) Que las cuestiones planteadas por el apelante encuentran adecuada respuesta en los apartados IV, V y VI del dictamen de la señora Procuradora General de la Nación, a cuyos fundamentos y conclusiones corresponde remitir en razón de la brevedad.

Por ello, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario interpuesto y se confirma la sentencia apelada. Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y devuélvase.



ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

Para acceder al dictamen de la Procuración General de la Nación ingrese a:

http://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2013/AGilsCarbo/junio/Villareal_M_V_49_L_XLVII.pdf