



Poder Judicial de la Nación  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 4

40437/2010

CONSOLIDAR AFJP SA (E/L) c/ EN -M° TRABAJO- ANSES  
(LEY 26425) s/DAÑOS Y PERJUICIOS

Buenos Aires, de de 2021.-

**Y VISTOS:**

En los autos caratulados en la forma en que se indica en el epígrafe, en trámite por ante este Juzgado N° 4, Secretaria N° 7, que se encuentra en estado de dictar sentencia y de las que,

**RESULTA:**

1°) A fs. 3/41 se presenta el apoderado de CONSOLIDAR AFJP S.A. y promueve demanda por daños y perjuicios contra el Estado Nacional –Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, por la supresión de la actividad de la citada empresa al eliminarse el Régimen de Capitalización previsto en la Ley N° 24.241, en función de lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley N° 26.425.

Indica que del citado Ministerio depende como organismo descentralizado la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Manifiesta que se encuentra incumplido por el Estado Nacional lo prescripto en el art. 13 de la Ley N° 26.425, toda vez que el Poder Ejecutivo Nacional no ha dictado la reglamentación correspondiente, ni tampoco ha dispuesto por aquél la emisión de los títulos públicos indicados en esa norma.

Hace saber que la demanda se promueve antes de operarse la prescripción de la acción de daños y perjuicios; agregando que se halla en juego la responsabilidad extracontractual del Estado por los daños ocasionados y que el plazo de prescripción es de dos años conforme lo establece el art. 4037 del Código Civil.



Informa que el art. 21 de la Ley N° 26.425, dispuso que esa ley entrara en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial; agregando que podría llegar a considerarse a tal fecha como inicio del cómputo de la prescripción.

Añade que realizó gestiones ante la Administración, tendientes a obtener precisión respecto las condiciones bajo las cuales debería concretarse las compensaciones previstas en el art. 13 de la Ley N° 26.245; reservando el derecho de ampliar la demanda en los términos del art. 331 del CPCCN, a fin de establecer su determinación, cuantía y ofrecimiento de pruebas.

Expresa que con fecha 23 de septiembre de 1993 fue promulgada la Ley N° 24.241; agregando que por medio de su art. 1 se instituyó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), para cubrir contingencias de vejez, invalidez y muerte; y que éste se integraba al Sistema Único de Seguridad Social (SUSS), conformado por un régimen previsional público.

Sostiene que la citada ley comenzó a regir a partir de la fecha de promulgación con la salvedad de ciertos artículos que entraban a regir a los 60 días de ella; destacando que en el régimen de aquella existía un vínculo especial entre las AFJP y las compañías de seguro de retiro, que se replicaba de continuo.

Menciona que al contratar el afiliado -a una AFJP- una compañía de seguro de retiro de su elección, cuando cumple los requisitos para la jubilación ordinaria o cuenta con un dictamen definitivo de invalidez, compañía de seguros de retiro se obliga al pago de la prestación correspondiente hasta el momento de su fallecimiento, y a partir de este hecho al pago de las eventuales pensiones por fallecimiento de los derechos habientes del causante, debiendo previamente la AFJP acreditar los fondos de la cuenta de capitalización individual a la compañía de seguros de retiro.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 4

Aclara que la reforma del sistema previsional anterior a la Ley N° 24.241, respondió a un cambio de la política del Estado Nacional, mediante la cual éste decidió promover la participación de capitales privados en el régimen de capitalización para cumplir con la obligación de otorgar los beneficios de la seguridad social que le asigna el art. 14 de la Constitución Nacional.

Expone que como consecuencia de la actividad delegada a capitales privados, por parte del Estado Nacional mediante la Ley N° 24.241, los accionistas de CONSOLIDAR AFJP realizaron importantes inversiones en esa sociedad, para atender a los requerimientos del régimen de capitalización.

Refiere sobre la adquisición y evolución de CONSOLIDAR AFJP como empresa vinculada al BBVA Banco Francés S.A.; y sobre el desarrollo de la citada y del conjunto del régimen de capitalización en el período 1994-2007.

Manifiesta que en el año 2007, la Ley N° 26.222 introdujo reformas a la Ley N° 24.241; indicando que la primera estableció que en caso de no ejercerse, por las personas físicas comprendidas en el art. 2 de la Ley N° 24.241, la opción de pertenecer al régimen previsional público o al de capitalización, se entenderá que ha sido formalizada por el primero de ellos; y a la vez estableció la posibilidad de cambiar de régimen una vez cada cinco años.

Destaca que la incorporación de esta norma implicó una suerte de reconocimiento por parte del Estado Nacional de la utilidad del régimen de las AFJP como administradoras de fondos previsionales, indicando con mayor precisión el direccionamiento de las inversiones, con arreglo a las políticas públicas establecidas por el gobierno a la fecha de la sanción de la Ley N° 26.222; agregando que se preconizó cierta extensión del Régimen de Reparto.



Describe la situación del sistema y de CONSOLIDAR AFJP antes de la Ley N° 26.425; y se refiere al informe de la SAFJP 1994-2007.

Pone de manifiesto que la supresión del régimen de capitalización por la Ley N° 26.425, estuvo influido por una crisis global de carácter transitorio; agregando que el propio Estado Nacional, al dictar la citada ley, reconoció la necesidad de disponer “compensaciones” para los accionistas de las AFJP.

En virtud de ello, asevera que las mismas tienen el carácter de verdaderas indemnizaciones bajo otra denominación; informando que en el caso concreto de CONSOLIDAR AFJP ha implicado su destrucción como empresa en marcha, en atención a su objeto único, y al estado de liquidación que dispusieron sus accionistas.

Señala que la causa fuente de la responsabilidad del Estado Nacional, y de la obligación de indemnizar los daños causados a su mandante, deriva de la responsabilidad por sus actos lícitos, consistente en la supresión total de la actividad de esa empresa.

Aclara que al decidir modificar sustancialmente ese régimen, suprimiendo la participación de la actividad privada, el Estado Nacional ocasiona un daño a los capitales convocados para el mejor cumplimiento de la aludida función estatal, que es susceptible de indemnización, en principio por la vía de su responsabilidad por actos lícitos.

A su vez destaca que esa responsabilidad del Estado por sus actos lícitos surge de los propios términos del art. 13 de la Ley N° 26.425; añadiendo que el citado ha venido a consagrar el principio de la reparación del Estado por sus actos lícitos.

Sostiene que el mismo, conlleva una afectación del principio de igualdad ante las cargas públicas; indicando que se pretende establecer una forma de pago exclusivamente dirigida a los





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 4

accionistas para cancelar la indemnización que les correspondería por los daños causados, que encuadran en el supuesto de responsabilidad del Estado.

Destaca que la forma de pago es objetable constitucionalmente; agregando que el acto estatal que responde a una actividad lícita se transforma en ilícito; y que como consecuencia de ello, resultan aplicables los principios que regulan dicha situación y que debe abonarse una reparación integral y en dinero, que alcance tanto al daño emergente como al lucro cesante.

Pone de manifiesto la extensión del resarcimiento del Estado por sus actos lícitos e ilícitos; agregando que su acción contra el Estado Nacional, por reparación de los perjuicios sufridos en atención a su condición de accionista CONSOLIDAR AFJP, comprende al daño emergente y al lucro cesante; o, en este último caso, al valor de la “empresa en marcha” que, según él, fue destruida.

En relación al daño emergente, expone los principales rubros que lo componen, sin realizar la cuantificación de tales daños; entre los cuales menciona la indemnización al personal; costos derivados de pagos realizados por juicios laborales SIPA y provisiones para afrontar costos y pagos de juicios en trámite; juicios de amparo contra la Ley N° 26.425; gastos de cierre de sucursales de CONSOLIDAR AFJP por la sanción de la citada ley; honorarios abonados en defensa de intereses de CONSOLIDAR AFJP; créditos no recuperables, incluyendo partidas por financiamiento de la SAFJP y sus comisiones médicas, multas, depósitos en garantía por alquileres de locales de sucursales de CONSOLIDAR AFJP que no han podido recuperarse; comisiones abonadas sobre recaudación diciembre de 2008; honorarios abonados por liquidación de CONSOLIDAR AFJP; pagos por contratos de servicios CONSOLIDAR COMPAÑÍA DE SEGUROS y CONSOLIDAR AFJP; y otros rubros o gastos aún



pendientes de determinación por el proceso de liquidación de CONSOLIDAR AFJP.

En lo atinente al lucro cesante, afirma que corresponde al valor de mercado que poseía como empresa CONSOLIDAR AFJP para sus accionistas, antes de la sanción de la Ley N° 26.425; agregando que el valor podrá apreciarse de la prueba pericial que se disponga a ese efecto, y que debería incluir también el valor presente de utilidades probables proyectadas por el número de años que habitualmente se consideran para determinar el valor llave en caso de venta de la empresa.

Pone de resalto que la demora en dictar por el Poder Ejecutivo Nacional el reglamento previsto en dicha norma no puede agravar los derechos de los accionistas a percibir indemnizaciones; agregando que CONSOLIDAR AFJP ha debido afectar reservas y cuentas de su patrimonio para pagar todos los gastos ocasionados por el proceso de liquidación sin reintegro alguno del Estado Nacional .

Pone de manifiesto que resulta innecesario el reclamo administrativo previo; añadiendo que antes de promover la presente acción, ha intentado conseguir que la autoridad administrativa iniciara conversaciones tendientes a la reparación de daños generados por la supresión de la actividad de CONSOLIDAR AFJP.

Finalmente, ofrece prueba y, solicita se tome en consideración que se demanda por daños y perjuicios por responsabilidad extracontractual del estado, tanto por actos lícitos como por actos ilícitos.-

2º) Con fecha 15/07/2011 –ver fs. 53/63- la actora amplia demanda, determinando los daños y perjuicios que podían ser hasta esa fecha cuantificados, y ofrece prueba al respecto.

Respecto del daño emergente, señala que este se compone de valores determinados por la suma de \$ 48.452.000 (Pesos cuarenta y ocho millones cuatrocientos cincuenta y dos mil); y de





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 4

valores estimados por la suma de \$ 85.403.000 (Pesos ochenta y cinco millones cuatrocientos tres mil).

Expresa los modos de determinación de los daños y los parámetros para la estimación del lucro cesante.

Afirma que será tarea de la prueba pericial contable, la que determine la cuantía del lucro cesante y valor por destrucción de empresa en marcha; añadiendo que los montos estimados se someten a la prueba rendida en la causa y en particular a las cuantificaciones que realice la pericia contable.

Finalmente, ofrece prueba y, peticiona se tenga por ampliada y modificada la demanda instaurada en autos.

3º) A fs. 82/197 contesta demanda el apoderado del Estado Nacional, negando todos y cada uno de los hechos contenidos en la demanda. Asimismo, desconoce cada una de la prueba documental aportada por la actora.

Sostiene que de conformidad con las disposiciones del art. 62 de la Ley N° 24.241, CONSOLIDAR AFJP S.A. fue autorizada a funcionar como administradora de fondos de jubilaciones y pensiones asumiendo, en consecuencia, las obligaciones impuestas por el art. 59 de la citada norma.

Informa que transcurrido catorce años desde la vigencia del Régimen de Capitalización y, ante su baja cobertura previsional verificada en el escaso número de aportantes, la necesidad de asistencia permanente a sus beneficiarios por parte del Estado Nacional, la deficiente gestión por parte de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones en la tramitación de los beneficios previsionales y, sobre todo, la necesidad de garantizar a los habitantes de la Nación Argentina los derechos consagrados por el art. 14 de la Constitución Nacional, el Estado Nacional, en uso de sus facultades, salvaguardas y obligaciones impuestas por los arts. 1, 14, 14 bis, 28,



75 inc. 12, 77,78 y 99 inciso 3 de la Constitución Nacional, sancionó la Ley N° 26.425.

Pone de relieve que el Estado Nacional garantizó a los afiliados al Régimen de Capitalización la percepción de iguales o mejores prestaciones y beneficios a los que gozaban a la fecha de la entrada en vigencia de la misma; agregando que se reconocieron plenamente los servicios con aportes realizados a ese régimen tal como fuera expresado en el art. 3 de la Ley N° 26.425.

Hace saber que la citada ley, estableció que de resultar procedente el pago de una compensación a los accionistas de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones por el obrar lícito del Estado Nacional, ésta se hará efectiva en títulos públicos; añadiendo que también se determinó que el personal dependiente no jerárquicos de éstas administradoras, cuyo contrato de trabajo se extinga por despido directo, iba a ser incorporado al Estado Nacional en los términos del art. 230 de la Ley de Contrato de Trabajo cuando aquellos así lo requieran, reconociéndoseles la antigüedad a los efectos del goce de las licencias legales o convencionales.

Invoca que mediante la emisión de las Resoluciones ANSES Nros. 290/09, 134/09, 16/10 y 184/10, se reglamentaron las disposiciones del art. 6 de la Ley N° 26.425 a fin de determinar el procedimiento y los requisitos necesarios para que las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones administren los fondos depositados en concepto de imposiciones voluntarias y/o aportes convenidos por los ex-afiliados al Régimen de Capitalización; añadiendo que para ello, se le impuso a estas ex- administradoras modificar su objeto social en el sentido previsto en el art. 6 de la Ley N° 26.425 y requerir su inscripción en el Registro Especial de Administradoras de Fondos de Aportes Voluntarios y Depósitos Convenidos (AFAVyDC) a cargo de la ANSES.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 4

Pone de relieve que pese a la situación indicada en el párrafo precedente, la actora optó voluntariamente por iniciar su proceso de disolución acorde los términos previstos en el art. 94, inciso 4 de la Ley 19.550 (Ley de Sociedades Comerciales).

Afirma que el Estado Nacional no ha reconocido la necesidad de disponer compensaciones para los accionistas de las AFJP, ni que las disposiciones de la Ley N° 26.425 presuponen un derecho indemnizatorio para los accionistas de CONSOLIDAR AFJP; aclarando que el art. 13 de la norma en cuestión establece que, en los supuestos en que pudieran corresponder a las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones compensaciones, aquellas no podrán superar el valor máximo equivalente al capital social de las administradoras liquidadas de acuerdo a las condiciones que establezca la reglamentación de dicha ley.

Relata que la decisión tomada, obedeció a razones de oportunidad y conveniencia debidamente meritadas por el Poder Legislativo; añadiendo que éste es el órgano habilitado por nuestra Constitución Nacional para proceder en consecuencia. A su vez, indica que éste órgano ejerció sus atribuciones dentro de los parámetros de razonabilidad adecuados teniendo en vista los fines perseguidos por la norma y las medidas impuestas en ella el salvaguarda de los derechos individuales reconocidos por la Constitución Nacional.

Pone de manifiesto que su actividad legislativa resulta lícita; añadiendo que dicha licitud en su actuar se mantiene inmutable al presente dado el origen legal de la reforma previsional impuesta por la Ley N° 26.425 y su carácter netamente operativo.

Resalta que no se ve desvirtuado por el mero retardo en la emisión de la reglamentación prevista en su art. 13; añadiendo que para ello no se ha establecido plazo legal alguno ni ha transcurrido plazo razonable de tiempo que torne ilegítima su conducta.



Destaca que solo a modo excepcional puede atribuirse responsabilidad al Estado frente a los particulares por su actuar lícito cuando tales cargas imponen un sacrificio especial que desequilibra el principio de igualdad consagrado por el art. 16 de la Constitución Nacional y genera en el particular una afectación en el derecho de propiedad amparado por el art. 17 de nuestra Carta Magna.

Añade que esta responsabilidad es de naturaleza extracontractual por cuanto no hay vínculo particular, directo y previo entre el Estado y el Administrado que imponga obligaciones para las partes; aseverando que es consecuencia del ejercicio de las potestades estatales que, en modo excepcional, puede generar un perjuicio extraordinario a un administrado.

Menciona los presupuestos de la responsabilidad estatal por actividad lícita; añadiendo que no se verifican dichos extremos en las presentes actuaciones.

Pone de relieve una vez más que la disolución societaria en cuestión aconteció por decisión de la propia actora, toda vez que tanto la Ley N° 26.425 como su reglamentación aprobada por las Resoluciones ANSES N ros. 134/09, 16/10 y 184/10, determinaron mecanismos idóneos para que aquella continúe con su proyecto empresario, en situación de competencia restringida y, como administradora de aportes voluntarios y depósitos convenidos.

En virtud de ello, explica que la actora tiene el deber jurídico de soportar los gastos derivados de su disolución; añadiendo que ese extremo torna al menoscabo patrimonial derivado de aquel como no resarcible y eximente de la noción de daño.

En relación a los daños alegados por CONSOLIDAR AFJP S.A., como los derivados de los procesos judiciales seguidos por sus ex trabajadores, destaca que no se ha verificado daño en concepto de capital del juicio, intereses y gastos en los procesos; afirmando que los mismos han sido rechazados.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 4

Aclara una vez más que el ejercicio de su actividad legislativa, plasmada en la emisión de la Ley N° 26.425, no generó daño resarcible para la actora; planteando, en subsidio, que el alcance de la indemnización se limita al valor de las pérdidas efectivamente sufridas por la contraria –daño material-, sin que corresponda incluir como tal a las ganancias futuras de las que ha sido privado –lucro cesante-.

Expresa que la responsabilidad del Estado por su actividad lícita se rige por normas de derecho público a las que no corresponde aplicar los alcances de la reparación consagrada por el derecho privado; añadiendo que hay que tener presente que el ejercicio lícito de las funciones del Estado tiende a proveer y promover el bienestar general de los habitantes.

Menciona que no corresponde reconocer “ganancia” frustrada a quienes sufren un sacrificio especial por su desarrollo por cuando ello no importa el restablecimiento del equilibrio en las cargas públicas que impone el art. 16 de la Constitución Nacional sino la creación de un beneficio para el administrado cuyo pago debe ser soportado por el resto de la comunidad.

Ante ello, plantea la improcedencia de la reparación del rubro lucro cesante reclamado por CONSOLIDAR AFJP S.A.

Se expone sobre la imputabilidad material de los daños al Estado; y sobre la relación de causalidad entre el accionar del Estado y el perjuicio invocado.

Concluye que entre su actividad y los daños aludidos por la contraria, no existe nexo de causalidad adecuada; añadiendo que la CONSOLIDAR AFJP S.A. no ha ofrecido probar por medio alguno la dependencia laboral enunciadas en el listado personal despedido desde octubre de 2008 a octubre de 2009.

Afirma que la contraria no ha ofrecido probar tal dependencia mediante prueba pericial sobre el libro especial previsto



en el art. 52 de la Ley de Contrato de Trabajo ni mediante prueba de informe dirigida a los organismos de recaudación previsional; desconociendo toda relación causal entre su actividad y el daño alegado.

En relación a la habilitación legal para que la actora continúe con su explotación comercial conforme lo previsto en el art. 6 de la Ley N° 26.425, reitera que CONSOLIDAR AFJP optó voluntariamente por iniciar su proceso disolutorio en los términos del art. 94, inciso 4 de la Ley N° 19.550.

Pone de relieve que la actora tomó la solución más gravosa para su patrimonio; indicando que los perjuicios derivados de tal actuar no pueden serle imputados y, en consecuencia, no debe soportar la reparación de aquellos.

Manifiesta sobre la inexistencia de relación de causalidad entre su acción lícita y los pagos realizados por la actora en los juicios laborales; agregando que dada la naturaleza de la obligación impuesta por el Art. 80 de la Ley de Contrato de Trabajo, no existe nexo de causalidad entre su actuar y el supuesto daño alegado por CONSOLIDAR AFJP.

Alega la inexistencia de relación de causalidad entre su acción lícita y los supuestos daños que deberá afrontar la actora en concepto de capital e intereses de juicios laborales. Asimismo también, plantea la inexistencia de relación de causalidad de su actuar con los supuestos pagos realizados en concepto de honorarios profesionales por la defensa de intereses de la accionante en el exterior.

Sostiene que no existe relación de causalidad entre su conducta, los supuestos pagos realizados en concepto de aportes para el financiamiento de la SAFJP y sus comisiones médicas, pagos de multas y depósitos dados en garantía por alquileres de los locales de sucursales no recuperados, y los supuestos daños sufridos por la





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 4

actora por el precio del contrato de locación de servicios celebrado con la firma Consolidar Seguros de Retiro S.A.

Expuesto ello, plantea la inexistencia de relación de causalidad entre su acción lícita y, los supuestos daños sufridos por Consolidar Compañía de Seguros de Retiro S.A. por indemnizaciones laborales; indicando que la eliminación del Régimen de Capitalización dispuesta por la Ley N° 26.425 mantuvo vigente el Seguro de Retiro propiamente dicho o seguro de retiro individual genérico, impidiendo únicamente la contratación de estos seguros bajo la modalidad de renta vitalicia previsional.

Refiere también sobre la inexistencia de relación de causalidad entre su actuar y los supuestos daños padecidos por CONSOLIDAR AFJP S.A. por la falta de percepción de las comisiones sobre los aportes obligatorios devengados en el mes de noviembre de 2008.

Pone en conocimiento que lícitamente el Estado procura por su actividad el interés general o colectivo; aclarando que en el ejercicio de tal actividad puede generar lesiones en los derechos de los administrados que no tienen el deber jurídico de soportarlo.

Soslaya que la asunción por parte de la comunidad de los daños generados por la actividad lícita de la administración, impide la neutralización del Estado en la prosecución de sus fines esenciales, estableciendo una relación armónica entre el interés individual y el bien común; añadiendo que en autos surge manifiesta la obligación de CONSOLIDAR AFJP S.A. de soportar, durante la vigencia del Régimen de Capitalización, la totalidad de los gastos que importaban la administración de su fondo de jubilaciones y pensiones. En consecuencia, invoca que no resulta indemnizable, como pretende la actora, los gastos realizados a tal fin.

En subsidio, impugna la valuación de empresa dada por la actora; alegando que corresponde contemplar los pasivos



previsionados por la contraria en la suma de pesos cincuenta y seis millones seiscientos sesenta mil (\$ 56.660.000).

Sobre la constitucionalidad del art. 13 de la Ley N° 26.425, indica que las disposiciones allí previstas resultan en un todo acorde con la Constitución Nacional, toda vez que las mismas fueron emitidas por el Poder Legislativo de la Nación en uso de las facultades que le confiere el art. 75 incisos 12 y 19, con la finalidad de resguardar el derecho de propiedad previsto en el art. 17.

Expresa que el capital social representa el valor de los bienes o el dinero que los socios aportaron a la sociedad sin derecho de devolución hasta su liquidación; aseverando que el límite impuesto por la norma en cuestión al haber de las compensaciones, se corresponde con la totalidad de las inversiones realizadas por los accionistas de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones.

Indica una vez más que la norma en cuestión salvaguarda acabadamente el derecho de propiedad reconocido por el art. 17 de la Ley Suprema; añadiendo que en el Sistema Constitucional Argentino, no hay derechos absolutos y que todos están subordinados a las leyes que reglamenten su ejercicio.

Finalmente, funda en derecho su postura, hace reserva del caso federal, ofrece prueba, impugna la procedencia de la prueba pericial ofrecida por la contraria y, peticona el rechazo de la demanda con expresa imposición de costas.

3°) Con fecha 23/11/2012 –ver fs.210- se abre la causa a prueba, cerrándose dicho período probatorio el 31/10/2019 -ver fs. 4429- y, poniéndose las presentes actuaciones en condiciones de alegar, con fecha 5/02/2020 presentó el alegato la parte actora y, con fecha 12/02/2020 cumplió con dicha carga la parte demandada –ver escrito incorporado al Sistema Informático Lex 100 con fecha 17/12/2020-.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 4

4º) Finalmente, con fecha 27/04/2021 pasan los presentes autos a dictar sentencia.

**CONSIDERANDO:**

**I-** Que de manera inicial y antes de ingresar al tratamiento de las cuestiones sometidas a mi decisión es importante recordar que no me encuentro obligada a seguir a las partes en todas y cada una de las cuestiones y argumentaciones que proponen a consideración del Tribunal, sino tan solo aquellas que son conducentes para decidir el caso y que bastan para dar sustento a un pronunciamiento válido (C.S.J.N., Fallos: 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970).

**II-** Que la parte actora promueve demanda por daños y perjuicios contra el Estado Nacional- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, por la supresión de la actividad de su empresa al eliminarse el Régimen de Capitalización previsto en la Ley N° 24.241, en función de lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley N° 26.245. Asimismo, alega que se encuentra incumplido por el Estado Nacional lo previsto en el artículo 13 de la Ley N° 26.425, toda vez que el Poder Ejecutivo Nacional no dictó la reglamentación allí prevista, ni tampoco dispuso la emisión de los títulos públicos indicados en dicha norma.

**III-** Que adentrándome en el análisis del supuesto de autos, corresponde mencionar la prueba pertinente aportada a la presente:

De la prueba documental ofrecida en el escrito de inicio de fecha 7/12/2010 –ver pto. X.1- y, acompañada mediante presentación de fecha 15/12/2010 –ver providencia de fecha 24/02/2011 que ordena su reserva-, obra:

Copia certificada de la Escritura N° 484, de fecha 17/09/1993, por la que se constituyó la sociedad anónima CONSOLIDAR ADMINISTRADORA DE FONDOS DE



JUBILACIONES Y PENSIONES S.A. Asimismo, se deja constancia que también surge de aquella la constancia de inscripción de fecha 9/02/94 ante la inspección General de Justicia –ver Anexo II-.

En el Anexo III, obra copia certificada del Acta de Asamblea de Disolución Anticipada y Designación de Liquidadores de “CONSOLIDAR ADMINISTRADORA DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES”, realizada con fecha 8/01/2010, inscrita ante la I.G.J 28/01/2010, y de la que se transcribe: “...*Que los accionistas de la sociedad que representa, en la Asamblea General Extraordinaria Unánime del 28 de diciembre de 2009, resolvieron lo que surge del Acta de Asambleas número 2 de la sociedad, rubricado por la Inspección General de Justicia el 30 de septiembre de 2008, bajo el número 82493-09, que para este acto tengo a la vista y transcriptas dice: “ACTA DE ASAMBLEA N° 33:... Se reúnen en la sede social de Av. Independencia N° 169, 5° Piso, de esta ciudad, los Accionistas de CONSOLIDAR ADMINISTRADORA DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES S.A...toma la palabra el Sr. Rufino Alfredo Arce, en representación del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A., quien manifiesta que desde un comienzo, los Sres. Accionistas han analizado en forma pormenorizada los distintos escenarios y esquemas existentes, a fin de afrontar la situación que nos compete. En función de ello, **manifiesta que CONSOLIDAR AFJP S.A., es una sociedad constituida con un objeto único y exclusivo, conforme el art. 59 de la Ley 24.241, consistente en la administración de un fondo de jubilaciones y pensiones. Continúa señalando que, al eliminarse por la Ley 26.524 el régimen de capitalización, la sociedad –además de sufrir un perjuicio grave y concreto- dejó de administrar el Fondo de Jubilaciones y Pensiones que fue transferido por ley a la ANSES. De esta forma, ante una medida sobreviniente del Estado Nacional, la sociedad se encuentra imposibilitada de alcanzar y ejecutar el objeto***





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 4

*social para el cual fue especialmente constituida. Toma la palabra el Sr. Daniel Viedma, representante de BBVA Banco Francés S.A., quien coincidiendo con todo lo expuesto propone se apruebe la disolución y posterior liquidación de la sociedad, con efectos a partir del 31 de diciembre de 2009, en el entendimiento de que dicha alternativa, preservará de manera más adecuada los intereses tanto de acreedores como accionistas de la sociedad. Puesto a consideración de los presentes, luego de un extenso debate, no habiendo observaciones adicionales que realizar, ambos accionistas RESUELVEN: i) Disolver la sociedad y proceder a su liquidación, con efectos a partir del 31 de diciembre de 2009, conforme los términos del artículo 94, inc 4 de la Ley 19.550... Puesto a consideración de los Sres. Accionistas, luego de un breve intercambiado de opiniones, no habiendo observaciones que realizar se RESUELVE: i) Aprobar la Designación de los Contadores Sr. Rubén Néstor Lamandia y Sr. Gabriel Orden, como liquidadores titulares de la sociedad y a la Dra Evelina Leoni Sarrailh, como liquidador suplente...” ...SEGUNDO: Que en la expresada forma y en cumplimiento de lo resuelto en la asamblea general extraordinaria unánime, a las que se refiere el acta precedentemente transcripta, deja: a) DISUELTA ANTICIPADAMENTE la sociedad “CONSOLIDAR ADMINISTRADORA DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES S.A.”...” (el destacado me pertenece).*

A fs. 318/363 de autos lucen los pliegos y las declaraciones testimoniales de los testigos Marcelo Gustavo Canestri, Horacio Playa, Carlos Peguet, Ramón Pablo Massot y, Roxana Alicia Del Carmen Bravo –ver presentación efectuada por la parte actora con fecha 28/05/2013-; y a fs. 497 la Contestación de Oficio de Orígenes AFJP, por la cual manifestó: “...informo a V.S., que esta administradora por encontrarse en estado de liquidación desde el



*mes de junio del año 2009... se encuentra con el acceso a la información muy limitado y con solo dos empleados que cumplen funciones operativas y administrativas propias de la liquidación. Al respecto, cabe informar al Tribunal que se ha recurrido a los registros que se encuentran disponibles en la compañía que son los libros societarios y contables y no se han encontrado elementos o archivos relacionados con la operación de compra que efectuó el Grupo ING a fines del año 2007 del paquete accionario de Orígenes. En los registros solo ha podido constatarse la transferencia de acciones de un accionista a otro, sin haber identificado entre los archivos disponibles las características y monto de la adquisición. Finalmente, se informa que la fecha de transferencia de las acciones se efectuó el día 04/12/2007... ”.*

Que a fs. 498/618 la Administración Nacional de la Seguridad Social acompañó copia fiel de “El Régimen de Capitalización y el Sistema Previsional -1994/2007”; y a fs. 623/626 adjunta la información proporcionada por la Dirección General de Inversiones en la Nota DGI N° 43/2014, por la cual ésta última expresó: “...se identifica la documentación anexada al Oficio Judicial en cuestión como Informe de Avance del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del SIPA, a Diciembre de 2009, e Informe sobre el Fondo de Garantía de Sustentabilidad a 1 año de su creación, Octubre de 2009. Dichos informes, contienen datos proporcionados por la cartera provisoria del FGS, sujeta a revisión y ajuste...” y especificó la cartera definitiva al mes de noviembre de 2009.

A fs. 1008 obra la contestación de Orígenes Seguros de Retiro, por la cual informó: “...no podemos brindar la información solicitada ya que nunca nuestra compañía formó parte de dicha operación, por cuanto no formábamos parte del grupo ING... ”; y a fs. 1066/1117 luce la contestación de la Administración Nacional de la Seguridad Social, por la cual exhibe la valorización de las inversiones





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 4

del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS) en el año 2010, comparado con el recibido de las AFJP y con su valoración en el año 2009, y adjunta el Anexo IV del Acta N° 3 (*“Metodología de Valuación de las Inversiones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad”*) y, los apartados VI (*“Precio Promedio Ponderado de las Acciones”*), VII (*“Valor Económico de los Instrumentos Denominados FID”*), VIII (*“Valor de los Contratos de Opciones”*) y, IX (*“Depósitos e Imposiciones a Plazo”*). Ello, con los correspondientes Anexo B y C.

A fs. 1477/1582 luce la contestación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos- Inspección General de Justicia, por la cual indicó: *“...En este Organismo no se archivan los expedientes de las Compañías de Seguros. Por lo tanto, la información solicitada deberá ser requerida a la Superintendencia de Seguros. Con respecto a BBVA BANCO FRANCES S.A., se informa que el contralor de las sociedades autorizadas a hacer oferta pública de acciones y debentures, es ejercida en la actualidad conforme a las prescripciones de la Ley 22.169, por la Comisión Nacional de Valores, hallándose radicadas en dicho Organismo las pertinentes actuaciones...”*; y a fs. 1661 surge la contestación de Santander Río, por la cual determinó: *“...Con relación al valor de la adquisición de la participación accionaria del Banco Santander Río en Orígenes AFJP S.A., resulta oportuno destacar que ésta última se constituyó el 11 de febrero de 1994. En virtud de ello, y atento al tiempo transcurrido, se informa que no contamos con la documentación de respaldo. De acuerdo a lo ordenado en la Com “A” 3035 –Sección 2.5, la cual remite al artículo 67 del Código de Comercio, toda documentación debe conservarse por un plazo de diez años... El Banco ha transferido en diciembre de 2007, a ISNG Insurance International, B.V., e ING Latin American Holdings, B.V., 27.346 acciones ordinarias, nominativas, no endosables de valor nominal un*



*por acción representativas del 0,02% del capital social de Orígenes AFJP S.A. por la suma de US\$ 39.200... ”.*

Que a fs. 1674/1675 consta el informe producido por la Comisión Nacional de Valores, por el cual acompaña el Memorando de la Gerencia de Emisoras N° 1033/15, por el que se expuso: “... *Compulsado el expediente N° 1076/97, caratulado BANCO FRANCÉS DEL RÍO DE LA PLATA S.A. S/ FUSIÓN (BANCO FRANCÉS Y CRÉDITO ARGENTINO S.A.), no se ha localizado la escritura número once cuya copia adjunta la sociedad. No obstante, a fs. 839/866 del citado expediente se encuentra glosada el acta de asamblea del 6 de octubre de 1997. 2) La escritura N° 828 luce a fs. 119/129 del expediente N° 368/00 caratulado “BANCO FRANCÉS S.A. S/ REFORMA DE ESTATUTO”. En cuanto a los instrumentos adjuntados como anexo 11 y 11 bis se advierte que conciernen a CONSOLIDAR COMPAÑÍA DE SEGUROS DE RETIRO S.A., sociedad que no se encuentra en el régimen de la oferta pública.”; y a fs. 1741/1846 obra la presentación de la Superintendencia de Seguros de la Nación por la cual se indicó: “...lo requerido no surge de los actos o hechos que resulten de los archivos, registros contables o documental obrante en este Organismo, destacándose que a tenor de la reforma previsional, las funciones de la Superintendencia de AFJP fueron absorbidas por el ANSES...”.*

A fs. 1912 el Representante Legal de la Administración de Bancos Latinoamericanos Santander, SL., sostuvo: “...no cuento con la información requerida en el oficio recibido, información que podrá solicitarse directamente a la sociedad española Administración de Bancos Latinoamericanos Santander, SL...”; y con fecha 24/09/2015 luce la contestación de la Inspección General de Justicia por la cual sostuvo: “...Conforme lo solicitado por actuación/es N° 7421744, correspondiente/s a “CONSOLIDAR COMPAÑÍA DE SEGUROS DE RETIRO S.A.” se informa que: En este Organismo no





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 4

*se archivan los expedientes de las Compañías de Seguros. Por lo tanto, la información solicitada deberá ser requerida a la Superintendencia de Seguros...”.*

Que a fs. 2086 la Administración Nacional de la Seguridad Social expuso: “...*la Dirección a cargo puede verificar que los sellos corresponden a esta ANSES aunque no es posible certificar el contenido de cada uno de los documentos. Por otra parte, con relación al punto 2, no es competencia de esta ANSES, debiendo dirigir su requisitoria a la Inspección General de Justicia, conforme el Artículo 11 de la Ley N° 22.315...*”; y a fs. 2131/2147 la Superintendencia de Seguros de la Nación acompañó el informe producido por la Gerencia de Autorizaciones y Registros del Organismo.

A fs. 2192/2237 la Perito Contadora –Lorena Alejandra De Seta- presentó el Informe Pericial e indicó: “...*Se verificó que la Entidad lleva los registros contables y societarios requeridos por las normas legales vigentes...Se verificó que la Entidad presentó regularmente la información requerida por la Superintendencia de AFJPs (por ejemplo estados contables trimestrales y anuales) por lo que se concluye que la misma era controlada por dicho organismo... Dado que las fechas de baja a efectos del cálculo de las indemnizaciones por despido sin causa y sin preaviso del listado que acompaña al Anexo 44 son del 09/12/2008, se concluye que los mismos fueron ocasionados por el dictado de la Ley 26.425, dado que la compañía finalizó su actividad tal como la venía realizando...A la fecha del presente informe, el Poder Ejecutivo Nacional no ha reglamentado la Ley 26245 en relación a las compensaciones establecidas en el art. 13. Por lo tanto a la fecha no han sido emitidos los títulos de deuda pública nacional para hacer frente a dichas compensaciones...*”; y a fs. 2239/2246 luce el informe del consultor



Técnico de la parte actora (Cdor. Público, Norberto Juan Bruschi) – ver corrección obrante a fs. 2248/2250-.

Que a fs. 2347/2350 la Perito Contadora –Lorena Alejandra De Seta- sostuvo: “...Según surge de la información proporcionada por la SAFJP incluida en el punto anterior Consolidar AFJP S.A. se ubica entre las primeras posiciones del ranking del mercado de AFJP, de modo similar a Orígenes AFJP. De los artículos publicados por diferentes diarios entre los años 2007/2008, surge que... “Orígenes AFJP S.A. fue vendida al grupo holandés ING por 280 millones de dólares” ...”Informa que será de 300 millones de dólares la cesión de Orígenes al Grupo Holandés ING”... “En un comunicado difundido por ING la entidad holandesa informó que en virtud de un acuerdo comprará al Santander el 52% de las Compañías y al BAPRO el 48% resultante, por un total de U\$S 280 millones” ...De la respuesta ofrecida por Grupo Provincia S.A. en relación a la venta de su participación de 37,80 % en Orígenes AFJP S.A. y 37,39% en Orígenes Retiro S.A., incorporada a fs. 1410 del cuaderno Actora, surge lo siguiente: Que se concretó el contrato de venta definitivo el 4/12/2007 por un monto total de u\$s 74.068.694.- y u\$s 31.743.726.- respectivamente. En base al punto anterior, se infiere que el precio de venta del 100% de cada una de las entidades ascendería a u\$s 195.948926.- y u\$s 84.000.333.-, respectivamente. Que el precio de venta total del conjunto de entidades ascendería a u\$s 279.949.259...”.

IV- Que el artículo 377 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación dispone: “Incumbirá la carga de la prueba a la parte que afirme la existencia de un hecho controvertido o de un precepto jurídico que el juez o tribunal no tenga el deber de conocer”. Esta carga es un problema de aplicación de derecho, ya que una norma únicamente puede aplicarse cuando la tipicidad hipotética, abstractamente formulada y hecha presupuesto por ley, se ha





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 4

convertido en realidad concreta, y debe omitirse su aplicación cuando en caso de controversia el magistrado no ha logrado plena convicción. (Conf. Finochietto, Carlos Eduardo, “Código Procesal Civil y Comercial de la Nación comentado, anotado y concordado”, Ed. Astrea, 2º edición, Bs. As. 2001, Tomo II, pág. 493).

Que la regla de la carga de la prueba distribuye el riesgo procesal frente a la falta o insuficiencia de la misma, es decir, establece cuál de las partes corre el riesgo que no sea satisfecho el *onus probandi*, respecto de determinado hecho controvertido, cuyo principio rector es que “*quien alega, debe probar*”. Está en cabeza del órgano jurisdiccional valerse de las distintas herramientas que tiene a su alcance para llegar a una decisión justa. Pero ni aún en el supuesto de aplicación del principio “*in dubio pro operario*” corresponde al juzgador suplir la falta de acreditación de los hechos que se afirman.

Que la finalidad de la actividad probatoria consiste en crear la convicción del órgano judicial sobre la existencia de los hechos afirmados en la causa, incumbiendo dicha carga primordialmente a la parte sobre quien pesa la obligación de demostrar a través de los medios correspondientes, los datos susceptibles de cotejarse con aquellos hechos (conf. C.N.C.A.F., Sala IV in re: “Gas del Estado c. Municipalidad del Partido de La Matanza s/ contrato de obra pública”, del 25/06/1998; y “Cía. de Servicios y Suministros S.R.L. c. E.N. –Sec. Agric. y Ganad.”, del 5/9/90).

Que, asimismo la jurisprudencia de la Corte Suprema en materia de prueba ha reconocido que las exigencias derivadas del art. 377 del Código Procesal Civil y Comercial deben ser interpretadas en armonía con la presunción de legitimidad del acto administrativo de determinación de oficio, a fin de que el Estado no termine obligado a demostrar, en cada caso, la veracidad de los hechos en los que se asienta, cuando por el contrario, es el interesado el que debe alegar y



probar su nulidad en juicio (Fallos: 218:312; 294:69; y 328:53, “Romero S.A.”, 8/02/2005, Dictamen del Procurador General, al que adhirió la Corte Suprema”.

V.- Que en un principio, el Estado no era responsable patrimonialmente, cuestión que se encontraba entrelazada en ese entonces con la imposibilidad de demandarlo. Con el tiempo, el Estado comenzó a ser responsable por los daños causados por sus actividades lícitas y, más adelante, por sus conductas lícitas.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, el 22 de septiembre de 1933, admitió, por primera vez, la responsabilidad del Estado por los daños originados por su actividad extracontractual. Ello, se trató en el precedente “Tomás Devoto y Cía. c/ Estado Nacional” (Fallos 169:111), por el cual indicó: “...*en nada influye para definir la responsabilidad del Estado por el desempeño negligente de sus empleados, que aquellos, en el caso de autos, no hayan procedido intencionalmente, o que la causa generadora del incendio sea casual, desde que la casualidad sólo puede equipararse al caso fortuito, en cuanto en ambas circunstancias ocurren sucesos que no han podido preverse no evitarse (art. 514 CCiv). Pero el estrago de autos ha podido ser previsto y evitado desde que él ha ocurrido por falta de atención de los agentes del gobierno y en tanto éstos ejecutaban trabajos bajo su dependencia, (reparación de una línea telegráfica nacional). Esta Corte ha dicho en casos análogos, “que el incendio como acto reprobado por la ley, impone al que lo ocasiona por culpa o negligencia, la obligación de reparar los daños ocasionados a terceros, extendiéndose esa responsabilidad, a la persona bajo cuya dependencia se encuentra el autor del daño o por las cosas de que sirve o que tiene a su cuidado” (arts. 1109 y 1113 Cciv.). Fallos: 129:306; 130:143; 156:246; 146:249)” (el destacado me pertenece).*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 4

Otro caso emblemático fue “Ferrocarril Oeste c/ Provincia de Buenos Aires” (Año 1938). En este precedente, el Registro de la Propiedad Inmueble expidió un certificado erróneo en virtud del cual el actor adquirió el bien de quien no era su propietario. En primer lugar, el tribunal rechazó la aplicación del art. 43 del Código Civil, en los siguientes términos: *“el estado provincial impone la obligación de muñirse del certificado del Registro para escriturar... cuando de tal manera procede, no obra como persona del derecho privado, o como persona jurídica, sino como entidad del derecho público que ha tomado a su cargo una función y que la monopoliza, como puede ser la de Correos y Telégrafos o cualquier otra de esta naturaleza, y siendo así, la invocación del art. 43 del Cód. Civil no es pertinente”*. Luego, la Corte Suprema de Justicia de la Nación recurrió al concepto del principal/dependiente (factor de imputación indirecto), con el objeto de justificar la responsabilidad estatal; y sostuvo: *“...haciendo abstracción del dolo con que el falso certificado pudo haberse expedido, habría por lo menos una conducta culpable en el personal, que, en desempeño de sus funciones y obrando bajo la dependencia del Estado, ha causado el daño de que se trata, siendo así de aplicación al caso los arts. 1112 y 1113 del Cód. Civil.”*. Finalmente, el Máximo Tribunal concluyó: *“...estas disposiciones no son sino el corolario lógico del principio general según el cual todos los que emplean a otras personas para el manejo de un negocio o para determinada función, llevan la responsabilidad de su elección y son pasibles de los perjuicios que estas ocasionaren a terceros en el desempeño de su función”*.

Es dable traer a consideración que la bifurcación entre las actividades estatales lícitas e ilícitas propia del Derecho Público, nos obliga a abandonar necesariamente el campo de la responsabilidad del derecho civil y sus fundamentos, toda vez que en éste último no



existe responsabilidad por conductas lícitas, sino únicamente por conductas ilícitas.

Que con fecha 2 de Julio del año 2014, fue sancionada la Ley N° 26.944 de Responsabilidad Estatal –promulgada de hecho el 7 de Agosto de 2014-, por la cual se expresó en su Art. 1°: *“Esta ley rige la responsabilidad del Estado por los daños que su actividad o inactividad les produzca a los bienes o derechos de las personas... **Las disposiciones del Código Civil no son aplicables a la responsabilidad del Estado de manera directa ni subsidiaria...**”* (el destacado me pertenece). A su vez, el Art. 4° de la citada Ley, refiere los requisitos de la responsabilidad estatal por actividades lícitas, entre los que indica: *“a) Daño cierto y actual, debidamente acreditado por quien lo invoca y mensurable en dinero; b) Imputabilidad material de la actividad a un órgano estatal; c) Relación de causalidad directa, inmediata y exclusiva entre la actividad estatal y el daño; d) Ausencia de deber jurídico de soportar el daño; e) Sacrificio especial en la persona dañada, diferenciado del que sufre el resto de la comunidad, configurado por la afectación de un derecho adquirido.”*

Que la Excma. Cámara del Fuero, Sala III, en los autos “Gagarskii Fedor y otro c/ EN-PEN- M° de Economía y otro s/ Daños y Perjuicios”, Expediente N° 55033/2003, con fecha 5/06/2014, manifestó: *“...que respecto a esta especie de responsabilidad la Corte Suprema de Justicia tiene dicho que “la doctrina y la jurisprudencia, ante la ausencia de expresas disposiciones legales, han modelado la responsabilidad del Estado por actos lícitos como un modo de preservar adecuadamente las garantías constitucionales de la propiedad y la igualdad jurídica”, y ha agregado que “cuando esa actividad lícita, aunque inspirada en propósitos de interés colectivo, se constituye en causa eficiente de un perjuicio para los particulares —cuyo derecho se sacrifica por aquel interés general—*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 4

*esos daños deben ser atendidos (Fallos: 301:403; 305:321; 306:1409; 312:1656). De tal manera, a la vez que se asegura a las ramas legislativa y ejecutiva la gerencia discrecional del bien común, se tutelan adecuadamente los derechos de quienes sufren algún perjuicio con motivo de medidas políticas, económicas o de otro tipo, ordenadas para cumplir objetivos gubernamentales que integran su zona de reserva (Fallos:301:403)” (CSJN, Balda, Miguel Ángel c/ Buenos Aires, Provincia de s/ daños y perjuicios Fallos 318:1990 [1995]).... que la responsabilidad extracontractual del Estado por su actividad lícita requiere para su reconocimiento que se acrediten los siguientes requisitos: (i) la existencia de un daño cierto; (ii) la relación de causalidad entre el accionar del Estado y el perjuicio; (iii) la posibilidad de imputar jurídicamente esos daños a la demandada; (iv) la existencia de un sacrificio especial en el afectado; (v) la ausencia de un deber jurídico a su cargo de soportar el daño (cfr. CSJN, Tejedurías Magallanes S.A. c/ Administración Nacional de Aduanas, Fallos 312:1656 [1989] y Columbia S.A. de Ahorro y Préstamo para la Vivienda c/ Banco Central de la República Argentina, Fallos 315:1026 [1992]). Por lo demás, el Máximo Tribunal también ha dicho que el presupuesto de todo análisis sobre la aplicación de la doctrina de la responsabilidad del Estado por su actuar legítimo, consiste en que dicho actuar haya producido una lesión a una “situación jurídicamente protegida” (in re, Revestek S.A. c/ Banco Central de la República Argentina y otro, Fallos 318:1531 [1995])...respecto a la relación de causalidad y a los daños que se pueden reconocer, resulta necesario recordar que en éste supuesto de responsabilidad no basta la mera acreditación de la existencia de nexo causal suficiente entre la actividad legítima de los órganos estatales y los perjuicios de cualquier orden que experimentasen los particulares, para suscitar la obligación de indemnizarlos. En efecto, la lesión de derechos particulares*



*susceptibles de indemnización no comprende los daños que sean consecuencias normales y necesarias de la actividad lícita desarrollada, puesto que las normas que legitiman la actividad estatal productora de tales daños importan limitaciones de carácter general al ejercicio de todos los derechos individuales singularmente afectados por dicha actividad. Por ello, ésta especie de responsabilidad sólo comprende los perjuicios que constituyen consecuencias anormales, vale decir, que van más allá de lo que es razonable admitir en materia de limitaciones al ejercicio de derechos significan para el titular un verdadero sacrificio desigual, que no tiene la obligación de tolerar (cfr. CSJN, Pistone, *Ciro Alberto c/Estado Nacional s/daños y perjuicios*, Fallos 330:2464 [2007], y recientemente en *Malma Trading S.R.L. c/ Estado Nacional - Ministerio de Economía y Obr. y Serv. Publ. s/ proceso de conocimiento, causa M. 1378. XLVII, sentencia del 15/05/2014*).” (el destacado me pertenece).*

En el mismo sentido, la Excm. Cámara del Fuero, Sala II, en los autos “*Alcalis de la Patagonia S.A.I.C. c/ EN- M° Planificación –Dto. 475/05 y otro s/ Daños y Perjuicios*”, Expediente N° 10344/2010, con fecha 27/09/2016, manifestó: “*En el desarrollo de esta doctrina, el Alto Tribunal explicó el alcance de la singularidad que ha de expresar el perjuicio, indicando que resultaba esencial a esta clase de responsabilidad que la actividad administrativa se constituyera en causa eficiente de un perjuicio particular para conseguir -a través de él- finalidades de interés general o colectivo (conf. C.S.J.N., en Fallos: 312:2.266; 316:397); a lo que agregó que la actividad del Estado debe haber producido una lesión a una situación jurídicamente protegida (conf. C.S.J.N., en Fallos: 318:1531). A partir de lo expuesto, la pretensión de ser indemnizada con fundamento en la mencionada doctrina requiere que la reclamante demuestre que los daños que alega haber sufrido*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 4

*constituyen un sacrificio desigual, que excede las consecuencias normales derivadas del ejercicio de la actividad estatal lícita desarrollada (conf. C.S.J.N., en autos M.1.378.XLVII. “Malma Trading S.R.L. c/Estado Nacional - Ministerio de Economía y Obr. y Servo Publ. s/proceso de conocimiento”, del 15/5/2014).”*

Es dable traer a consideración que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el precedente “El Jacarandá S.A. c/ Estado Nacional s/ Juicios de Conocimiento”, con fecha 28 de julio de 2005, sostuvo: *“Cabe recordar que cuando la actividad lícita de la autoridad administrativa, aunque inspirada en propósitos de interés colectivo, se constituye en causa eficiente de un perjuicio para los particulares –cuyo derecho se sacrifica por aquel interés general-, esos daños deben ser atendidos en el campo de la responsabilidad del Estado por su obrar lícito (doctrina de Fallos: 301:403; 305:321; 306:1409, entre otros). También ha dicho esta Corte que los jueces deben actuar con suma prudencia cuando se trata de resarcir daños causados por actos administrativos dispuestos por razones de interés general, verificando si tales daños efectivamente se han producido y son una consecuencia directa e inmediata del obrar del Estado (doctrina Fallos: 310:2824). En Fallos: 312:2922, considerando 16, se enfatizó que es necesario acreditar la existencia de una relación directa, inmediata y exclusiva, de causa a efecto, entre la conducta impugnada y el perjuicio cuya reparación se persigue.”* (el destacado me pertenece).

**VI.-** Ahora bien, vale indicar que la Ley N° 26.425 fue realizada mediante el dictado de una ley en sentido formal. Esto es, una norma jurídica de carácter general “emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes”



(conf. Corte IDH, Opinión Consultiva N° 6/86, del 9 de mayo de 1986).

Que la citada ley, **dispuso la Unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público que se denominó Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)**, financiado a través de un sistema solidario de reparto. Ello, **a fin de garantizar a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización vigente hasta esa fecha de la idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el régimen previsional público, en cumplimiento de lo previsto en el art. 14 bis de la Constitución Nacional.** En virtud de lo expuesto, se eliminó el régimen de capitalización en vigencia hasta esa fecha y se dispuso que aquél fuera absorbido y sustituido por el régimen de reparto –ver Art. 1°-.

A su vez, el art. 2° de la citada norma, reza: *“El Estado nacional garantiza a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización la percepción de iguales o mejores prestaciones y beneficios que los que gozan a la fecha de la entrada en vigencia de la presente ley.”*; y el art. 7° expresa: *“Transfiéranse en especie a la Administración Nacional de la Seguridad Social los recursos que integran las cuentas de capitalización individual de los afiliados y beneficiarios al régimen de capitalización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones previsto en la Ley 24.241...”*.

Que el título IV (“Administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones”), en su art. 13 indica: *“En ningún, caso las compensaciones que pudieran corresponder a las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones podrán superar el valor máximo equivalente al capital social de las administradoras liquidadas de acuerdo a las condiciones que establezca la reglamentación de la presente ley. A esos fines, el Estado nacional, de corresponder, entregará a los accionistas de dichas entidades,*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 4

*título públicos emitidos o a emitirse por la República Argentina, teniéndose en cuenta un cronograma mínimo de enajenación de dichos títulos para evitar afectaciones a la cotización de los mismos, permitiendo, asimismo, que la Administración Nacional de la Seguridad Social tenga derecho prioritario de recompra sobre dichos títulos.” (el destacado me pertenece).*

Por su parte, el art. 14 expresa: *“A través de las áreas competentes, en los supuestos de extinción de la relación laboral por despido directo dispuesto por la administradora de fondos de jubilaciones y pensiones, se realizarán todos los actos necesarios para garantizar el empleo de los dependientes no jerárquicos de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones que opten por incorporarse al Estado nacional en cualquiera de sus dependencias que éste fije a tal fin, con reconocimiento de la antigüedad a los efectos del goce de las licencias legales o convencionales. La incorporación al Estado se efectuará en los términos del artículo 230 de la Ley de Contrato de Trabajo.” (el destacado me pertenece).*

Que por Resolución N° 290/2009 de fecha 23/10/2009 (B.O., 29/10/2009), el Director Ejecutivo de la Administración Nacional de la Seguridad Social, resolvió: *“Artículo 1°- Los afiliados que hubieren ingresado importes en sus cuentas de capitalización individual bajo la figura de “imposiciones voluntarias” y/o “depósitos convenidos” y que no hubieren obtenido un beneficio previsional a la fecha de entrada en vigencia de la Ley N° 26.425, podrán optar por mantener los activos en el SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (SIPA) o bien solicitar la transferencia de los mismos a una ADMINISTRADORA DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES (AFJP), prevista en la Ley N° 24.241, la que deberá reconvertir su objeto social para tal finalidad...Art. 2°- 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. Art. 3° Las ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES que se encuentren interesadas en la administración de los fondos mencionados en los artículos que anteceden, deberán manifestar tal decisión ante esta ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) en un plazo de TREINTA (30) días hábiles desde la vigencia de la presente resolución, en las condiciones que fije el Organismo... ” (el destacado me pertenece).*

En virtud de lo expuesto en el párrafo precedente, se impuso a las ex – administradoras de fondos jubilaciones y pensiones la obligación de modificar su objeto social conforme lo previsto en el art. 6° de la Ley N° 26.425 y, requerir su inscripción en el Registro de Especial de Administradoras de Fondos de Aportes Voluntarios y Depósitos Convenidos (AFAVyDC) a cargo de la Administración nacional de la Seguridad Social. A tal fin, se les confirió a éstas un plazo de 30 (treinta) días contados desde la emisión de la norma citada; siendo éste último plazo ampliado en forma sucesiva por las Resoluciones de la Administración Nacional de la Seguridad Social Nros. 134/09, 16/10 y 184/10, alcanzándolo a aquél a un máximo de 150 (ciento cincuenta) días.

Pese a ello y, conforme surge del Acta de Asamblea de Disolución Anticipada y Designación de Liquidadores de “CONSOLIDAR ADMINISTRADORA DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES”, referenciada en el Considerando





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 4

III de la presente, la actora **optó voluntariamente** por iniciar su proceso de disolución en los términos del art. 94, inciso 4 de la Ley de Sociedades Comerciales -Ley N° 19.550-; en el entendimiento que esta resultaba ser la más adecuada en relación a los intereses de los acreedores y accionistas de aquella (*“...Toma la palabra el Sr. Daniel Viedma, representante de BBVA Banco Francés S.A., quien coincidiendo con todo lo expuesto propone se apruebe la disolución y posterior liquidación de la sociedad, con efectos a partir del 31 de diciembre de 2009, en el entendimiento de que dicha alternativa, preservará de manera más adecuada los intereses tanto de acreedores como accionistas de la sociedad...”* –el destacado y subrayado me pertenece-).

**En consecuencia y, en virtud de las constancias que surgen de la compulsa de la causa, me lleva a concluir que la actora no logró acreditar la existencia de una relación directa, inmediata y exclusiva, de causa a efecto, entre la conducta impugnada y el perjuicio cuya reparación se persigue. Máxime, cuando se trata de resarcir daños hipotéticamente causados por actos administrativos dispuestos por razones de interés general.**

Por ello, entiendo que esta demanda debe ser rechazada.

**VII.-** Que en cuanto a las costas, no encontrando motivo alguno para apartarme del principio general de la derrota, serán impuestas a la parte actora vencida en el pleito (art. 68, primer párrafo del C.P.C.C.N.).

Que por las constancias aportadas al expediente, legislación aplicable y jurisprudencia reseñada es que,

**FALLO:**

**1)-** Rechazando la demanda interpuesta por CONSOLIDAR AFJP S.A. (en liquidación), de conformidad con lo dispuesto en los considerandos I a VI.



2)- Imponiendo las costas según lo expresado en el considerando VII de la presente.

