

*Procuración General de la Nación*

Suprema Corte:

—I—

La Sala I de la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social revocó la sentencia dictada por el juez de primera instancia y, en consecuencia, rechazó la acción de amparo promovida por el señor José Ángel Paolino a fin de que se declare la inconstitucionalidad del artículo 2 de la ley 26.475 y se mantenga la prestación jubilatoria que percibe en los términos de la ley especial 21.121 y concordantes (fs. 93).

El tribunal consideró que no existía un daño grave actual o inminente, dado que la Administración aún no había reglamentado ni aplicado la ley cuestionada, que dispuso la extinción de los beneficios otorgados por regímenes especiales en reconocimiento de los cargos de Presidente de la Nación, Ministros, Secretarios y Subsecretarios de Estado ejercidos durante la dictadura que tuvo lugar entre los años 1976 y 1983. En esas circunstancias, sostuvo que el accionante no probó la existencia de una arbitrariedad o ilegalidad manifiesta y que, por lo tanto, la acción es improcedente.

—II—

Contra esa sentencia, el actor interpuso recurso extraordinario federal (fs. 95/108) que fue concedido por el tribunal *a quo* (fs. 111).

Relata que se desempeñó como Secretario de Estado en el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación entre noviembre de 1978 y marzo de 1981. Afirma que, al terminar su trayectoria laboral, requirió su jubilación, que fue otorgada en el marco de la ley especial 21.121.

Alega que la ley 26.475, que prevé la extinción de ese beneficio especial, es inconstitucional porque vulnera su derecho a percibir una jubilación, su derecho de propiedad y el principio de razonabilidad de las leyes (arts. 14 *bis*, 17 y 28, Constitución Nacional). Enfatiza que se encuentra gozando del haber jubilatorio en

cuestión, por lo que la ley atenta contra su derecho adquirido y la seguridad jurídica.

Asevera que las prestaciones jubilatorias sólo pueden ser extinguidas por las causas previstas en las leyes 17.388, 17.562, 18.037 y 24.241 y que ninguna de ellas se encuentra presente en este caso.

Sostiene que el beneficio que percibe no fue otorgado en los términos de una ley dictada por el gobierno *de facto*, sino de un régimen especial creado por un gobierno constitucional. Señala que el artículo 36 de la Constitución Nacional, que establece graves consecuencias para quienes usurpen las funciones ejercidas por las autoridades democráticas, no dispone la pérdida de los derechos jubilatorios.

–III–

Tras la concesión del recurso, la actora denunció como hecho nuevo (fs. 116/7 y 119/25) que la ANSeS revocó, a partir del 26 de abril de 2009, el beneficio especial otorgado a José Ángel Paolino por aplicación del artículo 2 de la ley 26.475 y le otorgó, desde la misma fecha y de acuerdo a lo establecido por el artículo 3 de la misma norma, un haber jubilatorio en los términos del régimen general regulado por la ley 18.037.

–IV–

El recurso extraordinario fue correctamente concedido pues se ha puesto en cuestión la validez constitucional de una ley nacional por atentar contra los artículos 14 *bis* y 17 de la Constitución Nacional, y la decisión implícita del superior tribunal de la causa ha sido contraria al derecho que el impugnante fundó en esas cláusulas constitucionales (art. 14, inc. 3, ley 48; Fallos: 310:1065 y 335:1473).

A su vez, la decisión apelada, si bien fue adoptada en el marco de una acción de amparo, es asimilable a una sentencia definitiva dado que lo resuelto causa un agravio de difícil o imposible reparación ulterior, máxime considerando el hecho nuevo denunciado a fojas 116/7 y 119/25 y la naturaleza de los derechos aquí

*Procuración General de la Nación*

en litigio.

–V–

En este caso, la cuestión llevada a conocimiento de la Corte Suprema consiste en determinar si la ley 26.475 vulnera los derechos previstos en los artículos 14 *bis* y 17 de la Constitución Nacional, al declarar extinguido el beneficio extraordinario otorgado en el marco de la ley 21.121 a José Ángel Paolino en reconocimiento del cargo de Secretario de Estado de Educación que ejerció durante el último gobierno *de facto*.

La ley 21.121 incorporó a los Ministros, Secretarios y Subsecretarios de Estado al régimen de la ley 20.572 (actualmente derogada), que establece la percepción de un haber equivalente al 85% de la remuneración correspondiente al interesado por el desempeño del cargo que ocupaba al momento de la cesación definitiva en el servicio (conf. leyes 20.572, 18.464 y 19.841). El artículo 3 de la ley 20.572 puntualiza que ese haber se otorga cualquiera fuera el tiempo de desempeño de la función.

En particular, ese régimen especial consagrado por las leyes 20.572 y 21.121 otorga un beneficio no contributivo en reconocimiento del mérito de quienes se desempeñaron en cargos de carácter electivo en los poderes del Estado de la Nación (art. 1, ley 20.572) y como Ministros, Secretarios y Subsecretarios de Estado (art. 15, ley 21.121). El fin de esas normas, que fueron dictadas por gobiernos constitucionales, es gratificar a quienes desempeñaron con idoneidad funciones de gran relevancia para la satisfacción de los intereses colectivos de la Nación (Informe de la Comisión de Previsión y Seguridad Social de la Cámara de Diputados de la Nación, 8ª sesión ordinaria de prórroga, orden del día n° 219, 21 de noviembre de 1973).

La ley 26.475 dispone la extinción de los beneficios otorgados al amparo de regímenes o leyes especiales en reconocimiento de los cargos y funciones de

Presidente de la Nación, Ministros, Secretarios y Subsecretarios de Estado, en organismos centralizados y en entidades descentralizadas de la administración pública, durante la dictadura que tuvo lugar entre los años 1976 y 1983 (arts. 1 y 2). El artículo 3 prescribe que esas personas pueden invocar servicios para acceder a un beneficio previsional del régimen público ordinario.

En las presentes actuaciones, no se encuentra controvertido que el señor José Ángel Paolino fue designado por el último gobierno *de facto* en el cargo de Secretario de Estado de Educación y ejerció esas funciones desde el 15 de noviembre de 1978 hasta el 31 de enero de 1981. En el año 1983 tramitó la obtención de un haber jubilatorio, denunciando esos servicios, así como otros prestados en forma ininterrumpida desde el año 1944 en el área docente.

En reconocimiento del ejercicio del cargo de Secretario de Estado, obtuvo una prestación en el marco de la ley 21.121 (actualmente derogada). El señor José Ángel Paolino percibió ese haber extraordinario hasta que, en virtud de la sanción de la ley 26.475, la ANSeS declaró la extinción de ese beneficio a partir de la entrada en vigencia de esa norma y le otorgó una jubilación en los términos del régimen general de la ley 18.037.

A raíz de ello, el actor cuestiona la constitucionalidad de esa medida legislativa bajo el presupuesto de que ésta afecta su derecho adquirido a percibir una jubilación en los términos del citado régimen especial, lo que, en definitiva, vulnera sus derechos amparados por los artículos 14 *bis* y 17 de la Constitución Nacional.

–VI–

En mi opinión, los planteos del recurrente no pueden prosperar.

Con relación a la naturaleza del derecho adquirido alegado, cabe precisar, en primer término, que el haber concedido al apelante en el marco de la ley 21.121 no constituye una prestación jubilatoria ordinaria conferida en virtud de

### *Procuración General de la Nación*

contribuciones equivalentes realizadas por el propio beneficiario durante su vida activa. Por el contrario, es una gratificación extraordinaria otorgada en reconocimiento del ejercicio de un cargo jerárquico en la última dictadura durante dos años y cuatro meses.

En segundo término, corresponde considerar que la adquisición originaria de esa gratificación extraordinaria estuvo rodeada de graves y particulares vicios. Esa concesión otorgada por autoridades *de facto* padece de una ilegitimidad en la causa, a saber, la concesión de un reconocimiento al mérito a quien fue designado por autoridades *de facto* para desempeñar un cargo jerárquico en la estructura central de ese gobierno.

Con relación a la validez y continuidad de los actos de los gobiernos *de facto*, cabe recordar que la Procuración General de la Nación se pronunció en la causa registrada en Fallos: 312:435, donde se objetaba, bajo el presupuesto de afectar derechos adquiridos, la constitucionalidad de la ley 23.115, que derogó la ley *de facto* 21.536 y dispuso la anulación de las confirmaciones de profesores universitarios y los beneficios de estabilidad en el cargo obtenidos por aplicación de esa ley. Allí la Procuración —cuyos fundamentos y conclusiones fueron compartidos por la Corte Suprema en su sentencia del 6 de abril de 1989— sostuvo que la Corte no ha vacilado en declarar la ilegalidad del derecho creado anormalmente por las autoridades *de facto* y expuso que “no reconocerle al gobierno de la Constitución la potestad legal de anular, la vigencia de los efectos pendientes de los actos del gobierno *de facto* implicaría, por lo pronto, limitarlo nocivamente en el logro de la consolidación del sistema democrático y, además, significaría otorgarle —a los actos del poder de hecho— la plenitud de los atributos sólo razonablemente atribuibles, de por sí, a los actos legítimos del poder ‘de jure’ [...] Por ello en nada obsta a que, mediando razones superiores de política legislativa, el restaurado gobierno constitucional pueda anular la vigencia de sus efectos pendientes...”.

En circunstancias similares, en la causa “Raúl Alberto Budano c/ Fac. Arquitectura s/amparo”, el 20 de marzo de 1987 el Procurador General de la Nación —dictamen al que remitió la Corte Suprema en Fallos: 310:1045— enfatizó que frente a la facultad de los poderes constitucionales de ratificar o rectificar los actos *de facto* los jueces sólo pueden controlar el uso de tales poderes a fin de que de ellos no deriven soluciones inicuas o irrazonables.

Luego, la Corte Suprema, con una integración distinta, sostuvo que el beneficio jubilatorio concedido en los términos de una ley local *de facto* no podía ser alterado por una ley posterior dictada, una vez reestablecida la democracia, por la legislatura provincial (Fallos: 314:1477, sentencia del 19 de noviembre de 1991; en sentido similar, Fallos: 319:3378). En esa oportunidad, los jueces Fayt, Belluscio y Petracchi votaron en disidencia. El juez Fayt señaló que la adquisición de un derecho presupone que éste haya sido concedido bajo un régimen de legalidad inobjetable, lo que no ocurría en ese caso (considerando 8° de su voto). El juez Belluscio sostuvo que “mal puede considerarse definitivamente incorporada al patrimonio y, por ende, constitucionalmente protegida la obtención de beneficios jubilatorios sobre la base de normas viciadas de nulidad, máxime cuando dichos beneficios tienen carácter extraordinario [...] que representan privilegios repugnantes a elementales principios éticos ínsitos en la forma republicana de gobierno” (considerando 7° de su voto). Finalmente, el juez Petracchi concluyó que los derechos nacidos al amparo de la legislación *de facto* no tienen el rango de los derechos plenamente adquiridos con arreglo a las normas dictadas conforme al procedimiento constitucional, y ello es un costo inevitable de diferenciar entre un régimen de fuerza y uno basado en el imperio de la Constitución Nacional (considerandos 5°, 6° y 7° de su voto).

En el presente caso, la ilegitimidad del derecho invocado, que fuera concedido por autoridades *de facto*, afecta la causa de ese beneficio extraordinario

*Procuración General de la Nación*

otorgado a José Ángel Paolino. No puede obviarse que configura un contrasentido otorgarle un reconocimiento al mérito a quien conformó un gobierno que usurpó el poder a las autoridades democráticas y que cometió graves violaciones a los derechos humanos. Para más, la política educativa de la dictadura, en la que el actor tuvo un rol protagónico, procuró alcanzar un control ideológico, que fue una de las columnas del plan sistemático ideado por ese gobierno para eliminar el disenso (Acta fijando el propósito y los objetivos básicos para el Proceso de Reorganización Nacional del 24 de marzo de 1976, punto 2.8; Resolución 538 del Ministerio de Cultura y Educación, “Subversión en el ámbito educativo (Conozcamos a nuestro enemigo)”, 27 de octubre de 1977; Secretaría de Estado de Educación, “Directiva sobre la infiltración subversiva en la enseñanza”, 11 de octubre de 1977; Jefatura III, Operaciones, Subjefatura “B”, del Estado Mayor General del Ejército, “Informe Especial N° 10”, octubre de 1977; discurso de José Ángel Paolino pronunciado el 29 de noviembre de 1979, “Educar para la libertad”, publicado por el Ministerio de Cultura y Educación, 1979; voto del juez Fayt en Fallos: 309:1689, considerando 7°; entre otros documentos).

En las mencionadas condiciones, la postura del recurrente no parece justificada, ya que persigue el mantenimiento a perpetuidad de una estabilidad generada por un acto de naturaleza ilegítima. La pretensión del impugnante implicaría limitar las facultades del gobierno constitucional de eliminar los efectos hacia el futuro de una gratificación otorgada en reconocimiento del supuesto mérito de quienes ocuparon cargos políticos determinantes durante la última dictadura.

A su vez, el ejercicio de dicha facultad a través de la sanción de la ley 26.475 no luce arbitrario o irrazonable. Por un lado, las necesidades previsionales del actor son resguardadas por la ley aquí cuestionada que prevé la percepción de una jubilación de acuerdo al régimen ordinario (art. 3, ley 26.475), lo que efectivamente aconteció en el caso (fs. 119/25).

Por otro, la medida persigue un cometido de esencial importancia del gobierno constitucional. Tal como surge de los antecedentes parlamentarios, la ley busca “seguir avanzando un poco más en un cierre de página digno de un período negro de nuestra historia” (dictamen de las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación, sesiones ordinarias, orden del día n° 3289, 10 de diciembre de 2007). Además, ese dictamen señala que es “una aberración que encontremos hoy personas que cobren jubilaciones llamadas ‘de privilegio’ que les fueran dadas sobre la base de que su única actividad fue formar parte de la dictadura”.

En este sentido, la ley 26.475 se enmarca dentro de las medidas que deben adoptar los Estados, de acuerdo con los instrumentos internacionales de derechos humanos, a fin de hacer frente con un enfoque global a las violaciones masivas de derechos humanos. Esas medidas no sólo comprenden investigaciones, sanciones e indemnizaciones individuales, sino también un conjunto de disposiciones que tiendan a la restauración de la confianza en las instituciones públicas y la consolidación de la democracia y del estado de derecho (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución 18/7; Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, A/HRC/21/46, 9 de agosto de 2012; Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Gelman vs. Uruguay”, sentencia del 24 de febrero de 2011, párr. 261 y ss.; “Caso Gomes Lund vs. Brasil”, sentencia del 24 de noviembre de 2010, párr. 325).

En suma, la extinción del beneficio especial otorgado al señor Paolino por ejercer un cargo jerárquico en la última dictadura constituye una medida razonable adoptada por el Estado argentino en aras de subsanar las secuelas del abuso y de la vulneración masiva de los derechos humanos. De otro modo, la confianza



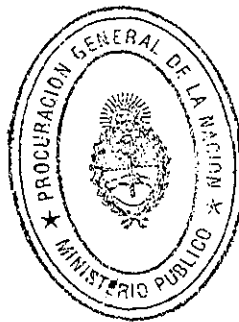
*Procuración General de la Nación*

ciudadana en la vigencia de las instituciones del Estado y del estado del derecho se verían amenazadas si el Estado Nacional le otorgase una prestación en reconocimiento del supuesto mérito a quien formó parte de un gobierno ilegítimo en un área vinculada a la censura ideológica. En consecuencia, el planteo de inconstitucionalidad no puede prosperar.

-VII-

Por las razones expuestas, opino que corresponde rechazar el recurso extraordinario interpuesto.

Buenos Aires, 27 de mayo de 2015.



*[Handwritten signature]*  
ALEJANDRA GILS CARBÓ  
PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

*[Handwritten signature]*  
ADRIANA N. MARCHISIO  
Prosecretaria Administrativa  
Procuración General de la Nación