

Regímenes previsionales especiales: Magistrados del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires.

Por Agustina Curcio. Trabajo final del Premaster Semipresencial CUDES-Universidad Austral. Edición 2014.

Sumario: 1. A modo de introducción. 2. Régimen de funcionarios y magistrados del Poder Judicial provincial. 3. Régimen previsional para Jueces, Procurador General y Sub Procurador General SCBA. 4. ¿Se aplica el régimen especial si el Ministro SCBA es destituido por Juicio Político?. 5. Intangibilidad de las remuneraciones: ¿el principio se traslada a las jubilaciones?. 6. Intangibilidad de los haberes y el impuesto a las ganancias. 7. Palabras finales. 8. Bibliografía.

Abstract

El presente trabajo propone analizar el régimen jubilatorio de jueces y funcionarios del Poder Judicial. Se expondrán los requisitos mínimos para acceder al sistema, en comparación con la legislación nacional respectiva, y determinaremos si constituye o no un privilegio. A su vez, se examinarán importantes precedentes de la Corte Suprema de Justicia vinculados a la temática, y qué rol juega en el ámbito previsional la “intangibilidad de las remuneraciones” garantizada por la Constitución Nacional.

1. A modo de introducción

El régimen de Jubilaciones de Magistrados y Funcionarios judiciales en la provincia de Buenos Aires se rige por dos normativas locales: decreto-

ley 7918 – y sus modificaciones-, y el decreto-ley 9405/79 – actualizado con la ley 12098- . La primera de ellas, regula el beneficio de jueces de primera y segunda instancia, y funcionarios que actúan en el marco de los diferentes órganos que componen el Poder Judicial. En cambio, la segunda, se limita a instituir el sistema que alcanza a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General y el Sub Procurador General del mismo tribunal. Vale destacar que se encuentra vigente una ley especial – 10839- que contempla a Magistrados Judiciales y Funcionarios del Poder Judicial provincial designados constitucionalmente, cuya cesación en el cargo haya sido a partir del 24 de Marzo de 1976 por el régimen de facto, y no hayan sido reincorporados por el Gobierno Constitucional a partir del 10 de Diciembre de 1983; sin embargo, debido al extenso desarrollo que merece, no será tratada en este trabajo.

La imposición de un régimen especial para funcionarios y jueces no sólo se da en la Provincia de Bs. As, sino también en el ámbito nacional – ley 24018- . De hecho, esta previsión fue respaldada por varios fallos de CSJN, entre ellos, el reconocido caso “Gaibisso” en que el máximo tribunal de la Argentina entendió que *“la protección que el legislador ha dispensado al régimen de jubilaciones correspondiente a los magistrados no se sustenta en bases discriminatorias o de privilegio, sino que, por el contrario, goza de una particularidad que surge de los principios que preservan las instituciones republicanas”*¹. En ese mismo sentido, en el precedente “Gutiérrez”, el mismo tribunal expresó que el fundamento *“es evitar que los otros poderes del Estado -administrativo o legislativo- dominen su voluntad con la amenaza de reducir su salario, de hacerlos cesar en sus cargos o de jubilarlos, y que esa situación*

¹ Gaibisso, César A. y otros c/ Estado Nacional, M. de Justicia. s/ amparo ley 16.986. CSJN- 10-4-2001

favorezca un ámbito proclive a componendas contrarias a la independencia de criterio necesaria para la función jurisdiccional ²

A continuación veremos qué requisitos dispone cada régimen, y cómo se ensamblan con el sistema de reciprocidad de jubilatoria y el decreto-ley 9650/80. Además, haremos una breve comparación con la disposición nacional.

2. Régimen de funcionarios y magistrados del Poder Judicial provincial

El decreto-ley 7918 entró en vigencia el 1° de Julio de 1972, disponiendo que su autoridad de aplicación sería el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires –IPS-. Incluye dentro de su régimen a Secretarios de la Suprema Corte de Justicia y Procuración General; Jueces de Cámara de Apelación; Fiscales de Cámara de Apelación; Jueces de Primera Instancia; Jueces de Menores; Jueces de Tribunal de Trabajo; Jueces de Tribunal Colegiado de Instancia Única del Fuero de Familia actuales juzgados, en virtud de la reforma obrada por ley 13634-; Juez Notarial; Jueces de Paz Letrado; Agentes Fiscales; Asesores de Incapaces y Defensores de Pobres y Ausentes.

En relación a los requisitos para acogerse a esta normativa, podemos destacar:

- a) Computar. como mínimo, quince años continuos o veinte discontinuos de servicios prestados en forma efectiva en el Administración de Justicia de Bs. As , de la Nación y/o de otras provincias, en carácter de magistrado o funcionario para cuya designación se requiera título universitario. Es válido destacar que esta amplitud de posibilidades que presenta el régimen, se debe a la adhesión de la Provincia de Bs. As al sistema de reciprocidad

² *Gutiérrez, Oscar Eduardo c/ ANSeS s/ amparo. CSJN – 11-4-2006 (Voto Dr. Garcia Lema – conjuez-)*

jubilatoria, en el marco del decreto ley 9316/46, que comprende a las Cajas Nacionales de Previsión. Mediante convenios que esta legislación preveía y autorizaba a celebrar entre el gobierno nacional y los Provinciales, adhirieron al mismo los organismos previsionales locales, comprensivos del personal de las administraciones públicas provinciales y municipales. De esta manera se permite el cómputo de servicios mixtos.

- b) Tener 62 años de edad y un mínimo de 30 años de servicios – totales- prestados.

La normativa establece que el beneficio corresponde al 82% - móvil- de la remuneración del cargo desempeñado al momento de la cesación de servicios. Asimismo se deja sentado que para percibir la jubilación calculada sobre último cargo, es necesario haberlo desarrollado por al menos 5 años. Este porcentaje instituido por el artículo 4 del decreto-ley 7918, es concordante el que rige en San Juan, Río Negro, Misiones y – recientemente- Salta, entre otras provincias. Lo mismo establece la normativa para magistrados y funcionarios del Poder Judicial de Nación – ley 24018-

Es necesario remarcar que las remuneraciones totales que se perciban están sujetas al pago de aportes, “con la sola excepción de los viáticos y gastos de representación sujetos a rendición de cuentas y de las asignaciones familiares”³. La misma previsión se halla en el régimen nacional.⁴

Otro punto importante de señalar es que la legislación restringe su campo de aplicación, y por consiguiente el otorgamiento de este beneficio, a quienes se encontraban en el cargo de funcionario o juez al momento del cese. Sin perjuicio de ello, quienes hayan cesado en dicho

³ Art. 12, ley 7918

⁴ Art. 15 , ley 24018

puesto entre los 57 y 62 años de edad, también quedarán enmarcados dentro de esta normativa.

En otro orden de ideas, el artículo 9 dispone que quienes no cumplan con los recaudos vinculados a la edad jubilatoria y servicios prestados, podrán jubilarse por el régimen general – decreto-ley 9650/80- . Lo mismo ocurre si el funcionario fue removido de su cargo por mal desempeño.

Por último, es dable destacar que la legislación prevé una obligación para los beneficiarios de este sistema. El artículo 11 reza: “los magistrados y funcionarios enumerados en el artículo 2° que hubieren obtenido el beneficio jubilatorio de acuerdo con el régimen de esta ley podrán ser llamados a ocupar, por un período de hasta 6 meses, en los casos de licencia y vacancia, el cargo que desempeñaba en oportunidad de cesar en el servicio”. Asimismo establece que es una carga pública inexcusable, salvo en caso de incapacidad o por haber cumplido 70 años de edad. Similar disposición podemos encontrar en el articulado de la ley 24018. Con relación a esto CSJN ha sostenido que, en virtud de estas previsiones legales, se desprende que los magistrados en pasividad mantienen su condición de tales, y por lo tanto se hallan todavía amparados por el art. 110 CN⁵.

3. Régimen previsional para Jueces, Procurador General y Sub Procurador General SCBA

El decreto ley 9405 dispone un régimen jubilatorio especial desde septiembre del año 1979, que sólo resultará de aplicación para quienes hayan ejercido el cargo de Juez de la Suprema Corte, Procurador

⁵ *Gutiérrez, Oscar Eduardo c/ ANSeS s/ amparo*. CSJN – 11-4-2006. (Voto Dres Juan Carlos Poclava Lafuente, Jorge Ferro y Alberto Manuel García Lema)

General y Sub Procurador General del máximo tribunal provincial. Para poder acceder a este sistema es necesario acreditar:

- a) un total de 30 años de servicios – como mínimo- , con aportes efectivos, en uno o más regímenes jubilatorios comprendidos en el sistema de reciprocidad, de los cuales al menos veinte, deben corresponder a servicios efectivamente prestados en la administración pública, nacional, provincial o municipal, o en los Poderes Legislativo o Judicial de la Nación o de las Provincias. De esta forma, se desprende que pueden computarse servicios mixtos, incluso provenientes de la labor en el sector privado.
- b) haber desempeñado durante dos años continuados, alguno de los cargos mencionados.

Sin embargo, la ley 12098 introdujo una importante modificación que flexibilizó el sistema. Así, quienes hayan ejercido el puesto por un plazo mínimo de 10 años, podrán acogerse a los beneficios de esta normativa, aunque no cumplieran con los requisitos de años de servicio previstos en el inciso a)

En el ámbito provincial, en relación a la edad requerida para acogerse a la prestación, el decreto ley 9405 nada menciona. Podría pensarse que se adquiere el derecho con 60 años de edad, ya que resulta aplicable supletoriamente el régimen general. En cambio, en el ámbito nacional, el capítulo I de la ley 24018 trata la jubilación de jueces de CSJN, y marca la edad mínima de 65 años.

La normativa retoma algunas de las incompatibilidades que poseen los jueces en actividad. Entonces, la percepción del beneficio jubilatorio resulta incongruente con el ejercicio del comercio, la actividad profesional – a excepción de defensa de intereses propios, del cónyuge, de los hijos o de los padres - , el desempeño de empleos públicos o privados, y el goce de otro beneficio previsional en cualquier jurisdicción

– nacional, provincial o municipal- . Vale destacar que se exceptúa de la incompatibilidad la labor prestada en comisión de estudios y la docencia. La legislación bajo análisis otorga un particular derecho de opción. El interesado podrá decidir al iniciar el trámite, si desea acogerse a este régimen, o prefiere que se aplique el decreto ley 7918. Una vez ejercida esta prerrogativa, la elección resulta irrevocable, no pudiendo cambiarla durante el procedimiento administrativo. Asimismo, si el magistrado no cumpliera con los requisitos de ninguno de los sistemas especiales vistos, será de aplicación el régimen general del decreto ley 9650.

El beneficiario recibe un haber – móvil- equivalente al 100% de la remuneración del cargo, siempre que el cese se haya producido durante el desempeño del mismo. A su vez, se deja sentado que está sujeto al pago de aportes y contribuciones, “con la sola excepción de los viáticos y gastos de representación sujetos a rendición de cuentas, y de las asignaciones familiares”.

4. ¿Se aplica el régimen especial si el Ministro SCBA es destituido por Juicio Político?

A priori, según el artículo 10, se impide la aplicación del sistema especial. Idéntica solución rige a nivel nacional. Sin embargo, en Febrero de este año, la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal determinó que el ex juez de CSJN E. Moliné O'Connor, debía obtener el beneficio extraordinario, a pesar de haber sido removido por mal desempeño de sus funciones. En dicho fallo se argumentó que cercenar el derecho a la jubilación especial viola el artículo 60 CN (similar 80 Const. Pcia Bs As), que prevé que el juicio político sólo puede disponer la destitución de un juez, pero no crear "*una secuela distinta*" (en este caso, detraerlo del régimen previsional especial). Por lo tanto, por analogía, podría ocurrir lo mismo en la esfera de la Pcia de

Buenos Aires, y cuestionarse la constitucionalidad del artículo 10 del decreto-ley 9405.

5. Intangibilidad de las remuneraciones: ¿el principio se traslada a las jubilaciones?

La intangibilidad de las compensaciones asignadas a los jueces por el ejercicio de sus funciones no constituye un privilegio, sino una garantía establecida por la Constitución Nacional para asegurar la independencia del Poder Judicial. Gran parte de la doctrina refiere que la garantía de la irreductibilidad resguarda también toda pérdida de ese valor real en la significación económica del sueldo. En ese sentido, Linares Quintana⁶ sostiene que de nada valdría la inamovilidad como medio de asegurar la autonomía de los jueces, si éstos se encontraran expuestos a la presión económica que el Poder Legislativo podría ejercer sobre ellos disminuyendo o suprimiendo su remuneración, que es su único medio de vida.

Sobre este tema, vinculado a los haberes previsionales, la CSJN se ha expedido en varias oportunidades. En el citado precedente “Gaibisso” sostuvo que *“los destinatarios de la especial protección de las remuneraciones y **jubilaciones** de los jueces no son las personas que ejercen la magistratura sino la totalidad de los habitantes, que gozan del derecho a acceder a un servicio de justicia configurado bajo las pautas que rigen el sistema republicano de gobierno”*. Asimismo, entendió que *“mantener incólume la garantía del art. 110 no atenta contra el principio de la igualdad, en virtud de la especificidad de la función de la judicatura, puesto que no viola el art. 16 CN la circunstancia de que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considera*

⁶ Linares Quintana, S- “Tratado de la ciencia del Derecho Constitucional”- Ed. PlusUltra – 1977, pag 758

diferentes, en tanto que la distinción no sea arbitraria ni importe ilegítima persecución o indebido privilegio de personas o grupos de ellas, sino que obedezca a una causa objetiva que dé fundamento al diferente tratamiento"⁷. Se observa que el máximo tribunal sigue fielmente el criterio de que instituir un régimen previsional diferenciado no constituye un privilegio.

Por otra parte, la doctrina de CSJN remarca que la garantía de incolumidad de las remuneraciones de los magistrados no se vería salvaguardada si éstos viesen frustrada su expectativa a obtener en el futuro una jubilación que les permita mantener similar nivel de vida al que tienen en actividad.

6. Intangibilidad de los haberes y el impuesto a las ganancias

En virtud de la doctrina judicial citada, podemos afirmar que el artículo 110 CN protege también a aquellos magistrados pasivos; y, además, se extiende esta interpretación amplia, no solo a ex jueces del PJN, sino también a quienes actuaron en el ámbito de la Provincia de Bs.As. En el fallo "*Scarpati, María Cristina y otros c. Provincia de Bs. As.*"⁸, se dispuso que cesen los descuentos en los haberes previsionales en concepto de impuesto a las ganancias y que le sean reintegrados a la actora los importes que le fueron retenidos por aplicación de tal tributo. Resulta un criterio cuestionado, ya que la – polémica- finalidad de la exención tributaria es preservar la independencia de un magistrado en actividad. Por lo tanto vale preguntarse ¿cuál es el propósito de extender este beneficio impositivo a jueces retirados?

7. Palabras finales

⁷ Gutiérrez, Oscar Eduardo c/ ANSeS s/ amparo. CSJN – 11-4-2006.

⁸ CSJN, 6-12-1993 - fallo 316:2747

Los regímenes especiales analizados se encuentran inmersos en controversias y críticas. La estipulación de un haber jubilatorio equivalente al 82% del cargo – cuyo sueldo en actividad resulta sumamente alto- sumado a la garantía de intangibilidad, deja al descubierto la fragilidad de un sistema previsional, en el que el grueso de los trabajadores estatales y docentes no llegan a percibir mensualmente un monto digno. En el régimen general, en muy pocos casos es posible acceder al tope máximo de 85%, debido a los engorrosos requisitos legales que se deben cumplimentar⁹.

La solución no está en derogar estos beneficios especiales, sino en realizar una profunda modificación del actual sistema previsional general; y en entender que la garantía de intangibilidad de las remuneraciones debe interpretarse en forma restricta, sólo amparando a aquellos magistrados que están en actividad.

8. Bibliografía

- Decr. Ley 7918 , 9405, 9650 – Ley 24018
- Benente, Mauro - *“Un popurrí para preservar la independencia del poder judicial. A propósito del caso ‘Gutierrez c. Anses’”* . Lecciones y Ensayos UBA nro 83, año 2007
- Linares Quintana, S- “Tratado de la ciencia del Derecho Constitucional”- Ed. PlusUltra - 1977

⁹ Según decr. ley 9650 - Docentes: 55 años de edad y 30 años de servicios puros, como “docente frente a alumnos”. - Servicios comunes: 65 años de edad y 40 años de servicios puros.