



Corte Suprema de Justicia de la Nación

GAIBISSO, CESAR A. Y OTROS C/ ESTADO NACIONAL - MINISTERIO
DE JUSTICIA S/ AMPARO.
S.C. G. 99. XXXII.

PROCURACION GENERAL DE LA
NACION

Suprema Corte:

-I-

A fs. 9/16, César A. Gaibisso y otros, en sus calidades de magistrados jubilados del Poder Judicial, dedujeron acción de amparo en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional y del art. 1° de la ley 16.986, contra la ley 24.463 (arts. 5°, 7° y 9°), sobre la base de sostener que, en forma inminente amenaza lesionar, con arbitrariedad e ilegalidad manifiestas, derechos reconocidos por dicha Carta, por el Tratado Internacional de San José de Costa Rica (arts. 21 y 27) y por las leyes 18.464 y 24.018 (art. 33).

Aclararon que su pretensión consiste en obtener que se ordene la aplicación integral del régimen previsional con que se jubilaron y que se declare la inconstitucionalidad e ilegalidad de la ley 24.463 en los artículos citados, en cuanto dispusieron una rebaja de sus haberes.

-II-

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal -Sala 5- confirmó a fs. 201/204 lo decidido en primera

instancia y, en consecuencia, hizo lugar a la demanda.

Declaró, en primer lugar, la procedencia de la vía excepcional del amparo en el sub examine, mediante la transcripción de las consideraciones pertinentes, expuestas por la Corte en la causa "Bonorino Perú", del 15 de noviembre de 1985, (Fallos: 307:274).

En cuanto al fondo del asunto, se refirió también a los argumentos vertidos por V.E. in re "Argüello Varela", del 30 de junio de 1993; "Durañona y Vedia", del 14 de octubre de 1986 (Fallos: 308:1932) y "Fabris", del 6 de octubre de 1992 (Fallos: 315:2379).

-III-

Disconforme, el Estado Nacional - Ministerio de Justicia- dedujo el recurso extraordinario obrante a fs. 212/235 que, a mi modo de ver, es procedente, sólo en cuanto por su intermedio se cuestiona la interpretación y validez de normas federales y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa es contraria al derecho que el apelante funda en ellas.

-IV-

En efecto, no es admisible dicho remedio en la parte dirigida a controvertir la declaración del a quo en punto a la procedencia del amparo con fundamento en que "la cuestión a decidir no requiere de mayor debate, la demandada ha podido ejercer debidamente su derecho de defensa, no existe prueba a producir o pendiente y la remisión a un proceso ordinario no sería sino un ritualismo inútil conforme a la jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal sobre el tema".

Así lo pienso, toda vez que, de ese modo, se han resuelto cuestiones propias de los jueces de la causa y ajenas, en principio, a la vía del art. 14 de la ley 48, con fundamentos de la misma naturaleza que sustentan el decisorio,

poniéndolo al abrigo de la tacha de arbitrariedad.

Máxime cuando, como ya quedó expuesto, el a quo re

PROCURACION GENERAL DE LA
NACION

produjo la solución adoptada por V.E. en el precedente análogo "Bonorino Perú" y el Tribunal también tiene dicho que inclusive las cuestiones federales se tornan insustanciales cuando una clara jurisprudencia, indudablemente aplicable a ellas, impide toda controversia seria respecto de su solución, si la recurrente no aduce razones que pongan en tela de juicio la aplicabilidad del precedente o importen nuevos argumentos que puedan llevar a una modificación de lo establecido en éste (conf. sentencia del 6 de diciembre de 1993, in re S.82.XXIII, "Scarpati, María Cristina y otros c/ Provincia de Buenos Aires s/ acción de amparo"), circunstancias estas dos últimas que, a mi juicio, no se configuran en autos.

-V-

En lo atinente al tema de fondo, cabe señalar que los precedentes citados por el juzgador declararon el derecho de rango constitucional de los jueces jubilados a la intangibilidad y a la movilidad de sus haberes, esto último con relación a los sueldos de los jueces en actividad.

Se dijo, en tal sentido, que "toda solución que permita a los jueces demandar la tutela prevista por el art. 96 de la Constitución Nacional (texto anterior a la reforma de 1994) y desconozca igual facultad en cabeza de los jubilados, convierte en letra muerta las previsiones contenidas en los arts. 4º, 7º y 14 de la ley 18.464 (en igual sentido véanse los arts. 10, 15 y 27 de la ley

24.018), al desconocer que el quebrantamiento de la norma superior -establecida

por razones que hacen al orden público y a la independencia del Poder Judicial- se proyecta sobre aquellos que, por haberse jubilado con derecho a un porcentaje fijo de las remuneraciones de los magistrados en actividad, encuentran sus haberes sensiblemente disminuidos frente a los que deberían percibir para evitar discriminaciones ilegítimas" (conf. sentencia del 6 de octubre de 1992 en la causa F.535.XXII, recurso de hecho "Fabris, Marcelo H. s/ jubilación", Fallos: 315:2379).

En el mismo sentido, también advirtió la Corte que -conforme destacaron los jueces de ambas instancias ordinarias y cabe aquí reiterarlo- "en cuanto al sentido y alcance de la protección que el régimen de jubilaciones dispensa a los magistrados en situación de retiro aparece inspirada en propósitos últimos de garantía e independencia funcional análogos a los que sustentan el principio de intangibilidad de la remuneración de los jueces durante el ejercicio de la judicatura" (conf. sentencia del 30 de junio de 1993, in re A.621.XXIV, "Argüello Varela, Jorge Marcelo c/ Estado Nacional - C.S.J.N. s/ amparo").

-VI-

Si bien lo anteriormente expuesto resulta bastante para concluir, como ocurrió en ambas instancias ordinarias, que el principio de intangibilidad de las remuneraciones de los jueces consagrado constitucionalmente es extensible a los que se encuentran en situación de pasividad, no resulta ocioso reiterar por mi parte, a fin de volverlo a enfatizar, que la

referida garantía, que apunta al funcionamiento independiente del Poder Judicial mediante la permanencia en el cargo de sus integrantes, no se vería salvaguardada si és

PROCURACION GENERAL DE LA
NACION

tos, mediante una ley cual la impugnada en el caso, ven frustrada su expectativa a obtener en el futuro una jubilación que los permita mantener similar nivel de vida al que tienen en actividad.

Y ello es así, toda vez que si bien los sueldos de los magistrados les posibilitan un nivel decoroso de vida, no pueden estimarse suficientes, en cambio, para generar un ahorro que les permita compensar los efectos de una jubilación devaluada. Máxime, si se tiene en cuenta que el ejercicio de la magistratura judicial conlleva una prohibición absoluta de ejercer, no sólo la profesión de abogado sino cualquier actividad rentable, con excepción de la docencia universitaria.

En consecuencia, toda vez que el sentido último de consagrar el principio de la intangibilidad de los emolumentos de los jueces, -así como en la actualidad, valga acotarlo, lo hace el art. 120 de la Constitución Nacional al respecto de los miembros del Ministerio Público- radica en evitar que con su rebaja pudiera afectarse la tranquilidad con que debe necesariamente desempeñarse su delicada magistratura, utilizándose como un deleznable instrumento que obligase a eventuales renunciaciones, configurando un efectivo modo indirecto de afectar la independencia de tan magno y decisivo poder, obliga a concluir que la plena vigencia de tales propósitos -que, obviamente, como lo tiene muy señalado la jurisprudencia y

la doctrina, no comportan un privilegio personal sino una defensa de la sociedad en su conjunto-, torna extensible la intangibilidad al haber de los jubilados, dede que igual o mayor intangibilidad en el ejercicio funcional, o

presión para motivar el abandono de sus cargos, generaría la posible disminución futura de los derechos previsionales de quienes con ese grado de incertidumbre tuvieran que administrar justicia.

De allí que el defecto general en que incurre el recurso consiste en no hacerse cargo del sentido último que posee el concepto de la intangibilidad de los jueces, careciendo de entidad, por ende, los argumentos que se elaboran sobre el principio de igualdad de los jubilados, o la teoría del abuso del derecho, ya que el correcto enfoque del problema no pasa por analizar, si estamos ante un hipotético e inadmisibles privilegio, abarcando la materia en debate desde una óptica individualista referida a los derechos personales de los interesados, sino de ponderarla desde una visión más amplia, y no personal, que se vincula con la defensa institucional de la independencia irrestricta del Poder Judicial, como garantía esencial del sistema republicano.

-VII-

Creo, por último, oportuno agregar que, V.E. puntualmente tiene asimismo dicho que no cabe admitir que un derecho de esa índole resulte menoscabado como consecuencia de la aplicación de una ley posterior (ver sentencia in re A.621.XXIV, "Argüello Varela, Jorge Marcelo c/ Estado Nacional - C.S.J.N. s/ amparo" y sus citas de Fallos: 303:995; 304:564; y, en particular, 307:305, consids. 14 y 15), circunstancia que a su vez desarma el argumento de la demandada, según el cual nada

obstaría a que aquel sistema legal pueda ser modificado, sin ocasionar agravio alguno a los actores, por la ley impugnada en autos.

PROCURACION GENERAL DE LA
NACION

-VIII-

Opino, por tanto, que corresponde
confirmar la sentencia de fs. 201/204.

Buenos Aires, 23 de mayo de 1997.

ES COPIA
OBARRIO.

FELIPE DANIEL

Buenos Aires, 10 de abril de 2001.

Vistos los autos: "Gaibisso, César A. y otros c/ Estado Nacional -M° de Justicia- s/ amparo ley 16.986".

Considerando:

1°) Que la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó la sentencia de la instancia anterior que -al hacer lugar a la acción de amparo interpuesta- declaró inconstitucional la aplicación de los arts. 5°, 7° y 9° de la ley 24.463 a los haberes previsionales de los actores, todos ellos magistrados jubilados en el Poder Judicial de la Nación.

Contra el pronunciamiento, el Estado Nacional dedujo, a fs. 212/235 vta., el recurso extraordinario que fue concedido a fs. 246.

2°) Que el remedio federal resulta formalmente admisible, toda vez que en el pleito se ha cuestionado la validez constitucional de normas federales y la decisión final de la causa ha sido contraria a las pretensiones que el recurrente fundó en ellas (art. 14, inc. 1°, ley 48). Cabe recordar, además, la doctrina que sostiene que, en la tarea de esclarecer la inteligencia de las normas del carácter señalado, esta Corte no se encuentra limitada por las posiciones de la cámara ni las de las partes, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado, según la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos: 307:1457, entre otros).

3°) Que, con relación a los agravios del Estado Nacional atinentes a la falta de idoneidad

de la vía del amparo para sustanciar la controversia, la cuestión federal propuesta reviste carácter insustancial. Ello es así, pues la Corte se ha pronunciado en forma reiterada en favor de la procedencia de la vía indicada en aquellos casos en que la acción de amparo no ha reducido las posibilidades de defensa del interesado, en cuanto a la amplitud de debate y prueba referentes a las cuestiones planteadas y decididas. Máxime, cuando en las instancias de grado y ante este Tribunal las partes han contado con la efectiva oportunidad de formular las alegaciones pertinentes y obtener las medidas de prueba conducentes (Fallos: 307:2174; 313:1371; 314:1091; 315:2386; 316:1551).

4º) Que, en lo que respecta a la cuestión de fondo, el problema a decidir se centra en la discusión acerca de la aplicación de los arts. 5º, 7º y 9º de la ley 24.463 -llamada de solidaridad previsional- a las jubilaciones y pensiones de los magistrados del Poder Judicial de la Nación.

5º) Que dicho ordenamiento introdujo modificaciones sustanciales y de forma a la ley 24.241, que instituyó el sistema integrado de jubilaciones y pensiones, en especial en lo atinente a la movilidad de los beneficios previsionales que quedan sujetos a los montos que anualmente determine la ley de presupuesto conforme al cálculo de recursos (art. 5º), a la eliminación de la proporcionalidad entre el haber de retiro y las remuneraciones de los activos (art. 7º), y al tope máximo de las prestaciones, así como al método de deducción para las que superen un determinado monto (art. 9º).

6º) Que el régimen previsional de magistrados y funcionarios del Poder Judicial de la Nación fue establecido por la ley 18.464. En la exposición de motivos de ese plexo normativo, el legislador señaló que era necesario -en resguardo

de la tutela de los intereses superiores de la comunidad- considerar con cierto criterio particular la situación de dichos magistrados y funcionarios, con la finalidad de generar las bases organizativas de una verdadera carrera judicial, con ciertas connotaciones de carga pública.

7º) Que, posteriormente, se promulgó la ley 22.940 por la que se previó un ordenamiento integral del texto de la citada ley 18.464, el que fue aprobado por el decreto 2700/83.

En la nota de elevación al Poder Ejecutivo Nacional, se resaltó que la finalidad más importante del proyecto era contribuir a la independencia del Poder Judicial. Se tuvo en mira asegurar a los magistrados y funcionarios un nivel de vida decoroso para cuando cesaren en sus funciones, a fin de proporcionarles tranquilidad económica futura, como asimismo una indispensable y necesaria independencia de criterio en sus decisiones jurisdiccionales.

8º) Que se sostuvo que ello redundaría en una más eficaz administración de justicia en beneficio de la comunidad, al reconocer la importancia y dignidad propias de la magistratura judicial y funciones equiparables, siendo justo que la república distinga a quienes las han ejercido. Se hizo mención, de ese modo, a la dedicación plena que supone una magistratura bien desempeñada y la exclusión de cualquier otra actividad, salvo la de la docencia universitaria.

9º) Que con la sanción de la ley 24.018 se aprobó el nuevo régimen previsional para magistrados y funcionarios, en cuyo art. 33 se establece que las personas comprendidas y sus futuros causahabientes -que a la fecha de entrada en vi-

gencia de la ley, gozaren o tuvieren derecho a un beneficio de jubilación, retiro, pensión o asignación vitalicia- conservarán sus derechos y mantendrán en tales casos la vigencia de dichas normas.

10) Que las consideraciones precedentemente expuestas no son sino la recepción del derecho de rango constitucional a la irreductibilidad de las compensaciones judiciales, consagrado en el art. 110 de la Carta Magna, el que instrumenta una prerrogativa inspirada en razones de bien común público. Los constituyentes de 1994 podrían haber considerado conveniente restringir la absoluta intangibilidad de las compensaciones de los magistrados nacionales, y la han ratificado sin condicionamientos. Ello ha implicado, ciertamente, reconocer el alcance y contenido que esta Corte Suprema había asignado a tal garantía en cada uno de los supuestos en que fue llamada a intervenir como intérprete final de la Constitución.

11) Que desde Fallos: 176:73, este Tribunal viene recordando que la intangibilidad de la remuneración de los jueces ha sido establecida no por razón de la persona de los magistrados, sino en mira a la institución del Poder Judicial de la Nación, a la que los constituyentes han querido liberar de toda presión por parte de los otros poderes, para preservar su absoluta independencia.

Ha dicho también que toda solución que permita a los jueces demandar la tutela prevista por aquel precepto y desconozca igual facultad en cabeza de los jubilados, convierte en letra muerta las previsiones contenidas en los arts. 4º, 7º y 14 de la ley 18.464 (en igual sentido los arts. 10, 15 y 27 de la ley 24.018), al desconocer que el quebrantamiento de la norma superior -establecida por razones que hacen al orden público y a la independencia del Poder Judicial- se proyecta sobre aquellos que, por haberse jubilado con derecho

a un porcentaje fijo de las remuneraciones de los magistrados en actividad, encuentran sus haberes sensiblemente disminuidos frente a los que deberían percibir para evitar discriminaciones ilegítimas (Fallos: 315:2379).

12) Que mantener incólume dicha garantía no atenta contra el principio de igualdad, en virtud de que la especificidad de la función de la judicatura tornaría en arbitrario no distinguir entre desiguales, menospreciando esa función insustituible del Estado.

Así, este Tribunal ha dicho en reiteradas oportunidades que no viola el art. 16 de la Constitución Nacional la circunstancia de que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considera 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 (Fallos: 313:410 y sus citas; 316:1764, entre otros).

13) Que, en efecto, 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. Se trata de propósitos últimos de independencia funcional, que se infieren de los principios de intangibilidad y de inamovilidad de los magistrados en sus cargos, y que justifican una innegable diferencia respecto de los regímenes laborales, no sólo del trabajador sometido al derecho común, sino también respecto del empleado o funcionario público. El fundamento

de tales principios -que justifican la distinción- es evitar que los otros poderes del Estado -administrativo o legislativo- dominen la voluntad de los jueces con la amenaza de reducir su salario, de hacerlos cesar en sus cargos o de jubilarlos, y ello favorezca un ámbito proclive a componendas contrarias a la independencia de criterio para la función jurisdiccional.

En lo que interesa en esta causa, la finalidad de preservar un régimen propio en materia previsional es evitar que se maneje a los magistrados con la amenaza de frustrar sus expectativas de vida decorosa para la vejez. ¡Qué instrumento apropiado se facilitaría a los otros poderes del Estado si el destino de los magistrados en situación de pasividad dependiese de la ley anual de presupuesto!.

14) Que el recurrente soslaya el sentido último que tiene el concepto de intangibilidad de las remuneraciones de los magistrados -y de las de los miembros del Ministerio Público, según el art. 120 de la Constitución Nacional- y propone el debate desde una óptica individualista. Sin embargo, no se está frente a un conflicto individual con pluralidad de afectados. Por el contrario, la diferenciación que se destaca se basa en el "órgano-institución", en el Poder Judicial como poder del Estado, en la exigencia republicana de liberar a los magistrados de toda previsión que afecte su independencia de juicio. Este clamor de nuestros constituyentes, fundacional y de plena actualidad en nuestros tiempos, obliga a nuestra mayor prudencia en el juzgamiento de esta causa, la cual versa sobre la tensión entre los intereses contingentes y permanentes en la vida de la Nación.

15) Que el monto del haber que le corresponde a un juez jubilado forma parte de la expectativa de todo magistrado en actividad, quién

-ya sea por un hecho fortuito (incapacidad sobrevenida) o por el transcurso del tiempo (cumplimiento de la edad requerida para el retiro o jubilación)- cuenta con tal régimen y haber para el ejercicio independiente y sereno de su función, que es precisamente lo que persigue la garantía constitucional de incolumidad de las remuneraciones.

Tal garantía no se vería salvaguardada si éstos viesan frustrada su expectativa a obtener en el futuro una jubilación que les permita mantener similar nivel de vida al que tienen en actividad. Y ello es así, toda vez que los sueldos de los magistrados en actividad si bien posibilitan un nivel de vida decoroso, no pueden estimarse suficientes para generar un ahorro que les permita compensar los efectos de una jubilación devaluada. Máxime si se tiene en cuenta que el ejercicio de la magistratura judicial conlleva la prohibición absoluta de ejercer, con la excepción antes señalada de la docencia, no sólo la profesión de abogado sino cualquier actividad rentada. El magistrado resigna una característica propia del ejercicio de la profesión de abogado -a saber, un derecho a la retribución que guarde proporción con la entidad económica de los intereses que defiende- a cambio de la tranquilidad de espíritu que suscita contar con un nivel decoroso de vida durante la función activa y esperar un nivel razonablemente proporcionado en la vejez.

16) Que los magistrados en pasividad mantienen su condición de tales, al grado de poder ser convocados para desempeñarse en el cargo que tenían al momento de jubilarse sin posibilidad de negarse o excusarse (conf. arts. 16 y 17, ley

24.018), de donde puede concluirse que continúan amparados por el art. 110 de la Constitución Nacional; se afirma así, también, el derecho a percibir -en la proporción fijada por la ley jubilaria- la parte correspondiente del total de lo percibido por el juez en actividad, salvo lo establecido sobre viáticos y gastos de representación sujetos a rendición de cuentas (Fallos: 316:1551).

17) Que, en reiterados pronunciamientos, esta Corte ha sentado la doctrina de que si bien el derecho a los beneficios jubilatorios una vez acordados integra el patrimonio de su titular y no puede ser desconocido por una ley posterior, es posible para el legislador -sin afectar la condición de jubilado- reducir lícitamente ese beneficio en cuanto a su monto, en la medida en que intereses superiores así lo requieran y sólo cuando la resolución no resulte confiscatoria o arbitrariamente desproporcionada. Mas, en el sub lite, dicha doctrina no es aplicable, pues la tensión no se produce entre diversos intereses que integran el bien común, a los que el legislador otorga primacía según las circunstancias históricas por las que atraviesa la comunidad, sino que se trata de una tensión entre tales intereses y garantías constitucionales. En este sentido, cabe recordar que nuestro sistema constitucional no cuenta con una administración de justicia como parte integrante de la Administración General de la Nación, sino que el servicio de justicia es prestado por un poder independiente, y hace a la esencia de nuestra estructura constitucional que esa independencia no se pierda por vías indirectas.

18) Que, por otro lado, debe considerarse que ni el legislador ni el juez pueden, en virtud de una ley nueva o de su interpretación, arrebatar o alterar un derecho patrimonial adquirido al amparo de la legislación anterior, pues en tal

caso el principio de no retroactividad de las leyes deja de ser una norma infraconstitucional para confundirse con la garantía de la inviolabilidad de la propiedad reconocida por nuestra Ley Suprema. Cuando, bajo la vigencia de una ley, el particular ha cumplido todos los actos y condiciones sustanciales y los requisitos formales previstos en ella para ser titular de un determinado derecho, debe considerarse que hay derecho adquirido, porque la situación jurídica general creada por esa ley se transforma en una situación jurídica concreta e individual que no puede ser suprimida por ley posterior sin agravio del derecho de propiedad consagrado por el art. 17 de la Constitución Nacional. En el sub examine, la situación jurídica protegida es el estatuto de magistrado nacional, que comprende un haber en tiempo de pasividad proporcional a la retribución que corresponda al ejercicio activo de la función.

19) Que no se desprende de las consideraciones precedentes la conclusión de que los magistrados jubilados deban permanecer ajenos a las eventuales contingencias de penuria que pueda atravesar una comunidad. Ello es así, pues su haber debe guardar proporcionalidad con la retribución del magistrado activo y es en ésta donde corresponde reflejar la tensión entre los recursos reales con que la comunidad puede compensar la gran responsabilidad de ejercer la judicatura y los límites que resultan de las garantías esenciales consagradas en la Ley Fundamental. Considérese que en esta materia, el Congreso de la Nación carece de atribuciones para modificar la Constitución mediante la legislación, ya que sólo de aquélla deriva su poder de legislar y sólo en esos

límites puede ejercer su potestad. A su vez, los principios constitucionales que resguardan la retribución de los magistrados -y de los miembros del Ministerio Público, arts. 110 y 120 de la Constitución Nacional- son los que garantizan la movilidad y la proporcionalidad en el haber previsional del funcionario en pasividad.

20) Que las consideraciones precedentemente expuestas, revelan concretamente que el régimen previsional de los magistrados del Poder Judicial reviste características propias y, por estar destinado a determinados agentes que desarrollan particulares tareas, debe ser diferenciado del régimen general impuesto por la ley 24.241 y su modificatoria, la ley 24.463. Claramente se infiere de los argumentos precedentes, que los arts. 5º, 7º y 9º de esta última ley son inconstitucionales en su aplicación a los magistrados jubilados del Poder Judicial de la Nación.

No debe verse en ello un hipotético o inadmisibles privilegio personal sino una defensa de la sociedad en su conjunto mediante la defensa institucional de la independencia irrestricta de uno de los poderes del Estado. Los destinatarios de esta especial protección 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.

21) Que esa garantía esencial no puede ser afectada por la actividad de los otros poderes del Estado, los que carecen de atribuciones para modificar, mediante el ejercicio de sus funciones específicas, las previsiones constitucionales impuestas para asegurar la independencia del Poder Judicial, cuales son la inamovilidad en el cargo y la intangibilidad de las remuneraciones.

Por ello, oído el señor Procurador Fiscal, se

confirma la sentencia apelada. Con costas por su orden en atención a la naturaleza de la cuestión debatida (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Practique la actora o su letrado, la comunicación prescripta por el art. 6° de la ley 25.344. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. JULIO S. NAZARENO (en disidencia parcial)- CARLOS S. FAYT - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

ES COPIA

DISI-//-

-//-DENCIA PARCIAL DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON JULIO S. NAZARENO

_____Considerando:

1º) Que la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, confirmó la sentencia de la instancia anterior que había admitido la demanda y declarado la inconstitucionalidad de la aplicación de los arts. 5º, 7º y 9º de la ley 24.463 a los haberes previsionales de los actores, todos ellos magistrados jubilados pertenecientes al Poder Judicial de la Nación.

Contra tal pronunciamiento, el Estado Nacional dedujo el recurso extraordinario federal de fs. 212/235 vta., que fue concedido a fs. 246.

2º) Que el remedio federal resulta formalmente admisible pues en el pleito se ha cuestionado la validez constitucional de normas federales y la decisión final de la causa ha sido contraria a las pretensiones que el recurrente fundó en aquéllas (art. 14, inc. 1º de la ley 48).

3º) Que con respecto a los agravios del Estado atinentes a la falta de idoneidad de la vía del amparo para substanciar la controversia, la cuestión federal propuesta reviste carácter insustancial. Ello es así, en la medida en que esta Corte se ha pronunciado en forma reiterada en favor de la procedencia de la vía indicada en aquellos casos en que la acción de amparo no ha reducido las posibilidades de defensa del interesado en lo relativo a la amplitud de debate y prueba referentes a las cuestiones planteadas y decididas. Máxime, cuando en las instancias de grado y ante este Tribunal, las partes han contado con la efectiva oportunidad de formular las alegaciones

pertinentes y obtener las medidas de prueba conducentes (Fallos: 307:2174; 313:1371; 314:1091; 315:2386; 316:1551).

4°) Que en cuanto a la cuestión de fondo planteada en el pleito, dado que la declaración de inconstitucionalidad de una norma constituye un acto de suma gravedad institucional que debe ser considerada como la ultima ratio del orden jurídico (Fallos: 260:153; 294:383; 302:457; 307:1656; 311:394; 312:122, 435 y 1437), corresponde dilucidar -en primer término- si los arts. 5°, 7° y 9° de la ley 24.463, denominada de "solidaridad previsional", son aplicables a las jubilaciones y pensiones de los magistrados del Poder Judicial de la Nación y, sólo en caso de arribarse a una respuesta afirmativa, si tales normas vulneran las garantías constitucionales invocadas por los actores.

5°) Que en este orden de ideas es preciso, ante todo, tener en cuenta que la ley 24.463 introdujo modificaciones sustanciales y formales al sistema integrado de jubilaciones y pensiones instituido por la ley 24.241, que atañen -en lo que interesa al caso- a la movilidad de los beneficios previsionales en cuanto quedan sujetos a los montos que anualmente determine la ley de presupuesto con arreglo al cálculo de recursos (art. 5°), a la eliminación de la proporcionalidad entre el haber de pasividad y las remuneraciones de los activos (art. 7°) y al tope máximo de las prestaciones, así como al método de deducción para las que superen un determinado monto (art. 9°).

Sentado ello, el adecuado examen de la cuestión planteada exige discernir si, al sancionar la ley 24.463, el legislador tuvo el propósito de incluir en el ámbito subjetivo de dicha norma a quienes, como los actores, habían obtenido sus beneficios previsionales al amparo de las leyes

18.464 y 24.018 (v.gr. fs. 9/16 y 34/50 y sentencia de fs. 139/142, considerando 3°).

6°) Que, a tal fin, debe ser tenido en cuenta que el régimen previsional de magistrados y funcionarios del Poder Judicial de la Nación fue establecido por la ley mencionada en primer término -sancionada y promulgada el 1° de diciembre de 1969 (B.O. del 10 de diciembre de 1969)- cuyo art. 2° disponía que "Las jubilaciones de los magistrados y funcionarios enumerados en el artículo anterior y las pensiones de sus causahabientes se regirán por las disposiciones de la presente, y en lo no modificado por ésta, por las normas de la ley 18.037"; esta última norma había instituido, en el ámbito nacional, el régimen de jubilaciones y pensiones para trabajadores que prestasen servicios en relación de dependencia (art. 1°), con exclusión de los "jueces de la Nación y funcionarios judiciales con jerarquía equivalente" (art. 91).

En la nota al Poder Ejecutivo acompañando el proyecto de la ley 18.464 se expresó que: "Razones de buen gobierno y de tutela de los intereses de la colectividad hacen necesario considerar con un criterio particular el retiro de los magistrados y funcionarios judiciales. El proyecto de ley que se propicia condiciona la aplicación del régimen que se instituye a la acreditación de una verdadera carrera en la administración de justicia, caracterizada por el desempeño de funciones de esa naturaleza durante un lapso mínimo de 15 años continuos o 20 discontinuos. Además exige que durante un período no menor a cinco años se haya ejercido alguno de los cargos que se enumeran. Asimismo, y con carácter de carga pública, se im-

pone a los beneficiarios del régimen la obligación de ocupar, en los casos de licencia o vacancia, el cargo que desempeñaban en oportunidad de cesar en el servicio" (Adla XXIX -C- pág. 2808).

Las razones que motivaron el tratamiento particular de la situación de los magistrados y funcionarios en aquella oportunidad fueron tenidas en cuenta posteriormente, el 6 de octubre de 1983, al promulgarse la ley 22.940 (B.O. 10 de octubre de 1983) por la que se ordenó integralmente el texto de la ya citada ley 18.464, el que fue aprobado por el decreto 2700/83. Así, en la nota de elevación al Poder Ejecutivo Nacional se hizo hincapié en que la finalidad más importante del proyecto era contribuir a la independencia del Poder Judicial, mediante un sistema previsional que les asegurara a sus integrantes un nivel de vida decoroso para cuando cesaren en sus funciones, a fin de proporcionarles tranquilidad económica futura y una indispensable y necesaria independencia de criterio en sus decisiones jurisdiccionales; se sostuvo que ello redundaría en una más eficaz administración de justicia en beneficio de la comunidad, al reconocer la importancia y dignidad propias de la magistratura judicial y de las funciones equiparables a ésta, siendo justo que la república distinga a quienes las han ejercido; se hizo mención, igualmente, a la dedicación plena que supone una magistratura bien desempeñada y la exclusión de cualquier otra actividad, salvo la docencia universitaria.

7º) Que en una línea afín con el propósito de las leyes aludidas, el 9 de diciembre de 1991 fue promulgada la ley 24.018 (B.O. del 18 de diciembre de 1991) que reglamentó, entre otras materias, el nuevo régimen previsional para magistrados y funcionarios, estableciendo que las personas comprendidas y sus futuros causahabientes

que a la fecha de entrada en vigencia de la ley gozaren o tuvieran derecho a un beneficio de jubilación, retiro, pensión o asignación vitalicia, en razón de las normas que se derogan o modifican, conservarán sus derechos y mantendrán en tales casos la vigencia de las aludidas normas (art. 33).

Es significativo destacar para el examen de la cuestión planteada, que el proyecto de dicha ley fue elaborado por la Comisión Bicameral creada por la ley 23.966, que había derogado los regímenes de jubilaciones especiales (conf. arts. 11 y 12); asimismo, es relevante puntualizar que entre los fundamentos del despacho de la citada comisión se haya expresado que "Partiendo de la idea central que no es una facultad del Estado moderno el dictar normas de seguridad social, sino un deber que tiene que cumplir reemplazando al viejo y primitivo concepto de la caridad...por la consagración o amenguación de derechos que ofician como un mecanismo destinado a atender contingencias sociales y biológicas permanentes en la sociedad y a corregir la desigual distribución de oportunidades y de bienes, hemos analizado algunas franjas de la seguridad social, hoy vigentes, que la crisis estructural del sistema previsional argentino puso sobre el tapete reclamando suavizar los notables y fuertes contrastes existentes entre lo general y lo particular", para más adelante agregar que, dada la finalidad impuesta por la ley 23.966 de reformar integralmente el sistema previsional y el escaso período de tiempo de que disponía la comisión, correspondía empezar por la "elaboración de un subsistema previsional que atienda las cabezas institucionales de los tres poderes del Estado,

combinando en la propuesta las garantías de seguridad social que ineludiblemente deben tener estas representaciones institucionales con fuertes restricciones sin embargo a derechos que venían gozando como expresión de la imperiosa necesidad de la racionalización que debe informar al sistema todo" (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación del 13 de noviembre de 1991, pág. 3991).

8°) Que de la reseña normativa efectuada en el considerando anterior se desprende, sin duda, que durante los últimos treinta años el legislador se ha inclinado -sobre la base de los fines institucionales antes enunciados- por establecer regímenes previsionales especiales para los magistrados y funcionarios del Poder Judicial de la Nación (v.gr. leyes 18.464 y 24.018), decisión que demuestra la inequívoca voluntad de sustraer a aquéllos del alcance de las disposiciones que integran el régimen jurídico de alcance general reglamentado por la ley 24.241 y sus modificatorias, toda vez que cobra vigencia el principio con arreglo al cual "Leges generales non debent extendi ad leges quae habent suam particularem provisionem" (Fallos: 301:1200; 303:1323 y dictamen del Procurador en Fallos: 312:1394).

En tal sentido, cabe destacar que la ley 24.241 -que creó el sistema integrado de jubilaciones y pensiones y que, como ya se expresó, fue modificada por la ley 24.463- comprende, entre otros, a los funcionarios, empleados y agentes que en forma transitoria o permanente desempeñen cargos en cualquiera de los poderes del Estado Nacional (art. 2°, inc. a, ap. 1) y, en general, a todas las personas que hasta la vigencia de dicha ley estuvieran obligatoriamente comprendidas en el régimen nacional de jubilaciones y pensiones por actividades no incluidas con carácter obligatorio

en el régimen para trabajadores autónomos; empero, quedan excluidos de su ámbito de aplicación los magistrados y funcionarios del Poder Judicial, por estar vigente el sistema previsional implantado por la ley 24.018, que les es propio (conf. arts. 191, inc. a, y 168 de la ley 24.241, y causa "Cra-viotto", Fallos: 322:752; ver, en particular, el dictamen del señor Procurador General al que remitió el Tribunal, capítulos VIII -primera parte-, IX -penúltimo y último párrafo-, y X).

9º) Que la coexistencia de un régimen previsional de alcance general y de otro con características especiales no suscita reparos constitucionales, toda vez que el principio de igualdad consagrado en el art. 16 de la Constitución Nacional consiste en "que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se conceda a otros en iguales circunstancias" (Fallos: 16:118; 155:96; 312:615, entre muchos otros) lo que no impide, por cierto, que las leyes contemplan de manera distinta situaciones que se consideren diferentes (Fallos: 285:155; 310:849, 943; 311:394).

En lo concerniente a las circunstancias que justifican un tratamiento diferenciado por parte del legislador con respecto a los magistrados y funcionarios, cabe recordar que el ejercicio de sus funciones supone incompatibilidad con el comercio, con la realización de cualquier actividad profesional y con el desempeño de empleos públicos y privados, lo que permite establecer una diferencia sustancial con el conjunto de sujetos comprendidos en el sistema previsional general; por lo demás, el goce de los beneficios jubilatorios es incompatible con el ejercicio del comercio

y de cualquier empleo público o privado, excepto la comisión de estudios o la docencia (conf. art. 16 de la ley 24.018), y sólo puede obtenerse en caso de que se reúnan los requisitos propios y especiales previstos en la norma (v.gr. art. 9° de la ley 24.018) en tanto que -conviene agregar- los beneficiarios están sujetos al cumplimiento de obligaciones a las que son ajenos los restantes integrantes del régimen previsional general, tales como la de ocupar transitoriamente el cargo que desempeñaban en oportunidad de cesar en el servicio u otro de igual jerarquía (conf. art. 16 de la ley 24.018).

10) Que la exclusión de los jueces y funcionarios del Poder Judicial de la Nación del sistema jubilatorio instaurado por la ley 24.241 y sus modificatorias se encuentra corroborada por el dictado del decreto 78/94 que fue declarado inconstitucional por esta Corte (conf. causa "Cra- viotto" cit.).

Mediante dicho acto, reglamentario de la ley 24.241, el Poder Ejecutivo Nacional había dispuesto la derogación de la ley 24.018, lo cual -más allá de las objeciones constitucionales que determinaron la invalidez del decreto- confirma que aun después de la sanción del sistema integrado de jubilaciones y pensiones, los magistrados y funcionarios del Poder Judicial continuaron rigiéndose -en materia previsional- por la ley 24.018, pues resulta inconcebible que se dicte una norma derogatoria de otra que no se encuentra vigente (doctrina de Fallos: 307:338, disidencia de los jueces Fayt y Belluscio).

11) Que, además, la ley 24.463 modificó -en lo que interesa al caso- aspectos relativos al sistema integrado de jubilaciones y pensiones (arts. 5°, 7° y 9°), mas no contiene una norma expresa que haga extensivas tales disposiciones a

los jueces y funcionarios regidos por la ley 24.018, por lo que debe entenderse que el legislador no ha abdicado de los principios institucionales que llevaron a consagrar un régimen propio para las personas que ocupen tales cargos, habida cuenta de la trascendental función que ellas deben cumplir; máxime, si tiene en cuenta que entre los fundamentos que motivaron el dictado de la ley 24.018 se encuentra -como ya se expresó- el de restringir los derechos que venían gozando los magistrados, funcionarios y legisladores "como expresión de la imperiosa necesidad de la racionalización que debe informar el sistema todo", lo cual se tradujo en la reducción del haber al 70% del correspondiente al de actividad para "hacer concordante la ley con la realidad posible" (art. 34), ya que esa medida "pretende asegurar que durante los próximos años con mucho menor esfuerzo financiero que el actual se atenderá a todos los que se vayan incorporando a los beneficios y así se evitará la financiación que hoy surge del conjunto" (Diario de la Cámara de Senadores del 13 de noviembre de 1991, cit., reunión 41, pág. 3992); por último, tampoco se advierte que exista una disposición expresa de la ley 24.463 que incluya a quienes obtuvieron los beneficios previsionales con arreglo al régimen especial instituido por la ley 18.464.

En tales condiciones, y dado que al aplicar la ley los jueces deben tener en cuenta su letra y su espíritu procurando indagar la auténtica intención del legislador (doctrina de Fallos: 120:372; 200:165; 213:405 entre muchos otros) a cuyo fin resulta conveniente considerar -como se ha hecho- los antecedentes parlamentarios (Fallos:

182:486; 296: 253), corresponde concluir en que los arts. 5º, 7º y 9º de la ley 24.463 no son aplicables a los demandantes, quienes mantienen sus derechos adquiridos al amparo de la ley vigente al tiempo del cese de sus funciones (Fallos: 319:2651, considerando 3º y doctrina de Fallos: 287:448; 290:349; 312:2315 y 315:676; concorde con lo resuelto en la causa "Unamuno" -Fallos: 322:792-).

12) Que las consideraciones que anteceden fundan la conclusión de que las normas de la ley 24.463 cuya constitucionalidad han objetado los demandantes no comprenden en su ámbito subjetivo a los magistrados del Poder Judicial de la Nación ni del Ministerio Público, cuyo status continúa siendo reglado por la leyes especiales vigentes al momento del cese en las funciones, en la medida en que -como se concluyó- las previsiones de dichos textos normativos no son alcanzadas por las disposiciones legales impugnadas.

En tales condiciones, es de aplicación en el sub lite la tradicional doctrina del Tribunal con arreglo a la cual la procedencia de una declaración de inconstitucionalidad está supeditada a que se encuentre cuestionado en los autos el reconocimiento de algún derecho concreto a cuya efectividad obstaren las normas cuya validez se impugna (Fallos: 256:386; 264:206; 270:74; 311:1176, entre otros), presupuesto estructural cuya concurrencia no se observa en los términos señalados y que, por ende, impide que esta Corte ejerza la atribución pretendida por los demandantes.

13) Que la subrayada ausencia de agravio constitucional en cabeza de los actores torna abstracta la cuestión atinente a la validez de los arts. 5º, 7º y 9º de la ley 24.463 (conf. considerando 4º), por lo que con este alcance corresponde

revocar la sentencia apelada en cuanto declaró la inconstitucionalidad de dichas disposiciones y, por ende, considerar inoficioso todo pronunciamiento al respecto.

No obstante, se considera que cabe confirmar la procedencia de la demanda decidida en las instancias ordinarias, pues frente a la controversia planteada como consecuencia de la posición asumida en el proceso por el Estado Nacional en el sentido de extender a los demandantes las disposiciones de ley 24.463 que éstos cuestionaron (fs. 88/120) y la conclusión alcanzada en este pronunciamiento acerca de la inaplicabilidad de dichos textos normativos, la necesaria certeza que debe establecer esta decisión acerca de los derechos debatidos exige efectuar una declaración expresa y positiva sobre el punto (art. 163, inc. 6º, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación) y, en consecuencia, hacer lugar a la demanda con el alcance precisado en el considerando 12, primer párrafo.

Por ello y oído el señor Procurador Fiscal, se declara procedente el recurso extraordinario con el alcance establecido en el considerando 4º, se revoca la sentencia apelada en cuanto admitió la inconstitucionalidad de los arts. 5º, 7º y 9º de la ley 24.463 cuyo tratamiento es inoficioso, y se hace lugar a la demanda declarando que esas disposiciones legales son inaplicables a los actores (art. 16, ley 48). Con costas por su orden en todas las instancias en atención a la naturaleza de la cuestión debatida y al contenido y resultado de este pronunciamiento (art. 68, segunda parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Practique la actora o su letrado, la comu-

nicación prescripta por el art. 6° de la ley
25.344. Notifíquese y devuélvase. JULIO S. NAZARE-
NO.

ES COPIA