



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

Sobre los privilegios jubilatorios, la calidad del servicio de justicia, la independencia de las/os magistradas/os y el rol del Congreso

Desafíos y oportunidades que presenta la reforma del régimen jubilatorio de Magistradas/os y funcionarias/os del Poder Judicial y del Ministerio Público

En diciembre pasado se reavivó el debate en torno a las jubilaciones especiales para los y las funcionarias del Poder Judicial, del Ministerio Público e integrantes del Servicio Exterior. Fue a raíz de la discusión sobre la Ley de Solidaridad y Reactivación Productiva en el marco de la Emergencia Pública y la suspensión de la fórmula de movilidad para jubilados/as del régimen en general. Con el objetivo de morigerar los beneficios de estos regímenes jubilatorios especiales, el Poder Ejecutivo Nacional presentó un proyecto de ley, que obtuvo media sanción de la Cámara de Diputados de la Nación en su sesión extraordinaria del día 27 de febrero de 2020.

Con el propósito de contribuir al debate público e identificar algunas de las principales discusiones que se han suscitado en torno al tema, en este documento exponemos una serie de comentarios vinculados al proyecto que será debatido en el Senado de la Nación, además de abordar algunos desafíos que plantea su implementación.

En primer lugar, analizamos los fundamentos que impulsan un cambio en el régimen jubilatorio del Poder Judicial producto de las desigualdades que genera en el sistema previsional argentino. En segundo lugar, ante los posibles impactos en el servicio de justicia generados por las vacantes de quienes decidan jubilarse bajo el régimen actual, detallamos una serie de riesgos y oportunidades, así como la forma de afrontarlos desde una perspectiva democrática. Esta misma situación puede, a su vez, tener impactos en la independencia del Poder Judicial, por lo que exponemos un conjunto de propuestas para evitar que se vea afectada la autonomía de las autoridades judiciales que sean elegidas a partir de las vacantes producidas. Por último, consideramos que este debate debe ser dado en el Congreso de forma participativa y en los tiempos necesarios para generar los consensos políticos y sociales que una reforma de estas características necesita.

I. Las actuales inequidades del régimen jubilatorio

Actualmente, el régimen de jubilaciones y pensiones de magistradas/os y funcionarias/os del Poder Judicial y del Ministerio Público está regulado por la ley N° 24.018, vigente desde el año 1992. La ley contempla una serie de privilegios, como una edad jubilatoria de 60 años para ambos géneros y el 82% de haber jubilatorio sobre la remuneración total por el desempeño del cargo ocupado al momento de la cesación definitiva en el servicio (es decir, sobre su último salario). Además, el artículo 27 de la ley establece que dicho haber varía cada vez que la remuneración que se tuvo en cuenta para determinarlo lo haga, por lo que la fórmula de



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

actualización jubilatoria está directamente atada a la paritaria del sector, lo que ocurre en muy pocos regímenes.

El proyecto de ley pretende asimilar parcialmente el régimen especial del Poder Judicial con el régimen general de jubilaciones (no alcanza a juezas/ces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación), aunque mantiene gran parte del tratamiento diferencial que separa el régimen aplicable a estas/os funcionarias/os respecto del resto de la ciudadanía.

Una de las principales razones para implementar una reforma de este tipo está vinculada al hecho de que **el régimen de jubilaciones del Poder Judicial y del Ministerio Público genera un enorme déficit que debe ser afrontado por trabajadoras/es sujetos al régimen general de jubilaciones, que no gozan de ninguno de sus beneficios.** De acuerdo a información oficial, la caja de jubilaciones del Poder Judicial registra actualmente un **déficit aproximado de 8.296 millones de pesos** entre los aportes que recibe de sus contribuyentes directos (funcionarias/os judiciales activos) y quienes perciben una jubilación bajo este régimen. Los números en cuanto a las diferencias entre las jubilaciones del régimen general y las del Poder Judicial muestran también distancias injustificables. Mientras que, según cálculos del Poder Ejecutivo, **el promedio de las jubilaciones de magistradas/os y funcionarias/os judiciales alcanza los 293.107 pesos (7 veces la Canasta Básica Total), en el régimen general es de 20.575 (la mitad de una Canasta Básica Total), unas 14 veces menos.**

El privilegio es aún mayor en cuanto a los aportes a las arcas públicas si tenemos en cuenta que quienes se encuentran sujetos a este régimen especial están exentos también del pago del impuesto a las ganancias. Conforme las estimaciones oficiales, **las exenciones del pago de ganancias de quienes integran los poderes judiciales nacionales y provinciales ascenderá a un total de 26,697.8 millones de pesos, sólo en 2020.**

Algunas de las modificaciones que impulsa el proyecto para revertir este *status* privilegiado son, por ejemplo, que el haber jubilatorio sea calculado como el 82% del promedio de las últimas 120 remuneraciones actualizadas. A su vez, dicho haber, al igual que en el régimen general, tendrá un tope y será móvil. El proyecto también aumenta el aporte de las autoridades judiciales en actividad y la edad jubilatoria. Pese a las modificaciones, el sistema preserva un cálculo de jubilaciones para las/os magistradas/os sensiblemente más beneficioso que el general.

Entre los argumentos en contra de la reforma se plantea su inconstitucionalidad, invocando el artículo 110 de la Constitución Nacional. Ello, debido a que las remuneraciones de funcionarias/os judiciales no pueden “*ser disminuidos de manera alguna, mientras permaneciesen en sus funciones*”. Sin embargo, esta crítica es el resultado de una interpretación constitucional equivocada, dado que lo que la Constitución protege es el salario de aquellas/os magistradas/os que se encuentran ejerciendo la función judicial, de posibles alteraciones discrecionales por parte del poder político que puedan poner en peligro su independencia. Lo que aquí se discute, en cambio, es la reducción con carácter general de un beneficio propio del momento en que dejan el cargo.



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

II. Los posibles impactos en el servicio de justicia

Sin perjuicio de lo hasta aquí expuesto, es previsible que -como ya han dado cuenta numerosas voces en medios públicos y en el debate en el Congreso de la Nación- este cambio en el sistema jubilatorio de magistradas/os y funcionarias/os del Poder Judicial provoque el retiro de numerosas autoridades judiciales en funciones. Esta circunstancia, que podría significar **decenas de jubilaciones en un plazo muy reducido de tiempo, puede tener un impacto significativo en la calidad del servicio de justicia y en la cantidad de vacantes en puestos de mucha relevancia.**

Si bien -como veremos- en el mediano y largo plazo el servicio de justicia podría verse fortalecido, resulta probable que existan en el corto plazo impactos que afecten la tramitación de las causas en curso y que necesitan ser atendidos para reducir este riesgo.

Una cantidad significativa de vacantes sin cubrir impactará negativamente -al menos durante un tiempo- en la posibilidad de acceder a la justicia en forma adecuada. **El proyecto debiera dar respuesta a esta preocupación mejorando y transparentando el mecanismo de designación de subrogancias** -por ejemplo, asegurando la aplicación estricta de la ley vigente (N° 27.439) en cuanto a los mecanismos de sorteo de jueces/zas y conjueces/zas previsto-, y a la vez priorizando que su aplicación busque disminuir las afectaciones al servicio de justicia tanto de los juzgados que queden vacantes como de los que no. La situación de vacancia precisa ser suplida en forma inminente para que no acarree impactos negativos de gravedad en el acceso a un bien público fundamental, como lo es el que presta el Poder Judicial.

Ahora bien, las/os magistradas/os que están actualmente en condiciones de tramitar su jubilación se encuentran ante la necesidad de adoptar una decisión relevante: acelerar su retiro para no asumir el riesgo de que su futura jubilación sea reducida -aunque seguirá siendo cuantiosa-, o bien permanecer en su cargo privilegiando la función pública que cumplen. El hecho de que una persona que tiene el rol de servir a los valores de la justicia y proteger la Constitución y la democracia decida dejar tan valiosa función para evitar una reducción acotada de sus futuros beneficios jubilatorios, muestra cierto perfil particular en esa/e magistrada/o. De ser así, **la opción por la salida de sus cargos -que se presume muchas/os ejercerán-, representa una oportunidad de sostener en el Poder Judicial a autoridades cuya prioridad sea la de prestar el servicio de justicia.** En el mediano y largo plazo, esta posible renovación de perfiles podría resultar saludable para la calidad y orientación del servicio.

Al mismo tiempo, **la posición de privilegio que actualmente detentan las/os juezas/ces -no sólo en materia jubilatoria- es un factor que colabora significativamente en alejarlos de la realidad del resto de la sociedad argentina,** fomenta una cultura institucional en la que la rendición de cuentas suele permanecer ajena de las propias prácticas, y profundiza la brecha entre estos operadores y las realidades de quienes se someten a su jurisdicción. En consecuencia, revertir estas distancias podría también impactar, en un mediano plazo, en que mejore la calidad del servicio que se presta.



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

Esta situación, entonces, a la vez que implica desafíos para que no se resienta en forma significativa la calidad del servicio de justicia en el corto plazo, se presenta como una oportunidad única para **promover el ingreso de un perfil de juezas y jueces idóneos, independientes, comprometidos con la democracia y los derechos humanos**. La necesidad de reducción de los privilegios de los que goza el Poder Judicial no se agota con esta ley sobre su sistema previsional, sino que es un proceso mucho más amplio y que involucra a numerosos elementos de una cultura institucional que se refleja en prácticas fuertemente arraigadas en el ejercicio cotidiano de la magistratura. **No va a ser posible acercar el Poder Judicial a la ciudadanía si no proponemos un nuevo modelo de juez/a, que entienda el acceso a la justicia como su rol principal y que priorice su función pública antes que los privilegios del cargo.**

III. Los posibles impactos sobre la independencia del Poder Judicial

En materia de independencia judicial, las advertencias de sectores de la oposición se han concentrado en la amplia cantidad de vacantes que esta situación generaría y las posibilidades que ello presenta para que el Poder Ejecutivo busque incorporar juezas/ces afines.

Las advertencias en torno a lo que esta situación puede generar en los niveles de independencia del Poder Judicial no son exageradas. Nuestro sistema de selección de magistrados/as adolece de graves falencias que ningún gobierno ha pretendido solucionar hasta la fecha, y que ha provocado que la forma en la que son elegidas las autoridades judiciales sea susceptible de favorecer las posiciones del poder político de turno.

La forma de garantizar **que estas nuevas vacantes no redunden en conceder demasiado poder a quien circunstancialmente tiene mayor capacidad de construir mayorías** -en el Consejo de la Magistratura tanto como en el Congreso de la Nación- no es perpetuar un sistema de privilegios previsionales que se muestra como intolerable en contextos de crisis económica como la que nos afecta, sino que implica **promover las reformas necesarias sobre los mecanismos de selección de juezas y jueces que la Constitución y las leyes prevén, para que estos concursos ofrezcan las garantías de no discrecionalidad, transparencia y participación que hoy no ofrecen**. Resulta imprescindible entonces una revisión de la forma en que son llevados a cabo los concursos en el ámbito del Consejo de la Magistratura, y ello debería ser parte de esta discusión.

En un reciente informe publicado por ACIJ, denominado [“Análisis de los procesos de selección de juezas/ces en el ámbito del Consejo de la Magistratura de la Nación”](#), evidenciamos las falencias de este sistema y los riesgos que representa en cuanto a la utilización de criterios arbitrarios y poco transparentes. Además de exhibir las etapas en las que aparecen resquicios en los que las/os decisoras/es pueden imponer su discrecionalidad por sobre los criterios de idoneidad que deberían caracterizar estos procesos, enunciamos una serie de recomendaciones claras y sencillas para revertir esta situación y garantizar que nuestra magistratura sea elegida mediante un mecanismo basado en criterios que puedan ser defendidos públicamente.



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

Para mencionar algunas de estas recomendaciones -las cuales podrían también plasmarse mediante reformas reglamentarias en el ámbito del Consejo de la Magistratura- podemos destacar la **creación de un jurado técnico independiente para la evaluación de los antecedentes de las/los candidatas/os y la resolución de las impugnaciones; limitar la cantidad de puntos que pueden otorgarse en la entrevista personal y publicar de forma accesible los videos o audios de esta instancia, a la vez que establecer criterios de calificación detallados, verificables, desagregados y públicos; ampliar la participación ciudadana al momento de las entrevistas e impulsar las audiencias públicas en todo el país y con suficiente antelación, entre otras.**

A su vez, dado que el mecanismo de subrogancias debe siempre implementarse de forma excepcional y con una perspectiva temporal lo más limitada posible, resulta indispensable que tanto el Poder Ejecutivo, el Consejo de la Magistratura y el Senado se comprometan a realizar en tiempo y forma los concursos de selección para cubrir las nuevas vacantes en el menor tiempo posible.

Finalmente, es también fundamental que el Poder Ejecutivo se abstenga de realizar traslados, figura utilizada en los últimos años con el propósito de ocupar vacantes de relevancia política y que atenta directamente contra la garantía constitucional de juez natural, además de que implica una serie de arbitrariedades que afectan gravemente la independencia de la autoridad trasladada.

IV. La discusión en el Congreso

En primer lugar, vale resaltar lo importante que es que esta discusión se esté llevando a cabo luego de tantos años de espera. También es cierto que la discusión en cuestión tiene un impacto significativo en el Poder Judicial de la Nación y que, por ende, resulta de particular interés público para el conjunto de la sociedad argentina. Por este motivo, consideramos que **la discusión debería realizarse promoviendo un debate participativo de todos los sectores interesados, que a su vez incorpore la perspectiva y necesidades de las comunidades más desaventajadas de nuestro país,** que son las que más padecen un servicio deficiente de justicia.

Un claro ejemplo de los impactos negativos de llevar a cabo este tipo de debates de forma apresurada fue la discusión relativa a la forma en que se obtuvo el quórum en la Cámara de Diputados. Más allá de las discusiones técnicas que se dieron sobre el punto, lo cierto es que todo hace suponer que éstas podrían haberse superado fácilmente si los tiempos de discusión de la reforma contemplaran el espacio suficiente para resolver este tipo de circunstancias y garantizar la participación de todo el arco político y la sociedad civil en la discusión.

La forma en la que está transcurriendo el debate sobre el conjunto del sistema previsional argentino, en particular luego de la sanción de la llamada “Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de Emergencia Pública”, resulta por lo menos desordenada y con poca información disponible para la ciudadanía.



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

Una ley de la relevancia simbólica y práctica que tiene la que nos ocupa debería ser honrada con una deliberación social y parlamentaria que pueda estar a su altura, para que alcance el mayor consenso y legitimidad posible.

V. A modo de conclusión

El gobierno tiene el deber de garantizar espacios de diálogo social e institucional dirigidos a que las políticas públicas se centren en responder a las necesidades urgentes de los sectores más vulnerabilizados, se orienten a reducir las desigualdades estructurales y a eliminar todo privilegio injusto de quienes habitan en Argentina.

En este sentido, el proyecto de ley propuesto se muestra como un avance razonable para revertir privilegios injustos y acercar a los y las operadoras de justicia al resto de la ciudadanía. Ahora bien, para que puedan prevenirse posibles impactos negativos, resulta necesario que sea complementado con mejoras de los mecanismos para la cobertura provisoria de cargos judiciales vacantes (en particular de las subrogancias), así como -fundamentalmente- en la reglamentación vinculada a los concursos públicos. Un nuevo régimen de selección de magistradas/os adecuado, ágil, no discrecional, transparente y participativo, es fundamental para reducir cualquier riesgo de afectación sobre la independencia de quienes integran el Poder Judicial.

Decisiones de esta relevancia deben tener el respaldo de la legitimidad que concede un debate robusto, sofisticado y con participación de la ciudadanía en el Congreso de la Nación. Se trata de construir un Poder Judicial sin privilegios, accesible a la población y con jueces y juezas a la altura de las necesidades de nuestra democracia.