Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año del Bicentenario de la Declaración de la Independencia Nacional

Buenos Aires, 16 de marzo de 2016.

Vistos los autos: "Boggiano, Antonio c/ Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social s/ proceso administrativo - Inconst. Varias".

Considerando:

1°) La Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social -en resolución adoptada por mayoría- confirmó la sentencia de primera instancia y dispuso que el actor tenía derecho a percibir el beneficio de los arts. 2° y 3° de la ley 24.018 (fs. 273/277 vta.). Contra tal pronunciamiento, la Fiscalía General y el Estado Nacional, interpusieron los respectivos recursos extraordinarios de fs. 279/294 vta. y 298/317, que recibieron sendas respuestas y fueron concedidos por dicha cámara (fs. 379).

2°) Los recursos extraordinarios son admisibles pues se controvierte la constitucionalidad de una ley bajo la invocación de ser contraria a la Constitución Nacional y se discute la inteligencia de una cláusula de la Carta Magna y el pronunciamiento dictado por el superior tribunal de la causa ha sido contrario al derecho que las partes recurrentes fundaron en ta-

les normas (artículo 14, incisos 2° y 3°, de la ley 48). De modo que han sido correctamente concedidos y corresponde pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión.

3°) Con carácter preliminar, se consigna que la presente decisión, habrá de limitarse a las cuestiones que han sido peticionadas y debatidas, y que son objeto de los recursos extraordinarios abiertos y no se extenderá sobre otros temas que están fuera del marco de la petición ni sobre el acto de remoción del apelante, que son ajenos a esta resolución.

4°) Ahora bien, en primer lugar, se debe considerar que la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, por configurar un acto de suma gravedad institucional que debe ser considerado como última ratio del orden jurídico, por lo que no debe recurrirse a ella sino cuando una estricta necesidad lo requiera (Fallos: 249:51; 264:364; 288:325; 328:1416, entre muchos otros).

Asimismo, es menester recordar que esta Corte ha señalado que la primera regla de interpretación de un texto legal es la de asignar pleno efecto a la voluntad del legislador, cu-

ya fuente inicial es la letra de la ley (Fallos: 297:142; 299:93, 301:460). También ha considerado que la inconsecuencia del legislador no se supone, por lo que la interpretación debe evitar asignar a la ley un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras y adoptando como verdadero el criterio que las concilie y suponga la integral armonización de sus preceptos (Fallos: 306:721; 307:518 y 993). En este orden de consideraciones, el Tribunal ha señalado que debe indagarse el verdadero alcance de la norma mediante un examen de sus términos que consulte su racionalidad, no de una manera aislada o literal, sino computando la totalidad de sus preceptos de manera que guarden debida coherencia (v. doctrina de Fallos: 323:3289, considerando 4° y sus citas, entre otros) y atendiendo a la finalidad que se tuvo en miras con su sanción.

5°) En esa línea, a diferencia de lo consignado en el fallo en crisis, no se advierte contradicción o colisión entre lo dispuesto por el art. 60 de la Carta Magna y lo establecido por el texto infraconstitucional del art. 29 de la ley 24.018, ni tampoco que dicha ley agregue una sanción al destituido no

contemplada en la Constitución Nacional. Porque se advierte que la norma inferior no ha añadido un efecto distinto a la previsión supralegal, sino que ha reglamentado la cuestión en consonancia con la Carta Fundamental, atento a los argumentos que se exponen a continuación.

Al respecto, cabe recordar que conforme a los antecedentes históricos en que se funda el texto del art. 60 de la Constitución Nacional, dicha disposición configuró en verdad una limitación al poder del Parlamento, que tuvo por finalidad impedirle dictar contra el acusado sentencia privativa de libertad y hasta incluso pena de muerte, en el mismo fallo de cesantía -sistema que regía en el derecho inglés-, lo que fue restringido por el derecho constitucional estadounidense, desde el cual llegó a nuestra Carta Magna (Agustín de Vedia, Constitución Argentina, Buenos Aires, 1907, pág. 184 y siguientes; Jorge W. Paschal, La Constitución de los Estados Unidos, traducción de Clodomiro Quiroga, Buenos Aires, 1888, T I pág. 114; Miguel Ángel Ekmekdjian, Tratado de Derecho Constitucional, Buenos Aires, 1997, T IV, pág. 299). De modo que, tampoco en su fuente histórica, tiene el alcance que pretende asignarle el accionante.

De todo lo expuesto, se sigue que el objetado art. 29 consulta en forma adecuada el principio de reglamentación legal razonable -arts. 14 y 28, Constitución Nacional- respecto del art. 60 de la Carta Magna. Porque esta última disposición no establece un derecho especial para la jubilación del magistrado removido, ni tampoco la prohibición de regular a futuro la cuestión ni la manera en que deba establecerse más adelante. De modo que la reglamentación no se opone a la letra, al espíritu, ni tampoco a los antecedentes históricos del referido texto.

Por lo demás, resulta claro que el artículo 29 integra el título III de la ley 24.018, que se refiere a disposiciones comunes que comprenden la situación de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que se mencionan en el título I, capítulo I, artículo 1. Por lo que la situación del actor se encuentra alcanzada por lo establecido en aquél.

En atención a lo expuesto, tampoco se vislumbra vulneración a lo establecido por el art. 17 de la Constitución Nacional porque no se advierte una violación al derecho de propiedad, ni una confiscación de bienes, en tanto no se quita al actor lo que se le ha concedido, ni bienes que hubieran ingre-

sado a su patrimonio, sino que se establece únicamente que no podrá gozar de un derecho acordado a otros en distinta situación; lo cual permite desestimar también la objeción referida al art. 16 de la Constitución Nacional, según la reiterada interpretación de esta Corte al respecto (Fallos: 16:118; 123:106; 124:122; 153:67; 322:2701; 329:2986; 334:1703; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, Capítulo IV, párrafos 56 a 58).

Además, se consigna también que no se ha privado al actor de los beneficios de la seguridad social, que puede solicitar conforme al régimen correspondiente, sino de la aplicación del sistema diferenciado. Con lo que se rechaza el argumento invocado por la parte de afectación al art. 14 bis de la Constitución Nacional y al carácter alimentario de la jubilación.

6°) Por otra parte, se ha pronunciado ya esta Corte en el caso CSJ 1153/2008 (44-M)/CS1 "Marquevich, Roberto José c/ ANSeS s/ Acción Meramente Declarativa", sentencia del 11 de diciembre de 2014, en cuanto a que es requisito necesario para el cobro en función del régimen especial, que el beneficiario no haya sido removido por juicio político por causal de mal

desempeño. También se aseveró en forma atinada en dicho fallo que la opción por el régimen previsto por la ley 24.018 no implica una elección para obtener una determinada prestación previsional, sino que está sujeta a los demás requisitos necesarios para su otorgamiento. Tales fundamentos resultan también aplicables al presente caso.

7°) Por lo demás, la solución a que se arriba, es la única que concilia la totalidad de las normas constitucionales y legales en juego con los valores ínsitos en nuestra Carta Magna, toda vez que no es razonable entender que el constituyente quiso crear una situación de protección previsional especial para aquellos que en el ejercicio de las altas funciones que le fueran atribuidas hayan incurrido en su mal desempeño. Ello a fin de no vulnerar la concepción ética que ha inspirado el texto de nuestra Ley Fundamental.

8°) En otro orden de cosas, en punto a la alegación del accionante sobre el aporte en exceso realizado en función del régimen especial, dado que la situación sobre el fondo queda definida a partir de la decisión de esta Corte, se señala

entonces que ese tema eventualmente debería canalizarse en un planteo legal posterior.

Por ello, y oída la señora Procuradora Fiscal subrogante, se hace lugar a los recursos extraordinarios interpuestos, se revoca la sentencia apelada y se rechaza la demanda (artículo 16, segunda parte, de la ley 48), con los alcances de la presente resolución. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

(en disidencia parcial)

IGNACIO MARIA VELEZ FUNES

HUGO DANIEL GURRUCHAGA

JORGE MORAN

JAVIER LEAL DE IBARRA

ELIDA ISABEL VIDAL

VOTO

JORGE FERRO

-//-TO DEL SEÑOR CONJUEZ DOCTOR DON JORGE FERRO

Considerando:

1°) Que contra la decisión de la Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social que -por mayoría de sus miembros- confirmó la sentencia de primera instancia y se pronunció en el sentido de que el actor tenía derecho a percibir el beneficio contemplado en los arts. 2° y 3° de la ley 24.018 (fs. 273/277 vta.), la Fiscalía General y el Estado Nacional interpusieron sendos recursos extraordinarios de fs. 279/294 vta. y 298/317, los que recibieron respuestas y fueron concedidos por el a quo a fs. 379.

El pronunciamiento del tribunal -en su mayoría- dispuso que la inconstitucionalidad del art. 29 de la ley 24.018 resulta ostensible por cuanto "...una norma de inferior rango no puede agregar un efecto más a los establecidos por la norma constitucional, sin provocar sustancial agravio patrimonial y previsional al accionante...", entendiendo que el mismo no puede imponer una sanción anexa a la destitución "...en mérito que la Constitución limita el efecto sancionatorio a la remoción, sin

perjuicio, si fuera el caso, de la prosecución de juicio de responsabilidad ante los tribunales ordinarios, lo que no ha acontecido en este caso..." (sic).

La cámara también refirió que a la fecha del cese, el actor tenía adquirido su derecho a gozar de la asignación mensual vitalicia por haber cumplido en exceso la antigüedad en el cargo de juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de conformidad con lo establecido en el art. 2° de la ley 24.018.

Los recursos extraordinarios son admisibles, pues se controvierte la constitucionalidad de una ley bajo la invocación de ser contraria a la Constitución Nacional y el pronunciamiento dictado por el superior tribunal de la causa ha sido contrario al derecho en que las partes recurrentes fundaron tales normas (artículo 14, incisos 2° y 3°, de la ley 48) y teniendo en cuenta que se ha cuestionado la validez del art. 29 de la ley 24.018 bajo la afirmación de resultar violatoria a la Constitución Nacional, ello importa cuestión federal suficiente (doctrina de Fallos: 247:277; 257:99; 306:1805, entre muchos otros) y corresponde admitir tales recursos por cuanto -además- la resolución cuestionada ha sido contraria a la validez del

derecho federal en que fundaron sus pretensiones los recurrentes.

La presente decisión habrá de limitarse a las cuestiones que han sido peticionadas y debatidas, objeto de estos recursos extraordinarios, y no se explayará sobre otras cuestiones ajenas a las que están ínsitas en el marco de la pretensión, ni sobre el acto de remoción del apelante, sobre el cual esta Corte Suprema ya se expidió.

2°) Que la médula del asunto constitucional cuyo examen se promueve en este asunto exige desentrañar cuestiones que conciernen al estatus reconocido a los magistrados del Poder Judicial de la Nación por la Ley Fundamental, en particular, lo que atañe a la garantía de inamovilidad consagrada por el art. 110 de la Constitución Nacional, con el singular y excepcional procedimiento que se ha contemplado para ventilar institucionalmente la responsabilidad política de los jueces, y, sólo tras esa instancia, la eventual destitución de sus cargos.

3°) Que el examen sobre este punto ha dado lugar a una regla que se mantiene inalterada en la doctrina de los au-

tores y de los precedentes de este Tribunal, forjada desde las primeras enseñanzas recibidas de dos eminentes juristas que iluminaron desde su inicio al constitucionalismo argentino.

En efecto, por un lado José Manuel Estrada expresa del juicio político que: "versa entre nosotros, sobre la capacidad del funcionario" y "no tiene más objeto que averiguar si un empleado es o no hábil para continuar en el desempeño de sus funciones", agregando que "no es un fuero especial: es sólo una garantía de buen gobierno, establecida para defender el principio de autoridad" ("Curso de Derecho Constitucional", ed. Ecyla, 1927, págs. 252, 256).

Por otro lado, Joaquín V. González citando a Von Holst, señala que: "el propósito del juicio político no es el castigo de la persona del delincuente, sino la protección de los intereses públicos contra el peligro u ofensa por el abuso del poder oficial, descuido del deber o conducta incompatible con la dignidad del cargo", para continuar sosteniendo que "el poder de acusar y sentenciar en este juicio es discrecional de las Cámaras dentro del calificativo de `político´, sin que las palabras `delitos´ y `crímenes comunes´, signifique darles autoridad para clasificarlos y designarles la pena". A lo trans-

cripto agrega que "el Senado ejerce funciones judiciales, éstas son por causas de carácter político y no cambia su naturaleza constitucional. No está obligado a seguir las reglas del procedimiento judicial común, y tiene toda la discreción necesaria para cumplir su misión... sólo es juez en cuanto afecta a la calidad pública del empleado, a la integridad o cumplimiento de las funciones que la Constitución y las leyes han prescripto para el cargo, y a mantenerlo en condiciones de satisfacer los intereses del pueblo. Por eso la sentencia no recae sino sobre el empleo y la incapacidad temporal o definitiva del acusado para ocupar ese mismo u otros de la República..." ("Manual de la Constitución Argentina", ed. Ángel Estrada y Cía., 1983, págs. 504, 505, 507 y 509, esta última, con cita de Paschal, "La Constitución Anotada").

4°) Que estas opiniones concordes de Estrada y de J. V. González han sido tomadas por esta Corte en reiterados precedentes, reproduciéndolas bajo la formulación de que "...el objetivo del instituto del juicio político no es el de sancionar al magistrado, sino el de determinar si éste ha perdido los requisitos que la ley y la Constitución exigen para el desempeño

de una función de tan alta responsabilidad" (Fallos: 329:3027; 331:1784; 332:2504; causa S.688.XLV "Solá Torino, José Antonio s/ pedido de enjuiciamiento - causa nº 27/2009", sentencia del 23 de noviembre de 2010).

En el caso "Torres Nieto", de Fallos: 330:725, en oportunidad de examinar y definir una controversia interpretativa que exigía ponderar el mejor modo de desarrollar y perfeccionar este mecanismo institucional, el Tribunal ha calificado de "elevado propósito" al mencionado objetivo de que con el enjuiciamiento público únicamente se persigue que se excluya del Poder Judicial de la Nación a los magistrados que han perdido las condiciones para seguir ejerciendo dicho alto ministerio sobre el honor, la libertad y la propiedad de los ciudadanos. Desde esa especial comprensión, en la sentencia se subrayó que la promoción de este procedimiento tiende, también, a que los acusados tengan la posibilidad de obtener un pronunciamiento absolutorio de la responsabilidad política imputada, que les permita dejar en claro -ante sí, ante la sociedad y por quienes juraron desempeñar el cargo- su legitimación ética y funcional para continuar en ejercicio de la magistratura constitucional; y, por último, la Corte asimismo puntualizó que, entre sus ob-

jetivos, el enjuiciamiento sobre la responsabilidad política de los jueces nacionales persigue que este departamento judicial pueda ahondar en la sociedad las necesarias raíces que permitan desarrollar la confianza en las instituciones republicanas que exige la vida en democracia.

5°) Que este definido y preciso alcance del juicio político que excluye toda finalidad sancionatoria respecto del magistrado sometido a acusación, lo dota de un sentido muy diverso al de las causas de naturaleza judicial en que, en el marco del derecho a la jurisdicción consagrado en el art. 18 de la Carta Magna [y en los arts. 8.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos], se reconoce a toda persona -a quien la ley otorga personería- la facultad de ocurrir ante algún órgano jurisdiccional en procura de justicia y de obtener de él sentencia útil relativa a los derechos de los litigantes (Fallos: 321:2021 y sus citas).

Esta diferenciación es, pues, la razón esencial por la cual esta Corte ha puesto en claro que en estos procedimientos institucionales destinados sólo a promover la responsabili-

dad política de los funcionarios enjuiciados, las exigencias para satisfacer la garantía constitucional de defensa revisten una mayor laxitud de las que son constitucionalmente insoslayables en el marco de una causa judicial bajo conocimiento de los tribunales ordinarios de la rama judicial.

6°) Que desde esta premisa, el Tribunal ha sostenido dos reglas que son decisivas para la suerte del planteo constitucional que se viene abordando, las que fueron fijadas desde el precedente "Nicosia" (Fallos: 316:2940), con respecto a las decisiones del Senado de la Nación en esta materia; que han sido reiteradas con posterioridad frente al texto incorporado por la reforma de 1994 al art. 115 de la Ley Fundamental, en el caso "Brusa" (Fallos: 326:4816), con relación a los fallos del Jurado de Enjuiciamiento de la Nación; y que, además, vienen siendo consistentemente aplicadas en las causas a que dan lugar los enjuiciamientos de magistrados provinciales, desde el clásico pronunciamiento dictado en la causa "Graffigna Latino" (Fallos: 308:961), hasta las sentencias más recientes que han sido citadas en el considerando 4°.

Por un lado, se trata de la básica afirmación de que quien pretenda el ejercicio del escrutinio judicial en la ins-

tancia del recurso federal por ante esta Corte reglado por el art. 14 de la ley 48, deberá demostrar en forma nítida, inequívoca y concluyente, con flagrancia, un grave menoscabo a las reglas esenciales [estructurales en la expresión de Fallos: 332:2504] del debido proceso y a la garantía de defensa en juicio que, asimismo, exhiba relevancia bastante para variar la suerte de la causa (art. 18 de la Constitución Nacional, antes citado; arts. 8° y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

El otro tradicional enunciado postula que es insustancial y no configura una cuestión federal apta para ser examinada por esta Corte en esta instancia revisora de naturaleza extraordinaria y constitucional, el planteo que promueve el control judicial sobre el aspecto valorativo de la decisión destitutoria, conclusión que hace pie en la enfática y reiterada doctrina del Tribunal de que no constituyen materia de su pronunciamiento la subsunción de los hechos en las causales de destitución ni la apreciación de los extremos fácticos o de derecho que han llevado al jurado al juicio de remoción e inhabilitación, dado que no se trata de que el órgano judicial, con-

vertido en un tribunal de alzada, sustituya el criterio de quienes por imperio de la Constitución están encargados en forma excluyente del juicio de responsabilidad política del magistrado.

7°) Que esta especial caracterización del limitado control judicial que compete a esta Corte respecto de las decisiones finales tomadas en los juicios políticos, que la Constitución Nacional pone en manos del Senado de la Nación y del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, presupone necesariamente que los derechos de los acusados que se encuentran en juego por una eventual decisión desfavorable de los mencionados órganos juzgadores son sólo aquellos que prevé la Ley Fundamental con carácter taxativo. Esta condición de conjunto cerrado respecto de los efectos es enfática en el texto de la Ley Fundamental, al disponer que el fallo "no tendrá más efecto" que destituir al acusado (arts. 60 y 115), para agregar únicamente con respecto a quienes fueron acusados por la Cámara de Diputados, que la Cámara de Senadores podrá "...aún declararle incapaz de ocupar ningún cargo de honor, de confianza o a sueldo de la Nación...", y dejar en claro el recto alcance establecido cuando ambas cláusulas concluyen con la formulación adversa de que "...la par-

te condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios".

8°) Que esta conclusión no solo hace pie en una versión literal de las disposiciones normativas sino que es la única que se concilia con el tradicional principio hermenéutico sostenido por esta Corte de que la Constitución debe analizarse como un conjunto armónico, dentro del cual cada parte ha de interpretarse a la luz de las disposiciones de todas las demás (Fallos: 240:311 y 296:432). En este entendimiento, se ha declarado que la interpretación del instrumento político que nos rige no debe hacerse poniendo frente a frente las facultades enumeradas por él para que se destruyan recíprocamente, sino armonizándolas dentro del espíritu que le dio vida. La Ley Fundamental es una estructura sistemática, sus distintas partes forman un todo coherente y en la inteligencia de una de sus cláusulas ha de cuidarse de no alterar el equilibrio del conjunto (Fallos: 181:343, considerando 2°). Es posible "[...] que el significado de un texto constitucional sea en sí mismo de interpretación controvertida, pero la solución se aclara cuando

se lo considera en relación con otras disposiciones constitucionales" (Fallos: 312:496).

9°) Que, por cierto, la limitación de los efectos del juicio político a la cesación en el cargo y, en su caso, a la inhabilitación, sin propagarse en manera alguna más allá de ese estricto ámbito, preserva apropiadamente el principio republicano de la división de poderes que se articula con frenos y contrapesos entre las distintas ramas del gobierno, al mantener inalteradas las atribuciones exclusivas de los órganos encargados por la Constitución de discernir esta responsabilidad de los magistrados. Mas, con pareja significación, también deja incólume la garantía de defensa en juicio que asiste a los funcionarios enjuiciados para el caso en que fueren emplazados por las responsabilidades de otra especie -penales, civiles o administrativas- que se les imputaren por la conducta subsumida en la causal de remoción. Y será, pues, en esa otra oportunidad, en que podrán hacer valer ante los tribunales ordinarios competentes del Poder Judicial, en igualdad de condiciones con el resto de las personas sometidas a un estrado de esa naturaleza, la totalidad del catálogo de garantías procesales que le reco-

noce la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, y las leyes reglamentarias.

10) Que del examen de una larga y pacífica jurisprudencia de esta Corte Suprema surge claramente que, siempre, se ha considerado que es un requisito indispensable para someter a un juez nacional a la jurisdicción de los tribunales ordinarios en procesos civiles o penales, por causas que se le sigan por actos realizados en el ejercicio de sus funciones, la previa destitución de aquél mediante el juicio político (Fallos: 1:302; 8:466; 113:317; 116:409; 300:75; 317:365; 319:1699; 320:1227, 323:2114).

Más allá de que el alcance de dicha inmunidad deberá ser reexaminado, caso mediante, a la luz de lo dispuesto en la ley 25.320, la especial significación de esa doctrina para la decisión del planteo constitucional ventilado en el *sub lite* está dada por subrayar que el diseño efectuado por los constituyentes ha sido inequívoco, desde el texto de 1853 y tras la reforma de 1994, en cuanto a que en el enjuiciamiento público no se discute ni se define ninguna otra clase de responsabilidad que la de naturaleza política, que concluye con la separa-

ción del cargo y -de corresponder- con la inhabilidad para volver al ejercicio de la función pública en el ámbito de la Nación. Ello es inequívocamente así, dado que como concordemente lo prevén dos cláusulas de la Ley Suprema, de hacerse lugar a la acusación y disponerse la destitución, el inmediato efecto posterior es, en su caso, el sometimiento del magistrado a los tribunales ordinarios "para su acusación, juicio y castigo conforme a las leyes" (arts. 60 y 115, segundo párrafo, de la Constitución Nacional), expresión que por su amplitud se refiere tanto a los hechos ilícitos civiles o penales en que hubiera incurrido el juez en el ejercicio de su función (conf. dictamen del señor Procurador General en causa "Marder, José", de conformidad con el cual decidió el Tribunal en Fallos: 320:1227).

Este sistema constitucional de autonomía absoluta, sustancial y procedimental, de los diversos regímenes de responsabilidades que pesan sobre los magistrados, es el que permite que -a diferencia de lo que sucede en el marco del enjuiciamiento político y de su limitado control judicial ulterior- el juez destituido esté en condiciones de ejercer plenamente todas las facultades y garantías, constitucionales e infraconstitucionales, comprendidas en su derecho de defensa en juicio,

cuando se promoviere ante los "tribunales ordinarios" una pretensión que ponga en juego su responsabilidad penal, civil o administrativa por la actuación cumplida en el desempeño de su cargo.

11) Que este principio posee una alta significación en la carta de derechos en cuanto hace a la esencia de la tutela judicial efectiva, por lo que debe ser extendido con igual alcance para los casos en que, como en el presente, con base en un juicio de reproche sobre la conducta que dio lugar a su destitución, se le pretenda afectar al magistrado por parte del Estado la existencia y titularidad de los derechos de naturaleza previsional que le asistían con anterioridad a la destitución. En la sustancia de su contenido, una consecuencia jurídica de esa índole significa derechamente la extinción de un interés reconocido por el ordenamiento legal en cabeza del magistrado, que no es el derecho a mantenerse en el desempeño del cargo ni la aptitud para volver a ser designado, por lo que al exceder el ámbito del juicio político herméticamente restringido por la Constitución Nacional a las dos consecuencias señaladas, el eventual desmantelamiento de los derechos previsionales

que asistían al magistrado pasa a estar alcanzado por la formulación constitucional reseñada precedentemente de que, tras la destitución, "...la parte condenada quedará no obstante sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios".

12) Que el art. 110 de la Carta Magna dispone, en lo pertinente, que los jueces de la Nación "recibirán por sus servicios una compensación que determinará la ley, y que no podrá ser disminuida en manera alguna, mientras permanecieren en sus funciones". Al respecto, esta Corte ha señalado invariablemente que la intangibilidad de las retribuciones de los magistrados es garantía de la independencia del Poder Judicial, de manera que cabe considerarla, conjuntamente con la inamovilidad, como garantía de funcionamiento de un poder del Estado (Fallos: 176:73; 247:495; 254:184; 307:2174; 311:460; 313:344; 314:760 y 881; 322:752; 324:3219, 330:3109).

Dicha prerrogativa no consagra, pues, un privilegio ni un beneficio de carácter personal o patrimonial de los jueces, sino el resguardo de su función de equilibrio tripartito de los poderes del Estado, cuya perturbación la Ley Suprema ha

querido evitar al consagrar rotundamente la incolumidad de las remuneraciones judiciales.

13) Que el valor institucional de dicha garantía fue enfatizado por el Tribunal al hacerla extensiva a los jueces jubilados, nacionales y provinciales (causas "Gaibisso", de Fallos: 324:1177, y "Bianchi", de Fallos: 334:198).

Sobre el punto, en esos pronunciamientos se consideró preciso reiterar que la independencia del Poder Judicial no estaría asegurada si no se tutelara el haber de retiro de los magistrados, desde que la posible disminución de los derechos previsionales generaría intranquilidad en el ejercicio funcional, o presión para motivar el abandono de sus cargos de quienes, con ese grado de incertidumbre, tuvieran que administrar justicia (doctrina de Fallos: 315:2379; 322:752; 324:1177; 329:1177; 329:872, 330:2274).

En tal sentido, se ha dicho en los mencionados precedentes que el monto del haber que le corresponde a un juez jubilado forma parte de la expectativa de todo magistrado en actividad, quien ya sea por un hecho fortuito (incapacidad

sobreviniente) o por el transcurso del tiempo (cumplimiento de la edad 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 previsión constitucional de incolumidad de las compensaciones.

14) Que, sentado lo anterior, debe señalarse que esta Corte Suprema de Justicia, al confirmar lo decidido en la causa CSJ 1153/2008 (44-M)/CS1 "Marquevich, Roberto José c/ ANSES s/ Acción Meramente Declarativa", sentencia del 11 de diciembre de 2014, rechazó el planteo de inconstitucionalidad del art. 29 de la ley 24.018, de asignaciones mensuales vitalicias y regímenes jubilatorios para los que hayan ejercido cargos públicos, entre los que se encuentra el de juez, y señaló que "sería absurdo pensar que el magistrado destituido debería seguir cobrando el sueldo por la función que ya no cumple, o que dispondría de su despacho o de otros elementos que fueron proveídos para el desempeño del cargo".

15) Que en ese entendimiento, cabe señalar que la ley 24.018 establece para los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, una asignación especial, de carácter mensual, móvil, vitalicia e inembargable a partir del cese nor-

mal de sus funciones, siendo su monto equivalente a la suma que por todo concepto le corresponda a la remuneración mensual fijada a los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

16) Que corresponde remarcar que en materia de interpretación de la ley, es propio indagar lo que ella dice jurídicamente y dentro de su contexto; no cabe prescindir de las palabras de la ley, pero tampoco atenerse rigurosamente a ellas a los efectos de una interpretación razonable.

Que a ese respecto debe recordarse que la primera fuente para desentrañar esa voluntad, la letra de la ley (Fallos: 308:1745; 312:1098, 313:254), sin que dicho propósito pueda ser obviado bajo pretexto de posibles imperfecciones u olvidos en la instrumentación legal (Fallos: 310:149; 311:133, 312:1484) y debe atenderse a los fines que las informan (Fallos: 271:7; 272:219, 280:307) a lo que cabe añadir, que lo que parece presumir una insensibilidad u olvido no es tal, puesto que la inconsecuencia o la falta de previsión del legislador no se supone (Fallos: 310:195, 312:1614) y todo ello debe practicarse sin violencia de su letra y de su espíritu (Fallos: 277:213) y en este orden de ideas, en el fallo *ut supra* citado

esta Corte Suprema expresó que "*…la solución propuesta condice con la regla de interpretación normativa…cual es la de dar pleno efecto a la intención del legislador, computando la totalidad de sus preceptos de manera que armonicen con el ordenamiento jurídico restante y con los principios y garantías de la Constitución Nacional…*" (CSJ 1153/2008/CS1 (44-M) "Marquevich, Roberto José c/ ANSeS s/ acción meramente declarativa", sentencia del 11 de diciembre de 2014), lo que se condice con lo ahora sostenido.

17) Que para hacer efectiva la asignación en debate, la ley 24.018 impone en los arts. 1°, 2° y 3° determinadas condiciones de carácter temporal y funcional en el ejercicio del cargo, pero en el art. 29 establece una restricción y es que el juez, en el caso, no haya sido removido, previo juicio político, por mal desempeño de sus funciones.

18) Que asimismo debe valorarse que el voluntario sometimiento del interesado a un régimen jurídico sin expresa reserva, determina la improcedencia de su impugnación ulterior con base constitucional (doctrina de Fallos: 149:137; 175:262; 184:361; 202:284; 205:165; 241:162; 271:183; 304:1180; 316:1802; 322:523, 325:1922, entre muchos otros) lo cual impli-

ca que no puede ahora sorprenderse ya que el voluntario sometimiento al régimen determinado por la ley 24.018, al que se acogió sin reserva alguna, no puede luego efectuar cuestionamiento pues estaría en contradicción con sus actos propios.

19) Que a la luz de dichos principios, no puede valorarse al art. 29 de la citada ley como una sanción, toda vez que, precisamente, persigue reconocer a aquellos magistrados que en el ejercicio de su tarea han mantenido una conducta acorde con la jerarquía del cargo que ostentan.

No corresponde equiparar tal restricción a una sanción anexa a la destitución; el legislador no impide al demandante acceder al régimen común de jubilaciones, sino a la asignación especial contemplada en la ley 24.018, que tiende a valorar el buen desempeño, norma ésta que el actor no podía desconocer al hacerse cargo de tan excelsa función en el Alto Tribunal, motivo por el cual no se afectan ni el art. 14 bis de la Carta Magna, ni el carácter alimentario de su jubilación.

Tampoco puede admitirse la inteligencia de esta norma pretendida por el actor, en el sentido de que por el solo

hecho de ser integrante del Máximo Tribunal del país, automáticamente resulta beneficiario de aquella asignación especial.

Por lo demás, la solución a que se arriba, es la única que concilia la totalidad de las normas constitucionales y legales en juego con los valores ínsitos en nuestra Carta Magna, toda vez que no es razonable entender que el constituyente quiso crear una situación de protección previsional especial para aquellos que en el ejercicio de las altas funciones que le fueran atribuidas hayan incurrido en su mal desempeño. Ello a fin de no vulnerar la concepción ética que ha inspirado el texto de nuestra Ley Fundamental.

20) Que no advierte el Tribunal, además, violación alguna al derecho de propiedad que le asiste a todo ciudadano, por imperio del art. 17 de la Ley Fundamental. En el caso el propio actor como consecuencia del juicio político que se le llevó a cabo no podía acceder al beneficio de la asignación jubilatoria especial por lo que su derecho no estaba adquirido, sino en expectativa al resultado de tal proceso constitucional y al cumplimiento obligatorio de todos los requisitos exigidos por la ley 24.018, al momento de reconocerse o denegarse el beneficio jubilatorio de dicha norma.

Antes de su destitución, el Dr. Boggiano solo tenía un derecho en expectativa, no existiendo una situación definitivamente consolidada a su favor, sino una mera expectativa a gozar de los beneficios de la ley especial, extremo que se vio frustrado por haber sido destituido por juicio político.

21) Que asimismo, no ha existido violación alguna al derecho de igualdad (art. 16 de la Constitución Nacional) puesto que el mismo precisa que todos los seres humanos deben ser reconocidos como iguales ante la ley, en igualdad de circunstancias.

22) Que en tales condiciones, la asignación jubilatoria mensual, vitalicia e inembargable, constituye un derecho por el ejercicio de la función de juez de la Corte Suprema de Justicia de forma correcta y ejemplar, a diferencia de aquellos que han sido sometidos a juicio político y separados de sus funciones por mal desempeño. Lo normado en el art. 29 de la ley 24.018 tiende a realizar esa tajante separación respecto de quienes han ejercido honrosamente su función y se basa en un propósito sensato para efectuar aquel distingo, que

-contrariamente a lo que el actor pretende- no configura una desigualdad en el trato.

En este punto, dicha disposición encuadra dentro del principio de razonabilidad (art. 28 de la Constitución Nacional) sin contradicción con el art. 60 de la Ley Fundamental.

23) Que, por lo demás, y sobre la cuestión suscitada respecto del aporte efectuado al régimen especial, resulta ajena a este pronunciamiento por lo que, eventualmente, debería efectuarse en un planteo legal posterior.

Por ello, y oída la señora Procuradora Fiscal subrogante, se hace lugar a los recursos extraordinarios interpuestos, se revoca la sentencia apelada y se rechaza la demanda (artículo 16, segunda parte, de la ley 48), con los alcances de la presente resolución. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

JORGE FERRO

DISI-//-

-//-DENCIA PARCIAL DEL SEÑOR CONJUEZ DOCTOR DON IGNACIO M. VÉLEZ FUNES

Considerando:

1°) La Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social confirmó la resolución dictada en primera instancia que había hecho lugar parcialmente a la demanda deducida por el actor Antonio Boggiano, condenando al Estado Nacional a abonarle una jubilación mensual, vitalicia e inembargable, cuyo monto es equivalente a la remuneración mensual que percibe un Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, todo ello de conformidad a las prescripciones particulares de los artículos 2° y 3° de la Ley de Jubilaciones y Pensiones N° 24.018 (fs. 273/277).

Dicho tribunal -por mayoría- declaró la inconstitucionalidad del artículo 29 de la ley 24.018 en cuanto limita que el beneficio excepcional de esa norma no alcanza a los sujetos que en ejercicio de sus cargos sean removidos, previo sumario o juicio político por mal desempeño en sus funciones, por concluir que ese texto legal se encuentra en franca colisión

con el art. 60 de la Constitución Nacional, que establece que el fallo que se dicte en un juicio político no tendrá más efecto que destituir al acusado y en su caso declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación, quedando no obstante la persona removida de su cargo sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios.

Al respecto -esa sentencia por mayoría- señala que la inconstitucionalidad del art. 29 de la ley 24.018 surge palmaria por cuanto "...una norma de inferior rango no puede agregar un efecto más a los establecidos por la norma constitucional, sin provocar sustancial agravio patrimonial y previsional al accionante...", entendiendo que el mismo no puede imponer una sanción anexa a la destitución "... ya que la Constitución limita el efecto sancionatorio a la remoción, sin perjuicio, si fuera el caso, de la prosecución de juicio de responsabilidad ante los tribunales ordinarios, lo que no ha acontecido en este caso..." (sic).

Asimismo el tribunal a quo señala que a la fecha del cese, el actor tenía adquirido su derecho a gozar de la asignación mensual vitalicia por haber cumplido en exceso la antigüe-

dad en el cargo de juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de conformidad con lo establecido en el art. 2° de la ley 24.018.

2°) Contra la mencionada resolución, tanto el Estado Nacional (Ministerio de Desarrollo Social), como la señora Fiscal General ante la Cámara Federal de la Seguridad Social, interpusieron fundada y respectivamente sendos recursos extraordinarios, los que fueron concedidos por el tribunal inferior para ante esta Corte Suprema (fs. 298/317 vta., fs. 280/294 vta. y fs. 379) y reseñados correctamente en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal subrogante dando razones de hecho y derecho y a cuyo texto nos remitimos.

3°) Los recursos extraordinarios federales deducidos respectivamente por las co-demandadas en autos, deben ser declarados formalmente admisibles, porque se encuentra en tela de juicio la validez constitucional de una norma federal como lo es el artículo 29 de la ley 24.018, siendo la sentencia definitiva del tribunal superior de esta causa contraria a la validez invocada (art. 14, inc. 1°, de la ley 48), razón por la que co-

rresponde entrar al tratamiento de la cuestión traída ante esta Corte sobre el fondo del asunto.

Las objeciones planteadas han sido adecuadamente consideradas y fundadas en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal subrogante, cuyas razones, argumentaciones y solución propuesta son atendibles parcialmente.

Ello sin perjuicio de aclarar que en modo alguno corresponde ponderar o valorar si el accionante fue bien o mal destituido en virtud del juicio político que se le llevó a cabo en los términos del artículo 59 y concordantes de nuestra Carta Magna, por no haber sido ello motivo de la presente acción y además por haber sentencia al respecto de esta Corte, por lo que resulta innecesario su consideración.

4°) Sin perjuicio de lo dicho, es pertinente recordar que esta Corte tiene dicho antes -con diferente integración- en cuanto al planteo de inconstitucionalidad que se intenta, que su estudio "*...debe efectuarse sobre la base de que la declaración de inconstitucionalidad configura un acto de suma gravedad que debe ser considerada como ultima ratio del orden jurídico, por lo que requiere inexcusablemente la demostración del agravio en el caso concreto y sólo cabe acudir a ella cuan-*

do no existe otro modo de salvaguardar algún derecho o garantía amparado por la Constitución Nacional… y la ventaja, acierto o desacierto de la medida legislativa, escapa al control de constitucionalidad pues la conveniencia del criterio elegido por el legislador no está sujeta a revisión judicial…" (Fallos: 333:447).

En este contexto, no está de más señalar que la ley 24.018 establece para el Presidente, Vicepresidente de la Nación y los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como únicas personas taxativamente previstas, una asignación especial, de carácter mensual, móvil, vitalicia e inembargable a partir del cese normal de sus funciones, siendo su monto equivalente a la suma que por todo concepto le corresponda a la remuneración mensual fijada a los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Esta asignación jubilatoria no tiene carácter contributivo, porque no tiene correlación con aportes equivalentes previos que haya realizado el pretenso beneficiario durante todo su mandato en el ejercicio normal de sus funciones.

La ley 24.018 exige como requisitos que los jueces de la Corte hayan cumplido como mínimo cuatro (4) años en el ejercicio de sus funciones y tener además sesenta y cinco (65) años de edad "*...o acreditar treinta (30) años de antigüedad de servicio o veinte (20) años de aportes en regímenes de reciprocidad...*". Como se puede observar y tal como se destaca en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal subrogante, se trata de un beneficio especial y distinto otorgado como una gracia en reconocimiento "...a las características y a la importancia de estas actividades jurisdiccionales..." hasta su finalización tal como se inspiró el legislador al sancionarla (v. Diario de sesiones de la H. Cámara de Diputados de la Nación - Reunión 47 - 3° Sesión ordinaria de prórroga, 13 y 14 de noviembre de 1991, pág. 4293).

Asimismo, el mismo texto de la ley 24.018 en su artículo 29 expresamente reza: "*Los beneficios de esta ley, no alcanzan a los beneficiarios de la misma que, previo juicio político, o en su caso, previo sumario, fueren removidos por mal desempeño de sus funciones*".

Por tanto corresponde concluir que no se vislumbra el requisito exigido por el artículo 29 de la ley 24.018 como

una sanción adicional a la prevista en el artículo 60 de la Constitución Nacional, sino que por el contrario, se trata de una limitación o exigencia que prevé la normativa para el reconocimiento de un derecho especial, excepcional y extraordinario que se otorga sólo en beneficio de aquellos magistrados o funcionarios públicos que finalizaron sus funciones sin haber sido removidos de sus cargos por mal desempeño, sea cual fuere la razón por la cual ello haya ocurrido al ser destituidos legalmente según el previo procedimiento constitucional previsto.

Tampoco puede interpretarse o entenderse que la letra expresa del artículo 29 puede violentar -en este caso concreto- el principio del derecho de propiedad garantizado a todo ciudadano en el artículo 17 de nuestra Carta Magna, en tanto y en cuanto el actor no gozaba ni había adquirido automáticamente el derecho subjetivo pleno e inmutable de jubilación alguna antes de ser destituido, sino que ese derecho sólo se encontraba en expectativa y condicionado como interés legítimo al cumplimiento previo de todos los requisitos exigidos por la ley 24.018 para acceder al goce pleno de la jubilación extraordina-

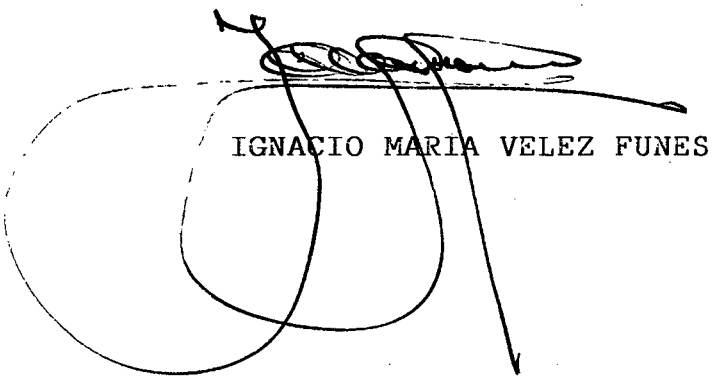
ria y excepcional que se pretende, al momento de reconocerse o denegarse el beneficio jubilatorio de privilegio estatuido.

Entiendo que lo expresado precedentemente es la correcta interpretación que corresponde hacer a las exigencias y alcances del artículo 29 de la ley 24.018, no resultando por lo demás habilitado el Poder Judicial a inmiscuirse en el examen de la conveniencia, oportunidad, acierto o eficacia del criterio adoptado por el legislador al establecer exigencias o límites en el ámbito propio de sus funciones (Fallos: 327:1479), por lo que no se advierte inconstitucionalidad al respecto o colisión con los arts. 17 o 60 de la Constitución Nacional, ni tampoco que afecte el principio de igualdad de trato en iguales circunstancias.

Cabe recordar que en similar sentido al aquí decidido se expidió en fecha reciente la Corte Suprema de Justicia por unanimidad -adhiriendo en todos sus términos al dictamen de la Procuración Fiscal- en los autos CSJ 1153/2008/CS1 (44-M) "Marquevich, Roberto José c/ ANSeS s/ acción meramente declarativa", del 11 de diciembre de 2014, donde se expresó que "*…la solución propuesta condice con la regla de interpretación normativa…cual es la de dar pleno efecto a la intención del legis-*

lador, computando la totalidad de sus preceptos de manera que armonicen con el ordenamiento jurídico restante y con los principios y garantías de la Constitución Nacional…", lo que condice con lo ahora sostenido.

Por todo lo dicho y habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal subrogante, corresponde declarar admisibles y hacer lugar a los recursos extraordinarios interpuestos respectivamente por el Estado Nacional y la señora Fiscal General en contra de la sentencia N° 143101 dictada por la Cámara Federal de la Seguridad Social (Sala I), debiendo revocarse la sentencia apelada con los alcances y efectos expresados en este pronunciamiento por las razones dadas, y rechazarse la demanda. Con costas. Notifíquese y oportunamente devuélvase.



IGNACIO MARIA VELEZ FUNES

Recursos extraordinarios interpuestos por la **Dra. Lila Susana Lorenzo**, en calidad de **Fiscal General por ante la Cámara Federal de la Seguridad Social**; y por el **Estado Nacional (Ministerio de Desarrollo Social)**, demandado en autos, representado por la **Dra. María Alicia de las Mercedes Gramajo**, en calidad de apoderada.

Traslados contestados por el **Dr. Antonio Boggiano**, actor en autos, por su propio derecho, con el patrocinio letrado de la **Dra. Analía Bercaitz de Boggiano**; y por el **Estado Nacional (Ministerio de Desarrollo Social)**, demandado en autos, representado por la **Dra. María Alicia de las Mercedes Gramajo**, en calidad de apoderada.

Tribunal de origen: **Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social**.

Tribunales que intervinieron con anterioridad: **Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social N° 5**.

Para acceder al dictamen de la Procuración General de la Nación ingrese a:

http://servicios.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDoc&idAnalisis=729098&interno=1

.