



## PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN

### CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

#### Resolución 8/2019

Buenos Aires, 28/02/2019

En Buenos Aires, a los 28 días del mes de febrero del año dos mil diecinueve, sesionando en la Sala de Plenario del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación “Dr. Lino E. Palacio”, con la Presidencia del Dr. Ricardo G. Recondo, los señores consejeros presentes, y

VISTO:

El expediente AAD Nº 54/2017 caratulado “Informe de Administración General del PJN s/ impuesto a las ganancias – aplicación Ley 27.346”; y

CONSIDERANDO:

1º) Que de acuerdo al art. 114 de la Constitución Nacional, el Consejo de la Magistratura tiene a su cargo “la administración del Poder Judicial” contando con la competencia, entre otras atribuciones, para “dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia” (inc. 6).

A su vez, según el art. 7º de la Ley 24.937 –texto conforme Ley nº 26.855- corresponde al Plenario del Consejo de la Magistratura “Dictar los reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye la Constitución Nacional y esta ley a fin de garantizar una eficaz prestación del servicio de administración de justicia” (inc. 2º), especificando que “deberá garantizar” el “contralor sobre el acceso igualitario (...) a la carrera judicial, tanto para empleados como para funcionarios” (pto. “c”).

Respecto de las competencias de los órganos constitucionales cabe recordar, de manera preliminar, que ya bajo el diseño de la Constitución histórica de 1853/60 se estableció que “es una regla elemental de nuestro derecho público que cada uno de los tres altos poderes que forman el gobierno de la Nación, aplica e interpreta la Constitución por sí mismo, cuando ejercita las facultades que ella les confiere respectivamente” (CSJN, Fallos: 53:420; 307:2174).

En la misma línea, se señaló que “para poner en ejercicio un poder conferido por la Constitución a cualquiera de los órganos del gobierno nacional es indispensable admitir que éste se encuentra autorizado a elegir los medios que a su juicio fuesen los más conducentes para el mejor desempeño de aquéllos, siempre que no fuesen incompatibles





profesional" (Unión Internacional de Magistrados, 1999, art. 13). Y en el "Estatuto del Juez Iberoamericano" se contempla que "Los jueces deben recibir una remuneración suficiente, irreditible y acorde con la importancia de la función que desempeñan y con las exigencias y responsabilidades que conlleva" (VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, 2001, art. 32).

A mayor abundamiento, en el informe temático de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos titulado "Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas" (OEA/Ser.L/V/II.Doc. 44, aprobado el 5 de diciembre de 2013) se consigna –compartiendo los criterios elaborados por diversos organismos internacionales– que las remuneraciones "adecuadas" eran una de las "condiciones esenciales para el funcionamiento independiente de las y los operadores de justicia y, en consecuencia, para el acceso a la justicia de los casos que tienen bajo su conocimiento" en tanto que "las condiciones adecuadas de servicio permiten a su vez eliminar presiones externas e internas, como la corrupción".

A su vez, allí se expresa que "los Estados deberían contemplar en su legislación bases salariales que permitan adoptar remuneraciones para las y los operadores de justicia que correspondan a sus responsabilidades y al carácter de sus funciones, evitando una gran diferencia de remuneración entre las diferentes categorías" y que, de igual modo, "deben velar por evitar que los bajos sueldos (...) sean un factor que contribuya a la corrupción de los sistemas judiciales".

En función de todo ello y, "con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de la independencia, autonomía e imparcialidad de las operadoras y operadores de justicia de los países de la región", en dicho informe se concluye en recomendar que los Estados procedan a "Asegurar en la legislación bases salariales idóneas para las y los operadores de justicia que permitan adoptar remuneraciones suficientes que correspondan a sus responsabilidades. La Comisión considera que las remuneraciones adecuadas para las y los operadores de justicia contribuyen a evitar presiones internas y externas".

3º) Que la Ley n° 27.346 (BO 27.12.2016) modificó el régimen del impuesto a las ganancias estableciendo que quedan gravadas las rentas que deriven "Del desempeño de cargos públicos nacionales, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sin excepción, incluidos los cargos electivos de los Poderes Ejecutivos y Legislativos. En el caso de los Magistrados, Funcionarios y Empleados del Poder Judicial de la Nación y de las provincias y del Ministerio Público de la Nación cuando su nombramiento hubiera ocurrido a partir del año 2017, inclusive" (art. 79, inc. "a").

La aplicabilidad de la mencionada disposición legal de carácter tributario, frente a la ya citada garantía constitucional de la independencia judicial, plantea –en esta instancia– un desafío que puede y debe ser afrontado por este Consejo de la Magistratura en el marco de las competencias anunciadas.

En tal sentido, es oportuno recordar que la cuestión en examen dista de ser novedosa en nuestra historia institucional.

En efecto, la Ley N° 11.682 (de 1932) estableció un impuesto a los réditos –equivalente al actual impuesto a las ganancias– sin contemplar ninguna exención respecto de los salarios judiciales. Sin embargo, en el caso "Nación



Argentina c/ Medina" (1936, *Fallos*: 176:73), la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad de tal impuesto por entender que vulneraba la intangibilidad de las remuneraciones de los jueces.

Siguiendo tal criterio jurisprudencial, la Ley N° 20.628 (de 1973, que reemplazó a la de 1932) eximió a los jueces y funcionarios equiparados del pago del impuesto a las ganancias.

Tiempo después, con motivo de la promulgación del Decreto n° 2.353 (1986) reglamentario de la mencionada ley, la Corte Suprema dictó una resolución con fecha 30/04/1987 (expte. n° 413/86) mediante la cual calificó como "reintegro de mayores gastos derivados del cumplimiento de la función" diversos rubros de los salarios judiciales y, por ende, deducibles de la base imponible del impuesto en los términos del art. 82, inc. "e", de la Ley.

Tal situación se mantuvo hasta la sanción de la Ley n° 24.631 (de 1996) que derogó la eximición reconocida a las remuneraciones de los jueces.

Ante ello, y cuando este Consejo de la Magistratura todavía no estaba en funcionamiento (pues comenzó a sesionar en el año 1998), la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó la Acordada n° 20/1996 (*Fallos*: 319:24) en la cual, con invocación de sus poderes implícitos para salvaguardar la independencia judicial, decidió "Declarar la inaplicabilidad del art. 1° de la ley 24.631 en cuanto deroga las exenciones contempladas en el art. 20, incs. p) y r), de la ley 20.628, texto ordenado por dec. 450/86, para los magistrados y funcionarios del Poder Judicial de la Nación".

A su vez, mediante Acordada n° 56/1996 (*Fallos*: 319:963), ratificó el criterio expuesto en su Resolución de fecha 30/04/1987, en sentido de que los rubros allí contemplados resultaban deducibles de la base imponible del impuesto a las ganancias, considerando que "dicha conclusión mantiene su vigencia en la actualidad, toda vez que, con abstracción de las distintas reglamentaciones evaluadas en esa oportunidad, lo cierto es que, en definitiva, tuvo como sustento a la citada norma de la ley de tributo e idéntico suplemento salarial (compensación jerárquica, dedicación funcional y bonificación por antigüedad proporcional a dichos rubros)".

Posteriormente, en el marco de la causa "Gutiérrez c/ ANSeS" (2006, *Fallos*: 329:1092), la Corte Suprema –integrada por conjueces– señaló que su jurisprudencia relativa a que las compensaciones judiciales no pueden ser disminuidas ni aún por vía de la imposición directa sobre las mismas, no solo alcanzaba a los magistrados y funcionarios del Poder Judicial de la Nación sino también a los integrantes de las judicaturas locales.

4º) Que la Ley N° 27.346 vino a renovar el debate en torno a esta cuestión y, una vez más, el asunto ha sido llevado ante los estrados judiciales.

Concretamente, en la causa "Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional c/ EN – Consejo de la Magistratura y otros s/ proceso de conocimiento", expte. N° 63.646/2017, se discutió el significado de la expresión "nombramiento" usada en la ley para la aplicación de la obligación tributaria

En dicho proceso, las instancias inferiores concedieron una medida cautelar que, a su turno, fue revocada por la Corte Suprema que entendió que no existían "razones suficientes para adoptar una decisión cautelar" y,



consecuentemente, indicó que “la vigente ley 27.346, sancionada tras una amplia discusión de los poderes del Estado y cuya constitucionalidad (...) no ha sido cuestionada, resulta plenamente aplicable a los beneficiarios de la medida cautelar que por medio de la presente se revoca”, sin que ello implicara adelantar opinión sobre el fondo del asunto debatido.

Tras ello, con fecha 19 de diciembre de 2018, en la mencionada causa se logró arribar a un acuerdo conciliatorio entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, el Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación, el Ministerio Público Fiscal, el Ministerio Público de la Defensa y la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional.

Allí, entre otras manifestaciones, se asentó lo siguiente: “[...] en el ámbito del CONSEJO DE LA MAGISTRATURA, del MINISTERIO PÚBLICO FISCAL y del MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA se procederá a reglamentar de un modo homogéneo los alcances de la citada norma. Sin perjuicio de ello, y tratándose de un tributo anual, los descuentos comenzarán a realizarse con las remuneraciones correspondientes al mes de enero de 2019”.

Dicho acuerdo conciliatorio fue un paso dirigido a cerrar un enfrentamiento judicial entre las partes y abrir un camino para la búsqueda y construcción de una solución consensuada y sostenible para la implementación de la Ley N° 27.346.

Obviamente, ese acuerdo no resolvió, ni pudo resolver, todos los aspectos vinculados a la cuestión en juego para lograr una solución integral y ecuánime aplicable al universo de situaciones alcanzados por la mencionada Ley. Precisamente por ese motivo, el citado acuerdo fijó una serie de “pautas” a modo de guías orientadoras, pero reconociendo la necesidad de que el Consejo de la Magistratura procediera “a reglamentar de un modo homogéneo los alcances de la citada norma”.

5º Que, en los términos expuestos, este Consejo de la Magistratura posee las atribuciones necesarias y suficientes como encargado de la administración del Poder Judicial de la Nación, custodio de la independencia de los jueces, garante de la eficaz prestación del servicio de justicia y tutor del acceso igualitario a la carrera judicial, para interpretar y reglamentar la manera en que se implementará la aplicación de la Ley N° 27.346 sobre las remuneraciones de los magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Nación.

De hecho, tal atribución en cabeza del Consejo de la Magistratura resulta avalada también por las directrices que surgen del ya mencionado informe temático de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia” en el que, puntualmente, se señala que “es conveniente que los Estados establezcan un órgano independiente encargado del gobierno y de la administración, que tenga por funciones el nombramiento, ascensos e imposición de medidas disciplinarias en todos los niveles, además de la función de revisar que su remuneración corresponda a sus responsabilidades y funciones”. Es claro que, en el diseño de los poderes del Estado federal, tal definición corresponde a este órgano constitucional.

Al margen de lo señalado, cabe poner de relieve que la propia estructura y dinámica de este Consejo de la Magistratura hacen de él un ámbito institucional especialmente idóneo y fértil para lograr los consensos necesarios para resolver razonablemente, con los aportes de todos los sectores directamente involucrados, una cuestión tan delicada y tan discutida en nuestra historia institucional.



En efecto, en el Plenario de este órgano constitucional se encuentran representados los órganos políticos de la elección popular, los jueces de todas las instancias, los abogados de la matrícula federal con más el ámbito académico y científico.

Todos ellos se han comprometido en posibilitar una aplicación de la Ley N° 27.346 que no ponga en jaque las garantías que aseguran la independencia de los jueces, la eficaz prestación de los servicios de justicia y el acceso igualitario a la carrera judicial, en base a una interpretación que conjugue los distintos factores que deben ser ponderados para la estricta vigencia del Estado de Derecho y del sistema republicano de gobierno.

De tal manera, la presente medida implica avanzar en una respuesta institucional de cara a la sociedad, que es el fruto de una decisión consensuada entre los miembros que integran este Consejo de la Magistratura.

En tal sentido, esta decisión constituye el corolario de un prolongado y fecundo debate entre los Consejeros quienes, en pos de alcanzar la respuesta institucional adoptada en aras del elevado propósito de encauzar un asunto de indudable trascendencia institucional y social, han dado prioridad a los puntos de coincidencia en la interpretación de la normativa en juego y en la valoración de los resultados a los que ella conduce.

6º) Que, establecido lo anterior y en orden a determinar la manera en que este Consejo de la Magistratura implementará la aplicación de la Ley N° 27.346 sobre los salarios judiciales, cabe recordar que un principio básico “en materia de interpretación de las leyes” es que “debe preferirse la que mejor concuerde con las garantías, principios y derechos consagrados por la Constitución Nacional” (CSJN, Fallos: 200:180; 337:1174).

En tal sentido, la implementación de la normativa en cuestión debe tener en cuenta que, en términos constitucionales, tan legítimo es el deber de pagar los impuestos establecidos por las leyes para el sostentimiento de los servicios públicos (arts. 4 y 75, inc. 2, de la CN; art. XXXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre), como la pauta que exige que tales contribuciones sean equitativas y proporcionales (arts. 4 y 28 de la CN); a lo cual se suma el necesario respeto a los derechos de la igualdad ante las cargas impositivas, de igual remuneración por igual tarea y de igualdad para el acceso a los cargos públicos (arts. 14 bis y 16 de la C.N.; art. 25 del acto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), como así también la garantía de la intangibilidad de las remuneraciones del Poder Judicial como reaseguro de la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia para la estricta vigencia del Estado de Derecho y del sistema republicano de gobierno (arts. 1 y 110, de la C.N.).

En razón de ello, en cuanto a los sujetos alcanzados por la obligación tributaria, el presente “protocolo” recoge esencialmente las pautas que resultan de los puntos 1), 2), 4) y 5) del acuerdo conciliatorio alcanzado en la causa “Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional c/ EN – Consejo de la Magistratura y otros s/ proceso de conocimiento”, expte. N° 63.646/2017.

En cuanto a la pauta fijada en el punto 3) de dicho acuerdo, resulta imprescindible realizar una adecuación interpretativa pues, un análisis más profundo y sereno de los diversos factores en juego a la hora de llevar adelante esta reglamentación, muestra que su literalidad resultaría jurídica y materialmente impracticable.



Ello así, en tanto que una distinción entre personas que se encuentran dentro de una misma categoría ("designados como magistrados con posterioridad al 1º de enero de 2017") lesionaría el principio constitucional de igualdad e impactaría en la garantía de intangibilidad de las remuneraciones de algunos de esos jueces. Adicionalmente, se observa que, a los fines del tributo en cuestión, lo relevante son los ingresos que perciben los nombrados por su desempeño actual como magistrados, sin que tenga incidencia alguna la actividad anterior que hubieran desempeñado. Además, esa pauta se releva como incompatible con la consideración de los "mínimos no imponibles" y con los rubros no gravados que se definen en este "protocolo". A su vez, no puede dejar de mencionarse que esa pauta, aplicada a los casos concretos, genera un elevado grado de casuismo que, sin resolver el problema general, es susceptible de crear problemas particulares a cada agente y en cada liquidación de haberes.

Por lo tanto, en el punto mencionado, este Consejo de la Magistratura considera que, a los fines de lograr una reglamentación jurídica y materialmente viable de la cuestión, resulta conveniente equiparar las distintas situaciones de aquellos que sean designados como magistrados en forma posterior al 1 de enero de 2017 (inclusive), a fin de garantizar la igualdad entre todos los jueces ingresantes del Poder Judicial de la Nación, sin efectuar diferenciaciones referidas al ámbito profesional de su procedencia, que carecen de incidencia en cuanto a la obligación tributaria.

Ello en la convicción de que los criterios aquí adoptados en torno a los sujetos alcanzados por el tributo, con más las definiciones que se fijan en relación con los rubros gravados, permiten arribar a una reglamentación integral y sostenible de la Ley N° 27.346, sin poner en jaque la situación de ninguna de las personas alcanzadas por la obligación tributaria.

Adicionalmente, teniendo presente los criterios expuestos por la Secretaría de Asuntos Jurídicos mediante Dictamen SAJ N° 3584/18 y la Dirección General de Administración Financiera respecto de la situación de los magistrados, funcionarios y empleados de los Poderes Judiciales de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que pasen a desempeñarse en el ámbito del Poder Judicial de la Nación, este Consejo de la Magistratura entiende que la posición de los magistrados provinciales o porteños que sean nombrados como magistrados nacionales o federales debe equipararse a la que corresponde a los magistrados que ya integran el Poder Judicial de la Nación. En cambio, aquí se discrepa en cuanto a la posición de los funcionarios y empleados provinciales o porteños, pues se entiende que también estos casos deben equipararse a los funcionarios y empleados que ya integran la justicia nacional o federal. El criterio aquí sentado se impone también cuando se trate de magistrados, funcionarios o empleados de los Ministerios Públicos de las Provincias o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que sean nombrados en el Poder Judicial de la Nación.

Tal temperamento se explica en la necesaria cautela que debe observarse en este punto, considerando lo establecido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Gutiérrez c/ ANSeS" (2006, *Fallos*: 329:1092) acerca de la extensión de la garantía de la intangibilidad de las remuneraciones respecto a las justicias locales. Además, el criterio sustentado en los dictámenes mencionados conllevaría a una disparidad de trato injustificada entre los funcionarios y empleados del Poder Judicial que pasaran a desempeñarse de una jurisdicción a las otras. A mayor abundamiento, puede mencionarse que la causa "Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional c/ EN – Consejo de la Magistratura y otros s/ proceso de conocimiento", expte. N° 63.646/2017, fue



encuadrada como una “acción colectiva” en la que se estableció expresamente que “la clase involucra a todos los empleados, funcionarios y magistrados del Poder Judicial y de los Ministerios Públicos de la Nación y de las Provincias que hubieran ingresado a la carrera judicial, o se hubieran presentado a concursos convocados a tal fin, con anterioridad al 1º de enero del año 2017 y hubiesen sido designados con posterioridad a esa fecha” (resolución del 18 de octubre de 2017).

A su vez, en cuanto a los rubros alcanzados que conforman la base imponible para la determinación de la obligación tributaria, cabe advertir que el asunto no puede resolverse –de manera simplista– con la lisa y llana aplicación del gravamen sobre la totalidad de las remuneraciones de los magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial designados a partir de 2017.

Si el espíritu de la Ley N° 27.346 fue generar un mecanismo equilibrado, basado en la progresiva inclusión en el impuesto de las personas que se vayan incorporando al Poder Judicial, es evidente que tal objetivo no puede cumplirse a costa de distorsiones insostenibles entre las personas que ya integran el Poder Judicial o que pudieran ingresar en el futuro.

Bien se ha dicho: “La igualdad no es igualitarismo. Hay diferencias justas que deben tomarse en cuenta, para no incurrir en el trato igual de los desiguales” (Bidart Campos, Germán J., *Tratado elemental del Derecho Constitucional argentino*, Ediar, Buenos Aires, 2001, t I-B, p. 71).

Desde tal perspectiva, resulta claro que una manera especialmente adecuada para asegurar una igualdad relativa entre todos los alcanzados por el régimen legal es partir de un punto de inicio que, si bien acaso no resulte exactamente idéntico, sea al menos suficientemente asemejado, en el sentido de que ninguno vea absorbida parte sustancial de sus remuneraciones por la aplicación del impuesto.

Teniendo en cuenta tal finalidad, resulta razonable adoptar los criterios válidos y útiles que pueden extraerse a partir de las definiciones oportunamente brindadas por la Corte Suprema –en especial, las conclusiones expuestas en la Resolución de fecha 30/04/1987 y en la Acordada n° 56/1996 (Fallos: 319:963)–, en tanto que dicho tribunal reviste el carácter de intérprete y salvaguarda final de las declaraciones, derechos y garantías de la C.N. (CSJN, Fallos: 1:340; 338:724).

En tal sentido, este Consejo de la Magistratura considera que –en los términos del art. 82, inc. “e” de la ley de impuesto a las ganancias– resultan deducibles de la base del impuesto todos los “gastos de movilidad, viáticos y otras compensaciones análogas” que integren las remuneraciones de los magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Nación, quedando incluidos en tal concepto los siguientes rubros: “compensación jerárquica”, “compensación funcional” y “bonificación por antigüedad”.

Tal criterio, que se apoya en los antecedentes mencionados, se sostiene además en la consideración del escenario que se observa en la aplicación del gravamen sobre los salarios en otros agentes públicos, tanto de los demás departamentos del Estado Nacional como de las diversas reparticiones de los Estados locales.

Por lo demás, encontrándose en juego la independencia de los jueces, la eficaz prestación de los servicios de justicia y el acceso igualitario a la carrera judicial, corresponde extremar la prudencia en esta materia ante la



eventual necesidad de adoptar definiciones complementarias, por lo que este Consejo de la Magistratura considera que toda situación dudosa o no prevista debe considerarse prima facie excluida de la aplicación del gravamen sin perjuicio de lo que se decida en definitiva.

7º) Que, se dio intervención a la Dirección General de Administración Financiera y a la Secretaría de Asuntos Jurídicos, la que se ha expedido mediante dictamen N° 3584/18. Ambas opiniones han sido tenidas en cuenta en la medida en que surge de la presente.

8º) Que, en la sesión Plenaria del día de la fecha, el Cuerpo se constituyó en Comisión de Administración y Financiera y en Comisión de Reglamentación -de conformidad con lo dispuesto en la Resolución N° 550/2018- a fin de considerar el presente "Protocolo"; el que resultó aprobado.

9º) Que, posteriormente sometido el proyecto a consideración del Plenario resultó aprobado.

Por ello,

**SE RESUELVE:**

Aprobar el "Protocolo de Procedimiento para la Retención del Impuesto a las Ganancias sobre las Remuneraciones de los magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Nación nombrados a partir del año 2017", que obra como ANEXO de la presente.

Regístrese, comuníquese a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, a la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional, a la Administración General del Poder Judicial de la Nación y publíquese en el Boletín Oficial de la República Argentina.

Firmado por ante mí, que doy fe. Ricardo Recondo - Juan Pablo Más Vélez - Marina Sánchez Herrero - Ada Iturrez de Cappellini - Inés Brizuela y Doria - Pablo G. Tonelli - Alberto Agustín Lugones - Juan Bautista Mahiques - Miguel Ángel Pichetto - Graciela Camaño - Juan Manuel Culotta - Eduardo De Pedro - Diego Molea

NOTA: El/los Anexo/s que integra/n este(a) Resolución se publican en la edición web del BORA  
[www.boletinoficial.gob.ar](http://www.boletinoficial.gob.ar)

e. 06/03/2019 N° 13057/19 v. 06/03/2019