

a) . *El 363 nació porque lo estableció el art. 56 de la 18038 para dar reciprocidad a los profesionales porque no habían entrado en el 9316. Por otro lado destruiría el criterio de que se puede elegir porque se paga a pro-rata. Si se tienen 10 años en municipal y 10 años en provincial, puedo elegir la provincial pero no quiere decir que esta caja pagará por los 20 años sino que sólo lo hace por sus 10 años y con sus sueldos. Los 10 años de la municipal los paga ésta y también por sus sueldos. **De esta manera la elección no supone la carga en una caja de los servicios y los sueldos de las otras.***

Cuando se incorporan las cajas profesionales éstas no quieren cargar con el pago total del beneficio con transferencias de aportes porque la Nación nunca los hacía y porque el sistema de transferencias de aportes corresponde a los regímenes de capitalización (en su tiempo colectiva). Con el reparto no son los aportes históricos los que financian las prestaciones sino los actuales. Entonces los aportes de cada una de las cajas contemporáneos a los beneficios financiarían las cuantías proporcionales.

No se pueden mezclar los regímenes porque responden a principios distintos que, claro está, construyen una lógica propia para cada uno de ellos la que constituyen su identidad. No hay un sistema híbrido

El régimen de reciprocidad surge en nuestro país como una consecuencia del sistema federal de gobierno que nos rige, y en virtud del cual las provincias poseen sus propios regímenes de previsión social y organismos que lo administran -las Cajas provinciales-, que agrupan a los empleados de la Administración Pública provincial, incluyendo además a los de las municipalidades de cada provincia, docentes provinciales, representantes del Poder Judicial, del Poder Legislativo y Policía provincial.

Dichos regímenes coexistieron desde su inicio con el Régimen Nacional de Previsión Social, hoy SIJyP, que cubre a los trabajadores en función del tipo de desempeño -autónomo o en relación de dependencia-, independientemente de la jurisdicción donde desarrollen su actividad.

El sistema previsional en nuestro país se organizó básicamente en forma de dos estructuras superpuestas, la provincial y la nacional, cada una de ellas con diferentes exigencias y prestaciones.

En los supuestos de trabajadores que en función de las actividades laborales hubieren desempeñado servicios bajo diferentes ámbitos, por lo que se encontraban impedidos de obtener la cobertura total, ya que no reunían en ninguna de las diferentes Cajas a las que habían aportado los requisitos de antigüedad en los servicios para ello, se establece un régimen de reciprocidad, mediante el dictado del Decreto-Ley N° 9316/1946, ratificado por Ley N° 12.921, que básicamente consistió en permitir la utilización de todos los servicios y remuneraciones prestados, cualquiera haya sido la jurisdicción o ámbito dónde se desempeñaron, a efectos de obtener una prestación previsional.

Dicha norma regula entonces la relación de las Cajas estatales de provincia y municipios, entre ellas y frente al sistema nacional de jubilaciones y pensiones, a la cual se adhirieron mediante convenios todas las provincias, por lo que al decir del maestro Bidart Campos, asume la categoría de Derecho Intrafederal.

Las principales pautas que reúne este régimen pueden ser resumidas en:

1) Caja otorgante: aquella ante la cual el afiliado a la misma solicita la prestación, y es en la que computa la mayor cantidad de años de servicios con aportes. Es otorgante por asumir como propios los servicios prestados oportunamente ante las cajas reconocedoras (art. 6° Decreto-Ley N° 9316/46).

2) Cómputo mixto: tanto de los servicios prestados como de las remuneraciones percibidas en cada caja (arts. 1° , 2° y 3° Decreto-Ley N° 9316/46).

3) Legislación aplicable de la caja otorgante (art. 7° Decreto-Ley N° 9316/46).

4) Beneficio único: a los fines de la determinación del haber correspondiente al beneficiario, se consideran todos los servicios y remuneraciones como prestados y devengados en el régimen de la caja otorgante.

5) Transferencia a la caja otorgante de los aportes y contribuciones ingresados a la reconocedora (art. 8° Decreto-Ley N° 9316/46).

Además de los regímenes provinciales y el sistema nacional de previsión, coexiste con ambos una tercera estructura: las denominadas "Cajas independientes de profesionales de las provincias", que agrupan a profesionales -aportantes autónomos- en función de su actividad (abogados, médicos, ingenieros, etc.), que constituyen sistemas obligatorios creados por ley de la provincia,

independientes del régimen provincial, y que se corresponden con los colegios profesionales de cada una de ellas que otorgan la correspondiente matrícula.

Estas cajas no son estatales, aunque son creadas por ley provincial, pertenecen a las denominadas entidades de derecho público no estatal, con un sistema cerrado, al cual aportan solamente los profesionales matriculados en el territorio provincial, que son quienes posteriormente reciben los beneficios jubilatorios que ellas otorgan.

Eso significaba que las cajas de profesionales de las provincias, tenían particularidades que no aconsejaban la inclusión en la reciprocidad del Decreto-Ley N° 9316/46, por lo cual si bien era posible obtener distintos beneficios en cada jurisdicción para quienes cumplieran los requisitos exigidos en cada una de ellas, como contrapartida, quienes no acreditaban dichos recaudos se veían impedidos de hacer valer la totalidad de los servicios para obtener la cobertura previsional

Ante la innegable necesidad de crear un sistema de reciprocidad que comprendiera también a estos regímenes, la Ley N° 18.038, en el art. 54 de su texto original, preveía la posibilidad de ir celebrando convenios entre la Nación y las distintas Cajas de Profesionales de las provincias. Cuando este cuerpo legal es modificado por la Ley N° 22.193 (15/3/1980), el artículo mencionado se convierte en el art. 56 del t.o. de 1980, que dice: "...los regímenes jubilatorios provinciales para profesionales deberán adecuarse a los principios de la presente Ley N° 18.038 ...", y agrega: "...mediante convenios a celebrarse entre los gobiernos provinciales y la Secretaría de Estado de Seguridad Social, se establecerá el cómputo recíproco a los fines jubilatorios de los servicios no simultáneos comprendidos en las cajas nacionales de previsión y las cajas provinciales para profesionales, y de éstas entre sí, con sujeción a las normas que se determinen en dichos convenios". Y luego concluía: "...Si los convenios a los que se refiere el párrafo anterior, no se hubieran celebrado dentro del plazo de un año, a contar desde la vigencia de esta ley, desde el vencimiento de dichos plazos, las respectivas cajas provinciales de jubilaciones y pensiones para profesionales, quedarán automáticamente incluidas en el régimen de reciprocidad instituido por el Decreto-Ley N° 9316/46 ".

Es decir, que el art. 56 de la Ley N° 18.038, establecía una exigencia para las cajas de profesionales de provincia, que debían adecuarse el régimen nacional y suscribir un acuerdo de reciprocidad con la Nación, puesto que

de lo contrario les sería aplicable sin más el sistema de reciprocidad del Decreto-Ley N° 9316/46 .

Por ello, el 29/12/1980, se celebró un convenio entre la Secretaría de Seguridad Social y la casi totalidad de las Cajas Provinciales de Profesionales, el que entró en vigencia el 1/7/1981, y que fue aprobado por Resolución de la ex Subsecretaría de Seguridad Social N° 363/81, del entonces Ministerio de Bienestar Social.

La Resolución SsSS 363/81 vincula a las Cajas Provinciales de Profesionales con las cajas o institutos nacionales, provinciales y municipales de previsión, adheridos o que se adhieran en el futuro al sistema de reciprocidad jubilatorio establecido por el Decreto-Ley N° 9316/46 o el que lo sustituyere para dar viabilidad legal a la utilización en forma recíproca, de servicios no simultáneos prestados con afiliación a unas y otras, para poder obtener una prestación previsional con la inclusión de los mismos, a fin de acreditar el requisito de antigüedad necesario para su logro.

Los principios básicos de este convenio son:

1) Las cajas que lo suscriben se comprometen a computar recíprocamente los servicios prestados en cualesquiera de ellas, que no sean simultáneos, y al sólo efecto de acreditar antigüedad, es decir para reunir el tiempo total de servicios necesarios para acceder a la prestación de que se trate.

2) Las prestaciones que se pueden obtener por vía de la aplicación de este convenio son: jubilación ordinaria y jubilación por invalidez, o su equivalente, y pensión .

3) El convenio sólo se aplica a los afiliados que empiecen a prestar servicios desde el 1/1/1981, o bien a personas que se encuentren en actividad en esa fecha.

4) A los efectos del acuerdo del beneficio establece un régimen de caja otorgante, definiendo que será aquella de entre las cajas participantes en las cuales el interesado acredite un mínimo de 10 años con aportes continuos o discontinuos, o bien, si no tiene diez años en ninguna de las cajas en las que ha prestado servicios, aquella en la que acredite mayor tiempo de servicios con aportes .

5) El trámite se iniciará ante la caja "otorgante". Las cajas "participantes" determinarán el derecho al beneficio y el monto teórico del haber,

tomando en consideración todos los servicios, a los cuales cada una aplicará su propia legislación, e informará del resultado a la caja otorgante que acordará el beneficio. Para ello, y de existir diferentes requisitos de edades y servicios de acuerdo con la legislación de las cajas participantes, la caja otorgante efectuará una prorrata a los efectos de establecer la edad, la procedencia del beneficio, determinando luego el monto del haber, el que será abonado por todas las cajas intervinientes en proporción a la cantidad de años de servicios con aportes prestados bajo el ámbito de cada una de ellas.

De acuerdo a lo expresado por el Dr. Ricardo Tibaudin en el artículo publicado en DT 1984-B, 893 “Sistemas Nacional y Provinciales de Seguridad-Régimen de Reciprocidad”, ...”Lo novedoso de este método estriba en que las cajas que reconocen servicios no limitan su obligación a sólo eso sino que, en relación al tiempo de servicios que la caja otorgante toma de aquellas para tomar la antigüedad requerida para el logro de la prestación, asumen el pago proporcional de ésta en función de la fórmula de determinación de los haberes jubilatorios de sus propias leyes orgánicas”... “Como se advierte, la cajas participantes, no otorgantes de la prestación, tienen una obligación económica la transferencia del importe proporcional de la prestación en función de su propia ley a la caja otorgante, diferente a la del régimen del Decreto-Ley N° 9316/46 que la prevé respecto a los aportes, contribuciones y cargos”...

Con esta última norma , ...”Difiere sustancialmente en cambio, con el método de pago proporcional puesto que, en este, las relaciones jurídicas son múltiples por la circunstancia de asumir cada caja el carácter de otorgante y pagadora de la parte proporcional que asume en relación al tiempo de servicios computados en su régimen, para la totalización de ese requisito. Por lo tanto, esas relaciones se regulan conforme a las dos o más leyes orgánicas y procedimientos administrativos y judiciales propios de los organismos que pagan proporcionalmente los beneficios”...

Como se puede observar, uno y otro sistema de reciprocidad - Decreto-Ley N° 9316/46 y Resolución SsSS N° 363/81-, vigentes en la actualidad, presentan particularidades que los diferencian, ya sea en cuanto a las pautas de operatividad de los mismos, como a los mecanismos de financiamiento. Ambos regímenes, son excluyentes entre sí, se aplica uno u otro de acuerdo a las entidades a las que les corresponda intervenir en cada caso de reciprocidad: el hecho de la

participación de una Caja de Profesionales torna operativa la aplicación de la Resolución SsSS N° 363/81, la cuál debe aplicarse en todas sus disposiciones, porque la misma instituye un “sistema”, es decir, un conjunto de reglas o principios racionalmente enlazados entre sí, del cuál no pueden elegirse que disposiciones hacer jugar en un caso concreto sin que dicho sistema pierda coherencia. Las normas no pueden aplicarse parcialmente y sólo en la parte que favorecen, sino que por el contrario deben aplicarse de manera armónica e integral.

En el caso sometido a consideración, se advierte, que a pesar del breve tiempo que el profesional en cuestión se ha desempeñado como abogado y ha efectuado sus respectivos aportes a la Caja de Seguridad Social de Abogados y Procuradores de la Provincia de Santa Fe, la Resolución SsSS N° 363/81 le sería aplicable.

En consonancia con ello, es posible la elección de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe como Caja Otorgante, en virtud de que así lo habilita el art. 3° de la Resolución mencionada, cuando refiere que puede serlo “...a opción del afiliado, cualquiera de las participantes en cuyo régimen acredite como mínimo DIEZ (10) años continuos o discontinuos con aportes...”.

Esta posibilidad de elección, se fundamenta en que en este sistema, cada caja participa en el pago de los haberes en proporción a los aportes recibidos y de acuerdo al haber vigente en su propio régimen. “La caja pagadora u otorgante de las prestación, no asume ninguna garantía con respecto a la cuota parte a cargo de las otras coparticipes”...(Publicación de la Coord. de Cajas de Previsión y Seguridad Social de la República Argentina.”La Seguridad Social para Profesionales” pag. 54)

En contraposición a lo expresado ut supra, en el régimen de reciprocidad instituido por Decreto-Ley N° 9316/46, hay un único organismo pagador que afronta el pago total de la prestación, ya que si bien las cajas reconocedoras deben en teoría, transferirle los fondos acumulados como consecuencia de los años aportados a las mismas por el beneficiario, ello en la práctica no ocurre y la caja otorgante financia con sus propios fondos la totalidad de la prestación. Por ello es que, luego de la reforma implementada por el artículo 168 de la Ley N° 24.241, se estipula que la caja otorgante será aquella en la que se registre mayor cantidad de

años de servicios con aportes, sin posibilidad de elección por parte del beneficiario, a excepción que verifique en dos o más cajas igual cantidad de aportes.

Según el art. 6º de la Resolución SsSS Nº 363/81, la caja otorgante determinará la edad necesaria para acceder a la jubilación ordinaria, prorrateando la requerida por cada caja participante en función de los períodos reconocidos por ellas, excluyéndose el tiempo de servicios que exceda el mínimo requerido para obtener el beneficio, el cuál se deducirá del computado en el régimen que exija mayor edad.

La edad requerida en el supuesto bajo análisis, computada conforme la disposición precedente, es mayor a la revistada por el afiliado al momento de solicitar el beneficio, por lo que hasta que no se alcance la misma no tendría derecho a beneficio alguno. Una vez que ello ocurra, cada caja participará en un porcentaje de la prestación. Por otra parte, cuando arribe a los 65 años de edad, puede obtener en la ANSES un beneficio completo con arreglo a su propio régimen, en razón de los años aportados a ese sistema. Ello es así porque lo asiste la posibilidad de obtener más de un beneficio, debido a que el art. 13 de la norma ya citada así lo estipula.

Por todo lo expuesto, podemos concluir que, de haber computado la edad requerida, al solicitarse la aplicación de la Resolución SsSS Nº 363/81, a fin de que se reconozcan y tomen en cuenta para el otorgamiento del beneficio previsional los servicios profesionales por los cuales se ha aportado a la Caja de Seguridad Social de Abogados y Procuradores de la Provincia de Santa Fe, desaparece la ficción de la unidad de la vida laboral sobre la que se estructura la reciprocidad instituida por el Decreto-Ley Nº 9316/46, y la obligación económica es compartida por “todas” las entidades intervinientes, en función de los aportes recibidos y los haberes a pagar de acuerdo a sus propios regímenes.

Por otra parte, de acuerdo a lo manifestado en la nota remitida por ese Ministerio a esta Secretaría, se advierten algunas posibles irregularidades administrativas en el otorgamiento del beneficio:

a) En cuanto a la determinación de la edad requerida a los efectos de la procedencia del beneficio jubilatorio se ha compensado el exceso de servicios con insuficiencia de edad, ...”pero no solamente con los servicios provinciales sino que con los nacionales o en el mejor de los casos con los provinciales...más los nacionales”... llegando de esa manera a la edad de 61 años 3

meses y 7 días. Este mecanismo no es admitido por el sistema que se invoca para el otorgamiento del beneficio (Resolución SsSS N° 363/81). Se debió haber prorrateado las edades requeridas en cada una de las cajas participantes, aplicando las leyes vigentes en las mismas, lo que de acuerdo a la simulación realizada por esta Secretaría, a modo de graficar la situación, arrojaría una edad aproximada de 64 años y 8 meses. Cumplida entonces dicha edad, se estaría en condiciones de acceder al beneficio, por consiguiente a la edad que la nota que el Sr. Ministro menciona, el profesional en cuestión no tiene derecho al beneficio y en consecuencia no habría norma que avale los pagos efectuados.

Cuando la parte final del art. 1 de la Res.363/981 dice "...al solo efecto de la determinación de la antigüedad..." quiere decir que exclusivamente suma los servicios para el requisito de años de servicios y no más allá de eso. No existe una norma que autorice tomar como "propios" lo servicios prestados ni las remuneraciones ganadas en otras jurisdicciones.

Además, ello no sería coherente con los principios del sistema de reciprocidad pro-rata t mpore. En efecto, la esencia es que cada caja participante no traslada a otra ni las remuneraciones ni los servicios en sus tipos. Si la esencia del sistema de pro-rata t mpore es el pago proporcional al tiempo de afiliación a cada régimen, según sus propias y particulares reglas y de acuerdo a las remuneraciones percibidas en el mismo, un elemento de ese sistema, como lo es el reconocimiento de servicios, no puede desviarse de esos principios porque constituyen su naturaleza y esencia. Como se había dicho antes, los elementos del sistema, en este caso el reconocimiento de servicios, son funcionales al mismo y por esa razón adquieren propiedades y significados adecuados perdiendo otros.

De allí que la interpretación debe hacerse teniendo en cuenta la función que cada uno de los elementos cumple en la estructura. Por consiguiente, las palabras y términos de las normas no se entienden con el significado vulgar sino con el sentido de la estructura de la cual forman parte. EL significante, o sea la palabra, puede colocarse en múltiples contextos teniendo significados diversos. Y ello porque todos los sistemas son selectivos (Bunge, Mario - "Sistemas Sociales y Filosofía" - Edit. Sudamericana S.A. - Bs. As. Pág. 35).

Por lo tanto, bajo el sistema del Dto, 9316 la Caja Jubiladota absorbe los servicios fuera de su jurisdicción y los toma como propios aplicandoles sus reglas jubilatorias

mientras que en la Res. 363/981 la jubiladora toma los servicios conservando las reglas de la reconocedora. Es así como las cuantías, la movilidad, los derechos de pensión y las normas especiales sobre cómputos de servicios y cuantía de las prestaciones, siguen regidas por las cajas participantes. Podría decirse que todos estos elementos funcionan relacionados como sub-sistema de cada caja participante en el sistema de reciprocidad de la R. 363/981. Se deduce de ello que toda singularidad, excepción o compensación, además de interpretarse restrictivamente, se clausuran en el específico régimen que las establece. Y ello es así porque los regímenes no pueden trasladar a otros la intensidad de las coberturas que disponen, porque dependen de valores, circunstancias poblacionales, pactos y compromisos propios

En conclusión:

1- La Resolución acordatoria de la Caja de la Provincia de Santa Fe aplica incorrectamente tanto la Resolución de la Subsecretaría de Estado de Seguridad Social de la Nación N° 363/81 ratificado por Ley N° 9207 de la Provincia de Santa Fe como así también el Decreto-Ley N° 9316/46, por lo que parecería haber un exceso violatorio de las competencias de la administración de la Caja de Jubilaciones y pensiones de la Provincia de Santa Fe (Ley).

2- El reconocimiento de servicios por el Decreto-Ley N° 9316/46 es incompatible con el sistema de la R. 363/981, regla que no admite asumir como propios los servicios prestados y las remuneraciones percibidas de las cajas reconocedoras porque desaparece la ficción de la unidad de la vida laboral sobre la que se estructura la reciprocidad instituida por el mencionado Decreto-Ley , por lo que torna contradictoria en sí misma y no ajustada a derecho, la mencionada Resolución de la Caja de la Provincia de Santa Fe.

3- No es posible aplicar el Dto. 9316 porque interviene una Caja de Profesionales, la que está excluida del mencionado decreto.

4- Existe incongruencia entre la petición del beneficio por R. 363/981 y el reconocimiento de servicios efectuado por la Dirección de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Santa Fe por el Dto. 9316, no solicitado por el titular.

5- La Caja de la Provincia de Santa Fe no puede compensar el exceso de servicios con insuficiencia de edad tomando los servicios nacionales y

municipales porque no deben, de acuerdo a la Res. 363/981, ser computados como propios (pto.2-) sino que debió haber prorrateado las edades requeridas en cada una de las cajas participantes, aplicando las leyes vigentes en las mismas. Para el caso, como afiliado a la Caja Provincial se constatan sólo 22 años, 11 meses y 14 días, tiempo de servicios que no da lugar a ninguna compensación. Para mayor abundamiento se aclara que esa compensación debe, por lo demás, interpretarse restrictivamente ya que es uno de los extravíos más perjudiciales para los regímenes jubilatorios.