

ALGUNAS PARTICULARIDADES DEL SISTEMA JUBILATORIO POLICIAL

Dra. Marisa Arizeta Paipó

I.- Introducción

El sistema jubilatorio policial ha sido transformado por la Ley 18.405 del 24/10/08, la que busca homogeneizar los regímenes previsionales sin desconocer los universos de personas diferentes a los que los mismos deben aplicarse.

Hasta su aprobación, los policías se jubilaron por las provisiones de la Ley 9.940 del 2/7/40 primero, la Ley 13.793 del 24/11/69 después y finalmente por la Ley 16.333 del 1/12/92. No obstante ni la Ley 16.333 ni su predecesora, crearon un sistema autónomo, sino que modificaron parte del régimen y permitieron que sobrevivieran normas que se encontraban desperdigadas por todo el ordenamiento jurídico.

La Ley que hoy se encuentra vigente, pretende recoger todas las aristas de un régimen jubilatorio que regula una actividad especial.

Pretender desentrañar todo su contenido en este trabajo, sería un objetivo inabarcable, por lo que nos limitaremos a analizar dos puntos: los servicios bonificados y el acto directo de servicio como causal jubilatoria.

II.- Los servicios bonificados

Todo el personal del Ministerio del Interior, es funcionario policial pero no todos tienen como cometidos el mantenimiento de la seguridad y el orden público y el resguardo de los derechos individuales; quienes sí lo tienen son los policías ejecutivos, quienes no, son los sub escalafones de apoyo (especializado, técnico, administrativo y de servicio).

Hasta el dictado de esta Ley, todos los funcionarios del Ministerio del Interior tenían el mismo régimen jubilatorio y sus servicios estaban considerados como especiales por aplicación de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley N° 9.940. Esta norma dividía los servicios en generales y especiales, estableciendo a texto expreso estos últimos; en el literal A) se prevé como servicios especiales los prestados “en empleos terrestres de los de la Policía Terrestre dependientes del Ministerio del

Interior”. La conversión de los servicios generales a especiales a los efectos del cómputo jubilatorio, se encuentra regulada en el art. 1° de la Ley 12.076 del 4/12/53.

La especialidad de la función que desarrollan los policías ejecutivos, demanda mayor esfuerzo físico y destrezas que determinan la existencia de edades de retiro obligatorio para los mismos, según el grado. Por qué según el grado, porque el personal de los grados inferiores es quien en mayor medida desarrolla actividad física; al ascender aumenta la realización de actividad logística, planificación y coordinación.

Estas consideraciones, llevaron a la necesidad de trasladar un régimen bonificado¹ a la nueva ley, de tal modo de asegurar al funcionario que va a poder jubilarse y a la población que la fuerza del orden no se encuentra envejecida.

De la lectura del artículo 18, se observa que no era intención del legislador regular los servicios bonificados sino delegarlo en el Poder Ejecutivo pero el grado de incertidumbre e intranquilidad que generaba su falta de previsión, llevaron a establecerlo con carácter de transitorio en el artículo 56, donde se expresa que por cada cinco años de trabajo efectivo se computaran siete fictos a los efectos de configurar la causal.

Esta bonificación que se suma a la edad en la misma proporción, permite que un policía que ingresa con 18 años, al cumplir 30 años de servicios configure causal jubilatoria con una tasa de reemplazo del 53,5%; de llegar a los 38 años de servicio, con una edad real de 56 años, alcanza la tasa máxima de reemplazo del 85%.

Al trasvasar estas edades y porcentajes con la Ley 17.444² del 28/12/01 por la que se establece el retiro obligatorio de los policías que habiendo configurado causal jubilatoria lleguen a determinada edad, nos encontramos que los Agentes de 1° y 2°, cuya edad de retiro obligatorio es a los 55 años, quedarían obligados a jubilarse con una tasa de reemplazo máxima de 82%. Este punto fue motivo de preocupación entre quienes trabajaron en este proyecto, no obstante la solución no se encuentra del lado de

¹ Artículo 18 (Servicios bonificados).- Los servicios cumplidos en forma efectiva por los funcionarios del subescalafón ejecutivo serán bonificados, en la forma y condiciones que determine el Poder Ejecutivo, de acuerdo con los criterios previstos en el artículo 37 de la Ley N° 16.713 de 3 de setiembre de 1995, sin perjuicio de lo establecido transitoriamente en el artículo 56 de la presente ley.

² La Ley 17.444 modificó el art. 67 de la Ley Orgánica Policial., en la redacción dada por el art. 1° de la Ley N° 15.098, por la misma se establece “El retiro será obligatorio cuando se posea el coeficiente que otorgue derecho a la pasividad y se llegue a las siguientes edades...”

la norma previsional sino de la Ley Orgánica Policial, en el texto dado por la Ley 17.444.

Finalmente, debe señalarse que no hay bonificación para los sub escalafones de apoyo³ con excepción de aquellos que quedaron comprendidos en el período de transición que regula la ley (arts. 36 a 41). A quienes se encuentren en esa franja, se les computarán cinco años fictos por cada cuatro años de servicios policiales efectivos, cumplidos hasta la fecha de entrada en vigencia de la presente ley (1º/1/09), de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 38 literal B) numeral c). No obstante, también a partir de dicha fecha se derogó a su respecto el retiro obligatorio, teniendo únicamente las limitaciones que el ordenamiento jurídico establece para los demás funcionarios públicos.

III.- El acto directo de servicio como causal jubilatoria

A) Configuración de la causal

Al clasificar los retiros, el artículo 5º literal C) de la norma en examen, prevé el “Retiro por acto directo de servicio”, más adelante el artículo 8⁴ se titula “Retiro por incapacidad por acto directo de servicio” y describe con un criterio amplio las circunstancias en que puede ocurrir el hecho que determina la configuración de la causal.

El acaecimiento de esos hechos deben estar necesariamente vinculados con el desarrollo de la función pública que el policía tiene encomendada, separándose aquí de los sucesos que puedan ocurrirle al funcionario cuando se dirige hacia o desde su trabajo por agentes externos a la función. El ejemplo más sencillo es el de un accidente de tránsito que arroja como resultado para el policía una incapacidad permanente, si ocurre cuando el funcionario está patrullando configura un acto directo de servicio; si se produce cuando el funcionario termina el turno y va desde la seccional

³ El trabajo refiere a quienes quedaron comprendidos en el nuevo sistema y no a quienes ya habían configurado la causal o la configuren al 30 de junio de 2011.

⁴ Art. 8º: La causal de retiro por acto directo de servicio se configura por la ocurrencia de la incapacidad absoluta y permanente para toda tarea, a causa o en ocasión de la prevención, investigación, represión y combate de siniestros, accidentales o no, o de los delitos y faltas contenidos en el Código Penal, leyes especiales y contravenciones administrativas en que esté dispuesta la intervención del personal policial, cualquiera sea el tiempo de servicios prestados.

a su casa, estaría contemplado en la causal de retiro por incapacidad total (artículo 7) y no como acto directo de servicio.

No obstante, las posibilidades de protagonizar un acto directo de servicio no se agotan con los hechos que puedan ocurrir dentro del lugar de trabajo o mientras se trabaja. La indivisibilidad de la función policial, determina que el policía deba actuar en cualquier lugar y momento, siempre que estén en juego el orden público, los poderes del Estado o el ejercicio y goce de los derechos individuales. Acorde a ello, siempre que el policía actúe en cumplimiento de la función que la Constitución y la ley le asignan y de su actuación se derive una incapacidad permanente para toda tarea, estaremos frente a un acto directo de servicio.

Esta causal está prevista para todos los policías, esto es para todos los funcionarios del Ministerio del Interior y no solamente para el personal ejecutivo. Este tratamiento, que no fue al azar, responde a la actividad íntimamente entrelazada que realiza todo el personal, lo que se observa con mayor claridad si pensamos en las Jefaturas, en las seccionales, en los centros de reclusión, etc. En todos esos lugares de trabajo, la actividad del personal de apoyo se mezcla con la del ejecutivo, de tal modo que el grado de exposición a hechos nefastos justifica un tratamiento igualitario.⁵

Para que se configure la causal tenemos entonces que se requiere ser policía y que el hecho que la produce se vincule directamente al desarrollo de la función. Ahora bien, la incapacidad que se genera, la norma exige que sea “una incapacidad absoluta y permanente para toda tarea” lo que instala la discusión con respecto a si hablamos de la actividad policial propiamente o de cualquier otra actividad susceptible de ser remunerada.

Esta discusión no es ociosa, porque hasta ahora se entendió que la incapacidad por la que se medía al policía era para la actividad policial; así el artículo 8 de la Ley 13.793 en su inc. 2do., establecía que tendrían derecho a jubilarse por acto directo de servicio quienes se encontraran “inhabilitados para continuar en actividad”⁶.

⁵ El artículo 41 de la Ley Orgánica Policial, en la redacción dada por la Ley 15.098 del 23/12/80, prevé que el Ministerio del Interior podrá levantar por resolución fundada las limitaciones que rigen para los sub escalafones de apoyo en forma transitoria.

⁶ Ley 13.793, art. 8º: Los causahabientes de los funcionarios policiales fallecidos en acto de servicio propio de la función policial activa, o con motivo o a causa de dichos actos, tendrán derecho a una pasividad equivalente a la totalidad de las últimas retribuciones, sujetas a montepío, de actividad, correspondientes a dos grados superiores del cargo que tenía el causante al momento de fallecer.

Al policía se le exigen estándares de salud más elevados que para otras actividades; por esa razón, una incapacidad del 50% en estándares normales, implica una incapacidad total para un policía ejecutivo. De cambiarse este criterio, se mantendría dentro de la institución, personal que no se encuentra apto para el desarrollo de las tareas pero además se estaría cercenando un beneficio. El policía que no se encuentra apto para cumplir las tareas propias, pierde la motivación y la posibilidad de continuar su carrera administrativa; no puede cumplir el rol que la institución necesita y sólo en ocasiones puede ser asignado a otras tareas. Todas estas razones que someramente mencionamos, obligan a mantener la interpretación histórica: la incapacidad absoluta y permanente para toda tarea refiere a las propias del sub escalafón en el que revista.

Finalmente haremos mención, a lo que entendemos es el cuarto y último requisito para configurar la causal: el tiempo de servicios. No se exige tiempo mínimo de servicios, atendiendo a la naturaleza de la función.

B) Prestaciones

Para quienes configuren esta causal de retiro, se establece que les corresponderá una asignación equivalente al 100% del sueldo básico de retiro, con un monto mínimo equivalente al de la remuneración del Grado de Oficial Sub Ayudante (Grado 6), además de considerar la antigüedad real del policía.

El sueldo básico de retiro se obtiene promediando los últimos sesenta meses de actividad o el tiempo de servicios que el funcionario tenga trabajado de no alcanzar aquel, actualizado por Índice Medio de Salarios.

El cambio operado en el tratamiento del haber de pasividad, reside en que hasta la entrada en vigencia de esta ley, se otorgaban al policía dos grados más al que tenía en actividad a los efectos del cálculo de su pasividad; como el mayor número de retiros por esta causal se da en los grados de ingreso, constituye una mejora tomar como mínimo el Grado 6. Ahora bien, en este tortuoso camino de elaboración del proyecto, se omitió dejar establecido que siempre se iban a otorgar como mínimo dos grados más, porque puede ocurrir que quien reciba este daño, sea un grado 5, 6 o más y en ese caso, la solución legal le es perjudicial porque únicamente se le va a abonar la pasividad por su grado de actividad.

Igual criterio se seguirá con los funcionarios que por accidente en acto de servicio con motivo o a causa de dicho acto se encuentren comprobadamente inhabilitados para continuar en actividad.

La solución a la que llega la Ley puede resultar injusta para muchos y estamos seguros que se encuentra lejos del espíritu de esta reforma. No podemos perder de vista que el funcionario que encuadra en esta disposición padeció un hecho desgraciado en el cumplimiento de la función pública, muchas veces con el resultado muerte, otras con parálisis, sillas de rueda, pérdida de miembros, cicatrices deformantes, etc. Esta omisión, sin duda involuntaria, debe contemplarse a la brevedad de modo de evitar a ese policía un nuevo perjuicio.

Sin duda que la puesta en práctica de la ley, nos despertará estas y otras inquietudes, algunas de las cuales podrán ser recogidas y solucionadas por otras disposiciones.