

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

- I -

A fs. 3/7, varios integrantes del personal en actividad de la Gendarmería Nacional promovieron demanda contra el Estado Nacional (Ministerio del Interior - Gendarmería Nacional) a fin de obtener que se declarara la inconstitucionalidad del decreto 679/97, por medio del cual -en forma arbitraria e ilegal, a su entender- se incrementaron sus aportes previsionales del 8% al 11% del total de sus haberes, como así también que se ordenara la devolución de lo descontado por aplicación del mencionado decreto, con más la actualización y los intereses correspondientes.

- II -

A fs. 127, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (sala I), al confirmar la decisión de la instancia anterior, declaró la inconstitucionalidad del decreto 679/97 y ordenó la devolución de las sumas correspondientes al aumento del porcentaje de los aportes previsionales establecido por dicho decreto.

Para así decidir, se remitió a los fundamentos del pronunciamiento dictado por el mismo tribunal en una causa análoga ("Arnold, Enrique Víctor y otros c/ E.N. - M° Justicia Seguridad y DDHH - Gendarmería - dto. 679/97 s/ personal militar y civil de las FF.AA. y de seg.", expte. 46.628/2003, sentencia del 5 de diciembre de 2013).

En dicho precedente -el que, si bien no fue agregado a estas actuaciones, está disponible en el sistema de consulta de expedientes web del Poder Judicial de la Nación-, el a quo

señaló, con apoyo en jurisprudencia de V.E., que los jueces contaban con la atribución de evaluar la efectiva existencia del estado de necesidad y urgencia que justificara el dictado de los decretos previstos en el art. 99, inc. 3°, de la Constitución Nacional y, en tal sentido, sostuvo que la situación invocada por el Poder Ejecutivo Nacional en los considerandos del decreto 679/97 no configuraba el estado de necesidad y urgencia constitucionalmente exigido para su emisión.

- III -

Disconforme, el Estado Nacional (Gendarmería Nacional) interpuso el recurso extraordinario de fs. 131/149, que fue concedido a fs. 156 en tanto se hallaba en juego la interpretación y el alcance de normas de naturaleza federal y la decisión apelada había sido adversa a las pretensiones que el recurrente fundó en ellas, al tiempo que los planteos de arbitrariedad y de gravedad institucional se vinculaban de un modo inescindible con la cuestión federal planteada, de modo que debían ser examinados en forma conjunta con ésta.

En sus agravios, tilda de arbitraria a la sentencia apelada por haber declarado la inconstitucionalidad del decreto 679/97 y, de ese modo, dejar de aplicar el derecho vigente y abstenerse injustificadamente de ceñirse a la normativa imperante.

Expresa que el aumento de los aportes previsionales dispuesto por el decreto en cuestión tuvo su fundamento en la necesidad de asegurar la continuidad e integridad del pago de los haberes de pasividad atendidos por la Gendarmería Nacional, y en la intención de equiparar este régimen con el sistema de

Procuración General de la Nación

aportes del personal de las Fuerzas Armadas, entre otras razones.

Aduce que la decisión recurrida genera un evidente beneficio patrimonial a favor de los actores con el consiguiente menoscabo de los fondos del sistema, en abierta oposición al principio solidario en que se sustenta el régimen previsional. Agrega que aquéllos acataron el descuento de los aportes previsionales de sus haberes por más de diez años de conformidad con la norma cuestionada, sin realizar expresa reserva, lo que obsta a su ulterior impugnación con base constitucional.

Finalmente, señala que el Tribunal ha indicado que el Poder Ejecutivo Nacional está habilitado para emitir decretos de necesidad y urgencia aunque no se haya dictado la ley especial a la que se refiere el art. 99, inc. 3°, de la Constitución Nacional, y que la demora del Congreso en sancionarla no puede menguar las facultades constitucionales del Jefe de Estado para expedir dichos decretos, los que rigen mientras no sean derogados (causa "Rodríguez, Jorge", sentencia publicada en Fallos: 320:2851).

- IV -

Considero que el recurso extraordinario es formalmente admisible, toda vez que la decisión del superior tribunal de la causa, al declarar la inconstitucionalidad del decreto 679/97, en cuanto modifica el régimen de aportes fijado por la ley 22.788, ha sido contraria a los derechos que el apelante funda en normas de derecho federal.

Por lo demás, cabe recordar que, en la tarea de establecer la inteligencia de normas de la índole mencionada, la Corte no se encuentra limitada por las posiciones del tribunal

apelado ni por los argumentos de las partes, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto disputado, según la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos: 326:2880).

- V -

En primer lugar, cabe aclarar que no está en discusión que el Poder Ejecutivo Nacional fundó su competencia para dictar el decreto 679/97 en las facultades que excepcionalmente le confiere la Constitución Nacional para dictar decretos de necesidad y urgencia (art. 99, inc. 3°).

Por medio de ese decreto, el Poder Ejecutivo Nacional -en cuanto aquí interesa- fijó para el personal en actividad de Gendarmería Nacional con estado militar de gendarme, el siguiente régimen de aportes previsionales personales: a) el 11% sobre el haber mensual y suplementos generales sujetos a aportes; b) el 10% del primer mes de haber mensual y suplementos generales sujetos a aportes de su nuevo grado, de los egresados de escuelas, institutos militares o de Seguridad del personal subalterno que ascendiera a la categoría de personal superior y del personal de aspirantes al ser promovido a suboficial subalterno, sin perjuicio del descuento establecido en el inc. a), para el grado anterior; c) la diferencia del primer mes del haber mensual y suplementos generales sujetos a aportes, en los casos de ascensos o cambio de categoría, cuando ello implicara un incremento de tales ingresos del personal de actividad, sin perjuicio del descuento del 11% sobre el último ingreso por iguales conceptos que hubiere percibido en su retribución anterior; d) el 10% del primer mes del haber mensual y suplementos generales sujetos a aportes del personal que ingresara como personal subalterno; e) el 50% del primer mes del

Procuración General de la Nación

haber mensual y suplementos generales sujetos a aportes en los casos de altas de civiles en los escalafones con funciones profesionales de Gendarmería Nacional, en la categoría de personal superior (art. 1°); dispuso que los montos recaudados constituirían los recursos con afectación específica destinados a financiar el gasto que demandara el pago de las pasividades de Gendarmería Nacional (art. 5°); y estableció que el organismo pertinente proveería los recursos necesarios que no alcanzaren a cubrirse con los descuentos efectuados, para atender el pago mensual de dichas pasividades, de acuerdo con los créditos presupuestarios establecidos en la ley de presupuesto (art. 6°).

Para justificar la medida adoptada, el Poder Ejecutivo Nacional señaló que la modificación de la legislación orgánica y previsional de la Gendarmería Nacional, en función de las pautas establecidas por el régimen de reforma del Estado, continuaba en estudio y elaboración, y era menester proveer y asegurar la continuidad e integridad del pago de los haberes de pasividad que esa fuerza de seguridad atendía a través de los recursos con afectación específica que se obtenían mediante la percepción de los aportes del personal establecidos por la ley 22.788, obligación cuyo cumplimiento no podía efectuarse con los recursos asignados en función de la restricción presupuestaria entonces existente, si no se adoptaban medidas especiales de coyuntura que permitieran satisfacer con inmediatez esa necesidad previsional.

Agregó que la modificación del régimen de los aportes del personal de la institución permitiría reducir el aporte necesario por parte del Tesoro Nacional y a la vez concretar su equiparación con los que efectuaba el personal militar de las Fuerzas Armadas, conforme al principio de identidad entre los

haberes mensuales sujetos a aportes con el personal de Gendarmería Nacional, establecido en el art. 75 de la ley 19.349, modificado por su similar 20.796.

Finalmente, sostuvo que no podía esperarse el trámite normal de sanción y promulgación de las leyes, dada la naturaleza previsional de la materia en cuestión y la necesidad concreta de dar satisfacción urgente al pago de los beneficios.

- VI -

Respecto de la facultad de dictar este tipo de decretos, V.E. se ha pronunciado en el precedente "Peralta" (Fallos 313:1513) al expresar que, en el ámbito de la legislación de emergencia, la validez constitucional de un decreto de necesidad y urgencia se encuentra condicionada a la existencia de una situación de grave riesgo social frente a la cual exista la necesidad de adoptar medidas súbitas cuya eficacia no es concebible por el trámite ordinario previsto en la Constitución para la sanción de las leyes (v. también Fallos: 333:1828).

Asimismo, el Tribunal ha dicho que los textos constitucionales —en lo que interesa, los arts. 99, inc. 3°, y 100, inc. 13— no dejan dudas acerca de que la admisión del ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se hace en condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de su práctica. Así, entendió que, para el ejercicio válido de dicha facultad, se exige no sólo que aquél no regule sobre determinadas materias enumeradas expresamente en la letra de la Ley Fundamental sino también que exista un estado de necesidad y urgencia, presupuesto fáctico

Procuración General de la Nación

cuya concurrencia corresponde al órgano judicial evaluar, máxime cuando esas circunstancias excepcionales son invocadas unilateralmente por el órgano ejecutivo para ejercer funciones legisferantes que por regla constitucional no le pertenecen (conf. Fallos: 333:633).

Ello es de ese modo, porque -sostuvo- el texto de la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto (caso "Verrocchi" Fallos: 322:1726, cons. 9°, segundo párrafo); claro está, sin perjuicio de la intervención del Poder Legislativo que prevén tanto la Constitución como la ley 26.122.

Cabe recordar también que, en el precedente de Fallos: 322:1726, la Corte resolvió que para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente las facultades legislativas excepcionales es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: a) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto en la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o b) que la situación que requiere solución sea de una urgencia tal que deba tratarse inmediatamente en un plazo incompatible con el trámite normal de una ley.

Sobre la base de tales pautas, considero que la sentencia apelada se ajusta a derecho. En efecto, la genérica invocación de que era menester proveer y asegurar la continuidad e integridad de la obligación de pagar los haberes de pasividad que la Gendarmería Nacional cuyo cumplimiento se encontraba en

riesgo ante alegadas restricciones presupuestarias, y la afirmación de que la modificación del régimen de los aportes del personal de aquella institución permitiría reducir el auxilio del Tesoro Nacional y equipararlos con los del personal militar de las Fuerzas Armadas, no generaba la existencia de una situación de grave riesgo social que tornara necesaria la adopción de medidas inmediatas como la atacada en el *sub lite*.

En tales condiciones, el decreto impugnado en autos no cumple con los requisitos exigidos para que pueda sostenerse la validez de su dictado, ya que se aparta de la constante doctrina de la Corte en la materia, antes y luego de la reforma constitucional de 1994.

Por lo demás, sostener que el supuesto consentimiento prestado por los actores -durante un tiempo prolongado- a que se realizara el descuento de sus aportes personales en el porcentaje previsto por el decreto 679/97 constituye un obstáculo para que prospere la pretensión esgrimida en la causa, importa soslayar el carácter irrenunciable de los beneficios de la seguridad social (Fallos: 329:3617; 330:2347, entre otros).

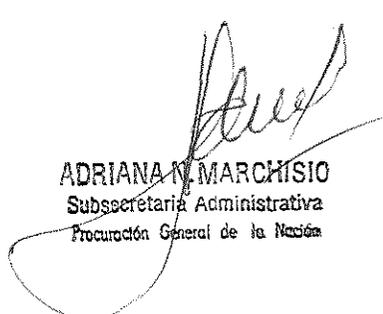
- VII -

Por lo expuesto, opino que corresponde declarar formalmente admisible el recurso extraordinario interpuesto por la parte demandada y confirmar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 29 de diciembre de 2016.

ES COPIA

LAURA M. MONTI


ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación