



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 17 de Junio de 2021

Vistos los autos: "Camejo, Ricardo Esteban y otros c/ EN - M Seguridad - PNA s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg."

Considerando:

Que esta Corte comparte y hace suyos los fundamentos y conclusiones expuestos en los acápites I a V del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, a los que cabe remitir en razón de brevedad.

Que cabe agregar que en nada obsta a lo expresado las modificaciones introducidas a la ley 18.398 por el decreto de necesidad y urgencia 853/2013, pues de ellas en forma alguna se desprende una autorización al Poder Ejecutivo Nacional para transformar la remuneración principal en accesorio, ni para excluir del haber mensual a una parte sustancial de las remuneraciones percibidas por los actores.

La facultad atribuida al Poder Ejecutivo para establecer los suplementos particulares que corresponda percibir al personal con estado policial en actividad no lo autoriza, mediante su ejercicio, a transformar al haber mensual en un ítem incidental y, a la postre, irrelevante en la remuneración realmente percibida.

Por otra parte, al excluir asignaciones que, por su entidad conforman la mayor parte de las sumas percibidas por los agentes, del cálculo de los suplementos los desnaturaliza y

subvierte el sentido con que fueron instituidos, ya que los priva de su carácter de accesorios destinados a complementar el haber mensual para, en definitiva, retribuir aspectos que cualifican la mera prestación de los servicios de seguridad remunerados mediante aquél (confr. arg. de Fallos: 322:1868).

Por ello, de conformidad con lo dictaminado con la señora Procuradora Fiscal, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, remítase.

VO-//-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-TO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO
ROSENKRANTZ

Considerando:

1°) Los agravios planteados por la demandada encuentran adecuada respuesta en el precedente de Fallos: 342:832 ("Sosa, Carla"), voto del juez Rosenkrantz, y en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal, a cuyos términos cabe remitir, con excepción de las citas de Fallos: 334:275 ("Salas") realizadas en los puntos V y VI del referido dictamen, por razones de brevedad.

2°) En efecto, tal como surge del informe de fs. 76/89, al 31 de mayo de 2016 en los grados de oficiales y suboficiales el 96% del personal en actividad de la Prefectura Naval Argentina percibía alguno de los suplementos creados por los decretos 1307/2012 y 853/2013, con excepción del grado de marinero (el más bajo del escalafón de suboficiales), en el que el porcentaje de personal en actividad que cobraba uno u otro suplemento ascendía a más del 78%.

Del mismo modo, más del 90% de los oficiales y suboficiales de la Gendarmería Nacional cobraban alguno de los suplementos en cuestión, con excepción de los dos cargos más bajos del escalafón, en donde ese porcentaje era de 76% y 70% (fs. 79 de la causa CAF 591/2015/1/RH1, "Pelozo, Humberto Arturo y otros c/ EN - M Seguridad - GN s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg.", que se resuelve en el día de la fecha).

3°) Por lo tanto, aun cuando el decreto 1307/2012 otorgó carácter particular a los suplementos "de responsabilidad por cargo", "por función intermedia", "por cumplimiento de tareas específicas de seguridad" y "por mayor exigencia del servicio", la prueba mencionada en el punto anterior muestra que eran liquidados indistintamente a la generalidad de los efectivos de la Prefectura Naval Argentina y de la Gendarmería Nacional por el mero hecho de ser personal en actividad con estado policial o militar, sin atender al cumplimiento de cierta función o circunstancia específica.

Por ello, en virtud de lo previsto en el artículo 54 de la ley 19.101, aplicable al caso hasta la sanción del decreto de necesidad y urgencia 853/2013, los suplementos creados por el decreto 1307/2012 debieron ser incorporados al rubro "sueldo". No cambia esta conclusión la denominación dada a esos suplementos por el decreto de creación pues es claro que ese decreto no puede modificar ni desconocer lo establecido en normas superiores, que en este punto disponen claramente cómo deben acordarse los aumentos al personal en servicio activo (conf. "Sosa, Carla Elizabeth", Fallos: 342:832, voto del juez Rosenkrantz, considerando 12° y su cita).

4°) A la misma solución debe arribarse respecto de los suplementos creados por los decretos 1307/2012 y 854/2013 luego de la sanción del decreto de necesidad y urgencia 853/2013.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

En efecto, si bien es cierto que el decreto de necesidad y urgencia 853/2013 eliminó la remisión a las disposiciones de la ley 19.101 previstas en las normas orgánicas de la Prefectura Naval Argentina y de la Gendarmería Nacional (leyes 18.398 y 19.349, respectivamente), no pueden dejar de advertirse dos circunstancias decisivas para la decisión: a) la nueva normativa mantuvo, en general, el mismo esquema para determinar la remuneración del personal con estado policial y con estado militar de ambas fuerzas; b) los suplementos creados por los decretos 1307/2012 y 854/2013 siguieron teniendo una importante significación económica en la remuneración total de los actores.

5°) En primer lugar, según surge de los artículos 54 de la ley 18.398 y 75 de la ley 19.349, texto según decreto 853/2013, la remuneración del personal en actividad de la Prefectura Naval Argentina y de la Gendarmería Nacional sigue estando compuesta por el haber mensual, los suplementos generales y particulares, y las compensaciones. Asimismo, el decreto 854/2013 previó en su artículo 6° que, hasta tanto no sean aprobadas las reglamentaciones de los haberes de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina, el personal en actividad con estado militar o policial continuará percibiendo los suplementos particulares y compensaciones previstos en la Reglamentación de la Ley para el Personal Militar 19.101, aprobada por el decreto 1081/1973 y sus

modificatorios, con expresa exclusión de los suplementos "por responsabilidad jerárquica" y por "administración del material".

Sobre esa base, y tal como la destaca la señora Procuradora Fiscal en su dictamen, los suplementos que son objeto de discusión en esta causa debían formar parte del haber mensual pues; a) no reunían las características propias de los suplementos particulares; b) tampoco podían ser considerados como suplementos generales dado que estos se encuentran enumerados en forma taxativa; y c) no eran asimilables a las compensaciones pues éstas son otorgadas para afrontar gastos extraordinarios.

6°) En segundo lugar, según surge de los propios decretos y de la prueba acompañada, la incidencia de los suplementos creados por los decretos 1307/2012 y 854/2013 por sobre el total de la remuneración bruta de los actores resulta significativa.

Así, de acuerdo con las cifras incluidas en el Anexo II del decreto 1307/2012, el "suplemento de responsabilidad por cargo" fue fijado entre un 68,16% del haber mensual asignado al grado mínimo del personal con estado policial de la Prefectura Naval Argentina, y un 185,63% del haber mensual correspondiente al grado máximo; el "suplemento por función intermedia" fue establecido entre un 54,53% y un 148,64% de tales haberes mensuales; el "suplemento por cumplimiento de tareas específicas de seguridad" entre un 100,14% y un 64,51% y; el "suplemento por



Corte Suprema de Justicia de la Nación

mayor exigencia de servicio" entre un 81,60% y un 51,61%¹ . Y en cuanto al "suplemento por disponibilidad permanente para el cargo o función", si bien las sumas originalmente otorgadas en el decreto 854/2013 no revestían una significación importante en las remuneraciones de los agentes, a partir del dictado del decreto 2140/2013, fueron fijadas entre un 173,92% del haber mensual asignado al grado mínimo del personal con estado policial de la Prefectura Naval Argentina, y un 107,86% del haber mensual correspondiente al grado máximo (disponibilidad permanente para el cargo) y entre un 54,03% y un 108,43% (disponibilidad permanente para la función) de tales haberes mensuales² .

De la documental acompañada en el escrito de inicio surge que los actores son oficiales de Prefectura con el mismo grado y que su remuneración bruta en enero de 2015, cuando ya estaba vigente el decreto 854/2013, rondaba los 30 mil pesos. De esa suma, \$ 17.279 correspondían a los suplementos "de responsabilidad por cargo" y "por disponibilidad permanente para el cargo o función" creados por los decretos 1307/2012 y 854/2013 (ver recibos de sueldo originales agregados sin foliar entre las fs. 20 y 30). Es decir que aproximadamente el 57% de

¹ Los porcentajes resultan de comparar el haber mensual fijado en el Anexo I del decreto 1307/12 con los montos de cada uno de los suplementos fijados en el Anexo II de dicho decreto.

² Los porcentajes resultan de comparar el haber mensual establecido en el decreto 854/2013 y el monto fijado para los suplementos en cuestión en el decreto 2140/2013.

la remuneración bruta de los actores estaba dada por algunos de los suplementos particulares creados por los decretos citados.

7°) Consecuentemente, tal como lo recordó esta Corte en el precedente "Sosa", la magnitud de las remuneraciones concedidas ha sido considerada como relevante para determinar si un suplemento constituye parte del sueldo. La amplitud de las facultades conferidas al Poder Ejecutivo para crear suplementos particulares en las fuerzas armadas y de seguridad "no le alcanzan para transformar la remuneración principal en accesoria ni las remuneraciones accesorias en lo principal mediante el simple arbitrio de designar a una parte sustancial de la retribución que regularmente percibe la generalidad del personal en contraprestación de sus servicios militares como ajena al haber o 'sueldo' de éste" (conf. Fallos: 322:1868, "Franco").

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, corresponde declarar admisible el recurso extraordinario y confirmar la sentencia apelada. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por HIGHTON Elena Ines

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso extraordinario interpuesto por el **Estado Nacional-Ministerio de Seguridad, parte demandada**, representado por el **Dr. Claudio Martín Gómez**, con el patrocinio letrado de la **Dra. Susana Rita Desimoni**.

Traslado contestado por **Camejo, Ricardo Esteban y otros, parte actora**, representada por el **Dr. Miguel A. Maffaretti**.

Tribunal de origen: **Cámara Federal de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 8**.

Procuración General de la Nación

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

- I -

A fs. 119, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (sala I), al confirmar lo resuelto en la instancia anterior, hizo lugar a la demanda promovida por personal de la Prefectura Naval Argentina y ordenó al Estado Nacional que incorporara a los haberes mensuales de los actores, por el período en actividad, con carácter remunerativo y bonificable, los adicionales creados por el decreto 1307/2012 y sus modificatorios, con retroactividad a su entrada en vigencia, con más sus intereses desde que cada suma era debida.

Para decidir de esa manera, consideró que las cuestiones debatidas eran sustancialmente análogas a las que habían sido tratadas en las sentencias dictadas por ese mismo tribunal en otras causas (CAF 7156/15, "Pérez"; CAF 23065/13, "Yeris"; y CAF 1637/15, "Santana"), a cuyos argumentos se remitió en razón de brevedad, en los que había concluido que correspondía reconocer carácter remunerativo y bonificable a aquellos suplementos.

En los pronunciamientos citados (los cuales, si bien no fueron agregados a esta causa, se encuentran disponibles en el sistema de consulta web del Poder Judicial de la Nación), el *a quo* concluyó —por las razones que expuso en tales oportunidades— en que los suplementos y compensaciones creados por los decretos 1307/12, 854/13 y sus modificatorios tenían un indudable carácter general y, por lo tanto, debían ser incorporados a los haberes mensuales de los actores de aquellas

causas (personal en actividad de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina) como remunerativos y bonificables.

- II -

Disconforme con ese pronunciamiento, la parte demandada interpuso el recurso extraordinario de fs. 124/137, el que -previo traslado, que fue contestado por la actora a fs. 139/144- fue concedido en tanto se hallaba en juego la interpretación y el alcance de normas de naturaleza federal (ley 18.398, decreto 1307/12 y sus normas complementarias) en sentido adverso al postulado por el recurrente; en cambio, fue denegado respecto de la arbitrariedad atribuida al pronunciamiento y de la alegada existencia de gravedad institucional (v. fs. 146), sin que se dedujera queja alguna.

En lo sustancial, se agravia porque -a su entender- el *a quo* no tuvo en cuenta que los suplementos creados por el decreto 1307/12 son de naturaleza particular, por no ser percibidos por la totalidad del personal militar en actividad y, además, porque su percepción es transitoria dado que está supeditada a que se mantengan las circunstancias que justificaron el otorgamiento de alguno de ellos.

Aduce que resulta aplicable al caso la doctrina sentada por el Tribunal en las causas "Villegas" y "Bovari de Díaz" en cuanto a la improcedencia de incorporar suplementos particulares al haber mensual del personal.

Describe las características de los suplementos creados por el decreto 1307/12 ("de responsabilidad por cargo", "por función intermedia", "por cumplimiento de tareas específicas de seguridad" y "por mayor exigencia del servicio"),

Procuración General de la Nación

para concluir que sólo son percibidos por quienes cumplen con los requisitos específicos que determina la norma, y que son transitorios pues son percibidos durante el tiempo que se cumplen aquellos requisitos.

Destaca que entre el personal que percibe el suplemento "de responsabilidad por cargo" y el que cobra el suplemento "por función intermedia" no se alcanza a cubrir la totalidad de la fuerza, por lo que no se reúne la condición de generalidad "en los términos de lo previsto por la Ley N° 19.349" (sic) para que sean trasladables al haber de retiro o pensión.

- III -

A mi modo de ver, el recurso extraordinario interpuesto es formalmente admisible, toda vez que se halla en juego la interpretación y aplicación de normas de carácter federal (entre ellas, la ley 18.398 y los decretos 1307/12 y 854/13, con sus respectivas modificaciones) y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido adversa a las pretensiones que la apelante funda en ellas.

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).

- IV -

En cuanto al fondo de la cuestión planteada, cabe señalar, en lo que aquí interesa, que por medio del art. 2° del decreto 1307/12 se crearon, para la Gendarmería Nacional y para la Prefectura Naval Argentina, los suplementos particulares "de responsabilidad por cargo", "por función intermedia", "por cumplimiento de tareas específicas de seguridad" y "por mayor exigencia del servicio", que serían percibidos en el monto y según las condiciones e incompatibilidades fijadas en las planillas anexas a ese artículo.

Allí, en lo sustancial, se dispuso:

a) que el suplemento "de responsabilidad por cargo", de carácter no remunerativo, sería liquidado mensualmente y por el monto en pesos definido para cada grado, al personal en actividad, destinado en el país, que hubiera sido designado para cubrir un cargo de la estructura organizativa de la fuerza, mientras ejerciera las funciones correspondientes a dicho cargo; que el ministro de Seguridad determinaría los cargos por los que correspondería otorgarlo, sin superar un máximo del 33% de los efectivos de cada fuerza; que las normas complementarias que dictara el Ministerio de Seguridad establecerían las condiciones específicas para su otorgamiento, que no podría ser generalizado por grados, y fijaría las circunstancias calificantes del ejercicio de responsabilidades directas en la conducción de cada fuerza; que no tendrían derecho a percibir este suplemento quienes hubieran obtenido una calificación inferior a 6 puntos y 40%, como resultado de las evaluaciones periódicas realizadas en el ámbito de la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina,

Procuración General de la Nación

respectivamente, hasta tanto obtuvieran una calificación superior, ni quienes quedaran a cargo de una unidad por ausencia temporaria de los titulares; y que su percepción sería incompatible con la liquidación de los demás suplementos particulares creados por el art. 2° del mismo decreto;

b) que el suplemento "de responsabilidad por función intermedia", de carácter no remunerativo, sería liquidado mensualmente y por el monto en pesos correspondiente al grado del efectivo designado para el cumplimiento de la función, al personal en actividad, destinado en el país, que hubiera sido designado para desempeñar una función inherente a la conducción del personal o a la administración de los medios materiales, para lo cual serían consideradas exclusivamente las designaciones establecidas por los titulares de las fuerzas, dejando constancia de la función específica que ameritase su percepción y mientras ésta se cumpliera efectivamente; que los titulares de las fuerzas determinarían las funciones por las cuales correspondería otorgar este suplemento, sin que la cantidad de personal con derecho a percibirlo superara un máximo del 50% de los efectivos de cada una de ellas, ni del 70% de cada grado; que las normas complementarias que dictara el Ministerio de Seguridad establecerían las condiciones específicas para el otorgamiento de este suplemento mediante la fijación de las circunstancias calificantes del ejercicio de responsabilidades directas en la conducción del personal o en la administración de los medios materiales; que no tendrían derecho a percibirlo quienes hubieran obtenido una calificación inferior a 6 puntos y 40% como resultado de las evaluaciones periódicas realizadas en el ámbito de la Gendarmería Nacional y la

Prefectura Naval Argentina, respectivamente, hasta tanto obtuvieran una calificación superior, ni quienes desempeñaran una función por ausencia temporaria de los designados formalmente; y que su percepción sería incompatible con la liquidación del suplemento "de responsabilidad por cargo";

c) que el suplemento "por cumplimiento de tareas específicas de seguridad", de carácter remunerativo, sería liquidado mensualmente y por el monto en pesos definido para cada grado, al personal en razón de la ejecución efectiva de tareas operativas en carácter de subordinado que implicaran una actividad específica relacionada con las funciones críticas de seguridad que al efecto estableciera el Ministerio de Seguridad; que su percepción sería incompatible con la liquidación del suplemento "por mayor exigencia del servicio"; y que no debía ser otorgado a más del 75% de los efectivos de cada grado; y

d) que el suplemento "por mayor exigencia del servicio", de carácter remunerativo, sería liquidado mensualmente y por el monto en pesos definido para cada grado, al personal de suboficiales, gendarmes y marineros, en actividad, que por su desempeño específico o por razones del servicio, debieran extender su jornada laboral asignada en no menos del 20%, durante un período no inferior a la mitad de un mes; que no podría liquidarse al mismo efectivo durante más de 3 meses consecutivos y 6 meses por año calendario; que su percepción sería incompatible con la liquidación de los suplementos "de responsabilidad por cargo" y "por cumplimiento de tareas específicas de seguridad"; y que no debía ser otorgado a más del 30% de los efectivos de cada grado.

Procuración General de la Nación

Por otra parte, se derogaron los arts. 1° *bis*, *ter*, *quater*, *quinquies*, *sexies* y *septies* del decreto 1082/73 y sus modificatorios, y los arts. 4° *bis*, *ter*, *quater*, *quinquies*, *sexies* y *septies* del decreto 1009/74 y sus modificatorios (art. 3°); se suprimieron los adicionales transitorios creados por el art. 5° del decreto 1104/05 -aplicable en el ámbito de las fuerzas de seguridad en virtud de lo dispuesto por el art. 2° del decreto 1246/05- y por los arts. 2° y 4° de los decretos 861/07, 884/08 y 752/09. (art. 4°); y se dispuso el cese de la aplicación de los decretos 682/04 y 1993/04 para el personal con estado militar de gendarme en actividad de la Gendarmería Nacional y con estado policial en actividad de la Prefectura Naval Argentina (art. 5°).

Asimismo, mediante el art. 6° se dispuso que el personal que, por aplicación de las medidas contenidas en ese decreto, percibiera una retribución mensual bruta inferior a la que le hubiere correspondido según el escalafón vigente a la fecha de su entrada en vigencia, sin considerar el efecto de ninguna medida judicial, y en tanto se mantuvieran las condiciones previstas en dicho escalafón para su percepción, cobraría una suma fija transitoria que se determinaría por la metodología y con los efectos contemplados en las disposiciones del inc. b) del art. 1° del decreto 5592/68, la cual no podría estar sujeta a ningún tipo de incremento salarial y permanecería fija hasta su absorción por cualquier incremento en las retribuciones, aun los correspondientes a los ascensos del personal. Para el caso del personal destinado en el exterior, dicha suma se liquidaría en forma independiente, y se aplicaría el mismo procedimiento para su absorción, mientras se encontrara

en ese destino. A su regreso al país, se recalcularía su importe con los conceptos correspondientes a la nueva situación y se sujetaría al mecanismo establecido precedentemente.

Por último, se dejaron sin efecto las compensaciones otorgadas a los retirados y pensionados de las fuerzas de seguridad por los decretos 1994/06, 1163/07, 1653/08, 753/09, 2048/09 y 894/10 (art. 7°).

El decreto 246/13 dispuso, respecto de algunos grados de suboficiales de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina, incrementar los montos de tales suplementos.

Mediante el art. 9° del decreto 854/13 se derogó el límite de 3 meses consecutivos y 6 meses por año calendario previsto por la planilla anexa al art. 2° del decreto 1307/12 respecto del suplemento "por mayor exigencia del servicio"; asimismo, por medio del art. 10 se creó, para la Gendarmería Nacional y para la Prefectura Naval Argentina, el suplemento particular "por disponibilidad permanente para el cargo o función", que sería percibido por el personal en actividad que, siendo beneficiario de los suplementos particulares "de responsabilidad por cargo" o "por función intermedia", fuera requerido para el cumplimiento de sus funciones bajo un régimen de disponibilidad permanente, entendiéndose por tal estar disponible para el cumplimiento del cargo jerárquico o la función intermedia de que se tratara en cualquier momento en que ello fuera requerido; este suplemento sería liquidado mensualmente y por el monto en pesos definido para cada grado, correspondiente al efectivo designado en cada cargo o función, y tendría carácter remunerativo; finalmente, se facultó a los titulares de las fuerzas a asignar el suplemento sólo a aquellos

Procuración General de la Nación

oficiales y suboficiales que, por la índole del cargo jerárquico o de la función intermedia que ejercían, debieran estar disponibles para el cumplimiento de las respectivas responsabilidades en cualquier momento en que ello fuera requerido.

Los montos correspondientes a los suplementos "por cumplimiento de tareas específicas de seguridad", "por mayor exigencia del servicio", "por disponibilidad permanente para el cargo" y "por disponibilidad permanente para la función" fueron incrementados por medio de los decretos 2140/13 y 813/14. Esos importes, y los relativos a los suplementos "de responsabilidad por cargo" y "por función intermedia" fueron aumentados mediante el decreto 968/15.

Posteriormente, mediante el art. 6° del decreto 716/16 (publicado en el Boletín Oficial del 31 de mayo de 2016) se derogaron los suplementos de "responsabilidad por cargo" y "por función intermedia", creados por el art. 2° del decreto 1307/12 y sus modificatorios.

Asimismo, es dable mencionar que por medio del art. 5° del mentado decreto 716/16 y del art. 1° del decreto 491/19 (publicado en el Boletín Oficial del 18 de julio de 2019) se introdujeron sustanciales modificaciones al régimen de suplementos creados por los decretos anteriormente mencionados (así, ambos sustituyeron, sucesivamente, el texto del art. 10 del decreto 854/13, disponiendo la creación del suplemento particular "por disponibilidad permanente para el cargo" o "por disponibilidad permanente para la función", con las características y modalidades que surgen de dichas normas).

Sin perjuicio de ello, entiendo que la decisión que debe adoptar V.E. en el presente caso debe limitarse a las cuestiones planteadas en la demanda y resueltas en las instancias inferiores, ya que la naturaleza de los suplementos a los que se refieren los mentados arts. 5° del decreto 716/16 y 1° del decreto 491/19 no ha sido objeto de debate ni de prueba en esta causa.

- V -

Sentado lo anterior, resulta conveniente recordar que el art. 54 de la ley 18.398 (ley general de la Prefectura Naval Argentina) disponía, según el texto aprobado por la ley 21.033, en vigor al tiempo de dictarse el decreto 1307/12 y antes de la entrada en vigencia del decreto de necesidad y urgencia 853/13 -que modificó el régimen de haberes del personal de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina-, en lo que aquí interesa, que "(e)l monto del haber mensual que percibe el personal de la Prefectura Naval Argentina en actividad, así como los respectivos conceptos que lo integran, serán idénticos a los del personal militar de la Armada Argentina en igual situación de revista, a cuyo efecto aquel personal se regirá por el régimen de haberes establecido para este último.

"El personal de la Prefectura Naval Argentina en actividad, percibirá asimismo idénticos suplementos generales, suplementos particulares, compensaciones y otras asignaciones, como así los respectivos montos, que para cada caso determinan las leyes, reglamentaciones y demás disposiciones que establezcan el régimen de haberes del personal militar de la Armada Argentina.

Procuración General de la Nación

"A tal fin, las leyes, reglamentaciones y demás disposiciones que al presente y/o en lo futuro establezcan o modifiquen el régimen de haberes del personal militar de la Armada Argentina y/o sus respectivos montos, se aplicarán análoga, simultánea y automáticamente al personal de la Prefectura Naval Argentina".

Por efecto de lo dispuesto en esta norma, resultaba de aplicación al régimen de haberes del personal en actividad de la Prefectura Naval Argentina lo establecido por el art. 54 de la ley 19.101 (ley para el personal militar), según el cual cualquier asignación que en el futuro resulte necesario otorgar al personal en actividad, de acuerdo con lo establecido en ese capítulo de la ley, cuando dicha asignación revista carácter general se acordará, en todos los casos, con el concepto de "sueldo", determinado por el art. 55, es decir, el que es fijado anualmente, para cada grado, por la ley de presupuesto general de la Nación.

Posteriormente, mediante el decreto de necesidad y urgencia 853/13 se modificaron los regímenes de haberes del personal con estado policial en actividad de la Prefectura Naval Argentina y con estado militar de gendarme en actividad de la Gendarmería Nacional.

En sus considerandos, se destacó la necesidad de "llevar a cabo, con carácter urgente, una reformulación de las bases legales del régimen de haberes de dichas Fuerzas de Seguridad [en alusión a la Gendarmería Nacional y a la Prefectura Naval Argentina] que reconstruya el sistema retributivo de éstas sobre la premisa de considerar que la naturaleza de la actividad que las mismas están llamadas a

realizar en el marco de la Ley de Seguridad Interior N° 24.059 y sus modificatorias y de sus respectivas leyes orgánicas, es diferente de la actividad que compete al instrumento militar", ante la evidencia de "un proceso consolidado de asimilación operativa y profesional de las Fuerzas de Seguridad con las Fuerzas Policiales con las que integran el Sistema de Seguridad Interior y efectivizan el esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior de acuerdo con los artículos 6° y 7° inciso f) de la Ley N° 24.059, más que con las Fuerzas Armadas; proceso que debería tener como corolario una asimilación en el orden salarial entre las Fuerzas de Seguridad y los Cuerpos Policiales, en los aspectos que sean compatibles".

Así, en virtud de lo dispuesto por el art. 7° del decreto 853/13, el art. 54 de la ley 18.398 quedó redactado de la siguiente manera:

"El personal con estado policial en actividad percibirá el haber mensual, suplementos generales, suplementos particulares y compensaciones que para cada caso determine esta ley y su reglamentación.

"El personal que deba prestar servicios en el extranjero percibirá su haber mensual, suplementos generales, suplementos particulares y compensaciones, según lo determine la reglamentación de esta ley".

Por su parte, el art. 8° del mismo decreto sustituyó el art. 55 de la misma ley, que actualmente establece: "HABER MENSUAL. El haber mensual o sueldo, es la asignación que, con tal carácter, fija el PODER EJECUTIVO NACIONAL para cada grado del personal con estado policial en actividad."

Procuración General de la Nación

A su turno, el art. 9° del decreto mencionado incorporó, como art. 56 de la ley general de la Prefectura Naval Argentina, una norma que se refiere a los suplementos generales que corresponden al personal con estado policial en actividad; mientras que el art. 10° incorporó, como art. 57 de la misma ley, el siguiente precepto: "SUPLEMENTOS PARTICULARES. El PODER EJECUTIVO NACIONAL establecerá los suplementos particulares que corresponda percibir al personal con estado policial en actividad, determinando su naturaleza, las condiciones para su percepción y los montos o porcentajes o coeficientes del haber mensual aplicables para su liquidación".

Análogas reformas se introdujeron en la ley 19.349 (ley de Gendarmería Nacional).

La cuestión que se plantea en el *sub examine* es si las sumas otorgadas por los decretos 1307/12, 854/13 y sus respectivas modificaciones revisten la naturaleza de suplementos particulares, tal como lo expresan tales normas, o si constituyen asignaciones que debieron ser conferidas con el carácter de haber mensual o sueldo, según afirma la actora.

Al respecto, cabe traer a colación lo expuesto por el Tribunal en el caso "Salas" (Fallos: 334:275), cuando recordó (v. consid. 9°) que "(l)os suplementos particulares se encuentran legislados en el artículo 57 de la ley 19.101, cuyo inciso 4° establece que el Poder Ejecutivo Nacional podrá crear '...otros suplementos particulares en razón de las exigencias a que se vea sometido el personal como consecuencia de la evolución técnica de los medios que equipan a las fuerzas armadas, o por otros conceptos'.

"Tales suplementos se encuentran enunciados en el citado art. 57 (en sus tres primeros incisos) y en el art. 2405 de la Reglamentación del Título II, Personal Militar en Actividad, del Capítulo IV, Haberes, de la Ley para el Personal Militar, y tienen las características comunes de: (a) responder a situaciones especiales del cumplimiento de la misión específica de las fuerzas armadas -suplemento de vuelo, de prueba de aeronaves, de lanzamiento, de buceo, de reconocimiento anfibio, etc.-, (b) otorgarse a un número limitado del personal y sólo por el tiempo en que desarrollen esa actividad especial, y (c) estar expresados por montos accesorios respecto de la remuneración total".

También conviene recordar que V.E. tiene dicho que para que una asignación sea incluida en el concepto de sueldo, se requiere -en principio- que la norma de creación la haya otorgado a la totalidad de los militares en actividad -lo que evidencia que no es necesario cumplir con ninguna circunstancia específica para su otorgamiento, pues se accede a ella por la sola condición de ser militar-; y excepcionalmente, en el caso en que de la norma no surja su carácter general, en la medida en que se demuestre de un modo inequívoco que la totalidad del personal en actividad de un mismo grado o de todos los grados lo percibe y que importe una ruptura de la razonable proporcionalidad que debe existir entre el sueldo en actividad y el haber de retiro (Fallos: 323:1048, consid 12°).

Debe retenerse que, hasta la entrada en vigencia del decreto 853/13, el régimen de haberes del personal militar resultaba directamente aplicable al personal de la Prefectura Naval Argentina en virtud de lo dispuesto por el art. 54 de la

Procuración General de la Nación

ley 18.398. Al mismo tiempo, el art. 76, segunda parte, de la ley 19.349, disponía -como lo hace el art. 54 de la ley 19.101- que cualquier asignación de carácter general que se otorgara al personal en actividad debía acordarse, en todos los casos, con el concepto de sueldo.

Expuesto lo que antecede, cabe destacar que del texto de los decretos 1307/12, 854/13 y sus respectivas modificaciones no surge el otorgamiento de los suplementos por ellos creados a todo el personal con estado militar de gendarme en actividad de la Gendarmería Nacional y con estado policial en actividad de la Prefectura Naval Argentina.

En efecto, en un principio se había dispuesto que el suplemento "de responsabilidad por cargo" lo percibiría un máximo del 33% de los efectivos de cada fuerza; el suplemento "por función intermedia", un máximo del 50% de los efectivos de cada fuerza y del 70% de cada grado; el suplemento "por cumplimiento de tareas específicas de seguridad", un máximo del 75% de los efectivos de cada grado; y el suplemento "por mayor exigencia del servicio", un máximo del 30% de los efectivos de cada grado.

Mientras que los dos primeros de los suplementos mencionados ("de responsabilidad por cargo" y "por función intermedia") fueron otorgados con carácter no remunerativo, los restantes ("por cumplimiento de tareas específicas de seguridad" y "por mayor exigencia del servicio") lo fueron con carácter remunerativo.

Asimismo, al suplemento particular "por disponibilidad permanente para el cargo o función" creado por el art. 10 del decreto 854/13 también se le asignó carácter

remunerativo, y -sin especificar porcentaje alguno de efectivos de la fuerza y de cada grado que podrían percibirlo- se facultó a los titulares de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina a otorgarlo sólo a aquellos oficiales y suboficiales que, por la índole del cargo jerárquico o de la función intermedia ejercida, debían estar disponibles para el cumplimiento de las respectivas responsabilidades en cualquier momento en que ello fuera requerido.

Ahora bien, del informe de la Dirección de Administración Financiera de la Prefectura Naval Argentina agregado a la causa durante la etapa probatoria (v fs. 76/89) resulta que -al 31 de mayo de 2016- en cada uno de los grados de oficiales y suboficiales un porcentaje superior al 96% del personal en actividad percibía uno u otro suplemento, con excepción del grado de marinero (el más bajo del escalafón de suboficiales), en el que el porcentaje de personal en actividad que cobraba uno u otro suplemento ascendió a más del 78%.

Es decir, si bien los decretos 1307/12 y 854/13 -con sus respectivas modificaciones- exigen, para tener derecho a percibir los suplementos por ellos creados, haber sido designado para cubrir un cargo de la estructura organizativa de la fuerza (suplemento "de responsabilidad por cargo"), o para desempeñar una función inherente a la conducción del personal o a la administración de los medios materiales (suplemento "por función intermedia"), o ejecutar efectivamente tareas operativas como subordinado que impliquen un actividad específica relacionada con las funciones críticas de seguridad establecidas por el Ministerio de Seguridad (suplemento "por cumplimiento de tareas específicas de seguridad"), o haber debido extender la jornada

Procuración General de la Nación

laboral asignada en no menos del 20% durante no menos de la mitad de un mes (suplemento "por mayor exigencia del servicio"), o -siendo beneficiario de los suplementos "de responsabilidad por cargo" o "por función intermedia"- estar disponible para el cumplimiento del cargo jerárquico o la función intermedia de que se trate en cualquier momento en que ello sea requerido (suplemento por disponibilidad permanente para el cargo o función"), lo cierto es que -según surge del informe antes mencionado- la generalidad del personal en actividad de la Prefectura Naval Argentina percibía -al 31 de mayo de 2016- uno u otro suplemento de los creados por los decretos 1307/12 y 854/13 (con sus respectivas modificaciones).

En tales condiciones, tengo para mí que la situación que se presenta en el *sub examine* difiere de la considerada por V.E. en las causas "Bovari de Díaz" y "Villegas" (Fallos: 323:1048 y 1061, respectivamente), pues mientras en aquella oportunidad se arribó a la conclusión de que los suplementos y compensaciones creados por el decreto 2769/93 y la resolución 1459/93 del Ministerio de Defensa no habían sido creados ni otorgados con carácter generalizado a la totalidad del personal en actividad ni a la totalidad del personal de un mismo grado y, por esas razones, no podían ser acordadas en concepto de sueldo, en el presente caso está acreditado que prácticamente la totalidad del personal de la mayoría de los grados percibía -al 31 de mayo de 2016- uno u otro suplemento de los creados por los decretos 1307/12, 854/13 y sus respectivas modificaciones.

A dichas circunstancias se suma el hecho de que -por medio del art. 6° del decreto 1307/12- se otorgó una suma fija no remunerativa y no bonificable para el personal que, en virtud

de la eliminación de los suplementos particulares y de las compensaciones creadas por el decreto 2769/93 y de los adicionales transitorios dispuestos por los arts. 5° de los decretos 1104/05 –aplicable en el ámbito de las fuerzas de seguridad en virtud de lo dispuesto por el art. 2° del decreto 1246/05– y por los arts. 2° y 4° de los decretos 861/07, 884/08 y 752/09 (por medio de los cuales también se habían actualizado los montos de aquellos suplementos y compensaciones), pasara a percibir una retribución mensual bruta inferior a la que le hubiese correspondido por aplicación del escalafón vigente hasta entonces.

Esta asignación alcanza también al personal destinado en el exterior, que por esa razón se encontraba impedido de percibir los suplementos “de responsabilidad por cargo” o “por función intermedia”, mientras estuvieron en vigencia.

Vista en conjunto, se advierte que la arquitectura salarial estructurada por los decretos 1307/12 y 854/13 –con sus respectivas modificaciones– no tuvo como intención remunerar situaciones especiales del cumplimiento de misiones específicas del personal con estado militar de gendarme en actividad de la Gendarmería Nacional y con estado policial en actividad de la Prefectura Naval Argentina mediante la creación de nuevos suplementos particulares, sino otorgar en forma general una asignación que mantuviera o, en su caso, aumentara la retribución total mensual que venía percibiendo aquel personal en actividad como consecuencia de lo dispuesto por los decretos 1104/05 –aplicable en el ámbito de las fuerzas de seguridad en virtud de lo dispuesto por el art. 2° del decreto 1246/05–, 1126/06, 861/07, 884/08 y 752/09, esquema de incrementos

Procuración General de la Nación

salariales que había sido descalificado por V.E. en la causa "Salas" (Fallos: 334:275), doctrina que hizo extensiva al personal con estado militar de gendarme en actividad de la Gendarmería Nacional y con estado policial en actividad de la Prefectura Naval Argentina en los autos B. 965. XLV "Borejko Carlos Isidoro y otros c/ EN - M° Interior -GN- dtos. 1246/05 1126/06 s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg." (sentencia del 12 de julio de 2011) y B. 61, L. XLVII "Berra, Gerardo Alberto c/ E.N. - M° Justicia -PNA- dtos. 1104/05 861/07 s/ Personal Militar y Civil de las F.F.A.A. y de Seg." (sentencia del 5 de junio de 2012), entre otras, y que los decretos 1307/12 y 854/13, con sus respectivas modificaciones, vinieron a reemplazar.

Por lo demás, la solución que se propicia es idéntica a la que adoptó esa Corte en la causa "Sosa, Carla Elizabeth" (Fallos: 342:832) con relación a los suplementos creados por el decreto 1305/12 para el personal militar en actividad de las Fuerzas Armadas, que guardan sustancial analogía con los que fueron otorgados al personal con estado militar de gendarme en actividad de la Gendarmería Nacional y con estado policial en actividad de la Prefectura Naval Argentina mediante los decretos que fueron objeto de examen en este dictamen.

En este último precedente, V.E. destacó que la circunstancia de que los suplementos en cuestión representaran una parte sustancial de la remuneración y no se trataran meramente de sumas accesorias o adicionales, unida al carácter general con que habían sido establecidas, conducía también a reconocerles características similares al concepto "sueldo".

Recordó, en esa oportunidad, que, en la sentencia publicada en Fallos: 322:1868, había declarado que "por extensas que se juzguen las atribuciones conferidas en la ley 19.101 al Poder Ejecutivo para determinar la composición del haber mensual y el monto de los suplementos que lo complementan, ellas no le alcanzan para transformar la remuneración principal en accesoria, ni las remuneraciones accesorias en lo principal, mediante el simple arbitrio de designar a una parte sustancial de la retribución que regularmente percibe la generalidad del personal en contraprestación de sus servicios militares como ajena al haber o 'sueldo' de éste".

Al igual que en aquel caso, debe ponerse de resalto que los montos determinados para los suplementos otorgados por los decretos 1307/12, 854/13 y sus respectivas modificaciones, lejos de resultar sumas accesorias del haber mensual o sueldo del personal alcanzado por dichas normas, constituyen una parte sustancial de sus remuneraciones.

- VI -

Para concluir, debo mencionar que aun cuando, como consecuencia del dictado del decreto de necesidad y urgencia 853/13, que modificó los regímenes de haberes del personal con estado militar de gendarme en actividad de la Gendarmería Nacional y con estado policial en actividad de la Prefectura Naval Argentina, ya no rigen las cláusulas según las cuales cualquier asignación de carácter general que se otorgara a ese personal en actividad debía acordarse, en todos los casos, con el concepto de sueldo (v. arts. 76, segunda parte, de la ley 19.349 y 54 de la ley 18.398, cuyo texto —según ley 21.033, art.

Procuración General de la Nación

1°- disponía que resultaban aplicables al personal en actividad de la Prefectura Naval Argentina "las leyes, reglamentaciones y demás disposiciones que al presente y/o en lo futuro establezcan o modifiquen el régimen de haberes del personal militar de la Armada Argentina", entre las que se encuentra el art. 54 de la ley 19.101), lo cierto es que la remuneración del personal con estado policial en actividad de la Prefectura Naval Argentina sigue estando compuesto por cuatro rubros: a) haber mensual o sueldo; b) suplementos generales; c) suplementos particulares; y d) compensaciones (v. art. 54 de la ley 18.398, texto según decreto 853/13). Lo mismo sucede con el actual régimen de haberes del personal con estado militar de gendarme en actividad de la Gendarmería Nacional (v. art. 75 de la ley 19349, texto según el decreto mencionado).

Al ser ello así, y dado que -por las razones ya expuestas- las asignaciones otorgadas mediante los decretos 1307/12, 854/13 y sus respectivas modificaciones no reúnen las características que el Tribunal describió en el precedente de Fallos: 334:275 para ser consideradas como suplementos particulares, ni podrían ser calificadas como suplementos generales, ya que ellos son enumerados taxativamente por el art. 56 de la ley 18.398 (texto según decreto 853/13), del igual modo en que lo hace el art. 77 de la ley 19.349 (modificado por el mismo decreto) para el personal con estado militar de gendarme en actividad de la Gendarmería Nacional, ni como compensaciones, cuya finalidad es resarcir al personal que, por razones de servicios, debe realizar gastos extraordinarios (conf. art. 2408 de la reglamentación del capítulo IV -Haberes- del título II -personal militar en actividad- de la ley 19.101, aprobada por el

decreto 1081/73 y sus modificatorios, el cual continúa resultando aplicable al personal con estado militar de gendarme en actividad de la Gendarmería Nacional y con estado policial en actividad de la Prefectura Naval Argentina, según lo dispuesto por el art. 6° del decreto 854/13), es forzoso concluir en que ellas deben formar parte del haber mensual o sueldo al que se refiere el art. 55 de la ley general de la Prefectura Naval Argentina.

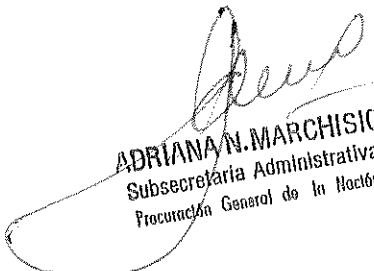
- VII -

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

Buenos Aires, 9 de junio de 2020.

ES COPIA

LAURA M. MONTI


ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaría Administrativa
Procuración General de la Nación