



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 7 de Octubre de 2021

Vistos los autos: "Pino, Seberino y otros c/ Estado Nacional -Ministerio del Interior- s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg."

Considerando:

1º) Que la Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social revocó el fallo de la instancia anterior que había declarado la inconstitucionalidad de la ley 22.788, que fijó un descuento del 8% sobre el haber mensual de los retirados y pensionados de la Gendarmería Nacional en carácter de aporte personal destinado a cubrir las prestaciones del sistema previsional, y del decreto 679/97 que elevó dicho aporte al 11% del haber de retiro o pensión.

2º) Que para decidir en el sentido indicado el *a quo* señaló que la declaración de inconstitucionalidad de la ley configuraba un acto de suma gravedad institucional que debía ser considerado *ultima ratio* del orden jurídico y admitida solo si su irrazonabilidad fuese evidente, lo que no acontecía en el caso.

Destacó que hasta el dictado de la ley 22.788 a los agentes retirados y pensionados de la Gendarmería Nacional no se les efectuaba ningún descuento previsional; que el personal de dicha fuerza no había sido incluido en la ley 22.919 -que estableció en un 11% el aporte de los beneficiarios del Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF)- y que con el objeto de que no se

viera alterado el principio de igualdad entre los haberes del personal de Gendarmería y los de los miembros de las Fuerzas Armadas se hizo necesario que el Poder Ejecutivo Nacional -por medio del decreto de necesidad y urgencia 679/97- fijara el descuento en un porcentaje equivalente.

En lo que concierne, en particular, a la validez del citado decreto 679/97 la cámara hizo referencia a la doctrina de los precedentes "Verrocchi", "Guida" y "Leguizamón Romero" (Fallos: 322:1726; 323:1566 y 327:5559, respectivamente) y añadió que en el régimen previsional de la Gendarmería Nacional los aportes devengados no ingresaban a la fiscalización y recaudación de la Administración Federal de Ingresos Públicos, sino a una cuenta especial de gastos de aquella fuerza de seguridad.

3º) Que contra dicho pronunciamiento los demandantes interpusieron recurso extraordinario, que fue parcialmente concedido en razón de encontrarse controvertida la inteligencia y aplicación de normas de naturaleza federal.

4º) Que los recurrentes sostienen que la decisión de rechazar el planteo de inconstitucionalidad de la ley 22.788 y del decreto 679/97, no constituye una derivación razonada del derecho vigente con aplicación de las circunstancias comprobadas de la causa; lesiona los derechos de propiedad y de igualdad ante la ley y configura un supuesto de gravedad institucional.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Admiten que el sistema previsional argentino mantiene su carácter solidario pues con los aportes de los trabajadores activos se financia el pago de las prestaciones de los actuales beneficiarios, pero consideran que el concepto de solidaridad no puede ser llevado al extremo de que quienes han cumplido integralmente con sus obligaciones previsionales y han obtenido su beneficio deban seguir contribuyendo con el financiamiento del sistema. Asimismo, cuestionan que el Poder Ejecutivo Nacional se haya amparado en motivos de necesidad y urgencia para incrementar el porcentaje de los descuentos por medio del decreto 679/97.

5°) Que el remedio federal es formalmente procedente, toda vez que se ha puesto en tela de juicio el alcance y validez de normas federales y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido contraria al derecho que los recurrentes fundan en ellas (art. 14, inc. 3° de la ley 48). Cabe recordar que, en la tarea de establecer la inteligencia de normas de la índole mencionada, la Corte no se encuentra limitada por los argumentos del tribunal apelado ni por las posiciones de las partes, sino que le incumbe formular una declaración sobre el punto disputado según la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos: 326:2880; 329:2659; 330:2981 y 4713; 331:735, 1369, entre otros).

6°) Que por la ley 22.788 se fijó un descuento del 8% mensual en concepto de aporte sobre el haber del personal retirado y en el de los pensionados de la Gendarmería Nacional

que percibieran sus prestaciones bajo los regímenes indicados en los arts. 2° y 3° de dicha norma, entre los cuales se encuentran los actores. Asimismo, se dispuso que los montos recaudados serían ingresados a una cuenta especial habilitada al efecto en jurisdicción del Comando en Jefe del Ejército para ser destinados a la atención de las prestaciones pertinentes (art. 4°) y que el Tesoro Nacional proveería los recursos necesarios en caso de que no alcanzaren a cubrirse con los descuentos efectuados, para atender el pago mensual de los haberes de pasividad de los beneficiarios de la fuerza (art. 5°).

Posteriormente, por medio del decreto 679/97, el Poder Ejecutivo Nacional modificó el régimen legal de aportes del personal de la institución y elevó el descuento previsional a un 11% sobre el haber de retiro o pensión (art. 2°), por considerar que se verificaban las circunstancias excepcionales del art. 99, inc. 3 de la Constitución Nacional para el dictado de decretos de necesidad y urgencia.

7°) Que con relación a los agravios que se dirigen a cuestionar la validez del aporte personal fijado por la ley 22.788 con fundamento en que hasta el dictado de esa norma los retirados y pensionados de la Gendarmería Nacional no estaban obligados a realizarlo, resulta de aplicación la doctrina de este Tribunal según la cual la modificación de una norma por otra posterior de igual jerarquía no da lugar a cuestión constitucional, pues nadie tiene derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentos, ni a su inalterabilidad



Corte Suprema de Justicia de la Nación

(Fallos: 315:839; 327:5002; 338:757), más aún cuando la imposición de dicha carga se sustenta en razones de interés colectivo y manifiesto carácter asistencial, sin que se advierta que vulnere los derechos superiores invocados.

En efecto, la imposición de aportes con posterioridad a la obtención de un beneficio se justifica en la existencia de una necesidad pública y encuentra fundamento suficiente en una norma de rango constitucional -art. 14 bis-, para cuyo cumplimiento se recurre al principio de solidaridad social, que puede llegar a legitimar dicha exigencia aun respecto de quienes no obtuvieran a cambio beneficio alguno (arg. Fallos: 256:67; 291:409; 322:215, entre otros).

En este sentido, la nota de elevación del proyecto de la ley 22.788 al Poder Ejecutivo Nacional da cuenta de que la extensión del régimen de aportes del personal en actividad de la Gendarmería Nacional a los retiros y pensiones de esa institución tuvo por finalidad preservar la estabilidad económica y financiera del sistema previsional, reducir los fondos que el Tesoro Nacional destinaba a la cuenta especial creada por la ley 22.043 para atender dichas prestaciones y, a la vez, garantizar el principio de identidad que debe existir entre los haberes mensuales del personal de esa institución y los del Ejército Argentino (conf. art. 75 de la ley 19.349, modificado por la ley 20.796).

8°) Que tampoco pueden ser admitidos los planteos que invocan una afectación del derecho de igualdad derivada de la aplicación de la citada ley 22.788, toda vez que para tener por configurado dicho extremo resulta necesaria la existencia de excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se conceden a otros en idénticas circunstancias (Fallos: 313:1513; 328:690). Este requisito no se verifica por el solo hecho de que los agentes pasivos de la Gendarmería Nacional se encuentren obligados a integrar aportes que no realizan los beneficiarios del régimen general de jubilaciones y pensiones una vez obtenida la prestación, pues los primeros gozan de un sistema especial para el cálculo y movilidad de sus haberes de retiro y de pensión que los segundos no poseen (arts. 94, 111 y sgtes. de la ley 19.349).

9°) Que dilucidada la cuestión relativa a la ley 22.788, corresponde determinar si las motivaciones invocadas por el Poder Ejecutivo Nacional para dictar el decreto de necesidad y urgencia 679/97 constituyeron una genuina situación de emergencia o si, por el contrario, resultaban inexistentes, manifiestamente irrazonables o fundadas en criterios de mera conveniencia, supuestos en los cuales el decreto cuestionado carecería de validez constitucional, más aún cuando fue dictado con anterioridad a la creación de la Comisión Bicameral Permanente a que alude el art. 99, inc. 3 de la Constitución Nacional y no ha sido objeto de control legislativo (Fallos: 333:633).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

10) Que el art. 99, inc. 3 de la Ley Fundamental establece que el Poder Ejecutivo Nacional no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo, excepto que circunstancias de rigurosa excepcionalidad y urgencia -como las explicitadas por esta Corte en el citado precedente "Verrocchi", publicado en Fallos: 322:1726- hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes, en cuyo caso podrá dictar decretos de necesidad y urgencia, con sujeción a determinados recaudos materiales y formales y en la medida en que no regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos.

11) Que, en este contexto, se advierte que no se encuentran satisfechos los recaudos constitucionales para el dictado del decreto impugnado. En efecto, entre las consideraciones del decreto 679/97 se expresa la necesidad de proveer y asegurar la continuidad e integridad del pago de los haberes de pasividad que la Gendarmería Nacional atiende con recursos de afectación específica provenientes de los aportes del personal establecidos en la ley 22.788, en razón de que el presupuesto asignado a ese fin resultaba insuficiente. En tal sentido, se señala que la modificación del régimen de aportes del personal de esa institución permitiría reducir los fondos provenientes del Tesoro Nacional y concretar la equiparación de esas cotizaciones con las efectuadas por el personal militar de las Fuerzas Armadas. Por último, y en lo que aquí más interesa,

se manifiesta que *"...en el caso no puede 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"*.

12) Que los fundamentos dados por el Poder Ejecutivo Nacional no alcanzan para poner en evidencia que el dictado del decreto en cuestión haya obedecido a la necesidad de adoptar medidas inmediatas para paliar una situación de rigurosa excepcionalidad y urgencia que pusiera en riesgo el normal funcionamiento del sistema previsional de la Gendarmería Nacional sino que, por el contrario, traducen la decisión de modificarlo de manera permanente, sin recorrer el cauce ordinario que la Constitución prevé (arg. Fallos: 322:1726).

En tales condiciones, corresponde declarar la inconstitucionalidad del decreto 679/97.

13) Que los restantes agravios, que invocan la arbitrariedad de la sentencia y la existencia de un supuesto de gravedad institucional, exceden el alcance con que ha sido habilitada la jurisdicción del Tribunal, sin que los recurrentes dedujeran el correspondiente recurso de hecho.

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal en la presente y en la causa **CAF 10318/2007/CA1-CS1 "Miranda, Aldo Rodolfo y otros c/ EN - M° Interior - GN - Dto. 679/97 s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg."**, fallada en la fecha, el Tribunal resuelve: 1)



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Declarar parcialmente procedente el recurso extraordinario. 2) Confirmar la sentencia apelada en cuanto rechazó el planteo de inconstitucionalidad de la ley 22.788. 3) Declarar la inconstitucionalidad del decreto 679/97. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, dicte nuevo pronunciamiento de acuerdo con lo expresado. Costas por su orden (art. 71 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y, oportunamente, remítase.

VO-//-

-//-TO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

1º) Que la Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social, revocó el fallo de la instancia anterior que había declarado la inconstitucionalidad de la ley 22.788 -norma que fijó un descuento del 8% sobre el haber mensual de los retirados y pensionados de la Gendarmería Nacional, destinado a cubrir las prestaciones del sistema previsional- y del decreto 679/97, que elevó dicho aporte al 11% del haber de retiro o pensión.

2º) Que para decidir en el sentido indicado el *a quo* señaló que la declaración de inconstitucionalidad de la ley configuraba un acto de suma gravedad institucional que debía ser considerado *ultima ratio* del orden jurídico y admitido solo si su irrazonabilidad fuese evidente, lo que no acontecía en el caso.

Destacó que hasta el dictado de la ley 22.788, a los agentes retirados y pensionados de la Gendarmería Nacional no se les efectuaba ningún descuento previsional; que el personal de dicha fuerza no había sido incluido en la ley 22.919 -que estableció en un 11% el aporte de los beneficiarios del Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF)- y que, con el objeto de que no se viera alterado el principio de igualdad entre los haberes del personal de Gendarmería y los de los miembros de las Fuerzas



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Armadas, se hizo necesario que el Poder Ejecutivo Nacional -por medio del decreto de necesidad y urgencia 679/97- fijara el descuento en un porcentaje equivalente.

En lo que concierne a la validez del citado decreto 679/97, la cámara hizo referencia a la doctrina de los precedentes "Verrocchi", "Guida" y "Leguizamón Romero" (Fallos: 322:1726; 323:1566 y 327:5559, respectivamente) y añadió que en el régimen previsional de la Gendarmería Nacional, los aportes devengados no ingresaban a la fiscalización y recaudación de la Administración Federal de Ingresos Públicos, sino a una cuenta especial de gastos de aquella fuerza de seguridad.

3º) Que contra dicho pronunciamiento, los demandantes interpusieron recurso extraordinario, que fue parcialmente concedido en razón de encontrarse controvertida la inteligencia y aplicación de normas de naturaleza federal.

4º) Que los recurrentes sostienen que la decisión de rechazar el planteo de inconstitucionalidad de la ley 22.788 y del decreto 679/97, no constituye una derivación razonada del derecho vigente con aplicación de las circunstancias comprobadas de la causa; lesiona los derechos de propiedad y de igualdad ante la ley y configura un supuesto de gravedad institucional.

Admiten que el sistema previsional argentino mantiene su carácter solidario pues con los aportes de los trabajadores activos se financia el pago de las prestaciones de los actuales beneficiarios, pero consideran que el concepto de solidaridad no

puede ser llevado al extremo de que quienes han cumplido íntegramente con sus obligaciones previsionales y han obtenido su beneficio deban seguir contribuyendo con el financiamiento del sistema. Asimismo, cuestionan que el Poder Ejecutivo Nacional se haya amparado en motivos de necesidad y urgencia para incrementar el porcentaje de los descuentos por medio del decreto 679/97.

5°) Que el remedio federal es formalmente admisible, toda vez que se ha puesto en tela de juicio el alcance y validez de normas federales y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido contraria al derecho que los recurrentes fundan en ellas (art. 14, inc. 3° de la ley 48). Cabe recordar que, en la tarea de establecer la inteligencia de normas de la índole mencionada, la Corte Suprema no se encuentra limitada por los argumentos del tribunal apelado ni por las posiciones de las partes, sino que le incumbe formular una declaración sobre el punto disputado según la interpretación que rectamente le otorgue (conf. Fallos: 326:2880; 329:2659; 330:2981 y 4713; 331:735 y 1369, entre otros).

6°) Que, a los efectos de examinar la validez del aporte personal cuestionado por los actores, corresponde tener presente que el art. 125 de la Ley Orgánica de Gendarmería Nacional 19.349 -texto originario- establecía que, hasta tanto el Poder Ejecutivo determinase su incorporación al ente previsional pertinente, el personal de Gendarmería seguiría aportando a la Caja Nacional de Previsión para el Personal del



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Estado y Servicios Públicos (ex ley 4349), que continuaría actuando como agente de retención de sus aportes. Agregaba también que los retiros y pensiones producidos y que se produjesen hasta dicha oportunidad, continuarían siendo atendidos por rentas generales.

El mencionado art. 125 fue modificado por el art. 2° de la ley 22.043, que dispuso que los aportes y contribuciones de los gendarmes ingresasen en **una cuenta especial** a crearse en la Jurisdicción 46 - Comando en Jefe del Ejército y que los beneficios serían atendidos por el servicio de dicha cuenta especial, sistema que persiste en la actualidad. Según el art. 5° de la mencionada ley 22.043, el Tesoro Nacional efectuaría los aportes necesarios a los servicios de la cuenta especial, para atender el pago de los retiros, cuando razones de índole financiera así lo requirieran.

7°) Que, más tarde, la ley 22.788 estableció un sistema de aportes que los agentes activos de Gendarmería Nacional debían realizar con destino a la cuenta especial creada por la ley 22.043, para atender el pago de las jubilaciones y reiteró que el Tesoro Nacional proveería los recursos necesarios para completar lo que no alcanzara a cubrirse con los descuentos efectuados (arts. 4° y 5°).

Además, la ley 22.788 citada **fijó un descuento del 8% en el haber de retiro o la pensión de los agentes de esa fuerza**

que percibieran sus prestaciones bajo los regímenes indicados en los arts. 2º y 3º, en concepto de "aporte personal".

8º) Que surge de la nota de elevación del proyecto de la ley 22.788, que la extensión del régimen de aportes del personal en actividad de la Gendarmería Nacional a los retiros y pensiones de esa institución, tuvo por finalidad preservar la estabilidad económica y financiera del sistema previsional, reducir los fondos que el Tesoro Nacional destinaba a la cuenta especial creada por la ley 22.043 para atender dichas prestaciones y, a la vez, garantizar el principio de identidad que debe existir entre los haberes mensuales del personal de esa institución y los del Ejército Argentino (conf. art. 75 de la ley 19.349, modificado por la ley 20.796).

Sin embargo, allí se dejó sentada una excepción para algunos pensionados que hubieran obtenido su beneficio con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley 19.349, por considerar que el descuento produciría un sensible deterioro en los haberes cuya cuantía estaba determinada por el régimen vigente al producirse su pase a retiro, lesionando "legítimos derechos".

Tal excepción pone de manifiesto que el redactor de la norma consideró que el descuento implicaba una modificación en el régimen de movilidad de las prestaciones (cuyo cálculo, basado en una proporción del sueldo de los activos, se realizaría en adelante con un descuento del 8%) y que, por tal



Corte Suprema de Justicia de la Nación

razón, no podía ser extendido a algunos beneficiarios de la ley 18.834 y anteriores, que tenían derecho a que sus haberes no perforaran el piso del 82% del salario de los activos o se liquidaran aplicando la escala del art. 93 de ese ordenamiento sobre el mencionado piso del 82% (párrafos 5/8 de la mencionada nota de elevación).

De ahí que, aunque el texto de la norma haya calificado al descuento como un "aporte", en la práctica tradujo una deducción en haberes previsionales que consisten en un determinado porcentaje del sueldo de actividad que, con carácter móvil, debe liquidarse al personal retirado y pensionado de Gendarmería Nacional y que la institución atiende a través de las Cuentas Especiales creadas por la ley 22.043.

9º) Que desde antiguo el Tribunal ha tenido que dirimir conflictos suscitados por rebajas a las prestaciones previsionales establecidas legalmente en algunos casos, o bien como resultado de modificaciones producidas en los sistemas de reajuste.

Al hacerlo, ha aceptado la validez constitucional de los cambios de los regímenes de movilidad, esto es, del reemplazo de un método de determinación de incrementos por otro, realizado a fin de lograr una mejor administración o dar mayor previsibilidad financiera al sistema de seguridad social (Fallos: 255:262; 295:694; 308:199; 311:1213), con la condición de que tales modificaciones no produjeran reducciones

confiscatorias en los haberes (Fallos: 179:394; 234:717; 253:783; 258:14; 300:616; 303:1155). Ello así por cuanto el derecho a la movilidad no resulta ser un enunciado vacío a ser llenado de cualquier modo, sino que debe asegurarse mediante un sistema que garantice a los beneficiarios el mantenimiento de un nivel de vida acorde con la posición que tuvieron durante sus años de trabajo (Fallos: 279:389; 280:424; 292:447; 293:235; 300:84, 571; 305:866; 328:1602 y 330:4866).

10) Que en el caso, el cambio del sistema de liquidación de haberes no trajo aparejada una lesión al derecho a la movilidad jubilatoria, garantizada por el art. 14 bis de la Constitución Nacional, pues los beneficios previsionales de la Gendarmería Nacional -aun con el descuento establecido en la ley 22.788- continuaron siendo calculados en proporción a las remuneraciones de los activos, como consecuencia de la aplicación de un régimen específico que contempla una relación directa entre los salarios de actividad y los haberes de pasividad.

11) Que los agravios que se dirigen a cuestionar la validez del descuento fijado por la ley 22.788 con fundamento en que, hasta el dictado de esa norma, los retirados y pensionados de Gendarmería Nacional no estaban obligados a realizarlo, no pueden prosperar. La modificación de un precepto por otro posterior de igual jerarquía no da *ipso facto* lugar a cuestión constitucional, pues nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentos ni a su inalterabilidad



Corte Suprema de Justicia de la Nación

(Fallos: 315:839; 327:5002; 338:757), más aún cuando la imposición de dicha carga se sustenta en razones de interés colectivo y manifiesto carácter asistencial, sin que se advierta que vulnere los derechos superiores invocados.

12) Que tampoco pueden ser admitidos los planteos que invocan una afectación del derecho de igualdad derivada de la aplicación de la citada ley 22.788, toda vez que para tener por configurado dicho extremo resulta necesaria la existencia de excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias (Fallos: 313:1513; 328:690).

Este supuesto no se verifica por el solo hecho de que los agentes pasivos de Gendarmería Nacional se encuentren sujetos a una deducción especial que no tiene un equivalente en el régimen general de jubilaciones y pensiones, pues los primeros gozan de un sistema especial para el cálculo y movilidad de sus haberes, que los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino no poseen (arts. 94, 111 y siguientes de la ley 19.349 -texto según ley 22.534-).

13) Que dilucidada la cuestión relativa a la ley 22.788, corresponde recordar que mediante el dictado del decreto de necesidad y urgencia 679/97, el Poder Ejecutivo Nacional elevó el descuento del 8% previsto en aquella norma a un 11% del haber de retiro o pensión (arts. 2º y 4º).

14) Que el mencionado decreto fue dictado con sustento en el art. 99, inc. 3 de la Constitución Nacional, antes de que se creara la Comisión Bicameral Permanente a que hace referencia dicho precepto de la Ley Fundamental y no ha existido intervención legislativa de ninguna especie que permita inferir la voluntad del Congreso de rechazar o aprobar su texto. Corresponde, en consecuencia, pronunciarse con relación al efecto que cabe acordar al silencio legislativo, a fin de concluir si este opera, o no, como una convalidación tácita de los decretos de necesidad y urgencia dictados con anterioridad a la ley 26.122.

La ponderación de las normas constitucionales en juego a la luz de los principios aplicables en el caso (arts. 1º, 99, inc. 3 y 82 de la Constitución Nacional), conllevan a descartar la opción interpretativa que asimile el *silencio* o la *inactividad* del Congreso con la convalidación del Decreto de Necesidad y Urgencia adoptado por el Poder Ejecutivo. Tres argumentos permiten arribar a esa conclusión: el argumento del principio de *la regla y la excepción*, el argumento de *la distinción entre una ley y un decreto* y el argumento de *la prohibición de la sanción ficta*.

En efecto, en primer lugar (argumento del principio de *la regla y la excepción*), es preciso recordar que *la regla* incorporada por el constituyente de 1994 en los arts. 76, 99, inc. 3 y 80, es que el Poder Ejecutivo no puede legislar (ello se desprende del tenor literal de las expresiones utilizadas,



Corte Suprema de Justicia de la Nación

tales como "se prohíbe" o "en ningún caso"). Paralelamente, la *excepción* es que solo puede hacerlo en situaciones específicas y particulares (para ello se recurre a los términos "salvo" o "solamente cuando"). En ese marco, la asignación de efectos aprobatorios al silencio legislativo podría trastocar el principio constitucional, convirtiendo a la regla en excepción.

En segundo lugar (argumento de la *distinción entre una ley y un decreto*), un criterio contrario al sustentado por el constituyente de 1994, volvería irrelevante la distinción entre ley y decreto, asumiendo este el carácter de aquella y tornando ilusorio el mecanismo de control previsto por el constituyente en el art. 99, inc. 3 de la Ley Fundamental.

En tercer lugar (argumento de la *prohibición de la sanción ficta*), cuadra remarcar que nuestro diseño constitucional impone que cada cámara del Congreso se manifieste en forma expresa y excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta de las leyes (art. 82 de la Constitución Nacional). Hacer surtir efectos convalidatorios al silencio, cuando constitucionalmente no los tiene, es contradecir el criterio del constituyente y vaciar de contenido al mecanismo de control institucional diseñado por la reforma de 1994 en resguardo del principio de división de poderes.

Como consecuencia de los argumentos precitados, cabe concluir que el decreto 679/97 es inconstitucional.

15) Que, sin perjuicio de lo afirmado en el considerando precedente, cabe advertir que el decreto citado tampoco supera el test de validez constitucional fundado en el examen de la concurrencia de razones de necesidad y urgencia.

Ello así por cuanto el art. 99, inc. 3, de la Constitución Nacional no deja lugar a dudas acerca de que la admisión del ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se realiza *bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad* y con sujeción a exigencias materiales y formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país (Fallos: 322:1726; 325:2394; 326:3180; 334:799; 338:1048, entre otros).

En efecto, para que el Presidente de la Nación pueda ejercer legítimamente las excepcionales facultades legislativas que -en principio- le son ajenas, es necesaria la existencia de alguna de estas dos circunstancias: i) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan; o ii) que, aun pudiendo reunirse, la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes (Fallos: 322:1726; 338:1048, entre otros).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Específicamente, al aplicar el criterio de "rigurosa excepcionalidad" mencionado, esta Corte sostuvo que se admite el dictado de decretos de necesidad y urgencia "únicamente en situaciones de grave trastorno que amenacen la existencia, la seguridad o el orden público o económico, que deben ser conjuradas sin dilaciones... (y que configuren) un estado de excepción y el impedimento a recurrir al sistema normal de formación y sanción de las leyes" (Fallos: 327:5559, entre otros).

Cabe recordar que en el caso "*Verrocchi, Ezio Daniel c/ Poder Ejecutivo Nacional*", sentencia de fecha 19 de agosto de 1999 (Fallos: 322:1726), este Tribunal abandonó la jurisprudencia restrictiva sustentada en "*Rodríguez*" (Fallos: 320:2851, cit.), reivindicando la competencia jurisdiccional para analizar (y revisar) los Decretos de Necesidad y Urgencia, incluyendo aquellos emitidos en ausencia de ley reglamentaria. La mayoría expresamente sostuvo que "es atribución de la Corte evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia y, en este sentido, corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que 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" (vr. asimismo, Fallos: 338:1048).

16) Que, en el presente caso, el decreto 679/97 expresa la necesidad de proveer y asegurar la continuidad e

integridad del pago de los haberes de pasividad, que la Gendarmería Nacional atiende con recursos de afectación específica provenientes de los aportes del personal establecidos en la ley 22.788, en razón de que el presupuesto asignado a ese fin resultaba insuficiente. En tal sentido, el decreto señala que la modificación del régimen de aportes del personal de esa institución permitiría reducir los fondos provenientes del Tesoro Nacional y concretar la equiparación de esas cotizaciones con las efectuadas por el personal militar de las Fuerzas Armadas.

Específicamente, en lo que aquí más interesa, el decisorio manifiesta que *"...en el caso no puede 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**"*.

17) Que de los fundamentos expresados por el Poder Ejecutivo Nacional para justificar la aplicación del art. 99, inc. 3, de la Constitución Nacional, se desprende que el decisorio bajo examen no responde a la necesidad imperiosa de adoptar medidas inmediatas para paliar una situación de "rigurosa excepcionalidad y urgencia" que pusiera en riesgo el normal funcionamiento del sistema previsional de la Gendarmería Nacional, sino que en realidad traducen la voluntad de modificarlo de manera permanente sin recorrer el cauce ordinario que la Constitución prevé para la sanción de las leyes.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

En tales condiciones, corresponde declarar, también por esta causal -relativa a la falta de consistencia de la urgente necesidad invocada- la inconstitucionalidad del decreto 679/97.

18) Que los restantes agravios, que invocan la arbitrariedad de la sentencia y la existencia de un supuesto de gravedad institucional, exceden el alcance con que ha sido habilitada la jurisdicción del Tribunal, sin que los recurrentes dedujeran el correspondiente recurso de hecho.

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal en la presente y en la causa CAF 10318/2007/CA1-CS1 "Miranda, Aldo Rodolfo y otros c/ EN - M° Interior - GN - Dto. 679/97 s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg.", fallada en la fecha, el Tribunal resuelve: 1) Declarar parcialmente procedente el recurso extraordinario; 2) Confirmar la sentencia apelada en cuanto rechazó el planteo de inconstitucionalidad de la ley 22.788; 3) Declarar la inconstitucionalidad del decreto 679/97. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte nuevo pronunciamiento de acuerdo con lo expresado. Costas por su orden atento a la complejidad de los temas debatidos. Notifíquese y, oportunamente, remítase.

VO-//-

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

Considerando que:

1º) La Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social revocó la sentencia de primera instancia que había hecho lugar a la demanda deducida por el personal retirado y pensionado de la Gendarmería Nacional y declarado la inconstitucionalidad de la ley 22.788 que fijó un descuento del 8% mensual sobre los haberes de pasividad de dicho personal y, también, del decreto de necesidad y urgencia 679/97 que elevó dicho aporte al 11% del haber de retiro o pensión.

2º) Para así decidir, el tribunal a quo recordó que los integrantes de la Gendarmería Nacional, desde su creación, no sufrían ningún descuento previsional en sus haberes hasta que la ley 22.788 fijó el porcentaje de aporte jubilatorio que debían efectuar los retirados y pensionados de la fuerza en un 8% mensual sobre el monto total de sus retribuciones. Asimismo, señaló que, con el fin de no alterar el principio de igualdad entre los haberes de los miembros de las fuerzas armadas y los del personal de la Gendarmería Nacional, el decreto 679/97 aumentó el monto del descuento al 11% de las retribuciones del personal retirado y de los pensionados de la Gendarmería Nacional.

Al abordar la cuestión de la constitucionalidad del decreto-ley 22.788/83, la cámara destacó que la declaración de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

inconstitucionalidad de una norma legal es un acto de suma gravedad institucional, que debe ser considerada la *ultima ratio* del orden jurídico y "sólo estimada viable si su irrazonabilidad es evidente". Recordó que, de acuerdo con jurisprudencia de esta Corte, no basta la mera afirmación de que una norma o acto resulta contrario a la Constitución Nacional, sino que resulta necesario "demostrar la lesión alegada razonadamente y con relación a las concretas circunstancias de la causa". Sobre la base de esas pautas, estimó que "la tacha, tal como ha sido hecha, resulta insuficiente" para fundar la inconstitucionalidad pretendida por la actora.

En relación con el planteo de invalidez del decreto 679/97, el tribunal invocó el art. 17 de la ley 26.122, en cuanto dispone que los decretos dictados por el Poder Ejecutivo Nacional "en base a las atribuciones conferidas por los artículos 76, 99 inc. 3 y 80 de la Constitución Nacional tienen plena vigencia de conformidad a lo establecido en el artículo 2° del Código Civil". A ello agregó una serie de citas fragmentarias de diversas sentencias de esta Corte referidas a la validez constitucional de los decretos de necesidad y urgencia ("Guida", Fallos: 323:1566; "Verrocchi", Fallos: 322:1726; "Leguizamón Romero", Fallos: 327:5559) y -de modo algo críptico- concluyó que, de acuerdo con las pautas que extrajo de los precedentes, correspondía revocar la declaración de inconstitucionalidad del decreto 679/97 que había efectuado la jueza de primera instancia. A mayor abundamiento, agregó que

dado que los aportes establecidos por las normas impugnadas no ingresaban a la fiscalización y recaudación de la Administración Federal de Ingresos Públicos sino que se derivan a una cuenta especial de gastos de sostenimiento de la fuerza para el personal en actividad y pasivos, el decreto impugnado no incluía "dentro de su temática el carácter de parafiscal" (sic), razón por la cual no resultaba contrario a la jurisprudencia de esta Corte.

3º) Contra el pronunciamiento de la cámara, los demandantes interpusieron recurso extraordinario federal que fue parcialmente concedido en razón de encontrarse controvertida la inteligencia y aplicación de normas de naturaleza federal.

4º) Los recurrentes argumentan que la decisión de rechazar el planteo de inconstitucionalidad de la ley 22.788 y el decreto 679/97 lesiona las garantías de defensa en juicio, de propiedad así como el derecho a un salario justo. Alegan que los aportes previsionales tienen características tributarias o parafiscales y que, en nuestro sistema constitucional, los tributos deben ser fijados por ley. Sostienen que, teniendo en cuenta la naturaleza impositiva de dichos aportes, el decreto 679/97 es inconstitucional porque abusa de aquel principio y fue impuesto por un decreto de necesidad y urgencia en contra de las disposiciones del art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional.

Asimismo, los recurrentes alegan que el concepto de solidaridad previsional no puede extenderse al punto de admitir



Corte Suprema de Justicia de la Nación

que aquellos que cumplieron íntegramente sus obligaciones previsionales y obtuvieron un beneficio sigan aportando para financiar el déficit del sistema. Sostienen que ese problema no es oponible a los retirados y pensionados. Agregan que la intención de que el Tesoro Nacional disminuya sus gastos –que de por sí es loable– no es un argumento suficiente para atentar contra el principio de substitutividad que rige en materia previsional.

Por último, afirman que el decreto 679/97 ha dicho que la necesidad de “reducir el aporte del Tesoro” no puede esperar “el trámite normal de sanción y promulgación de las leyes” dada la naturaleza previsional de la cuestión y la satisfacción urgente del pago de los beneficios. En relación con este punto, los recurrentes indican que, sin abrir juicio sobre tales afirmaciones, dichos argumentos no excusan la infranqueable barrera del art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional.

5º) El remedio federal es admisible toda vez que se ha puesto en tela de juicio la inteligencia de los arts. 14 bis, 17 y 99 inc. 3 de la Constitución Nacional y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido contraria al derecho que los recurrentes fundan en dichas normas (art. 14, inc. 3º de la ley 48).

6º) Cabe recordar que la ley 22.788 fijó un aporte del ocho por ciento (8%) mensual sobre el haber del personal

retirado y pensionado que perciban dichas prestaciones bajo los regímenes indicados en sus arts. 2° y 3°. Asimismo, dispuso que los montos recaudados serían ingresados a una cuenta especial habilitada al efecto en jurisdicción del Comando en Jefe del Ejército para ser destinados a la atención de las prestaciones pertinentes (art. 4°) y que el Tesoro Nacional proveería los recursos necesarios en caso de que el pago mensual de los haberes de pasividad de los beneficiarios de la fuerza no se cubriese con los descuentos efectuados (art. 5°). Los regímenes indicados en los arts. 2° y 3° de la ley 22.788 comprenden la situación de los actores.

Posteriormente, por medio del decreto de necesidad y urgencia 679/97, el Poder Ejecutivo Nacional modificó el régimen legal de aportes del personal de la Gendarmería Nacional y elevó el descuento previsional a un 11% sobre el haber de retiro o pensión (art. 2°). Consideró que se verificaban las circunstancias excepcionales a las que se refiere el art. 99, inc. 3 de la Constitución Nacional para habilitar el dictado de decretos de necesidad y urgencia.

7°) En relación con el agravio dirigido a cuestionar el aporte fijado por la ley 22.788 sobre la base de que hasta el dictado de esa norma los retirados y pensionados de la Gendarmería Nacional no se encontraban obligados a efectuar aportes, corresponde recordar que esta Corte ha sostenido en numerosas oportunidades que la modificación de una norma por otra posterior de igual jerarquía no da *per se* lugar a una



Corte Suprema de Justicia de la Nación

cuestión constitucional, ya que nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de las leyes o reglamentos, ni a su inalterabilidad (doctrina de Fallos: 275:130; 283:360; 299:93; 315:839, entre muchos otros).

Si bien el establecimiento del aporte del 8% al haber del personal retirado y pensionado implicó una merma del haber previsional, es jurisprudencia consolidada que las garantías del art. 14 bis de la Constitución Nacional no impiden que, bajo determinadas circunstancias y dentro de ciertos límites, los haberes previsionales puedan ser reducidos.

En ese sentido, esta Corte ha decidido reiteradamente que las reducciones en los montos de las jubilaciones están constitucionalmente justificadas cuando: 1) fueran impuestas por ley; 2) respondieran al interés público; y 3) no fueran confiscatorias ni padecieran de una arbitraria desproporcionalidad (Fallos: 278:232; 300:616; 303:1155; 321:2181; disidencia del juez Rosenkrantz en Fallos: 342:411, entre otros). Por lo tanto, una reducción de los beneficios previsionales producida como consecuencia del establecimiento de un aporte no puede ser tachada de inconstitucional en tanto se satisfagan los tres requisitos mencionados, como sucede en el presente caso.

En efecto, el aporte cuestionado por los recurrentes fue establecido por una ley nacional que, como surge de la nota de elevación del proyecto de la ley 22.788 al Poder Ejecutivo

Nacional, tuvo por finalidad preservar la estabilidad económica y financiera del sistema previsional, reducir los fondos que el Tesoro Nacional destinaba a la cuenta especial creada por la ley 22.043 para atender dichas prestaciones y, a la vez, garantizar el principio de identidad que debe existir entre los haberes mensuales del personal de esa institución y los del Ejército Argentino.

Por otra parte, los recurrentes no han demostrado que la reducción de sus haberes provocada por el establecimiento del aporte fuera confiscatoria o arbitraria. Este Tribunal ha señalado de manera invariable que para que exista confiscatoriedad debe producirse la absorción por parte del Estado de una porción sustancial de la renta o el capital, que debe ser acreditada de manera concluyente por quien la alega (Fallos: 332:1571; disidencia del juez Rosenkrantz en Fallos: 342:411 y jurisprudencia allí citada).

8°) Los agravios relativos a la violación del principio de igualdad también deben ser desechados. Como lo ha sostenido de manera reiterada este Tribunal, no viola el art. 16 de la Constitución Nacional el hecho de que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considera diferentes, en tanto la distinción no sea arbitraria ni importe ilegítima persecución de personas o grupos de ellas (Fallos: 300:1049; 315:839; 320:1166, entre muchos otros). En el caso, si bien los pensionados y retirados de la Gendarmería Nacional se encuentran obligados a hacer un aporte una vez obtenido el



Corte Suprema de Justicia de la Nación

beneficio previsional, también gozan de un sistema especial para el cálculo de sus haberes previsionales y de una movilidad también especial (arts. 94 y 111 de la ley 19.349, texto según ley 22.534). Por lo tanto, su situación no es asimilable a la de los jubilados y pensionados bajo el régimen general de jubilaciones y pensiones.

9º) Habiendo descartado la inconstitucionalidad del aporte del 8% fijado por la ley 22.788, corresponde analizar la constitucionalidad del incremento de ese aporte al 11% que tuvo lugar mediante el dictado del decreto de necesidad y urgencia 679/97.

Preliminarmente, es necesario aclarar que el decreto *sub examine* fue dictado en 1997, con anterioridad a la sanción –en el año 2006– de la ley 26.122, norma que estableció la Comisión Bicameral Permanente prevista en el art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional con competencia para pronunciarse respecto de, entre otras cuestiones, la validez o invalidez de los decretos de necesidad y urgencia. Por lo tanto, la validez o invalidez del decreto de necesidad y urgencia 679/97 debe ser juzgada a la luz de las disposiciones vigentes al momento de su dictado.

10) El art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional dispone que cuando el Poder Ejecutivo dictare un decreto de necesidad y urgencia, el jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a

consideración de la Comisión Bicameral Permanente, que elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Por lo tanto, surge con claridad del texto constitucional que algún tipo de intervención del Congreso de la Nación es necesaria como requisito de validez de los decretos de necesidad y urgencia.

En el caso, se comprueba la inexistencia de intervención legislativa de ninguna especie, circunstancia que resulta suficiente para determinar la invalidez constitucional del decreto en cuestión. Ello es así, por cuanto no se encuentra cumplida una de las condiciones exigidas para admitir la legalidad del ejercicio de la atribución concedida al Poder Ejecutivo por medio del art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional (doctrina de "Verrocchi", Fallos: 322:1726, voto de los jueces Fayt, Belluscio y Bossert, considerando 11; "Consumidores Argentinos", Fallos: 333:633, voto del juez Maqueda, considerando 14). Lo que aquí se decide no implica adelantar juicio alguno sobre la naturaleza y/o el alcance de la intervención legislativa exigida por el art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional ni sobre el procedimiento previsto por la ley 26.122.

Las consideraciones anteriores son suficientes para declarar la inconstitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 679/97, tornándose inoficioso el examen de los restantes agravios de las recurrentes.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Por ello, y de conformidad en lo pertinente con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal en la presente y en la causa CAF 10318/2007/CA1-CS1 "Miranda, Aldo Rodolfo y otros c/ EN - M° Interior - GN - Dto. 679/97 s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg.", fallada en la fecha, el Tribunal resuelve:

1) Declarar parcialmente procedente el recurso extraordinario.

2) Confirmar la sentencia apelada en cuanto rechazó el planteo de inconstitucionalidad de la ley 22.788.

3) Declarar la inconstitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 679/97 y revocar la sentencia apelada en cuanto rechazó el planteo de inconstitucionalidad de dicho decreto.

Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, dicte nuevo pronunciamiento de acuerdo con lo expresado. Costas por su orden (art. 71 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y, oportunamente, remítase.

VO-//-

-//-TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON JUAN CARLOS MAQUEDA

Considerando:

1º) Que la Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social revocó el fallo de la instancia anterior que había declarado la inconstitucionalidad de la ley 22.788, que fijó un descuento del 8% sobre el haber mensual de los retirados y pensionados de la Gendarmería Nacional en carácter de aporte personal destinado a cubrir las prestaciones del sistema previsional, y del decreto 679/97 que elevó dicho aporte al 11% del haber de retiro o pensión.

2º) Que para decidir en el sentido indicado el *a quo* señaló que la declaración de inconstitucionalidad de la ley configuraba un acto de suma gravedad institucional que debía ser considerado *ultima ratio* del orden jurídico y admitida solo si su irrazonabilidad fuese evidente, lo que no acontecía en el caso.

Destacó que hasta el dictado de la ley 22.788 a los agentes retirados y pensionados de la Gendarmería Nacional no se les efectuaba ningún descuento previsional; que el personal de dicha fuerza no había sido incluido en la ley 22.919 -que estableció en un 11% el aporte de los beneficiarios del Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF)- y que con el objeto de que no se viera alterado el principio de igualdad entre los haberes del personal de Gendarmería y los de los miembros de las Fuerzas



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Armadas se hizo necesario que el Poder Ejecutivo Nacional -por medio del decreto de necesidad y urgencia 679/97- fijara el descuento en un porcentaje equivalente.

En lo que concierne a la validez del citado decreto 679/97, la cámara hizo referencia a la doctrina de los precedentes "Verrocchi", "Guida" y "Leguizamón Romero" (Fallos: 322:1726; 323:1566 y 327:5559, respectivamente) y añadió que en el régimen previsional de la Gendarmería Nacional los aportes devengados no ingresaban a la fiscalización y recaudación de la Administración Federal de Ingresos Públicos, sino a una cuenta especial de gastos de aquella fuerza de seguridad.

3º) Que contra dicho pronunciamiento los demandantes interpusieron recurso extraordinario, que fue parcialmente concedido en razón de encontrarse controvertida la inteligencia y aplicación de normas de naturaleza federal.

4º) Que los recurrentes sostienen que la decisión de rechazar el planteo de inconstitucionalidad de la ley 22.788 y del decreto 679/97, no constituye una derivación razonada del derecho vigente con aplicación de las circunstancias comprobadas de la causa; lesiona los derechos de propiedad y de igualdad ante la ley, y configura un supuesto de gravedad institucional.

Admiten que el sistema previsional argentino mantiene su carácter solidario pues con los aportes de los trabajadores activos se financia el pago de las prestaciones de los actuales beneficiarios, pero consideran que el concepto de solidaridad no

puede ser llevado al extremo de que quienes han cumplido integralmente con sus obligaciones previsionales y han obtenido su beneficio deban seguir contribuyendo con el financiamiento del sistema. Asimismo, cuestionan que el Poder Ejecutivo Nacional se haya amparado en motivos de necesidad y urgencia para incrementar el porcentaje de los descuentos por medio del decreto 679/97.

5°) Que el remedio federal es formalmente procedente, toda vez que se ha puesto en tela de juicio el alcance y validez de normas federales y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido contraria al derecho que los recurrentes fundan en ellas (art. 14, inc. 3° de la ley 48). Cabe recordar que, en la tarea de establecer la inteligencia de normas de la índole mencionada, la Corte Suprema no se encuentra limitada por los argumentos del tribunal apelado ni por las posiciones de las partes, sino que le incumbe formular una declaración sobre el punto disputado según la interpretación que rectamente le otorgue (conf. Fallos: 326:2880; 329:2659; 330:2981 y 4713; 331:735 y 1369, entre otros).

6°) Que a los efectos de examinar la validez del aporte previsional cuestionado por los actores corresponde tener presente que el art. 125 de la Ley Orgánica de Gendarmería Nacional -19.349-, en su texto originario, establecía que hasta tanto el Poder Ejecutivo determinase su incorporación al ente previsional pertinente, el personal de Gendarmería seguiría aportando a la Caja Nacional de Previsión para el Personal del



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Estado y Servicios Públicos (ex ley 4349), que continuaría actuando como agente de retención de esos aportes. Agregaba también que los retiros y pensiones producidos y que se produjesen hasta dicha oportunidad, continuarían siendo atendidos por rentas generales.

Con posterioridad, la ley 22.043 modificó el citado art. 125 (art. 2º) y dispuso que los aportes y contribuciones referidos ingresasen en una cuenta especial a crearse en la Jurisdicción 46 - Comando en Jefe del Ejército, y que los beneficios serían atendidos por el servicio de dicha cuenta especial, sistema que persiste en la actualidad. Asimismo, según el art. 5º de la citada ley, el Tesoro Nacional efectuaría los aportes necesarios a los servicios de la cuenta especial a crearse para atender el pago de las pasividades, cuando razones de índole financiera así lo requirieran.

7º) Que dentro de este régimen de retiro especial anteriormente descripto, la ley 22.788 vino a establecer el sistema de aportes para el personal en actividad, retirados y pensionados de Gendarmería Nacional que serían ingresados a la mencionada cuenta especial para ser destinados a la atención de las prestaciones, reiterando que el Tesoro Nacional proveería los recursos necesarios que no alcanzaren a cubrirse con los descuentos efectuados, para poder atender el pago mensual de las pasividades de los beneficiarios de la fuerza (arts. 4º y 5º).

A tal efecto, se fijó un descuento del 8% mensual en concepto de aporte previsional sobre el haber del personal retirado y en el de los pensionados de la Gendarmería Nacional que percibieran sus prestaciones bajo los regímenes indicados en los arts. 2° y 3° de dicha norma, entre los cuales se encuentran los actores.

8°) Que con posterioridad, mediante el decreto de necesidad y urgencia 679/97, el Poder Ejecutivo Nacional modificó el régimen legal de aportes del personal de la institución y elevó el descuento previsional a un 11% sobre el haber de retiro o pensión (arts. 2° y 4°), por considerar que se verificaban las circunstancias excepcionales del art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional.

Asimismo, en dicho decreto se estableció que los montos recaudados constituirían los recursos con afectación específica destinados a financiar el gasto que demande el pago de los beneficios de la fuerza de seguridad en cuestión (art. 5°).

9°) Que con relación a los agravios que se dirigen a cuestionar la validez del aporte personal fijado por la ley 22.788 con fundamento en que hasta el dictado de esa norma los retirados y pensionados de la Gendarmería Nacional no estaban obligados a realizarlo, resulta de aplicación la doctrina de este Tribunal según la cual la modificación de una norma por otra posterior de igual jerarquía no da lugar a cuestión



Corte Suprema de Justicia de la Nación

constitucional, pues nadie tiene derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentos, ni a su inalterabilidad (Fallos: 315:839; 327:5002; 338:757), más aún cuando la imposición de dicha carga se sustenta en razones de interés colectivo y manifiesto carácter asistencial, sin que se advierta que vulnere los derechos superiores invocados.

10) Que en el caso la imposición de aportes con posterioridad a la obtención de un beneficio, encuentra sustento en la autofinanciación del particular sistema previsional en el que se realizan, en la existencia de una necesidad pública como es la de atender las pasividades otorgadas al personal de Gendarmería Nacional y sus derechohabientes y, por ende, halla fundamento suficiente en una norma de rango constitucional -art. 14 bis-, para cuyo cumplimiento se recurre al principio de solidaridad social, que puede llegar a legitimar dicha exigencia aun respecto de quienes no obtuvieran a cambio beneficio alguno (conf. arg. Fallos: 256:67; 291:409; 322:215, entre otros).

11) Que tampoco pueden ser admitidos los planteos que invocan una afectación del derecho de igualdad derivada de la aplicación de la citada ley 22.788, toda vez que para tener por configurado dicho extremo resulta necesaria la existencia de excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se conceden a otros en idénticas circunstancias (Fallos: 313:1513; 328:690). Este requisito no se verifica por el solo hecho de que los agentes pasivos de la Gendarmería Nacional se encuentren obligados a integrar aportes que no realizan los beneficiarios

del régimen general de jubilaciones y pensiones una vez obtenida la prestación, pues los primeros gozan de un sistema especial para el cálculo y movilidad de sus haberes de retiro y de pensión que los segundos no poseen (arts. 94, 111 y sgtes. de la ley 19.349 -texto según ley 22.534-).

12) Que con respecto a la validez del decreto 679/97 que elevó el porcentaje de aporte fijado por la ley 22.788, cabe señalar que el propio Poder Ejecutivo en sus considerandos lo calificó como decreto de necesidad y urgencia al señalar que se dictaba en uso de las facultades conferidas por el art. 99, inc. 3, de la Constitución Nacional.

13) Que el citado decreto fue dictado con anterioridad a la creación de la Comisión Bicameral Permanente (ley 26.122) a que hace referencia el mencionado art. 99, sin que hubiese existido intervención legislativa de ninguna especie que permita inferir la voluntad del Congreso Nacional de pronunciarse expresamente acerca del rechazo o aprobación del citado decreto, circunstancia que resulta suficiente para determinar su invalidez constitucional, dado que no se encuentra cumplida una de las condiciones exigibles para admitir la legalidad del ejercicio de la excepcional atribución concedida al Poder Ejecutivo (conf. Fallos: 333:633, causa "Consumidores Argentinos", voto del juez Maqueda).

14) Que sin perjuicio de ello, cabe advertir que el decreto en examen tampoco supera el test de validez



Corte Suprema de Justicia de la Nación

constitucional fundado en el examen de la concurrencia de razones de necesidad y urgencia.

En efecto, para que el Presidente de la Nación pueda ejercer legítimamente las excepcionales facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por 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 2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes (conf. Fallos: 322:1726 "Verrocchi", considerando 9º y 333:633 "Consumidores Argentinos", considerando 13).

15) Que en el presente caso, entre las consideraciones del decreto 679/97 se expresa la necesidad de proveer y asegurar la continuidad e integridad del pago de los haberes de pasividad que la Gendarmería Nacional atiende con recursos de afectación específica provenientes de los aportes del personal establecidos en la ley 22.788, en razón de que el presupuesto asignado a ese fin resultaba insuficiente. En tal sentido, se señala que la modificación del régimen de aportes del personal de esa institución permitiría reducir los fondos

provenientes del Tesoro Nacional y concretar la equiparación de esas cotizaciones con las efectuadas por el personal militar de las Fuerzas Armadas.

Por último, y en lo que aquí más interesa, se manifiesta que "...en el caso no puede 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".

16) Que los fundamentos dados por el Poder Ejecutivo Nacional no alcanzan para poner en evidencia que el dictado del decreto en cuestión haya obedecido a la necesidad de adoptar medidas inmediatas para paliar una situación de rigurosa excepcionalidad y urgencia que pusiera en riesgo el normal funcionamiento del sistema previsional de la Gendarmería Nacional sino que, por el contrario, traducen la decisión de modificarlo de manera permanente sin recorrer el cauce ordinario que la Constitución prevé (arg. Fallos: 322:1726 y 333:633).

En tales condiciones, corresponde declarar la inconstitucionalidad del decreto 679/97.

17) Que los restantes agravios que invocan la arbitrariedad de la sentencia y la existencia de un supuesto de gravedad institucional, exceden el alcance con que ha sido habilitada la jurisdicción del Tribunal, sin que los recurrentes dedujeran el correspondiente recurso de hecho.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal en la presente y en la causa CAF 10318/2007/CA1-CS1 "Miranda, Aldo Rodolfo y otros c/ EN - M° Interior - GN - Dto. 679/97 s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg.", fallada en la fecha, el Tribunal resuelve:

1) Declarar parcialmente procedente el recurso extraordinario.

2) Confirmar la sentencia apelada en cuanto rechazó el planteo de inconstitucionalidad de la ley 22.788.

3) Declarar la inconstitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 679/97.

Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, dicte nuevo pronunciamiento de acuerdo con lo expresado. Costas por su orden (art. 71 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y, oportunamente, remítase.

Recurso extraordinario interpuesto por **Seberino Pino y otros, actores en autos**, representados por el **Dr. Guillermo José Patané**.

Traslado contestado por la **Gendarmería Nacional, demandada en autos**, representada por el **Dr. Gabriel Gerardo Velásquez**.

Tribunal de origen: **Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social n° 5**.