

Corte Suprema de Justicia de la Nación



Buenos Aires, 21 de mayo de 2019

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la parte demandada en la causa Sosa, Carla Elizabeth y otros c/ EN -M Defensa- Ejército s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg.", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

Que los agravios del recurrente reciben adecuada respuesta en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal, al que corresponde remitir por razones de brevedad.

Que, en efecto, de acuerdo a lo expuesto en el dictamen, los suplementos mencionados no reúnen en la práctica ninguna de las características mencionadas en el art. 57 de la ley 19.101 para ser considerados suplementos particulares, sino que comportan lisa y llanamente un aumento en la remuneración de la generalidad del personal militar en actividad. En tales condiciones, procede calificar ese aumento como remunerativo y computarlo en la base para el cálculo de todos aquellos suplementos que, conforme a la reglamentación, se determinen como un porcentaje del "haber mensual", pues este concepto, al identificarse con el "sueldo", esto es, con la asignación mensual que corresponde a cada grado de la jerarquía militar (conf. arts. 2401 y 2403 del decreto 1081/1973), engloba a todas las sumas que comporten un aumento generalizado de remuneraciones. Máxime cuando, como ocurre en el caso, el art. 54 de la ley 19.101 prevé que cualquier "asignación que en el futuro resulte necesario otorgar al personal en actividad (...)

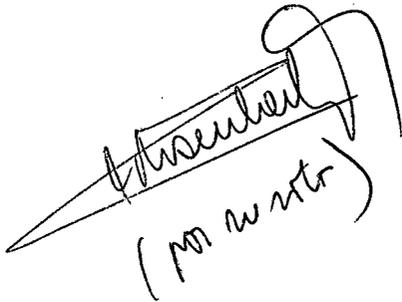
cuando dicha asignación revista carácter general, se acordará, en todos los casos, con el concepto de 'sueldo'".

Que a lo expresado se suma la circunstancia de que en el decreto 1305/2012, el "suplemento por responsabilidad jerárquica" fue fijado entre un 60,74% del haber mensual asignado al grado mínimo del personal militar de las fuerzas armadas, y un 145,78% del haber mensual correspondiente al grado máximo; mientras que el "suplemento por administración del material" fue establecido entre un 54,67% y un 131,20% de tales haberes mensuales. Se advierte que las retribuciones así previstas no son meramente sumas accesorias o adicionales, sino que representan una parte sustancial de la remuneración, lo que, unido al carácter general con que fueron establecidas, conduce también a reconocerles características similares al concepto "sueldo".

Ello es así, pues esta Corte, en el precedente de Fallos: 322:1868 declaró que "por extensas que se juzgen 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 accesorio, 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".

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Por ello, se hace lugar a la queja, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario y se confirma la sentencia. Con costas. Exímase al recurrente de integrar el depósito cuyo pago se encuentra diferido a fs. 53. Agréguese la queja al principal, notifíquese y, oportunamente, remítase.



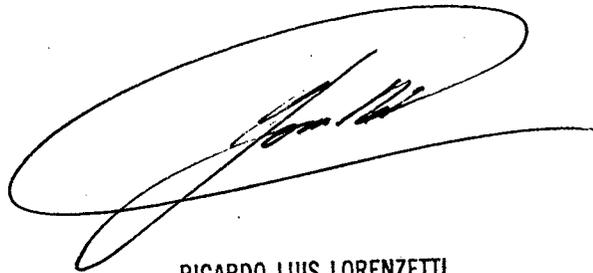
CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ



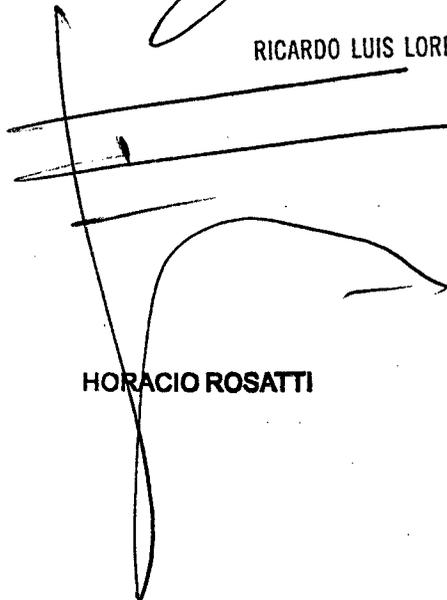
ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



JUAN CARLOS MAQUEDA



RICARDO LUIS LORENZETTI



HORACIO ROSATTI

VO-/-

10/10/10

Corte Suprema de Justicia de la Nación



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

Considerando que:

1°) La señora juez a cargo del Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal n° 12 hizo lugar a la demanda planteada en contra del Estado Nacional por varios efectivos en actividad del Ejército Argentino, declaró que los suplementos particulares creados por el decreto 1305/2012 tenían carácter remunerativo y bonificable, y ordenó el pago de las sumas que resultaran de la liquidación a practicarse, con intereses a la tasa pasiva del Banco Central de la República Argentina.

2°) La Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó dicha resolución. Para así decidir, consideró acreditado en la causa que, en la mayoría de los grados, la totalidad o casi totalidad del personal en actividad cobraba alguno de los suplementos creados por el decreto 1305/2012 y que quienes no lo percibían eran compensados con la suma fija prevista en el artículo 5° de dicho reglamento. Destacó que en el caso se verificaban las características fijadas por la Corte en el precedente "Bovari de Díaz" (Fallos: 323:1048) para que un suplemento sea considerado de naturaleza general, razón por la cual tenían carácter remunerativo. Agregó que el carácter general y permanente de los incrementos fijados por el decreto 1305/2012 implicaba que los suplementos también tenían carácter bonificable y que, por ello, debían ser incluidos en el concepto "sueldo" en función de lo previsto en los artículos 54 y 55 de la ley 19.101.

3°) Contra esa decisión, el Estado Nacional interpuso recurso extraordinario, cuya denegación dio origen a la queja en examen.

La demandada se agravia pues entiende que la prueba no demuestra la generalidad atribuida a los suplementos creados por el decreto 1305/2012. Sostiene que dichos suplementos no tuvieron por finalidad un aumento mínimo en la remuneración de todo el personal militar en actividad. Agrega que la afirmación de la cámara contradice el texto de la norma reglamentaria, que limitó su percepción al 35% de los integrantes de toda la fuerza y al mismo porcentaje de cada grado. Señala, en este sentido, que en el caso no están reunidos los requisitos establecidos en el precedente "Bovari de Díaz" (Fallos: 323:1048) para que las asignaciones sean incluidas en el concepto sueldo. Y sostiene que los suplementos solo son percibidos por quienes cumplen con los requisitos específicos fijados en el decreto cuestionado.

Por otro lado, afirma que la cámara ha interpretado erróneamente la finalidad de la suma fija prevista en el artículo 5° del decreto 1305/2012 pues ella no depende del cobro de los suplementos creados por el mismo decreto. Sostiene que fue prevista para que el nuevo haber resultante de la aplicación del decreto no sea menor al que percibía el agente bajo el régimen anterior.

4°) Tal como lo destaca la señora Procuradora Fiscal en su dictamen, lo que se encuentra en discusión en este pleito es el encuadre legal de los suplementos creados por el decreto 1305/2012 y sus modificatorios a la luz de los criterios

Corte Suprema de Justicia de la Nación



sentados por esta Corte en el mencionado antecedente jurisprudencial. En tales términos, el recurso extraordinario interpuesto es formalmente admisible toda vez que se halla en juego la interpretación y aplicación de normas de carácter federal (ley 19.101 y decreto 1305/2012, con sus modificaciones) y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido contraria a las pretensiones que la demandada funda en ellas.

5°) El decreto 1305/2012 modificó la composición de los haberes del personal militar en actividad.

En lo que aquí importa, sustituyó los suplementos particulares "por responsabilidad de cargo o función" y "por mayor exigencia de vestuario" previstos en la reglamentación de la ley 19.101 por los suplementos "por responsabilidad jerárquica" y "por administración del material". Estableció, además, que los nuevos suplementos tenían carácter particular y que el cobro de uno de ellos era excluyente del otro.

En lo que se refiere al suplemento "por responsabilidad jerárquica", el decreto estableció que correspondía su cobro al personal que tuviera responsabilidades directas en la conducción del personal. Fijó los coeficientes para calcularlo en cada uno de los grados del escalafón (del 0,6074 al 1,4578 sobre el haber mensual). Dispuso también que podían cobrar el suplemento hasta el 35% de los efectivos de cada fuerza y que no podía excederse ese porcentaje en el total de efectivos de un mismo grado.

En cuanto al suplemento "por administración del material", el decreto determinó que correspondía su cobro al

personal que tuviera una función que implicara administrar material. Fijó los coeficientes para calcularlo en cada uno de los grados (del 0,5467 sobre el haber mensual en el grado más bajo al 1,3120 en el más alto). Estableció además que podían cobrar el suplemento hasta el 55% del personal de cada fuerza, porcentaje que no debía ser superado dentro de un mismo grado.

Por último, el decreto en cuestión suprimió los adicionales transitorios previstos en los decretos 1104/2005 y siguientes y dispuso el pago de una suma fija transitoria para los efectivos cuya retribución mensual bruta hubiera quedado reducida por aplicación de todas las modificaciones realizadas. Esa suma no podía ser aumentada y debía permanecer fija hasta ser absorbida por cualquier incremento en la remuneración, incluso por ascenso de grado.

6°) Los decretos 245/2013, 855/2013 y 614/2014 introdujeron diversos cambios en el nuevo esquema salarial aprobado por el decreto 1305/2012.

El primero de ellos eliminó el límite del 35% del total de efectivos de un mismo grado que podrían percibir el suplemento "por responsabilidad jerárquica", aunque aclaró que no podía generalizarse por grado. Y elevó al 70% el porcentaje de los efectivos de un mismo grado a los que podía asignarse el suplemento "por administración del material". El segundo decreto convirtió la suma fija transitoria creada por el decreto 1305/2012 en una suma fija permanente, no remunerativa ni bonificable. El tercer decreto sustituyó los coeficientes para el cálculo de los suplementos (que pasaron a ser del 1,0125 a

Corte Suprema de Justicia de la Nación



0,4515 sobre el haber mensual, según el grado, para el suplemento "por responsabilidad jerárquica" y del 0,9011 a 0,3975, según el grado, para el suplemento "por administración del material").

Finalmente, la resolución 171-E/2017 del Ministerio de Defensa (ratificada por el decreto 475/2017) y la resolución conjunta 2-E/2018 (modificada por la resolución conjunta 3-E/2018), ambas posteriores a la sentencia de cámara, actualizaron los haberes de las fuerzas armadas y modificaron los coeficientes de los suplementos creados por el decreto 1305/2012. Así, en el suplemento "por responsabilidad jerárquica" el coeficiente quedó fijado en un 0,4072 sobre el haber mensual para el grado más alto y 0,3193 para el más bajo. Los coeficientes del suplemento "por administración del material" quedaron en un 0,3676 para el grado más alto y 0,3054 para el más bajo.

7°) La cuestión debatida en esta causa consiste en determinar si las asignaciones previstas en el decreto 1305/2012 fueron creadas u otorgadas con carácter general al personal en actividad de las Fuerzas Armadas y, por lo tanto, si deben considerarse como acordadas en concepto de sueldo. Esta decisión requiere un cuidadoso examen de la Ley para el Personal Militar (19.101), que regula el régimen salarial de las Fuerzas Armadas y delimita las competencias del Poder Ejecutivo en esa materia.

8°) La ley 19.101 otorgó al Poder Ejecutivo Nacional importantes atribuciones reglamentarias respecto de los haberes del personal en actividad de las fuerzas armadas. Entre otras

medidas, esta ley faculta al Poder Ejecutivo a: a) crear asignaciones que integran la remuneración del personal en actividad y en especial suplementos particulares diferentes a los que prevé la ley (artículos 53 y 57); b) fijar los coeficientes para el cálculo de los haberes mensuales de los grados inferiores a Teniente General, Almirante o Brigadier General (artículo 53 bis, segundo párrafo); c) determinar los montos y la forma de cálculo de los suplementos generales (artículo 56); y d) establecer la forma y condiciones para el cobro de las compensaciones (artículo 58). La amplitud de tales atribuciones es una derivación consistente con las competencias que la Constitución le otorga al Presidente como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas (artículo 99, incisos 12 y 14).

Las atribuciones reglamentarias concedidas por la ley 19.101 son particularmente extensas en el caso de los suplementos particulares. En efecto, el artículo 57, inciso 4°, de la ley 19.101 establece que el Poder Ejecutivo Nacional puede crearlos *"...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"*.

La discrecionalidad concedida al Poder Ejecutivo en materia de remuneraciones, sin embargo, tiene los límites fijados por la propia ley 19.101. El tercer párrafo del artículo 53 de la ley establece que integran el "haber mensual" (equivalente a sueldo según la reglamentación) *"[l]a suma de aquellos conceptos que perciba la generalidad del personal militar en actividad"*. En el mismo sentido, el artículo 54 dispone que *"[c]ualquier asignación que en el futuro resulte*

Corte Suprema de Justicia de la Nación



necesario otorgar al personal en actividad, de acuerdo con lo establecido en este capítulo de la ley, cuando dicha asignación revista carácter general se acordará, en todos los casos, con el concepto de 'sueldo'..." (énfasis agregado).

9°) Esta Corte ha determinado que un suplemento reviste carácter general a los efectos del artículo 54 de la ley 19.101 cuando es otorgado a los militares en actividad por el mero hecho de serlo, sin que sea necesario para su cobro desempeñarse en alguna función específica o que se presente una situación de hecho particular. Esa determinación puede surgir de la propia norma de creación del suplemento en cuestión o bien de la forma en que cada una de las fuerzas armadas lo liquida entre el personal en actividad (ver en este sentido, doctrina del precedente "Bovari de Díaz" citado).

10) De acuerdo con el primero de los criterios enunciados precedentemente, para que un suplemento revista carácter general en los términos del artículo 54 de la ley 19.101 es menester que la norma de creación lo haya otorgado a la totalidad de los militares en actividad con independencia de si cumplen una determinada función. En el caso, el decreto 1305/2012 explícitamente otorga a los suplementos "por responsabilidad jerárquica" y "por administración del material" carácter particular. La norma también delimita los presupuestos de hecho para su percepción. Por lo tanto, bajo esta pauta los suplementos en cuestión no revisten carácter general.

11) En lo que respecta al segundo de los criterios mencionados, la determinación de si un suplemento creado como

particular reviste carácter general por el modo en que cada fuerza lo liquida a su personal depende de una circunstancia de hecho que debe ser probada en el expediente.

En el presente caso, de los informes presentados por la Contaduría General del Ejército surge que en casi todos los grados la proporción del personal en actividad que no cobra ninguno de los suplementos va del 0% al 2%. Solo en los dos grados más bajos del escalafón aumenta la proporción de personal activo que no percibe ninguno de los suplementos creados por el decreto 1305/2012: 35% en el supuesto de los soldados voluntarios y 11% en el de los soldados voluntarios de primera.

12) Los extremos que surgen de la prueba mencionada en el punto anterior constituyen una fuerte razón para pensar que, si bien los suplementos en cuestión fueron creados como particulares, en realidad se liquidaron a la generalidad de los efectivos del Ejército por el mero hecho de ser personal militar en actividad, sin atender al cumplimiento de cierta función o circunstancia específica.

Dado que hay una fuerte razón para considerar que los suplementos particulares eran liquidados con carácter general a un alto porcentaje de efectivos, correspondía al Estado Nacional acreditar que dichos suplementos no debían integrar el rubro sueldo porque su percepción dependía del cumplimiento de una función determinada y no del mero hecho de ser militar en actividad. Este último extremo, de haberse configurado, podía fácilmente ser acreditado por la demandada mediante el simple

Corte Suprema de Justicia de la Nación

expediente de presentar los informes pertinentes. El Estado, sin embargo, no lo hizo.

En efecto, en el informe presentado en la causa el Ejército se limitó a señalar que "[e]n general, las causas para la no percepción [de alguno de los suplementos] son: personal impedido legalmente, personal en uso de licencia especial extraordinari[a] o en disponibilidad por períodos iguales o superiores a 30 días corridos o en situación de pasiva, el personal que por razones de orden jurídico se vea impedid[o] de desempeñar cargos, cualquier otra circunstancia por la cual deje de desempeñar el cargo por período de igual o superior a 30 días corridos" (ver fs. 98 y 99). De este informe no surge que existan efectivos en actividad que prestan servicios en el país excluidos del cobro de los suplementos en virtud de no satisfacer las circunstancias particulares a las que se encuentra sujeta su concesión. Por el contrario, el informe solo muestra que están excluidos del cobro quienes por diversos motivos no ejercen cargo alguno dentro de la fuerza.

Consecuentemente, en el caso debe tenerse por demostrado que los suplementos particulares creados por el decreto 1305/2012 se liquidan, en los hechos, con carácter general. Por ello, en virtud de lo previsto en el artículo 54 de la ley 19.101, deben ser incorporados al rubro "sueldo". No cambia esta conclusión la denominación dada a esos suplementos al momento de su creación por el decreto 1305/2012 toda vez que el decreto de creación no puede modificar ni desconocer lo establecido en normas superiores que en este punto disponen claramente cómo deben acordarse los aumentos a los militares en

servicio activo (conf. Fallos: 312:802, "Susperreguy", considerando 8°).

13) Lo expuesto en el punto anterior se ve reforzado por la significación económica que los suplementos creados por el decreto 1305/2012 tienen sobre la totalidad de la remuneración del personal en actividad.

En efecto, tal como surge de los considerandos 5° y 6° del presente, en un inicio el suplemento "por responsabilidad jerárquica" fue fijado entre un 60,74% del haber mensual para el grado más bajo y un 145,78% para el más alto, y el suplemento "por administración del material" fue establecido entre un 54,67% para el grado más bajo y un 131,20% de tales haberes mensuales para el más alto. Con las últimas modificaciones normativas la incidencia de los suplementos disminuyó significativamente aunque sigue representando un porcentaje relevante de las remuneraciones del personal en actividad de las fuerzas armadas: el suplemento "por responsabilidad jerárquica" es el 40,72% del haber mensual en el grado más alto y 31,93% en el más bajo; el suplemento "por administración del material" es el 36,76% del haber en el grado más alto y 30,54% en el más bajo.

Las remuneraciones concedidas por el decreto 1305/2012 no son sumas meramente accesorias o adicionales. La magnitud de las remuneraciones concedidas ha sido considerada como relevante por esta Corte para determinar si un suplemento constituye parte del sueldo. Así, en el precedente "Franco" (Fallos: 322:1868) sostuvo que las facultades conferidas al

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Poder Ejecutivo en la ley 19.101 "no... 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".

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, corresponde hacer lugar a la queja, declarar admisible el recurso extraordinario y confirmar la sentencia apelada. Con costas. Exímase al recurrente de integrar el depósito cuyo pago fuera diferido a fs. 53. Agréguese la queja al principal, notifíquese y, oportunamente, devuélvase.



CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

2013-04-23 10:07

2013

2013-04-23 10:07

Recurso de queja interpuesto por el Estado Nacional (Ministerio de Defensa), representado por la Dra. Gladys N. I. Brio.

Tribunal de origen: Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.

Tribunal que intervino con anterioridad: Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 12.