

Personal Militar En Mision Pago De Viaticos Intangibilidad

JURISPRUDENCIA

Buenos Aires, 10 de diciembre de 2013.

Vistos los autos: "Galván, Carlos Alberto y otro c/ Estado Nacional - M° de Defensa s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg.". Considerando: Que esta Corte comparte los fundamentos y conclusiones del dictamen de la señora Procuradora Fiscal -con excepción del último párrafo del punto IV-, cuyos términos se dan por reproducidos en razón de brevedad. Por ello, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario y se deja sin efecto la resolución apelada. Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por medio de quien corresponda, proceda a dictar un nuevo fallo con arreglo a lo expresado. Notifíquese y devuélvase. RICARDO LUIS LORENZETTI

CARLOS S. FAYT (en disidencia) ELENA I. HIGHTON de NOLASCO JUAN CARLOS MAQUEDA E. RAUL ZAFFARONI CARMEN M. ARGIBAY DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT

Considerando: 1°) Que la Sala III de la Cámara Federal de la Seguridad Social, por mayoría, revocó la sentencia de grado y condenó al Estado Nacional a que "en el plazo de 90 días de notificado, practique nueva liquidación de los viáticos correspondientes a los actores por su participación en Batallón Ejército Argentino 'BEA 7', de conformidad con las disposiciones del decreto 1270/89...". De tal modo, el a quo dispuso que se paguen a aquéllos las diferencias reclamadas por el concepto aludido, con más los intereses pertinentes a la tasa pasiva promedio mensual que publica el Banco Central de la República Argentina. Contra dicho pronunciamiento, el Estado Nacional dedujo el recurso extraordinario federal, que resultó concedido (cfr. fs. 145, 150/61 y 170). 2°) Que para así decidir, la cámara tuvo en consideración que "quienes demandan, se desempeñaron como integrantes de la misión que realizó el Batallón 7 del Ejército Argentino durante los días 26 de enero y 17 de julio del año 1995. Al inicio de su función se encontraba vigente el decreto 1270/89 y en virtud de esta norma les liquidó el viático diario". Remarcó que mediante el decreto 280/95, vigente a partir del 1° de marzo de ese año, "se les redujo el viático por el periodo restante al 50%", por lo que correspondía "revocar lo decidido en primera instancia, puesto que la incorporación en la operación de referencia por parte del actor fue voluntaria, debiendo considerar sin lugar a dudas los lineamientos establecidos en el dec. 1270/89". Entendió el a quo que el cambio de las pautas consideradas al inicio de la misión "no pudieron ser modificadas y mucho menos, verse reducido el importe del viático que le habla sido otorgado previamente". Agregó que "si bien (...) las sumas pretendidas no puede considerárselas en forma estricta como haber, ya que lo que se discute es el importe de viáticos, considero que el principio enunciado deviene de entera aplicación al caso, máxime que la reducción de la suma diaria alcanzarla el 50%" (fs. 145). 3°) Que frente a dicha decisión el Estado Nacional plantea los siguientes agravios: a) se ha efectuado una interpretación errónea de los decretos aplicables, con menoscabo de lo establecido en los artículos 14, 17, 18 y 28 de la Constitución Nacional, toda vez que no existieron derechos adquiridos a la aplicación del régimen anterior, puesto que los viáticos deben liquidarse periódicamente y por consiguiente aplicarse el nuevo decreto 280/95 desde su vigencia "en tanto aquellos se devengan periódicamente y no de una sola vez", b) no se consideró que el fin perseguido por el decreto 280/95 fue el de disminuir los costos para el Estado Nacional, c) se desconoció la prerrogativa del Estado de modificar las condiciones contractuales "al no estar asegurada la intangibilidad del sueldo de los empleados públicos", d) se adoptó una interpretación contraria a la jurisprudencia de esta Corte con relación a la confiscatoriedad de la reducción de los salarios, extendiéndola indebidamente a los viáticos, que no forman parte del haber, e) el aludido decreto ha sido dictado "...en ejercicio de las atribuciones emergentes del artículo 99 inc. 3 de la Constitución Nacional" en una situación de emergencia económica (cfr. fs. 150/161). 4°) Que el recurso extraordinario deducido por la mencionada parte resulta formalmente procedente, en tanto se cuestiona la inteligencia asignada a normas federales -como lo son las contenidas en los mencionados decretos- y lo decidido por el superior tribunal de la causa ha sido adverso a la pretensión del recurrente fundada en el derecho de tal carácter. Corresponde recordar que en la tarea de establecer la correcta interpretación de las normas federales que le asigna el art. 14, inciso 3°, de la ley 48, esta Corte no se encuentra limitada por las posiciones del tribunal apelado y del recurrente, sino que le incumbe realizar "una declaratoria sobre el punto disputado" (art. 16 de la ley citada) según la inteligencia que rectamente le otorgue (Fallos: 307:1457; 320:1915, entre muchos otros). 5°) Que el thema decidendum del presente litigio estriba en determinar si el decreto 280/95 pudo válidamente modificar las condiciones tenidas en cuenta por los actores al incorporarse voluntariamente a la misión en Croacia o si, por el contrario, la privación de efectos jurídicos a la norma preexistente -de la que derivó una significativa merma económica para aquéllos- generó un agravio al derecho de propiedad de los demandantes, consagrado en los artículos 14 y 17 de la Constitución Nacional. 6°) Que como se expresa en el dictamen que antecede (capítulo IV), a la fecha de comienzo de la misión -el 26 de enero de 1995- se encontraba vigente el decreto 1270/89, que regulaba el régimen de viáticos por viajes al exterior

del personal de la Administración Pública Nacional en cumplimiento de misiones o comisiones de carácter oficial o en uso de becas que no hubiesen excedido los 365 días (art. 1°). Con posterioridad, esa norma fue complementada por otra -el decreto 231/92- que aprobó el régimen especial de haberes y compensaciones del personal militar en misión o comisión transitoria, menores de 180 días y de hasta un año. Por último, en lo que interesa y también señala el dictamen, el decreto 280/95 derogó el decreto del año 1989 mencionado supra y estableció que sus disposiciones regirían a partir del 1° de marzo de 1995 (art. 25). En virtud de la nueva normativa, el importe de los viáticos diarios fue modificado, de modo tal que "por aplicación de los decretos 1270/89 y 231/92, para el cálculo del viático correspondiente a la República de Croacia debía aplicarse el 25% sobre el monto de U\$S ? y, en cambio, por aplicación del decreto 280/95, en función también del decreto 231/92, debía aplicarse el 25% sobre el monto de U\$S ?" (énfasis agregado). 7°) Que resulta de toda necesidad detenerse en los fundamentos y propósitos del decreto 280/95. Ellos expresan "[q]ue en la práctica la tramitación del mencionado régimen [el establecido por el decreto 1270/89] resulta dilatorio del cumplimiento de las misiones o comisiones autorizadas, debiendo en consecuencia, con habitualidad hacerse efectivo el pago de los viáticos respectivos con el objeto de llevar a cabo las mismas y posteriormente proceder a la convalidación de la medida adoptada". Asimismo, se expresó que "habiéndose efectuado un análisis de las sumas abonadas en concepto de viáticos al exterior se deduce, por su magnitud, que las mismas representan una erogación presupuestaria de niveles muy significativos, razón por la cual se hace necesario revisar los importes preestablecidos, fijándolos en sumas fijas en función de las características particulares de cada país y conforme a los niveles jerárquicos establecidos en su oportunidad". Finalmente, se concluyó del siguiente modo: "en mérito a lo indicado precedentemente, resulta conveniente derogar la norma que permite a funcionarios de menor jerarquía, percibir sumas en concepto de viáticos mayores cuando la misión o comisión esté integrada con funcionarios de niveles superiores" (énfasis agregado).

8°) Que, frente a lo anterior, es inocultable que fueron cuestiones de mera conveniencia las que motivaron el cambio normativo. La misma recurrente avala tal conclusión al afirmar a fs. 158 que no se examinó el "fin perseguido por la norma que disminuyó los viáticos, el cual radica en disminuir los costos para el estado nacional, en consecuencia se ve en la necesidad de reducir el porcentaje de los viáticos, acción por la cual el decreto 280/95 derogó al decreto 1270/89". De tal modo, la doctrina establecida en la causa "Guida" (Fallos: 323:1566, voto del juez Fayt) es de indiscutible aplicación al presente caso, de tal suerte que a la luz de sus enunciados deberán ser examinadas las cuestiones planteadas en este pleito. Ello es así, porque claramente, no se invocaron razones de emergencia económica que pudiesen justificar la merma controvertida. En tal oportunidad, se estableció que -como regla-"para resolver si ha existido o no violación a la garantía de la propiedad, debe partirse de la premisa de que la Constitución Nacional no asegura la intangibilidad de las remuneraciones de los agentes de la administración pública. Es por ello que éstos carecen de un derecho subjetivo al mantenimiento de su monto, y que deben tolerar reducciones que ante situaciones excepcionales de crisis, no alteren la sustancia de su derecho a la retribución, es decir, no sean confiscatorias. En definitiva, si bien el salario goza de la protección del derecho de propiedad, sufre del mismo modo las limitaciones que en supuestos de emergencia se han reconocido como válidas" (considerando 12 del mencionado voto, énfasis agregado). Al respecto, es del todo pertinente señalar que en la causa A.598.XLIII "Asociación de Trabajadores del Estado s/ acción de inconstitucionalidad", sentencia del 18 de junio de 2013, esta Corte reafirmó que las medidas de emergencia no son ilimitadas y que se encuentran sujetas a ciertas condiciones y límites inquebrantables a la luz del bloque de constitucionalidad. Este principio -previsto para situaciones de emergencia reconocidas- resulta particularmente aplicable a fin de juzgar la validez de las condiciones establecidas para el cumplimiento de la misión especial de autos (fs. 8 de los exptes. administrativos MD N° 17.199/2005 y 17.200/2005, respectivamente). Más aún en casos como el presente, cuando una decisión de mera conveniencia pretendió justificar la quita en el concepto controvertido. Resulta irrefutable, por otra parte, no obstante lo afirmado por la recurrente a fs. 159 vta., que el decreto en cuestión fue encuadrado en las facultades que otorgan al presidente el artículo 99 inc. 1° de la Constitución Nacional, lo que descarta toda posibilidad de que se haya tratado de un decreto dictado por razones de necesidad y urgencia (art. 99 inc. 3° de la Ley Fundamental). 9°) Que el Estado Mayor General del Ejército abonó los viáticos conforme al decreto 1270/89 desde el 26 de enero de 1995 hasta el 28 de febrero de 1995. Desde el 1° de marzo hasta el 14 de julio de 1995 lo hizo conforme al decreto 280/95 (fs. 40). Es claro, entonces, que el decreto cuestionado no plantea problemas de retroactividad, sino una modificación, in pejus, del monto de "las compensaciones por viáticos" (fs. 56 vta.) tenidas en cuenta al momento "de la partida" de los actores a la misión en Croacia, cuya integración fue voluntaria (fs. 42). Al respecto, es conocido el principio general elaborado por esta Corte según el cual es indiscutible la facultad del Poder Ejecutivo de derogar una norma anterior por otra posterior de igual jerarquía, sin que el uso de tal prerrogativa configure, como regla, cuestión constitucional alguna (Fallos: 259:377; 283:360) y que a nadie le asiste un derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentos ni a su inalterabilidad (Fallos: 321:2683; 326:1442; 327:2293; 329:1586; 330:3565, entre muchos otros). Sin embargo, en casos como el sub examine tal principio debe armonizarse con la doctrina señalada en el considerando anterior, dada la sustancia de los créditos en juego -que ostentan un indubitable contenido alimentario-, independientemente de la reglamentación

castrense que excluye a las "compensaciones por viáticos" como integrativos del "haber mensual". En efecto, esta última cuestión, resaltada en el dictamen que antecede (párrafo 10 del capítulo IV) en nada contribuye a la elucidación del tema planteado. Antes bien, con apego a la realidad y no a la categorización formal que quepa asignársele al mencionado concepto, forzoso es concluir que en casos excepcionales como el examinado, tales compensaciones constituyeron un aspecto sustantivo a considerar por quienes voluntariamente decidieron incorporarse a la misión (cfr. fs. 8 del expte. administrativo MD N° 17.200/2005). Desde esta perspectiva, se advierte que el ítem controvertido constituyó un elemento inherente a la comisión transitoria convocada, pues, de manera innegable, estimuló la incorporación de voluntarios para sumarse a ella. La llamada estatal a integrar "fuerzas de paz" no constituye una circunstancia que concierna habitualmente al personal militar, de lo que se sigue que no resultó válido alterar unilateralmente una de las condiciones económicas establecidas, sin una definida situación de emergencia que justificase innovar, con detrimento de la cuantía de estas últimas. Es cuestión del todo esclarecida que si bien el Estado, en uso de prerrogativas emanadas de cláusulas exorbitantes, puede efectuar modificaciones en la relación de empleo público, tal facultad encuentra su límite en la imposibilidad de efectuar alteraciones sustanciales. Éstas se han configurado en el caso, a poco que se repare en los montos a los que se ha hecho referencia en el último párrafo del considerando 5°, que importan una disminución aproximada al cincuenta por ciento del régimen inicial. Por tal motivo, tanto la magnitud de la reducción como el hecho de que el nuevo régimen se estableció por motivos de conveniencia y no derivó de una situación de emergencia económica, constituyen argumentos que cuentan con la suficiente solidez como para concluir que los alcances de la norma en cuestión sólo pudieron alcanzar a "los viajes al exterior" emprendidos con posterioridad a la entrada en vigor del decreto cuestionado. Por ello y habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal ante esta Corte, se confirma la sentencia impugnada con costas. Notifíquese y DEVUÉLVASE. CARLOS S. FAYT

Suprema Corte: -I- A fs. 145, la Sala III de la cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social -por mayoría- revocó la sentencia de la instancia anterior y, en consecuencia, condenó al Estado Nacional a pagar los viáticos reclamados por la parte actora de conformidad con el decreto 1270/89. Para resolver como lo hizo consideró que, toda vez que los demandantes habían prestado servicios en forma voluntaria en la República de Croacia como integrantes del Batallón Ejército Argentino 7 (BEA/7) durante el periodo comprendido entre el 26 de enero y el 14 de julio de 1995, las pautas tenidas en cuenta al inicio de la misión debieron permanecer inalteradas y, por ello, debió aplicarse para el cálculo de todo el periodo que duró la misión, el decreto 1270/89. -II- Disconforme con lo resuelto, el Estado Nacional interpuso el recurso extraordinario de fs. 150/161, que fue concedido en cuanto a la interpretación de normas de naturaleza federal y rechazado en lo que respecta a las causales de arbitrariedad y gravedad institucional (fs. 170), sin que este último rechazo hubiese motivado la presentación en queja. Funda el recurso, esencialmente, en los siguientes agravios: a) la sentencia viola derechos y garantías protegidos por la Constitución Nacional (artículos 14, 17, 18 y 28) pues efectúa una interpretación errónea de los decretos aplicables. Ello por cuanto los viáticos debían liquidarse periódicamente y, por consiguiente, aplicarse el nuevo decreto 230/95 desde su vigencia, toda vez que no existieron derechos adquiridos en este sentido, en tanto aquéllos se devengan periódicamente y no de una sola vez; b) se omitió considerar el fin perseguido por el decreto 280/95 que fue el de disminuir los costos para el Estado Nacional; c) en la sentencia recurrida se desconoció la prerrogativa del Estado de modificar las condiciones contractuales al no estar asegurada la intangibilidad del sueldo de los empleados públicos, d) la Cámara adoptó una interpretación contraria a la jurisprudencia de la Corte con respecto a la confiscatoriedad de los salarios, y la extendió indebidamente a los viáticos, que no forman parte del haber. -III- A mi modo de ver, el recurso extraordinario es formalmente admisible, toda vez que se halla en juego la interpretación y aplicación de normas de carácter federal (ley 19.101 y su reglamentación y decretos 1270/89, 231/92 y 230/95) y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido contraria a las pretensiones que el 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). En cuanto al fondo del asunto, cabe señalar que los actores, integrantes del Batallón "Ejército Argentino" BEA 7, prestaron servicios en comisión transitoria como Fuerza de Paz en la República de Croacia durante el periodo comprendido entre el 26 de enero y el 14 de julio de 1995. El desplazamiento fue autorizado mediante la resolución 1960/95 del Ministerio de Defensa por el término de 170 días. En lo que aquí interesa, a la fecha de comienzo de la misión se encontraba vigente el decreto 1270/89, que regulaba el régimen de viáticos por viajes al exterior del personal de la Administración Pública Nacional en cumplimiento de misiones o comisiones de carácter oficial o en uso de becas que no hubiesen excedido los 365 días (art. 1°). En cuanto al porcentaje que se estipuló para gastos de alojamiento y comida, el art. 15 inc. b) establecía que se asignaría hasta el 25% de los viáticos que correspondieran. Con posterioridad, la norma mencionada, fue complementada por una más específica -decreto 231/92- que aprobó el régimen especial de haberes y compensaciones del personal militar en misión o comisión transitoria, menores de 180 días y de hasta un año, destinados en los cuerpos militares especiales de la

Organización de las Naciones Unidas o fuerzas de emergencia de las Naciones Unidas o grupos observadores de las Naciones Unidas (art. 1°). La norma establece que, por analogía respecto de lo prescripto en el decreto 1270/89, se deberá abonar a los agentes el 25% del viático diario que establece el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto para el nivel y lugar correspondientes. Luego, el decreto 280/95 (publicado en el Boletín Oficial el 28/2/95) derogó el decreto 1270/89 (art. 24), y estableció, además, que sus disposiciones regirían a partir del 1° de marzo de 1995 (art. 25). Los montos de los viáticos diarios fueron modificados conforme al anexo IV (art. 17). En suma: por aplicación de los decretos 1270/89 y 231/92, para el cálculo del viático correspondiente a la República de Croacia debía aplicarse el 25% sobre el monto de U\$S ? y, en cambio, por aplicación del decreto 280/95, en función también del decreto 231/92, debía aplicarse el 25% sobre el monto de U\$S ?. En el caso que nos ocupa, el Estado Mayor General del Ejército abonó los viáticos a los actores conforme al decreto 1270/89 desde el 26 de enero de 1995 hasta el 28 de febrero de 1995 y desde el 1° de marzo hasta el 14 de julio de 1995 lo hizo conforme al decreto 280/95 (fs. 40). El tema se circunscribe, entonces, a determinar cuál debe ser la normativa aplicable respecto de aquellas comisiones que se iniciaron con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del decreto 280/95 y que se prolongaron durante su vigencia. En este orden de ideas corresponde señalar, en primer lugar, que el empleo para el cálculo de la totalidad de los viáticos de un decreto que se encontraba expresamente derogado -tal como lo hizo el a quo- constituye una aplicación errónea de las normas de carácter federal en juego. En efecto, la Cámara le asignó al decreto 1270/89 un efecto ultraactivo que no puede ser admitido. Ello en nada cambia por la circunstancia expresada por el a quo de que, al momento de iniciarse la misión, ese era el decreto vigente, pues es doctrina de V.E. que la modificación de normas por otras posteriores no afecta derecho alguno emanado de la Constitución Nacional, pues nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de las leyes o reglamentos ni a su inalterabilidad (Fallos: 303:1361; 310:1924; 311:1880), máxime en razón de la naturaleza de la compensación. En efecto, el viático representa el gasto que por día debe realizar la persona, por consiguiente, su liquidación se realiza inexorablemente en forma periódica, debiendo aplicarse la normativa vigente al momento de su devengamiento. En el caso, los viáticos fueron correctamente abonados en dos etapas perfectamente escindibles conforme a la normativa vigente de acuerdo a los períodos antes indicados (decretos 1270/89 para la primera y 230/95 para la segunda). Considero que tampoco se encuentra en juego el examen de la confiscatoriedad con respecto al decreto 280/95, toda vez que la medida de reducción dispuesta por aquél no posee entidad bastante para configurar dicho vicio frente a los ingresos totales de los actores. A su vez, la merma se produjo solo con respecto al viático y no sobre el haber mensual. En efecto, conforme al art. 2401 art, 2° c, y 240B inc, e) de la reglamentación del título II capítulo IV de la ley 19.101, las compensaciones por viáticos no integran el haber mensual. A mayor abundamiento, cabe señalar que, como lo ha dicho el Tribunal en reiteradas oportunidades, en el marco de la relación de empleo público el Poder Ejecutivo goza -en el ámbito de su competencia- de prerrogativas exorbitantes propias del régimen ius administrativo que le permiten, a fin de satisfacer en la mejor forma el interés público, introducir modificaciones en el contrato, siempre que ellas sean razonables y no signifiquen una alteración sustancial de sus condiciones (Fallos: 323:1566 cons. 14). -V- Por lo expuesto, opino que corresponde dejar sin efecto la sentencia apelada en cuanto ha sido materia de recurso extraordinario. Buenos Aires, 6 de agosto de 2012. LAURA M. MONTI Correlaciones: Guida, Liliana c/Poder Ejecutivo Nacional s/empleo público - (Leading Case) - Corte Sup. Just. Nac. 2/6/2000 Cita digital: