



Procuración del Tesoro de la Nación

Expte. PTN N.º S04:0053379/15
N.º original 35586/14
MINISTERIO DE RELACIONES
EXTERIORES Y CULTO

096

BUENOS AIRES, 11 NOV 2015

SEÑORA SUBSECRETARIA LEGAL, TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA
DE LA SECRETARÍA DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL
DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO:

Por las presentes actuaciones se consulta a esta Procuración del Tesoro de la Nación, sobre la viabilidad de incluir como miembro del grupo familiar a la persona con quien Alejandro Román Rodríguez, Agregado para Asuntos Administrativos de Segunda Clase de la Embajada de la República en la Ciudad de Australia, celebró una Unión Civil en los términos establecidos en la Ley N.º 1004 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (BOCBA N.º 1617 27-1-03).

- I -

ANTECEDENTES

1. A fojas 1/4, el citado agente solicitó la incorporación de la señora Ana María Felici como miembro integrante de su grupo familiar, con motivo de haber celebrado el 21 de agosto de 2014, una Unión Civil registrada en el Registro de Estado Civil y Capacidad de las Personas (v. fs. 5).

En dicha presentación manifestó, entre otros argumentos, que tal Unión permite, entre otros derechos, incorporar a la pareja a la obra social y recibir pensión.

[Firma manuscrita]
[Firma manuscrita]

2. A fojas 12, el Director de Administración y Recursos Humanos remitió lo actuado para la intervención del servicio jurídico permanente en virtud de que el agente Román Alejandro Rodríguez solicitara se le extendiera a su pareja el pasaporte diplomático y el correspondiente pasaje.

3. A fojas 16/18, el Director General de Asuntos Jurídicos de la jurisdicción de origen señaló que:

a) De acuerdo con el inciso m) del artículo 22 de la Ley del Servicio Exterior de la Nación N.º 20.957 (B.O. 16-6-75), entre los derechos de los funcionarios del Servicio Exterior de la Nación, en lo que al caso interesa, se incluye *El uso del pasaporte diplomático por el funcionario, su cónyuge y los hijos menores de dieciocho años, los otros miembros de su familia que estén a su cargo tendrán derecho al uso del pasaporte oficial.*

b) Por su parte, el artículo 92 entiende por familia a los fines de la ley: *el cónyuge, los hijos e hijastros menores de edad y los mayores incapacitados para el trabajo, las hijas e hijastras solteras y los ascendientes de primer grado tanto del funcionario como del cónyuge, cuando aquél compruebe que subviene a sus necesidades.*

c) La convivencia o Unión Civil no se encuentra contemplada en la normativa aludida.

d) El artículo 4.º incisos c) y e) el Decreto N.º 1636/01 (B.O. 17-12-01) expresa *Corresponde el otorgamiento de Pasaporte Diplomático - Credencial del Servicio Exterior de la Nación - con una validez de CINCO (5) años, salvo que se disponga expresamente otro plazo de vigencia o cuando la duración del mandato que se ejerza sea inferior, exclusiva-*



097

Procuración del Tesoro de la Nación

mente: c) Al personal del Servicio Exterior de la Nación conforme la Ley N° 20.957 en todas sus categorías, a sus cónyuges mientras mantengan esa condición y a los hijos de ambos sexos menores de dieciocho años y a partir del año de edad. Los menores de un año podrán ser incluidos en los Pasaportes de sus padres. e) Al personal comprendido en el Agrupamiento General del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto adscripto al Servicio Exterior de la Nación, sus cónyuges e hijos de ambos sexos menores de dieciocho años, a efectos de cumplir funciones en las Representaciones Diplomáticas y Consulares que mantiene la República en el exterior, y ante los Organismos Internacionales por la duración de la misión.

e) De la lectura de las normas no se desprende derecho alguno a favor del conviviente ni para el funcionario que se encuentra en una Unión Civil, dado que, en la Ley N.º 20.957, se hace referencia al vocablo cónyuge que únicamente puede entenderse como una de las dos personas ligadas por el vínculo de matrimonio, conforme lo disponía el artículo 188 y concordantes del ahora derogado Código Civil Argentino.

f) En cuanto al requerimiento de la recepción de documentación de su pareja, a fin de tramitar su alta médica en la Dirección de Salud (DISAL), también la reputa improcedente.

4. A fojas 2/4 del expediente agregado a fojas 26, el interesado presentó un reclamo administrativo con el objeto de obtener la autorización para la revisión y cobertura médica en el exterior de Ana María Felice, como integrante de su

grupo familiar, la emisión de pasajes y demás beneficios previstos en la Ley N.º 20.957.

5. A fojas 27/31, la Consejería Legal estimó que:

a) Los privilegios e inmunidades derivados de la Ley N.º 20.957 son reconocidos tanto al personal administrativo como a los miembros de su familia.

b) No se realiza ninguna distinción entre los miembros de la familia limitándose el artículo a requerir únicamente *que formen parte de sus respectivas casas, siempre que no sean nacionales del Estado receptor y que no tengan residencia en el Estado receptor.*

c) Se caracteriza al instituto familiar de manera amplia sin exigir acreditación de un determinado vínculo jurídico.

d) Con relación al concepto de familia receptado en el recordado artículo 92 de la Ley N.º 25.957, se debería tener en cuenta la necesidad de garantizar el principio de igualdad ante la ley en su condición de derecho humano y, como tal la interpretación debería favorecer la ampliación de derechos, en virtud del principio *pro homine*, antes que a su restricción.

e) La protección de la familia *in extenso* también fue recogida en el nuevo Código Civil y Comercial, al introducir la figura de las Uniones Convivenciales en la sección relativa a las relaciones familiares, como una institución diferente a la del matrimonio pero que tiene como objetivo proteger otras formas de organización familiar.

f) El eventual otorgamiento de pasaporte diplomático a la señora Ana María Felici le permitiría, en su carácter de integrante del grupo familiar el funcionario Alejandro Rodríguez,



098

Procuración del Tesoro de la Nación

el pleno goce de los privilegios e inmunidades en los términos establecidos en el artículo 37.2 y concordantes de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.

6. A fojas 35, en una nueva actuación la Dirección General de Asuntos Jurídicos ratificó su posición primigenia.

7. A fojas 36/38, la Subsecretaria Legal, Técnica y Administrativa, entendió que no se puede desconocer la sanción de la Ley N.º 26.994 (B.O. 8-10-14) que da vida al Código Civil y Comercial de la Nación que reconoce en su Título III a las Uniones Convivenciales, específicamente el artículo 509 establece que las disposiciones del Título se aplican a la unión basada en relaciones afectivas de carácter singular, pública, notoria, estable y permanente de dos personas que conviven y comparten un proyecto de vida común, sean del mismo o de diferente sexo.

Por último destacó, que de los fundamentos del anteproyecto del referido Código surge que desde la obligada perspectiva de los Derechos Humanos, toda vez que está involucrado el derecho a la vida familiar; la dignidad de la persona; la igualdad; la libertad; la intimidad y la solidaridad familiar, la regulación, aunque sea mínima, de la convivencia de pareja, constituye una manda que el anteproyecto debe cumplir.

En atención a lo expuesto y frente a la necesidad de establecer un criterio uniforme con relación al caso, remitió lo actuado a la intervención de este Organismo Asesor.

- II -

ANÁLISIS

1. La situación planteada radica en dilucidar si es posible extender a la persona conviviente del requirente con quien ha celebrado una Unión Civil, los beneficios de la Ley N.º 20.957 y su reglamentación y del artículo 4.º inciso e) del Decreto N.º 1636/01, atribuidos a la cónyuge del personal adscripto al Servicio Exterior de la Nación.

2. Cabe recordar, que esta Procuración del Tesoro de la Nación ha dicho ... *que de conformidad con los principios de hermenéutica jurídica elaborados tanto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación como por este Organismo Asesor, la primera regla de interpretación exige dar pleno efecto a la intención del legislador* (v. Dictámenes 204:165).

Desde esa perspectiva es dable advertir que los beneficios en cuestión obedecen a la necesidad de facilitar el sostenimiento de la unidad familiar del agente frente a la particular situación que genera el cumplimiento de la función encomendada en el exterior.

3. Sentado ello, corresponde señalar que una de las principales novedades del Código Civil y Comercial de la Nación, se refiere a la regulación de otra forma de organización alternativa a la figura matrimonial, a la que el legislador nomina *unión convivencial* en el LIBRO SEGUNDO - RELACIONES DE FAMILIA - TÍTULO III.

En tal sentido, el artículo 509 determina *Las disposiciones de este Título se aplican a la unión basada en rela-*



099

Procuración del Tesoro de la Nación

ciones afectivas de carácter singular, pública, notoria, estable y permanente de dos personas que conviven y comparten un proyecto de vida común, sean del mismo o de diferente sexo.

Con relación a los requisitos, el artículo 510.- establece El reconocimiento de los efectos jurídicos previstos por este Título a las uniones convivenciales requiere que: a. los dos integrantes sean mayores de edad; b. no estén unidos por vínculos de parentesco en línea recta en todos los grados, ni colateral hasta el segundo grado; c. no estén unidos por vínculos de parentesco por afinidad en línea recta; d. no tengan impedimento de ligamen ni esté registrada otra convivencia de manera simultánea; e. mantengan la convivencia durante un periodo no inferior a dos años.

Al respecto, la Unión Civil, de la cual da cuenta el acta incorporada a fojas 7, requiere -según su ley de creación- la convivencia de los causantes en una relación de afectividad estable y pública, por un período mínimo de dos años (salvo que entre los integrantes haya descendencia en común) y la inscripción en el Registro Público de Uniones Civiles; por ello, teniendo en cuenta la amplitud probatoria que recepta el artículo 512 del Código Civil y Comercial de la Nación, se constituye en un medio de prueba válido de la unión convivencial.

Ahora bien, como es dable advertir, la posición originaria del Código Civil que receptaba un solo tipo de familia, la surgida en el marco de un matrimonio, fue cambiando con el tiempo por fuerza de la realidad.

Sucesivas reformas parciales al Código Civil (Leyes N.º 17.711 -B.O. 26-4-68-, N.º 23.264 -B.O. 23-10-85-, N.º 20.798 -B.O. 16-10-74- y N.º 23.515 -B.O. 12-6-87-) y la sanción

de leyes especiales de naturaleza asistencial (Leyes N.º 20.744 -B.O. 27-9-74-, N.º 23.091 -B.O. 16-10-84-, N.º 24.193 -B.O. 26-4-93-, N.º 24.417 -B.O. 3-1-95-, entre otras) abrieron paso a un modelo regulatorio caracterizado por un proteccionismo mínimo basado, fundamentalmente, en el reconocimiento de derechos de los convivientes frente a terceros (el empleador, la aseguradora de trabajo, el Estado a través de su organismo de Seguridad Social, el locador de la vivienda, etc.).

Así, en los fundamentos del anteproyecto del nuevo Código se expresa: *El progresivo incremento del número de personas que optan por organizar su vida familiar a partir de una unión convivencial constituye una constante en todos los sectores sociales y ámbitos geográficos, agregándose: Desde la obligada perspectiva de Derechos Humanos, encontrándose involucrados el derecho a la vida familiar, la dignidad de la persona, la igualdad, la libertad, la intimidad y la solidaridad familiar, la regulación, aunque sea mínima, de las convivencias de pareja, constituye una manda que el anteproyecto debe cumplir* (v. Fundamentos del Anteproyecto de Código Civil y Comercial de la Nación elaborados por la Comisión Redactora citados en Código Civil y Comercial de la Nación Comentado Tomo II Ediciones Infojus, páginas 195 y ss).

4. Este Órgano Asesor ha expresado que la realidad viviente de cada época perfecciona el espíritu de las instituciones de cada país, o descubre nuevos aspectos no contemplados antes, sin que pueda oponérsele el concepto medio de una época en que la sociedad actuaba de distinta



Procuración del Tesoro de la Nación

manera (v. Dictámenes 218:160 y Fallos 211:162, citado en Fallos 308:2268).

En dicha línea, la Corte Suprema de Justicia de la Nación afirmó que no es acertada una interpretación estática porque ella dificulta la ordenada marcha y el adecuado progreso de la comunidad nacional que debe acompañar y promover la Constitución Nacional (v. Fallos 303:1513 y 311:2553, entre otros).

Con esa orientación recientemente se dijo que el intérprete debe efectuar toda exégesis normativa privilegiando la adaptación continua del texto a la evolución y cambios que experimenta la vida social (v. Dictámenes 294:036).

En este contexto, la interpretación literal realizada, parafraseando a Fiorini, en virtud de su limitación creadora, conduce a un resultado injusto, en la medida que discrimina a un tipo de organización familiar -unión convivencial- que reúne los requisitos del artículo 510 del Código Civil y Comercial de la Nación, no reconociéndole a la conviviente los beneficios fijados para la cónyuge y demás integrantes del grupo familiar, por la Ley del Servicio Exterior de la Nación N.º 20.957 y demás normas complementarias (v. Fiorini, Bartolomé A. *Manual de Derecho Administrativo* T.I, pág. 109/10, La Ley, Bs. As., 1968).


A contrario sensu, la exégesis que considera comprendida a la persona conviviente en los beneficios consagrados para la cónyuge en el Régimen de la Ley N.º 20.957, es la única congruente con el sentido ontológico de las disposiciones en examen.

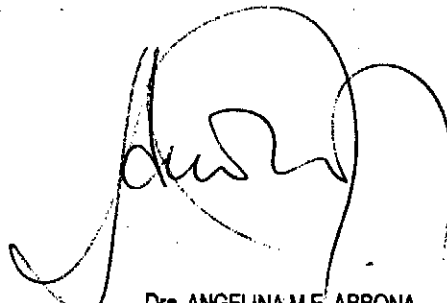
Desde esta perspectiva no cabe duda que el derecho a la igualdad de tratamiento en los aspectos involucrados, debe ser resguardado y merece, pues, protección, aun cuando

el cuerpo legal que consagra los beneficios, en el caso la Ley N.º 20.957, haya sido sancionado con anterioridad a los cambios de los factores sociales y a su posterior recepción en los artículos 509 y siguientes del Código Civil y Comercial de la Nación.

- III -
CONCLUSIÓN

En función de las apreciaciones vertidas, corresponde incluir a la señora Ana María Felici como miembro integrante del grupo familiar de Alejandro Román Rodríguez, Agregado para Asuntos Administrativos de Segunda Clase de la Embajada de la República en la Ciudad de Australia y extenderle los beneficios previstos para la cónyuge en el marco del Régimen de la Ley N.º 20.957 y sus normas reglamentarias y complementarias.

 DICTAMEN N.º 27.9


Dra. ANGELINA M.E. ABBONA
Procuradora del Tesoro de la Nación