

Ministerio De Defensa Sancion De Arresto Aplicada Al Actor Conflicto De Fuerzas

JURISPRUDENCIA

Ministerio de Defensa. Sanción de arresto aplicada al actor. Conflicto

de fuerzas Se mantiene la resolución del Ministerio de Defensa en cuanto dejó sin efecto la decisión del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de anular la sanción de arresto simple de cinco días que le había impuesto el Jefe del Estado Mayor General de la Armada.

En Buenos Aires, a los 25 días del mes de febrero de 2016, reunidos en Acuerdo los señores jueces de la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para resolver en autos ?Naveira Carlos Alberto y otro c/E.N. - M° Defensa - Resol. 977/12 y otros s/Proceso de conocimiento?, expte n° 1049/2013, y; La Dra. Clara do Pico dijo: I.- El actor -sustentando su recurso en el memorial de fs. 207/219, replicado a fs. 227/229- recurre el pronunciamiento de fs. 190/196vta. por el cual el Juzgado Nro. 9° del fuero rechazó -con costas- la demanda entablada con el objeto que se declare la nulidad de la resolución n° 977/12 del Ministerio de Defensa. Por medio de esta última el referido ministerio, por un lado, había revocado la resolución n° 34 del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, declarando extinguida la acción disciplinaria tramitada bajo el expediente 08/10 ?C?; y, por otro lado, revocó la decisión del 28/03/2011 por la que referido jefe había dejado sin efecto una sanción de arresto simple, ratificándola. II.- Para así decidir, el juez a quo, aludiendo al principio de legalidad en materia administrativa, entendió que la resolución cuestionada traducía el ejercicio de la facultad que disponen los órganos administrativos para enmendar sus actos anteriores emitidos de manera irregular y que, además, al estar el acto afectado de manifiesta invalidez, carecía de estabilidad y no pudo generar legítimos derechos. Agregó que la limitación impuesta por el artículo 17 de la ley 19.549 debe interpretarse con carácter estricto y que los actos firmes carecen de estabilidad cuando adolecen de vicios formales o sustanciales, o fueron dictados sobre la base de presupuestos fácticos manifiestamente irregulares; calificando como un recaudo formal excesivo a la crítica del actor sobre que debió haberse iniciado una acción de lesividad. III.- En su memorial, el actor se agravia de la sentencia recurrida en el entendimiento de que ésta habría resuelto la cuestión litigiosa sin efectuar una apreciación sobre las pruebas incorporadas en la causa (pto. c.), acudiendo, en cambio, a la cita parcial de precedentes jurisprudenciales cuya aplicación al caso la parte objeta de manera puntual (pto. d.). En particular y con expresa invocación de lo dispuesto en los artículos 17 y 18 de la ley 19.549, sostiene que la sentencia recurrida desconoció el principio de la estabilidad del acto administrativo, al convalidar la revocación en sede administrativa de un acto firme y consolidado, emitido por la máxima autoridad del organismo en el cual reviste (esto es, el Jefe del Estado Mayor Conjunto), sin siquiera mencionar en forma puntual cuál habría sido el vicio que aquél habría adolecido y presuponiendo la competencia del Ministerio de Defensa para proceder del modo antedicho cuando su intervención era injustificada atento a la falta de interposición de un recurso de su parte y la inexistencia de cuestiones pendientes de resolución para una hipotética avocación (ptos. e. y f.). IV.- Preliminarmente, debe señalarse que la cuestión de fondo a examen se encuentra relacionada con dos actuaciones sancionatorias independientes. IV.1.- La primera de ellas es un sumario que se le inició al actor sobre la ocurrencia de ciertas supuestas conductas disvaliosas con respecto a sus subordinados, cuyas variadas vicisitudes procedimentales conviene reseñar brevemente: a.- El sumario fue iniciado originalmente mediante la nota 366/09 ?C? HNPM, 3HY, del Director Ejecutivo del Hospital Naval de Buenos Aires ?Cirujano Mayor Dr. Pedro Mallo?, a raíz de una denuncia; allí se dispuso con fecha de 14/10/2009 el inicio de una información a tenor del artículo 2.2.01., inciso 8, del Reglamento de Actuaciones Administrativas Militares (fs. 4), la que concluyó con la opinión del oficial informante de fecha 08/02/2010 en el sentido de que la conducta no se encontraba debidamente acreditada (fs. 16). b.- Sin perjuicio de lo antedicho, interviniendo en razón de un reclamo presentado por el actor (encuadrado en los términos de los artículos 4.1.01. y 4.1.02. del Reglamento de Actuaciones Administrativas Militares), el Jefe del Estado Mayor de la Armada emitió la resolución n° 08/10 de fecha 28/01/2010, en la que consideró ?improcedente el trámite de investigación administrativa adoptado? porque, en la medida en que se trataba de conductas que encuadrarían como faltas graves, la investigación debía tramitar de conformidad con el procedimiento disciplinario del artículo 30 del Código de Disciplina de las Fuerzas Armadas (título IV, ley 26.394); de modo tal que resolvió que la investigación continuaría bajo ese procedimiento, incorporándose a ella lo hasta allí actuado en calidad de antecedentes (fs. 22/27). Asimismo, advertido que fue por la referida autoridad de que las actuaciones en la órbita del Hospital Naval continuaron aún luego del dictado de la resolución antedicha, se declaró la nulidad de lo actuado en esa órbita hasta su entrada en vigencia, por medio de la resolución n° 29/10 de fecha 08/04/2010 (fs. 36/39). c.- Así es que se designó un oficial auditor instructor en la órbita del Estado Mayor de la Armada y se dio inicio al procedimiento el 14/04/2010 (fs. 43); concluyendo el 12/11/2010 con un informe del instructor en el que se tuvo por acreditado que el actor incurrió en una falta disciplinaria calificable

como grave (fs. 371/421). Con fecha 02/12/2010, el actor rechazó las citadas conclusiones (fs. 442/472) y se elevó el expediente al Jefe del Estado Mayor General de la Armada para que, a su vez, éste lo elevase al Ministerio de Defensa de conformidad con lo previsto en el artículo 30 del Código de Disciplina (fs. 474 y 482). Así fue que el Ministerio de Defensa intervino con fecha de 21/12/2010 y entendió que las actuaciones debían ser giradas al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas para su prosecución, por ser la dependencia de revista del actor (fs. 485/486). d.- Se designó entonces un nuevo oficial instructor en la órbita del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, que asumió el 04/01/2011 (fs. 497) y continuó con la investigación (fs. 498), llegando finalmente el 16/03/2011 a la conclusión de que no se encontraba acreditada la conducta disvaliosa (fs. 736/743). Conclusión que fue plasmada en la resolución n° 34/11 de fecha 30/03/2011 emitida por el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, al dar por finalizadas las actuaciones sumariales (fs. 773/775). e.- Esta última resolución fue notificada al Jefe del Estado Mayor General de la Armada con fecha del 31/03/2011 (fs. 777), a raíz de lo cual el Ministerio de Defensa, por nota del 06/04/2011, se dirigió al Jefe del Estado Mayor Conjunto requiriéndole la totalidad de las actuaciones disciplinarias, en virtud de que ?el Sr. Jefe del Estado Mayor General de la Armada, Almirante D. Jorge Omar Godoy, me ha solicitado que tenga a bien considerar la situación planteada en torno al Capitán de Navío Auditor D. Carlos Alberto Naveira?, por lo que ellas serían ?objeto de control?, pudiendo los actos ser revocados (fs. 778). f.- Ya en sede del referido ministerio, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Armada, por medio del dictamen de fecha 24/05/2011, destacó varias inconsistencias procesales del trámite y concluyó -en síntesis- que era nula de nulidad absoluta la prosecución de la investigación mediante la designación de un nuevo instructor en la órbita del Estado Mayor Conjunto porque aquélla ya estaba clausurada, porque éste no era competente para ampliarla y porque, finalmente, tampoco había sido identificada alguna nulidad absoluta para prescindir de los principios procesales de progresividad y preclusión; resaltando asimismo que con anterioridad no se había dado nunca intervención a la Auditoría General de las Fuerzas Armadas, órgano competente para asesorar jurídicamente al Ministerio de Defensa (fs. 784/795). La citada auditoría en el dictamen n° 17836 de fecha 22/06/2011 (fs. 801/833), y en sintonía con lo antedicho, enumeró los que consideró como ?severos desapegos? de la normativa vigente y, en particular, entendió que las actuaciones no debieron ser giradas al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas para su prosecución, por ser ello contrario a lo previsto en el párrafo sexto del artículo 30 del Código de Disciplina de las Fuerzas Armadas, dado que aquél no es quien posee facultades de contralor de lo actuado en materia disciplinaria por las máximas instancias jerárquicas de las Fuerzas, sino el propio Ministerio de Defensa, de acuerdo a lo previsto en el artículo 23 de la ley 23.554. Asimismo, cuestionó los criterios sobre la prescripción adoptados por el último instructor, pero concluyó, igualmente -aunque por otras razones-, que la acción disciplinaria se encontraba prescripta. Requerida una nueva intervención por parte de la citada auditoría, en dictamen n° 17837 de julio 2011 (fs. 838/853) ésta explicó que la intervención del Ministerio de Defensa en el caso se justificaba, no en el artículo 30 del Código de Disciplina, ?sino en la incontrovertible condición de superior jerárquico de quienes mantuvieran un diferendo en cuanto a sus atribuciones dentro del ámbito disciplinario -Jefe del Estado Mayor General de la Armada y Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas-; ello así, en razón de la controversia planteada con respecto a la prescripción, rechazada por el primero de ellos y admitida por el segundo. g.- Finalmente, el ya citado ministerio emitió la resolución 977/12 del 05/09/2012 (agregada al folio sin número entre fs. 869 y 870) en la que, luego de recordar que las actuaciones habían sido requeridas para ser ?objeto de control?, expuso que: ?se solicitó la opinión de la Auditoría General de las Fuerzas Armadas, la cual, además de apuntar distintos desapegos del trámite con la normativa aplicable, señaló, resumidamente, que las actuaciones no debieron continuar su sustanciación ante el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, por lo cual, tampoco debió ser emitida la Resolución n° 34 del 30 de marzo de 2011 que, entre otros puntos, al cabo de su ampliación decidió dar por finalizadas las actuaciones. Que, también, ese órgano de asesoramiento jurídico castrense entendió que había transcurrido en exceso el plazo de prescripción para reprimir disciplinariamente los supuestos hechos denunciados objeto de investigación, acaecidos no más allá de finales del año 2006, sin perjuicio de que la conducta con connotación sexual atribuida al Capitán de Navío Naveira no obtuvo la más mínima corroboración, concluyendo que el voluminoso legajo disciplinario jamás debió haber sido instruido?; razón por la que concluyó por revocar la resolución n°34/11 de fecha 30/03/2011 del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y declarar extinguida la acción disciplinaria. IV.2.- La segunda actuación se refiere a una sanción disciplinaria de arresto simple de cinco días por faltas leves, en virtud de las manifestaciones que el actor efectuó en una presentación referida al sumario EMGA n° 08/10 ?C? recién examinado; manifestaciones que fueron consideradas como ?carentes de la medida y moderación que corresponde exigir al personal militar?. El trámite de la presente fue relativamente sencillo: a.- La sanción fue impuesta por el Jefe del Estado Mayor de la Armada el 14/03/2011, y notificada al Ministerio de Defensa, en su calidad de superior jerárquico, de conformidad con lo prescripto en el artículo 29 del Código de Disciplina (fs. 1/5, del cuerpo n° V del expte. administrativo del sumario EMGA n° 08/10 ?C?). b.- El actor, mediante la nota presentada el 18/03/2011 en la órbita del Estado Mayor Conjunto del cual dependía, solicitó su revisión (fs. 2/9, del cuerpo agregado

en el sobre de fs. 837); y la asesoría jurídica de éste ponderó que la sanción se refería a una presentación del actor que fue intervenida por esa misma asesoría y por el Jefe del Estado Mayor Conjunto y que fue girada, con la conformidad formal de ambas instancias, al Estado Mayor de la Armada; razón por la que reafirmó que del contenido de esa presentación no se observaba la existencia de elementos agraviantes o improcedentes para sustentar la aplicación de una sanción. Observó también que el Jefe del Estado Mayor de la Armada carecía de facultades para imponer en forma directa la sanción en cuestión porque el actor dependía del Estado Mayor Conjunto y, de acuerdo al artículo 14 del decreto n° 727/06 reglamentario de la ley 23.554, esa jefatura mantiene la superioridad por cargo respecto del resto del personal militar de las fuerzas armadas, incluyendo al Estado Mayor de la Armada (fs. 22., del cuerpo agregado en el sobre de fs. 837). De conformidad con ello, el Jefe del Estado Mayor Conjunto emitió la nota del 28/03/2011, de carácter ?confidencial?, por la que le envió al Jefe del Estado Mayor de la Armada el reclamo del actor indicando: ?Asimismo, le hago saber que, en la fecha, he resuelto dejar sin efecto la sanción impuesta al nombrado en fecha 15Mar11, en razón de carecer esa Jefatura de facultades para la imposición directa de dicho correctivo disciplinario?. (fs. 1, del cuerpo agregado en el sobre de fs. 837). c.- Sin embargo, con fecha 06/04/2011 el Ministerio de Defensa se dirigió al Estado Mayor Conjunto (en nota ya citada respecto del anterior sumario, fs. 778) solicitándole la totalidad de las actuaciones referidas a esta sanción, dado que ?el señor Jefe del Estado Mayor General de la Armada, Almirante D. Jorge Omar Godoy, me ha solicitado que tenga a bien considerar la situación planteada en torno al Capitán de Navío Auditor D. Carlos Alberto Naveira?, razón por la que serían ?objeto de control? por parte de ese ministerio. d.- Ya tramitando el expediente en la órbita del ministerio, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Armada emitió opinión con fecha 24/05/2011 (fs. 784/795), considerando que el Jefe del Estado Mayor General de la Armada era el competente para imponer la sanción y que, impuesta ésta, a quien correspondía su revisión era al superior jerárquico, es decir, el Ministerio de Defensa de la Nación; por lo que la decisión del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de dejar la sanción sin efecto era nula de nulidad absoluta (con cita del art. 14, pto. b., ley 19.549, por analogía). En sentido concordante, la Auditoría General de las Fuerzas Armadas se expidió mediante el dictamen n° 17836 de fecha 22/06/2011 (fs. 801/833), en el entendimiento de que el Jefe del Estado Mayor General de la Armada poseía facultades suficientes para imponer la sanción y el Jefe del Estado Mayor Conjunto carecía de facultades para su revisión. Acto seguido, indicó que: ?se observa atípico, siendo indulgente, que el señor Jefe del Estado Mayor Conjunto, mediante nota de fecha 28 de marzo de 2011, haya procedido a remitir la herramienta recursiva articulada, al señor Jefe del Estado Mayor General de la Armada, ?para su conocimiento? y, contemporáneamente, haya comunicado que, en la fecha, hubo de resolver dejar sin efecto ?la sanción impuesta al nombrado en fecha 15mar11, en razón de carecer esa Jefatura de facultades para la imposición directa de dicho correctivo disciplinario?. Concluyó entonces que ?respecto del correctivo impuesto al causante, con sustento en el presente dictamen y emisión de resolución mediante, procede dejar sin efecto el decisorio emitido por el señor Jefe del Estado Mayor Conjunto, mediante el que se dejara sin efecto el correctivo disciplinario oportunamente discernido y, en ejercicio de la potestad disciplinaria que le asiste, ponderar, a la luz de la herramienta recursiva articulada por el causante, si existe mérito para mantener o, en su defecto, dejar sin efecto la sanción disciplinaria de que se trata?. Por último, requerida que fue la referida auditoría por la Dirección General de Asuntos Jurídicos para que se pronuncie nuevamente sobre algunas cuestiones, aquélla emitió el dictamen n°17837 de julio 2011 (fs. 838/853) en el que aclaró que la intervención del Ministerio de Defensa se justificaba en el caso, no en virtud del artículo 30 del Código de Disciplina, ?sino en la incontrovertible condición de superior jerárquico de quienes mantuvieran un diferendo en cuanto a sus atribuciones dentro del ámbito disciplinario -Jefe del Estado Mayor General de la Armada y Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas-; ello, por la controversia planteada con respecto a la imposición de la sanción, aplicada por el primero de ellos y dejada sin efecto por el segundo. Asimismo, indicó que ?informo al señor Ministro de Defensa que, efectivamente, consiento la sanción disciplinaria oportunamente impuesta por el señor Jefe del Estado Mayor General de la Armada, siendo opinión que, resolución mediante, se ratifique la imposición entonces determinada; ello así, habida cuenta el ostensible carácter disvalioso del proceder del causante?. e.- Finalmente, el ya citado ministerio emitió la resolución 977/12 del 05/09/2012 (agregada al folio sin número entre fs. 869 y 870) en la que, luego de recordar que las actuaciones habían sido requeridas para ser ?objeto de control?, consideró que: ?respecto de la decisión del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas del 28 de marzo del 2011 que dejó sin efecto la sanción de arresto simple cinco (5) días impuesta por el Jefe del Estado Mayor General de la Armada, además de volver a remarcar la existencia de significativas e injustificables irregularidades en el trámite, opinó que el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas carecía de facultades para revisar los reproches disciplinarios impuestos por las máximas instancias jerárquicas de las Fuerzas Armadas. Que, por ello, la Auditoría General de las Fuerzas Armadas aconsejó (...), acerca de la sanción disciplinaria revocada, dejar sin efecto la decisión del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Que, requerido nuevamente su asesoramiento, el precitado órgano asesor jurídico castrense entendió (...) que debía ratificarse la imposición de la sanción habida cuenta el ostensible carácter disvalioso del proceder del causante?; razón por la cual resolvió revocar la decisión del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las

Fuerzas Armadas que dejó sin efecto la sanción de arresto simple de cinco días impuesta por el Jefe del Estado Mayor General de la Armada al actor, ratificándola. V.- Sentado lo expuesto, corresponde señalar en primer término que, en concordancia con la defensa de la demandada al contestar demanda, la actora carece de todo tipo de agravio en lo que se refiere al sumario EMGA n° 08/10 ?C? ya que, si bien la resolución impugnada revocó la resolución n° 34/11 que dio por finalizadas las actuaciones sumariales, también declaró extinguida la acción disciplinaria; por lo que, al ser igualmente beneficiosa para el actor, no se advierte qué tipo de perjuicio podría haberle causado como para justificar la jurisdicción de este tribunal. Y a ello no es óbice lo indicado por el actor en su memorial con respecto a que: ?con la finalidad de aclarar una cuestión que la sentencia cita pero no analiza, respecto a lo señalado por el demandado en el sentido de que la Resolución 977/12 ningún perjuicio ocasionó al actor, (...) la derogación dispuesta por la Resolución 977/12 hace que la irresponsabilidad disciplinaria del actor comience a computarse desde la sanción de la norma derogatoria, 05/sep/12, afectando la situación de irresponsabilidad ya determinada el 30/mar/11 por la Resolución 34/11?; ya que tal observación carece de asidero jurídico. VI.- Dejadadas entonces de lado las diversas peripecias procedimentales de las que en forma constante se queja el actor y que se relacionan específicamente con el trámite del sumario EMGA n° 08/10 ?C?; en el caso de las actuaciones referidas a la sanción disciplinaria de arresto simple de cinco días por falta leve, la única y verdadera incógnita procedimental resulta ser que, impuesta la sanción por el Jefe del Estado Mayor de la Armada, el Jefe del Estado Mayor Conjunto -quien únicamente había recibido la solicitud de revisión del actor por ser la dependencia donde éste revistaba, y cuya intervención, por tal motivo, debía limitarse al traslado de esa solicitud a la Armada- emitió una nota dirigiéndose al Jefe del Estado Mayor de la Armada en la que, además de remitir el reclamo ?para su conocimiento?, informaba que había resuelto dejar sin efecto la sanción ?en razón de carecer esa Jefatura de facultades para la imposición directa de dicho correctivo disciplinario?. En este contexto, el concreto planteo de nulidad propuesto por el actor se relaciona con el principio de la estabilidad del acto administrativo y su consagración normativa en los artículos 17 y 18 de la ley 19.549, atacándose la resolución del Ministerio de Defensa en la medida en que ratificó la sanción luego de que ésta hubiera sido revocada por un acto firme y consolidado, según dice el actor. VII.- Ahora bien, es sabido, dado que así lo indica la ley, que la imposibilidad de revocar en sede administrativa los actos se encuentra condicionada a que el administrado no haya tenido conocimiento del vicio, tanto en los supuestos de actos anulables (cfr. art. 17, ley 19.549) como en aquéllos de actos nulos (cfr. art. 18, ley 19.549, según la doctrina de Fallos: 321:169 y 326:3700, aplicada por esta sala en la causa n°35510/2005 ?Ferroexpreso Pampeano S.A.C. c/E.N. - A.F.I.P. D.G.I. - Resol. 118/05 (GC) s/Proceso de conocimiento?, con sentencia del 21/10/2014); condición que, en el presente caso, no se encuentra cumplida. En efecto, más allá de la discusión sobre quién debería haber dictado en un principio la resolución sancionatoria en cuestión por ser el órgano competente para ello, no puede caber ninguna duda que, ya dictada ésta, la facultad de revisarla -y, eventualmente, revocarla- únicamente podía encontrarse en el propio órgano que la aplicó o en su superior. Es así que mal podría venir el actor, máxime en su carácter de ?Subasesor jurídico? de la Asesoría Jurídica del Estado Mayor Conjunto, a sostener que desconocía la manifiesta nulidad de la revocación que el jefe de este estado mayor hizo de la sanción a él aplicada por el Jefe del Estado Mayor de la Armada, cuando ello implicó la toma de intervención por parte de un órgano de la administración en un procedimiento al que era manifiestamente ajeno, en forma absolutamente unilateral y sin antes haber planteado por los canales pertinentes el conflicto de competencia que -en todo caso- habría considerado trabado. Las propias constancias del expediente administrativo reafirman lo aquí dicho, ni bien se advierta que el reclamo interpuesto por el actor contra la resolución sancionatoria aplicada por el Jefe del Estado Mayor de la Armada fue expresamente dirigido a éste, y allí, además, se indicó con claridad que ?de no hacer lugar esa Jefatura a la revisión de la sanción, solicito se eleve lo actuado al Ministerio de Defensa de la Nación? (fs. 3/9 del cuerpo agregado en el sobre de fs. 837). Contexto en el cual, tal como se dijo, el actor no puede venir a sostener que hubiera considerado válida la sorpresiva intervención del Jefe del Estado Mayor Conjunto y la resolución emitida en su consecuencia, pretendiendo desentenderse del manifiesto vicio de incompetencia que la habría afectado. VIII.- Por último, y en función de todo lo dicho, las críticas del actor con respecto a la intervención del Ministerio de Defensa carecen de sustento; dado que ésta se encontraba suficientemente justificada en el caso, máxime cuando él mismo solicitó su intervención para la revisión de la sanción. Por todo lo expuesto, VOTO por: desestimar el recurso del actor, con costas (cfr. art. 68, ap. 1°, Cod. Proc.). El Dr. Rodolfo Eduardo Facio dijo: I. Comparto el voto de la Dra. do Pico en sus puntos I a V, relativamente a la reseña de los antecedentes del caso y a la conclusión referente a la inexistencia de agravio para el actor en la decisión del Ministerio de Defensa de revocar de la resolución n° 34/11 del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. II. Respecto de las críticas dirigidas por el actor a cuestionar la resolución n° 977/2012 del Ministerio de Defensa en cuanto dejó sin efecto la decisión del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de anular la sanción de arresto simple de cinco días que le había impuesto el Jefe del Estado Mayor General de la Armada, conviene formular algunas precisiones. La pretensión del actor -capitán de navío auditor bajo la órbita del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas- encuentra apoyo en que, en términos del artículo 18 de la ley 19.549, el acto dictado por ese

estado mayor había adquirido estabilidad y no era pasible de ser revocado en sede administrativa. Desde esa óptica, sostiene que la resolución ministerial que desconoció esa contingencia -y principio general del derecho administrativo- debe ser anulada. En otra línea argumental, alternativa, plantea que el Ministerio de Defensa no es el órgano competente para la revisión de actos administrativos o de sanciones, en términos de la ley 26.394. Al dictaminar sobre la admisibilidad de la acción, el fiscal de primera instancia opinó, sobre la base de la doctrina que surge de los precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en esta materia, que no corresponde aplicar la ley 19.549 el caso y, por tanto, sugirió que se tuviera por habilitada la instancia (fs. 37).

El actor presentó un escrito en el que manifestó su disconformidad con el criterio del señor fiscal en torno a la ?imposibilidad de aplicar las disposiciones de la ley 19.549 al ámbito de los organismos militares?, pues, según su punto de vista, desde el dictado del decreto n° 722/1996 esas disposiciones deben ser aplicadas supletoriamente en aquel campo. El Estado Nacional se opuso, categóricamente, a la aplicación de la ley 19.549 y planteó que el superior jerárquico a los fines de la potestad disciplinaria es el Ministerio de Defensa (fs. 50/54). El actor petitionó que se declarara la causa como de puro derecho y, en esa presentación, solicitó, nuevamente, la aplicación de aquella ley y acompañó precedentes de esta cámara en apoyo de esa tesis (fs. 56/66). Al alegar sobre las pruebas producidas reiteró dicho pedido (fs. 168/171). En esa etapa, el Estado Nacional insistió en que si bien las potestades disciplinarias corresponden a los jefes de estados mayores, el Ministerio de Defensa es el superior jerárquico de dichos jefes (fs. 174). El señor juez de primera instancia consideró que la ley 19.549 resulta de aplicación al caso. III. El actor, al expresar agravios, plantea, en síntesis, que la interpretación que el juez hizo de los artículos 17 y 18 de la ley 19.549 no es correcta en la medida en que los precedentes invocados no resultan análogos al caso que aquí se plantea (fs. 207/219). El Estado Nacional, en su réplica, insiste en que el Ministerio de Defensa es el superior jerárquico de los jefes de los estados mayores (fs. 227/229). IV. A pesar de que el juez omitió considerar expresamente que el artículo 1° de la ley 19.549 prevé que las normas de procedimiento allí previstas se aplicarán a la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, inclusive entes autárquicos, ?con excepción de los organismos militares y de defensa y seguridad?, su pronunciamiento es correcto tanto en su aspecto formal -dar encuadramiento al caso en ley 19.549- como en el plano sustancial -rechazar la demanda en términos de esa ley. La sentencia es acertada, en su faz procedimental -si bien no podría ser revocada en la medida en que no fue apelada por la parte demandada-, por los siguientes motivos: (i) es cierto que el artículo 1° de la ley 19.549 establece, explícitamente, que sus normas de procedimiento administrativo no son de aplicación en el ámbito de los organismos militares y de seguridad. Y así lo ha dicho la Corte Suprema en conocidos precedentes (Fallos: 311:255, ?Bagnat?; 312:1250, Sire?; 322:551, ?Tajes?; 329:2886, ?Daus?; 331:144, 415 y 765, ?Bone?, ?Abregú? y ?Rossi?). Empero, debe retenerse, por un lado, que esa exclusión se justifica en las particulares características de funcionamiento interno de los organismos mencionados, que se basa en la jerarquía y la estricta disciplina, que impone la necesidad de preservar la especificidad, en su ámbito interno, del procedimiento militar o policial (Fallos: 327:4681, voto en disidencia del juez Maqueda; esta sala, causa ?Pérez Gladys Graciela y otro c/ EN- M. Seguridad PFA s/ amparo por mora?, pronunciamiento del 9 de junio de 2015; Comadira, Julio R., ?Derecho Administrativo?, Lexis Nexis Abeledo-Perrot, 2003, Capítulo VI, ps. 151/175). (ii) Por otro lado, debe repararse en que la citada jurisprudencia de la Corte Suprema se vincula específicamente con los requisitos de admisibilidad de la acción contencioso administrativa, ?criterio que no varía aun cuando el decreto 9101/72 fue derogado por el 722/96 (modificado éste por el decreto 1155/97), puesto que la aplicación supletoria de la ley 19.549 a los procedimientos especiales no puede ser extendida a disposiciones restrictivas de derechos? (Fallos: 329:2886; 331:144, 415 y 765).

Esa jurisprudencia, que fue seguida por el fiscal de primera instancia y por el juez en lo relativo a la admisibilidad de la acción, no puede ser extendida al plano sustancial de la causa, puesto que en ese examen, la aplicación de la ley 19.549 no genera una restricción de derechos, sino que, contrariamente, garantiza un mayor debate. En efecto, según la perspectiva del actor, su pretensión encuentra una respuesta adecuada en la ley; ella protege el principio de estabilidad de los actos administrativos regulares.

Según el punto de vista del juez, la aplicación de la ley permite a la administración la posibilidad de revocar sus actos irregulares cuando ellos exhiban vicios manifiestos, de modo que con su observancia se preserva el imperio de la juridicidad. Comparto ese criterio, que se ajusta, en lo sustancial, a la jurisprudencia de la Corte Suprema (Fallos: 314:322; 319:893; 327:5356). En suma, es indudable, más allá del resultado al que se llegue por medio de su aplicación, que puede ser favorable o desfavorable para el actor, que en esta causa no se presenta ningún motivo para excluir a la ley 19.549 del ámbito de aplicación de las fuerzas armadas. V. Relativamente al plano sustancial, es correcta la decisión del juez de dar encuadramiento a la decisión del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas en los denominados ?actos irregulares?, en la medida en que exhibe un vicio grosero y ostensible en la competencia, elemento esencial del acto administrativo (Fallos: 190:142; 293:133; artículo 7°, inciso ?a?, de la ley 19.549) y, como tal, no goza de estabilidad y debe ser escindido del mundo jurídico (Fallos: 258:299; 265:349; 277:205; 285:195; 303:1684; 314:322; 316:3157; 326:3700; 327:5356; causa CSJ 35/2013 (49-K)/CS1 ?Kek, Sergio Leonardo y otros c/ Municipalidad de Coronel Du Graty s/ demanda contencioso administrativa?, pronunciamiento del 25 de marzo de 2015, entre muchas otras). A esa

conclusión sólo es posible llegar mediante una desarrollada ponderación de tres aspectos relevantes, algunos de los cuales han sido considerados en el voto de la Dra. do Pico: (1) El primero de esos aspectos refiere a las particularidades procedimentales del expediente que han sido provocadas por el propio actor. En efecto, cuatro días después de haber tomado conocimiento de la resolución dictada el 14 de marzo de 2011 por el Jefe del Estado Mayor General de la Armada, el actor solicitó ante dicha autoridad (1) ¿la revisión de la sanción disciplinaria? con apoyo en dos argumentos que reitera en su memorial: (i) en términos del artículo 14 del decreto n° 727/2006, reglamentario de la ley 23.554, el Jefe del Estado Mayor Conjunto ostenta superioridad por cargo respecto de todo el personal militar; y (ii) el Jefe del Estado Mayor General de la Armada carece de competencia para sancionarlo. Asimismo, el actor peticionó, ante un eventual rechazo de su recurso, que ¿se eleve lo actuado al Ministerio de Defensa de la Nación? (fs. 3/9 del sobre obrante a fs. 837 del cuerpo IV de las actuaciones administrativas). Sin embargo, en un memorandum elaborado por el actor en forma conjunta a la solicitud recién referida, dirigido al asesor jurídico del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, se observa la siguiente leyenda: ¿adjunto elevo reclamo contra una sanción que me fuera impuesta por el señor Jefe del Estado Mayor General de la Armada, a fin de su remisión para análisis y consideración? (fs. 2 de las referidas actuaciones). El 28 de marzo, el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas hizo saber al Jefe del Estado Mayor General de la Armada que había resuelto dejar sin efecto la sanción impuesta al actor por esa última jefatura (fs. 1 de aquel expediente administrativo). En ese contexto, el 6 de abril, ante la solicitud efectuada por el Jefe del Estado Mayor General de la Armada, el Ministro de Defensa requirió al Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas que remitiera, en cuanto aquí importa, las actuaciones recién reseñadas, que serían ¿objeto de control en esta Cartera de Estado? (fs. 778 de las actuaciones administrativas). Es esclarecedora, en este punto, la opinión expuesta por el auditor de las fuerzas armadas en punto a que ¿la intervención del señor Ministro de Defensa en los casos planteados, ya no encuentra sustento en los alcances del [...] artículo 30, del Anexo IV, de la Ley 26.394 [...] sino en la incontrovertible condición de superior jerárquico de quienes mantuvieran un diferendo en cuanto a sus atribuciones dentro del ámbito disciplinario? (fs. 839 del cuerpo V de las actuaciones administrativas). De aceptarse la tesis propuesta por el actor se llegaría a la conclusión de que una decisión adoptada por un órgano jerárquicamente inferior -dictada con una manifiesta incompetencia y que a la vez implicó descalificar una resolución de otro órgano estatal- sólo podría ser revisada por el órgano superior jerárquico de esas dos autoridades en el marco de un procedimiento recursivo. Expresado con otras palabras, esa línea argumental implica que el ministerio únicamente podría haber examinado la validez de la resolución del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas -vale recordar, favorable a los intereses del actor- ante un eventual recurso administrativo que tuviera por objeto obtener la revocación de ese acto, que, por evidentes razones lógicas, nunca sería interpuesto por el actor, único que, inequívocamente, contaría con legitimación para hacerlo. La actuación del actor en sede administrativa, guiada por la alegada superioridad jerárquica que existiría entre el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y los jefes de los estados mayores generales, no ha sido correcta, pues ninguna de las normas que él invocó - y continúa invocando- en apoyo de esa postura prevé esa subordinación. Concretamente, si bien es cierto que el artículo 14 del decreto n° 727/2006 establece que ¿El Jefe del ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS será designado de entre los Generales, Almirantes o Brigadieres del cuerpo comando en actividad y pasará a revistar con la máxima jerarquía, ejerciendo la superioridad por cargo sobre el resto del personal militar de las Fuerzas Armadas en los términos del artículo 12, inciso 1, de la Ley para el Personal Militar N° 19.101 y sus modificatorias?, mal puede entenderse como ¿personal militar? a los jefes de los estados mayores. Es claro, en términos de la legislación vigente en la materia, que el órgano superior jerárquico del Jefe del Estado Mayor General de la Armada no es el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas sino el Ministro de Defensa, de modo que la resolución n° 977/2012 de ese ministerio se encuentra ajustada a derecho. En efecto, es categórica, con arreglo a los artículos 16 y 23 de la ley 23.554, la relación jerárquica que existe entre el Ministerio de Defensa, como superior, y el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y los estados mayores de las fuerzas armadas. En suma, como se vio, de acuerdo con el artículo 29 del Código de Disciplina de las Fuerzas Armada aprobado por la ley 26.394, en cuanto prevé que ¿Toda sanción [leve] es revisable a petición del infractor, formulada por escrito, por ante el superior jerárquico de la autoridad que impuso el correctivo, en el término de cinco (5) días corridos, a partir de su imposición?, el actor debió haber recurrido la sanción, impuesta por el Jefe del Estado Mayor General de la Armada, ante el Ministerio de Defensa. (2) El segundo aspecto relevante consiste en que el conflicto que se suscitó entre los jefes de las Fuerzas Armadas, el que, transcurrido el breve lapso de siete días hábiles, provocó la intervención del ministerio, torna dificultoso que se repunte al acto dictado por el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas -que, ya se dijo, es irregular-, como ¿firme y consentido? con arreglo al artículo 17 de la ley 19.549, dado que el ministerio señaló expresamente que ¿los actos hasta ahora adoptados [...] podrán llegar a ser revocados?. Tanto es así que el actor, ante esa intervención, el 30 de julio de 2012, promovió una acción declarativa de certeza, que fue rechazada, en ambas instancias, a raíz de que el dictado de la resolución ministerial n° 977/2012 no permitía tener por configurado un caso o controversia judicial (2). (3) El tercer aspecto relevante,

aunque subsidiario relativamente al segundo, viene dado por el hecho de que el actor, en su condición de ?subasesor jurídico? de la Asesoría Jurídica del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, conocía, o al menos debió haber conocido, que el acto de revocación exhibe vicios groseros -que fueron tratados en el punto (1) de este considerando- y esa circunstancia atenta contra la estabilidad que el actor pretende atribuir a dicho acto. Por las razones expuestas, debe confirmarse la sentencia apelada en cuanto rechazó la demanda, con costas a cargo del actor, en tanto resulta sustancialmente vencido y no se observa mérito para la dispensa (artículo 68, primera parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). El Dr. Carlos Manuel Grecco dijo: Adhiero a la solución propuesta por mis colegas preopinantes en los votos precedentes. En virtud del resultado que informa el acuerdo que antecede, el tribunal RESUELVE: desestimar el recurso del actor, con costas (cfr. art. 68, ap. 1º, Cod. Proc.). Se hace constar que el Dr. Carlos Manuel Grecco integra esta sala en los términos de la acordada 16/2011 de esta cámara. Regístrese, notifíquese y devuélvase.- CLARA MARÍA DO PICO CARLOS MANUEL GRECCO RODOLFO EDUARDO FACIO (por su voto) Hernán Gerding Secretario Notas: (1) Así se consignó expresamente en el encabezado del escrito. (2) Causa nº 29.762/2012, causa ?Naveira, Carlos Alberto c/ EN-M. Defensa- Armada-act. admin. 8/10c s/ proceso de conocimiento?. 007094E