

## Operaciones De Mantenimiento De La Paz Organizacion De Las Naciones Unidas Gastos De Traslado Y Viaticos En El Exterior

DOMINGO, 10 DE ENERO DE 2021

### JURISPRUDENCIA

Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Organización de las Naciones Unidas. Gastos de traslado y viáticos en el exterior

Se revoca la sentencia apelada y se rechaza la demanda entablada por el actor a efectos de que se le abonen los viáticos en el exterior? y los gastos de instalación y traslado? por su desempeño en el marco de operaciones de Mantenimiento de la Paz que realizaba la Organización de las Naciones Unidas.

En Buenos Aires, a los 7 días del mes de febrero de 2017, reunidos en acuerdo los señores jueces de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal para conocer respecto del recurso interpuesto en autos: Sosa, José Antonio c/ E.N. - M° Seguridad - Gendarmería Nacional s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg.?, contra la sentencia obrante a fs. 168/171, el Tribunal estableció la siguiente cuestión a resolver: ¿Se ajusta a derecho la sentencia apelada? La doctora María Claudia Caputi dijo: I.- Que el actor, José Antonio Sosa, entabló demanda contra el Estado Nacional - Ministerio de Seguridad - Gendarmería Nacional, a efectos de que se le abonen los viáticos en el exterior? y los gastos de instalación y traslado?, bajo la invocación de lo dispuesto en el inciso 7º, apartados a) y b) del artículo 2425 (modificado por el Decreto n° 231/92), de la reglamentación, Título II, Capítulo IV de la Ley para el Personal Militar n° 19.101, con más sus intereses y costas (fs. 2/5). II.- Que el Señor Juez de primera instancia hizo lugar a la demanda entablada, imponiendo las costas a la vencida (fs. 168/171). Para resolver del modo indicado, sostuvo que, de las constancias de autos, resultaba -en lo que interesa reseñar- que el actor había sido designado en comisión transitoria? para desempeñarse como Monitor Policial en el marco de la Misión de Policía Civil en la ex- Yugoslavia, y en el marco del Escuadrón Especial Gral. Martín Miguel de Güemes?. En tal sentido, se sostuvo que el Sr. Sosa había cumplido con las misiones asignadas en su oportunidad y, en consecuencia, ello le generó el derecho a que la demandada le abone las compensaciones adeudadas. Asimismo, se señaló que tanto en las Resoluciones del Ministerio de Defensa n° 537 y 1029, como en la Resolución del Ministerio del Interior n° 609, se había dispuesto expresamente que el actor percibiría como única retribución los viáticos per diem? que abonara la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el lugar de cumplimiento de la misión. En definitiva, se entendió que se encontraba acreditado que el actor había cumplido con las misiones asignadas y que, por ello, se le adeudaban las compensaciones mencionadas. Por otra parte, se señaló que aún teniendo en cuenta lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente - sustancialmente análogo al presente- Mara, Hugo Jorge c/ EN - Min. Defensa - SSI - GN - Resol. 1219/96 y 1307/97 s/ personal militar y civil de las FF.AA. y de seg.? del 6/09/2011 (Fallos, 334:983); no podía dejar de soslayarse que, en el presente caso, como principio básico del derecho y conforme la jerarquía normativa, si una ley no puede contravenir un tratado, igual restricción incide sobre todas las normas de menor jerarquía, entre ellas, los decretos y las resoluciones. En ese orden de ideas, se entendió que lo dispuesto en las Resoluciones del Ministerio de Defensa n° 537 y 1029, y en la Resolución del Ministerio del Interior n° 609 -todas ellas encuadradas en el Decreto n° 280/95-, importaba un desconocimiento, conforme la Ley 19.101 y su reglamentación, de la forma de liquidar los haberes del personal militar, lesionando de manera frontal el principio de supremacía legal establecido en el artículo 31 de la Constitución Nacional. De ello se interpretó que cabía dar prevalencia a la norma de rango legal -por sobre el decreto-, que sí habilitaba al pago de las pretendidas compensaciones. En cuanto a la prescripción liberatoria de la obligación de pago de las diferencias devengadas, se sostuvo que correspondía precisar que el plazo aplicable era el quinquenal previsto en el art. 4027, inciso 3º del Código Civil -en su anterior redacción, conf. art. 2537 Código Civil y Comercial de la Nación, Ley 26.994-, agregando que el reclamo administrativo tiene efectos suspensivos sobre el mismo. De ello se dedujo que la acción sería admitida por los períodos contados a partir de los cinco años anteriores al reclamo, según se acreditara en autos y, a falta de reclamo, desde la fecha de interposición de la demanda. Finalmente, se hizo lugar a la demanda y, en consecuencia, se ordenó que la Gendarmería abonase a la parte actora, la suma de catorce mil trescientos ochenta y cuatro dólares estadounidenses con treinta y dos centavos (14.384,32u\$s) por la compensación Gastos de Instalación y Traslado? y por la asignación Viáticos diarios en el exterior?, con más el interés del cuatro por ciento anual (4%) que se devenguen hasta la fecha de corte de consolidación de deudas dispuesta por las Leyes nros. 25.344, 25.565, 25.725 y sus normas complementarias y reglamentarias, y a partir de esa fecha los intereses previstos en la reglamentación para los bonos de consolidación correspondientes. Impuso las costas a la demandada vencida. III.- Que, disconforme con lo resuelto, el Estado Nacional interpuso recurso de apelación (ver fs. 172), y expresó sus agravios a fs. 176/179. Según surge de lo proveído a fs. 184, el memorial no fue replicado por la actora, motivo por el cual se tuvo por vencido el plazo para hacerlo. IV.- Que, en sus agravios, la demandada sostiene que la sentencia de grado omitió considerar

en sus postulados que en el presente caso se había tratado de una misión específica que, a tenor de su especial particularidad, la Administración decidió -dentro de su ámbito de discrecionalidad lógica- autorizar el cumplimiento de la misma bajo el amparo de lo establecido en el Decreto n° 280/95. Agrega que, caso contrario, se le estaría pagando doble a un mismo funcionario, y por una misma misión, habida cuenta que la O.N.U. ya habría realizado el pago del per diem del actor. También se agravia respecto del argumento de la sentencia atinente a que el Decreto n° 280/95 sólo regularía los viajes del personal de la Administración Pública Nacional, excluyéndose la aplicación del mismo para los viajes del personal militar. Al respecto, la apelante entiende que dicha interpretación resulta contraria a la jurisprudencia imperante en la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la cual cita, con especial mención del caso ?Mara?, entre otros. Finalmente, hace reserva del caso federal, para ocurrir por la vía del artículo 14 de la Ley n° 48.

V.- Que, en forma preliminar, debo recordar que los jueces no estamos obligados a analizar todas y cada una de las argumentaciones de las partes, sino tan sólo aquéllas que sean conducentes y posean relevancia para decidir el caso, y que basten para dar sustento a un pronunciamiento válido (conf. C.S.J.N., en Fallos 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970, entre otros). Asimismo, como precisión previa a las consideraciones que se harán de seguir, y en punto a los antecedentes de la litis, cabe señalar que la demandada afirma -de manera verosímil, y sin réplica de su contraria- que la O.N.U. ya había realizado el pago de la retribución que le correspondía al aquí actor. No obsta a lo afirmado los informes producidos por la Dirección del Servicio Administrativo Financiero (obrante a fs. 108) y por el Subdirector de Liquidaciones Gastos en Personal (de fs. 154) de la Gendarmería Nacional, atento a que se refieren -en realidad- a las erogaciones provenientes del presupuesto del Estado Nacional.

VI.- Que, sentado lo anterior, y en primer término, es menester señalar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado sobre la cuestión central que se debate en el sub lite. En efecto, al resolver los autos ?Mara, Hugo Jorge c/ EN- M° Defensa -SSI-GN- resol 1219/96 y 1307/97 SS s/ personal militar y civil de las FF.AA. y de Seg.?, por remisión al dictamen de la Sra. Procuradora Fiscal que precedió a la sentencia, aquélla consideró que, más allá del carácter de las comisiones cumplidas -permanentes o transitorias-, lo relevante era que las resoluciones que las autorizaron establecieron, de manera expresa, que se percibiría como ?única retribución? los viáticos que abonara la Organización de las Naciones Unidas (ONU), quien también se haría cargo de los costos del traslado y de una dieta diaria para cubrir los gastos de comida y alojamiento, en los términos del art. 21 del Decreto n° 280/95. Aclaró que este decreto fija el régimen al que se deben ajustar los 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 excedan los 365 días; exceptuando explícitamente de sus disposiciones las becas y el personal militar destacado en misión o comisión transitoria en los Cuerpos Militares Especiales de la ONU o Fuerzas de Emergencia de las Naciones Unidas o Grupos de Observadores de las Naciones Unidas. Por su parte, el art. 21 de ese ordenamiento dispone que cuando el traslado responda a invitaciones que cubren la totalidad de los gastos sin significar erogación alguna para el Estado, se podrá conceder la autorización pertinente sin sujeción a los requisitos impuestos en el decreto. En virtud de ello, adujo que no parecía razonable sostener que dicho régimen no fuera aplicable al actor [también personal de Gendarmería Nacional] pues de las resoluciones que habían autorizado su traslado al exterior surgía claramente que las misiones habían sido encuadradas en el Decreto 280/95 y que su única retribución sería abonada por la ONU, siendo entonces improcedente la liquidación de los viáticos solicitados. Valga destacar que la solución adoptada por la Corte Suprema en el decisorio indicado, y que conduce a determinar la improcedencia de la acción, suscita la aplicación de la doctrina del acatamiento moral a los criterios del Máximo Tribunal (cfr. Fallos, 311:2004, entre otros), habida cuenta de que la Corte Suprema resulta ser el máximo intérprete de la aplicación del derecho en el ámbito nacional, lo cual torna aconsejable seguir sus lineamientos, para mantener la unidad de la interpretación de la ley. Dicho criterio ha sido sostenido a lo largo de innumerables precedentes, tales los de Fallos: 311:2004; 312:2007; 318:2103; 320:1660; 324:2379, entre muchos otros; asimismo, en cuanto a la doctrina del acatamiento moral, véase de esta Sala: causa ?Nemi, Elio Salvador c/Estado Nacional - Ministerio de Defensa - CITEFA s/personal militar y civil de las FF.AA.?, expte. N° 30.960/08, sent. del 14/06/2012. Todo lo cual, explica la advertencia formulada por el Máximo Tribunal en Fallos: 324:3764. Por lo demás, no se observan en los presentes autos que se aporte elemento de juicio alguno que conduzca a echar por tierra la aplicabilidad de la ya referida doctrina jurisprudencial. Ello resulta relevante, habida cuenta de que, adicionalmente al criterio según el cual los jueces deben conformar sus decisiones a los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se ha precisado que dicha pauta sólo habrá de ceder -lo cual autorizaría el apartamiento de la doctrina del Máximo Tribunal- cuando se establezcan nuevos fundamentos, o fundamentos no considerados por aquel Tribunal Supremo (cfr. Fallos: 212:251; 307:1094; 311:1644; 312:2.322; en lo pertinente y aplicable).

VII.- Que, aplicadas dichas consideraciones al caso bajo examen, entiendo que la pretensión del Sr. Sosa no puede prosperar. Ello así, toda vez que por Resoluciones del Ministro de Defensa n° 537/96 y 1029/96 y del Secretario de Seguridad Interior n° 609/97 se había autorizado al actor para que se trasladara en comisión ?transitoria? al territorio de la ex-Yugoslavia -en el primer caso- y a la República de Croacia -en el segundo-, a fin de relevar al personal que prestaba servicios en el marco de las operaciones de

Mantenimiento de la Paz que realizaba la Organización de las Naciones Unidas. Las designaciones fueron por el término de 365 y de 93 días respectivamente, la primera a partir del 10 de abril de 1996, y la restante desde el 16 de abril de 1997 (ver fs. 7/10, 11/14 y 15/20). Surge de los considerandos de la Resolución n° 609/97, que la O.N.U. se haría cargo de los gastos de traslado y de una dieta diaria para cubrir la comida y el alojamiento de cada uno de los integrantes de ese contingente, en los términos del artículo veintiuno del Decreto N° 280/95, en forma similar a lo dispuesto mediante Resolución del Ministerio de Defensa n° 537/96. En el artículo cuarto de esta última resolución, y en el tercero de la Resolución n° 609/97 se dispuso que el personal designado percibiría como única retribución los viáticos "per diem" que abonase la O.N.U. en el lugar de cumplimiento de la referida misión. A modo de corolario, tal como ha sido encuadrado el caso, de conformidad con los lineamientos que emanan del pronunciamiento dictado por el Alto Tribunal en la causa "Mara", el reclamo actoral no puede tener favorable recepción, por no haber sido previsto el pago de los suplementos reclamados en los actos por los que el agente fue designado. En tal sentido, los agravios del Estado Nacional deben ser admitidos y, en consecuencia, se debe revocar la sentencia apelada. Paralelamente, es del caso destacar que así también lo ha resuelto la Sala IV de esta Cámara de Apelaciones, en la causa n° 119.138/2002, caratulada "Marín, Juan Cristóbal c/ E.N. - M° Defensa - EMGE s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg.?", sentencia del 27 de octubre de 2011, decisión que ha adquirido firmeza a raíz de lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el recurso de hecho M.562.XLVIII "Marín, Juan Cristóbal c/ Estado Nacional - Ministerio de Defensa - EMGE /s personal militar y civil de las FFAA y de Seg.?", sentencia del 30 de abril de 2013. Finalmente, cabe poner de resalto que, en los términos de la jurisprudencia que resulta dirimente en el caso, el actor no tiene un derecho a cobrarle al Estado Nacional los rubros que aquí se reclaman, sino que -en todo caso- tiene derecho a que los gastos en los que debió incurrir, participando en las misiones de que se trata, sean cubiertos por parte del sujeto designado (esto es, la O.N.U.). Como se ha visto, no sólo todo indica que el organismo supranacional ha asumido dicha carga, sino que la actora no afirma ni mucho menos demuestra que aquella institución haya omitido la satisfacción de los gastos sobre los que gira la litis.

VIII.- Que no obsta a cuanto se viene expresando lo afirmado en el considerando V, cuarto párrafo y concordantes del pronunciamiento apelado (ver fs. 170/vta.), en torno de la confrontación entre el decreto n° 280/95 y la Ley orgánica n° 19.101. En definitiva, lo que se desprende del precedente "Mara", ya citado, es que no se suscitaba un verdadero conflicto normativo entre el Decreto n° 280/95 y la referida ley (como fuera sostenido en la instancia de grado, más allá de que tampoco se declaró en ésta expresamente la inconstitucionalidad del decreto en cuestión). Ciertamente, nada hay en el articulado de la Ley 19.101 que obligue al Estado a incurrir en erogaciones por rubros que ya han sido satisfechos por otro sujeto de derecho, en el marco de misiones basadas en la cooperación internacional, máxime cuando debe prevalecer ante todo el principio general de que no cabe admitir un enriquecimiento sin causa de los funcionarios. En tales condiciones, lo resuelto en origen contradice la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que sostiene que no cabe admitir una interpretación de las disposiciones legales o reglamentarias que equivalga a la prescindencia de su texto, si no media debate y declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad (ver, al respecto: "Ramírez, Juliana c/ Estado Nacional - Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos - Secretaría de Seguridad Interior - Policía Federal Argentina s/ recurso?", expte. R. 358. XLV. RHE, sentencia del 11/08/2015, y Fallos: 307:2153, 312:2078, 329:4688, y sus citas, entre muchos otros). Por estas razones, queda ratificada la admisibilidad del recurso de la Gendarmería Nacional, resultando por ello la improcedencia de la demanda intentada.

IX.- Que, en vista de la solución propiciada, las costas de ambas instancias han de distribuirse en el orden causado, atento a las particularidades del caso, la naturaleza de la cuestión debatida y la existencia de pronunciamientos judiciales que pudieron hacerle creer al actor con derecho a reclamar como lo hizo (conf. segunda parte del artículo 68 y art. 279 del C.P.C.C.N.). Por lo expuesto, propongo al Acuerdo: 1°) hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por el Estado Nacional - Gendarmería Nacional, revocar la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, rechazar la demanda entablada; y 2°) distribuir las costas de ambas instancias en el orden causado (conf. segunda parte del artículo 68 y art. 279 del C.P.C.C.N.). ASI VOTO. Los doctores José Luis Lopez Castiñeira y Luis María Márquez adhieren al voto que antecede. En atención al resultado que instruye el acuerdo que antecede, el Tribunal RESUELVE: 1°) hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por el Estado Nacional - Gendarmería Nacional, revocar la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, rechazar la demanda entablada; y 2°) distribuir las costas de ambas instancias en el orden causado (conf. segunda parte del artículo 68 y art. 279 del C.P.C.C.N.). Regístrese, notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

MARÍA CLAUDIA CAPUTI JOSÉ LUIS LOPEZ  
CASTIÑEIRA LUIS M. MÁRQUEZ

015168E