



La aplicación del título IV de la ley 19.549 al ámbito de los organismos militares de defensa y seguridad

Sumario: SUMARIO: I. El caso que comentamos.-- II. Interpretación Jurisprudencial de las disposiciones pertinentes de la ley 19.549.-- III. Razones por las que entendemos deviene aplicable el título IV de la ley 19.549 al ámbito de los organismos militares de defensa y de seguridad. La autonomía del título IV de la ley nacional de procedimiento administrativo.

Autores: Padula, Adriana María Perrino, Pablo E.

Citas: TR LALEY AR/DOC/6337/2001

Publicado en: LA LEY 1997-D, 674

I. El caso que comentamos

Nuevamente vuelve a plantearse en el caso bajo examen la cuestión relativa a la aplicación al ámbito de los organismos militares, de defensa y de seguridad de las disposiciones contenidas en el título IV de la ley 19.549, (Adla, XXXIX-C, 2339) dedicado a la impugnación judicial de los actos administrativos.

La sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contenciosoadministrativo Federal con buen criterio, entendió que era aplicable en dicho pleito --iniciado a raíz de la sanción impuesta al actor por el Jefe del Estado Mayor del Ejército y de la calificación de aquél de "inepto para las funciones de su grado"-- el recaudo relativo al plazo de caducidad previsto en el art. 25 del citado texto legal, cuyo incumplimiento por el demandante dio lugar al rechazo de la demanda.

No obstante los veinticinco años de vigencia de la ley 19.549 todavía se continúan planteando dudas interpretativas sobre el alcance del último de sus títulos. La aplicación al ámbito castrense del plazo referido constituye una de ellas. Prueba de lo expuesto son los diversos criterios sentados en los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contenciosoadministrativo Federal.

Por tal motivo, creemos oportuna esta ocasión para examinar tal delicada y trascendente cuestión.

II. Interpretación jurisprudencial de las disposiciones pertinentes de la ley 19.549

Los inconvenientes interpretativos respecto de la aplicación del título IV a las fuerzas militares se originan en virtud de lo dispuesto en los arts. 1º, párr. 1º y 2º, inc. b) de la ley 19.549. Mediante el primero de los preceptos citados se dispone que quedan excluidos de la aplicación de las normas de procedimiento allí contenidas los organismos militares y de defensa y seguridad. A su vez, por la segunda disposición



referida se faculta al Poder Ejecutivo a dictar las normas de procedimiento administrativo que regirán en dichos organismos, adaptando los principios básicos de esa ley y su reglamentación [\(1\)](#).

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso administrativo Federal se pronunció en forma plenaria sobre esta cuestión en el conocido fallo recaído en la causa "Astarida, Alberto C. c. Gobierno nacional --Ministerio del Interior-- Policía Federal" [\(2\)](#) en el cual se resolvió que la impugnación de sanciones impuestas a agentes de los organismos militares de defensa y de seguridad está sujeta al plazo previsto en el art. 25 de la ley nacional de procedimiento administrativo.

Con posterioridad, este criterio fue reiterado en numerosas sentencias dictadas por las distintas salas que integran la mencionada cámara federal. Así, entre otras: Sala I, "Bagnato, Adolfo Humberto c. Estado nacional (Ministerio del Interior) - Policía Federal Argentina s/cobro de australes", del 3/7/92; sala III, "Rodríguez, Luis A. c. Estado nacional (Policía Federal Argentina), del 15/9/88 [\(3\)](#)"; "Ucha, José Ricardo c. Policía Federal Argentina (Mº del Interior. Est. nacional) s/juicio de conocimiento", sent. del 6/10/92; "Barracosa, Susana Olga y otros, c. Estado nacional (Ministerio de Def.) s/retiro militar y fuerzas de seguridad", del 19/3/96; "Salinas, Angel Darío c. Estado nacional (E.M.G.E.) s/retiro militar", del 22/8/96; sala IV, "Demicheli, Adelfio c. Ministerio del Interior (Poder Ejecutivo nacional) s/empleo público", del 14/6/95 y sala V, "Fernández, Jorge Luis c. Estado nacional --E.M.G.E.-- s/personal militar y civil de las F.F.A.A. y de seg.", del 20/7/95.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación también se pronunció al respecto en varias ocasiones. En la causa "Bagnat, Juan Carlos c. Estado nacional - Estado Mayor General de la Armada s/retiro militar" [\(4\)](#), en el dictamen del Procurador General de la Corte, al cual adhirió el tribunal se sostuvo la inaplicación del plazo previsto en el art. 25 de la ley 19.549 al ámbito castrense. Como fundamento de tal postura se argumentó en primer término que el art. 1º de la ley 19.549, exceptúa de manera expresa la aplicación de sus disposiciones al procedimiento administrativo ante los organismos militares, de defensa y de seguridad y que el art. 2º, inc. a) dispone que su articulado se aplicará en forma supletoria en las tramitaciones administrativas cuyos regímenes especiales subsistan, los cuales fueron especificados en el dec. 9101/72 (Adla, XXXIII-A, 445), que sólo se refiere a los procedimientos contemplados en las normas que rigen para el personal civil que presta servicios en la Administración Pública en los organismos militares, de defensa y seguridad e inteligencia. Se concluyó afirmando que de acuerdo a lo establecido en las normas citadas, el procedimiento atinente al personal militar y de seguridad, no admite la aplicación supletoria de la ley 19.549 en la forma en que lo ha entendido la cámara, agregando que, aun cuando pudiera admitirse tal inteligencia, dicha aplicación no podría extenderse a normas que sujetan a un plazo en extremo breve la extinción del derecho que pretende ejercerse.

Este criterio fue posteriormente ratificado en la causa "Sire, Guillermo Eduardo c. Estado nacional (Fuerzas Armadas de la República - Comando en Jefe de la Armada Argentina" [\(5\)](#).

Un cambio de doctrina pareció avizorarse en el fallo recaído tiempo después en el caso "Altamirano, Juan Carlos c. Poder Ejecutivo nacional (Mº de Defensa)" [\(6\)](#). En dicha oportunidad consideró la Corte que el recurso era inadmisibile en tanto el recurrente no demostró que la decisión administrativa impugnada --por la que se



dispuso su baja del cuadro permanente de la Fuerza Aérea-- no podía ser controlada por los tribunales inferiores, de acuerdo con lo establecido por el art. 23 de la ley 19.549.

Sin embargo, con posterioridad y con su integración ampliada, el máximo tribunal en las causas "Porchetto, José Luis c. Prefectura Naval Argentina" [\(7\)](#) y "Casco, Rodolfo Martín c. Gobierno nacional, Mº de Defensa" [\(8\)](#) volvió a reiterar la doctrina sentada en el precedente "Bagnat".

III. Razones por las que entendemos deviene aplicable el título IV de la ley 19.549 al ámbito de los organismos militares de defensa y de seguridad. La autonomía del título IV de la ley nacional de procedimiento administrativo

Por nuestra parte consideramos que son numerosas y sólidas las razones que avalan la aplicación del título IV de la ley nacional de procedimiento administrativo a los organismos en cuestión.

Ellas son las siguientes.

Si tenemos en cuenta el texto del art. 1º de la ley 19.549 es posible sostener que la exclusión que allí se efectúa está referida únicamente a las normas de procedimiento, pero en modo alguno a los preceptos que reglan los requisitos de admisibilidad de la acción contenciosoadministrativa contenidos en el título IV de ese mismo plexo legal.

Una hermenéutica armónica y no aislada del articulado de la ley nacional de procedimiento administrativo conduce también a esta conclusión, pues el art. 30 -- ubicado en el título IV de ese cuerpo legal-- enuncia entre las autoridades ante las que corresponde plantear el reclamo administrativo previo, el cual constituye un presupuesto procesal de la acción contenciosoadministrativa, al "Comando en Jefe que corresponda" [\(9\)](#).

Por lo demás, los motivos tenidos en cuenta por el legislador para establecer la excepción prevista en el art. 1º constituye un elemento relevante para comprender que aquélla se circunscribe a los procedimientos administrativos y no a las disposiciones relativas a la impugnación en sede judicial de la actividad administrativa establecida en el citado título IV. Ello ha sido claramente señalado por la sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contenciosoadministrativo en el fallo dictado en la citada causa "Demicheli". Allí se expresó: "con esa excepción sólo se ha procurado preservar la especialidad del procedimiento militar, de defensa y seguridad "en su ámbito interno" y en cuanto se refiere a los procesos operativos propios de esas fuerzas, excluyéndose la aplicación de los preceptos que no se adecuen al ordenamiento jerárquico y disciplinario que es propio de tales organismos".

De tal modo, la excepción prevista en el citado art. 1º no puede ser razonablemente extendida a las disposiciones del título IV dedicadas a la regulación de una materia claramente diferente al procedimiento administrativo como son las cuestiones concernientes a la impugnación judicial de los actos administrativos.

Es igualmente conveniente recordar que, tal como lo explica el maestro Miguel S. Marienhoff y fue sostenido en la exposición de motivos de la ley nacional de



procedimiento administrativo, las disposiciones incluidas en el mencionado título IV "fueron introducidas en la ley de procedimientos administrativos al sólo efecto de salvar el vacío del momento, pues refiriéndose ellas a la impugnación judicial de los actos administrativos, perderán vigencia tan pronto se sancione un Código Procesal Contencioso administrativo [\(10\)](#).

De lo hasta aquí expuesto fácil es extraer la siguiente conclusión: el título IV de la ley 19.549 en el que se regla el régimen general de impugnación de actos administrativos es autónomo respecto de los demás títulos de ese cuerpo normativo. Esta afirmación encuentra, además, adecuado sustento en lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente "Gypobrás" [\(11\)](#) en el cual se examinó la cuestión concerniente a la aplicación de la ley 19.549 en el ámbito de los contratos administrativos. Según el alto tribunal la prescripción contenida en el art. 7º, in fine de la ley 19.549, "en cuanto determina que los contratos administrativos se regirán por sus respectivas leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación analógica de las disposiciones del título III del mencionado cuerpo normativo, no permite sostener que la misma pauta --aplicación analógica y no directa-- se extienda al título IV, en el que se regula la impugnación judicial de los actos administrativos".

Como lo ha expresado Jeanneret de Pérez Cortés, al interpretar la Corte "que la forma de aplicación de las normas del título III de la ley 19.549 es independiente de la que corresponde para las disposiciones del título IV de la misma ley, ha aceptado la autonomía del título en el que se regula la habilitación de la instancia judicial" [\(12\)](#).

En definitiva, --y más allá del alcance que pueda asignársele a la exclusión establecida en el art. 1º-- creemos que no existe razón alguna que justifique marginar a los organismos militares de defensa y de seguridad de las previsiones insertas en el título IV de la ley nacional de procedimiento administrativo, generando una situación diferenciada del resto de los administrados. La necesidad de preservar una férrea disciplina y la verticalidad del mando pueden justificar la existencia de un procedimiento administrativo especial, pero en modo alguno justifican la no aplicación de las disposiciones de la ley nacional de procedimiento administrativo atinentes a aspectos del proceso contencioso administrativo.

Para finalizar, y como corolario lógico de lo expuesto, señalamos que las normas del título IV de la ley 19.549 se aplican en forma directa y no supletoriamente o por vía de la analogía a todas las cuestiones relativas al personal de los organismos militares, de defensa y de seguridad, salvo disposiciones en contrario [\(13\)](#).

Especial para La Ley. Derechos reservados (ley 11.723).

(1) Si bien hace veinticinco años que se sancionó la ley 19.549 y no obstante diversos intentos al respecto, aun no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en esta norma.

(2) La Ley, 1987-B, 39. Con anterioridad al referido plenario la sala III se había pronunciado "in re": "Contreras, Cinicio Antonio c. Estado nacional (P.E.N. Min. del Interior. Policía Fed. Arg.) s/ reincorporación y cobro de pesos", R.A.P. Nº 91, p. 138.



(3) La Ley, 1989-C, 172. La cámara en el caso sostuvo la aplicación del plazo del art. 25 "ya que en la especie no se cuestionan aspectos concernientes al derecho a percibir haberes de retiro o a su cuantía - cuestiones éstas excluidas del alcance del plazo de caducidad fijado por dicha regla (CS, 10/3/88 "Bagnat" - LA LEY, 1988-D, 489; esta sala, 30/9/86, "Aciar"; 2/6/88, "Chirino" --LA LEY, 1988-D, 487)-- sino que se pretende la anulación de la resolución ministerial que ordenó el retiro obligatorio del demandante por considerarlo inepto para el servicio, la percepción de los salarios caídos y la reincorporación".

(4) Fallos: 311:255

(5) Fallos: 312:1250.

(6) Fallos 312:1682.

(7) Sent. del 12/5/92.

(8) Sent. del 12/4/94.

(9) Conf. COMADIRA, Julio R., quien señala que "por virtud de la expresa mención de los Comandos en Jefe contenida en el art. 30 de la ley, sus normas referidas a la reclamación administrativa previa a la demanda judicial, deben considerarse aplicables en forma directa a dichos organismos", "Aplicación de la ley nacional de procedimientos administrativos y su reglamentación a las Fuerzas Armadas", en ED, 100-956 y en la obra "Derecho administrativo. Acto administrativo. Procedimiento administrativo. Otros estudios", p. 145, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996.

(10) MARIENHOFF, Miguel S., "A diez años de vigencia de la ley nacional de procedimientos administrativos y de su decreto reglamentario: valoración de los mismos", La Ley, 1982-D, 710. Al respecto explica HUTCHINSON, Tomás: "La L.N.P.A., al introducir normas relativas al régimen de impugnación judicial de los actos administrativos, trasciende los límites que "a priori" parecería demarcarle su propia naturaleza. A pesar de que no regula el proceso a seguir ante los órganos judiciales, lo cierto es que incursiona en uno de los aspectos más importantes del "contencioso administrativo": el de las "condiciones de impugnabilidad" judicial de los actos provenientes de la Administración". "Ley nacional de procedimientos administrativos. Ley 19.549. Comentado, anotado y concordado con las normas provinciales", 2ª reimpression, Ed. Astrea, Buenos Aires 1993, p. 440).

(11) "Gypobrás S.A. c. Estado nacional (Ministerio de Educación y Justicia) s/contrato de obra pública", sent. del 5/4/95, LA LEY, 1995-E, 478, con nota de TAWIL, Guido,: "El artículo 25 de la ley 19.549 en la reciente jurisprudencia de nuestra Corte Suprema". Al respecto ver MONTI DE HITZFELDER, Laura M., "La aplicación de la ley de procedimientos administrativos 19.549 en el ámbito de los contratos administrativos", en JA, Suplemento de Derecho Administrativo del 6/11/96, p.42.

(12) "Control judicial. Habilitación de la instancia judicial: interrogantes que resultan de las disposiciones legales y de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la materia", en la obra colectiva "El derecho administrativo argentino, hoy", Ed. Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1996, p. 68.



(13) En contra de lo expuesto se ha expedido la sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso administrativo Federal en tanto considera que la aplicación del art. 25 de la ley nacional de procedimiento administrativo al ámbito castrense se restringe a los supuestos de impugnación de sanciones disciplinarias (causas "Burgos, Juan Gualberto c. Estado nacional --Ministerio del Interior-- (Policía Federal) s/ordinario", del 16/9/93 y "Brandan, Carlos Agustín c. Estado Mayor Gral. del Ejército s/personal militar y civil de las F.F.A.A. y de Seg.", del 27/2/97).