



*Poder Judicial de la Nación*

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, SALA I.

Causa n° 10.007/2008 “Grillo Catalina Beatriz y otros c/ EN- M° Defensa s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg” [juizado n° 6].

En Buenos Aires, a los 29 días del mes de JUNIO de 2016, reunidos en acuerdo los señores jueces de la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para resolver en los autos “Grillo Catalina Beatriz y otros c/ EN- M° Defensa s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg”,

**El señor juez Rodolfo Eduardo Facio dijo:**

**I.** Diversos agentes del instituto Geográfico Militar, promovieron demanda de “cobro de pesos” contra el Estado Nacional (Ministerio de Defensa- Ejército Argentino) para obtener la devolución de las sumas abonadas en virtud de la resolución n° 519 del año 1973 del Jefe del Estado Mayor General del Ejército. Afirman que “para resolver la cuestión” es necesario que previamente se declare la inconstitucionalidad y la nulidad absoluta e insanable de dicha resolución.

**II.** Esta sala dispuso que la *litis* sea integrada —en los términos del artículo 94 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación— con la “Mutualidad del Fondo Compensador para Jubilaciones y Pensiones del Personal Civil del Ejército y Gendarmería Nacional” [la mutual] por cuanto las sumas de dinero cuya devolución es reclamada fueron percibidas por dicho fondo compensatorio (fs. 201/202).

**III.** El juez de primera instancia rechazó la demanda, con costas.

Para decidir de ese modo sostuvo que:

(i) debe desestimarse la defensa de falta de legitimación pasiva opuesta por el Estado Nacional en la medida en que dictó





*Poder Judicial de la Nación*

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, SALA I.

Causa n° 10.007/2008 “Grillo Catalina Beatriz y otros c/ EN- M° Defensa s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg” [juzgado n° 6].

diversos reglamentos —en particular la resolución n° 519/73— que originaron el mecanismo que es cuestionado por los actores;

(ii) por medio de esa resolución se impuso al personal civil del Ejército y de la Gendarmería Nacional que ingresara a partir de su publicación la obligación de afiliarse a la “Mutualidad del Fondo Compensador” como requisito de acceso al empleo;

(iii) el artículo 14 bis de la Constitución Nacional establece que el “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter integral e irrenunciable”;

(iv) en el caso “*Surraco, María Juana y otros*”, que exhibe una sustancial analogía con este pleito, la Sala V sostuvo que si bien “La parte actora ha cuestionado la obligatoriedad de dicha afiliación —aspecto que era efectivamente así— pero ello no supone en si inconstitucionalidad alguna... la obligatoriedad de la afiliación a la entidad mutual tenía como contrapartida la obtención de los beneficios que ella proveía... aún si las actoras no hubieran hecho uso de las prestaciones previstas, ello no tornaría irrazonable el régimen, toda vez que el no uso de las prestaciones dependía, en principio, de la configuración de las contingencias que determinaban su otorgamiento”;

(v) también en dicho precedente se dijo que “la aceptación del régimen supone una apreciación de éste, considerado en forma global... Todo régimen jurídico integral abarca aspectos favorables y desfavorables de modo que el ingresante debe decidir si lo acepta o no en su totalidad, a menos que el propio ordenamiento permita formular reservar”;

(vi) la facultad de renunciar a ciertas garantías constitucionales sólo se refiere a las que amparan derechos de contenido patrimonial, y no a las instituidas en resguardo de otros





*Poder Judicial de la Nación*

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, SALA I.

Causa n° 10.007/2008 “Grillo Catalina Beatriz y otros c/ EN- M° Defensa s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg” [juzgado n° 6].

derechos, como son los vinculados directamente con el estatuto personal de la libertad;

(vii) los actores tuvieron la posibilidad de usufructuar las prestaciones de acuerdo con las normas que regulan la actividad de la mutual.

**IV.** Los actores apelaron la sentencia y expresaron agravios (fs. 552 y 557/576, respectivamente) que fueron replicados únicamente por la Mutualidad del Fondo Compensador para Jubilaciones y Pensiones del Personal Civil del Ejército y Gendarmería Nacional (fs. 579/582).

Ofrecen los siguientes planteos:

(i) el juez omitió pronunciarse sobre el planteo de inconstitucionalidad introducido en la demanda que apunta a la obligatoriedad de la afiliación como “condición de ingreso al empleo público”, de modo que la sentencia es violatoria del principio de congruencia procesal;

(ii) no es cierto que los actores, al tiempo de ingresar a la fuerza, hayan tenido la posibilidad de adherir o no al régimen jurídico de carácter estatutario que los ligaba con la administración;

(iii) la sentencia hace una errónea interpretación del artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional porque: (a) coloca en un idéntico plano a la organización estatal con una persona jurídica privada como lo es la “mutual compensadora”; (b) omite considerar que ellos impugnan una resolución administrativa y no una ley; (c) está vedada la posibilidad de que exista una “superposición de aportes” como la que se configura en el caso;

(iv) como se trata de un acto nulo de nulidad absoluta “corresponde volver las cosas al estado en que se encontraba antes del dictado del acto, esto es, restituir a los actores todos los montos que





*Poder Judicial de la Nación*

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, SALA I.

Causa n° 10.007/2008 “Grillo Catalina Beatriz y otros c/ EN- M° Defensa s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg” [juzgado n° 6].

enriquecieron injustificadamente al ejército con palmaria violación al derecho constitucional de propiedad privada”.

V. Deben traerse las normas involucradas:

(i) De la resolución 519 del 10 de mayo de 1973 —publicada en el boletín público del Ejército Argentino n° 3888 del 16 de mayo de 1973— se desprende que: (i) “el personal civil de la Fuerza Ejército y Gendarmería Nacional” que ingrese a partir de su publicación “deberá afiliarse obligatoriamente a la Mutualidad del Fondo Compensador”; (ii) “todo agente que sea propuesto a ser nombrado, previamente deberá firmar” la notificación que contiene la apuntada obligatoriedad en la afiliación; (iii) sin ese requisito “la Jefatura de Personal no dará curso a la propuesta de nombramiento”.

De los considerandos de esa resolución también surgen las misiones de dicha mutual: (a) fomentar la previsión y el ahorro sobre la base fundamental de sus asociados; (b) concurrir con un subsidio tendiente a nivelar la diferencia existente entre el haber del personal en actividad con el haber jubilatorio; (c) otorgar en determinadas circunstancias préstamos mutuales; y (d) contribuir con un subsidio por casamiento y por sepelio a sus asociados.

(ii) En el decreto 1188/2003 se dispuso que “A partir del dictado del presente Decreto, la afiliación a la MUTUALIDAD DEL FONDO COMPENSADOR PARA JUBILACIONES Y PENSIONES DEL PERSONAL CIVIL DEL EJERCITO Y GENDARMERIA NACIONAL ARGENTINA será voluntaria para todo el personal civil y docente civil del EJERCITO ARGENTINO y de la GENDARMERIA NACIONAL ARGENTINA” (artículo 1º) y en su artículo 2º se dejó sin efecto la resolución del 10 de mayo de 1973.

El Poder Ejecutivo Nacional invocó: (a) razones de índole económico y salarial relacionadas porcentaje que debía ser aportado





*Poder Judicial de la Nación*

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, SALA I.

Causa n° 10.007/2008 “Grillo Catalina Beatriz y otros c/ EN- M° Defensa s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg” [juzgado n° 6].

por los agentes (4%); y (b) motivaciones constitucionales, habida cuenta de que la “afiliación obligatoria a la MUTUALIDAD DEL FONDO COMPENSADOR constituye una condición para el desempeño laboral en la Fuerza Ejército, siendo que la Constitución Nacional postula la idoneidad como única condición de acceso al empleo” y “dicha normativa sugiere dejar sin efecto la obligatoriedad de la afiliación al FONDO COMPENSADOR, de modo tal que el agente que ingrese a la Fuerza Ejército pueda adherir voluntariamente al sistema y que quienes están puedan salir si así lo desean optando por sistemas alternativos como seguros de retiro o la adhesión a regímenes de capitalización administrados por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones”.

**VI.** Cabe poner de relieve que esta sala, en la causa “*Mutualidad Fondo Compensador Personal Civil c/ EN- DTO 1188/03 y otro s/ Proceso de conocimiento*”, pronunciamiento del 16 de septiembre de 2014, expresó que el decreto 1188/03, que transformó en facultativa la afiliación a la mutual, significó claramente “una revocación del acto administrativo por razones de ilegitimidad (art. 17 LPA)” (dicho pronunciamiento ha quedado firme en tanto la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el 18 de noviembre de 2015, desestimó el recurso extraordinario interpuesto por la mutual, mediante la aplicación del artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Es por ello que resulta inoficioso pronunciarse sobre el planteo de nulidad de la resolución n° 519, en la medida en que ésta dejó de existir a partir de la publicación de aquel decreto.

**VII.** Dada, pues, la reconocida ilegitimidad de la resolución n° 519, debe examinarse los planteos de prescripción





*Poder Judicial de la Nación*

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, SALA I.

Causa n° 10.007/2008 “Grillo Catalina Beatriz y otros c/ EN- M° Defensa s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg” [juzgado n° 6].

formulados en las contestaciones de demanda del Estado Nacional (98 vta.) y del fondo compensador (fs. 336) relativamente a la devolución de las sumas involucradas, ya que el punto fue omitido en la sentencia apelada.

El planteo fue mantenido por la mutual en su escrito de réplica de los agravios (artículo 278 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación; fs. 582).

Cabe poner de resalto que el Ejército Argentino invocó de un modo indistinto el plazo de prescripción establecido en el artículo 4030 y el fijado en el inciso 3° del artículo 4027 del Código Civil mientras que la mutual invocó el artículo 4037 y citó jurisprudencia de la Sala II de la Cámara Civil y Comercial Federal que aplicó el plazo de prescripción decenal.

**VIII.** Es sabido que, como lo ha señalado esta sala, hay razones de seguridad jurídica y, paralelamente, de conveniencia general que justifican la figura de la prescripción, como medio de contribuir a la estabilización de las relaciones entre los habitantes de la Nación (Fallos: 317:1816, voto concurrente); que la finalidad de la prescripción reside en la conveniencia general de concluir situaciones inestables y dar seguridad y firmeza a los derechos, aclarando la situación de los patrimonios ante el abandono que la inacción del titular hace presumir (Fallos 313:173; 318:1416); y que la prescripción constituye, por un lado, una sanción para el negligente, para quien permanece inactivo (Fallos: 312:2352), y, por otro lado, un medio de liberación del deudor por el transcurso del tiempo fijado por la ley, que, por esa circunstancia, sirve a la seguridad jurídica en tanto determina la estabilidad de los derechos (causas “*Duniec, Silvio c/ EN s/ daños y perjuicios*”, pronunciamiento del 14 de mayo de 2013 y





*Poder Judicial de la Nación*

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, SALA I.

Causa n° 10.007/2008 “Grillo Catalina Beatriz y otros c/ EN- M° Defensa s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg” [juzgado n° 6].

“*Bottini, Nélide Elsa y otro c/ EN-RENAPI s/ daños y perjuicios*”, pronunciamiento del 31 de mayo de 2016).

Es conocido, también, el criterio según el cual el instituto de la prescripción es de aplicación restrictiva, razón por la que, en caso de duda, debe preferirse la solución que mantenga vivo el derecho (Fallos: 213:71; 295:420; 308:1339; 318:879; 323:192, 326:742; 327:1629, 329:1012, entre muchos otros; ver, asimismo, esta sala, causa “*Hlaczik, Gustavo Adolfo c/ EN – y/u otro s/ daños y perjuicios*”, pronunciamiento del 28 de junio de 2012).

Esas reglas de interpretación deben ser armonizadas en cada caso.

**IX.** La Corte Suprema ha dicho que la categoría jurídica de aportes y contribuciones de la seguridad social y demás contribuciones obligatorias de carácter asistencial integran el género de los “tributos” a los efectos del principio de legalidad fiscal (Fallos: 331:1468).

Concordemente, esta sala sostuvo que los aportes debieron ser establecidos mediante una ley del Congreso y no pudieron ser válidamente fijados por una norma de rango inferior (causa “*Mutualidad Fondo Compensador Personal Civil c/ EN- DTO 1188/03 y otro s/ Proceso de conocimiento*”, citada).

Con fundamento en dichas pautas, que establecen una marcada analogía entre los aportes previsionales realizados por los actores y la materia tributaria (Fallos: 180:96; 226:727; 276:401; 316:2182 332:2250), y ante la inexistencia de una previsión específica para el caso, es razonable concluir en que aquí juega el plazo de prescripción decenal ya que se trata de una deuda personal exigible según establecía el artículo 4023 del Código Civil, ley vigente al tiempo de los hechos, que debe ser aplicado con amplitud (Alberto J.





CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, SALA I.

Causa n° 10.007/2008 “Grillo Catalina Beatriz y otros c/ EN- M° Defensa s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg” [juzgado n° 6].

Bueres (director) y Elena I. Highton (coordinadora), *Código Civil y Normas Complementarias. Análisis doctrinario y jurisprudencial. Editorial Hammurabi*, tomo 6B, página 807).

El curso de dicho plazo fue interrumpido con la interposición de la demanda el 30 de abril de 2008. No hay constancia de que hubiesen efectuado, con anterioridad, algún reclamo que pudiera tener eficacia interruptiva o suspensiva (este aspecto fue puesto de resalto por el fiscal federal en su dictamen de fs. 587/589).

X. La mutual invoca la doctrina según la cual “el voluntario sometimiento sin reservas a un régimen jurídico comporta un inequívoco acatamiento del mismo, que determina la improcedencia de su impugnación anterior, con base constitucional” (fs. 580 vta.).

El planteo no es admisible, al menos por tres razones:

(i) En la demanda los actores hicieron hincapié en que su afiliación a la mutual fue compulsiva y había sido establecida como una condición de ingreso al empleo público, circunstancia que es contraria al alegado carácter “voluntario”.

(ii) El decreto 1188/2003 es claro cuando descalifica la validez constitucional de la resolución n° 519 del año 1973 habida cuenta de que la Ley Suprema solamente exige el requisito de “idoneidad” para acceder al empleo.

(iii) La Corte Suprema, en numerosos precedentes ha descalificado su invocación en el ámbito de las relaciones laborales, sea una relación de empleo público o privado (Fallos: 335:729; 335:2219; 336:131, entre muchos otros; y esta sala en las causas “*Marchi, Edgardo Marcelo y otro c/ EN-M° RR EE CI Y C s/ Empleo Público*”, pronunciamiento del 11 de diciembre de 2014; “*Caro, Julio Eduardo c/ EN- DNM y otros s/ Empleo Público*”, pronunciamiento del 18 de septiembre de 2015; y “*Zanón, Estela María c/ / EN— M°*





*Poder Judicial de la Nación*

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, SALA I.

Causa n° 10.007/2008 “Grillo Catalina Beatriz y otros c/ EN- M° Defensa s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg” [juzgado n° 6].

*ECONOMÍA — DNNP y otros s/ Empleo Público*”, pronunciamiento del 9 de febrero de 2017).

**XI.** Por las consideraciones expuestas, debe admitirse los agravios, revocarse la sentencia, hacerse lugar a la demanda con el alcance indicado en el considerando IX y ordenar la devolución de las sumas pagadas por los actores entre el 30 de abril de 1998 y el 19 de mayo de 2003, fecha en que entró en vigencia el decreto 1188/2003.

**XII.** A ese crédito deberá aplicarse la tasa pasiva promedio mensual que publica el Banco Central de la República Argentina, pues el decreto 941/91 faculta a los magistrados a aplicarla y ha sido utilizada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Fallos: 329:4826 y 331:2210; en el mismo sentido se ha pronunciado esta sala, causas “*Domanico Eduardo Tomas c/ EN –M° Defensa – Ejército Argentino s/ daños y perjuicios*”, pronunciamiento del 1° de febrero de 2012, “*Suazo Patricia Elena y otros c/ EN —Servicio Penitenciario Federal— y otro s/ daños y perjuicios*”, pronunciamiento del 19 de febrero de 2013 y “*Moscoso, Nelson David y otro c/ EN-PJN y otro s/ daños y perjuicios*”, pronunciamiento del 15 de octubre de 2015).

**XIII.** En función del progreso de las pretensiones las costas de ambas instancias deben ser distribuidas en un 70% a cargo del demandado y en un 30% a cargo de los actores (artículo 71 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

En mérito de las razones expuestas propongo al acuerdo admitir los agravios, revocar la sentencia apelada y hacer lugar a la demanda con arreglo a los considerandos XI y XII. Las costas de





*Poder Judicial de la Nación*

**CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, SALA I.**

Causa n° 10.007/2008 “Grillo Catalina Beatriz y otros c/ EN- M° Defensa s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg” [juzgado n° 6].

ambas instancias deben ser distribuidas en un 70% a cargo del demandado y en un 30% a cargo de los actores (artículo 71 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

**La señora jueza Clara María do Pico y el señor juez Carlos Manuel Grecco adhieren al voto precedente.**

En virtud del resultado que informa el acuerdo que antecede, el tribunal **RESUELVE**: admitir los agravios, revocar la sentencia apelada y hacer lugar a la demanda con arreglo a los considerandos XI y XII. Las costas de ambas instancias deben ser distribuidas en un 70% a cargo del demandado y en un 30% a cargo de los actores (artículo 71 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

**El señor juez Carlos Manuel Grecco integra esta sala en función de la acordada 16/2011 de esta cámara.**

Regístrese, notifíquese a las partes y al señor fiscal general en su público despacho y, oportunamente, devuélvase.

Clara María do Pico

Rodolfo Eduardo Facio

Carlos Manuel Grecco

