

Responsabilidad pecuniaria del militar por los daños que produjese a bienes del Estado

Raúl Alberto Lachnicht

Contraalmirante (R)

Ex Auditor General de las Fuerzas Armadas

I. INTRODUCCIÓN

Desde el inicio de la humanidad las tribus, pueblos y reinos, ejercieron su defensa con ejércitos conformados con personal reclutado con o sin su voluntad.

Es decir el fin supremo de asegurar la defensa de su territorio y habitantes, así como lograr los objetivos propuestos de afianzamiento, conquista y expansión, que guiaba a sus gobernantes, justificó contar con un ejército.

En aras de ese objetivo desde tiempos remotos todos los tipos de armas de guerra, como los medios de transporte que resultaren necesarios para su empleo en las eventuales luchas, fueron decididos, requisados, fabricados o comprados por los gobiernos.

Consecuentemente con ello, históricamente el gobierno asumió la misión relacionada con el adiestramiento y alistamiento de sus fuerzas armadas y adoptó la decisión de confiar a sus integrantes el empleo del material bélico y de todo orden que resultare pertinente.

Cabe destacar además, que el debido adiestramiento implica la necesidad del empleo de armas y armamentos en ejercicios periódicos que generalmente implican el consumo de municiones y el deterioro o avería de las maquinarias o medios empleados. Ello forma parte de la actividad propia y esencial de las fuerzas armadas.

Por otra parte, el armamento y medios de guerra, en general, siempre tuvo un alto costo de adquisición, mantenimiento y reparación. A medida que transcurrieron los tiempos, se volvieron más sofisticados y eficientes, pero también más onerosos.

Actualmente, tanto los elementos utilizados para la guerra terrestre como en el aire y mar, tienen una complejidad tal

que generalmente requieren para su manejo la coordinación del accionar de varios / muchos militares.

Es decir, si bien la responsabilidad militar primaria está en el comandante respectivo, es imposible que aquellos puedan ser manejados por una o pocas personas.

El personal profesional adiestrado por el Estado para integrar sus fuerzas armadas, esto es el militar, conforme el régimen al que está sujeto, ocupa los cargos para los que son encomendados -independiente de su voluntad- luego de cumplimentarse las normas vigentes de selección basados en los antecedentes de su instrucción -impartida por la fuerza que integra- y del servicio que prestara en los sitios que la superioridad le asignó en el curso de su carrera.

Este rol determinante que ostenta el Estado en el devenir del servicio prestado por el militar, hace que aquél deba asumir las consecuencias patrimoniales dañosas que resultaren de la decisión que adoptara de confiar en el militar el empleo del material bélico que le asignare, luego de la instrucción que le impartió y de la selección que efectuó por sí.

En virtud de todo ello, sumado a los altísimos costos del material bélico y su lógicamente palmaria desproporción con los haberes que percibe el personal de la fuerza a quienes se le confía aquél, hacen que no resulte procedente ni razonable hacerlo responsable al militar de los daños sobrevenidos al armamento por su culpa, negligencia o impericia, excepto que ella revista el carácter de grave. Ello sin perjuicio de las responsabilidades penales y / o disciplinarias que hubiere lugar.

II. REGIMEN ESPECIAL

Dichas particularidades de la actividad propia de las fuerzas armadas y su riesgo inmanente para las personas y los

bienes, conllevó natural y necesariamente a la existencia histórica de un régimen especial en lo relacionado con la responsabilidad pecuniaria del militar por los daños sobrevenidos a bienes del Estado que aquellas tengan asignadas y principalmente al material de guerra.

La existencia de regímenes especiales en el ámbito castrense es algo natural por cuanto se halla motivado por la esencia misma de las Fuerzas Armadas y, por lo tanto, de antigua data, indiscutible y de público conocimiento.

Las razones que en general justifican los tratamientos específicos están plasmadas en el punto I del artículo denominado “*Bases para conocer y comprender el Régimen Jurídico Disciplinario Militar Argentino*”, elaborado por el suscripto y publicado en La Ley Online el 21 de abril de 2017.

Cabe citar, a modo de ejemplo, entre aquellos regímenes especiales imperantes en las Fuerzas Armadas: el Disciplinario; el régimen previsional aplicable a Militares y sus familiares, esto es el de Retiro y Pensiones; el de las Obras Sociales Castrenses, que difiere del de la Ley de Obras Sociales civiles; la no aplicación de la Ley de la Navegación a unidades militares, etc.

En orden concreto a la responsabilidad patrimonial, desde hace mucho más de cincuenta (50) años las Fuerzas Armadas cuentan con regímenes que mediante Decretos y normas internas regulan dicha responsabilidad mediante la implementación de actuaciones, trámites y procedimientos administrativos para la formulación de cargos pecuniarios al personal militar.

Cabe destacar que no es jurídicamente válido considerar que dichas normativas fueron alcanzadas por los términos de las derogaciones producidas por la sanción de la Ley N° 26.394, ello así dado que al respecto en ella en su Artículo 1° se prescribe: “*Deróganse el Código de Justicia Militar (Ley 14.029 y sus modificatorias) y todas las normas, resoluciones y disposiciones de carácter interno que lo reglamentan*” (lo resaltado es mío).

Por lo tanto todas las normas, resoluciones y disposiciones de carácter interno **que no reglamentaban el citado Código de Justicia** no fueron derogadas, por cuanto no se plasmó la derogación expresa de la temática en análisis regulada para las Fuerzas, ni cabe sería y fundadamente entender que aquella pueda ser tácita.

Destaco que no existe elemento jurídico válido alguno que permita interpretar y/o concluir en la extinción de dicho régimen especial, dado que la cuestión que es materia principal del presente escrito es totalmente ajena a

lo disciplinario y que a esta última temática y de manera exclusiva se refieren expresamente las derogaciones establecidas en la Ley 26.394.

Para que se entienda derogada tácitamente una norma debe necesariamente haber una contradicción e incompatibilidad entre los fines de los preceptos. Además, esa contradicción e incompatibilidad entre los fines propuestos ha de ser absoluta, tal y como ha señalado nuestra doctrina, ya que -en su caso- no bastaría que ambas leyes trataran de la misma materia si sus disposiciones pudieran conciliarse.

Volviendo a la cuestión central, existen sí derogaciones parciales, siendo ellas las normas que conformaban parte de los antedichos regímenes especiales y trataban de aspectos reglamentarios atinentes al citado Código del Justicia Militar.

Asimismo, cabe poner de resalto que la implementación de trámites administrativos a los efectos de valorar el perjuicio patrimonial y determinar las derivadas responsabilidades pecuniarias y cargos, obviamente no constituye una temática disciplinaria, y que aquella actividad administrativa de ninguna manera obsta a la investigación de las implicancias de ese orden conforme el procedimiento establecido en el Código de Disciplina de las Fuerzas Armadas (Anexo IV de la Ley N° 26.394).

Además, la eventual imposición de un cargo monetario al personal militar como consecuencia de los daños sobrevenidos a bienes del Estado, cuando ello fuese procedente, **de ningún modo constituye una sanción disciplinaria o multa, la que, por otra parte, no está prevista en dicho Código Disciplinario castrense.**

Sobre la base de lo expuesto, cuando como en el caso en análisis no existe derogación expresa ni tácita, ni contradicción o incompatibilidad absoluta, resulta una actitud no válida sostener y resolver en sede administrativa -no judicial- por practicidad o simpleza y mediante la vía de la interpretación, que una norma se halla derogada, por cuanto no solo se carece de potestad para ello, sino que además no cuenta con fundamentos jurídicos válidos.

III. DOCTRINA DE LA AUDITORIA GENERAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

En el marco de dicho régimen especial, históricamente y en reiteradas oportunidades la Auditoría General de Las Fuerzas Armadas a través de sus titulares, legítimamente designados, se expidió estableciendo el criterio de aplicación

vinculado con la imposición de cargos pecuniarios al militar con motivo de la producción de daños a bienes del Estado por dolo, culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones.

En ese orden, de los respectivos dictámenes surge que se considera doloso el accionar de quien es el responsable directo del hecho perjudicial patrimonial, procediendo, en consecuencia, la formulación del cargo pecuniario pertinente.

Por otra parte, se aprecia culposa la acción de quienes aparezcan indirectamente responsables del citado perjuicio.

Respecto de estos últimos, la Auditoría General sostuvo invariablemente que debe restringirse la formulación del citado cargo a solo los casos en que exista “...una *relación de causalidad eficiente entre una acción u omisión, en el desempeño de una función y la pérdida de un elemento*”.

Asimismo, que aquella imposición de cargo procede “... únicamente a aquellos supuestos en que el perjuicio sea consecuencia de un *accionar culposo de carácter grave y manifiesto que vincule claramente la pertinente acción u omisión con el resultado dañoso que se le impone indemnizar*.” -lo resaltado es propio- (por ejemplo Dictámenes AUGFFAA “C” Nros: 12.382, 12.387, 12.417 y 17.013 y “P” 263.700).

La actividad del militar en sí misma es riesgosa por naturaleza. Ese carácter se lo da el solo hecho de portar armas, manipular o ser partícipe de actividades con armamentos o en situaciones no rodeadas de total seguridad.

No se trata de ninguna manera de eludir la responsabilidad pecuniaria del personal castrense por daños a los bienes del Estado, sino que para una justa resolución se contemplan las desfavorables características y circunstancias que rodean la prestación de servicios por parte del militar, dado que generalmente conlleva el riesgo inmanente, en contraposición con otros organismos del Estado no militarizados.

En virtud de la mentada doctrina de la máxima autoridad jurídica de las fuerzas armadas, no es procedente formular cargo pecuniario al personal militar cuando en ocasión de la prestación de sus servicios produjese daños patrimoniales a bienes del Estado, a raíz de un accionar que fuere calificado como culpa simple o leve (negligencia, imprudencia o impericia).

En cambio sí procede la formulación de dicho cargo cuando se acredite que el militar tuvo un accionar doloso y cuando siendo culposo se califique que la culpa (negligencia, imprudencia o impericia) revistió el carácter de grave y manifiesta, que vincule claramente la pertinente acción u omisión con el resultado dañoso producido.

A los efectos de la atribución de responsabilidad patrimonial, la calificación de que un hecho dañoso fue producto de dolo, culpa leve, o grave y manifiesta, es una apreciación de carácter jurídico y debe ser efectuada por los correspondientes asesores luego del análisis de las pruebas, informes técnicos o periciales obrantes en las actuaciones administrativas pertinentes que necesariamente se hayan labrado. Ello, claro está, sin perjuicio de las responsabilidades penales y / o disciplinarias que hubiere lugar.

Por tener relación estricta con el concepto de dolo y culpa grave, cabe citar a Maira Constanza Rita, al referirse a la Culpa Grave, en su trabajo “**La responsabilidad por daños ocasionados por el trabajador al empleador**”: “Según el art. 1724 del Código Civil Ley 26.994 “el dolo se configura por la producción de un daño de manera intencional o con manifiesta indiferencia por los intereses ajenos”. ... Al realizar un acto de manera intencional, el agente se representa el resultado e igualmente actúa. La indiferencia por los intereses ajenos no requiere que se lesione un derecho, sino cualquier interés jurídico. Coincidimos con Etala, quien sostiene que el Código Civil Ley 26.994 parece comprender el concepto de culpa grave y el dolo en el mismo vocablo, puesto que “(...) dolo en sentido estricto sería para la doctrina laboral el que se configura por la producción de un daño de manera intencional y culpa grave sería la que se presenta con manifiesta indiferencia por los intereses ajenos, vale decir, lo que habitualmente se denomina “dolo eventual (...)”.” (Maira C, Rita, publicado por DPI Cuántico bajo el título La responsabilidad por daños ocasionados por el trabajador al empleador, el 27 de Agosto de 2015).

IV. ANÁLISIS DE NORMAS RELACIONADAS

El transcripto criterio sostenido por la máxima instancia de asesoramiento jurídico castrense, esto es por la Auditoría General de las Fuerzas Armadas, a través de sus titulares designados luego de cumplimentarse las normativas vigentes, no resulta ser una conclusión irrazonable, arbitraria ni descabellada.

En este sentido cabe recordar que en el ámbito laboral general, en el artículo 87 de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 se dispone: “*Responsabilidad por daños. El trabajador es responsable ante el empleador de los daños que cause a los intereses de éste, por dolo o culpa grave en el ejercicio de sus funciones*”.

Es decir, el criterio sostenido en el punto anterior del presente escrito es el que la legislación expresamente establece en las relaciones laborales generales civiles.

Como con excelente claridad se expresó la antes nombrada Maira Constanza Rita, al referirse a la Culpa Grave en la obra citada: “...ni el Código Civil Ley 340, ni el vigente, admiten la gradación de la culpa. Es por ello que, para su definición, la doctrina remite al concepto de culpa grave del art. 4º, inciso a) de la derogada ley de accidentes de trabajo N° 9.688. Dicha norma había incorporado esta categoría jurídica como una conducta voluntaria y consiente... La ley exime de responsabilidad al empleado frente a su patrón por culpa leve, propia de los descuidos simples del trabajo diario (negligencias) o de las conductas positivas que se ejecuten de manera precipitada, prematura o irreflexiva (imprudencias). Tampoco habrá responsabilidad del trabajador en los daños no culposos, provocados por defectos de las maquinarias o de las materias primas...”.

Ello así, resulta ser que hoy el concepto de culpa grave es una elaboración doctrinaria por cuanto no está definido en norma alguna.

Entonces, si en un ámbito laboral particular solo es posible responsabilizar al trabajador por daños que causare a su patrón cuando hubiese obrado con culpa grave o dolo, con mayor razón aun ese mismo criterio es razonable y equitativamente aplicable al ámbito de los servicios militares -pese a no ser de naturaleza estrictamente laboral- dado que como se expresó poseen un riesgo inmanente, circunstancias que no se dan habitualmente en los servicios laborales y civiles en general.

Por otra parte nos encontramos con la Ley N° 24.156 de **Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional**, que trata precisamente de la administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional.

Aquella Ley regula específicamente el “sistema presupuestario”, su “formulación” y “ejecución”, el “sistema del crédito público” y la “tesorería”, la “contabilidad gubernamental”, el “control interno” y “externo”, etc.

Es decir, se trata de una ley especial de aplicación concreta a cuestiones netamente administrativas financieras y de control. Cuenta con 139 artículos.

Dentro de ese contexto hay un solo artículo que trata de la responsabilidad, es el 130 que reza así: “*Toda persona física que se desempeñe en las jurisdicciones o entidades sujetas a la competencia de la Auditoría General de la Nación responderá de los daños económicos que por su dolo, culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones sufran los entes mencionados siempre que no se encontrare comprendida en regímenes especiales de responsabilidad patrimonial*” (lo resaltado es propio).

En base a esa sola norma no es procedente instaurar la responsabilidad pecuniaria del militar por daños que ocasione con su empleo al material de guerra así como de otros bienes del Estado por culpa leve -además de dolo- por cuanto implicaría el desconocimiento de la exclusión plasmada en el mismo artículo por la existencia del régimen especial dentro de las Fuerzas Armadas, como está expuesto en los puntos anteriores del presente escrito.

La mentada responsabilidad normada en ley de Administración Financiera no puede considerarse abarcativa de las actividades cotidianas propias de los militares de las Fuerzas Armadas, por cuanto éstas tienen su propio régimen especial de responsabilidad patrimonial. Solo el desconocimiento de la esencia del funcionamiento y características propias de las Fuerzas Armadas, así como del porque de su naturaleza y necesidad de contar con regímenes especiales, puede llevar a una conclusión distinta.

En este orden, cabe destacar que en los innumerables trabajos doctrinarios existentes sobre el citado artículo 130, difícilmente pueda encontrarse autor y párrafo alguno que trate y considere al militar como comprendido en su texto.

No obstante lo expuesto, ni aun en el ámbito previsto de aplicación en el citado artículo 130 sería razonable y equitativo imputar responsabilidad al funcionario público por culpa simple o leve.

Tal conclusión surge claramente de lo sostenido por Ramón D. Pizarro al expresar: “*Cuando la responsabilidad es subjetiva, como ocurre en la inmensa mayoría de los casos, el error excusable actúa como eximente. Si, en cambio, el cumplimiento irregular de las funciones obedece a un error inexcusable, quedaría evidenciada una negligencia culpable que compromete su responsabilidad*” -lo resaltado es mío- (**Responsabilidad Patrimonial del Funcionario Público**, Revista Jurídica de Daños - Número 1 - noviembre 2011, cita IJ-L-748).

En síntesis, lo establecido en el artículo 130 de la Ley de Administración Financiera, tampoco hace posible desde el punto de vista de la razonabilidad y equidad imputar responsabilidades pecuniarias por culpa leve, debiendo recurrirse a la doctrina que define la culpa grave para poder hacerla viable.

V. REFLEXIONES FINALES

Como corolario plasmo las razones por las cuales me encontré en la necesidad de escribir el presente artículo.

Desde hace ya muchos años todo lo relacionado con las Fuerzas Armadas se halla ubicado en un segundo o tercer plano en los intereses de la Nación.

Consecuencia de ello es la disminución apreciable de los medios militares operativos, el insuficiente mantenimiento de los existentes, escasos presupuestos y, en lo que respecta al personal militar, haberes con un componente no remunerativo que excede de lo razonable.

La situación económica que padece el país de los últimos años ha agravado la situación y lógicamente dificulta o impide adoptar medidas que reviertan la realidad, no obstante el esfuerzo y buena fe de las autoridades que gobiernan.

Ese prolongado contexto general no solo ha hecho mella en las cuestiones materiales señaladas, sino que también ha corroído el nivel de conocimiento de la idiosincrasia, razón de ser y necesidad de la existencia de las Fuerzas Armadas, tanto de los habitantes en general como de las autoridades vinculadas con la temática. También abarca a ciertos sectores del propio personal militar.

Es decir se ha formado una cultura de indiferencia, desinterés o escaso interés por los temas esenciales castrenses, en casi todos los ámbitos.

Como lo señale en el artículo “Bases para conocer y comprender el Régimen Jurídico Disciplinario Militar Argentino”: *“En base a dicho desconocimiento... una de sus principales consecuencias fue tratar de implementar en el orden interno de las Fuerzas Armadas principios, métodos y/o procedimientos propios de organismos civiles o de aplicación en ámbitos laborales. Ello, principalmente, condujo y conduce a confundir en su funcionamiento a las Fuerzas Armadas con Empresas del Estado -o con participación estatal- y/o con establecimientos de trabajo civil, no advirtiéndose no solo las diferencias sustanciales que universalmente existen entre esas organizaciones, sino también la importancia de la necesidad de que existan esas diferencias”.*

Por todo ello, aprecio que actualmente existe una situación de confusión y desorientación en todos los ámbitos competentes que llevan a adoptar procedimientos y controles externos que no respetan el ámbito militar, sin merituar las consecuencias que aparejan en el funcionamiento de las Fuerzas Armadas y en el comportamiento de su personal militar.

La pretensión de querer imponer al militar responsabilidad pecuniaria por los daños que ocasione a los bienes militares del Estado cuando sea producto de una culpa leve o simple, puede llevar a la afectación de la esencia misma del servicio castrense esto es la disciplina.

“En la interrelación de militares, las órdenes no se discuten, se cumplen. Salvo situaciones excepcionales o abiertamente ilegales, nada dispensa el cumplimiento de las órdenes impartidas por los superiores en la jerarquía, de lo contrario el funcionamiento del régimen militar se vería seriamente comprometido... para que el personal militar se halle permanentemente en capacidad de cumplir con tan serio compromiso -como así debe ser- el funcionamiento eficiente de las Fuerzas Armadas requiere de la imprescindible existencia de disciplina. Sin disciplina no se concibe que puedan funcionar las FF.AA. y ni aún su existencia como tales...” (Obra citada punto II).

Como un ejemplo de los innumerables que podrían imaginarse sobre lo absurdo que sería pretender llevar adelante aquella responsabilidad del militar por culpa leve, cabe citar la situación que me presentó un excelente Teniente Auditor que se desempeñó como subordinado durante los cuatro años y medio en que fui Subdirector General de Asuntos Jurídicos de la Armada: Estando en maniobras, el militar que conduce un camión y al que su superior le dio la orden de avanzar por un sector del terreno, se niega hacerlo o quiere cambiar el camino por estimar que por ese sitio se podría averiar el vehículo que maneja y no está dispuesto a que se le formule el cargo pertinente.

Si ello sucediese, se discutirían las órdenes, no habría subordinación ni disciplina y entonces las Fuerzas Armadas no podrían funcionar y por lo tanto no existirían como tales.

Para explicar y entender lo reseñado en el presente escrito, unos veinte años atrás hubiera bastado solo un poco más que una carilla.

Las Fuerzas Armadas, su idiosincrasia, organización, régimen especial e Instituciones, así como su personal Militar, no solo necesitan sino que merecen ser respetados! ■

Contraalmirante Auditor (R) Raúl Alberto Lachnicht, cursó estudios de Abogacía en la Universidad Nacional de Rosario, egresando de la Facultad de Derecho en diciembre de 1978.

Se incorporó a la Armada Argentina en octubre de 1980, desempeñándose en: el Servicio de Auditoría del entonces Comando de Operaciones Navales; la Dirección de Justicia Naval con Sede en el “Edificio Libertad” (CABA); el Consejo Supremo de Las Fuerzas Armadas durante el desarrollo de la totalidad de la causa originada en el Conflicto Bélico del Atlántico Sur; la Asesoría Jurídica de la Armada; el buque escuela fragata ARA *Libertad* siendo profesor de Derecho Internacional Público y Jefe de Relaciones Públicas; Jefe de la Asesoría Jurídica y Jefe de Tierras Fiscales del Comando del Área Naval Austral; la Dirección General del personal Naval -“Edificio Libertad”- como Jefe de la División Justicia del Departamento Justicia Militar; luego en el Comando de la Fuerza de Submarinos, allí en 1997 acumuló el cargo de Jefe del Departamento Personal; posteriormente fue destinado en la Dirección de Salud y Acción Social de la Armada; después en la Dirección General del Personal Naval -Jefe de la Asesoría Jurídica- en donde ideó y redactó el proyecto del luego aprobado Reglamento de Actuaciones Administrativas Militares (R.E.A.A.M.); en enero de 2009 el Ministerio de Defensa dispuso su traslado a la Auditoría General de las Fuerzas Armadas; requerido por la Armada Argentina, en agosto de 2011 se incorporó a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Armada como Subdirector General, asimismo fue Asesor Jurídico del Consejo General de Disciplina de la Armada; con fecha 31 de diciembre de 2015 ascendió al grado de Contraalmirante y a partir del 26 de febrero de 2016 fue designado -conforme la legislación vigente- como Auditor General de las Fuerzas Armadas, función que desempeñó hasta el 1° de diciembre de ese año. Pasó a retiro en junio de 2017.