



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SALTA

“BUDIB, JORGE LUIS C/
ESTADO NACIONAL- MINISTERIO
DE DEFENSA S/ IMPUGNACION
DE ACTO ADMINISTRATIVO”
-EXPTE. N° 11000131/2011-

///ta, 18 de noviembre de 2014.

VISTO Y CONSIDERANDO:

Que la presente causa ingresó al Tribunal en virtud de los recursos de apelación interpuestos a fs. 134 por la representante del Estado Nacional y a fs. 135 por el representante de la Administración Nacional de la Seguridad Social en contra de la sentencia dictada por el Juez de la instancia anterior a fs. 125/130 y vta., por la que hizo lugar a la demanda interpuesta por el Sr. Jorge Luis Budib a fs. 12/17 y, en consecuencia, ordenó la revocación de la Resolución N° 1617/07 del Ministerio de Defensa de la Nación y dispuso la concesión del beneficio de una pensión vitalicia en los términos de la ley 23.848 y sus modificatorias.



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SALTA

A la cuestión planteada, el Dr. Luis Renato Rabbi-Baldi Cabanillas dijo:

I. Que el Juez de la instancia anterior resolvió en fecha 29 de julio de 2014 hacer lugar a la demanda iniciada por el Sr. Jorge Luis Budib contra el Estado Nacional – Ministerio de Defensa impugnando la Resolución 1617/07 de fecha 24 de octubre de 2007 dictada por el Ministerio de Defensa de la Nación por la que se le denegara el reclamo administrativo oportunamente formulado con el objeto de ser reconocido como beneficiario de la ley 23.848 y sus modificatorias -leyes 24.343, 24.652 y 24.892- a partir de ser considerado “Veterano de Guerra” y, en consecuencia, acreedor de la pensión vitalicia allí establecida.

Para ello el *a quo* estimó que la discusión entre las partes se basó en discernir si el actor encuadraba en la calificación de veterano de guerra alcanzado por los beneficios de la ley 23.848 y sus modificatorias a partir de su participación en el conflicto bélico por las Islas Malvinas dentro del Puerto de Santa Cruz (Teatro de Operaciones del Atlántico Sur -TOAS-) donde se desempeñó como ex soldado conscripto en la función de “estafeta grupo comando” repartiendo correspondencia y víveres a las posiciones que se encontraban en las trincheras y el traslado de los heridos que venían de las islas.

Sobre el particular, el demandado sostuvo que la zona a la que fue destinado el accionante (Puerto de Santa Cruz) estaba fuera del ámbito geográfico de aplicación de la ley, es decir, del TOAS, razón por la cual no le correspondía la pensión no contributiva prevista en la ley 23.848. Y, por el



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SALTA

contrario, los documentos aportados por el accionante (constancia de “Situación Militar” expedido por el Ministerio de Defensa y de “Veterano de Guerra” expedido por el Ejército Argentino -fs. 4 y 5-) acreditaron fehacientemente su condición de ex soldado conscripto que prestó servicios en el Ejército durante el conflicto bélico que Argentina sostuvo por las Islas Malvinas en el período comprendido entre el 2 de abril y el 14 de junio de 1982 ya que, a pesar de que el Estado Nacional negó su autenticidad, no formuló expresa impugnación respecto de la falsedad o adulteración de las copias arrimadas con certificación notarial, de lo que se colige el reconocimiento de la veracidad de su contenido.

Seguidamente trató la normativa vigente respecto al tema en debate atendiendo a las funciones desempeñadas por el Sr. Budib quien fuera convocado y movilizado a raíz del conflicto bélico del Atlántico Sur y gozaba de “Estado Militar” durante el tiempo que duró la guerra. Señaló lo dispuesto por el art. 1° de la ley 23.848/90 modificado por la ley 24.652 en cuanto establece una pensión de guerra cuyo monto será equivalente al cien por ciento (100%) de la remuneración mensual, integrada por los rubros “sueldos y regas” que percibe el grado de cabo del Ejército Argentino, a los ex soldados conscriptos de las fuerzas armadas que hayan estado destinados en el Teatro de Operaciones de Malvinas (TOM) o entrado efectivamente en combate en el área del Teatro de Operaciones del Atlántico Sur (TOAS) ... entre el 2 de abril y el 14 de junio de 1982, debidamente certificado según lo establecido en el decreto 2634/90 ...”.



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SALTA

Añadió que tiempo después de la sanción de las sucesivas leyes que otorgaron beneficios a quienes participaron de la acción bélica, el Jefe del Estado Mayor de la Armada, ante los problemas interpretativos suscitados, estableció en forma definitiva los parámetros para la regulación del otorgamiento o mantenimiento de la condición de Veterano de Guerra, fijando a tal fin un triple orden de requisitos, a saber, haber participado entre el 2 de abril y el 14 de junio de 1982 (temporal) dentro del ámbito geográfico del Teatro de Operaciones de Malvinas y del Teatro de Operaciones del Atlántico Sur (geográfico) así como haber intervenido en acciones bélicas o áreas consideradas de riesgo de combate, y que precisamente el área de riesgo está determinada por el ámbito geográfico de operación.

En este orden de ideas el magistrado sostuvo que desde el punto de vista geográfico no caben dudas que el Puerto Santa Cruz está enclavado en el Mar Argentino en una zona próxima y en la misma latitud que el Océano Atlántico Sur, estando probado en autos que el actor fue trasladado desde la provincia de Salta a la de Santa Cruz con el objeto de participar en el conflicto por la recuperación de las Islas Malvinas y demostrada la función que cumplió en aquel espacio temporal, de manera que, en tales circunstancias, el hecho de que el accionante haya sido movilizado por razones de estrategia militar a una zona continental próxima al teatro de los hechos bélicos para brindar las tareas de apoyo permite encuadrar su situación a los fines de conferirle los beneficios de ex combatiente en lo previsto en el decreto 509/88 en cuanto incluye como integrante del denominado Teatro de Operaciones del Atlántico Sur “con riesgo de combate” a la Plataforma Continental (art. 1°



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SALTA

decreto 509/88 reglamentario de la ley 23.109: el ámbito geográfico del TOAS abarca la plataforma continental, las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur y el espacio aéreo correspondiente), atemperando así aquellos rígidos términos de la ley 23.848 en el sentido de que era necesario para ser considerado veterano de guerra “haber entrado efectivamente en combate”.

Señaló el magistrado lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en “Geréz, Carmelo Antonio c/Estado Nacional – Ministerio de Defensa s/impugnación de resolución administrativa” en donde remarcó que no debía excluirse de manera dogmática “a la base aeronaval del Río Grande” de la Plataforma Continental y que la referencia a que en la misma no se habían realizado efectivas acciones bélicas de combate, pareció exigir el cumplimiento de un requisito no excluyente conforme la normativa vigente, en donde, además de “haber intervenido en efectivas acciones bélicas de combate” también se prevé el de “haber operado en áreas consideradas con riesgo de combate”.

Por último citó doctrina y jurisprudencia en orden a la interpretación de las normas remarcando lo atinente a la intención del legislador al establecer ayuda y compensaciones a quienes intervinieron en el conflicto de Malvinas y apuntó lo resuelto por la Sala A de la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba en “Arfinetti, Victor Hugo c/Estado Nacional – Ministerio de Defensa s/acción declarativa de certeza” (LL., 10-03-11, AR/JUR/1724/2011).



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SALTA

Por todo ello resolvió hacer lugar a la demanda interpuesta por el Sr. Jorge Luis Budib.

II. Que concedido que fuera libremente el recurso, ya en esta instancia los apelantes presentaron memorial con los escritos agregados a fs. 142/143 -ANSES- y 144/150 y vta. –Estado Nacional – Ministerio de Defensa- respectivamente.

a. El representante de ANSES explicó que su parte fue citada como tercero oponiendo la excepción de falta de legitimación pasiva conforme el objeto de la demanda, no obstante lo cual el magistrado no la trató ni resolvió su planteo. Advirtió que la sentencia ordenó la concesión de una pensión vitalicia sin considerar que es el ANSES el organismo encargado de la tramitación del beneficio de manera que, con lo resuelto, se genera una situación materialmente inviable toda vez que ordena al Ministerio de Defensa la concesión de un beneficio previsional en los términos de la ley 23.848 en tanto dicho Ministerio no tiene competencia para ello.

También dijo que el magistrado sentenció sobre temas no propuestos ni tratados porque, conforme los términos de la demanda, el actor solicitó la impugnación de la Resolución 1617/07 -en cuyo dictado el ANSES no participó- más no la concesión del beneficio previsional (fs. 142/143).

b. Por su parte, el Estado Nacional manifestó que lo resuelto por el juez de grado causa a su parte gravamen irreparable a partir de una valoración parcial de la prueba producida, en especial de los certificados



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SALTA

presentados por el actor que no fueron expedidos por autoridad competente cuando, por el contrario, el Certificado de Situación Militar aclaraba que “no obran antecedentes en las bases de datos de la fuerza” sobre la participación del actor en el conflicto bélico del Atlántico Sur.

Agregó que el fallo tampoco tuvo en cuenta la circunstancia de que la certificación por escribano público de los documentos presentados refieren únicamente a la identidad del firmante y del documento original que no fue firmado por autoridad competente.

Dijo que el fallo desconoció la legalidad de la Resolución 1617/07, acto administrativo motivado en las constancias obrantes en la Institución de donde no surgían antecedentes en la base de datos sobre la participación del actor en la guerra de Malvinas y que, como tal, goza de presunción de legitimidad. Citó jurisprudencia.

Se agravió también por el tratamiento que el magistrado dio a los límites geográficos del Teatro de Operaciones de Malvinas y del Teatro de Operaciones del Atlántico Sur para concluir en su sentencia que, aunque el actor no participó efectivamente del combate por haber sido destinado a una zona que razonablemente puede ser considerada como comprendida en el TAOS (y por consiguiente con riesgo de que aquello suceda), igualmente es acreedor del beneficio previsional, reconociéndole al actor el carácter de veterano de guerra por el sólo hecho de haber sido movilizado a la provincia de Santa Cruz.



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SALTA

Dijo que, con este razonamiento, el Juez de grado desconoció que se define como veterano de guerra a “todo aquel que participó en las acciones bélicas desarrolladas en el Teatro de Operaciones del Atlántico Sur, cuya jurisdicción abarcaba la plataforma continental, las Islas Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur y el espacio aéreo y submarino correspondiente” conceptualización que emana de la ley 23.109 -ley marco- y su decreto reglamentario 509/88 específicamente referido al personal de ex soldados conscriptos. Es decir que el magistrado hizo lugar al reclamo cuando el actor, ex conscripto, estuvo en la ciudad de Puerto Santa Cruz, nunca salió de la Provincia de Santa Cruz -territorio continental argentino-, ni tuvo intervención directa en los combates, extremo que impide su declaración como veterano de guerra conforme aquella definición.

Concluyó que el reconocimiento efectuado por el juez de la instancia anterior resulta infundado porque no tuvo en cuenta el Decreto 509/88 y los parámetros temporales y geográficos establecidos en las normas; agregando que con lo decidido el juez avasalló facultades que la Constitución Nacional le acuerda al Poder Ejecutivo, no al Judicial, de reglamentar las leyes en orden a su aplicación.

Por último se agravó de lo resuelto en orden a la concesión del beneficio porque, dijo, tal decisión implica desconocer que esa facultad sólo le corresponde al ANSES como encargado del otorgamiento, liquidación y pago de las pensiones no contributivas previstas en la ley 23.848 de



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SALTA

conformidad con lo normado en el art. 1° del Decreto 1357/04, resultando ajena al Ministerio de Defensa cualquier decisión al respecto.

III. Que por una cuestión metodológica se tratarán en primer término los agravios del Ministerio de Defensa.

a. Que el art. 1° del Decreto Nacional 509/88 -reglamentario de la ley 23.109/84- establece que “se considerará veterano de guerra a los ex soldados conscriptos que desde el 2 de abril al 14 de junio de 1982 participaron de las acciones bélicas desarrolladas en el Teatro de Operaciones del Atlántico Sur, cuya jurisdicción fuera determinada el 7 de abril de dicho año y que abarcaba la plataforma continental, las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur y el espacio aéreo correspondiente”.

Por su parte, el Decreto Nacional 1357/04 en su artículo 5° determina que “la condición de veterano de guerra será certificada por el Ministerio de Defensa. Dicho ministerio dictará, juntamente con el Ministerio del Interior, las medidas necesarias para facilitar el trámite de tal acreditación”.

Que así las cosas, y con el objeto de aportar certeza a este aspecto, fue dictada la resolución 426/04 del Estado Mayor de la Armada, en la que se establecieron de forma definitiva los parámetros para la regulación del otorgamiento o mantenimiento de la condición de "veterano de guerra". Así fue que se fijó un triple orden de requisitos (art. 11). En primer lugar, se estableció una pauta temporal, esto es, la exigencia de haber cumplido funciones entre el 2 de abril y el 14 de junio de 1982. Asimismo, se delimitó un ámbito geográfico



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SALTA

integrado por el Teatro de Operaciones de Malvinas (TOM) y el Teatro de Operaciones del Atlántico Sur (TOAS). A ello se agregó un último requerimiento de acción, esto es, haber intervenido en acciones bélicas o haber operado en áreas consideradas de "riesgo de combate" (art. 21). Luego, la existencia del riesgo de combate está determinada por el ámbito geográfico de operación. En efecto, en el art. 21 de la norma se dispuso que se tendrá en cuenta para ello las unidades que operaron en el TOM del 2 al 3 de abril de 1982, en las Islas Georgias del Sur del 23 al 25 de abril de 1982 y, por último en el TOAS del 30 de abril al 14 de junio de 1982” (Fallos: 333:2141 -“Gerez”-).

Asimismo, el Decreto Nacional 886/05 refiere en el art. 1° a que “las pensiones no contributivas a los veteranos de Guerra del Atlántico Sur a que se refieren la ley 23.848, su modificatoria y complementaria y el art. 1° del decreto 1357/04, pasarán a denominarse ‘Pensiones Honoríficas de Veteranos de Guerra del Atlántico Sur’”.

b. Que en el *sub lite*, el Sr. Jorge Luis Budib manifestó no gozar -al momento de interponer la acción- ningún beneficio de jubilación, pensión o subsidio, estando desocupado y con familia a cargo, esposa y dos hijos. Dijo haber sido convocado a partir del Decreto 688/82 y movilizado al Teatro de Operaciones del Atlántico Sur por la recuperación de las Islas Malvinas en la zona del Puerto Santa Cruz desempeñándose en el rol de “Estafeta Grupo Comando” señalando que siempre estuvo en zona de guerra



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SALTA

siendo su función la de repartir correspondencia y víveres a las posiciones de trinchera y el traslado de heridos que venían de las islas (fs. 12 y vta.).

Explicó que fueron numerosas e infructuosas las gestiones que realizó ante las distintas jerarquías de la Fuerza a fin de ser reconocido veterano de guerra hasta llegar al Ministerio de Defensa que emitió la resolución por la que se dio por agotada la vía administrativa y que ahora ataca (fs. 13).

Planteó que la resolución 1617/07 que impugna, en forma genérica y arbitraria, negó a su parte lo que a otros concedió sin motivación suficiente, a partir de una equivocada interpretación de los elementos fácticos considerados por las normas como requisitos para calificar como veterano de la guerra de Malvinas y, en consecuencia, acreedor de la pensión vitalicia que solicita a partir de las sucesivas leyes que regulan la materia en las que se definen los conceptos y recaudos a tal fin (Teatro de Operaciones del Atlántico Sur (TOAS), Teatro de Operaciones de Malvinas (TOM), Teatro de Operaciones Sur (TOS), plataforma continental, espacio aéreo, áreas de riesgo de combate, tiempo -entre el 2/4/82 y el 14/6/82-, funciones cumplidas, soldados conscriptos, oficiales, suboficiales de las fuerzas armadas, civiles, entre otras consideraciones que desarrolló). Citó el precedente de autos “Geréz Carmelo Antonio c/Estado Nacional – Ministerio de Defensa s/Impugnación de resolución administrativa – proceso ordinario” resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación revocando una decisión de esta Cámara. Señaló que, en definitiva, debió considerarse que cumplió funciones en el ámbito geográfico



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SALTA

dentro del TOM – Puerto Santa Cruz, Provincia de Santa Cruz y concedérsele el beneficio (fs. 11/17).

c. Que respecto de la cuestión de fondo debatida en el presente, este Tribunal se expidió en autos “Geréz, Carmelo Antonio c/ Estado Nacional –Ministerio de Defensa s/Impugnación de resolución administrativa-Proceso Ordinario” el 3 de octubre de 2011 haciendo lugar a la pretensión del actor a partir de las pautas establecidas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su sentencia del 9 de noviembre de 2010.

En aquella el máximo Tribunal sostuvo que esta Cámara al dictar -en parcial anterior composición- la resolución del 13/11/2007 había efectuado una interpretación desprovista de razones concretas que permitiesen concluir que el destino asignado al actor estaba excluido del área geográfica prevista en la norma para ser considerado ex combatiente, ordenando, en consecuencia, la devolución del expediente a esta sede a fin de la emisión de un nuevo pronunciamiento acorde a esas pautas.

Sobre tales bases, en cumplimiento de dicha manda este Tribunal emitió resolución aplicando la doctrina sentada por la Sala A de la Cámara Federal de Córdoba, en un caso idéntico al de los autos “Geréz”, el ya citado “Arfinetti, Víctor Hugo c/EN – Ministerio de Defensa – Acción Declarativa de Certeza” (LL C 2011, abril, 315) donde se señaló que “es inconstitucional el decreto 509/88 del Poder Ejecutivo Nacional reglamentario de la ley 23.109, en cuanto considera veterano de guerra solo a los ex soldados que participaron en concretas acciones bélicas desarrolladas en el Teatro de



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SALTA

Operaciones del Atlántico Sur -TOAS-, excluyendo a los que se encontraban físicamente en la retaguardia, sobre el continente -TOM-, pues altera el espíritu de la ley al sectorizar o discriminar a los excombatientes basándose en determinaciones geográficas, otorgándoles beneficios sólo a algunos”. Asimismo, al reconsiderar el fallo, esta Cámara sostuvo que en “Arfinetti” se entendió que “teniendo en cuenta la normativa aplicable (ley 17.531 y reglamentaciones militares) puede inferirse que por las funciones que llevaron a cabo todos aquellos ciudadanos conscriptos que estuvieron -con motivo o a raíz del conflicto bélico de Malvinas- ubicados en Comodoro Rivadavia y a las órdenes de la Fuerza Armada Argentina [los mismos] gozaban de estado militar, es decir, eran militares sujetos a reglamentos y leyes especiales”. Por lo tanto “deben ser reconocidos como veteranos de Malvinas e incluidos dentro de los beneficios de la ley 23.091 a los soldados que fueron trasladados a Comodoro Rivadavia-Regimiento de Infantería número 8- con motivo de la guerra desatada contra el Reino Unido, pues aún cuando no combatieron directamente, ocuparon el puesto de combate asignado, realizando verdaderos actos de guerra, y no pueden dejar de ser reconocidos jurídicamente como corresponde”.

d. En autos el actor acreditó por medio de los certificados de fs. 4 y 5 su condición de ex soldado conscripto y el haber participado de las acciones bélicas del Atlántico Sur habiendo sido movilizado a la Provincia de Santa Cruz (Río Gallegos y luego Comandante Luis Piedra Buena). Asimismo obra declaración testimonial del Sr. Santiago Osvaldo Ríos en la que refiere haber sido movilizado conjuntamente con el Sr. Budib al puerto de Santa Cruz,



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SALTA

en Punta Quilla, donde vivían en alarma roja casi las veinticuatro horas del día apostados en los cañones, trasladaban heridos y hacían guardias y vivían en pozos zorros camuflados (fs. 59 y vta.).

De manera que, coincidiendo con el análisis que efectuara el juez de grado de las normas imperantes interpretadas a la luz de las constancias de estos autos, se estima acertada su decisión de hacer lugar a la pretensión del actor ordenando la revocación de la Resolución N° 1617/07 del Ministerio de Defensa de la Nación (por la que se denegó el recurso administrativo), teniendo al Sr. Jorge Luis Budib como “veterano de guerra” y, en consecuencia, desestimar los agravios vertidos al respecto por el Estado Nacional.

IV. Sentado lo anterior, en orden a las quejas vertidas por el ANSES (fs. 121/123) se advierte en primer lugar que no le asiste razón al recurrente al afirmar que el magistrado falló *ultra petita* por cuanto surge de los términos vertidos en el objeto de la demanda la expresa petición de que se le otorgue al Sr. Budib la pensión vitalicia en su calidad de veterano de guerra (fs. 12); a lo que se agrega que la concesión de la pensión establecida por la ley 23.848 y modificatorias deviene como una consecuencia de aquella calificación.

Quiere decir pues que habiéndose constituido la *litis* a pedido del Estado Nacional con la citación de su parte como tercero obligado en los términos del art. 94 del CPCyCN y limitándose este pronunciamiento a acordar al actor la condición de veterano de guerra que había sido negada por el Ministerio de Defensa, el accionar del ANSES debe circunscribirse a tramitar la



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SALTA

pensión en los términos de la ley 23.848 en tanto la sentencia le resulta oponible con igual alcance que a los litigantes principales (art. 96, segundo párrafo del CPCyCN). Con costas a la vencida por no advertirse razones para apartarse del principio objetivo de la derrota (art. 68 del CPCyCN). **ASI VOTO.**

A idéntica cuestión planteada el Dr. Jorge Luis Villada dijo:

Por compartir los fundamentos y la solución del caso, adhiero al voto que antecede.

REGISTRESE, notifíquese, publíquese en los términos de las acordadas CSJN 15 y 24 de 2013 y devuélvase.

No firma el tercer vocal por encontrarse vacante el cargo.

Fdo. Dres. Jorge Luis Villada- Luis Renato Rabbi-Baldi
Cabanillas- Jueces de Cámara- Ante mí: María Inés De Simone- Secretaria