

The background features a blurred image of the Argentine flag (sun and stripes) in the upper left corner. The rest of the background is a dark orange color with faint, white, diagonal text from a legal document, likely the Argentine Labor Law (Ley de Contrato de Trabajo), which is partially legible and serves as a thematic backdrop for the title.

Procedencia del beneficio especial previsto para el personal de las Fuerzas de Seguridad incapacitado «en y por actos de servicio»

DRA. GUILLERMINA LABORDE | Cámara de Apelación en lo Laboral, Sala III, Rosario.



Introducción

Es sabido que una de las primordiales obligaciones del Estado, en su función tutelar, reside en otorgar a sus ciudadanos los beneficios de la seguridad social, que, como indica el art. 14 bis de nuestra Constitución Nacional, deben reunir las características de «integralidad e irrenunciabilidad».

Además de cumplir tal función, y más allá de ella, a lo largo del tiempo el Estado ha buscado acordar al personal de las Fuerzas de Seguridad un beneficio especial y extraordinario, diferente de los generales previstos por las normas comunes de la seguridad social, para aquellos casos en que sus miembros lleven a cabo actos de arrojo y expongan su propia inte-

gridad física y psíquica, en miras a la defensa de terceros.

De esta manera, se ha estructurado un sistema que prevé, a los fines previsionales, el reconocimiento al agente de uno o dos grados jerárquicos inmediatos superiores cuando fuese incapacitado en forma permanente, de manera total o parcial, y deba acogerse al retiro, o en caso de fallecimiento por las mismas causas; siempre y cuando se cumplan las exigencias legales y sea posible encuadrar el hecho en el supuesto especialmente contemplado, sobre el que ahondaré a continuación.

Marco legal federal

Así, en un primer momento fue sancionada la Ley Nacional N° 16.443 el 25 de enero de 1962, cuyo artículo 1° expresa: «Se reconocerá al personal de las fuerzas de seguridad de la Nación -Policía Federal, Prefectura Nacional Marítima, Institutos Penales, Policía del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, ex Policía de la Capital, ex Policía de los territorios nacionales, ex Prefectura General Marítima, ex Cuerpo de Guardiacárceles- y de todo otro organismo de seguridad que revista carácter análogo, incapacitado en acto de servicio, el grado inmediato superior para el caso que deba acogerse o se haya acogido al retiro. El mismo grado inmediato superior se reconocerá a los muertos en acto de servicio cuyos causahabientes disfruten de pensión o tengan derecho a ella.

El grado inmediato superior reconocido implica para los incapacitados todas las obligaciones y derechos de la pasividad, correspondiendo computar el sueldo y la totalidad de los suplementos y bonificaciones de esa jerarquía, con carácter de móvil, para su

haber de retiro, jubilación o pensión».

Años más tarde, la Ley 20.774 dispuso que se promoviera a dos grados jerárquicos más, en situación de retiro, al personal de las Fuerzas de Seguridad de la Nación -Policía Federal, Ex Policía de la Capital, Servicio Penitenciario Federal, Ex Cuerpo de Guardiacárceles, Policía del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, y Ex Policía de los Territorios Nacional- incapacitado en forma permanente, total o parcialmente, en y por actos de servicio, en el caso que deba acogerse o se haya acogido a los beneficios de la ley 16.443, sin otra exigencia y con los derechos que ella determina.

Finalmente, en el año 2009 el Congreso de la Nación sancionó la ley 26.578, que determina extender los beneficios otorgados por las Leyes 16.443 y 20.774 al personal de la Gendarmería Nacional, de la Prefectura Naval Argentina y de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, estableciendo que se actualizarán sexenalmente sus haberes, equiparándolos a los de grado inmediato superior, hasta alcanzar la percepción de una remuneración

equivalente a la del máximo grado de cada categoría de personal o escalafón. Cabe destacar que el título de la presente ley reza: «FUERZAS DE SEGURIDAD. Ley 26.578. Extiéndense los beneficios otorgados por las Leyes 16.443 y 20.774 relacionadas a la Promoción de personal incapacitado en y por acto de servicio».

Puede concluirse, entonces, de la lectura del conjunto normativo citado, que para la procedencia del beneficio previsional debe cumplirse un requisito esencial: que el personal haya resultado incapacitado **en y por actos de servicio**.

«En y por actos de servicio»: distintas posiciones

Pese a la notable evolución normativa de la que ha sido objeto la figura descrita, ninguno de los textos legales otorga herramientas útiles a la hora de determinar qué ha de entenderse por incapacidad en y por actos de servicio ni cuáles son los requisitos formales para su procedencia, lo que ha llevado al desarrollo de diferentes posturas al respecto.

Una de ellas considera que para que proceda el beneficio es necesario que la persona resulte incapacitada -o muerta- en el desarrollo de las tareas propias de su función («en acto de servicio»), y que sea consecuencia directa e inmediata del cumplimiento de su deber («por acto de servicio»). Esta posición, la que podría denominarse «**amplia**», pretende incluir la mayor cantidad de supuestos posibles, cuando se trate de actuaciones bajo las órdenes de los superiores de la Fuerza de Seguridad respectiva.

Quienes se enrolan en la postura precitada, esgrimen a su favor el postulado «in dubio pro beneficiario», señalando que se trata de un régimen que ofrece zonas sombrías al tutelar los infortunios, pero que no por dicha circunstancia debe desampararse a quien en cumplimiento de su función, sufrió lesiones que lo inhabilitaron para continuar en el servicio activo. Se basan, a su vez, en jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el sentido que «*es deber de los jueces guiarse con la máxima prudencia en la interpretación de las leyes previsionales, especialmente cuando el ejercicio de esa función pueda conducir*

a la pérdida de algún derecho»¹, «*por donde se sigue que en dicha materia no debe llegarse al desconocimiento de derechos sino con extrema cautela*».²

Por otro lado, encontramos una postura más **restringida**, la cual considera que el beneficio obedece exclusivamente a supuestos acaecidos en cumplimiento del deber de policía en defensa propia o de terceros. Así, estiman que quienes vean obstaculizadas sus carreras como consecuencia de delitos o situaciones de extrema violencia, merecen gozar de un reconocimiento económico especial que compense el pase a la situación de retiro, pero que se trata de un beneficio adicional, que de ninguna manera importa negar el acceso a la previsión al resto del personal.

Delimitación jurisprudencial

Habida cuenta de la imprecisión normativa al respecto, ha sido la jurisprudencia la encargada de definir el alcance de la expresión «en y por actos de servicio».

En particular, nuestro máximo Tribu-

nal Nacional sostuvo que «*el distingo entre accidentes o enfermedades sufridos por el personal «en y por actos de servicio» y «en servicio» se sustenta en los riesgos directos y propios de la profesión de policía para otorgar el régimen jubilatorio especial*».³ Así, el accidente sufrido por un agente cuando reparaba el tablero de luz por orden de un superior, en horario de trabajo, pero en circunstancias que no fueron una consecuencia directa e inmediata del ejercicio de las funciones policiales no constituye un supuesto de muerte «en y por acto de servicio», ya que se «*exige que el hecho no haya derivado de otras circunstancias de la actividad profesional o de la vida cotidiana, u ocurrido in itinere*».⁴

Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se expidió sobre el tema en el caso «Rojas, Rodolfo c/ Estado Nacional - Ministerio de Justicia», manteniendo su criterio. En tal oportunidad, expresó que «*el hecho de bajar del automóvil particular en el estacionamiento del lugar de trabajo, tropezar con una piedra, caer y lesionarse no parece constituir un riesgo propio y específico de la profesión, requisito necesario a fin de obtener el beneficio*

*especial que consagra el Artículo 1° de la Ley N° 20.774».*⁵

De lo expuesto se desprende que los beneficios previsionales especiales deben considerarse de naturaleza excepcional e interpretarse con criterio restringido, correspondiendo su reconocimiento sólo a quienes fallezcan o resulten incapacitados como consecuencia inmediata del desenvolvimiento de sus funciones policiales, que traen aparejado un peligro particular y típico de la actividad.

Jurisprudencia reciente

En el año 2008 la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal ratificó el criterio de nuestro Máximo Tribunal al rechazar la demanda de un agente del Servicio Penitenciario Federal para que sea ascendido en virtud de un retiro obligatorio por incapacidad. Así, el Tribunal sostuvo que el accidente que sufrió fue «en el curso normal de la actividad de una persona, sin que tenga que ver riesgo alguno de la actividad penitenciaria».⁶ En dicho caso, el actor se había accidentado al descender de una ambu-

lancia ayudando a bajar una camilla, y pisar una baldosa suelta que le hizo perder el equilibrio. Por tal hecho, sufrió una pérdida parcial y permanente con relación a la actividad penitenciaria equivalente al 50% de la totalidad obrera, que lo obligó al retiro obligatorio.

En oportunidad de fallar, los jueces efectuaron un minucioso análisis de todas las leyes que estuvieron vigentes sobre los ascensos en el escalafón ante un retiro obligatorio por accidente. Así, afirmaron que «*la evolución que se observa en la redacción de las sucesivas leyes muestra a las claras que el legislador ha querido referirse a distintas situaciones, y de ningún modo ha imaginado una analogía en los supuestos que plantea*».⁷ A su vez, citaron jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la que se sostuvo que «*la regla más segura de interpretación es la de que los términos utilizados en la ley no son superfluos, sino que han sido empleados con algún propósito, sea de ampliar, de limitar o de corregir los conceptos, por cuanto, en definitiva, el fin primordial del intérprete es dar pleno efecto a la voluntad del legislador*».⁸

Recientemente, la Sala B de la Cámara de Apelaciones Federal de Rosario se pronunció en similar sentido. Sostuvo que a un prefecto retirado obligatoriamente por la incapacidad psíquica que se generó cuando la Prefectura Naval Argentina dependía del Comando Segundo Cuerpo del Ejército, que fue creado para la «lucha contra la subversión» en el último proceso militar, corresponde otorgarle los beneficios previstos en la ley 26.578. Esto así dado que el actor «*vio interrumpida su expectativa de carrera y proyección de vida como consecuencia de la enfermedad psíquica derivada de situaciones traumáticas -y no menos violentas- por la labor desarrollada en la Prefectura*».⁹

En tal ocasión, el Dr. Toledo destacó lo manifestado en el mensaje del Poder Ejecutivo al Honorable Congreso de la Nación del 5 de febrero de 2009, con el objeto de someter a consideración el proyecto de ley por el cual se propiciaba extender los beneficios de las Leyes 16.443 y 20.774 a la Prefectura Naval Argentina. Expresó que la medida prevista tiende a «*paliar las erogaciones que genera la propia incapacidad, en gastos de rehabilitación,*

*medicamentos, atención psicológica y otros, y por otra parte busca disminuir el agobio que suele sufrir el personal incapacitado como consecuencia de la situación económica sobreviniente de un infortunio de este tipo».*¹⁰

En el mismo orden de ideas, el Juzgado Federal N° 2 de Rosario decidió que el fallecimiento de un agente, que se produjo como consecuencia de la realización de un esfuerzo al cambiar la rueda del automóvil como chofer de guardia al servicio de la Prefectura Naval Argentina, no puede considerarse como producido «en y por acto de servicio», y por lo tanto debe quedar excluido de las previsiones de la ley 26.578.¹¹

La cuestión en el ámbito de la Provincia de Santa Fe

A diferencia de la redacción cuanto menos gris de las normas federales, la legislación de nuestra provincia ha logrado, desde sus albores, un tratamiento claro y minucioso del tema en estudio.

Ya en el año 1972, nuestra Legislatu-

ra Provincial sancionó la Ley 6.830, que estableció un marco legal preciso para el régimen de jubilaciones, pensiones y situación de retiro del personal policial de la provincia de Santa Fe. La citada norma, en su artículo 23, puntualizaba las diferentes situaciones de las que puede surgir una incapacidad total y permanente para las funciones específicas el grado, así como también las consecuencias propias de cada supuesto.

Luego, en el año 1998 fue sancionada la Ley 11.530, que en su artículo 21 recepta textualmente las reglas que fijara la derogada ley 6.830.

Así, establece que si la incapacidad fuere producida por un **hecho ajeno al servicio**, el haber de retiro se calculará sobre el haber mensual del último grado alcanzado. En cambio, si dicha incapacidad tuviera su origen en un **acto de servicio**, se calculará en base al haber mensual del grado inmediato superior. Finalmente, si surgiera **«como consecuencia del cumplimiento de los deberes policiales de defender contra las vías de hecho, o en actos de arrojo, la vida, la libertad y la propiedad de las personas»**, se

promoverá al agente al grado inmediato superior y el haber se calculará en base al haber mensual del grado siguiente al que fuere ascendido.

Resulta, entonces, rigurosa y contundente la clasificación, que permite encuadrar los distintos supuestos sin ninguna dificultad.

La primera categoría responde, sin lugar a dudas, a los casos en que un agente policial resulta incapacitado en circunstancias totalmente ajenas a su prestación de servicios, como son la vida doméstica, de ocio, deportiva, etcétera. En dichos supuestos, resulta evidente que el Estado no tiene intención de favorecer de manera especial al agente, por lo que su haber jubilatorio habrá de calcularse de acuerdo al último grado al que accediera la persona antes de incapacitarse.

Cuando la norma refiere a un «acto de servicio» se entiende que el personal policial se encontraba en cumplimiento de sus funciones al momento de resultar incapacitado. Así, podría encuadrarse en este supuesto al efectivo de la fuerza que recibió un disparo de su compañero cuando éste revisaba

su pistola reglamentaria, hallándose ambos en su domicilio laboral y alistándose para concurrir al servicio.¹²

Por su parte, la tercera clasificación resulta ser el paralelo a la figura de «en y por acto de servicio» del ámbito federal. Surge patente que se trata de situaciones donde el propio Estado busca otorgar una suerte de recompensa a los agentes que han actuado por un interés superior, en detrimento de su propia protección, y han colaborado con la función estatal de propender a la seguridad general y defender a los más débiles.

cuando la incapacidad sobreviniente resulta consecuencia directa e inmediata del ejercicio de las funciones policiales, como un riesgo específico de la profesión, en defensa propia o –especialmente– de terceros. ■

myf

Conclusión

En definitiva, tanto en el orden nacional como en el provincial, así sea por medio de la interpretación jurisprudencial o del texto expreso de la ley, se llega al mismo resultado: siempre que se trate de otorgar el máximo grado de beneficio previsional al personal de las fuerzas de seguridad, no basta que el mismo haya resultado incapacitado cumpliendo órdenes de su superior y en horario de trabajo; sino que el requisito sustancial se verifica

¹ CSJN - Fallo 272:139

² CSJN - Fallos 272:258; 285:440

³ CSJN - Fallo 316:679

⁴ Ídem.

⁵ CSJN - S.C. R. n° 2, L. XLII.

⁶ CNA Cont. Adm. Fed. Sala IV, «Mareco Roberto Oscar c/ E.N. - M° Justicia, Seguridad y DD HH – SPF s/ Personal militar y civil de las FFAA y de Seg.», Causa N° 28.483/2004.

⁷ Ídem.

⁸ Ídem.

⁹ CFA Ros. Sala B, «Escalante Hipólito c/ Prefectura Naval Argentina s/ Reclamos Varios – Laboral», Expte. N° 93009031-2013. Acuerdo N° 46 del 25/03/2014.

¹⁰ Ídem.

¹¹ JF N° 2 Ros., «Cocco María Isabel c/ Prefectura Naval Argentina s/ Cobro de pesos», Expte. N° 22011595. Sentencia N° 8 del 16/04/2014.

¹² CA Civ. y Com. Ros. Sala I, «Medina Marcos Damián s/ Seguro por fallecimiento», Expte. N° 138/2012. Res. N° 95, Folio N° 38, Tomo 14 del 24/06/2013.