



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-76335-1

“M., M. F. c/ Ministerio de Seguridad s/ Pretensión restablecimiento o reconocimiento de derechos”.

A 76335

Suprema Corte de Justicia:

La presente causa viene en vista a la Procuración General a los efectos de emitir opinión respecto al recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley interpuesto por apoderado del Sr. Fiscal de Estado.

Se alza contra la sentencia de la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de La Plata, por la cual se decide rechazar el recurso interpuesto y confirma la decisión en cuanto declara hacer lugar parcialmente a la demanda promovida por la Sra. M. F. M.; anula la Resolución n° 290 de fecha 5 de marzo del año 2014 y ordena al Ministerio de Seguridad de la Provincia de la Provincia de Buenos Aires a liquidar y abonar a la actora y a sus hijos menores de edad, nacidos de la unión con el causante, Sr. R., O., el subsidio previsto en el artículo 2° de la ley 13.985.

Desestima el rubro reparación de daños y perjuicios; establece que se aplicarán intereses de acuerdo a la tasa pasiva más alta fijada por el Banco de la Provincia de Buenos Aires para la captación de depósitos a plazo fijo a treinta días durante los períodos de aplicación y hasta el efectivo pago; ello, dentro de los sesenta días de quedar firme el decisorio e impone las costas del proceso a la demandada, en su calidad de vencida.

I.-

El recurrente expresa que el *a quo* reconoce a la parte actora el derecho a percibir “*el mal llamado subsidio policial (por accidente) previsto por la ley 13.985*”, desde la fecha en que lo solicita en sede administrativa con más intereses a tasa pasiva más

alta; “ello así en forma acumulada con la indemnización laboral ya percibida por el mismo accidente laboral”.

1.1.- Se agravia por dicho reconocimiento pecuniario que entiende sería en violación a la incompatibilidad establecida en los artículos 1° de la ley 13.985 y 10 del decreto 149/2010, que impedirían acumular dos beneficios patrimoniales -indemnizaciones- por la misma causa.

Indica que con tal proceder se aparta de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que en casos análogos señala que no corresponde otorgar el subsidio de la ley policial a beneficiarios que hubieran obtenido la reparación integral del accidente por vía judicial. Cita causas, “Fallos”, T. 312:2382, “*Estado Nacional (PEN Mrio. del Interior Policía Federal Argentina)*” (1989) y 320:2841, “*Delgado*” (1997).

Afirma que, al condenar al Fisco a pagar una doble indemnización por accidente laboral, el fallo incurriría en violación de la ley, erraría en la aplicación de la doctrina legal y en absurdo con afectación de garantías constitucionales y en detrimento del erario público fiscal.

1.2.- En cuanto a la admisibilidad del recurso entiende dar satisfacción a los presupuestos del artículo 278 de Código Procesal Civil y Comercial en armonía con el artículo 60 del Código Procesal Contencioso Administrativo.

En este sentido puntualiza que la decisión proviene de un órgano judicial que no reconoce otra instancia más que ante la Suprema Corte de Justicia; que se estaría frente al riesgo de generar cosa juzgada material en detrimento de sus intereses; que se ejercita en tiempo, en modo; que reconoce la presencia de violación de la ley aplicable al transgredir el artículo 1° ley 13.985 e inaplicar la doctrina legal de la Suprema Corte de Justicia y jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en casos análogos.

Agrega que se habría configurado un supuesto de absurdo en la interpretación de los hechos, las normas y las pruebas, al desdeñarse la consecuencia inconstitucional que supone la imposición de una “doble indemnización”, en detrimento del patrimonio del Estado.

Invoca la exención en el cumplimiento del artículo 280 del Código adjetivo, la



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-76335-1

indeterminación del monto y a todo evento la inaplicación o inconstitucionalidad de cualquier tope económico vinculado al recurso.

1.3.- Hace saber su preocupación en la obtención de una decisión del Tribunal por la magnitud de las condenas económicas que recaerían sobre el fisco provincial, en pos de su incolumidad al exigirle una “doble indemnización” y por las consecuencias que la inconstitucionalidad conllevaría al abonar una suma -ya percibida- en eventual violación de la propiedad, de la garantía de *non bis in idem* y del carácter “repetitivo” de la condena.

Menciona a los artículos 17 y 18 de la Constitución Argentina y la necesidad de contar con el llamado “*certiorari positivo*” del artículo 31 bis de la ley 5.827, para que la Suprema Corte de Justicia supere cualquier valladar formal que se oponga al recurso en pos de una “*nueva jurisprudencia pacífica sobre el tema*”.

Solicita se tenga presente que el fallo comportaría un inequívoco apartamiento de la doctrina del máximo tribunal de justicia sobre el tema, confirmada *in re* “*Goyenechea*” (2017), en el que proscribió condenas como la aquí impuestas para evitar un enriquecimiento sin causa ante la existencia de un supuesto de arbitrariedad y fundamentar de tal manera la cuestión federal que invoca por violación a los artículos 17, 18 y 19 de la Constitución Argentina; se expone a este respecto en pos de tal garantía.

1.4.- La parte recurrente pasa a señalar las normas legales que se habrían violado o aplicado erróneamente en la sentencia.

Señala:

1.4.a) Los artículos 1° de la ley 13.985 y 10 del decreto 149/2010, por cuanto la Cámara de Apelación habría reconocido la procedencia del pago del “mal llamado subsidio policial por accidente” -ley 13.985- en superposición a la indemnización percibida por el mismo hecho -ley 24.557- en transgresión a la incompatibilidad señalada por aquellas normas, las cuales transcribe.

1.4.b) Expone que se habría hecho un seguimiento desajustado de la doctrina legal de la Suprema Corte de Justicia, con cita en lo decidido en la causa B 60833, “*Noriega*”

(2015), que invoca a título de ejemplo.

Afirma que pretendidamente favorable a la compatibilidad del subsidio policial otorgado con la indemnización laboral integral, se desapega de las razones diferenciales para justificar su apartamiento, y a despecho del criterio señalado por la Corte Suprema de Justicia en casos análogos, en los que reprueba la condena al pago del subsidio policial cuando existe indemnización del accidente por vía laboral.

Transcribe lo pertinente de doctrina de las causas “*Estado Nacional (PEN Mrio. del Interior Policía Federal Argentina)*”, cit.; “*Delgado*”, cit.; “*Leston*” (2007); “*Goyenechea*”, cit.; “*D’Aquila*” (2017) y “*Zapata*” (2018) entre otras, en los aspectos vinculados a la acumulación de beneficios con igual finalidad resarcitoria del daño producido y el eventual indebido enriquecimiento.

1.4.c) Invoca que se habría violado la doctrina legal de la Suprema Corte de Justicia que señala la prevalencia de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia tanto en cuestiones federales como en aquellas que no lo son, en resguardo de la naturaleza jerárquica del órgano del que proviene, y del principio de economía procesal. Cita doctrina que entiende acompaña a lo aseverado de las causas A 70690 “*Spegazzini*” (2012) y A 71776 “*Cementos Avellaneda SA*” (2017).

1.4.d) Afirma que se habría incurrido en absurdo en la valoración de las circunstancias, prescindiendo de la razonabilidad al habilitarse el “doble reclamo” patrimonial, una “doble indemnización” por el mismo hecho con aplicación de una condena de magnitud significativa para la Provincia.

Atiende al universo de casos análogos que se vincularían a accidentes de servicios del personal policial, reitera conceptos de las afectaciones que se provocarían sobre el patrimonio fiscal, el derecho de propiedad y del principio *non bis in idem*.

1.5.- A continuación, pasa a referirse a los antecedentes vinculados a los diferentes pasos procesales para ingresar en la fundamentación del recurso.

Divide los agravios en la incompatibilidad legal de acumular el subsidio policial



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-76335-1

con la indemnización laboral integral por accidente; en el apartamiento de la solución normativa señalada por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la materia y en el yerro en la aplicación de una doctrina legal desajustada, con absurda imposición de doble indemnización, acumulación de beneficios, pago de lo indebido y enriquecimiento sin causa.

1.5.a) En relación a la violación de la ley ante la incompatibilidad de acumular el “subsidio policial” -que califica de indemnización tarifada- con la “indemnización integral” por accidente laboral, esgrime que violenta, desnaturaliza y transgrede dicha prohibición.

Aplica lo expresado del confronte semántico del texto de la norma y de lo sostenido en la sentencia: *“allí donde la ley dice ‘...incompatible...’, los jueces de grado -vía interpretación- leyeron ‘...compatible...’*” para afirmar que no podría *“haber un caso más claro de apartamiento legal”*, con mención de causa laboral.

Alude que la ley 13.985 reconoce una indemnización especial con una “finalidad compensatoria”.

Transcribe parte del fundamento de la normativa para detenerse y remarcar: *“...debe considerarse que el personal policial herido en acto de servicio, resulta perjudicado no sólo a partir de la disminución de sus ingresos...sino que además...ve frustrada su carrera policial...(etc.) ... Por ello, se propone compensar económicamente, por medio de un subsidio...a quien fuera pasado en situación de retiro por dicha circunstancia...”* (el subrayado pertenece al original).

Expone que la ley regula el subsidio en favor del personal policial incapacitado por un acto de servicio, a ser abonado de manera regular y mensual, desde el momento del accidente invalidante, y por el tiempo que se extienda la incapacidad o la situación de retiro, en este último caso, a la manera de una renta vitalicia, por lo que sostiene, sería incompatible con cualquier otro beneficio económico que tuviera la misma finalidad compensatoria.

Refiere que la legislación señala que la compensación policial *“...será incompatible con cualquier otro beneficio de la misma naturaleza que se otorgue por la misma causa”*; hace alusión al artículo 1° de la ley 13.985.

Luego apunta que por su parte la reglamentación agrega: “*La percepción del subsidio resultará incompatible con otro de la misma naturaleza...sin que pueda existir la posibilidad de duplicación de peticiones por los mismos conceptos...*”. Indica lo propio del artículo 10 del decreto 149/2010.

Sostiene que siendo el objetivo del subsidio compensar económicamente el detrimento que se produce a partir de la incapacidad laboral, y la indemnización integral del derecho común perseguiría igual finalidad, sería evidente que en estos casos el cobro de una excluiría a la otra, por no poder existir doble pago sobre la misma circunstancia -*non bis in idem*-.

Manifiesta que el subsidio policial sólo podría reclamarse si no se ha percibido la indemnización laboral integral, en caso contrario, se perdería la razón tenida en cuenta por el legislador para su otorgamiento, quedando sin causa justificada. Remite al artículo 499 del entonces Código Civil.

Apunta que dicha incompatibilidad habría sido transgredida, desnaturalizada por el Juez de primera instancia y por la Alzada puesto que so pretexto de respetar la letra de la ley la habrían violentado en su espíritu.

Sostiene que los magistrados se habrían apegado a lo literal de la norma y al concepto subsidio para “deformar” el sentido legislativo, llegando a transformar lo incompatible en compatible, en un abuso interpretativo.

Recuerda que la Corte Suprema de Justicia en su tarea casatoria habría tenido oportunidad de corregir tales desvíos. Detalla fallos del Máximo Tribunal Judicial en las causas “*Estado Nacional (PEN Ministerio del Interior-Policía Federal Argentina)*”, “*Delgado*”, citadas y “*Gunther*” (1986).

Entiende que los jueces al afirmarse en la compatibilidad, en tal hermenéutica habrían terminado torciendo y violando el sentido legislativo.

El recurrente formula preguntas invocando el temperamento de la Corte Suprema de Justicia en cuanto a la incompatibilidad legal del doble abono.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-76335-1

Expresa que respondería a idénticas finalidades para distinguir la interpretación adoptada por los sentenciantes quienes habrían vaciado y desvirtuado el contenido de la norma en cuanto entendieron que la palabra subsidio no aludiría a una indemnización sino a un beneficio asistencial ligado a la seguridad social que se otorgaría como un *plus* al policía accidentado en gratificación por su arrojamiento laboral y que la incompatibilidad se limitaría sólo a la imposibilidad de percibir otro “subsidio”, pero no jugaría para impedir el simultáneo cobro de cualquier otra indemnización -aunque tuviera causa en el mismo accidente-.

Expone que ha sido la propia Corte Suprema de Justicia la que se habría encargado de refutar la interpretación de los magistrados, que califica de “literalista”, para resaltar que la finalidad del “llamado subsidio” previsto en las leyes de policía sería indemnizar el accidente laboral sufrido por el agente en un acto de servicio y bajo esos términos, tal objetivo resarcitorio -aun tarifado- resultaría coincidente y por tanto “excluido y/o excluyente” con el cobro de la indemnización integral que pudiera haberse percibido por la vía laboral. Recuerda y reitera lo sostenido en la causa “*Estado Nacional (PEN Ministerio del Interior-Policía Federal Argentina)*” y menciona también de ella, *in re* “*Corvalán de Salina*” (1975).

Afirma que siguiendo los parámetros del fallo mencionado devendría que el subsidio tendría una finalidad resarcitoria e incompatible en caso de que el beneficiario hubiera percibido la indemnización integral por un proceso judicial, resultando imposible su acumulación por responder a igual concepto. Del voto minoritario destaca que no se habría afirmado su compatibilidad, sí atendido a una finalidad asistencial, a una liberalidad en razón de las circunstancias para las que se aplica.

Manifiesta que el criterio mayoritario ha sido el que sigue imperando en la actualidad, de considerar al subsidio policial como una medida resarcitoria, no meramente asistencial, incompatible con la indemnización integral. Transcribe contenidos de la sentencia “*Goyenechea*” (2017) también de la Corte Suprema de Justicia, lo propio de los considerandos octavo a décimo segundo del voto del Señor Juez Rosenkrantz.

Reclama se revoque la sentencia condenatoria.

1.5.b) Bajo el subtítulo “*Cuestión federal: apartamiento inequívoco de la solución normativa, que fuera reforzada incluso por jurisprudencia (inveterada y actual) de la CSJN en la materia*” esgrime que la sentencia al permitir acumular el subsidio policial con la indemnización integral, se apartaría de la prohibición de doble indemnización -de base constitucional señalada por la Corte Suprema de Justicia.

Predica que la sentencia evalúa que la fuente jurisprudencial es de orden federal, no vinculante e inaplicable al caso por disimiles circunstancias fácticas y mediar doctrina legal de la Suprema Corte de Justicia en prevalencia.

El recurrente afirma que tales argumentos no resultan ajustados a derecho en apartamiento injustificado de la doctrina jurisprudencial del Máximo Tribunal Federal.

Sostiene que la jurisprudencia en consideración a normas federales sería el ámbito en donde la emanada de la Corte Suprema de Justicia se tornaría “*más vinculante*” para “*los tribunales inferiores del país*”.

Añade que la interpretación realizada en dichos fallos remite a la inteligencia que corresponde asignar “*a pautas constitucionales*”, tales como la prohibición de doble indemnización, la non bis in ídem y la prohibición de enriquecimiento sin causa. Menciona el artículo 17 de la Constitución Argentina y doctrina de V.E. en causa A 70736 (2011; consid. III, 1º, “d” del voto del Señor Juez Hitters, en donde se debate una cuestión vinculada al derecho a la vida, a la salud).

Aclara en cuanto a la similitud de los casos que lo relevante para invocar una jurisprudencia como aplicable no sería “*la identidad de partes o en el número de las normas aplicables o de las fuerzas policiales involucradas (policial o federal), sino la enseñanza intrínseca de esos fallos*”.

Que el tema puntual no dejaría dudas en torno a que, cualquiera sea la denominación del beneficio policial y la pretendida finalidad asistencial que se le otorgue, no podría acumularse con la indemnización del derecho común.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-76335-1

En lo que respecta al “*choque de jurisprudencia entre la SCBA y la CSJN*”, trae a mención los fallos del máximo Tribunal de Justicia que habrían sido desaplicados en autos.

Recuerda lo sostenido por la Corte Suprema de Justicia desde el año 1989 en la causa “*Estado Nacional (PEN Ministerio del Interior-Policía Federal Argentina)*” en donde la Policía Federal Argentina promueve una demanda para impugnar el otorgamiento de un subsidio policial en favor de titulares que ya habían obtenido el pago de la indemnización laboral del infortunio.

Señala que en dicha causa “*los jueces de las instancias inferiores habían rechazado la acción*”, avalando como compatible la acumulación del subsidio y la indemnización laboral en el entendimiento de que el subsidio era un “*plus*” de “*ayuda social*” que se otorgaba a los policías en virtud de la heroicidad y el acto de arrojo efectuado en beneficio de la comunidad y de la fuerza policial.

Refiere que en dicha oportunidad la Corte Suprema de Justicia revoca los fallos de los jueces de grado y descalifica la decisión de acumular el subsidio de la ley policial y la indemnización laboral por cuanto los ingresos responderían a fines indemnizatorios y por ello, devendría en improcedente al atender a la misma causa. Transcribe en lo principal el considerando sexto y remite al dictamen “*del Procurador de la CSJN en el fallo citado*”.

Luego trae a mención lo resuelto por el máximo Tribunal en la causa “*Delgado*” (1997) que revocara la sentencia de V.E. que había hecho lugar al reconocimiento de ambos conceptos con transcripción en lo pertinente y principal de los considerandos cuarto en cuanto determina la aplicación inadecuada de la ley en el caso respecto a los artículos 112 inciso “e”, apartado 3° y 115 del decreto ley 9550/1980; el noveno en cuanto considera que la acumulación importa un indebido enriquecimiento en cabeza del beneficiario y el décimo al definir que los agravios presentan un nexo entre lo resuelto y las garantías constitucionales que se dicen violentadas, llevando a la admisión en dicha oportunidad del recurso.

Refiere que en la causa “*Leston*” (2007) sigue la Corte Suprema de Justicia con

el lineamiento expuesto para detenerse “en tanto entiende que el subsidio policial era propio del accidente de servicio, y la indemnización común de cualquier accidente general”.

Asimismo, hace mención del considerando sexto en cuanto distingue la causa de los daños en relación al servicio e insiste en cuanto a que en esta causa se resuelve a favor de la prohibición de la acumulación remunerativa, explayándose en este aspecto.

El recurrente aborda lo sentenciado en la causa “*Goyenechea*” (2017) en la que se habría rechazado obtener el cobro de una “*indemnización promiscua*” mezclando la reparación especial y la común por un accidente policial.

Hace mención del voto del Señor Juez Rosenkrantz quien ingresa en consideraciones sobre la naturaleza indemnizatoria de los beneficios especiales reconocidos a las fuerzas policiales y la improcedencia de un reconocimiento general por daños y a favor de la no acumulación; puntualmente, en referencia a los considerandos, octavo a décimo segundo y decimoquinto.

Luego expone que en la causa “*Echeveste*” (2018), se habría ratificado la doctrina de los casos “*Leston*” y “*Goyenechea*”.

Reafirma que las decisiones adoptadas habrían venido rechazando la “*acumulación*” al ser ambos regímenes de reparación de infortunio excluyentes en su finalidad resarcitoria, no pudiendo imponerse una condena que conlleve a una doble indemnización, un pago de lo indebido y un enriquecimiento sin causa.

Aclara que no obstante las diferencias de regímenes legales el sistema de la ley común y el específico de la legislación policial no diferirían sustancialmente de los rigen en la actualidad razón por la cual las consideraciones efectuadas serían trasladables a las nuevas previsiones de aquellos sistemas.

Afirma que la importancia de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sería en cuanto a que sus enseñanzas no se limitarían a señalar la hermenéutica singular que corresponde asignar a los subsidios policiales previstos en las legislaciones locales involucradas en la materia, sino que reflejarían la inteligencia común que debe regir en estos casos de



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-76335-1

acuerdo a los principios constitucionales comprometidos en el tema.

Expone que cualquiera sea la redacción de la norma no debería tolerarse que se pague dos veces la misma obligación o que se concrete un pago indebido, un enriquecimiento sin causa y mucho menos cuando ello arroja un detrimento del patrimonio público bonaerense.

1.5.c) El recurrente esgrime la vigencia de la línea jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia y la eventual existencia de doble estándar según el régimen normativo se interprete aplicado a la policía federal o la policía provincial.

Aclara que la causal federal –“*ortodoxa y por arbitrariedad*”- invocada consistiría en el apartamiento inequívoco que supuso la sentencia dictada respecto de la línea jurisprudencial sostenida por la Corte Suprema de Justicia en una pluralidad de “*casos análogos*” al tema de base, en virtud de la cual prohíbe la acumulación de una “*doble indemnización*” por accidentes policiales en actos de servicio por considerar incompatible esos pagos resarcitorios entre sí, considerando que importaría una violación a las garantías constitucionales vinculadas al non bis in ídem, al enriquecimiento sin causa, a los derechos de propiedad, de defensa y al debido proceso judicial; con mención de los artículos 17 y 18 de la Constitución Argentina.

Afirma que resulta arbitrario que, mientras el Estado Nacional logra eximirse de afrontar el “*doble pago*” en los accidentes policiales sufridos por la Policía Federal, el Estado Provincial, en casos similares de la Policía Bonaerense deba afrontarlos, sólo porque los jueces locales disienten con la CSJN y cierran el tránsito a la instancia superior.

Agrega que el acceso a la vía del recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley, y eventualmente, al Recurso Federal, se ve reforzada por el hecho de que la CSJN está admitiendo y acogiendo en su fondo los reclamos, mediante simples fórmulas de remisión a la solución brindada en los precedentes análogos, encabezados por el caso “*Leston*”.

En ellos se pronunció por la incompatibilidad excluyente entre los beneficios indemnizatorios correspondientes a la ley policial y los correspondientes a la ley común,

postura mantenida y sostenida incluso con la nueva integración del Máximo Tribunal Federal.

1.5.d) Cuestiona que la Cámara haya invocado dogmáticamente la existencia de ciertos precedentes de la SCBA para justificar la condena al pago de una doble indemnización, desconociendo la jurisprudencia de la CSJN.

Reputa que, ante la existencia de un choque de jurisprudencias, la decisión de la Cámara de Apelación de tomar partido por la doctrina de la Corte local en detrimento de la del Alto Tribunal nacional importa la violación de los artículos 31 de la C.N., 14 y 15 de la ley 48 y la doctrina de Fallos 1:340 y concordantes.

Expresa que dicho vicio jurídico ha sido puesto de manifiesto tanto por la doctrina como por la jurisprudencia.

Así, destaca, respecto de la primera, que “... *se ha entendido que resulta irrazonable sostener criterios doctrinarios a ultranza, diferentes de aquellos que pregona la Corte Nacional, cuando esa circunstancia condena a que la sentencia provincial – si se supera la barrera de la admisibilidad- sea inexorablemente revocada por conducto del recurso federal...*” (cfr. CAMPS, Carlos Enrique: “Jurisprudencia obligatoria y doctrina legal en la Corte bonaerense”, en SJA 30/06/04 y JA 2004-II-1164).

Y, en orden a la segunda, refiere que la propia SCBA ha sostenido que, en temas que no son federales, razones de celeridad y economía procesal aconsejan el obligatorio acatamiento de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (cfr. causas A 70736, del 21/12/2011 y A 71776 del 16/8/2017), todo lo cual pone de manifiesto el error de juzgamiento de la Cámara al hacer prevalecer la doctrina legal de la SCBA por sobre la de la CSJN.

1.5.e) Se ocupa, seguidamente, de argumentar contra la premisa que emana de los precedentes de esa SCBA que considera que el subsidio policial involucrado no tiene naturaleza indemnizatoria, sino simplemente asistencial y/o previsional y/o vinculada a la seguridad social.

Invoca, en ese sentido, la propia expresión de motivos de la ley 13.985 que



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-76335-1

esclarece que el subsidio tiene por finalidad compensar económicamente el perjuicio sufrido por el personal policial herido en acto de servicio.

Asimismo, lo resuelto por la CSJN en los fallos ya citados sobre la naturaleza típicamente resarcitoria del mentado subsidio policial, negando su percepción cuando los beneficiarios han obtenido la correspondiente reparación del Estado mediante un proceso judicial, por importar la acumulación de dos beneficios con la misma finalidad resarcitoria del daño producido, consagrando un indebido enriquecimiento en sus eventuales beneficiarios.

Destaca el recurrente la superposición existente entre este beneficio y la indemnización laboral del accidente se desprende de la circunstancia de que ambas se suscitan por los mismos hechos, comparten la misma causa y tienen la misma finalidad. Y le suma a ello que la magnitud económica del subsidio –que se prolonga sine die hacia el futuro, como una renta vitalicia- descarta la posibilidad de considerarlo una mera gratificación de carácter asistencial, social o previsional.

Expresa que lo expuesto permite descartar que el subsidio sea compatible con la indemnización integral, cuya finalidad resarcitoria tuvo en miras compensar todos los detrimentos patrimoniales y morales producidos por el accidente laboral.

Agrega que no obsta a ello la salvedad introducida por el decreto reglamentario de la ley 13.385 respecto de la no exclusión de otra indemnización legal, pues este permiso –dice- debe entenderse procedente cuando la otra reparación adicional no importe una superposición y/o duplicación jurídica y económica con la que encuentra compensación similar con el subsidio, toda vez que la norma, en su disposición final, excluye la posibilidad de que exista una duplicación dineraria por la misma causa.

Insiste, finalmente, en la necesidad de revisar y ajustar la doctrina de la SCBA al temperamento adoptado por la CSJN, recordando la existencia de varios precedentes del Máximo Tribunal Federal, incluso revocatorios de los de esa Suprema Corte, que imponen cierto seguimiento vinculante para el resto de los tribunales, por los que se ha considerado que la imposición de una doble indemnización compromete garantías constitucionales –menciona el

derecho de propiedad, el principio non bis in ídem y cita los artículos. 17, 18 y cc. de la C.N.-, lo que justifica la apertura de la vía del recurso extraordinario federal.

En suma, expresa que, no obstante que el caso se vincula con normas de derecho local, lo cierto es que se han invocado causales que habilitan el acceso a la instancia extraordinaria, a saber, el apartamiento inequívoco de la solución normativa aplicable al caso, el apartamiento infundado de la jurisprudencia fijada por la CSJN en la materia, y la violación de las garantías constitucionales que protegen la propiedad, la non bis in ídem, el debido proceso y el derecho de defensa.

Consecuentemente, solicita se haga lugar al presente recurso de inaplicabilidad de ley, se revoque la sentencia y, fijando una nueva doctrina legal sobre el tema, se señale que el subsidio de la ley policial resulta incompatible con el cobro de la indemnización integral obtenida por la vía paralela, rechazándose la demanda en todos sus términos.

Para el supuesto de rechazarse el recurso, mantiene el caso federal en los términos del art. 14 de la ley 48, fundado en que una decisión adversa a sus intereses afectaría los derechos de igualdad (art. 16 CN), de propiedad (art. 17 CN), *non bis in ídem*, debido proceso y defensa en juicio (art. 18 CN).

II.-

Soy de la opinión que no corresponde hacer lugar al recurso interpuesto.

La Cámara de Apelación Contencioso Administrativa determina que los reclamantes -derechohabientes del ex teniente R., O.- tienen derecho a acceder al subsidio previsto en el artículo 2° de la ley 13.985 para el personal fallecido en acto de servicio, con prescindencia de la indemnización por daños y perjuicios que, en su caso, perciban en sede laboral.

La citada ley prevé, en su parte pertinente: *“Establecer para el personal policial herido e incapacitado transitoriamente en el acto de servicio y en función de policía de seguridad un subsidio mensual a cargo del Estado Provincial equivalente al haber que por todo concepto percibe un Teniente Primero del régimen de la Ley 13.201 de las*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-76335-1

Policías de la Provincia de Buenos Aires mientras dure la incapacidad y en las condiciones que determine la reglamentación...” (art. 1°).

A su vez, en el artículo 2°, se prescribe: *“Asimismo se establece para los derechohabientes del personal fallecido por acto de servicio un subsidio mensual equivalente al haber que por todo concepto percibe un Teniente 1° de las Policías de la Provincia de Buenos Aires - Ley 13.201 - en las mismas condiciones establecidas en el párrafo anterior mientras subsista su condición de beneficiario provisional”.*

Para desestimar la apelación de la demandada, que se opone al otorgamiento de tal derecho, la Alzada hace mérito de la doctrina de esa Suprema Corte de Justicia, invocando lo resuelto por la mayoría en la causa B 60833 *“Noriega”*, sent., 08-04-2015 y la doctrina allí citada (entre otras, las causas B 63730 *“Vandamme”* sent., 18-04-2011; C 87492 *“López”*, sent., 30-09-2011; L 81930 *“Dalinger”*, sent., 25-02-2009).

Se ha dicho en tales precedentes que la percepción del beneficio está condicionada a que el infortunio haya sido sufrido por el agente policial en oportunidad del ejercicio de funciones de seguridad.

La Suprema Corte de Justicia explica que no hay dudas que *“...se trata de un ‘beneficio especial’ que se inserta en el amplio espectro de la seguridad social, uno de cuyos capítulos es precisamente el riesgo de la actividad policial, en tanto la indemnización prevista en la ley 24.557 -de Riesgos del Trabajo- representa el pago de la minusvalía laboral o de los salarios que el dependiente dejó de percibir por causa imputable al empleador...”.*

Agrega asimismo que *“Distintos principios nutren a uno y otro de los supuestos enunciados, sin dejar de reconocer que, en ambos casos, se procura mitigar las consecuencias dañosas que produjo el infortunio. Los requisitos que anteceden y habilitan la percepción del beneficio previsto en el art. 116 inc. `e’ ap. 4°, en un caso, y la indemnización contemplada en la mencionada ley 24.557 en el otro, son diferentes y, también lo son, así lo creo, las valoraciones que precedieron a la sanción de las normas*

implicadas”.

Continua expresando: *“En el caso particular de la policía de seguridad podría decirse que la contingencia peligrosa es connatural a la actividad que deben realizar los agentes y que el legislador, tomado conciencia de ello, plasmó una norma de aplicación en sede administrativa, como la examinada, que asegura al agente víctima... una determinada prestación destinada a cubrir, sólo en parte, las consecuencias de un hecho protagonizado por el sujeto, quien ha cumplido con su deber asumiendo riesgos que reportan beneficios a la comunidad y, a despecho de ellos, realiza las tareas inherentes a la seguridad”* (cfr. causa B 60833 “Noriega”).

Siguiendo estos mismos razonamientos, esta Procuración General tuvo ocasión de expedirse en causa A 72573, *“Espeche Norma F. c/Ministerio de Seguridad y otros s/Pretensión restablecimiento o reconocimiento de derechos”*, dictamen del 13 de febrero del año 2014, donde se admitió, siguiendo los criterios concordantes de los precedentes C 85797 “B., S. M.”, del 27 de junio del año 2012 y C 87492 “López”, del 30 de noviembre del año 2011, que no existía impedimento alguno para acumular el beneficio concedido por la ley 13.985 con la indemnización prevista por el derecho común, por cuanto ellos tienen distinta naturaleza y responden a diferentes presupuestos condicionantes.

En cuanto a la afirmación de la recurrente en torno a que la decisión de la Alzada se aparta de la jurisprudencia establecida por la Corte Suprema de la Nación que, en diversos precedentes ha rechazado la posibilidad de la acumulación remunerativa por estimar que responden a una misma finalidad resarcitoria y generarían un indebido enriquecimiento a su eventual beneficiario (cfr. causas “Delgado”, “Leston”, “Goyenechea”), doy respuesta adversa a su postura recordando que, como lo ha sostenido V.E. en reiterados pronunciamientos, tal jurisprudencia no reviste carácter vinculante.

En este sentido, es por demás clarificador el voto del ex Juez de esa Suprema Corte de Justicia, Dr. Francisco Roncoroni, en el precedente Ac 77132 “Porrás Casas”, sent. del 9 de diciembre del año 2004, donde refiere que *“...la explicación de que la jurisprudencia no vincule a los Tribunales inferiores está en que éstos, para evitar la*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-76335-1

casación de sus sentencias, deben decidir, no según lo que el Tribunal Supremo dijo antes, sino según lo que diría ahora, y esto puede ser distinto de aquello; y el papel de la casabilidad de las sentencias del Tribunal inferior por infracción de jurisprudencia, no es para que el Supremo case las que la infrinjan, sino para que pueda casarlas si no coinciden con el criterio que ahora tenga sobre el caso".

Para continuar expresando: *"De allí, que salvo la instauración de una casación strictu sensu a nivel nacional como lo hiciera el art. 95 de la Carta Magna de 1949 luego derogada, las decisiones de la Suprema Corte de Justicia no obligan, legalmente, sino a las partes del caso concreto en que ellas se pronuncian"*.

Añade el Dr. Roncoroni: *"No niego, desconozco ni contradigo las ventajas que en orden a lograr la uniformidad de la jurisprudencia y preservar la majestad de la Constitución y las leyes puede llegar a brindar la existencia de una Corte Suprema nacional cuyos pronunciamientos se expandan con eficacia vinculante erga omnes más allá de la contienda en que fueran emitidos. Pero mientras ello no se logre, la voz del más Alto Tribunal seguirá siendo la última que arroje luz sobre una determinada cuestión del caso concreto que le llega en juzgamiento, pero no la única voz que pueda emitirse sobre similar cuestión que dé su materia a otros casos"*.

Y concluye: *"Para estos demás casos, en mi opinión... la doctrina legal de la Corte Suprema de Justicia de la Nación es meramente orientadora... pero no vinculante"*, a lo que sumo que la cuestión es de estricta naturaleza local.

III.-

Consecuentemente con lo que llevo expuesto, considero que la solución adoptada por la Cámara de Apelación *a quo* se encuentra ajustada a derecho, no logrando demostrar el recurrente las infracciones denunciadas, razón por la cual aconsejo el rechazo del recurso extraordinario.

La Plata, 21 de septiembre de 2020.-

Digitally signed by
Dr. CONTE GRAND, JULIO
MARCELO
Procurador General de la
Suprema Corte de Justicia
PROCURACION GENERAL -
PROCURACION GENERAL
Procuracion General

21/09/2020 11:24:03