



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

- I -

A fs. 107/115, la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario (sala B), al revocar la sentencia de la instancia anterior, hizo lugar a la demanda promovida por Juan Carlos Breard contra la Prefectura Naval Argentina y, consecuentemente, reconoció su derecho a que se le otorgaran los beneficios establecidos por la ley 26.578 en razón de la incapacidad declarada mediante sentencia 5/04 en la causa N° 82.199 y a que se ajustara su haber de retiro con retroactividad a enero de 2010, con más los intereses correspondientes –calculados a la tasa pasiva promedio mensual elaborada por el Banco Central de la República Argentina– hasta la fecha de efectivo pago.

Para decidir de esa manera, el vocal que votó en primer lugar (Dr. Toledo), a cuyos fundamentos y conclusiones adhirió el Dr. Bello, luego de reproducir lo dispuesto –en sus partes pertinentes– por las leyes 26.578, 16.443 y 20.774, recordó que, en la sentencia dictada en los autos “Breard, Juan Carlos c/ Prefectura Naval Argentina s/ demanda laboral” (expte. 82.199), que se encontraba firme, se había encuadrado el pase a situación de retiro obligatorio del actor como ocasionado por enfermedad producida en actos del servicio, según lo establecido por la ley 18.398 y por los arts. 5° –inc. a), ap. 1– y 11 –inc. a), ap. 2– de la ley 12.992 (y sus modificaciones), oportunidad en la que se había condenado a la demandada a que abonara al actor la

indemnización por incapacidad total y permanente determinada en un 70% de la t.o., derivada del trastorno psicótico delirante crónico de tipo paranoia, conforme a las prescripciones de la ley 24.028.

Entendió, por ello, que correspondía hacer lugar a lo reclamado y extender al actor los beneficios otorgados por la ley 26.578, pues se trataba de un retirado de la Prefectura Naval Argentina que padecía una enfermedad producida en actos de servicio.

Con relación a lo alegado por la demandada acerca de que no se exigía solamente, como requisito, que el retiro por incapacidad o fallecimiento se hubiera producido por enfermedad o accidente en actos de servicio sino también por actos del servicio, consideró (con cita del precedente de ese tribunal "Escalante, Hipólito", sentencia del 25 de marzo de 2014) que del texto de la ley 26.578 no se infería que se debiera distinguir la incapacidad como producida "en y por actos de servicio", tratándolos como dos supuestos distintos que debieran concurrir, por lo que no se debía distinguir donde la ley no lo hacía; recordó, asimismo, lo resuelto por V.E. en la causa "Burgueño" (Fallos: 310:409) en cuanto a que no era necesario que la afección se manifestara a consecuencia de condiciones no comunes o más rigurosas que las de los actos de servicio corrientes.

Hizo referencia, también, al contenido del mensaje del Poder Ejecutivo al Congreso Nacional del 5 de febrero de 2009 en ocasión de poner a su consideración el proyecto de ley para extender los beneficios otorgados por las leyes 16.443 y 20.774 a la Prefectura Naval Argentina y actualizar en forma sexenal



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

los haberes del personal de esa fuerza beneficiario de las previsiones contenidas en dichas normas, y estimó que no había razón para excluir al actor de los beneficios acordados, en tanto había visto interrumpida su expectativa de carrera y proyección de vida como consecuencia de su enfermedad.

Por su parte, en su voto concurrente, la restante vocal de la cámara (Dra. Vidal) consideró que a los incapacitados "en actos de servicio" les correspondían los beneficios establecidos por la ley 16.443, más la actualización dispuesta por el art. 4° de la ley 26.578, mientras que los que se habían incapacitado "en y por actos de servicio" tenían derecho a los beneficios otorgados por la ley 20.774, más la actualización sexenal antes indicada. Citó, en apoyo de su posición, lo resuelto por esa Corte en la causa "Possenti" (Fallos: 325:2386).

Advirtió que, en el caso, no se encontraba en discusión que, según lo resuelto en la sentencia 5/04 dictada en los autos "Breard, Juan Carlos c/ Prefectura Naval Argentina s/ demanda laboral" (expte. 82.199), que se encontraba firme, la enfermedad psiquiátrica que incapacitó al actor había sido contraída "en actos de servicio", razón por la cual correspondía hacer lugar a la pretensión del actor y extenderle los beneficios otorgados por la ley 26.578 -conforme ley 16.443 y actualización del art. 4°- y abonarle las diferencias retroactivas devengadas desde enero de 2010, más sus intereses.

- II -

Disconforme, el Estado Nacional (Prefectura Naval Argentina) interpuso el recurso extraordinario de fs. 117/126, el que -previo traslado de ley, que fue contestado por la actora a fs. 128/135- fue concedido en tanto se hallaba en tela de juicio la interpretación y aplicación de normas de carácter federal y la decisión del superior tribunal de la causa había sido adversa a las pretensiones que la apelante fundaba en ellas, y denegado en cuanto a las causales de arbitrariedad y de gravedad institucional atribuidas al pronunciamiento (v. fs. 137), sin que se dedujera queja alguna.

En sus agravios, aduce que la cámara interpretó las normas aplicables al caso en sentido contrario al de su texto, de sus motivos y de su espíritu, y que omitió considerar la distinción reglamentaria entre una enfermedad producida en actos del servicio o por actos del servicio y la acontecida en y por actos del servicio en ejercicio de funciones policiales, supuesto, este último, que es el que la ley busca amparar.

En ese sentido, hace una reseña de lo dispuesto por las leyes 16.443 y 20.774, y refiere que en la exposición de motivos de la ley 26.578 se hizo expresa referencia al flagelo del delito como amenaza a la preservación del orden público; al mismo tiempo, remarca que la voluntad del legislador al otorgar el beneficio fue la de comprender a aquellas personas que sufrieron una lesión o enfermedad producida como consecuencia de la acción del agente de policía de seguridad, en defensa propia o de un tercero, y no cualquier tipo de enfermedad.

Considera que, en el caso, no se reúnen los presupuestos exigidos por la ley para el otorgamiento del



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

beneficio, ya que si bien se determinó que la lesión fue producida en actos del servicio, existen funciones de orden administrativo no operativas que, aun cuando son parte del servicio, no están vinculadas directamente a tareas policiales en defensa de la propia vida o de la de terceros.

- III -

A mi modo de ver, el recurso extraordinario deducido es formalmente admisible, toda vez que se discute el alcance y la interpretación de normas federales (leyes 16.443, 20.774 y 26.578) y la sentencia definitiva del superior tribunal de la causa ha sido contraria al derecho que la apelante funda en ellas (art. 14, inc. 3°, de la ley 48; Fallos: 328:690).

Por otra parte, al versar la causa sobre la inteligencia de normas federales, V.E. no se encuentra limitada por los argumentos del tribunal apelado o de las partes, sino que le incumbe efectuar una declaración sobre el punto disputado (Fallos: 310:2200; 314:529 y 1834; 316:2624, entre otros).

- IV -

En primer lugar, debe tenerse presente que no se encuentra controvertido en estas actuaciones que, en la causa 82.199 caratulada "Breard, Juan Carlos c/ Prefectura Naval Argentina s/ demanda laboral", que tramitó ante el Juzgado Federal N° 1 de Rosario, al hacerse lugar a la demanda, se ordenó a la demandada que encuadrara el pase a situación de

retiro obligatorio por enfermedad producida en actos del servicio, en los términos de lo dispuesto por la ley 18.398 y por los arts. 5º, inc. a) ap. 1, y 11, inc. a) ap. 2, de la ley 12.992 y sus modificaciones, con una incapacidad del 70% de la V.T.O.; y que esa decisión se encuentra firme y pasada en autoridad de cosa juzgada (v. copias certificadas de dicho expediente, agregadas a fs. 70/80).

Sentado lo anterior, corresponde recordar -en cuanto aquí interesa- que la ley 16.443 establece, en su art. 1º, que "(s)e 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 [de] que deba acogerse o se haya acogido al retiro..."; y, en su art. 5º, que "(t)odos los beneficiarios comprendidos en la presente ley serán considerados como en servicio efectivo a los fines de la percepción de todo otro haber que corresponda al personal del mismo grado en servicio efectivo".

Por su parte, el art. 1º de la ley 20.774 dispone: "Promuévese 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 la Tierra del Fuego, Antártida e Islas



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

del Atlántico Sur, y ex Policía de los Territorios Nacionales—incapacitado en forma permanente, total o parcialmente, en y por acto de servicio, en el caso [de] 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”; mientras que, de acuerdo con el art. 2º, “(l)os haberes de los beneficiarios ya comprendidos en la ley 16.443 se reajustarán de acuerdo con los términos de la presente y comenzarán a regir desde el primer día del mes siguiente de su promulgación. No tendrán derecho a percibir retroactividad bajo ningún concepto, rigiendo, en demás, las distintas leyes que amparan la situación previsional del personal comprendido en la presente”.

Por medio de la ley 26.578, se dispuso, en su art. 1º, 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”; mediante su art. 2º se estableció que “(a)l personal de la Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria, beneficiario de las previsiones contenidas por las Leyes 16.443 y 20.774, incapacitado total o parcialmente, se le actualizaran sexenalmente [sic] sus haberes equiparándolos a los del grado inmediato superior, hasta alcanzar la percepción de una remuneración equivalente a la correspondiente al máximo grado de cada categoría de personal o escalafón, según corresponda”; finalmente —en cuanto aquí interesa—, según su art. 4º, “(l)os

haberes de los beneficiarios comprendidos en la presente ley se reajustarán de acuerdo con los términos señalados precedentemente, y comenzarán a regir desde el primer día del mes siguiente al de su promulgación, debiendo computarse a dichos efectos los períodos de tiempo transcurridos desde la ocurrencia del infortunio. Los referidos beneficiarios no tendrán derecho a percibir retroactividad bajo ningún concepto, rigiendo en lo demás las distintas leyes que amparan la situación previsional del personal comprendido en la presente ley”.

En lo que se refiere a la distinción de los conceptos “en acto de servicio” y “en y por actos de servicio” a los que aluden las leyes 16.443 y 20.774, respectivamente, cabe señalar que, en el precedente de Fallos 316:679 (causa “Del Valle Yñíguez, Hortencia”), el Tribunal señaló que de las disposiciones de las leyes 16.443 y 20.774 –entre otras que resultaban de aplicación a aquel caso, específicas para el personal de la Policía Federal Argentina– surgía el distingo entre accidentes o enfermedades sufridos por el personal “en servicio” y “en y por actos de servicio”; es decir, la diferencia existente entre el accidente sufrido durante el horario de trabajo, pero en circunstancias que no fueron consecuencia directa e inmediata del ejercicio de las funciones de seguridad, y aquél que sí lo fue (v. dictamen de esta Procuración General en la causa R.2.XLII “Rojas, Rodolfo c/ Estado Nacional - Ministerio de Justicia”, del 25 de septiembre de 2007, cuyos fundamentos compartió V.E. en su sentencia del 16 de septiembre de 2008).



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Asimismo, en la sentencia publicada en Fallos: 325:2386 (causa "Possenti"), esa Corte detalló las circunstancias que rodearon el dictado de la ley 20.774 y, en ese marco, recordó que en el debate parlamentario "se precisó que debe tratarse de incapacidad parcial y permanente 'en y por acto de servicio' (conf. intervención del diputado Benedetti, Diario de Sesiones - Cámara de Diputados 19 de septiembre de 1974, págs. 292, 2983)", y concluyó en que "la voluntad del legislador fue conceder el máximo de dos grados. Por lo tanto, no cabe adicionar ese beneficio al que concede la ley 16.443".

La reseña jurisprudencial que antecede permite afirmar que, en la época de la sanción de la ley 26.578, existía una consolidada jurisprudencia de esa Corte en cuanto a los alcances de los términos empleados por las leyes 16.443 y 20.774, y qué tipo de enfermedades o accidentes sufridos por el personal alcanzado por ellas tornaba aplicables sus disposiciones.

Más recientemente, el Tribunal -al reiterar conceptos vertidos en los precedentes citados- remarcó nuevamente que las expresiones "en servicio" y "en y por actos de servicio" no son asimilables a los efectos de la concesión de las prestaciones de las leyes 16.443 y 20.774 (v. Fallos: 341:1423, causa "Jaques", dictamen de esta Procuración General, cuyos fundamentos y conclusiones fueron compartidos por el Tribunal).

En consecuencia, si el otorgamiento de uno u otro de los beneficios contemplados por las leyes 16.443 y 20.774 se encuentra condicionado a que el hecho que motivó el pase a

situación de retiro haya acontecido "en acto de servicio" (es decir, durante el horario de trabajo, aunque no como un riesgo propio y específico de la profesión) o "en y por acto de servicio" (esto es, en circunstancias que son consecuencia directa e inmediata del ejercicio de las funciones de seguridad), respectivamente, debe concluirse, inevitablemente, en que la extensión al personal de la Prefectura Naval Argentina (y a otras fuerzas de seguridad) de los derechos otorgados por aquellas leyes, dispuesta por medio del art. 1º de la ley 26.578, resulta de aplicación al personal incapacitado tanto "en acto de servicio" como "en y por acto de servicio"; es decir, los retirados como consecuencia de un hecho acontecido "en acto de servicio" podrán gozar de los beneficios acordados por la ley 16.443 (promoción al grado inmediato superior), mientras que a los que pasaron a situación de retiro en virtud de un hecho ocurrido "en y por acto de servicio" les corresponderán las prestaciones reconocidas por la ley 20.774 (promoción a dos grados jerárquicos más).

A mi entender, más allá del título con el que la ley 26.578 fue publicada en el Boletín Oficial del 30 de diciembre de 2009 ("Extiéndense los beneficios otorgados por las Leyes N° 16.443 y N° 20.774 relacionadas a la Promoción de personal incapacitado en y por acto de servicio"), lo cierto es que de sus expresos términos no se desprende que sea requisito, para poder recibir los beneficios que ella acuerda, que el accidente o enfermedad que motivaron el retiro hayan ocurrido "en y por acto de servicio"; esto último sólo es requisito para acceder al ascenso a dos grados jerárquicos más que prevé la ley 20.774, pero nada impide que el personal de la Prefectura Naval



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Argentina que pasó a situación de retiro en virtud de un infortunio producido "en acto de servicio" tenga los derechos de ser promovido al grado inmediato superior (conf. art. 1° de la ley 16.443) y de que le sean otorgadas los restantes beneficios previstos por la ley 26.578 (v., para el caso, arts. 2° y 4°).

Si la intención del legislador, al sancionar la ley 26.578, hubiera sido la de extender al personal de la Prefectura Naval Argentina (y de otras fuerzas de seguridad) únicamente el derecho que corresponde a los integrantes de la fuerza cuyo pase a situación de retiro fuera motivado por un hecho ocurrido "en y por acto de servicio", habría bastado con que hiciera referencia, en sus disposiciones, solamente a la ley 20.774, sin mencionar también —como, efectivamente, lo hace— a la ley 16.443.

Es doctrina de esa Corte que la inconsecuencia o la falta de previsión del legislador no se suponen, por lo cual las normas deben interpretarse de conformidad con el sentido propio de las palabras, computando que los términos utilizados no son superfluos, sino que han sido empleados con algún propósito, sea de ampliar, limitar o corregir los conceptos (Fallos: 326:2390 y sus citas, entre muchos otros).

No es ocioso mencionar, en este punto, que el proyecto de ley —de autoría del senador Gallia— que fue originalmente sancionado, como cámara iniciadora, por el H. Senado, se limitaba a incluir al personal de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina en lo dispuesto por el artículo 1°

de la ley 20.774 (v. orden del día 63 y Diario de Sesiones de esa cámara, 5ª reunión, sesión del 25 de abril de 2007, pág. 33). Sin embargo, al serle remitido el proyecto en revisión, la H. Cámara de Diputados, luego de considerar, entre otros antecedentes, el proyecto de ley enviado el 5 de febrero de 2009 por el Poder Ejecutivo Nacional, en el que se propiciaba "extender los beneficios otorgados por leyes 16.443 y 20.774 a la Gendarmería Nacional y a la Prefectura Naval Argentina y actualizar en forma sexenal los haberes del personal de las fuerzas de seguridad precitadas y de la Policía Federal Argentina, beneficiario de las previsiones contenidas en dichas normas, incapacitado en forma permanente, total o parcialmente, equiparándolos a los del grado inmediato superior, hasta alcanzar la percepción de remuneración equivalente a la correspondiente al máximo grado de cada categoría de personal o escalafón", modificó el texto del proyecto y, así, incorporó a los beneficios de la ley 16.443 entre los que se extendían al personal de la Prefectura Naval Argentina y de otras fuerzas de seguridad (v. orden del día 1983 y Diario de Sesiones de la cámara mencionada, 14ª reunión, sesión del 28 de octubre de 2009, págs. 810 y ss.), modificación que fue aceptada por la H. Cámara de Senadores, la cual sancionó definitivamente el proyecto de ley (v. orden del día 662 y Diario de Sesiones de esa cámara, 20º reunión, sesión del 2 de diciembre de 2009, págs. 97/98).

En consecuencia, al tratarse, en el caso, de un suboficial de la Prefectura Naval Argentina en situación de retiro obligatorio por enfermedad producida en actos del servicio, desde mi punto de vista no existen dudas de que, por



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

aplicación de lo dispuesto por el art. 1° de la ley 26.578, le corresponde recibir los beneficios previstos por la ley 16.443, así como los restantes derechos que prevé la ley 26.578 en sus arts. 2° y 4°.

- V -

Por todo lo expuesto, considero que corresponde declarar formalmente admisible el recurso extraordinario interpuesto por la parte demandada y confirmar la sentencia apelada, con el alcance indicado.

Buenos Aires, de septiembre de 2020.