

## Policia Federal Argentina Guardias Medicas Doctrina De La Corte Suprema Caracter Remunerativo

### JURISPRUDENCIA

En Buenos Aires, a los 29 días de octubre de dos mil

diecinueve, reunidos en acuerdo los señores jueces de la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para conocer el recurso interpuesto en autos "García, Hugo Alberto c/ Estado Nacional - Policía Federal Argentina s/ Proceso de Conocimiento", el Tribunal estableció la siguiente cuestión a resolver: ¿Se ajusta a derecho la sentencia apelada? El señor juez de Cámara Jorge Eduardo Morán, dijo: 1º) Que, por sentencia de fs. 200/202, el señor juez de la instancia anterior hizo lugar a la demanda incoada por el Dr. Hugo Alberto García contra la Policía Federal Argentina (en adelante, PFA) y, en consecuencia, reconoció: a) el carácter remunerativo de las sumas de dinero percibidas por el actor en concepto de guardias médicas; b) el reclamo por las diferencias salariales que había dejado de percibir desde noviembre de 2011; y c) el pago de intereses a la tasa pasiva promedio que publica el Banco Central de la República Argentina (cfr. comunicación N° 14.290). Impuso las costas a la parte actora vencida, con arreglo al principio general de la derrota (art. 68, primer párrafo, del CPCCN). Para así resolver, enfatizó que el accionante había ceñido su pretensión al reconocimiento de derechos surgidos en función de la relación laboral entablada entre las partes -en esencia, el carácter remunerativo de los estipendios recibidos por su desempeño como galeno del complejo médico Churruca Vista de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-. Al respecto, y con sustento en precedentes del Tribunal Címero y de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, puso de relieve que correspondía extender el alcance del salario -de clara naturaleza alimentaria- a toda prestación que hubiese entrañado para el trabajador, de forma inequívoca, una ganancia. Sobre tales bases, entendió que la referida doctrina resultaba aplicable al sub examine, toda vez que la demandada no había controvertido las alegaciones vertidas por el actor en torno a la percepción, desde 1986, de un emolumento en concepto de guardias médicas, cuyo valor representaba un ...% de su remuneración pese a no haber estado incluido en su salario mensual. 2º) Que, disconformes con el pronunciamiento, tanto la PFA como el accionante interpusieron sendos recursos de apelación (fs. 203 y 204/205vta.), que fueron concedidos libremente (fs. 206 y 207). Puestos los autos en la Oficina, expresaron sus agravios a fs. 211/218 y 220/224, los que fueron replicados a fs. 231/233vta. y 226/229, respectivamente. 3º) Que el actor cuestiona que el a quo, si bien se pronunció favorablemente en torno al carácter remunerativo de los estipendios bajo análisis, omitió precisar -más allá del pago de capital e intereses- el alcance de la obligación de la PFA como consecuencia del reconocimiento salarial de las guardias impagas. Sobre el particular, arguye que debe estipularse taxativamente la cancelación de "aquellas características inherentes a la legislación vigente: retenciones, aportes, sueldo anual complementario, vacaciones, etc." (fs. 216). Por ende, exige la fijación de un término para que la demandada acredite los pagos que correspondiese efectuar ante la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la PFA. En otro orden de ideas, advierte que, en función de la inflación imperante en el país, la aplicación de intereses a tasa pasiva deviene inconstitucional, toda vez que implicaría un enriquecimiento sin causa de la contraparte en desmedro suyo. Empero, señala que tales inequidades quedarían zanjadas mediante su readecuación a la tasa activa que publica el Banco de la Nación Argentina. 4º) Que, por su parte, el PFA objeta la sentencia recurrida, en tanto entiende que las guardias médicas, al no constituir una compensación regular y ordinaria, carecen de carácter remunerativo. Subraya que el pago de tales emolumentos no es fijo, sino que oscila según las guardias que cada profesional hubiese realizado; por lo que, en el supuesto de no haber prestado servicio alguno, nada le correspondería percibir. Ahondando en esta línea de pensamiento, resalta que la decisión adoptada se ha apartado de la legislación aplicable al sub discussio, dado que los arts. 385 y 388 del decreto 1866/83 -reglamentario de la ley 21.965- excluyen expresamente a los suplementos generales, particulares y compensaciones de la composición del haber mensual del personal de la PFA. Por otra parte, indica que estos actuados guardan relación con el reclamo administrativo que había interpuesto el Sr. García sobre el punto, oportunidad en la que el Superintendente de Bienestar de la PFA, además de rechazarlo en razón de su extemporaneidad, adoptó la interpretación normativa antedicha. Enfatiza que lo allí dispuesto carece de arbitrariedad o irrazonabilidad, gozando de la presunción de legitimidad que el ordenamiento jurídico le asigna a todo acto administrativo, sin que el accionante hubiera logrado revertir tal calidad. 5º) Que, como reflexión inicial, resulta oportuno destacar que los jueces no están obligados a seguir a las partes en todas y cada una de las argumentaciones que pongan a consideración del Tribunal, sino tan sólo en aquéllas que sean conducentes para decidir el caso y que basten para dar sustento a un pronunciamiento válido (cfr. Fallos:258:308; 262:222; 265:301; 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970; entre muchos otros; y, en sentido análogo, esta Sala in re "Larraburu, Juan Pedro c/ Estado Nacional", sentencia del 07/04/1992; "Caimi, Gabriela Beatriz c/ Estado Nacional s/ Daños y Perjuicios", sentencia del 15/11/2013; "Sambataro, Miguel Alfredo c/ Estado Nacional s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg?", sentencia del 02/09/2014;

?Velásquez Flórez, Rubén Darío c/ Estado Nacional s/ Recurso Directo?, sentencia del 28/03/2017; y ?Chávez Ruiz, Digmar Félix c/ Estado Nacional s/ Recurso Directo DNM?, sentencia del 27/06/2017, entre muchas otras). 6°) Que, a fin de arribar a una solución justa y equitativa, resulta pertinente efectuar una reseña de los antecedentes fácticos relevantes del caso. En mayo de 2010, el Dr. Hugo Alberto García interpuso un reclamo administrativo ante la PFA a los efectos de que se incorporasen a su haber mensual, con carácter remunerativo y bonificable, las sumas de dinero que percibía por realizar guardias médicas en calidad de médico interno de la Unidad de Emergencia del complejo Churruca Visca de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, requirió que estas asignaciones fuesen consideradas al momento de determinar los montos por antigüedad en servicio, sueldo anual complementario y responsabilidad profesional. A tales efectos, narró que había prestado tal servicio semanalmente -en concreto, desde las 08:00 hs. de cada martes a las 08:00 hs. de cada miércoles- durante diez años en forma continua, lo que permitía inferir su carácter de compensación permanente (fs. 41/41vta.). El 09/06/2010, el Superintendente de Bienestar de la PFA, mediante resolución 7422, rechazó el reclamo por extemporáneo. Por añadidura, estimó que el plexo normativo aplicable -ley 21.965 y su decreto reglamentario 1866/83- impedía la incorporación de los emolumentos en crisis al concepto restringido de ?haber mensual? allí previsto (fs.55/60). El 02/07/2010, el actor solicitó que se le aclarase si la resolución aludida había agotado la posibilidad recursiva, toda vez que no había sido suscripta por el Sr. Jefe de la PFA (fs. 17/18, expediente 33105/10). Ante el silencio de la Administración, el 21/10/2010 optó por promover una acción de amparo por mora con idéntico propósito (expediente 33105/10, autos ?García Hugo Alberto c/ E.N. - PFA (expte. 602-1-287/10 y 372/10) s/ Amparo por Mora?), en la que obtuvo resultado favorable, intimándose a la PFA a que se pronunciase al respecto (cfr. sentencias de fs. 49/50vta. y 69/71, expediente 33105/10). En tales condiciones, el 11/05/2012, el Jefe de la PFA resolvió que efectivamente se había agotado la vía administrativa (fs. 115/118, expediente 33105/10). A posteriori, el 11/07/2012, el Dr. García incoó una nueva demanda judicial (expediente 26942/12, autos ?García Hugo Alberto c/ E.N. - PFA y otro s/ Amparo ley 16.986?) por supresión de ingreso salarial. Refirió que gozaba de una licencia por enfermedad desde noviembre de 2011 a raíz de una hemorragia digestiva, que lo obligó a someterse a diversas cirugías de emergencia. Empero, detalló que la PFA había dejado de abonarle los estipendios que, en concepto de guardias médicas, hasta entonces había percibido. Su pretensión fue desestimada -tanto en la instancia de grado como en la Alzada- por tratarse de una controversia que excedía el limitado ámbito de conocimiento propio del amparo (cfr. sentencias de fs. 51/52vta. y 85/87, expediente 26942/12). Por último, ante este cuadro de situación, el 01/07/2013 el actor interpuso la acción judicial que dio inicio al sub lite (fs. 2/10), oportunidad en la que expresó que recibía por parte de la PFA un pago mensual regular por doble vía:a) un estipendio cobrado bajo recibo; y b) otro importe abonado sin recibo, vinculado con las guardias médicas bajo análisis. Afirmó que este último ingresaba por depósito directo en la Sucursal 100 del Banco Patagonia, y que se asentaba en los extractos bancarios respectivos bajo la denominación ?Acredit. Plan Sueldos C? y la referencia ?042?. 7°) Que, tomando en consideración el modo en que han sido expuestos los agravios, cabe subrayar que el thema decidendum propuesto a conocimiento del Tribunal exige el análisis del plexo normativo aplicable al sub lite, para así dilucidar si las sumas de dinero percibidas por el actor en concepto de guardias médicas componen su haber mensual o si, por el contrario, carecen de tal calidad. Sobre el particular, vale poner de resalto que la ley 21.965 para el personal de la Policía Federal Argentina preceptúa lo siguiente: ?El sueldo básico y la suma de aquellos conceptos que perciba la generalidad del personal policial en servicio efectivo, cuya enumeración y alcances determine la Reglamentación se denominará ?haber mensual?. Cualquier asignación que en el futuro resulte necesario otorgar al personal policial en actividad y la misma revista carácter general, se incluirá en el rubro del ?haber mensual? que establezca la norma legal que la otorgue? (énfasis añadido). Por su parte, el decreto reglamentario 1866/83 especifica en su art. 385 que ?[e]l Haber Mensual estará compuesto por el concepto Sueldo Básico?, al que se le incorporó, en virtud del decreto 1327/05, el ítem ?bonificación complementaria?. Como complemento, el art. 388 puntualiza aquellos rubros que no integran el aludido haber mensual, a saber: ?a) Suplementos generales: 1. Suplemento por antigüedad de servicios, y 2. Suplemento por tiempo mínimo en el grado; b) Suplementos particulares; y c) Compensaciones? (énfasis añadido). 8°) Que una exégesis armónica de las normas en juego permite colegir que el rubro ?haber mensual? incluye a cualquier estipendio que se otorgue al personal policial con carácter general, independientemente de que el decreto reglamentario -vale decir, un precepto de jerarquía inferior que no puede invalidar a aquella ley a la cual reglamenta- haya descartado a los suplementos generales de tal alcance. A contrario sensu, y como lógica derivación de lo antedicho, quedan inexorablemente excluidos todos aquellos emolumentos que no reúnan los extremos indicados -verbigracia, las asignaciones particulares-. Estos lineamientos, por otro lado, han merecido recepción por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en tanto sostuvo que la generalidad que asume el pago al personal en actividad de un suplemento, muestra de modo indisimulable sus connotaciones salariales (Fallos: 321:619). Asimismo, expuso que, para tomar en consideración a un suplemento en el cálculo del haber mensual, se requieren dos circunstancias: a) su otorgamiento, por parte de la norma de creación, a la totalidad del personal en actividad por el simple hecho de pertenecer a la institución, sin que sea necesario cumplir con circunstancia específica alguna para

su obtención; y b) en el caso de que no surja de su texto el tenor general, la demostración de modo inequívoco que la totalidad del personal en actividad de un mismo grado -o de todos los grados- lo percibe (cfr. Fallos: 323:1049; 323:1061 ; 326:3683 ; 327:3226 ; 335:613). 9º) Que, a tenor de lo expuesto, el análisis de las guardias médicas en debate requiere la superación de un filtro -vale decir, la acreditación de la generalidad de la asignación- para poder integrar el haber mensual del actor. Empero, no se desprende que la prueba que éste ofreció en el sub examine hubiera estado orientada a tal fin. En este sentido, no puede soslayarse que el Dr. García desarrolló en sede administrativa y judicial una línea argumental sustentada en los caracteres de ?normalidad?, ?habitualidad? y ?permanencia? del referido suplemento (cfr., a título ejemplificativo, las expresiones vertidas en el reclamo administrativo de fs. 41/41vta. y en la contestación del memorial de fs. 226/229). En efecto, el accionante diagramó su estrategia jurídica en torno a la alegación de dos extremos: a) la periodicidad ininterrumpida en la prestación del servicio -?desde 1986, esto es, desde hace unos veintisiete años? (fs. 4)-; y b) el porcentaje sustancial que, respecto de la suma total percibida mes a mes, representaba el emolumento -?NADA MENOS que un ...%? (fs. 4)-. Sin embargo, en momento alguno esbozó una postura tendiente a verificar su percepción por parte de la dotación íntegra del complejo médico Churruca Vista o -en su defecto- de todo aquel agente que ostentase un grado idéntico al suyo. El tema no resulta menor, dado que la resolución 7422/10 de la Superintendencia de Bienestar de la PFA específicamente remarcó que el mentado estipendio ?se encuentra supeditado al informe que eleva la División PERSONAL del Nosocomio Policial -el cual conoce las tareas que efectúa cada profesional y la competencia de los mismos-?. Sobre tales bases, concluyó que las sumas ?no son percibidas en forma indiscriminada por la totalidad del personal que desarrolla la actividad sanitaria, como así tampoco carece de limitación temporal, toda vez que se liquida -en tanto y en cuanto- se determine que el profesional lo ha realizado y ello sea corroborado e informado al ámbito económico para su posterior liquidación y efectivo pago? (fs. 58, énfasis añadido). Pese a la contundencia de tales afirmaciones -que exigían del actor una sólida réplica en aras de rebatir sus alcances-, el demandante, en sede judicial, lejos estuvo de acreditar que la asignación aquí reclamada hubiera sido percibida por todos los dependientes de la PFA. Por el contrario, se evidencia que los elementos probatorios adunados al expediente 26942/12 (cfr. fs.11/18) se encontraban orientados a demostrar desde cuando al Dr. García, individualmente considerado, se le abonaba el referido emolumento. En consecuencia, no es ocioso destacar que la acreditación de esta circunstancia mediante los -cauces probatorios previstos a tal efecto constituía para la parte interesada una carga insoslayable que pesaba sobre ella a fin de sustentar su pretensión. Ello es así, en tanto no se verifica que las guardias médicas cuestionadas en el sub lite hayan sido creadas ni otorgadas con carácter generalizado a la totalidad del personal del nosocomio ni al conjunto de los agentes de un mismo nivel o grado. Por ende, se hace evidente la obligación de aquélla de ofrecer y oportunamente producir la prueba necesaria para demostrar que la Administración se había pronunciado erróneamente en torno a la falta de generalidad del estipendio. Sobre el particular, no pueden obviarse las directrices del art. 377 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación en torno al principio general del onus probandi, en tanto preceptúa que cada parte soporta la prueba de los hechos a los que atribuye la producción del efecto jurídico que pretende. En este sentido, la actividad probatoria constituye -como toda carga procesal- un imperativo del propio interés. Tal actividad es la encargada de producir el convencimiento o certeza sobre los hechos controvertidos y supone un imperativo del propio interés del litigante, quien a su vez puede llegar a obtener una decisión desfavorable en el caso de adoptar una actitud omisiva (Fallos:318:2555 ; 321:1117 ; 331:881, entre muchos otros). En el caso, no se ha demostrado que el suplemento tuviese tal grado de generalidad que desvirtuara las argumentaciones vertidas por la PFA en su resolución 7422/10 -vale decir, retribuir sólo a aquellos agentes que efectivamente realizaron guardias médicas, cuyo ejercicio requería de informes previos a cargo de la División Personal del complejo Churruca Vista-. Por los motivos expuestos, corresponde hacer lugar al planteo esbozado por la PFA en su memorial y, en consecuencia, revocar lo decidido por el juez de grado. 10) Que, sin perjuicio de lo antedicho, no puede soslayarse -a mayor abundamiento- que el actor tampoco logró acreditar acabadamente los extremos invocados en su demanda. En primer lugar, el Dr. García alegó haber percibido, desde 1986 y de forma ininterrumpida, una asignación mensual en concepto de guardias médicas. Empero, el extracto bancario de la cuenta del Banco Patagonia de la que es titular (cfr. fs. 12/18, expediente 26942/12) se limitó a certificar fehacientemente la percepción de los emolumentos referidos desde febrero de 2011 a mayo de 2012. En otros términos, sólo se verificó su cobro durante un intervalo de tiempo significativamente menor a los veintisiete años invocados al momento de interponer su escrito de inicio. Por otra parte, en lo atinente al porcentaje que representaba tal emolumento respecto de la suma total que percibía mes a mes, los extractos referidos permiten vislumbrar que las guardias médicas no constituían un monto fijo, sino variable. Por ejemplo, durante 2011, el actor percibió un monto de \$ 4.239 en marzo (cfr. fs. 12, expediente 26942/12, movimientos del 15/03/2011 y del 28/03/2011), suma que resultó virtualmente triplicada en septiembre al ascender a \$ 11.500 (cfr. fs. 15, expediente 26942/12, movimiento del 15/09/2011) y que se redujo en noviembre a \$ 4.809 (cfr. fs.16, expediente 26942/12, movimiento del 15/11/2011). Sobre tales bases, frente a una asignación con semejante fluctuación, no puede afirmarse -tal como efectúa el accionante- que su valor representaba necesariamente un ... % de su cobro mensual. Máxime cuando adjuntó un único

recibo de sueldo, perteneciente a noviembre de 2011 (cfr. fs. 11, expediente 26942/12), lo que impide elaborar una comparación certera para arribar al porcentaje indicado. Al respecto, no puede dejar de advertirse que la resolución 7422/10 también se expidió sobre el punto, entendiéndose que la variación en el monto del estipendio se correspondía con la cantidad de horas informadas a la División Personal del complejo médico Churrucá Vista, encargada de la elaboración de informes a los efectos de evaluar a cada profesional y su área respectiva de competencia (cfr. fs. 58). En este orden de ideas, cabe destacar que el Alto Tribunal ha establecido que una de las notas esclarecedoras del carácter salarial de un estipendio lo constituye su pago al personal en cantidades proporcionales a la situación escalafonaria, ¿cuando de haberse tratado de reales suplementos particulares carecería de razonabilidad que las sumas pertinentes guarden una relación aritmética -determinada por un coeficiente- con el haber mensual? (Fallos: 321:619, énfasis añadido). Tal temperamento refuerza la posición aquí adoptada, en tanto la falta de vinculación matemática entre haber mensual y guardias médicas, a la luz de las probanzas adunadas, resulta evidente. 11) Que, atento el modo en que se decide, deviene inoficioso el tratamiento de los demás planteos sometidos a consideración de este Tribunal. 12) Que, en lo que respecta a la imposición de costas, el art. 68 del CPCCN faculta a los jueces a eximir total o parcialmente de responsabilidad al litigante vencido, siempre que lo hagan por decisión fundada (v. doctrina de Fallos: 311:809 y 317:1640, entre muchos otros). Sin embargo, en el sub lite, no se advierten motivos excepcionales que permitan apartarse del principio rector en la materia. En virtud de ello, corresponde revocar lo resuelto por el a quo, e imponer las costas de ambas instancias a la parte actora (art. 68, primer párrafo, del CPCCN). Por las razones expuestas y teniendo en cuenta los agravios impetrados, VOTO POR: a) Rechazar el recurso intentado por la actora. b) Hacer lugar al recurso de la parte demandada y, en consecuencia, revocar la sentencia apelada, con los alcances del presente pronunciamiento. c) Revocar lo decidido en materia de costas y, en consecuencia, imponerlas en ambas instancias a la parte actora vencida, de conformidad con el principio objetivo de la derrota (art. 68, primer párrafo, del CPCCN). Los señores jueces de Cámara Marcelo Daniel Duffy y Rogelio W. Vincenti adhieren al voto precedente. En virtud del resultado que instruye el acuerdo que antecede, el Tribunal RESUELVE: a) Rechazar el recurso intentado por la actora. b) Hacer lugar al recurso de la parte demandada y, en consecuencia, revocar la sentencia apelada, con los alcances del presente pronunciamiento. c) Revocar lo decidido en materia de costas y, en consecuencia, imponerlas en ambas instancias a la parte actora vencida, de conformidad con el principio objetivo de la derrota (art. 68, primer párrafo, del CPCCN). Regístrese, notifíquese y devuélvase. JORGE EDUARDO MORÁN MARCELO DANIEL DUFFY ROGELIO W. VINCENTI

Cita digital: