

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

Buenos Aires, 8 de octubre de 2013.

Vistos los autos: "Carballo de Pochat, Violeta Sandra Lucía c/ ANSES s/ daños y perjuicios".

Considerando:

1°) Que subsanadas las deficiencias relativas a la falta de intervención del Ministerio Público de la Defensa que señaló el Tribunal en su pronunciamiento de fs. 557/559, la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal dictó un nuevo fallo. Mediante éste dispuso revocar la decisión de la instancia anterior que había admitido la demanda iniciada contra la Administración Nacional de la Seguridad Social, y en consecuencia, había ordenado el pago de una indemnización fundada en la responsabilidad atribuida al Estado Nacional por no haber adoptado las medidas de seguridad necesarias para evitar el homicidio del doctor Alfredo María Pochat, ocurrido en la Delegación de la ciudad de Mar del Plata del mencionado organismo, en el que aquél se desempeñaba como Gerente de Investigaciones Especiales (fs. 635/641).

2°) Que, en lo que interesa, el tribunal a quo -en primer término- destacó que aun cuando las expresiones de agravios de ambas partes (fs. 595/604 y 608/609) contenían menciones de lo decidido en la anterior sentencia dictada por la Sala III del fuero -que fue anulada por el fallo del Tribunal indicado en el considerando 1° de la presente- y, en el caso de la actora, su escrito hacía referencia a los dictámenes emitidos por los defensores oficiales, ambas presentaciones, en cuanto contenían

los agravios centrales generados por el decisorio apelado, reunían las condiciones mínimas para considerarlas debidamente fundadas.

Asimismo, tras efectuar una reseña de los principales hechos que dieron origen a esta causa, la cámara fijó el tema que debía dilucidar, en los siguientes términos: "...la cuestión de fondo debatida en autos,...consiste en determinar el alcance del deber de seguridad a cargo del Estado Nacional a fin de atribuirle o no responsabilidad por falta de servicio por no haber tomado (según la imputación formulada por la parte actora como sustento de su pretensión indemnizatoria), las medidas de prevención necesarias para evitar el asesinato del Dr. Pochat". Dicha pretensión, según lo señaló aquel tribunal, fue fundada en el escrito de inicio de esta acción en las previsiones de los arts. 1112 y 1074 del Código Civil (ver considerandos VII a IX de la sentencia, a fs. 636 vta./637).

3°) Que, tras recordar que la responsabilidad del Estado por los actos u omisiones de sus órganos es directa y se encuentra fundada en la idea objetiva de falta de servicio (art. 1112 del Código Civil), la cámara acudió a la cita de reconocida doctrina para afirmar que cuando se pretende atribuir responsabilidad a algún órgano del Estado por sus omisiones, para medir la actuación irregular es cierto que no sólo deberán ser tenidas en cuenta "...las obligaciones establecidas en las leyes y reglamentos, sino también los denominados estándares de responsabilidad, en cada caso, sobre la base de las circunstancias inherentes a la naturaleza de los deberes de la administración y a las posibilidades concretas que hacen al incumplimiento irregular de

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario



las obligaciones que las normas legales y reglamentarias y, en su caso, los preceptos constitucionales imponen a los agentes públicos". Sin embargo, puso énfasis en que: "...para que proceda la responsabilidad contra un órgano del Estado se debe tratar de situaciones en las que estando la función o conducta supuestamente omitida en la órbita de su competencia, y siendo esperable que aquél actúe de un modo determinado, por una imposición legal o por ser ello inherente a sus funciones y razonablemente esperable, aquél incurra en una falta o ejercicio irregular del servicio" (fs. 637 vta./638).

Desde esta perspectiva, el tribunal a quo ponderó las siguientes circunstancias: a) que "...la ANSES no tiene a su cargo el servicio público de la seguridad de los ciudadanos sino **la función administrativa de la seguridad social de los jubilados y pensionados...**", dicho más claramente, "...que ningún funcionario de la ANSES pudo haber cumplido de manera irregular sus obligaciones legales respecto de la seguridad del Dr. Pochat, dado que jamás ningún funcionario o agente de la ANSES tuvo sobre sí la obligación legal de atender a la seguridad personal de aquél"; b) que "la ANSES es una oficina pública, con acceso libre e irrestricto de cualquier persona, donde no existen controles respecto de los elementos que aquéllas pudieran ingresar entre sus efectos personales a dicho edificio y que pudieran representar cierta peligrosidad para los empleados y el público en general" (fs. 638); c) que si bien el Estado tiene el deber de velar por la seguridad de los ciudadanos, "...no es razonable asignar a ese deber genérico un alcance de tal amplitud que lleve a la absurda consecuencia de convertir a éste en responsable de las

consecuencias dañosas de cualquier delito extraño a su intervención directa...”, ni corresponde convertir al Estado en un “...asegurador anónimo de indemnidad frente a cualquier perjuicio ocasionado por la conducta ilícita de terceros, por quienes no está obligado a responder”, afirmaciones que basó en la cita de los fallos dictados por la Corte Suprema en los casos “López Casanegra”, el 15/8/2006, y “Cohen”, el 30/5/2006 (fs. 638 vta.).

En este orden de ideas, consideró que aun teniendo en cuenta la personalidad del señor Andreo (autor del homicidio del doctor Pochat, y esposo de quien se desempeñaba como Jefa de la Delegación de la ANSES en la ciudad de Mar del Plata), y el clima de tensión que —según se adujo— se vivía en dicha dependencia, tales extremos no resultaban suficientes para responsabilizar al Estado puesto que se trató de “...un hecho a todas luces impredecible, cuyo resultado lesivo en modo alguno hubiera podido ser evitado...”, en especial, teniendo en cuenta que conforme a las manifestaciones hechas al personal de la repartición, el señor Andreo había concurrido con la única finalidad de hacer entrega de un certificado médico tendiente a justificar la ausencia de su esposa, de manera tal que “...mal podía presumirse o suponerse por parte del personal de la ANSES, que en el momento de su ingreso a la dependencia el autor del hecho portaba un arma de fuego, con intención de agredir al Dr. Pochat...” (fs. 638 vta. y 639 vta., último párrafo). En el concepto de la cámara, a lo antes relatado debía sumarse el hecho de que “...el Dr. Pochat por su propia voluntad recibió a Andreo en su despacho el día del fatídico suceso...cuando podía haber eludido dicho encuentro con cualquier excusa a través de sus secretarias, en caso de haber

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

temido alguna reacción violenta de aquél frente a la decisión tomada por su parte de separar a la Sra. Albanesi de la Jefatura" (fs. 638 vta./639).

Asimismo, puso especial énfasis en señalar la ausencia de un nexo causal entre la conducta que habría sido omitida y el daño sufrido, recaudo cuya concreta demostración resulta ineludible para tener por configurado un supuesto de responsabilidad estatal, puesto que es preciso constatar si los daños ocurridos fueron una consecuencia directa e inmediata de la actuación de los órganos de poder. Al respecto, según lo expresó, de la prueba colectada resultaban varias circunstancias que—sumadas a las anteriormente relatadas—habrían interferido en dicha relación de causalidad, a saber: el hecho de que la Delegación de la ANSES Mar del Plata disponía de un agente policial; que a nadie le constaba que el doctor Pochat hubiera sufrido amenazas a raíz de la investigación que estaba llevando a cabo, ni que tuviera algún temor fundado por lo que le podría ocurrir a él, a sus allegados, o bienes; que el doctor Pochat no solicitó a las autoridades de la ANSES custodia personal o refuerzos del personal de seguridad (fs. 639/639 vta.).

El tribunal a quo también descartó la responsabilidad que, con invocación del art. 1074 del Código Civil, se le imputa al personal del organismo demandado por haber omitido advertir al doctor Pochat que se hallaba en una eventual situación de peligro. Al respecto, en la sentencia se señaló que: "...el personal de la repartición demandada no omitió el cumplimiento de una conducta debida o exigible en función de su cargo, incumbencias

y situación dentro de la entidad [art. 512 del Código Civil]; pues aparte de no encontrarse en el ámbito de sus obligaciones el impedir el ingreso del señor Andreo a las dependencias del ente o de verificar los elementos que portaba (en el caso, el arma empleada para consumar el homicidio), tampoco resultaba razonable ni prudencialmente exigible que advirtieran al auditor la existencia de una supuesta situación de peligro para su persona —de carácter meramente conjetural—, que por lo demás tampoco era distinta de cualquier otra resultante de la actuación de un funcionario con las instrucciones y cometidos de un auditor o interventor, que fue contratado precisamente para investigar la real existencia de conductas ilícitas en el ámbito de la repartición pública" (fs. 640/640 vta.).

4°) Que, por último, la cámara al examinar la argumentación introducida en el escrito de ampliación de la demanda (fs. 90/92) acerca de la supuesta responsabilidad contractual del Estado como consecuencia del contrato de locación de servicios suscripto con el doctor Pochat, afirmó que no surgía de "...su espíritu ni de su letra...la asunción de una específica obligación de seguridad por parte de la ANSES..." hacia aquél en el cumplimiento de su función, razón por la que correspondía atender a los principios de orden general ya expuestos en la sentencia que descartaban la existencia de responsabilidad del ente demandado.

A ello agregó que correspondía desestimar el planteo contenido en la aludida ampliación de demanda, pues carecía de toda "...fundamentación seria y concreta en extremos fácticos conducentes y relevantes..." para sustentar el reclamo (fs. 641).

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario



5°) Que contra la sentencia la parte actora interpuso el recurso ordinario de apelación de fs. 643/644, que fue concedido por el a quo mediante el auto de fs. 646. Obra a fs. 652/669 el memorial de agravios presentado por aquélla, y a fs. 672/677, la contestación de la parte demandada.

6°) Que el recurso ordinario interpuesto es formalmente admisible, pues se dirige contra una sentencia definitiva dictada en una causa en la que la Nación es parte y el valor disputado en último término, supera el monto mínimo previsto por el art. 24, inc. 6°, ap. a, del decreto-ley 1285/58, modificado por la ley 21.708, y la resolución 1360/91 de esta Corte.

7°) Que la parte actora ha traído a conocimiento del Tribunal los agravios que a continuación se reseñan:

a) Aduce que la sentencia trató de un modo dogmático y tangencial su planteo relativo a que el recurso de apelación de la demandada debió ser declarado desierto (art. 265 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación), pues presentaba diversas deficiencias (ausencia de una crítica concreta y razonada; remisión a presentaciones anteriores de la parte, y a la sentencia de la Sala III del fuero que había sido dejada sin efecto por el Tribunal) -fs. 657/658-;

b) Sostiene que "LA CAMARA NO CONSIDERÓ LA ARGUMENTACIÓN ÉSGRIMIDA POR MI PARTE DESDE EL INICIO DEL PLEITO EN EL SENTIDO DE QUE EL ANSES ERA LOCATARIO DE SERVICIOS, POR LO QUE POSEÍA UN DEBER DE SEGURIDAD...". En este sentido, reseña la opinión de cierta doctrina acerca de la obligación tácita de segu-

ridad que se hallaría comprendida en todo contrato de locación de servicios -fs. 658 vta./659-, y agrega: "Podemos aseverar -en el orden de ideas al que nos estamos refiriendo-...que, en rigor, todo aquel que recibe trabajo de terceras personas está obligado a brindarle a éstos seguridades mínimas, debe asumir un deber de seguridad, de protección física hacia esas personas". Según lo expresa, dicho deber de seguridad atañe tanto al empleo privado como al público, aseveración que funda en la ley de contrato de trabajo (art. 75 de la ley 20.744), en la ley de accidentes de trabajo (art. 1° de la ley 9688 y sus modificaciones), y en las opiniones de la doctrina que transcribe -fs. 659 vta./661-;

c) Afirma que de la abundante prueba reunida en estos autos y en la causa penal puede colegirse que: **"ERA PÚBLICO PARA LAS AUTORIDADES DEL ANSES...QUE ANDREO SIEMPRE PORTABA ARMAS Y TENÍA LIBRE ACCESO A LAS INSTALACIONES. EL DÍA DEL HECHO NADIE IMPIDIÓ SU INGRESO A PESAR DE LOS DESPIDOS DISPUESTOS, ENTRE LOS CUALES SE ENCONTRABA EL DE SU ESPOSA Y DE LAS AMENAZAS DE MUERTE QUE EL HOMICIDA HABÍA PROFERIDO"** -fs. 662 vta.-.

Según refiere, el homicida del doctor Pochat, si bien no formaba parte de la estructura laboral de la ANSES, "...entraba en el organismo y sus dependencias internas con más libertad que un funcionario, formaba parte del sistema del organismo, en especial del sistema corrupto que allí reinaba", y "...ejercía su poder dentro del mismo...", sin que nadie se lo impidiera ni se tomara ninguna medida de precaución al respecto, pese a que "...la peligrosidad de ANDREO, su carácter de malviviente, pendenciero y de partícipe de los actos de corrupción..." eran circunstancias

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

de público conocimiento en el organismo demandado -fs.
662 vta./663 y 663 vta.-.

Sostiene, que el ente demandado no puede ser exonerado de responsabilidad por el hecho de que se tratara de una oficina pública de libre acceso, puesto que lo que se reprocha es el "...libre acceso al despacho..." asignado al doctor Pochat, quien por las peculiares funciones que cumplía debió haber contado "...con alguna medida adicional de seguridad" -ver fs. 663 vta.-.

Asimismo, afirma que en ningún momento se le ofreció al doctor Pochat "...la opción de tener custodia personal, ni de intensificar los operativos de seguridad". "El Dr. Pochat accedió a ver a ANDREO el día en que éste terminara con su vida, no porque no considerara que éste no fuera peligroso, sino porque no tenía otra opción, ya que nadie del organismo habría tomado las medidas tendientes a obligarlo a retirarse del establecimiento" -fs. 664-.

Manifiesta que los precedentes del Tribunal citados por la sentencia son inadecuados para resolver el caso puesto que se trata de situaciones fácticas notoriamente diferentes -fs. 664/665-.

Por último, expresa que la sentencia debe ser anulada porque no ha ponderado la prueba rendida en la causa -en especial, la testimonial- relativa a la peligrosidad del señor Andreo, la libertad con la que se conducía en las oficinas de la demandada a las que concurría armado, el clima atemorizante que se vivía en la ANSES durante la investigación realizada por el doctor Pochat, y la admisión por parte de los propios empleados

de la demandada, en el sentido de que hubo un incumplimiento en el deber de seguridad. En este sentido, destaca las expresiones vertidas en las declaraciones del entonces Director Ejecutivo de la ANSES, señor Alejandro Bramer; del señor Bernardo Solá, a cargo de la Oficina de Investigaciones Especiales, y de la testigo Nora Graciela Iturraspe -fs. 666/669-.

8°) Que, en primer término, corresponde señalar que los agravios referidos en los apartados a y b del considerando anterior deben ser desestimados.

El primero, porque traduce una mera discrepancia con el criterio del tribunal a quo que, en el ejercicio de facultades privativas de los jueces de la causa, consideró suficientemente fundado el recurso de apelación de la demandada. En efecto, la decisión recurrida -pese al desarrollo argumental escueto- no presenta los vicios que el apelante le endilga, pues en aquélla se ponderó que la presentación examinada permitía tomar conocimiento de los agravios expuestos y, se expresó que no obstaba a la procedencia del recurso el hecho de contener la mención de actuaciones anteriores obrantes en la causa, pues ambas partes acudieron en sus escritos (fs. 595/604 y 608/609) a dicha clase de menciones.

El segundo, porque la afirmación de que la sentencia no consideró que en el contrato de locación de servicios suscripto entre las partes se hallaba ínsito un deber de seguridad, no se compadece con el expreso tratamiento que sobre el particular contiene su considerando XV.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario



Efectivamente, por una parte, allí se expresó que ni de la letra ni del espíritu del acuerdo firmado surgía la asunción de un específico deber de seguridad por parte de la ANSES (ver contrato agregado a fs. 47/49), razón por la que correspondía acudir a los deberes ordinarios y normales de seguridad y custodia según el estándar vigente para la época de los hechos examinados.

Por la otra, en la sentencia se hizo una expresa alusión a que la ampliación de demanda en la que se pretende introducir el tema carece de una mínima fundamentación seria y concreta, hecho que resulta con claridad de la sola lectura del escrito de fs. 90/92.

A ello cabe agregar que las simples manifestaciones de la apelante en el sentido de que el deber de seguridad que debía brindar el Estado se funda en la relación laboral que unía a las partes —además de su notoria insuficiencia—, traducen la variación de la postura asumida en el transcurso del pleito. Así, en un principio, aquélla pretendió fundar su derecho en la alegación del art. 16, inciso 1º, de la ley de empleo público 25.164 (fs. 486 vta.); posteriormente, se limitó a citar el “art. 75 de la ley 20.744, hoy reemplazado por el régimen del riesgo del trabajo” (fs. 536 vta.), y finalmente, en el recurso que aquí se examina, además de mencionar la última norma, adujo que el deber de seguridad resultaba de las previsiones contenidas en el art. 1º de la ley de accidentes de trabajo 9688 y sus modificatorias (fs. 661).

9°) Que, aclarados estos aspectos, según resulta de los restantes agravios expuestos en el memorial, la cuestión que debe resolver el Tribunal consiste en establecer si se halla comprometida la responsabilidad extracontractual del Estado por la falta de servicio que se imputa, razón por la que es pertinente recordar el criterio que, al respecto, establece la jurisprudencia de esta Corte.

En este sentido, reiteradamente se ha expresado que cuando se trata de un servicio público que el Estado presta a la comunidad, aquél responde directamente por la falta de una regular prestación, esto es, aunque la falta sea derivada del hecho de los agentes, existe una imputación directa al titular del servicio. En efecto, la actividad de los órganos, funcionarios o agentes del Estado, realizada para el desenvolvimiento de los fines de las entidades de las que dependen, ha de ser considerada propia de éste, el que debe responder de modo principal y directo por sus consécuencias dañosas (Fallos: 321:1124; 330:2748 y 333:1623).

Esa responsabilidad directa basada en la falta de servicio ha sido definida por esta Corte como una violación o anormalidad frente a las obligaciones del servicio regular y, entraña una apreciación en concreto que toma en cuenta la naturaleza de la actividad, los medios de que dispone el servicio, el lazo que une a la víctima con el servicio y el grado de previsibilidad del daño. En consecuencia, el factor de atribución genérico deberá ser examinado en función de los elementos antes mencionados, mediante los que será posible aplicar en el caso

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

concreto aquella regla general (considerando 6°, del caso "Mosca", registrado en Fallos: 330:563).

Con particular referencia al deber de seguridad, el Tribunal ha sostenido que la mera existencia de un poder de policía que corresponde al Estado no resulta suficiente para atribuirle responsabilidad en un acontecimiento en el que ninguno de sus órganos o dependencias tuvo participación, toda vez que no parece razonable pretender que su responsabilidad general en orden a la prevención de los delitos pueda llegar a involucrarlo a tal extremo en las consecuencias dañosas que ellos produzcan con motivo de hechos extraños a su intervención directa (Fallos: 312:2138; 313:1636; 325:1265 y 3023; 326:608, 1530 y 2706). Asimismo, expresó que la "...obligación del servicio de policía y seguridad se satisface con haber aplicado la diligencia y la previsión adecuadas a las circunstancias de tiempo y lugar..." (Fallos: 321:1124, considerando 7°).

También es pertinente recordar que el Tribunal con frecuencia ha admitido la responsabilidad derivada de las acciones estatales, aunque no ha ocurrido lo mismo con las omisiones.

En efecto, sobre la base de distinguir los supuestos de omisiones a mandatos expresos y determinados en una regla de derecho, en los que se puede identificar una clara falta de servicio, de aquellos otros casos en los que el Estado está obligado a cumplir una serie de objetivos fijados por la ley sólo de un modo general e indeterminado, como propósitos a lograr en la mejor medida posible, esta Corte ha expresado que la responsabilidad estatal por la omisión de mandatos jurídicos indetermina-

dos debe ser motivo de un **juicio estricto** y basado en la ponderación de los bienes jurídicos protegidos y las consecuencias generalizables de la decisión a tomar (considerando 6°, del citado caso "Mosca").

Por último, y como recaudos de orden genérico, esta Corte ha mantenido en forma constante que la pretensión de ser indemnizado por la falta de servicio de los órganos estatales requiere dar cumplimiento a la carga procesal de individualizar del modo más claro y concreto cuál ha sido la actividad que específicamente se reputa como irregular y que ello importa la carga de demostrar la existencia de un daño actual y cierto, la relación de causalidad entre el accionar del Estado y el perjuicio y la posibilidad de imputar jurídicamente esos daños al órgano estatal (Fallos: 318:77; 319:2824; 321:1776; 323:3973; 324:1243 y 3699, entre muchos otros).

10) Que, en el caso, la responsabilidad que se le imputa a la Administración Nacional de la Seguridad Social por el incumplimiento en el deber de seguridad, consiste —en palabras del propio apelante— en que pese a las peculiares condiciones en que el doctor Pochat cumplió sus funciones como Gerente de Investigaciones Especiales en la sede de la ciudad de Mar del Plata, no se instrumentó ninguna medida adicional de seguridad; existía un "...libre acceso al despacho..." en el que aquél desempeñaba su actividad; no se le ofreció "...la opción de tener custodia personal, ni de intensificar los operativos de seguridad" y, si bien, el día en que se produjo el homicidio el doctor Pochat había recibido al señor Andreo, ello no obedeció a que no considerara a éste como un individuo peligroso, sino a que

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

"...no tenía otra opción, ya que nadie del organismo habría tomado las medidas tendientes a obligarlo a retirarse del organismo" (fs. 663 vta. y 664).

11) Que puesto que el apelante cita en apoyo de sus manifestaciones, en especial, los testimonios brindados por el señor Alejandro Bramer -Director Ejecutivo de la ANSES- (fs. 248/252), por el señor Bernardo Solá -a cargo de la Oficina de Investigaciones Especiales- (fs. 317/318) y por la testigo Nora Graciela Iturraspe (fs. 377), antes de examinar la procedencia o no de sus agravios, resulta pertinente repasar el contenido de dichas declaraciones.

De la primera de ellas, se desprende que el servicio de seguridad estaba a cargo de la Policía Federal -Área Especial de Seguridad-, dependencia que coordinaba la seguridad de las distintas delegaciones y oficinas de la ANSES (fs. 251); dicha seguridad era brindada generalmente por un policía para toda la delegación -aunque algunos testimonios han hecho alusión a dos efectivos policiales-, y el día del homicidio se hallaba cumpliendo el servicio en la sede de la ANSES de la Ciudad de Mar del Plata, un policía, el cabo Daniel Adolfo Artieda (ver también los testimonios de fs. 265 vta., 377 vta., y 378 de estas actuaciones y de fs. 52 de la causa penal acompañada). Ello concuerda con lo expresado por el señor Bernardo Solá en el sentido de que "Generalmente en todas las delegaciones del país por tratarse de organismos nacionales había un policía de la Policía Federal en la puerta. Era la regla". Asimismo, no se efectuaba en estas dependencias ningún control del ingreso o egreso de las

personas que concurrían ni de los efectos que ellas portaban (fs. 317 vta./318), pues como lo expresó el Interventor Normalizador de la ANSES, por tratarse de oficinas en las que se atiende al público en general para la realización de trámites administrativos, cualquier ciudadano tenía libre acceso a las Delegaciones de la ANSES (fs. 266).

Con respecto a si por el hecho de que se investigaran hechos de corrupción era de práctica adoptar alguna medida especial de seguridad, o si ésto último había ocurrido a partir del homicidio del doctor Pochat, el Director Ejecutivo de la ANSES, respondió que "...en el ANSES se visitaron muchas Delegaciones, tuvieron casos de corrupción en varios lugares y en general, quienes debían actuar tenían siempre la instrucción precisa de tomar ciertas precauciones que significaban el poder pedir la colaboración en cada caso de la Policía Federal, la intervención del Área de Seguridad de la ANSES y la actuación de los juzgados y fiscales en cada una de las jurisdicciones...", y que con posterioridad a la muerte del doctor Pochat, lo que hicieron "...fue recordar y reformular estas recomendaciones que debían cumplirse estrictamente" (fs. 249 vta./250).

Asimismo, expresó que si quienes intervenían en esta clase de investigaciones consideraban que era necesario adoptar medidas especiales o distintas a las habituales, no se requerían al Director Ejecutivo de la ANSES, sino que era una "decisión particular de aquéllos que intervenían en los hechos como consecuencia de las investigaciones", quienes disponían de la posibilidad de acceso a las autoridades judiciales y policiales a fin de pedir su intervención. Con particular referencia a si el doc-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

tor Pochat había solicitado alguna medida especial de seguridad, respondió que no le constaba que eso haya sucedido (fs. 251; ver en el mismo sentido, lo testimoniado a fs. 266/266 vta.), y en cuanto a si por las funciones que aquél desempeñaba en la ANSES estaba obligado a recibir personalmente al señor Andreo, contestó terminantemente: "la respuesta es no" (fs. 251 vta.).

Por otra parte, atendiendo a las argumentaciones de la apelante, corresponde señalar que no es un hecho controvertido en la causa que el señor Andreo —esposo de la Jefa de la Delegación en que ocurrieron los hechos— concurría "muy asiduamente" a dicha sede de la ANSES, y según las manifestaciones del personal —además de su carácter agresivo—, pese a ser un tercero ajeno al organismo administrativo, se comportaba "como si tuviera funciones dentro de la delegación...", incluso, dando órdenes de manera autoritaria. También resulta de la declaración brindada por la testigo Iturraspe que una sola vez ésta había visto en forma directa que el señor Andreo llevaba un arma, "...pero su esposa comentaba que las portaba permanentemente", hecho que fue admitido por el señor Andreo en sede penal (ver fs. 377/377 vta. y 249/249 vta. de estas actuaciones, y fs. 98; 99/101; 415; 772 y 1199 vta. de la causa penal acompañada).

Por último, como lo puso de relieve el tribunal a quo, no hay constancia alguna de que el doctor Pochat haya denunciado haber sufrido amenazas, ni informalmente hizo saber a las autoridades de la ANSES algún hecho puntual que pudiera poner en riesgo su vida. Avala esta última aseveración, lo manifestado por el testigo Bernardo Solá acerca de que las habitua-

les conversaciones que mantuvo con aquellas autoridades y con el doctor Pochat versaron -de modo genérico- sobre la intranquilidad que suponía en este caso, y en otros anteriores, el hecho de poder afectar con las investigaciones llevadas a cabo distintos intereses económicos (fs. 317/318). Tampoco se ha invocado ni hay indicios que permitan concluir que estaba en el conocimiento de las autoridades del organismo demandado, lo manifestado por la testigo Iturraspe, en el sentido de que luego de ocurridos los hechos recordó con sus compañeros de trabajo la frase que en una oportunidad, en su presencia, había pronunciado la esposa del señor Andreo en el sentido de que "si a ella la despedían se iba a llevar a unos cuantos con ella..y que Armando iba a ir a matarlos" (fs. 99 vta. de la causa penal; ver también, a fs. 249 vta. de estas actuaciones, la contestación dada por el testigo Alejandro Bramer a la pregunta DÉCIMO TERCERA obrante a fs. 246 vta.).

12) Que, en cuanto a la solución del caso concierne, corresponde ponderar el cúmulo de testimonios obrantes en la causa penal, acerca de que el día en que se produjo el homicidio del doctor Pochat; el señor Andreo ingresó a la sede de la ANSES y en todo momento se lo vio "tranquilo", "muy calmo", entabló un diálogo con el personal "hablando en forma normal y natural", y con el objeto de hacer entrega de un certificado médico de su esposa, esperó ser atendido, primero, por el señor Interventor, y luego, por el doctor Pochat, quien "invita a pasar" al señor Andreo al despacho en el que ambos mantuvieron la reunión que culminó con los disparos efectuados por el señor Andreo

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

con un arma que llevaba oculta bajo sus ropas (ver en especial, fs. 96/98; 170/171 y 1197/1212 de la causa penal).

13) Que a la luz de los principios jurisprudenciales reseñados en el considerando 9° de esta sentencia, y de los hechos relatados precedentemente, cabe concluir que no se ha acreditado en autos una falta de servicio imputable capaz de comprometer la responsabilidad del Estado Nacional.

En efecto, la participación del doctor Pochat en investigaciones anteriores de similar tenor llevadas a cabo en otras sedes de la ANSES (ver fs. 250 y 317/318), y la existencia —no controvertida— de una instrucción o recomendación en el sentido de que quienes intervenían en aquéllas debían tomar ciertas precauciones, unido al hecho de que el organismo demandado funcionaba como una oficina pública de acceso irrestricto, permiten afirmar que conforme a un obrar prudente y con el pleno conocimiento de las cosas (art. 902 del Código Civil), quien llevaba adelante esta peculiar tarea debía evaluar, y de ser necesario, solicitar las medidas adicionales de seguridad que estimara pertinentes (vgr. contar con una custodia personal, o con la presencia policial en el acceso a su despacho).

De aquí se sigue que se pueda afirmar que no existe en el caso de autos una omisión por parte del demandado al deber de seguridad; antes bien, como se manifestó, la víctima no había solicitado una custodia policial adicional que hubiera generado un deber jurídico determinado a cargo del Estado Nacional basado en una obligación preexistente. Tal como surge de la doctrina recordada *ut supra* cuando la responsabilidad del Estado se funda

en mandatos jurídicos indeterminados debe ser motivo de un juicio estricto y basado en la ponderación de los bienes jurídicos protegidos y en las consecuencias generalizables de la decisión a tomar (conf. doctrina del precedente "Mosca" ya citado).

14) Que, lo hasta aquí expuesto, es decisivo para mantener el pronunciamiento de la instancia anterior en cuanto consideró incumplidos los recaudos precedentemente examinados, a los fines de responsabilizar al Estado por la falta de servicio imputada.

15) Que, como consideración final, es pertinente poner de relieve que las razones expuestas en la sentencia para descartar un supuesto de responsabilidad del Estado en los términos del art. 1074 del Código Civil, por la omisión que se le endilgó al personal de la repartición demandada en el sentido de no haber advertido al doctor Pochat sobre la situación de peligro en la que se hallaría (ver lo reseñado en el considerando 3° de la presente, último párrafo), no han merecido ninguna clase de réplica en el memorial presentado ante el Tribunal.

-//-

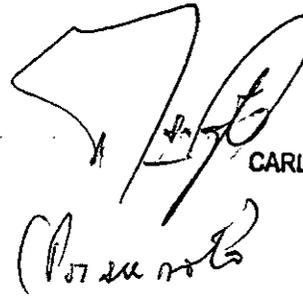
Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

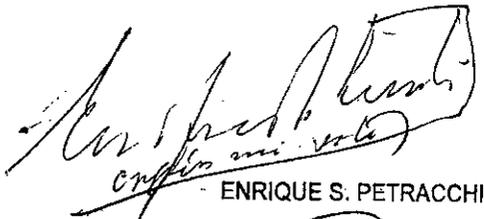
-//-Por éllo, se rechaza el recurso ordinario interpuesto y se confirma la sentencia. Las costas de esta instancia se imponen por su orden, en atención a las particularidades del caso. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.



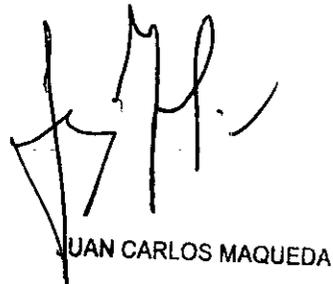
ELENA HIGHTON de NOLASCO



CARLOS S. FAYT
Por su voto



ENRIQUE S. PETRACCHI
Por su voto



JUAN CARLOS MAQUEDA



E. RAUL ZAFFARONI

VO-//-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

-//-TO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON CARLOS S. FAYT Y
DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

Que los suscriptos comparten los fundamentos expresados en los considerandos 1° al 8° del voto que antecede.

9°) Que, aclarados estos aspectos, según resulta de los restantes agravios expuestos en el memorial, la cuestión que debe resolver el Tribunal consiste en establecer si se halla comprometida la responsabilidad extracontractual del Estado por la falta de servicio que se imputa, razón por la que es pertinente recordar el criterio que, al respecto, establece la jurisprudencia de esta Corte.

En este sentido, reiteradamente se ha expresado que cuando se trata de un servicio público que el Estado presta a la comunidad, aquél responde directamente por la falta de una regular prestación, esto es, aunque la falta sea derivada del hecho de los agentes, existe una imputación directa al titular del servicio. En efecto, la actividad de los órganos, funcionarios o agentes del Estado, realizada para el desenvolvimiento de los fines de las entidades de las que dependen, ha de ser considerada propia de éste, el que debe responder de modo principal y directo por sus consecuencias dañosas (Fallos: 321:1124; 330:2748 y 333:1623).

Esa responsabilidad directa basada en la falta de servicio ha sido definida por esta Corte como una violación o anomalía frente a las obligaciones del servicio regular y,

entraña una apreciación en concreto que toma en cuenta la naturaleza de la actividad, los medios de que dispone el servicio, el lazo que une a la víctima con el servicio y el grado de previsibilidad del daño. En consecuencia, el factor de atribución genérico deberá ser examinado en función de los elementos antes mencionados, mediante los que será posible aplicar en el caso concreto aquella regla general (considerando 6°, del caso "Mosca", registrado en Fallos: 330:563).

Con particular referencia al deber de seguridad, el Tribunal ha sostenido que la mera existencia de un poder de policía que corresponde al Estado no resulta suficiente para atribuirle responsabilidad en un acontecimiento en el que ninguno de sus órganos o dependencias tuvo participación, toda vez que no parece razonable pretender que su responsabilidad general en orden a la prevención de los delitos pueda llegar a involucrarlo a tal extremo en las consecuencias dañosas que ellos produzcan con motivo de hechos extraños a su intervención directa (Fallos: 312:2138; 313:1636; 325:1265 y 3023; 326:608, 1530 y 2706). Asimismo, expresó que la "...obligación del servicio de policía y seguridad se satisface con haber aplicado la diligencia y la previsión adecuadas a las circunstancias de tiempo y lugar..." (Fallos: 321:1124, considerando 7°).

También es pertinente recordar que el Tribunal con frecuencia ha admitido la responsabilidad derivada de las acciones estatales, aunque no ha ocurrido lo mismo con las omisiones.

En efecto, sobre la base de distinguir los supuestos de omisiones a mandatos expresos y determinados en una regla de

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

derecho, en los que se puede identificar una clara falta de servicio, de aquellos otros casos en los que el Estado está obligado a cumplir una serie de objetivos fijados por la ley sólo de un modo general e indeterminado, como propósitos a lograr en la mejor medida posible, esta Corte ha expresado que la responsabilidad estatal por la omisión de mandatos jurídicos indeterminados debe ser motivo de un juicio estricto y basado en la ponderación de los bienes jurídicos protegidos y las consecuencias generalizables de la decisión a tomar (considerando 6º, del citado caso "Mosca").

Por último, y como recaudos de orden genérico, esta Corte ha mantenido en forma constante que la pretensión de ser indemnizado por la falta de servicio de los órganos estatales requiere dar cumplimiento a la carga procesal de individualizar del modo más claro y concreto cuál ha sido la actividad que específicamente se reputa como irregular y que ello importa la carga de demostrar la existencia de un daño actual y cierto, la relación de causalidad directa e inmediata entre el accionar del Estado y el perjuicio y la posibilidad de imputar jurídicamente esos daños al órgano estatal (Fallos: 318:77; 319:2824; 321:1776; 323:3973; 324:1243 y 3699, entre muchos otros).

10) Que, en el caso, la responsabilidad que se le imputa a la Administración Nacional de la Seguridad Social por el incumplimiento en el deber de seguridad, consiste —en palabras del propio apelante— en que pese a las peculiares condiciones en que el doctor Pochat cumplió sus funciones como Gerente de Investigaciones Especiales en la sede de la ciudad de Mar del Pla-

ta, no se instrumentó ninguna medida adicional de seguridad; existía un "...libre acceso al despacho..." en el que aquél desempeñaba su actividad; no se le ofreció "...la opción de tener custodia personal, ni de intensificar los operativos de seguridad" y, si bien, el día en que se produjo el homicidio el doctor Pochat había recibido al señor Andreo, ello no obedeció a que no considerara a éste como un individuo peligroso, sino a que "...no tenía otra opción, ya que nadie del organismo habría tomado las medidas tendientes a obligarlo a retirarse del organismo" (fs. 663 vta. y 664).

11) Que puesto que el apelante cita en apoyo de sus manifestaciones, en especial, los testimonios brindados por el señor Alejandro Bramer -Director Ejecutivo de la ANSES- (fs. 248/252), por el señor Bernardo Solá -a cargo de la Oficina de Investigaciones Especiales- (fs. 317/318) y por la testigo Nora Graciela Iturraspe (fs. 377), antes de examinar la procedencia o no de sus agravios, resulta pertinente repasar el contenido de dichas declaraciones.

De la primera de ellas, se desprende que el servicio de seguridad estaba a cargo de la Policía Federal -Área Especial de Seguridad-, dependencia que coordinaba la seguridad de las distintas delegaciones y oficinas de la ANSES (fs. 251); dicha seguridad era brindada generalmente por un policía para toda la delegación -aunque algunos testimonios han hecho alusión a dos efectivos policiales-, y el día del homicidio se hallaba cumpliendo el servicio en la sede de la ANSES de la Ciudad de Mar del Plata, un policía, el cabo Daniel Adolfo Artieda (ver también los testimonios de fs. 265 vta., 377 vta., y 378 de estas

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

actuaciones y de fs. 52 de la causa penal acompañada). Ello concuerda con lo expresado por el señor Bernardo Solá en el sentido de que "Generalmente en todas las delegaciones del país por tratarse de organismos nacionales había un policía de la Policía Federal en la puerta. Era la regla". Asimismo, no se efectuaba en estas dependencias ningún control del ingreso o egreso de las personas que concurrían ni de los efectos que ellas portaban (fs. 317 vta./318), pues como lo expresó el Interventor Normalizador de la ANSES, por tratarse de oficinas en las que se atiende al público en general para la realización de trámites administrativos, cualquier ciudadano tenía libre acceso a las Delegaciones de la ANSES (fs. 266).

Con respecto a si por el hecho de que se investigaran hechos de corrupción era de práctica adoptar alguna medida especial de seguridad, o si esto último había ocurrido a partir del homicidio del doctor Pochat, el Director Ejecutivo de la ANSES, respondió que "...en el ANSES se visitaron muchas Delegaciones, tuvieron casos de corrupción en varios lugares y en general, quienes debían actuar tenían siempre la instrucción precisa de tomar ciertas precauciones que significaban el poder pedir la colaboración en cada caso de la Policía Federal, la intervención del Área de Seguridad de la ANSES y la actuación de los juzgados y fiscales en cada una de las jurisdicciones...", y que con posterioridad a la muerte del doctor Pochat, lo que hicieron "...fue recordar y reformular estas recomendaciones que debían cumplirse estrictamente" (fs. 249 vta./250).

Asimismo, expresó que si quienes intervenían en esta clase de investigaciones consideraban que era necesario adoptar medidas especiales o distintas a las habituales, no se requerían al Director Ejecutivo de la ANSES, sino que era una "decisión particular de aquéllos que intervenían en los hechos como consecuencia de las investigaciones", quienes disponían de la posibilidad de acceso a las autoridades judiciales y policiales a fin de pedir su intervención. Con particular referencia a si el doctor Pochat había solicitado alguna medida especial de seguridad, respondió que no le constaba que eso haya sucedido (fs. 251; ver en el mismo sentido, lo testimoniado a fs. 266/266 vta.), y en cuanto a si por las funciones que aquél desempeñaba en la ANSES estaba obligado a recibir personalmente al señor Andreo, contestó terminantemente: "la respuesta es no" (fs. 251 vta.).

Por otra parte, atendiendo a las argumentaciones de la apelante, corresponde señalar que no es un hecho controvertido en la causa que el señor Andreo —esposo de la Jefa de la Delegación en que ocurrieron los hechos— concurría "muy asiduamente" a dicha sede de la ANSES, y según las manifestaciones del personal —además de su carácter agresivo—, pese a ser un tercero ajeno al organismo administrativo, se comportaba "como si tuviera funciones dentro de la delegación...", incluso, dando órdenes de manera autoritaria. También resulta de la declaración brindada por la testigo Iturraspe que una sola vez ésta había visto en forma directa que el señor Andreo llevaba un arma, "...pero su esposa comentaba que las portaba permanentemente", hecho que fue admitido por el señor Andreo en sede penal (ver fs. 377/377 vta.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

y 249/249 vta. de estas actuaciones, y fs. 98; 99/101; 415; 772 y 1199 vta. de la causa penal acompañada).

Por último, como lo puso de relieve el tribunal a quo, no hay constancia alguna de que el doctor Pochat haya denunciado haber sufrido amenazas, ni informalmente hizo saber a las autoridades de la ANSES algún hecho puntual que pudiera poner en riesgo su vida. Avala esta última aseveración, lo manifestado por el testigo Bernardo Solá acerca de que las habituales conversaciones que mantuvo con aquellas autoridades y con el doctor Pochat versaron -de modo genérico- sobre la intranquilidad que suponía en este caso, y en otros anteriores, el hecho de poder afectar con las investigaciones llevadas a cabo distintos intereses económicos (fs. 317/318). Tampoco se ha invocado ni hay indicios que permitan concluir que estaba en el conocimiento de las autoridades del organismo demandado, lo manifestado por la testigo Iturraspe, en el sentido de que luego de ocurridos los hechos recordó con sus compañeros de trabajo la frase que en una oportunidad, en su presencia, había pronunciado la esposa del señor Andreo en el sentido de que "si a ella la despedían se iba a llevar a unos cuantos con ella...y que Armando iba a ir a matarlos" (fs. 99 vta. de la causa penal; ver también, a fs. 249 vta. de estas actuaciones, la contestación dada por el testigo Alejandro Bramer a la pregunta DÉCIMO TERCERA obrante a fs. 246 vta.).

12) Que, en cuanto a la solución del caso concierne, corresponde ponderar el cúmulo de testimonios obrantes en la causa penal, acerca de que el día en que se produjo el homici-

dio del doctor Pochat, el señor Andreo ingresó a la sede de la ANSES y en todo momento se lo vio "tranquilo", "muy calmo", entabló un diálogo con el personal "hablando en forma normal y natural", y con el objeto de hacer entrega de un certificado médico de su esposa, esperó ser atendido, primero, por el señor Interventor, y luego, por el doctor Pochat, quien "invita a pasar" al señor Andreo al despacho en el que ambos mantuvieron la reunión que culminó con los disparos efectuados por el señor Andreo con un arma que llevaba oculta bajo sus ropas (ver en especial, fs. 96/98; 170/171 y 1197/1212 de la causa penal).

13) Que a la luz de los principios jurisprudenciales reseñados en el considerando 9° del voto que antecede, y de los hechos relatados precedentemente, cabe concluir que el apelante no logra controvertir lo sostenido por el tribunal a quo en el sentido de que -conforme al estricto estándar de responsabilidad que es exigible en el caso- no se ha acreditado la existencia de una relación de causalidad **directa e inmediata** entre la omisión endilgada al Estado y el perjuicio sufrido, ni se encuentra cumplido el recaudo de previsibilidad del daño, requisitos ineludibles para poder responsabilizar a aquél por un incumplimiento del deber de seguridad.

En efecto, la participación del doctor Pochat en investigaciones anteriores de similar tenor llevadas a cabo en otras sedes de la ANSES (ver fs. 250 y 317/318), y la existencia -no controvertida- de una instrucción o recomendación en el sentido de que quienes intervenían en aquéllas debían tomar ciertas precauciones, unido al hecho de que el organismo demandado funcionaba como una oficina pública de acceso irrestricto, permiten

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario



afirmar que conforme a un obrar prudente y con el pleno conocimiento de las cosas (art. 902 del Código Civil), quien llevaba adelante esta peculiar tarea debía evaluar, y de ser necesario, solicitar las medidas adicionales de seguridad que estimara pertinentes (vgr. contar con una custodia personal, o con la presencia policial en el acceso a su despacho).

Más allá de que el doctor Pochat no requirió tal clase de medidas, nada avala la afirmación en el sentido de que el día de los hechos "no tenía otra opción" que recibir al señor Andreo, puesto que el cúmulo de testimonios brindados en la causa son contestes en que aquél *motu proprio* franqueó el acceso del señor Andreo a la dependencia en la que ambos mantuvieron la reunión ["lo invita a pasar"; "...el Dr. Pochat...le extiende su mano, se saludan y lo invita a entrar al despacho"], cuando ninguna obligación pesaba sobre éste de recibir al esposo de una funcionaria del organismo demandado que, precisamente, era objeto de la investigación sobre los hechos ilícitos que aquél llevaba adelante como Gerente de Investigaciones Especiales (ver en especial, fs. 170 vta. y 184 vta. de la causa penal). Máxime si, como lo expresa el apelante, el doctor Pochat no ignoraba ciertas características personales del señor Andreo (fs. 664, párrafo quinto; ver también a fs. 249 vta., la respuesta brindada por el Director Ejecutivo de la ANSES a la pregunta Décimo Quinta), y el día anterior en una reunión mantenida con el personal de la Delegación, había comunicado la decisión de despedir de su empleo, entre otras personas, a la esposa del señor Andreo (fs. 1199 de la causa penal).

La concurrencia de estos hechos ajenos a la omisión estatal achacada, impiden considerar que el daño sufrido haya sido la consecuencia inmediata y directa del incumplimiento del deber de seguridad que atañe al Estado.

Por otra parte, tampoco aparece refutado el raciocinio del tribunal a quo en cuanto a la imprevisibilidad del homicidio del doctor Pochat, puesto que de acuerdo con el desarrollo de los hechos relatados en el considerando 12 de la presente, no era exigible —ni esperable— que el día del suceso que se examina la demandada adoptara "...las medidas tendientes a obligarlo [al señor Andreo] a retirarse del establecimiento" (fs. 664).

En efecto, aun ponderando las condiciones negativas de la personalidad de aquél, o que en su asidua concurrencia al organismo demandado en ocasiones anteriores haya portado un arma, tales circunstancias no convertían en previsible —según el curso normal y ordinario de las cosas— el desenlace fatal, pues el señor Andreo había ingresado a la sede de la ANSES, con la actitud calma y normal que relatan todos los testigos con los que aquél había mantenido un diálogo, y con el declarado propósito de hacer entrega del certificado médico —que exhibió— relativo a la enfermedad de su esposa. Con esa misma finalidad pidió ser recibido por algún funcionario del organismo demandado, esperó brevemente que esto ocurriera, y tras una reunión de corta duración, primero, con quien se desempeñaba como Interventor, e inmediatamente después, con el doctor Pochat, este último encuentro culminó abruptamente, en pocos minutos, con la muerte ocasionada por el señor Andreo utilizando un arma que llevaba oculta.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

14) Que, lo hasta aquí expuesto, es decisivo para mantener el pronunciamiento de la instancia anterior en cuanto consideró incumplidos los recaudos precedentemente examinados, a los fines de responsabilizar al Estado por la falta de servicio imputada.

15) Que, como consideración final, es pertinente poner de relieve que las razones expuestas en la sentencia para descartar un supuesto de responsabilidad del Estado en los términos del art. 1074 del Código Civil, por la omisión que se le endilgó al personal de la repartición demandada en el sentido de no haber advertido al doctor Pochat sobre la situación de peligro en la que se hallaría (ver lo reseñado en el considerando 3° de la presente, último párrafo), no han merecido ninguna clase de réplica en el memorial presentado ante el Tribunal.

Por ello, se rechaza el recurso ordinario interpuesto y se confirma la sentencia. Las costas de esta instancia se imponen por su orden, pues en atención a las particularidades del caso, el apelante razonablemente pudo creerse con derecho a litigar (art. 68, segunda parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.



CARLOS S. FAYT



ENRIQUE S. PETRACCHI

Recurso ordinario interpuesto por **Santiago Alfredo, Camila María y Sofía Belén Pochat, actores en autos**, representados por el Dr. **David Andrés Halperín**.

Traslado contestado por la **Administración Nacional de la Seguridad Social, demandada en autos**, representada por el Dr. **Jorge Américo Hermida**, en calidad de apoderado.

Tribunal de origen: **Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. Sala II.**

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 5.**