

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 24 de septiembre de 2019

Vistos los autos: "Bosso, Fabián Gonzalo c/ EN - M° Seguridad - PFA s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg."

Considerando:

Que los agravios del recurrente reciben adecuada respuesta en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal, al que corresponde remitir por razones de brevedad.

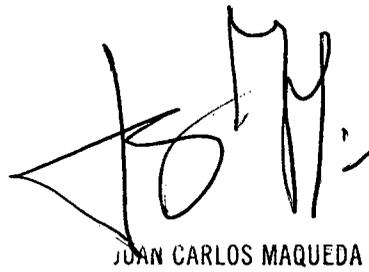
Que, en efecto tanto la prueba producida en autos, como la obrante en las distintas causas en trámite ante el Tribunal y en las que se debate la misma cuestión que en el *sub lite*, ponen de manifiesto el carácter generalizado con el que se otorgan los suplementos creados en el decreto 2140/2013.

Que, en consecuencia, y de acuerdo a lo expuesto en el dictamen, dichos suplementos no reúnen en la práctica ninguna de las características mencionadas en el artículo 77 de la ley 21.965 para ser considerados como suplementos particulares, sino que comportan lisa y llanamente un aumento en la remuneración de la generalidad del personal policial en actividad. En tales condiciones ese aumento, de carácter remunerativo, debe computarse en la base de cálculo de todos aquellos suplementos que, de acuerdo a la reglamentación se determinan como un porcentaje del "haber mensual", pues conforme lo establece el artículo 75 de la citada ley cualquier asignación que se otorgue al personal policial con carácter general debe incluirse en el rubro "haber mensual" (confr. Fallos: 326:928).

Por ello, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, remítase.



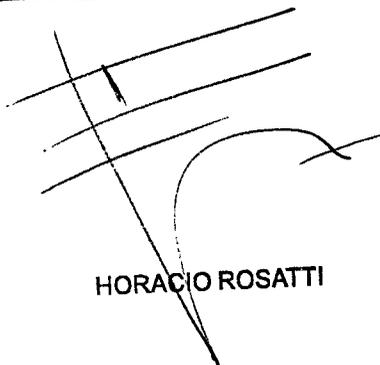
CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ



JUAN CARLOS MAQUEDA



RICARDO LUIS LORENZETTI



HORACIO ROSATTI

VO-/-



ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

Corte Suprema de Justicia de la Nación



-//-TO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO
ROSENKRANTZ

Considerando que:

1°) La señora jueza a cargo del Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal n° 12 hizo lugar a la demanda planteada por el cabo primero de la Policía Federal Argentina, Fabián Gonzalo Bosso, y en consecuencia, dispuso que los suplementos particulares creados por el decreto 2140/2013 se incorporen a su "haber mensual" y ordenó el pago del retroactivo devengado por lo percibido en menos desde la entrada en vigencia del decreto, con intereses a la tasa pasiva del Banco Central de la República Argentina.

La Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó dicha resolución por remisión a un precedente propio que a su vez remitía a lo resuelto por la Corte en la causa "Lalia" (Fallos: 326:928).

2°) Contra esa decisión, el Estado Nacional interpuso recurso extraordinario, que fue concedido en lo que concierne a la cuestión federal invocada.

En primer lugar, la demandada destaca que los suplementos creados por el decreto 2140/2013 tienen naturaleza diferente a los regulados en otras normas, razón por la cual no le resultan aplicables los precedentes invocados por la cámara.

En segundo lugar, afirma que los suplementos en cuestión son particulares pues para su percepción debe cumplirse

con los extremos que se encuentran previstos en las normas de creación. En este sentido sostiene que no se ha probado que la totalidad del personal policial perciba los suplementos creados por el decreto 2140/2013 dado que el propio decreto excluye al personal que goza de ciertas licencias o bien no cumple funciones policiales (artículo 47, incisos c) a f) de la ley 21.965), al personal que reviste en disponibilidad o en servicio pasivo. Por tal motivo considera que tales suplementos son particulares pues el propio texto del decreto lo establece, no se pagan a la generalidad del personal en actividad y tampoco son habituales ni permanentes.

3°) El recurso extraordinario interpuesto ha sido bien concedido toda vez que se halla en juego la interpretación y aplicación de normas de carácter federal (ley 21.965 y decreto 2140/2013, con sus modificaciones) y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido contraria a las pretensiones que la demandada funda en ellas.

Si bien es cierto que los suplementos creados por el decreto 2140/2013 fueron derogados mediante el decreto 380/2017, la controversia mantiene actualidad pues se ha condenado al Estado Nacional a pagar al actor diferencias salariales por el tiempo en que dichos suplementos tuvieron vigencia.

4°) El decreto 2140/2013 modificó la composición de los haberes del personal policial que presta servicio efectivo al sustituir el artículo 396 *ter* e incorporar el artículo 396 *quater* al decreto 1866/1983, reglamentario de la ley 21.965, creando los suplementos particulares "Servicio Externo

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Uniformado" y "Apoyo Operativo", a los que asignó carácter remunerativo y no bonificable.

De acuerdo con la norma de creación, ambos suplementos consistían en el pago de una suma fija liquidada en los haberes de quienes estuviesen cumpliendo servicio efectivo en los supuestos del artículo 47, incisos a) y b), de la ley 21.965. El decreto también previó que el personal debía dejar de percibir dichas sumas cuando se le asignaren funciones distintas a las enunciadas o se modificara su situación de revista, o bien se encontrara comprendido en alguno de los incisos c), d), e) y f) del mencionado artículo 47¹.

En lo que se refiere al suplemento "Servicio Externo Uniformado", en los considerandos se aclaró que reemplazaba al suplemento "Servicio Operativo de Cuarto Uniformado". El artículo 1° del decreto 2140/2013 estableció que debía percibirlo mensualmente "el personal destinado en las distintas Comisariías al que se le asignare servicios de cuarto que deban cumplimentarse vistiendo uniforme y el personal de brigada de dichas Comisariías". También contempló su percepción por el personal que preste servicio externo uniformado en ciertas dependencias y departamentos de la Policía Federal Argentina (División Perros, Cuerpo de Policía Montada, Guardia de Infantería, Dirección General de Delegaciones, Dirección General

¹ Estos incisos se refieren a licencias por enfermedad o accidentes desvinculados del servicio (inciso c), licencia por asuntos personales de hasta dos meses (inciso d), licencia extraordinaria por antigüedad de hasta seis meses (inciso e) y personal superior que por disposición del PEN presta servicios no previstos en las leyes de la PFA por más de un mes (inciso f).

de Servicios Motorizados, etc.). De acuerdo con el decreto, su monto oscilaba entre \$ 6.713 para el cargo de Comisario y \$ 4.621 para el cargo de Agente.

En cuanto al suplemento "Apoyo Operativo", el artículo 2° del decreto 2140/2013 dispuso que tenía derecho a percibirlo "el personal al que se le hubiere asignado tareas de apoyo y complementación a los servicios de seguridad ciudadana". Según la escala del decreto, el suplemento era de \$ 6.767 para el cargo de Comisario General y \$ 3.472 para el cargo de Agente. También aclaró que la percepción del suplemento "Apoyo Operativo" era incompatible con el cobro del suplemento "Servicio Externo Uniformado".

5°) Los decretos 813/2014 y 968/2015 aumentaron los montos de los suplementos y a la vez fijaron el haber mensual de los integrantes de la Policía Federal. De ese modo, de acuerdo con el primero de los decretos mencionados, a junio de 2014 el monto de los suplementos oscilaba entre el 85% y el 115% del haber mensual según el grado y el suplemento.

Finalmente, tal como se mencionó con anterioridad, el decreto 380/2017 derogó las disposiciones de la reglamentación de la ley 21.965 que contemplaban los suplementos "Apoyo Operativo" y "Servicio Externo Uniformado" (ver artículo 16).

6°) La cuestión debatida en esta causa consiste en determinar si las asignaciones que el decreto 2140/2013 incorporó al decreto reglamentario de la ley 21.965 fueron creadas o liquidadas con carácter general al personal de la Policía Federal Argentina y, por lo tanto, deben considerarse

Corte Suprema de Justicia de la Nación

como acordadas en concepto de sueldo. Esta decisión requiere, en primer lugar, un cuidadoso examen de la ley citada, que, entre otras cuestiones, regula el régimen salarial de la Policía Federal Argentina y delimita las competencias del Poder Ejecutivo en esa materia.

7°) La ley 21.965 otorgó al Poder Ejecutivo Nacional importantes atribuciones reglamentarias respecto de los haberes del personal en actividad de la Policía Federal Argentina. En lo que se refiere puntualmente a los suplementos particulares, el artículo 77, segundo párrafo, establece que puede crearlos *"...en razón de las exigencias a que se vea sometido el personal, como consecuencia de la evolución técnica de los medios que equipan a la Institución, o de las zonas, ambientes o situaciones especiales en que deba actuar"*.

La discrecionalidad concedida al Poder Ejecutivo en materia de remuneraciones, sin embargo, tiene los límites fijados por la propia ley 21.965. En este sentido el artículo 75 de la ley define al "haber mensual" como *"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"*. Del mismo modo, el segundo párrafo del citado artículo 75 dispone que: *"[c]ualquier 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 agregado).

8°) El régimen salarial de la Policía Federal Argentina reseñado en los puntos anteriores guarda semejanza con el que rige a las Fuerzas Armadas (ley 19.101 y decreto 1305/2012), sobre el cual esta Corte se ha expedido recientemente en la causa "Sosa, Carla Elizabeth" (Fallos: 342:832).

En mi voto concurrente en dicha causa dejé sentado que, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, una asignación reviste carácter general cuando es otorgada al personal en actividad sin que sea necesario para su cobro desempeñarse en alguna función específica o que se presente una situación de hecho particular. Esa determinación puede surgir de la propia norma de creación del suplemento en cuestión o bien de la forma en que se liquida entre el personal en actividad.

9°) De acuerdo con el primero de los criterios enunciados precedentemente, para que un suplemento revista carácter general en los términos del artículo 75 de la ley 21.965 es menester que la norma de creación lo haya otorgado a la totalidad del personal policial con independencia de si cumple una determinada función. En el caso, el decreto 2140/2013 explícitamente otorgó a los suplementos "Servicio Externo Uniformado" y "Apoyo Operativo" carácter particular. La norma también delimitó los presupuestos de hecho para su percepción. Por lo tanto, bajo esta pauta los suplementos en cuestión no revisten carácter general.

10) En lo que respecta al segundo de los criterios mencionados, la determinación de si un suplemento creado como

Corte Suprema de Justicia de la Nación

particular reviste carácter general por el modo en que cada fuerza lo liquida a su personal depende de una circunstancia de hecho que debe ser probada en el expediente.

En el presente caso, del informe presentado por la División Remuneraciones de la Policía Federal Argentina surge que *"la totalidad del personal que compone la Planta Activa de esta Institución, cualquiera fuera la jerarquía ostentada, será susceptible de percibir UNA (1) de las asignaciones previstas en el Decreto 2140/13"*. Pese al requerimiento concreto que le formuló el juzgado de primera instancia, el organismo citado no explicitó cuáles eran los porcentajes de cobro de tales suplementos.

No obstante ello, en otras causas que tramitan ante la Corte y que se tienen a la vista constan datos más precisos sobre el modo en que se liquidaron los suplementos "Apoyo Operativo" y "Servicio Externo Uniformado". Así, cabe mencionar que a noviembre de 2015 se encontraban en condiciones de cobrar el suplemento "Servicio Externo Uniformado" 14.520 efectivos y el suplemento "Apoyo Operativo" 30.059 efectivos (fs. 81, CAF 56570/2014, "Rotiroti"). En dicha causa también consta que en el Cuerpo de Inteligencia Criminal de la Policía Federal Argentina (integrado por 990 efectivos), el 97% de sus integrantes percibían el suplemento "Apoyo Operativo". En otra causa surge que en la División Auxiliares de Seguridad y Defensa (integrada por 4948 efectivos), el 99,5% de su personal en actividad percibía alguno de los dos suplementos creados por el decreto 2140/2013 (CAF 9049/2015, "Díaz, Jorge Marcelo", fs. 89).

11) Los extremos que surgen de la prueba mencionada en el punto anterior constituyen una fuerte razón para pensar que, si bien los suplementos en cuestión fueron creados como particulares, en realidad se liquidaron a la generalidad del personal en actividad en la Policía Federal por el mero hecho de serlo, sin atender al cumplimiento de cierta función o circunstancia específica.

Dado que hay una fuerte razón para considerar que los suplementos particulares eran liquidados con carácter general a un alto porcentaje de agentes, correspondía al Estado Nacional acreditar que dichos suplementos no debían integrar el rubro haber mensual porque su percepción dependía del cumplimiento de una función determinada y no del mero hecho de ser policía. Este último extremo, de haberse configurado, podía fácilmente ser acreditado por la demandada mediante el simple expediente de presentar los informes pertinentes. El Estado, sin embargo, no lo hizo. Por el contrario, el informe producido por la División Remuneraciones solo muestra que están excluidos del cobro quienes se encontraban con cierta clase de licencias o bien no cumplían función policial alguna, tal como lo establecía el propio decreto 2140/2013.

Consecuentemente, en el caso debe tenerse por demostrado que los suplementos particulares creados por el decreto 2140/2013 se liquidan, en los hechos, con carácter general. Por ello, en virtud de lo previsto en el artículo 75 de la ley 21.965, deben ser incorporados al rubro "haber mensual". No cambia esta conclusión la denominación dada a esos suplementos al momento de su creación toda vez que, como lo

Corte Suprema de Justicia de la Nación

expuse en mi voto en la causa "Sosa", un decreto no puede modificar ni desconocer lo establecido en normas superiores que en este punto disponen claramente cómo deben acordarse los aumentos a los policías que prestan servicio efectivo (doctrina del precedente "Lalia", Fallos: 326:928).

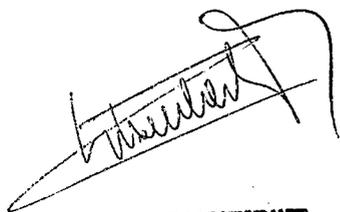
12) Lo expuesto en el punto anterior se ve reforzado por la significación económica que los suplementos creados por el decreto 2140/2013 tienen sobre la totalidad de la remuneración del personal en actividad.

En efecto, tal como lo señala la señora Procuradora Fiscal en su dictamen, de los recibos de sueldo acompañados a esta causa surge que el suplemento "Apoyo Operativo" representaba alrededor de un 30% de la remuneración bruta del actor. Desde el punto de vista normativo, de acuerdo con el decreto 813/2014, a junio de 2014 el monto de los suplementos oscilaba entre el 85% y el 115% del haber mensual fijado por ese mismo decreto, según el grado y el suplemento.

Por lo tanto, las remuneraciones concedidas por el decreto 2140/2013 no son sumas meramente accesorias o adicionales. La magnitud de las remuneraciones concedidas ha sido considerada como relevante por esta Corte para determinar si un suplemento constituye parte del sueldo (causa "Lalia", citada, considerando 10).

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, corresponde declarar admisible el recurso

extraordinario y confirmar la sentencia apelada. Con costas.
Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ', written over a horizontal line.

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso extraordinario interpuesto por el **Estado Nacional - Ministerio de Seguridad - Policía Federal Argentina, parte demandada**, representado por la **Dra. Emilse Beatriz Habrantes**.

Traslado contestado por **Fabián Gonzalo Bosso, actor en autos**, representado por la **Dra. Florencia Yanet Feresin**.

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

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 12**.

Procuración General de la Nación

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

-I-

A fs. 96/96 vta., la Sala IV de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, al confirmar la sentencia de la instancia anterior, resolvió hacer lugar a la demanda promovida por la actora -personal de la Policía Federal Argentina en actividad- y, en consecuencia, declaró el carácter remunerativo y bonificable de los suplementos "servicio externo uniformado" y "apoyo operativo", previstos en el decreto 2140/13 (arts. 1° y 2°, respectivamente).

Para así decidir, la Cámara dio por reproducidos los argumentos expresados en la sentencia dictada por esa misma sala el 24 de mayo de 2016 en autos "Jalil, María Ester y otro c/ Mrio. Seguridad -PFA-", respecto de la aplicación al caso de los fundamentos vertidos por la Corte en el precedente "Lalia" (Fallos: 326:928).

-II-

Disconforme con el pronunciamiento, la parte demandada interpuso el recurso extraordinario de fs. 98/109, concedido a fs. 117/117 vta., en razón de la cuestión federal en juego.

En lo principal, afirma que en autos no se ha probado la "generalidad" del suplemento aludida por la contraria, circunstancia que se deriva del hecho de que lo perciba la totalidad del personal policial y que no se verifica en el caso, dado que "el propio decreto 2140/13 excluye, entre otros, al personal comprendido en los incisos c, d, e y f del art. 47 de

la ley 21.965, al personal que reviste en disponibilidad, y al que reviste en servicio pasivo" (fs. 104). En función de ello, es que concluye que "los suplementos creados por el decreto 2140/13 son particulares, no sólo porque el propio texto del decreto lo dice, sino porque 1) no se pagan a la generalidad del personal en actividad (como hemos visto, el propio decreto determina qué personal lo percibirá y en qué condiciones dejará de percibirlo); 2) no son habituales ni permanentes (dejarán de ser percibidos, según el propio decreto, cuando al personal que lo perciba se le asignen funciones distintas a las que surgen de él o cuando se encuentren comprendidos en alguno de los supuestos de los incs. c, d, e y f del art. 47, de la ley 21.965)" (fs. 105).

-III-

A mi entender, el recurso extraordinario es formalmente admisible toda vez que se halla en juego la interpretación y aplicación de normas de carácter federal (decreto 2140/13, Ley del Personal de la Policía Federal Argentina 21.965 y su reglamentación, con sus respectivas modificaciones) y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido adversa a los derechos que la apelante fundó en estas últimas (art. 14, inc. 3°, de la ley 48).

Por lo demás, cabe recordar que, en la tarea de establecer la inteligencia de ese tipo de normas, la Corte no se encuentra limitada por las posiciones del tribunal apelado ni por los argumentos de las partes, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto disputado, según la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos: 326:2880).

Procuración General de la Nación

-IV-

En cuanto al fondo del asunto, debe tenerse presente que mediante los arts. 1° y 2° del decreto 2140/13 se dispuso la sustitución de los arts. 396 *ter* y 396 *quater* de la reglamentación de la ley 21.965, aprobada por el decreto 1866/83 y sus modificatorios, y fueron creados los suplementos particulares "servicio externo uniformado" y "apoyo operativo", instituidos con "carácter remunerativo y no bonificable", los cuales -cabe advertir- fueron recientemente derogados por decreto 380/2017 (art. 16).

En lo que aquí interesa, el referido decreto 2140/13 estableció que el primero de dichos suplementos sería percibido "mensualmente [por] el personal destinado en las distintas comisarias al que se le asignare servicios de cuarto que deban cumplimentarse vistiendo uniforme y el personal de brigada de dichas comisarias. También lo percibirá el personal que preste servicio externo uniformado con destino en la División Comisaría del Turista de la Dirección General de Comisarias; en la Dirección General de Servicios Federales Motorizados; en los Departamentos Cuerpo Guardia de Infantería, Cuerpo Policial Montada y Cuerpo de Prevención Barrial y en la División Perros de la Dirección General de Orden urbano y Federal; y en la Dirección General de Delegaciones" (art. 1°, primer párrafo).

Respecto del suplemento "apoyo operativo", se dispuso que tendría derecho a percibirlo "el personal al que se le hubiere asignado tareas de apoyo y complementación a los servicios de seguridad ciudadana" (art. 2°, primer párrafo) y que ello era incompatible con el cobro del suplemento "servicio externo uniformado" (art. 2° *in fine*).

En ambos supuestos, se trató de una suma fija que sería liquidada en los haberes de quienes estuviesen cumpliendo servicio efectivo conforme a lo dispuesto en el artículo 47, incs. a y b, de la ley 21.965 y sus modificatorias (v. art. 1° y 2°, párrafo segundo). También se previó para ambos casos, que el personal debía dejar de percibir dichas sumas cuando se le asignaren funciones distintas a las enunciadas o se modificara su situación de revista, o bien se encontrara comprendido en alguno de los incisos c, d, e, f, del precitado artículo 47.

-V-

Así las cosas, cabe tener presente lo expresado en el art. 75 de la referida ley 21.965, al establecer que "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 [...] revista carácter general, se incluirá en el rubro del 'haber mensual que establezca la norma legal que la otorgue'" (art. 75).

Ello sentado, es dable recordar que V.E. tiene dicho que el carácter general de una asignación determina indudablemente su inclusión en el haber mensual, sin que sea óbice para ello su calificación normativa, en la medida en que se demuestre de un modo inequívoco que la totalidad del personal en actividad de un mismo grado o de todos los grados la percibe (conf. arg. Fallos: 326:928 -y sus citas- y lo recientemente

Procuración General de la Nación

dictaminado en la causa CAF 46478/2013 "Sosa", con fecha del 16 de marzo de 2017).

Pues bien, del decreto 2140/13 no surge que los suplementos cuya naturaleza aquí se discute hayan sido otorgados a todo el personal policial en actividad; antes bien, ambos son definidos como suplementos particulares cuyo goce está sujeto al cumplimiento de las condiciones reseñadas *supra*. Ello no obstante, lo cierto es que, según lo expresado en el informe de la División Remuneraciones de la Policía Federal Argentina que obra a fs. 59/59 vta., "la totalidad del personal que compone la planta activa de esta institución, cualquiera fuera la jerarquía ostentada, será susceptible de percibir una (1) de las asignaciones previstas en el decreto 2140/13".

Por lo demás, corresponde advertir que las sumas fijadas por el citado decreto representan en promedio un 30% del haber mensual bruto (conf. recibos de haberes, fs. 11 a 13), lo cual, a mi entender, constituye una parte sustancial de la remuneración, al punto que, de no ser así entendida, la expresión "haber" dejaría de tener una verdadera significación real, desde que la exclusión de asignaciones que por su entidad conforman una parte importante de él, tiene el efecto de transformar la remuneración principal en accesoria. Ello, con el consiguiente trastocamiento de la función primordial que el haber cumple, cual es la de servir de base para el cálculo de otros suplementos, lo que es contrario a la finalidad perseguida por el citado art. 75 de la ley 21.965 (conf. Fallos: 326:928 y dictamen de esta Procuración General en la causa "Oriolo" -Fallos: 333:1909-, y sus citas).

En tales circunstancias, entiendo que es dable concluir que los arts. 1° y 2° del decreto 2140/13 deben ser interpretados como un otorgamiento en forma general de asignaciones a las que no corresponde negar su condición de parte integrante del haber mensual, lo cual viene impuesto por aplicación del citado art. 75 de la ley 21.965, en cuanto norma superior que, al expresar la voluntad del legislador en el punto, constituye una garantía para los integrantes de esa fuerza de seguridad, a la que deben ceñirse sus reglamentaciones (v. Fallos: 326:928 y dictamen en Fallos: 333:1909 cit.).

-VI-

En razón de lo hasta aquí expuesto, entiendo que el recurso extraordinario es improcedente, por lo que corresponde confirmar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 3 de julio de 2017.

ES COPIA

LAURA M. MONTI


ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaría Administrativa
Procuración General de la Nación