



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

FRE 13906/2019/CA1

LIVA, MIRIAM NOEMI c/ SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL
s/AMPARO LEY 16.986

Resistencia, 28 de abril de 2025.-

VISTOS:

Estos autos caratulados "**LIVA, MIRIAM NOEMI c/ SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL s/AMPARO LEY 16.986**" Expte. N° FRE 13906/2019/CA1, procedentes del Juzgado Federal N° 2 de Resistencia y;

CONSIDERANDO:

1.- Que el Sr. Juez a-quo, en fecha 06/11/2024, hizo lugar a la acción de amparo promovida por la actora. Ordenó al Estado Nacional-Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación-Servicio Penitenciario Federal liquide a través de la División Técnica Contable del Organismo Liquidador Único de Sentencias Judiciales y Medidas Cautelares de Carácter Patrimonial-DGA en los haberes de la amparista aplicando los porcentajes previos al dictado del Dto. N° 586/19 y Resolución N° 607/19 por los rubros "Tiempo Mínimo Cumplido en el Grado" y "Antigüedad Años de Servicio", debiendo abonarse la diferencia dejada de percibir desde el mes de septiembre del año 2019 y hasta que se inicie la reliquidación de los haberes conforme la sentencia. Dispuso que esas sumas generarán un interés de tasa pasiva promedio del Banco Central de la República Argentina desde que cada suma fuera debida y hasta el efectivo pago. Impuso costas a la demandada vencida y reguló los honorarios profesionales.

2.- Disconforme con dicho pronunciamiento, el organismo demandado interpuso y fundó recurso de apelación. El mismo fue replicado por la parte actora -según constancias del Sistema de Gestión Judicial Lex 100- en base a argumentos a los que remitimos en honor a la brevedad.

3.- El SPF se agravia alegando que el fallo, al constituir una unidad lógico-jurídica, requiere que la parte dispositiva sea la conclusión final y necesaria, por derivación razonada del análisis de los presupuestos fácticos y normativos efectuados en su fundamentación, lo que -entiende- no se configura en la resolución de primera instancia, al hacer una



interpretación de las leyes Nros. 20.46 y 13.018 que –reputa– no se ajusta ni a su letra ni a su espíritu, así como una arbitraria inaplicabilidad manifiesta del Decreto N° 586/19.

Se agravia de la improcedencia de la vía, manifestando que no resulta acorde a las normas y previsiones aplicables a procesos de idéntico o similar objeto. Agrega que la complejidad de la cuestión amerita una mayor amplitud de debate, sin que ello obste a la existencia de vías más idóneas para que la actora pretenda hacer valer sus peticiones.

Señala que en fecha 22-08-2019 el Poder Ejecutivo ha dictado el Decreto N° 586/19 mediante el cual se fija el haber mensual para el personal del Servicio Penitenciario Federal, con vigencia a partir del 1 de septiembre de 2019 (artículo 3 del Decreto N° 586/19 y 13 de la Resolución MJYDDHH N° 607/2019). A tales efectos se indicó que se debía establecer una jerarquización adecuada de las funciones en relación a la capacidad, responsabilidad y dedicación que demanda la actividad.

Dispuso, además, la derogación de los Decretos Nros. 11.027/62, 3.002/64, 647/73, 1476/77, 2309/77, 165/88, 361/90, 1990/91, 132/03, 1708/14, 243/15, 970/15, 1261/16, 366/19, así como las normas modificatorias y complementarias de las anteriores mencionadas, fijando el importe del nuevo haber mensual con el alcance establecido por el art. 95 de la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario Federal N° 17.236, texto según Ley N° 20.416.

Alega que la idea arraigada que el salario o la forma de liquidación de ciertos conceptos es un derecho patrimonial adquirido resulta equívoca desde lo conceptual como desde el aspecto práctico. Por ello, así han percibido sus respectivas remuneraciones hasta que dicha forma de liquidación fue reemplazada por un nuevo sistema que vino a transparentar y recomponer la estructura salarial hasta entonces vigente y que mantuvo intangible la cuantía del mismo.

Se agravia señalando que la accionante no logra demostrar cuál es su perjuicio económico real ni la merma en su haber, toda vez que los emolumentos de todo el personal penitenciario (tanto activos como pasivos) aumentó sustancialmente, tal como se demostró en los cálculos hechos en oportunidad de contestar el libelo inicial de la demanda. No





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

sólo el haber mensual (base de cálculo para las liquidaciones) aumentó, sino que su percepción neta también se vio elevada luego del dictado del Decreto N° 586/19.

Manifiesta que el establecimiento de las remuneraciones del sector público constituye una prerrogativa del Estado Nacional, que éste puede ejercer con un razonable margen de discrecionalidad, pues las cuestiones relativas a la política salarial son inherentes a los poderes políticos, en especial al Poder Ejecutivo Nacional, por lo que no existen razones para concluir en que éste haya obrado arbitrariamente al dictar el Decreto N° 586/2019, máxime cuando la parte actora no ha logrado demostrar la lesión que invoca.-

Que por ello resulta difícil ver en qué se han afectado sus derechos alimentarios, ya que el haber mensual ha tenido un significativo aumento, afirmación que surge de la documental que acompañan la actora con sólo observar los recibos de haberes, sin que implique reconocer su autenticidad.

Añade que, otro elemento que deja sin fundamento alguno la sentencia es analizar la existencia de una reducción en base a un porcentaje, entendiendo que los valores porcentuales per se no son comparables entre sí a efectos de conocer si existe una disminución o no de valores absolutos del pago de una suma de dinero.

Alega que el fallo prescinde de doctrina aplicable directamente al caso, haciendo referencia a la causa "Pino, Seberino".

Respecto a la declaración de ilegitimidad y/o inaplicabilidad de los artículos 5° y 7° de la Resolución N° 607/19 sostiene que la sentencia atacada invoca de forma genérica preceptos y compromisos sin individualizar ni circunstanciar las condiciones en las cuáles son evocados, de lo que resulta una eminente carga de arbitrariedad. Que se ha prescindido de las constancias documentales de autos, debiendo analizarse la composición de la retribución de forma integral. Acompaña planilla comparativa del haber mensual.

Concluye manifestando que no se ha operado una retrogradación, sino que se jerarquizó la situación escalafonaria de la actora en base al impulso del haber mensual.

Respecto a "Título Académico" sostiene que el mismo se continuó liquidando a la actora conforme a la nueva escala salarial para el personal del SPF.



Señala que las costas fueron impuestas a su parte y, atento que luce manifiesta la arbitrariedad del decisorio, entiende que amerita sea revocada en virtud del grave perjuicio que le ocasiona.

Reitera conceptos alegando que la fijación de los haberes de los agentes de la Administración constituye una prerrogativa del Poder Ejecutivo Nacional, que este puede ejercer con un razonable margen de discrecionalidad. Por ello, sostiene que no es admisible que los tribunales de justicia dicten una sentencia que invada o interfiera en la esfera de facultades reservadas a la Administración.

Solicita la aplicación de la Ley de Consolidación de Deudas N° 25.344 (BO 21/11/00). Asimismo, por toda deuda posterior a la fecha de corte, solicita la aplicación de la previsión presupuestaria normada en el art. 132 de la Ley de Presupuesto N° 11.672 (t.o. 2005).-

Por último peticiona que, de confirmarse la sentencia de primera instancia, expresamente se establezca que la solución importa para la actora la obligación de efectuar aportes previsionales, obra social y cualquier otro descuento que debiere realizarse sobre sus remuneraciones por el período no prescripto.-

Hace reserva del Caso Federal y finaliza con petitorio de estilo.

4.- En primer término, es importante aclarar que, entre todas las cuestiones planteadas, se procederá sólo al análisis de aquellas que sean necesarias para dilucidar el tema puntual traído a consideración de este Tribunal.

5.- Expuestos de la manera que antecede los agravios esgrimidos, corresponde tratar en primer lugar lo alegado en relación a que el senteciente a quo no realizó un análisis de los presupuestos fácticos y normativos.

En tal sentido, contrariamente a lo señalado por el recurrente, es de destacar que todas las cuestiones mencionadas supra han sido analizadas en la sentencia de primera instancia. Específicamente en lo que refiere a la mentada equiparación, el Sr. Juez a-quo citó el precedente de Corte "Ramírez" en aval de su decisión y entendió que, si bien el Poder Ejecutivo Nacional tiene facultades para establecer porcentajes con respecto al Suplemento "SAS", en este caso modificó la política salarial fijada por el Congreso Nacional mediante la sanción de las leyes





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

20.416 y 21.965, que establecen que las remuneraciones del personal penitenciario serán iguales a las fijadas para el personal de Policía Federal.

Precisamente respecto de este tema, este Tribunal se ha pronunciado en autos "MEDINA, HÉCTOR" Expte. N° 16308/2018 y "TOLEDO, JHONNY" Expte. N° FRE 6769/2017 expresando que *"el art. 95 de la ley 20.416, que regula el Régimen del SPF, establece: "...las leyes de presupuesto fijarán... las retribuciones de los agentes penitenciarios..." y que la retribución estará integrada por el sueldo, bonificaciones y todo suplemento o compensación que las leyes y decretos determinen, las que serán iguales a las fijadas para las jerarquías equivalentes de la Policía Federal y, atento la analogía que dispone la norma respecto del personal policial, cabe destacar que el régimen de la actividad determina que 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. Y "También cabe recordar que la tesitura del SPF en este sentido, quedó desvirtuada por la propia interpretación que hiciera la CSJN en el mencionado fallo -Ramírez- (Fallos: 335:2275) de fecha 20/11/2012 (es decir, muy posterior al dictado del Dto. del 86´)".-*

Señalado lo anterior, en relación al precedente "Ramírez", cabe precisar que la Procuradora Fiscal en su dictamen (con el que concordó el Alto Tribunal) expresó: *"IV. Es decir que, a mi entender, es la propia norma la que impone una equiparación de trato en relación al aspecto remunerativo entre el personal policial y el penitenciario y que, ante una ausencia legal en el régimen de este último hay que remitirse a lo que al respecto se legisla en relación al primero".-*

Posteriormente, reforzó dicha postura en "Ginés, Juan Carlos c/EN -M° JUSTICIA - SPF s/Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg.", Expte. N° 24052/2016, fallo de fecha 21 de junio de 2022, en el que la Corte hace suyos los fundamentos y conclusiones expuestos por la Sra. Procuradora Fiscal, que en dicha oportunidad -remitiendo a "Ramírez" dictaminó "5º) Que respecto del planteo relacionado con los suplementos particulares previstos, con carácter no remunerativo no bonificable, en el decreto 2807/93, es menester señalar que esta Corte, en "Machado, Pedro José Manuel c/ E. N." (Fallos: 32S:2171), "Klein de Groll, Erika



Elmira c/Estado Nacional" (Fallos: 328:4246), ha reconocido su generalidad y, en el primero de esos precedentes, ha advertido su analogía con los instituidos para el personal de la Policía Federal Argentina en el Decreto 2744/93. En este sentido, no es posible soslayar que, al establecer el régimen de retribuciones de los miembros del Servicio Penitenciario Federal en la ley 20.416 (art. 95 in fine) se dispuso que su retribución estará integrada por el sueldo, bonificaciones todo suplemento compensación que las leyes decretos determine, las que serán iguales a las fijadas para las jerarquías equivalentes de la Policía Federal, de acuerdo lo establecido en el artículo 2 de la ley 18.291. 6º) Que en atención a la intención del legislador de equiparar el tratamiento asignado las remuneraciones de los integrantes de ambas fuerzas de seguridad, y a la similitud que presentan los suplementos creados por el Decreto 2807/93 los establecidos en el Decreto 2744/93 para el personal de la Policía Federal Argentina, resultan aplicables al caso las consideraciones expuestas por el Tribunal in re "Oriolo" (Fallos: 333:1909)".-

Ello no implica desconocer que el Poder Ejecutivo está facultado para dictar la normativa que considere conveniente, con el límite que tal legislación sea razonable, y no desconozca las garantías o las restricciones que impone la Constitución. En este sentido, el Alto Tribunal ha reconocido que el control judicial de los actos denominados tradicionalmente discrecionales o de pura administración encuentra su ámbito de actuación, por un lado, en los elementos reglados de la decisión -entre los que cabe encuadrar, esencialmente, a la competencia, a la forma, a la causa y a la finalidad del acto (Fallos 315:1361)- y por otro, en el examen de su razonabilidad por los agravios vertidos.-

A su vez, es de puntualizar que mediante el art. 95 de la Ley N° 20.416 del S.P.F. se estableció un régimen de retribución de su personal mediante una técnica de reenvío respecto de las retribuciones de P.F.A., pudiendo ser este esquema salarial únicamente modificado por el Congreso, en virtud del principio de la jerarquía normativa, teniendo el P.E.N. sólo la facultad de reglamentar las leyes y sin alterar su espíritu con excepciones reglamentarias. Tal principio no ha sido respetado por la Administración al dictar el Dto. N° 586/19, el que, a su vez, delegó en el Ministerio su reglamentación por medio de Resolución, advirtiéndose que ni el decreto mismo





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

autorizaba fijar o reducir los porcentajes para calcular el S.A.S., que, a la postre, ya se encontraba fijado por Dto. N° 216/89 y por art. 76 inc. c de la Ley N° 21.965 aplicable al personal de la P.F.A. y, por reenvío, al S.P.F. (Dtos. Nros. 215/89 y 970/15 y art. 95 Ley 20.416).-

Por lo que -tal lo adelantado- surge evidente la contradicción entre los objetivos perseguidos por la normativa impugnada -recomposición de la estructura salarial vigente en virtud de una adecuada jerarquización con una consecuente mejora real en la remuneración- y los resultados obtenidos por ésta, en tanto la normativa se limitó a blanquear algunas de las sumas abonadas en negro (las del Dto. N° 243/15 por ejemplo), otorgándoles carácter remunerativo y bonificable al incorporarlas al Haber Mensual, pero que, como consecuencia de las normas aquí señaladas se ha producido una clara situación de regresividad, lo que denota su ilegitimidad.-

Resulta también aquí aplicable lo resuelto por la CSJN en punto a que sus decisiones, en toda cuestión regida por la Constitución Nacional o las normas federales, debe inspirar decisivamente los pronunciamientos del resto de los tribunales. En otros términos, razones fundadas en la previsibilidad, estabilidad y orden aconsejan la adhesión a sus precedentes. (CSJN "Cerámica San Lorenzo", Fallos 307:1094).-

Por todo lo expuesto, consideramos que la modificación del porcentaje del SAS en los haberes de los agentes del Servicio Penitenciario a partir de la entrada en vigencia de la Resolución N° 607/2019 altera la equiparación que debe existir entre ambas fuerzas (PFA y SPF) en virtud de la ley de fondo, quedando demostrado, contrariamente a los señalado por el demandado, el perjuicio económico y la merma en el haber mensual.-

Por ello, corresponde desestimar los agravios vertidos por la demandada al respecto.-

6.- Por otro lado, en punto al agravio respecto que el Magistrado a quo declaró la ilegitimidad e inaplicabilidad de los artículos 5° y 7° de la Resolución N° 607/2019 emitida en el marco del Decreto N° 586/19, cabe advertir que lo señalado no contempla los términos de la sentencia, debiendo ser también desestimado.



Iguals consideraciones corresponden en relación al agravio sobre la bonificación por "Título Académico" (art. 8° del Dto. N° 586/19), dado que no fue objeto del pronunciamiento.

7.- Por lo demás, corresponde tener en cuenta que el crédito a favor de la actora se generó en el mes de noviembre de 2019, por lo que la Ley N° 25.344 solicitada por el recurrente no es de aplicación al crédito reconocido, ya que la misma determina la consolidación de deudas del Estado Nacional, de causa o título posterior al 31/03/91 y anterior al 01/01/00, y de las deudas previsionales posteriores al 31/08/92 y anteriores al 01/01/00.-

Por otra parte, la ley a la cual también hace alusión el recurrente (Ley N° 11.672, art. 132, t.o. 2005), no es de aplicación al caso ya que el artículo no hace mención al tipo de deudas objeto del presente.-

En virtud de ello, no encuadrando el período reconocido dentro de las fechas de corte establecidas por las distintas leyes, corresponde rechazar también el presente agravio, sin perjuicio de la aplicación de la Ley de Presupuesto respectiva.-

8.- En punto a las costas de primera instancia procede su confirmación en virtud del criterio objetivo de la derrota consagrado en el art. 68 CPCCN.

En efecto, el artículo 68 del Código Procesal consagra el criterio objetivo de la derrota, como fundamento de la imposición de las costas. Las mismas son un corolario del vencimiento y tienden a resarcir al vencedor de los gastos de justicia en que debió incurrir para obtener ante el órgano jurisdiccional la satisfacción de su derecho. Estas deben ser reembolsadas por el vencido, con prescindencia de la buena o mala fe, de su mayor o menor razón para litigar y de todo concepto de culpa, negligencia, imprudencia o riesgo y de la malicia o temeridad de su contrario (conf. Morello, Sosa, Berizonce, Códigos Procesales en lo Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación, Ed. Librería Editora Platense – Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1985, T. II-B, p. 111).-

9.- Finalmente, si la actora estuviere percibiendo las compensaciones dispuestas por los decretos para el personal pasivo, lo percibido deberá tomarse como pagos a cuenta, reconociéndosele el derecho a percibir las diferencias que se fueron devengando mes a mes entre lo





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

efectivamente percibido y lo que le corresponda por aplicación de lo dispuesto en los decretos reconocidos en autos.

De igual manera, deberán realizarse los aportes de ley.-

10.- Las costas correspondientes a esta instancia procede imponerlas a la demandada vencida (art. 68 CPCyCN).-

La regulación de honorarios de la letrada de la parte actora (Dra. Sandra Elizabeth Wahnish) corresponde sea diferida para la oportunidad en que exista base al efecto. No corresponde regulación al letrado de la demandada en virtud de lo dispuesto por el art. 2 L.A.

Por los fundamentos expuestos, por mayoría, **SE RESUELVE:**

I.- RECHAZAR el recurso de apelación interpuesto por el SPF y, en consecuencia, **CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia, con los alcances y especificaciones desarrolladas precedentemente.

II.- IMPONER las costas de esta instancia a la demandada vencida, difiriendo la regulación de honorarios de la letrada interviniente por la parte actora para la oportunidad prevista en los Considerandos que anteceden.-.

III.- Comuníquese al Centro de Información Judicial, dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (conforme Acordada N° 5/2019 de ese Tribunal).-

IV.- Regístrese, notifíquese y devuélvase.-

NOTA: La sentencia precedente fue dictada por las Sras. Juezas de Cámara que constituyen la mayoría absoluta del Tribunal (art. 26 Dto. Ley 1285/58 y art. 109 del Reg. Just. Nac.).

SECRETARIA CIVIL N° 3, 28 de abril de 2024.

