



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

FRE 4135/2020/CA4

ROMERO, HECTOR RUBEN c/ ESTADO NACIONAL
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS
SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL s/CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO-VARIOS

Resistencia, 05 de febrero de 2025.

VISTOS:

Estos autos caratulados "**ROMERO, HECTOR RUBEN CONTRA ESTADO NACIONAL-MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS-SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL SOBRE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-VARIOS**" Expte. N° FRE 4135/2020/CA4, procedentes del Juzgado Federal N°2 de Formosa y;

CONSIDERANDO:

La Dra. Rocío Alcalá dijo:

1.- La Sra. Jueza de la anterior instancia, en fecha 21/02/2024 hizo lugar parcialmente a la demanda promovida por el actor y ordenó al Estado Nacional -Servicio Penitenciario Federal proceda a liquidar los haberes mensuales aplicando los porcentajes previos al dictado del Decreto 586/19 y Resolución 607/19, por el Rubro "Antigüedad Años de Servicio" (SAS), y abonar la diferencia que pudiera corresponder entre lo efectivamente abonado y lo que corresponda conforme sentencia. En igual sentido, ordenó abonar la diferencia que le corresponda por el pago de la compensación "Gastos por Prestación de Servicio" (artículo 1º inc. a) del Decreto 586/19) al personal que al momento de su retiro estuviera cobrando el adicional "Racionamiento" (Decreto 379/89), debiendo detallar la liquidación de este ítem en Anexo por separado, de conformidad con lo expuesto en los considerandos. Señaló que lo resuelto tendrá trascendencia jurídica a partir del día 1 de septiembre de 2019, fecha en que entrara en vigencia el Decreto 586/19, Resolución MJYDDHH 607/2019. Dispuso que el crédito



devengado por los retroactivos impagos, deberá ser abonado de conformidad con las previsiones de la ley de presupuesto, mediante la respectiva reserva presupuestaria y los intereses calculados conforme tasa pasiva promedio del Banco de la Nación Argentina. Rechazó la defensa de prescripción opuesta. Impuso costas a la demandada vencida, posponiendo la regulación de honorarios hasta tanto quede firme la liquidación que deberá practicar el Servicio Penitenciario Federal.

2.- Disconformes con dicho pronunciamiento, la parte actora y el Servicio Penitenciario Federal interponen sendos recursos de apelación, los que son concedidos libremente y con efecto suspensivo, según constancias del Sistema de Gestión Judicial Lex 100.

Radicada la causa ante esta Cámara, el accionante y el S.P.F. expresan agravios. Los mismos fueron replicados por el actor y por el demandado en base a argumentos a los que en honor a la brevedad remito.

3.- a) El actor se agravia señalando que no se encuentra prevista devolución o compensación alguna por lo que subsiste la injustificada liquidación del "Haber mensual" menor para el personal activo. Afirma que, si bien el tema es tenido en cuenta en los "VISTOS" de la sentencia, dicha mención -dice- no encuentra correlato en la parte resolutive, por lo que resulta insatisfecho el reclamo referido a la compensación del 18% del haber mensual durante los meses SEPTIEMBRE a DICIEMBRE /2019 inclusive.

Alega que se omite aplicar el fallo "Ginés" en lo referido a la liquidación por separado del haber mensual del rubro "Gastos por Prestación de Servicio". Transcribe el precedente mencionado.

Afirma que existe discrepancia respecto de la tasa de interés aplicable a los retroactivos, entre lo vertido en los considerandos y lo establecido en la parte resolutoria de la sentencia, solicitando se disponga la aplicación de Tasa Pasiva Promedio del Banco Central de la República Argentina.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

Expresa que el art. 95 de la ley 20.416 es vulnerado permanentemente por el Poder Ejecutivo Nacional al pretender convertir en "nada" toda decisión judicial referida a los haberes del personal y transgrede lo normado por la ley 16.065 al establecer constantemente sumas fijas con apariencia de suplementos particulares.-

Sostiene que con los Decretos Nros. 243/15 y 586/19 se altera ilegítimamente la totalidad de la remuneración del agente penitenciario.

Finaliza con Petitorio de estilo.-

b) El SPF se agravia alegando que el fallo, al constituir una unidad lógica con sus fundamentos, exige un correcto análisis de las constancias del expediente, que acrediten los hechos y una razonable conclusión sobre la valoración que le corresponde a la luz del derecho vigente, lo que -entiende- no se configura en la resolución de primera instancia, al no reunir las exigencias mínimas relacionadas y hacer una interpretación del Decreto 586/2019 que -reputa- no se ajusta ni a su letra ni a su espíritu, sin declarar su inconstitucionalidad.

Sostiene que, mediante el Decreto N° 586/19 (de fecha 22/08/2019), el Poder Ejecutivo fijó el haber mensual para el personal del Servicio Penitenciario Federal y 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 y sus modificatorias, comprensivo de las sumas correspondientes a los suplementos, compensaciones y bonificaciones que para los distintos grados y jerarquías fueron creados por Decreto 243/15.

Destaca que la accionante pretende utilizar el Dto. N° 586/2019 a su antojo y hacer propia la parte que le



conviene a su interés, pretendiendo acumular normas, utilizando la nueva estructura pero que se liquide con un decreto derogado.

Señala que el accionante no logra demostrar cuál es el perjuicio económico ni la merma en su haber, porque antes bien y muy por el contrario a lo que pretende, el haber de todo el personal penitenciario en actividad aumentó en promedio un 200%. Y no sólo el haber de retiro (base de cálculo para las liquidaciones) sino que su percepción neta también se vio elevada luego del dictado del Decreto N° 586/19.

Sostiene 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 acompaña la actora con sólo observar los recibos de haberes, sin que implique reconocer su autenticidad.

Destaca que el reconocimiento del carácter remunerativo está limitado al modo en que le sea pagado a personal en actividad y que dicho carácter surge de la constatación del pago generalizado de la asignación y, "además, se efectúan aportes y contribuciones previsionales".-

Asimismo, cuestiona el carácter bonificable de los suplementos otorgados. Cita precedentes de Corte a efectos de fundar su postura ("Benitez"; "Machado"; "Klein de Groll").-

Sostiene que, respecto del carácter bonificable, si bien la premisa es correcta la conclusión no, toda vez que





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

el actor no es personal militar, sino agente del SPF, por lo tanto, la sentencia en este punto tiene un yerro sustancial sobre la fuente legal.

Reitera que el perjuicio económico denunciado no es real, resaltando que las diferencias son abrumadoras a favor de la parte actora.

Señala que la resolución no tuvo en consideración elementales pautas de análisis, y, por lo tanto, no puede considerarse un acto jurisdiccional válido.

Alude a la competencia del Poder Ejecutivo para formular la política salarial y de remuneraciones, ejercido con un razonable margen de discrecionalidad, compatibilizando las exigencias de la política social con las disponibilidades presupuestarias. Cita jurisprudencia en sustento de su postura.

Se agravia de la imposición de costas, solicitando que las mismas sean impuestas en el orden causado, conforme el art. 21 de la ley 24.463.-

Finaliza peticionando prescripción. Sostiene que se deberá tener en cuenta que los plazos que comenzaron a cursar a partir del 1 de agosto de 2015 se rigen por las disposiciones del art. 2562 inc. c) del Código Civil y Comercial de la Nación que establece un plazo de dos años, y para los que comenzaron a cursar en forma previa a la entrada en vigencia el nuevo código, deberá estarse a la regla del art. 2537 del mismo cuerpo legal. Por ello, solicita se rechace en todas sus partes la pretensión solicitada por la actora en su demanda y se ordene revocar la resolución aquí atacada.

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. Es doctrina de la Corte Federal que "Los jueces no están obligados a seguir a las partes en todas sus alegaciones sino sólo en aquéllas que estimen conducentes para la correcta solución del litigio" (Fallos: 287:230 y 294:466).



5.- Ahora bien, ingresando a los agravios esgrimidos por la demandada y con el objeto de decidir la cuestión cabe señalar inicialmente que el Poder Ejecutivo Nacional mediante el Decreto N° 586/19 (arts. 1 y 2) fijó una nueva escala de haberes para el personal del SPF, el que fue reglamentado por el Ministerio de Justicia y DDHH por Resolución N° 607/19. En lo que al caso concierne, derogó a partir del 1° de septiembre de 2019 (art. 3° del decreto citado) el Decreto N° 970/15 que en su art. 6° establecía: "El Suplemento por Antigüedad de Servicios (SAS) es la asignación que el personal del SPF percibe por cada año de servicio prestado en la institución, equivalente al DOS POR CIENTO (2%) del haber mensual correspondiente al grado de revista del agente".

Por su parte, el inc. f) del art. 2° del Decreto N°586/19 reformuló el suplemento general por "Antigüedad de Servicios (S.A.S.)" disponiendo que el mismo consistirá en una suma mensual remunerativa proporcional del haber mensual por cada año de servicio prestado en la institución.

A su vez, la Resolución N° 607/19 (reglamentaria del Decreto N° 586/19) en el art. 7° dispuso, con carácter remunerativo y no bonificable, que el suplemento general por "Antigüedad de Servicios (S.A.S.)" será el equivalente al 0,5% del haber mensual.

Puntualizamos así, en primer lugar, que no resulta discutible la facultad propia y excluyente del Poder Ejecutivo Nacional de establecer la política salarial de sus empleados y -en el caso- la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario Federal N° 20.416 (modificatoria de la originaria Ley 17.236) establece que dicha Fuerza depende del PEN por intermedio del Ministerio de Justicia (art. 4). Asimismo, de acuerdo al art. 22 de la Ley de Ministerios N° 22.520 (t.o. por Dto. 438/92) y sus modificatorias, es competencia de aquel Ministerio entender en las cuestiones vinculadas con el S.P.F., como ser -en lo que aquí interesa- el "Régimen de Retribuciones" (Capítulo XIV L.O.), el que ha sido implementado mediante distintas resoluciones, reglamentaciones y decretos emanados del Ejecutivo, por





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

los cuales se fija el haber mensual, como así también las distintas bonificaciones y suplementos del personal del referido organismo, previamente previstos en la ley de presupuesto.

En este orden de ideas, es sabido 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 lo que respecta estrictamente a la Fuerza demandada, con el Decreto N° 970/15 se modificó la base de cálculo del S.A.S., estableciéndola en el 2% por año de servicio sólo sobre el rubro "haber mensual" (cuando anteriormente también lo era sobre los suplementos generales), posteriormente, fue modificado por la Resolución N° 607/19, que reduce dicho porcentaje al 0,5% para el SAS.

Entendiendo la voluntad legislativa de otorgar idéntico trato al régimen de remuneraciones del SPF respecto del de la PFA surge de la inteligencia asignada al art. 95 de la Ley 20.416 (Fallos 335:2275), que del análisis de las constancias de la causa y la norma invocada deriva del hecho de que la modificación del porcentaje de los suplementos por "Antigüedad por Año de Servicio" establecidos para el personal del SPF altera la equiparación instituida por el citado art. 95 de la Ley Orgánica del SPF.

En tal sentido, en el precedente "Ramírez"- el Alto Tribunal sentó criterio en punto a que aunque el Poder Ejecutivo Nacional tiene la facultad de fijar los porcentajes de los adicionales, ello no puede modificar la política salarial fijada por el Congreso Nacional mediante la sanción de las Leyes Nros. 20.416 y 21.965, que establecen que las remuneraciones del personal penitenciario serán iguales a las fijadas para el personal de Policía Federal, por lo que las reducciones dispuestas al SAS (del 2% al 0,5%) es una alteración violatoria de normas de mayor rango que se verifica en el presente.

Por otra parte, no sólo comparto lo dicho por la Jueza a quo respecto de la plena vigencia del Dto.



Nº215/89 para el personal de la PFA el cual establece que el SAS se liquida en un 2% por año de servicio, por lo que no resulta posible modificar dicho porcentaje para el personal del SPF ya que ello implicaría la violación de la equiparación, sino que cabe agregar a ello que el mismo se calcula sobre los rubros "haber mensual" y "suplementos generales" para la PFA y, en el caso del SPF lo hace sólo sobre el rubro "haber mensual" conforme art. 2 inc. f del Dto. Nº586/19. De ello surge el menoscabo económico de un rubro, cuyo origen lo tiene en la Ley Orgánica del SPF, máxime cuando el decreto y la resolución modifican el porcentaje del SAS a un 0,5% del haber mensual.

En este sentido cabe señalar el precedente de la CSJN "Ramírez, Dante Darío" donde el Alto Tribunal sostuvo que "...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 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, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2º de la ley 18.291".-

Precisamente respecto de este tema, este Tribunal se ha pronunciado en autos "MEDINA, HÉCTOR" Expte. Nº 16308/2018 y "TOLEDO, JHONNY" Expte. Nº 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*





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

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´).-

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, más arriba citado).-

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 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 21.965 aplicable al personal de la P.F.A. y, por reenvío, al S.P.F. (Dtos. 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.-

Por lo expuesto, corresponde desestimar los agravios vertidos por la demandada respecto al rubro "Años de Servicios".

6.- Ingresando a los agravios esgrimidos por la parte actora en relación a que el fallo en crisis no prevé devolución o compensación alguna, por lo que subsiste irresoluta la injustificada liquidación de un "haber mensual" menor, quedando insatisfecha la parte del reclamo referida a la disminución del 18% del "Haber mensual" durante los meses de septiembre a diciembre 2019, adelanto desde ya que no pueden prosperar.

Es que la Sra. Jueza a-quo, en relación al suplemento "Años de Servicio" dispuso expresamente "abonar la diferencia que pudiera corresponder entre lo efectivamente abonado y lo que corresponda conforme esta sentencia". Asimismo, dispuso la tasa de interés que deberá aplicarse al crédito devengado, por lo que la afirmación respecto de que no se prevé devolución o compensación alguna no es correcta.

De esta manera, ordenó que se abonen los haberes mensuales del actor con la incorporación del rubro S.A.S. (Suplemento Años de Servicio) con los porcentajes percibidos con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto N° 586/19 y de la Resolución N° 607/2019.

Ahora bien, corresponde pronunciarse respecto de la tasa de interés aplicable al crédito de autos, entiendo por un error involuntario se consignó "Banco de la Nación" cuando debió consignarse Banco Central de la República Argentina, de acuerdo al criterio de esta Cámara en numerosas causas con idéntica base fáctica que las presentes, por lo que queda subsanado en esta instancia.

No es ocioso señalar que siendo el mismo un claro error material involuntario, el mismo podría haber sido aclarado mediante los mecanismos pertinentes ante el tribunal a quo.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

7.- A la hora de expedirme respecto de la prescripción alegada por el SPF es dable destacar que para el cómputo de la misma debe tomarse como acto interruptivo la fecha de presentación de la demanda y, teniendo en cuenta que la misma se interpuso en el año 2020 y el Decreto N°586/2019 tiene vigencia a partir del 1° de septiembre de 2019, no corresponde aplicar el instituto de la prescripción debido a que no ha transcurrido el plazo requerido por el art. 2562 inc. "c" del Código Civil y Comercial de la Nación (2 años).

En virtud de lo expuesto, corresponde desestimar el agravio en consideración.

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

Cabe puntualizar en este segmento que 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).

Asimismo, es criterio de este Tribunal que la circunstancia de que el éxito de la demanda sea parcial no le quita al demandado la calidad de vencido a los efectos de las costas. Es por ello que el hecho de que la acción no haya prosperado en toda su extensión, no justifica la liberación de costas a quien no se allanó ni parcialmente, y obligó a litigar al acreedor para obtener el reconocimiento de su derecho (Cfr. Morello, Sosa y Berizonce, ob. y t. cit.,



p. 61), más aún en los casos de derecho del trabajo -que ostenta la calidad de protectorio y tuitivo-, por lo que en el caso deben imponerse las costas en su totalidad a quien reviste el carácter de vencido, de acuerdo a lo consagrado por el aludido principio, del que sólo cabe apartarse de modo excepcional.

9.- En relación a las costas de esta instancia, de compartirse el sentido de mi voto, atento la solución propuesta, deben ser impuestas por su orden (art. 68, 2º párr. CPCCN).

La regulación de honorarios de los letrados de la parte actora (Dres. Patricio Esteban Miño y José Luis Di Marco) corresponde sea diferida para la oportunidad en que exista base al efecto. No corresponde regulación a los letrados de las demandadas en virtud de lo dispuesto por el art. 2 L.A. ASÍ VOTO.-

La Dra. Patricia B. García dijo:

Que por los fundamentos expuestos por la Sra. Jueza preopinante, adhiere a su voto.

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

I.- NO HACER LUGAR a los recursos interpuestos por la parte actora y demandada y, en consecuencia, **CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia con los alcances y especificaciones desarrollados precedentemente.

II.- IMPONER las costas de esta instancia en el orden causado, difiriendo la regulación de honorarios de los letrados intervinientes por el actor para la oportunidad prevista en el Acuerdo que antecede.

III.- Comuníquese al Centro de Información Judicial, dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (conforme Acordada Nº 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





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

absoluta del Tribunal (art. 26 Dto. Ley 1285/58 y art. 109 del Reg. Just. Nac.).

SECRETARIA CIVIL N° 3, 05 de febrero de 2025.

Fecha de firma: 05/02/2025

Firmado por: PATRICIA BEATRIZ GARCIA, JUEZA SUBROGANTE

Firmado por: ROCIO ALCALA, JUEZA DE CAMARA

Firmado por: MAIA VIRGINIA BENITEZ YUNES, SECRETARIO DE CAMARA



#35230173#442543874#20250205120309440