



Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

FRE 3455/2017/CA3

BLANCO, DORA c/ ESTADO NACIONAL- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS- SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL s/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-VARIOS

Resistencia, 26 de diciembre de 2024.-

### **VISTOS:**

Estos autos caratulados: "**BLANCO, DORA CONTRA ESTADO NACIONAL- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS- SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL SOBRE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO -VARIOS**" expediente N° FRE 3455/2017/CA3, procedentes del Juzgado Federal N° 2 de Formosa;

### **CONSIDERANDO:**

La Dra. Rocío Alcalá dijo:

**1)** La Sra. Jueza de la anterior instancia, en fecha 19/02/2024, hizo lugar parcialmente a la demanda promovida por el actor y ordenó al Estado Nacional–Ministerio de Justicia y Derechos Humanos–Servicio Penitenciario Federal liquide y abone el beneficio conforme el haber de retiro en la forma establecida por el Decreto 243/15 hasta el 1 de septiembre de 2019, fecha de entrada en vigencia del Decreto N° 586/19 y Resolución MJYDDHH 607/2019. Rechazó por improcedente la aplicación de todo adicional que se funde en normas derogadas. Dispuso que los haberes del personal retirado se conformarán con el "haber mensual" del art. 1º, y los suplementos establecidos por el art. 2º "Responsabilidad Jerárquica", art. 3º "Complementaria por Grado", art. 4º "Estado Penitenciario", y art. 8º "Apoyo Operativo" como así también deberá incluirse, en caso de corresponder, la bonificación por título del art. 14 modificatorio del Decreto 361/90, el que tiene carácter remuneratorio. Todo ello en caso que le correspondiera por su situación de revista al momento de retiro. Además, dispuso que deberá liquidarse como integrante del haber de retiro el adicional por "Variabilidad de Vivienda" si el actor al momento de su retiro estuviere cobrando el adicional establecido por el Decreto 1058/89; e igualmente el adicional por "Gastos por Prestación de Servicio" (art. 5º del Dto. 243/15) al personal que, al momento de su retiro estuviera cobrando el adicional "Racionamiento" (Decreto 379/89). Declaró el carácter remunerativo y bonificable de los rubros



“Gastos por Prestación de Servicio” (art. 5), “Gastos de Representación” (art. 7) y “Apoyo Operativo” (art. 8) del Decreto 243/15. Ordenó que el pago de los retroactivos devengados a realizarse desde el 30/03/2015, deberán ser abonados de acuerdo a la ley de presupuesto, mediante la respectiva reserva presupuestaria y los intereses calculados conforme tasa pasiva promedio del Banco Central de la República Argentina. Dejó a salvo el descuento que corresponda por carga sociales, previsionales y legales sobre las diferencias reconocidas. Declaró prescripta la deuda anterior al 30/03/2015. Impuso costas a la demandada vencida, posponiendo la regulación de honorarios hasta tanto quede firme la liquidación que deberá practicar el órgano liquidador del SPF.

**2)** Disconformes con dicho pronunciamiento, las partes –actora y demandada- interponen sendos recursos de apelación.

Radicada la causa ante esta Cámara, la parte actora y el SPF expresan agravios. Los mismos fueron replicados por ambas partes, según constancias del Sistema de Gestión Judicial Lex 100.

**a)** El actor se agravia en los siguientes términos: afirma que hay una privación patrimonial de naturaleza expropiatoria y que se desconocen derechos adquiridos de naturaleza económica.

En dicha línea argumental sostiene que la sentencia desconoce derechos adquiridos por una manda judicial consentida y en ejecución.

Formula consideraciones en punto a la vigencia de la equiparación prevista en el art. 95, Ley 20.416.

Precisa que existe un derecho adquirido cuando, bajo la vigencia de una ley, el particular ha cumplido todos los actos y condiciones sustanciales y los requisitos formales previstos en esa ley para ser titular de un determinado derecho y que, teniendo en cuenta que la Constitución Nacional garantiza que, aun cuando en el futuro se dicte una nueva ley o se reforme una existente que cambie las reglas bajo las cuales se adquirió el derecho o se consolidó la situación jurídica, dichos derechos ya no podrán ser afectados en perjuicio de la persona, sino sólo en su beneficio.-

Respecto del suplemento “Casa Habitación” manifiesta que el a-quo confunde un suplemento





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

fundamentando su asignación en legislación atinente a otro que en verdad es el que corresponde (Casa Habitación, Fijación de Domicilio y Variabilidad de Vivienda). Señala que al momento de su retiro efectuaba los aportes jubilatorios correspondientes a casa habitación y, por ende, dicho suplemento integraba el cálculo del aguinaldo en contrapartida con lo establecido en el art. 6º del Dto. 165/88 que establece que el suplemento Variabilidad de Vivienda no sufrirá descuentos a los fines previsionales.

Dice que el Juzgador se explaya respecto al rubro Variabilidad de Vivienda refiriéndose en realidad al beneficio casa habitación.

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

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

**b)** Por su parte, el Servicio Penitenciario, al expresar agravios, advierte sobre la particularidad del régimen de retiro del personal del Servicio Penitenciario, es que los mismos cobran su haber siguiendo el régimen del personal en actividad, principio consagrado en los arts. 9 (haber de retiro es proporcional al último sueldo, entendido éste como haber mensual más bonificaciones que tengan aportes) y 10 (principio de proporcionalidad por años de servicio) de la Ley 13.018. Invoca jurisprudencia respecto a la manera en que debe ser liquidado el sueldo al personal en actividad. Alega que dicha normativa debe complementarse con lo dispuesto por el Dto. Ley 23.896/56, que dispone que los haberes de retiro no pueden ser inferiores al 82% del haber de los activos de igual jerarquía.-

Cuestiona el reconocimiento del art. 8 del Dto. 243/15 ("Apoyo Operativo"). Destaca que el dictado del citado decreto resultó necesario con el objetivo de fijar una escala de haberes reconociendo una adecuada jerarquización en relación con la capacidad, responsabilidad y dedicación que demanda la ejecución de su actividad, manteniendo las relaciones jerárquicas dentro y entre los distintos grados que componen la estructura escalafonaria del SPF y procedió a fijar los conceptos que integran el "Haber Mensual", derogó todas aquellas normas dictadas en materia de retribuciones, reviendo la pertinencia y significación de los suplementos particulares y



compensaciones que, hasta esa fecha, percibía el personal del SPF, creando nuevas "compensaciones" y así -dice, a través del incremento de la retribución, se dio significancia al sistema de movilidad que le corresponde al personal retirado y pensionado del SPF.-

Sostiene que, dada la diversidad de los suplementos particulares instituidos por el referido decreto y los distintos destinatarios previstos para cada uno de ellos, no resulta ilógico, y ello era previsible al momento del dictado de la norma, que todo el personal penitenciario haya sido beneficiado por el régimen en cuestión, accediendo a alguno de los referidos suplementos. Agrega que, careciendo de generalidad, tanto en el plano fáctico como jurídico, resultaría absolutamente imposible determinar cuál de ellos sería susceptible de serle asignado a cada agente penitenciario en situación de retiro que ha promovido la acción.-

Además -dice- es evidente que no existe la generalidad, habitualidad y permanencia alegadas, en la medida en que la percepción de los suplementos respectivos se encuentra supeditada a la concurrencia de requisitos que en ningún caso podría satisfacer un agente retirado, ya que la prestación de servicios constituye el presupuesto básico que condiciona el eventual acceso a dichos beneficios. Enfatiza la inviabilidad de lo peticionado en esta demanda. Por otra parte -señala- conspira contra la admisibilidad de esta acción la circunstancia de que ninguno de los suplementos de que se trata tiene características de generalidad.-

Indica que es decisivo -a los efectos de determinar la naturaleza de estos suplementos- la calificación dada por la norma de creación como "no remunerativos" y "no bonificables" y que la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público prestó su conformidad en ese sentido, concluyendo en este apartado en que los suplementos particulares del Dto. 243/15 deben ser concedidos y liquidados en las condiciones que determina la norma. De allí que resulte inviable, por su carácter "no remuneratorio", extenderlo a los beneficiarios del régimen de retiros y pensiones de la institución penitenciaria. Destaca que el art. 1º de la Ley 16.065 estableció que los suplementos del sueldo que abone el Estado al personal en actividad de las Fuerzas de Seguridad de la Nación serán computados a los efectos jubilatorios, y se harán por ellos los aportes y contribuciones correspondientes.-





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

En punto al rubro "Variabilidad de Vivienda" y "Racionamiento" creado por el Dto. 379/89 y derogado por el Dto. 243/15, alega que el primero de ellos implantó el racionamiento familiar para los funcionarios que ejercieran la titularidad de los cargos o condujeran las dependencias enunciadas en el art. 7 de la ley 20.416 (art. 1) y delegó en la Dirección Nacional la facultad de determinar de conformidad con las modalidades funcionales la jornada y exigencias de labor que correspondan a cada cargo, el tipo de racionamiento personal o familiar que deberían percibir los agentes penitenciarios que actuasen en las distintas Unidades, Instituciones y Servicios (art. 2), previó la obligación del aporte previsional (art. 3) y estableció en su art. 4 que "los retirados y pensionados podrán incrementar su haber de pasividad con el racionamiento que hubiesen gozado al momento de cesar en sus funciones, debiendo efectuar previamente los aportes previsionales omitidos". Por tanto -dice- de la normativa se desprende que, para gozar del suplemento por racionamiento, el titular tuvo necesariamente que haberlo percibido encontrándose en actividad, a fin de que se traslade dicho rubro a su haber de retiro, tal lo establecido por la CSJN in re "Acevedo, Cayetano" del 03/02/2015.

Sostiene que la compensación "Gastos por Prestación de Servicio" fue establecida por el Dto. 243/15 art. 5, con carácter no remunerativo y no bonificable.

Acompaña nueva estructura retributiva (Decreto 586/19) mediante la cual, con fecha 22/08/2019, se fija el haber mensual para el personal del Servicio Penitenciario Federal y se dispone, además, la derogación de los Decretos 243/15, 970/15, entre otros. Manifiesta que, en tanto circunstancia sobreviniente, torna inactual el objeto del proceso.-

Formula reserva del Caso Federal y finaliza con petitorio de estilo.-

**3)** 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).



**4)** Ahora bien, expuestos los agravios esgrimidos por los recurrentes, corresponde tratar los referidos al reconocimiento por parte del a-quo de la naturaleza de las compensaciones previstas por el Dto. N° 243/15, en primer lugar cabe puntualizar que el Poder Ejecutivo a través del Decreto señalado (vigente desde marzo de 2015) fijó una nueva escala de haberes para el personal del SPF (art. 1) y creó, a través de los arts. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 distintos suplementos, compensaciones y bonificaciones para el personal en actividad, en consideración con las exigencias que detalla la normativa. Así creó el suplemento particular por "Responsabilidad Jerárquica"; la bonificación "Complementaria por Grado"; el suplemento general "Por Estado Penitenciario"; la compensación de "Gastos por Prestación de Servicio" (art. 5); la compensación por "Fijación de Domicilio" (art. 6); la compensación por "Gastos de Representación" (art. 7); la compensación "Apoyo Operativo" (art. 8) y la compensación por "Material de Estudio y Vestimenta", asignando diferentes coeficientes (%) y sumas fijas, en atención a la jerarquía (situación de revista) y las tareas efectuadas, los que son expuestos en la planilla anexa al Decreto respectivo.-

Por otro lado, es preciso tener en cuenta que los porcentajes fijados por el Dto. N° 243/15 fueron modificados e incrementados por decretos posteriores: por Dto. PEN N° 970/15, Resolución N° 543/2016 del Ministerio de Justicia y DD.HH. (ratificada por Dto. N° 1261/16), Resoluciones N° 586-E/2017 y 864/2018 y Resolución Conjunta del Ministerio de Justicia y Hacienda N° 1/2019 (ambas ratificadas de manera conjunta por el Dto. N° 366/19), que reprodujeron el mecanismo previsto en el Dto. N° 243/15, ajustando la fecha y el monto de las compensaciones, bonificaciones y adicionales. Dicho decreto tuvo vigencia hasta el 31/08/2019 inclusive, ya que el PEN dispuso su derogación por medio del Dto. N° 586/2019 (aplicable desde el 01/09/19).-

Es de señalar que, sin variar la postura asumida desde los primeros decretos, el PEN, por medio del Dto. N° 243/15, crea e incrementa los haberes, compensaciones y suplementos del personal penitenciario.

Ahora bien, a la hora de expedirme acerca del cuestionamiento en relación a la compensación "Gastos por Prestación de Servicio" (art. 5° Dto. N° 243/15) procede señalar que este Tribunal viene tratando la cuestión con arreglo a la





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

doctrina sentada por nuestro más Alto Tribunal en la causa "Ginés, Juan Carlos c/EN -Mº JUSTICIA - SPF s/Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg.", Expte. Nº 24052/2016, fallo de fecha 21 de junio de 2022, en el que hace suyos los fundamentos y conclusiones expuestos en el dictamen de la Sra. Procuradora Fiscal, reconociendo el carácter remunerativo y bonificable de las compensaciones previstas en los arts. 5 y 7 del referido decreto. Doctrina de estricta aplicación a la asignación prevista en el citado art. 8 por militar idénticas razones.-

Cabe aclarar, en relación a la naturaleza de los mencionados rubros, que este Tribunal, seguía el criterio ya expuesto en el fallo "SPERONI" dictado por esta Cámara en fecha 28/08/19, donde advertía que el 100% de los Oficiales y Suboficiales perciben la "Compensación por Apoyo Operativo" del art. 8, mientras que el 100% de los Oficiales Superiores y Suboficiales Superiores perciben la "Compensación por Gastos de Representación" del art. 7 (ver Anexo V), por lo que la totalidad del personal del SPF recibía exactamente el mismo monto por alguna de estas dos compensaciones, derivando de ello el carácter general de las mismas, las que no estaban supeditadas a características específicas para su otorgamiento, accediendo a una u otra por la sola condición de ser personal del Servicio Penitenciario. En tales condiciones, las referidas compensaciones revestían el carácter de remunerativo y bonificable, tesis que fuera ratificada por el referido fallo de la Corte.-

Por lo demás, no escapa a esta Alzada que la Jueza a-quo declaró el carácter remunerativo y bonificable de los suplementos "Gastos de Representación" y "Apoyo Operativo" (arts. 7 y 8 respectivamente). En este caso, según se observa de los recibos obrantes en el Sistema, de acuerdo al grado que revestía la Sra. Dora Blanco (Alcaide Mayor), le corresponde percibir el Suplemento del art. 8, con carácter remunerativo y bonificable, de acuerdo a los fundamentos del precedente de Corte citado.

**5)** En lo que respecta al cuestionamiento realizado por ambos recurrentes relacionado al rubro "Variabilidad de Vivienda", cabe señalar que en el Considerando 2, la Jueza a-quo titula "Variabilidad de Vivienda y Racionamiento", realiza el análisis del concepto "Casa Habitación" transcribiendo el art. 37 inc. f) de la Ley Nº 20.416,



que prevé el derecho de los agentes penitenciarios a disponer de casa habitación o alojamiento, el que fuera regulado -bien dice- por Dto. N° 1058/89. Pero concluye en que "De lo dicho precedentemente sobre el Decreto N° 243/15 y las normas transcritas, resulta que el adicional de base legal establecido por el Artículo 37 inciso f de la Ley 20416, que fuera reglamentado por el Decreto 1058/89, fue derogado, en el régimen del Decreto 243/15, por el Suplemento "Variabilidad de Vivienda" regulado por el artículo 13 con remisión al Anexo VI, el cual se compone de una suma fija.".-

Analizados en su integralidad los fundamentos para otorgar dicho rubro y, teniendo en cuenta la normativa citada por la sentenciante, entiendo que lo condenado refiere al rubro "Casa Habitación" instituido -tal lo señalado- por el derogado Dto. N° 1058/89, el que tiene origen en la Ley Orgánica del SPF (art. 37 inc. f) y que, por tanto, sólo puede ser reglamentado por parte del Poder Ejecutivo, pero dicho Poder no puede desconocer la sustancia de derechos consagrados por normas vigentes de orden superior (Ley N° 20.416). De allí que, analizada la variable que contempla el mencionado art. 6 del Dto. N° 243/15 ("Fijación de Domicilio"), se advierte que responde al mismo concepto que el derogado "Casa Habitación" del Dto. N° 1058/89 (por art. 11 del Dto. N°243/15), es decir, tienen el mismo origen o causa.-

Señalado lo anterior, cabe tener en cuenta que de los recibos de sueldo obrantes en autos se observa que el actor percibía la compensación "Casa Habitación" por lo que dicho suplemento deberá ser reconocido y abonado bajo la modalidad de "Fijación de Domicilio" del art. 6° del Dto. N° 243/15, únicamente con carácter remunerativo.

**6)** En cuanto a la aplicación del Dto. N° 586/19, en primer lugar, cabe reiterar la fecha de corte para la liquidación de los retroactivos reconocidos en autos, esto es, al 31/08/2019 inclusive, en que estuvo vigente el Dto. N° 243/15.-

Sin perjuicio de ello es de señalar que los agravios esgrimidos contra dicha normativa (Dto. N° 589/19), claramente no están orientados a refutar la decisión y las apreciaciones de la sentencia en crisis, los que devienen inatendibles.

**7)** Sentado lo expuesto, de existir medidas cautelares decretadas y/o de haber sido efectivizadas, o si la actora estuviera percibiendo las compensaciones dispuestas por





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

los decretos para el personal pasivo, lo percibido deberá tomarse como pagos a cuenta, reconociéndose el derecho de la misma a percibir las diferencias que se fueron devengando mes a mes entre lo 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.

**8)** Las costas correspondientes a esta instancia -de compartirse el sentido de mi voto- procede imponerlas a la demandada vencida (art. 68 CPCyCN).-

La regulación de honorarios de los apoderados de la parte actora (Dres. Patricio Esteban Miño y José Luis Di Marco) procede sea diferida para la oportunidad en que exista base al efecto, no correspondiendo fijarlos a las apoderadas de la demandada en virtud de lo dispuesto por el art. 2º de la ley arancelaria vigente. **ASÍ VOTO.**-

La Dra. Patricia Beatriz García dijo:

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

Por los fundamentos que anteceden, por mayoría, SE RESUELVE:

**I.- HACER LUGAR** al recurso de apelación interpuesto por la parte actora y, en consecuencia, **MODIFICAR** la sentencia de fecha 19/02/2024, **DISPONIENDO** se abone la compensación por "Fijación de Domicilio" del art. 6 con carácter remunerativo y "Apoyo Operativo" del art. 8 con carácter remunerativo y bonificable, ambos del Decreto N° 243/15.

**II.- NO HACER LUGAR** al recurso de apelación deducido por la demandada en todo cuanto fuera materia de agravios.

**III.- IMPONER** las costas de esta instancia a la demandada vencida (conforme art. 68 del CPCyCN), difiriendo la regulación de honorarios de los patrocinantes de la parte actora para la oportunidad prevista en el Acuerdo que antecede.-

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

**V.-** Regístrese, notifíquese y devuélvase.-



**NOTA:** De haberse dictado por las Sras. Juezas de Cámara que constituyen la mayoría absoluta del Tribunal (art. 26 Dto. Ley 1285/58 y art. 109 del Reg. Jus. Nac.).

SECRETARIA CIVIL N° 3, 26 de diciembre de 2024.-

---

Fecha de firma: 26/12/2024

Firmado por: PATRICIA BEATRIZ GARCIA, JUEZA SUBROGANTE

Firmado por: ROCIO ALCALA, JUEZA DE CAMARA

Firmado por: MAIA VIRGINIA BENITEZ YUNES, SECRETARIO DE CAMARA



#29610988#440856117#20241226121746294