



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

FRE 8613/2016/CA4

MEZA, PEDRO CELESTINO c/ ESTADO NACIONAL- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS- SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL s/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-VARIOS

Resistencia, 19 de abril de 2024.- AMM

VISTOS:

Estos autos caratulados: "**MEZA, PEDRO CELESTINO c/ ESTADO NACIONAL- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS- SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL s/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-VARIOS**" expediente N° 8613/2016/CA4, procedentes del Juzgado Federal N° 2 de Formosa;

CONSIDERANDO:

La Dra. Rocío Alcalá dijo:

1) La Sra. Jueza de la anterior instancia, en fecha 09/11/2022, hizo lugar parcialmente a la demanda promovida y ordenó al Estado Nacional – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – Servicio Penitenciario Federal liquide el beneficio conforme el haber de retiro del actor en la forma establecida por el Decreto 243/15 a partir del 27 de febrero de 2015 y hasta el 01 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 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" declarando que este último tiene carácter remunerativo, como así también deberá incluirse, en caso de corresponder, la bonificación por título del art. 14 modificatorio del Decreto 361/90, el cual 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" (art. 13, Anexo VI, Decreto 243/15) 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). Ordenó que el crédito devengado por los retroactivos impagos, deberá ser abonado de acuerdo a la ley de presupuesto y los intereses calculados conforme tasa pasiva promedio del Banco Central de la República Argentina. Rechazó la falta de agotamiento de la vía administrativa, la falta de personería y la prescripción opuesta por la parte accionada. Impuso costas a la demandada vencida, posponiendo la regulación de honorarios para el momento en que exista base para ello.

2) Disconformes con dicho pronunciamiento, las partes -actora y demandada- interponen sendos recursos de apelación en fechas 10/11/2022 y 15/11/2022, respectivamente.

Radicada la causa ante esta Cámara, la actora expresa agravios en fecha 23/11/2022 y el SPF hace lo propio el día 30/11/2022. Los mismos fueron replicados en fecha 14/12/2022 por el SPF y el 12/12/2022 por la actora en base a argumentos a los que en honor a la brevedad remito.

a) La actora 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 (puntos 4.b y 4.c de la misma).

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.-

Reputa errónea la afirmación de la jueza a-quo respecto del S.A.S. y la forma de calcular el haber mensual. Manifiesta que el Decreto 215/89 no establecía sistemas porcentuales variables, sino un solo porcentaje a partir de determinada fecha.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

Consecuentemente, afirma que el Decreto 970/15 no estableció el porcentaje del 2% (dispuesto desde el 01/07/1989) y solicita en caso de que se declaren como remunerativos y bonificables los suplementos objeto de la presente, se disponga la liquidación del SAS pertinente sobre ellos.

Señala que no existe congruencia entre el reconocimiento de la vigencia de derechos de raigambre legal y la materialización de los mismos. Efectúa consideraciones.-

Por lo tanto -dice- dado que el concepto reclamado formó parte del haber de retiro desde su cese en la prestación de servicios, éste constituirá una parte integral de su derecho previsional, y las modificaciones que posteriormente pudiesen efectuarse sobre los haberes del personal en actividad, no podrían alterar la composición del haber de retiro, ya que, tal como lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación en reiterados pronunciamientos, los derechos jubilatorios se rigen por la ley vigente en el momento del cese del trabajo.-

Sostiene respecto de los suplementos y compensaciones que el decreto 243/15 otorga, que no existen beneficios de naturaleza idéntica a los reclamados en autos, puesto que la compensación "gastos por prestación de servicio" (art. 5º del decreto 243/15), es una asignación de carácter "no remunerativo" y "no bonificable", cuya percepción se encuentra condicionada a la prestación de servicios, mientras que el suplemento "racionamiento" (decreto 379/89), preveía el derecho de incluir su percepción dentro del haber de retiro, previa cancelación de los aportes previsionales correspondientes.

Informa que la demandada ha vuelto a modificar la normativa salarial con el dictado del Decreto 586 /2019, así, en atención a lo dispuesto por el art. 163 inc. 6º, aplicable por remisión del art. 164 del CPCCN, y apelando a los poderes del tribunal delimitados por el art. 277, específicamente última parte, expresa agravios respecto de la novísima vulneración de derechos constitucionales a su parte;

Aduce que con el Decreto 586/19 se alteran ilegítimamente los ítems reclamados. En este sentido y para ser más específico: 1º) se modifica la base porcentual del cálculo del "suplemento por años de servicio" (SAS), disminuyéndola un 75%, de ser calculado en un 2% de los



ítems bonificables (haber mensual + suplementos con ese carácter), hoy su base de cálculo se ve drásticamente reducida al 0,5% del haber mensual.-

Afirma que dicho decreto establece excepciones reglamentarias de carácter inconstitucional tal lo establecido por el inc. "c" del art. 1º del Decreto 586/19, donde se desconoce el derecho adquirido del personal que pasó a situación de retiro con antelación a la sanción del citado cuerpo legal al establecer que no corresponde reconocer al personal retirado un derecho con mayor alcance que el que se le otorga al personal en actividad.-

Finaliza con petitorio de estilo.-

b) El Servicio Penitenciario Federal se agravia alegando que gran parte del personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad han promovido o promoverán demandas contra el Estado Nacional tendientes a que se incorporen a sus haberes mensuales, como asignaciones remunerativas y bonificables, los rubros no remunerativos instituidos por el decreto y así las cosas, sostiene, el reclamo administrativo previo aparece como un presupuesto procesal para iniciar la demanda, cuya finalidad es dar la oportunidad al Estado de rever su conducta y evitar así que actúe la justicia para restaurar la legalidad, evitando juicios innecesarios.

Aduce que la resolución en crisis no toma en cuenta los argumentos vertidos en la contestación de demanda, donde se señalaba que no se aplicaba la jurisprudencia sin que tal acatamiento sea suficiente argumento como para desecharlos (sic). Entiende que el a-quo pretende soslayar que, para atacar directamente un reglamento, se debe agotar la vía administrativa mediante el reclamo impropio (art. 24 inc. a) o impugnar previamente, también en sede administrativa, el acto singular de aplicación (art. 24 b), por lo que los actores no han buscado sino eludir el sistema procesal administrativo consagrado en el título IV de la LNPA.-

Considera que no nos encontramos frente a una situación concerniente a la faz operativa, totalmente excluida de la aplicación supletoria de la ley 19.549, sino que el presente está orientado a cuestionar la forma en que se liquidan los haberes de retiro. A su vez indica que, en concordancia con lo expuesto, la Ley 25.344 en su art. 31 in fine dispone que "Los jueces no podrán dar curso a las demandas mencionadas en los artículos 23, 24 y 30 sin comprobar de oficio en forma





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

previa el cumplimiento de los recaudos establecidos en esos artículos y los plazos previstos en el artículo 25.", por lo que el caso de autos se ve alcanzado por las normas generales de acceso a la jurisdicción que la contraria intenta eludir. Cita doctrina y jurisprudencia que considera aplicables.-

Señala que se busca en definitiva la modificación de una liquidación o de un modo de liquidar, y no el supuesto de una sanción disciplinaria o una cesantía, como tampoco se está requiriendo que se aplique la perención regulada en el mentado cuerpo normativo (art. 25 Ley 19.549). Enumera los requisitos para que opere la supletoriedad.

Afirma que el Dto. 243/15 ha sido dictado en virtud del principio de juridicidad y las afirmaciones de la demandante no alcanzan a dañar la presunción de legitimidad de la que goza. Reitera conceptos.-

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 de esta Cámara (que no individualiza), 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"). Considera importante destacar 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 penitencia. 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.-

En punto al rubro "Racionamiento" creado por el Dto. 379/89 y derogado por el Dto. 243/15, alega que el





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

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. Aduce asimismo que "la compensación por Gastos por Prestación de Servicio" establecida por el art. 5 del Dto. 243/15 fue creada con carácter no remunerativo y no bonificable, contrariamente a lo establecido en el Dto. 379/89, que por el rubro racionamiento se debían realizar los aportes previsionales, dándole de este modo un carácter remunerativo.-

En relación al rubro "Fijación de domicilio", puntualiza que el art. 37 inc. I de la Ley 20.416 estableció el derecho de los agentes penitenciarios a disponer de casa-habitación, y de los elementos relativos a las mismas, consultando las exigencias del servicio o la duración de la jornada laboral, lo que se concediera por medio del Dto. 1058 /89. Por su parte, el art. 9º de la Ley 13.018 dispuso que a los efectos de determinar el haber de retiro se computará el importe del último sueldo y que la Ley 16.065 establece que serán computados a los efectos jubilatorios los suplementos del sueldo que abone el Estado al personal en actividad de las fuerzas de seguridad y se harán por ellos los aportes y contribuciones pertinentes. Por otra parte, se estableció una compensación en efectivo para los funcionarios que habiten una vivienda de su propiedad en el lugar de destino y se reconoció a



los retirados y pensionados que hubieran gozado de casa habitación al momento de cesar en sus funciones, el derecho a incrementar su haber previsional.-

Concluye este apartado con que el art. 6 del Dto. 243/15 creó, con carácter no remunerativo y no bonificable, la compensación por "Fijación de Domicilio" y que, al igual que los rubros "Racionamiento" y "Casa Habitación", fueron creados con carácter no remunerativo y no bonificable, por lo que solicita se revoque la sentencia en crisis en este aspecto, haciendo especial énfasis en esta diferencia legalmente establecida.-

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.-

Finaliza oponiendo 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.

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); "No es necesario que se ponderen todas las cuestiones propuestas por el recurrente, sino sólo aquellas que se estimen decisivas para la solución del litigio" (conf. Fallos: 312:1500; 308:2263; 234:250; 294:427; 322:270; 316:2908; 316:50; 315:1185; 311:1191). "Es condición de validez de las sentencias judiciales que ellas sean





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

fundadas y constituyan, en consecuencia, derivación razonada del derecho vigente, con aplicación a las circunstancias comprobadas de la causa" (Fallos: 288:178, 439 y 294:131).

Expuestos de la manera que antecede los agravios esgrimidos por los recurrentes, corresponde tratar en primer lugar el cuestionamiento de la parte demandada, respecto de la falta de agotamiento de la vía administrativa. Desde ya adelanto mi postura en cuanto a que tal requisito no resulta aplicable al caso de autos.-

Comparto lo decidido por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que ha mantenido un criterio de supresión implícita del sistema de caducidad previsto para el caso de reclamo administrativo previo. Así, ha entendido que: *"Otro tanto cabe indicar respecto de los derechos irrenunciables, pues si ha de aceptarse que la falta de agotamiento de la vía administrativa y la caducidad tienen su base en la presunción de la renuncia al derecho (C.N. Cont. Adm. Fed. Sala 5a, 21/07/2006, in re "Tolozá Juan c/ M° de Trabajo y Empleo s/ Amparo - Ley 16.986".), no podría admitirse que aquellos casos en que es la Constitución Nacional la que declara su irrenunciabilidad -como ocurre con la libertad ambulatoria o los derechos previsionales, entre otros pues ello supondría que la ley avalaría una renuncia que la Constitución Nacional no permite presumir en modo alguno" (Conf. Fernando García Pullés, El Contencioso Administrativo en la Argentina, Ed. Abeledo Perrot, 2012, T.I, pág.25/27).*-

Por lo demás el recurso administrativo previo a la promoción de la demanda no es un recaudo aplicable a casos como el presente, teniendo en cuenta que la exigencia de la reclamación administrativa previa tiene por objeto sustraer a los entes estatales de la instancia judicial en una medida compatible con la integridad de los derechos, evitando juicios innecesarios, pero constituye una facultad que puede ser renunciada y de la que se puede prescindir en supuestos justificados como por ejemplo, cuando se advierte la ineficacia cierta del procedimiento (Fallos: 312:1306, 2418; entre otros), pues son inadmisibles las conclusiones que conducen a un injustificado rigor formal y que importan un ilógico dispendio administrativo y jurisdiccional (Fallos: 324:3335; 332:1626).-

En el caso, ante la inveterada posición adoptada por la recurrente en numerosas causas y en esta, sólo



cabe concluir en la ineficacia de la vía administrativa, por lo que este agravio debe ser rechazado.-

Ingresando a los agravios referidos al reconocimiento por parte del a-quo de la naturaleza de las compensaciones previstas por el Dto. 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. 243/15 fueron modificados e incrementados por decretos posteriores: por Dto. PEN 970/15, Resolución 543/2016 del Ministerio de Justicia y DD.HH. (ratificada por Dto. 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. 366/19), que reprodujeron el mecanismo previsto en el Dto. 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. 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. 243/15, crea e incrementa los haberes, compensaciones y suplementos del personal penitenciario.

En el caso de autos la jueza de la instancia anterior condenó a la demandada a abonar a la parte actora los suplementos establecidos en los arts. 2º, 3º y 4º sobre los que





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

no existe controversia desde que el mismo decreto establece su carácter remunerativo.-

Ahora bien, conforme los recibos obrantes en la causa, el actor detentaba el grado 11 (Prefecto), y desde esa situación de revista es que debe analizarse la normativa aplicable al mismo.

A la hora de expedirme acerca de los cuestionamientos de ambas partes en relación a la compensación "Gastos de Prestación de Servicio" (art. 5º Dto. 243/15), la parte actora se agravia sosteniendo que no existe congruencia entre el reconocimiento de la vigencia de derechos de raigambre legal y la materialización de los mismos en la liquidación de haberes (sustitución del beneficio de "Racionamiento" por el Dto. 243/15), en tanto la demandada pone de relieve que la creación de "Gastos por Prestación de Servicio" fue expresamente establecida con carácter no remunerativo y no bonificable.

Tal circunstancia me lleva a tratar la cuestión con arreglo a la doctrina sentada recientemente por dicho 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 el 2022, en el cual 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.-

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.-

Es de recordar al respecto que lo resuelto por la CSJN 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. En efecto, el Alto Tribunal ha resuelto en el caso "Cerámica San Lorenzo" (Fallos 307:1094), que "no obstante que la Corte Suprema sólo decide en los procesos concretos que le son sometidos, y su fallo no resulta obligatorio para casos análogos, los jueces inferiores tienen el deber de conformar sus decisiones a aquéllas (...)". De esta doctrina emana la consecuencia de que carecen de fundamento las sentencias de los tribunales inferiores que se apartan de los precedentes de la Corte sin aportar nuevos argumentos que justifiquen modificar la posición sentada por el Tribunal, en su carácter de intérprete supremo de la Constitución Nacional y de las leyes dictadas en consecuencia. Asimismo, esa obligatoriedad de conformar las decisiones de los tribunales inferiores a las sentencias de la Corte dictadas en casos similares, se sustenta no sólo en su carácter de intérprete supremo sino en razones de celeridad y economía procesal que hacen conveniente evitar todo dispendio de actividad jurisdiccional.-

Señalado lo anterior cabe precisar que la Procuradora Fiscal en su dictamen expresó: "-IV- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, cabe señalar, en lo que aquí interesa, que por medio del decreto 243/15 se crearon, a partir del 1º de marzo de 2015, para el personal del SPF, diversos suplementos (particulares y generales), bonificaciones y compensaciones. En los considerandos de este decreto, el Poder Ejecutivo Nacional indicó que resultaba necesario fijar una escala de haberes para el personal del SPF que reconociera una adecuada jerarquización en relación con la capacidad, responsabilidad y dedicación que demandaba la correcta ejecución de su actividad. También resaltó que el propósito que perseguía esa iniciativa se correspondía con los reconocimientos que, en materia de retribuciones, había establecido el Tribunal en los precedentes "Oriolo", del 5 de octubre de 2010, y "Ramírez", del 20 de noviembre de 2012....".-





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

Continúa analizando la manera en que fueron otorgados los distintos suplementos o compensaciones y realiza un análisis de los posteriores decretos dictados, exponiendo que "...Mediante el decreto 970/15, en lo que aquí interesa, se sustituyeron, a partir del 1º de junio de 2015, los coeficientes para el suplemento general por estado penitenciario, y se fijaron, a partir del 1º de junio y del 1º de agosto de 2015, nuevos importes correspondientes a las compensaciones de gastos por prestación de servicio, por fijación de domicilio, por gastos de representación, por apoyo operativo, por material de estudio, vestimenta y transporte y el suplemento por variabilidad de vivienda, para los distintos grados y jerarquías. Por medio de la resolución 543/16 del Ministerio de Justicia (dictada ad referendum del Poder Ejecutivo Nacional, que la ratificó mediante el decreto 1261/16), se sustituyeron nuevamente, a partir del 1º de agosto de 2016, los coeficientes del suplemento particular por responsabilidad jerárquica y se fijaron, a partir de la misma fecha, los importes correspondientes a las compensaciones y al suplemento mencionados en el párrafo anterior; esto último también fue dispuesto, a partir del 1º de agosto de 2017, por la resolución 586-E/2017; a partir del 1º de octubre de 2018, por la resolución 864/18 –ratificada por el decreto 366/19–; a partir del 1º de febrero de 2019, por la resolución conjunta 1/19 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Ministerio de Hacienda; y a partir del 1º de mayo de 2019, por la resolución conjunta 3/19 de los mismos ministerios...".-

Y, por último, en el apartado -V-, explica que "...resulta conveniente recordar que el art. 95 de la Ley Orgánica del SPF (Ley 17.236, texto según ley 20.416 y sus modificaciones, capítulo XIV "Régimen de retribuciones") dispone: "Las leyes de presupuesto fijarán con arreglo a los grados previstos en el artículo 40, las retribuciones de los agentes penitenciarios. Para establecer dicha retribución se tendrá en cuenta la importancia del Servicio Penitenciario, su carácter de fuerza de seguridad, las modalidades riesgosas de su prestación y sus peculiares exigencias intelectuales y físicas. La retribución estará integrada por el sueldo, bonificaciones, y todo suplemento o compensación que las leyes y decretos determine...". La cuestión que se plantea en el sub examine es si las sumas otorgadas por los arts. 5º y 7º del decreto 243/15 y sus modificaciones en carácter de "compensación de gastos



por prestación de servicio” y “compensación por gastos de representación”, abonadas al actor bajo los códigos 210 y 230 de su recibo de haberes (v. fs. 11), revisten la naturaleza de compensaciones, tal como lo expresan tales normas, o si constituyen asignaciones que debieron ser conferidas con el carácter de haber mensual o sueldo, según afirma la actora. Aun cuando la ley orgánica del SPF no define la naturaleza y finalidad de las compensaciones que pueden otorgarse al personal en actividad, si se acude a los regímenes de otras fuerzas de seguridad resulta claro que ellas han sido previstas, justamente, para compensar (esto es, igualar en opuesto sentido el efecto de una cosa con el de la otra; dar algo o hacer un beneficio a alguien en resarcimiento del daño, perjuicio o disgusto que se ha causado, según la definición del Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española) al personal que, por razones de servicio, deba realizar gastos extraordinarios (v., para el personal en actividad de la Policía Federal Argentina, arts. 78 de la ley 21.965 y 398 del anexo I del decreto 1866/83; para el personal con estado militar de gendarme en actividad de la Gendarmería Nacional y con estado policial en actividad de la Prefectura Naval Argentina, art. 2408 de la reglamentación del capítulo IV del título II de la ley 19.101, aprobada por el decreto 1081/73 y sus modificatorios, aplicable a aquellos –v. art. 6º del decreto 854/13–; para el personal de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, art. 119 del anexo A del decreto 836/08).

Ello sentado, resulta necesario mencionar que del informe de la División Remuneraciones de la Dirección General de Administración del SPF resulta que la “compensación de gastos por prestación de servicios” la percibe todo el personal que preste servicio activo, mientras que la “compensación por gastos de representación” es cobrada por la totalidad de los oficiales superiores y de los suboficiales superiores, en ambos casos, con carácter no remunerativo y no bonificable. Del mismo informe surge que la totalidad del personal de oficiales y suboficiales del SPF percibe, al menos, dos de las asignaciones creadas por el decreto 243/15 (v. fs. 98 /108). Es decir, si bien el decreto 243/15 –con sus modificaciones– exige, para tener derecho a percibir las compensaciones en cuestión, ser personal penitenciario en actividad que, por razón del horario de trabajo y exigencias del servicio, deba realizar gastos en comidas, por movilidad, y que





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

tenga que adquirir los uniformes y otros enseres necesarios para el cumplimiento de la función asignada (compensación de gastos por prestación de servicio), o tratarse de oficiales superiores y los suboficiales superiores que deban ejercer tareas de representación ante diferentes estamentos gubernamentales y civiles (compensación por gastos de representación), lo cierto es que —según surge del informe antes mencionado— la totalidad del personal en actividad del SPF percibía —a la fecha del referido informe— la compensación de gastos por prestación de servicio, y la totalidad de los oficiales superiores y de los suboficiales superiores cobraba —a la misma fecha— la compensación por gastos de representación. En tal contexto, tengo para mí que el modo generalizado con que fueron otorgadas estas llamadas “compensaciones”, sin límite temporal y destinado a la totalidad del personal penitenciario en actividad (la compensación de gastos por prestación de servicio) y a la totalidad del personal superior de oficiales y de suboficiales (la compensación por gastos de representación), cuyos integrantes tampoco deben cumplir con ninguna condición o circunstancia específica para percibirlo, impone que deba reconocerse su naturaleza salarial, a la luz de la doctrina sentada por V.E. en diversos pronunciamientos (Fallos: 323:1048; 326:4076; entre otros), toda vez que forma parte de la percepción normal, habitual y permanente y su contenido es de esencia retributiva, tal como —además— se desprende de los considerandos del decreto 243/15, en los que se hizo referencia al “incremento de la retribución que se otorga con la presente medida”.-

Concluyó así en que “...la arquitectura salarial estructurada por el decreto 243/15 y sus modificaciones no tuvo como intención compensar gastos extraordinarios que, por razones de servicio, debiera realizar el personal del SPF, sino otorgar en forma general una asignación que mantuviera o, en su caso, aumentara la retribución total mensual que venía percibiendo aquel personal en actividad como consecuencia de lo dispuesto por los decretos 2260/91, 2505/91, 756/92, 2807/93 y sus modificaciones, esquema de incrementos salariales que fue descalificado por V.E. en la causa “Ramírez” (Fallos: 335:2275), y que el decreto 243/15 y sus modificaciones vino a reemplazar.”, “... debe ponerse de resalto que los montos determinados para las asignaciones denominadas “compensación de gastos por prestación de servicio” y



“compensación por gastos de representación”, otorgadas por el decreto 243/15 y sus modificaciones, lejos de resultar sumas accesorias del haber mensual o sueldo del personal alcanzado por dichas normas, constituyen una parte sustancial de sus remuneraciones,...”.-

Ello así, dada la aludida fuerza moral que reviste la doctrina judicial del Tribunal Címero, si bien este Tribunal limitaba el reconocimiento del suplemento del art. 5º del Decreto 243/15 al carácter remunerativo, considero que el seguimiento a la doctrina sentada en “Ginés” se torna insoslayable, dada la fuerza moral que viste por lo que procede modificar nuestra anterior tesis y reconocer a la recurrente el carácter remunerativo y bonificable también de dicho rubro.-

En función de lo expuesto, cabe concluir en que procede confirmar la sentencia de primera instancia, no obstante, por aplicación del principio *iura novit curia*, corresponde reconocer al accionante, atento el grado que detentaba -Prefecto-, las compensaciones “Gastos por Prestación de Servicio” y “Gastos de Representación” con carácter remunerativo y bonificable -y no “Apoyo Operativo” (art. 8)-, contempladas en los arts. 5 y 7 del Dto. 243/15, lo que en esta instancia es subsanado.

Ahora bien, en el Considerando IV, que el *a-quo* titula “VARIABILIDAD DE VIVIENDA” Y “RACIONAMIENTO”, nuevamente realiza el análisis del concepto “Casa Habitación” transcribiendo el art. 37 inc. f) de la Ley 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. 1058/89. Pero concluye en que “De lo dicho precedentemente sobre el Decreto 243/15 y las normas transcriptas, 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 reemplazado, 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 el sentenciante, entiendo que lo condenado refiere al rubro “Casa Habitación” instituido -tal lo señalado- por el derogado Dto. 1058/89, el que tiene origen en la Ley Orgánica del SPF (art. 37 inc. f) y que, por tanto, sólo





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

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 20.416). De allí que, analizada la variable que contempla el mencionado art. 6 del Dto. 243/15 ("Fijación de Domicilio"), se advierte que responde al mismo concepto que el derogado "Casa Habitación" del Dto. 1058/89 (por art. 11 del Dto. 243/15), es decir, tienen el mismo origen o causa.-

Señalado lo anterior y atento que resulta confusa la redacción del fallo cabe aclararlo como sigue: teniendo en cuenta que, de los recibos de sueldos agregados en autos, el actor cobraba la compensación por "Casa habitación" deberá ser reconocido y abonado bajo la modalidad de "Fijación de domicilio" del art. 6º del Dto. 243/15 con carácter remunerativo.

4) Como se señalara más arriba, la solución que ahora adopta este Tribunal en función de la doctrina de la Corte en el fallo "Ginés" permite reparar la alegada "privación patrimonial de naturaleza expropiatoria" que invoca la accionante. Sin perjuicio de lo cual, cabe reiterar lo señalado por este Tribunal en otras oportunidades en punto a que no resulta discutible la facultad propia y excluyente del Poder Ejecutivo Nacional de establecer la política salarial de sus empleados. 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). Por lo demás, y -en lo que aquí interesa- el "Régimen de Retribuciones" (Capítulo XIV L.O.), ha sido implementado mediante distintas resoluciones y decretos emanados de dicho poder, por los cuales se fija el haber mensual, como así también las distintas bonificaciones y suplementos del personal del referido organismo, como son los considerados en autos, previamente previstos en la ley de presupuesto (art. 95 L.O.).

Es decir, el Poder Ejecutivo está facultado para dictar la normativa que considere conveniente a dichos fines, 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.-

Así, la aplicación del régimen vigente resulta insoslayable para el Estado Nacional porque goza de presunción de legitimidad no destruida por el accionante. La nueva estructura retributiva (fijada por el PEN en el marco de sus facultades privativas) implicó la modificación de los salarios percibidos por el personal en todos los grados jerárquicos por lo que, a partir de la entrada en vigencia del Decreto 243/15, el Estado ha quedado autovinculado al mismo, siendo inadmisibles sea interpretada como condición de ultractividad.-

Es de señalar que los derechos individuales protegidos por la Constitución Nacional, no son absolutos, y la determinación del monto que debe alcanzar el salario, se encuentra comprendida -como se dijo- en el ejercicio de facultades conferidas al Poder Ejecutivo para determinar la política salarial de sus subordinados, a las que corresponde reconocer una razonable amplitud de criterio en aras del bienestar general.-

Partiendo de dicha consideración es que el Decreto 2807/93 y siguientes -cuya continuidad de pago pretende la parte actora con base en una supuesta sentencia firme-, fue expresamente derogado por el Decreto 243/15, de modo tal que la parte actora debió percibir (durante la vigencia de este último) los suplementos, compensaciones o adicionales que le correspondían (más allá de la modalidad como no remunerativos y no bonificables en que asumió su pago, y que aquí se rectifica conforme lo explicitado) y según la escala salarial establecida por dicha normativa, no pudiendo darse ultractividad a normas derogadas.-

5) En cuanto a la aplicación del Dto. 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. 243/15.-

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





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

6) Conforme la manera en que propongo se resuelva la presente causa, a los fines de la liquidación de los retroactivos correspondientes, deberá considerarse la fecha en que los rubros se hicieron exigibles, en que se crearon las compensaciones condenadas del Dto. 243/15, tal como lo dispusiera el a-quo con más los sucesivos incrementos y modificaciones (Dtos. 970/15, 1261/16, 366/19), hasta el 31/08 /2019 inclusive, en que se derogaron por el Dto. 586/2019, teniendo en cuenta que deberán realizarse los respectivos aportes de ley.

Asimismo, si existiere una medida cautelar decretada y efectivizada, de donde surja que la parte actora percibió montos en virtud de la misma, dichos cobros deberán tomarse como pagos a cuenta, reconociéndose el derecho de percibir las diferencias que se fueron devengando mes a mes entre lo efectivamente percibido y lo que le corresponde por aplicación de lo resuelto en autos.-

7) A la hora de expedirnos respecto de la prescripción opuesta 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 fecha 13 de diciembre de 2016 y el Decreto 243/2015 tiene vigencia a partir del 1º de marzo de año 2015, 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) 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 patrocinantes de la parte actora (Dres. Patricio Esteban Miño y José Luis Di Marco) procede sean diferidos 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 lo que resulta de los considerandos que anteceden, por mayoría SE RESUELVE:



I.- RECHAZAR el recurso de apelación deducido por la demandada en fecha 15/11/2022.-

II.- HACER LUGAR al recurso de apelación interpuesto por la parte actora y, en consecuencia, **MODIFICAR** la sentencia de fecha 09/11/2022, **DISPONER** se abone la compensación por "Fijación de domicilio" del art. 6º del Dto. 243/15 con carácter remunerativo y **DECLARAR** el carácter remunerativo y bonificable de los rubros "Gastos por Prestación de Servicio" (art. 5º) y "Gastos de Representación" (art. 7º)" ambos del Decreto 243/15, con los alcances señalados en los considerandos, **ORDENANDO** al Servicio Penitenciario Federal el pago de los retroactivos devengados, los que deberán liquidarse con los alcances y especificaciones desarrolladas precedentemente.-

III.- IMPONER las costas de esta instancia a la demandada vencida (conforme art. 68 del CPCCN), 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).-

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, 19 de abril de 2024.-

