



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

1308/2021

**LEDESMA, MARIA CECILIA Y OTROS c/ MINISTERIO DE JUSTICIA
D.H SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL s/AMPARO LEY 16.986**

//Resistencia, 21 de octubre de 2025.- LTM

VISTOS:

Estos autos caratulados "**LEDESMA, MARIA CECILIA Y OTROS C/MINISTERIO DE JUSTICIA Y D.H SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL S/AMPARO LEY 16.986**" EXPTE. N° FRE 1308/2021/CA1, procedente del Juzgado Federal N° 2 de Resistencia;

Y CONSIDERANDO:

I.- El Señor Juez *a quo* dictó sentencia el 26/08/2025 por la cual hizo lugar a la acción de amparo promovida por los accionantes, y en consecuencia ordenó al Estado Nacional- Ministerio de Justicia y DDHH de la Nación- Servicio Penitenciario Federal, liquide los haberes de los amparistas aplicando los porcentajes previos al dictado del Decreto N° 586/2019 y Resolución N° 607/2019, por el rubro "Suplemento por Título Académico" (art. 8°), 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 sentencia, sumas que generaran un interés de tasa pasiva del BCRA desde que cada suma fuera debida y hasta el efectivo pago. Impuso las costas y reguló honorarios.

En primer lugar, reseña la petición de la actora y luego las defensas y excepciones opuestas por la demandada, rechazando el planteo de caducidad, y la excepción de incompetencia.

Consideró que el agotamiento de la vía administrativa no es un recaudo aplicable a autos por el criterio del Máximo Tribunal en autos "*Daus Oscar Normado c/ M. del Interior y Otros s/ Daños y Perjuicios*", por lo que rechazó la excepción planteada. Y admitió la vía del amparo como garantía para asegurar el efectivo y rápido acceso a la jurisdicción.

Respecto del plazo de caducidad establecido en el art. 2 inc. e de la Ley de Amparo consideró que no se halla vencido, pues implicaría desconocer el carácter periódico de la prestación de los peticionantes.

En lo que hace al fondo de la cuestión el magistrado recordó que sólo debe tratar argumentos conducentes y resolver conforme al estado de



cosas vigente al momento de decidir. Encuadró la litis en determinar si el Decreto y la Resolución impugnados lesionan con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta derechos constitucionales.

Señaló que el PEN, mediante el Decreto N° 586/2019 reglamentado por la Resolución N° 607/19, unifico el régimen de retribuciones del SPF, creando nuevos adicionales, modificando porcentajes y derogando normativa anterior con el fin de transparentar y jerarquizar la estructura salarial.

Indica que de los recibos de haberes de cada uno de los actores surge que se produjo una reducción significativa en dicho rubro, atento al monto de los haberes mensuales.

En cuanto a la normativa aplicable, relevó la Ley N° 20.416 (art. 95), que impone la equiparación de las remuneraciones del S.P.F. con las de la Policía Federal Argentina. Señaló que la Ley N° 21.965 (arts. 74 a 78) define al "haber mensual", a los suplementos generales (entre ellos antigüedad) y a las compensaciones, reconociendo la potestad reglamentaria del PEN para fijar y reglamentar el régimen salarial, pero condicionada al respeto de las leyes y de los derechos de jerarquía superior y sin alterar el esquema legal consagrado.

Indicó que el decreto en cuestión instruyó al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a fijar el régimen salarial y derogó normas previas, "blanqueando" conceptos y modificando porcentajes, y que por la Res. N° 607/2019 se reglamentó el porcentaje.

Realiza otras consideraciones respecto al cuestionado art. 8 "título Académico" y apoya su decisión en la doctrina de la CSJN "Ramírez" (equiparación salarial SPF-PFA) y en precedentes de esta Cámara (v.gr. "Fernández" del 26/10/2022 y "Valussi" del 17/11/2022), que confirmaron la aplicación de los porcentajes previos para el S.A.S. y destacaron la vigencia de la equiparación. También refirió a "Oriolo" y al fallo "Ginés" (21/06/2022), precedentes de la CSJN.

Reforzó su análisis alegando los principios de progresividad y no regresividad en materia de derechos económicos y sociales, el principio pro homine y el carácter alimentario del salario, afirmando que no es dable disponer retrocesos injustificados.

En definitiva, hizo lugar a la demanda y ordenó "*si correspondiera*", liquidar en adelante los haberes de los amparistas aplicando los porcentajes previos al Dto. N° 586/2019 y a la Res. N° 607/2019 respecto al Suplemento por "Título Académico", y a abonar las diferencias dejadas de percibir desde septiembre de 2019 y hasta el inicio de la reliquidación, con intereses a la tasa pasiva promedio del BCRA desde que cada suma fue debida y hasta el efectivo pago. Puso la liquidación a cargo de la demandada, facultándola a requerir a la División Técnica Contable del





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

Organismo Liquidador Único de Sentencias Judiciales y Medidas Cautelares (DGA) y previendo el pago a través de la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la PFA (Dto. N° 605/2019).

Impuso costas en el proceso principal a la demandada vencida conforme el art. 14 de la Ley N° 16.986 y el art. 68 C.P.C.C.N y las del incidente de caducidad por su orden (art. 68° 2° párrafo C.P.C.C.N) y reguló los honorarios profesionales.

II.- Disconforme con dicho pronunciamiento, la parte demandada interpuso recurso de apelación en fecha 27/08/2025 (fs. 70/91), el que fuera concedido en relación y en ambos efectos, oportunidad en que se corrió el pertinente traslado, y fue replicado por la parte actora el 30/08/2025 (fs. 97/102) con argumentos a los que remitimos en honor a la brevedad. Recibida la causa ante esta Alzada, el 23/09/2025 se llamó Autos para dictar sentencia.

El Servicio Penitenciario Federal describe los antecedentes de la causa (demanda, contestación de demanda, etc.), realiza una crítica concreta y razonada de la sentencia apelada y manifiesta, en sus consideraciones preliminares, que la sentencia por 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.

Sostiene que en el decisorio de primera instancia el sentenciante no realiza un análisis de los presupuestos fácticos y normativos de la cuestión sometida a su decisión, y que omitió considerar cuestiones que su parte propuso oportunamente para la adecuada solución del juicio. Particularmente se agravia en los siguientes términos:

a.- Sostiene que la vía incoada por el accionante, no resulta acorde a las normas y previsiones aplicables a procesos de idéntico o similar objeto, en tanto la complejidad de la cuestión amerita una mayor amplitud de debate.

b.- Señala que el Poder Ejecutivo ha dictado el Decreto N° 586/19, mediante el cual fija el haber mensual para el personal del Servicio Penitenciario Federal, con vigencia a partir del 01/09/2019, y que dicho decreto tiene por objeto establecer el compromiso histórico a transparentar y recomponer la estructura del régimen salarial para el personal de la institución, reconociendo una adecuada jerarquización en relación a la capacidad, responsabilidad y dedicación que demanda la correcta ejecución de la actividad. El Decreto N° 586/19, dispone la creación y/o modificación de algunos suplementos. Agrega que estos suplementos y/o compensaciones se ajustan a los siguientes lineamientos: la generalidad con la que se otorgan los mismos no es condición suficiente para asignar a ellos el alcance de remunerativos y bonificables, y que, no corresponde



reconocer al personal retirado un derecho con mayor alcance que el que se le otorga al personal en actividad.

Expresa que mediante el Decreto N° 586/19 (Res. N° 607/2019) el Poder Ejecutivo Nacional en ejercicio de las potestades constitucionales propias que le conciernen en su condición de titular de la función administrativa y de la potestad reglamentaria (art. 99 inc. 1 y 2 de la CN), ha decidido fijar una nueva escala de haberes para el personal del Servicio Penitenciario Federal y modificar distintos conceptos que integran el régimen retributivo dentro de los márgenes previstos en el art. 95 de la Ley N° 20.416, con arreglo a la derogación implementada por el art. 1 del Decreto N° 2192 del 28/11/1986. De esta manera instruyó al titular del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS a fijar el Régimen Salarial del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL, previsto en el Capítulo XIV "Régimen de Retribuciones" de la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario Federal N° 17.236, texto según Ley N° 20.416, y sus modificatorias.

Alega que en el reclamo no se ha indicado una reducción real en los haberes, por lo que ante la inexistencia de reducción salarial no se encuentra afectado el derecho alimentario del trabajador. Agrega que el quantum de los suplementos en boga se ha mantenido o en algunos casos aumentado, pero en ningún supuesto fue mermado y que por ello la suma dineraria que pretende el accionante y que fue concedido en la sentencia, le ocasiona un grave perjuicio a su parte.

c.- Señala que lo peticionado demuestra que el accionante pretende utilizar el Dto. N° 586/2019 a su antojo y hacer propio la parte que le conviene a su interés, pretendiendo acumular normas, utilizando la nueva estructura pero que se liquide con un decreto derogado, es decir, a través del mismo el incremento del HABER MENSUAL y, además, pretende que se liquide el S.A.S. (suplemento años de servicio) con el coeficiente del 2%, cuando dicho coeficiente fue derogado lícitamente.

d.- Dice que el accionante no logra demostrar cuál es el 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. No sólo el haber mensual (base de cálculo para las liquidaciones), sino que también su percepción neta se vio elevada luego del dictado del Decreto 586/19. Manifiesta que el establecimiento de las remuneraciones del sector público constituye una prerrogativa del Estado Nacional, que 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; no existen razones de otro orden para concluir que éste haya obrado arbitrariamente





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

al dictar el Decreto N° 586/2019, máxime cuando la actora no ha logrado demostrar la lesión que invoca, por lo cual resulta muy difícil ver en qué se han afectado los derechos alimentarios de la misma, cuando se observa que el haber mensual ha tenido un significativo aumento.

Expresa la inconsistencia en el cálculo material que se realiza en la sentencia para establecer la existencia de una disminución en base a un porcentaje que asume como absoluto y que, en principio, es relativo.

e.- Dice que la parte actora pretende erigir una cualidad de perennidad en el modo en que se calcula un rubro de su salario, lo que en ningún caso surge del marco normativo aplicable, del cual selecciona caprichosamente las reglas que pretende se le apliquen: así toma del Decreto N° 586/19 y la Resolución Ministerial N° 607/19 las pautas que arbitrariamente solicita se le apliquen y requiere la supervivencia de otras –no vigentes– armando su propio y particular régimen salarial.

f.- Sobre el Suplemento Años de Servicio (art. 7 Resol. 607/2019), realiza ciertas consideraciones a las que remitimos. Adjunta planilla de los haberes mensuales de la Resolución conjunta N° 3/2019 Anexo I y Res. N° 607/2019, y la diferencia de los mismos.

g.- Cuestiona la imposición de costas, manifestando que resulta arbitrario el decisorio en tanto condena a su parte exclusivamente a soportar las costas del proceso en su totalidad.

h.- Insiste en que el establecimiento de las remuneraciones de los agentes del sector público constituye una prerrogativa del Poder Ejecutivo Nacional, que éste puede ejercer con un razonable margen de discrecionalidad, y si bien en el caso de autos existen normas legales que se refieren a la retribución de los agentes penitenciarios, dichas normas conforman un marco que en modo alguno impide la existencia de complementos de carácter no remuneratorio o no bonificable, por lo que la opción queda en manos del P.E.N., que debe compatibilizar las exigencias de la política social con las disponibilidades presupuestarias.

Dice que el actor puede cuestionar la forma en que se liquida un rubro de sus ingresos, pero pretende que las sumas cuestionadas se liquiden conforme anteriores liquidaciones, sin citar fundamento normativo. Afirma que el PEN puede decidir cómo liquidar el rubro, afirmando que no hay norma de jerarquía superior al decreto/resolución de creación del rubro en cuestión que imponga la manera y porcentaje de cómo debe ser liquidado y, en este sentido se ha sostenido que la fijación de haberes constituye una prerrogativa del PEN inherente a su “zona de reserva”, y



que salvo hipótesis de arbitrariedad o desviación de poder -que el actor no ha fundado-, no es viable la revisión de los actos legítimos del Poder Ejecutivo.

i.- Solicita, en el caso de que se confirmara la sentencia, 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 por la Ley de Presupuesto N° 11.672 (t.o. 2005).

Peticiona asimismo que, de confirmarse y sostenerse la pretensión de la actora, al momento de dictarse el pronunciamiento final se establezca que la solución importa para el actor la obligación de efectuar aportes previsionales, obra social y cualquier otro descuento que debiere realizarse sobre sus remuneraciones por el período no prescripto del reclamo.

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

III.- En punto al cuestionamiento de la vía utilizada (acción de amparo) adelantamos -desde ya- que compartimos lo dispuesto por el Juez de la anterior instancia.

Ello, por entender configurada la situación de urgencia propia de la acción de amparo, representada por la necesidad de los accionantes de lograr de manera inmediata que su haber mensual se adecue e integre con la modalidad en que se venían percibiendo y así lo reclaman, de modo de permitir en lo sucesivo su adecuada percepción, en tanto considera arbitraria la reducción dispuesta por el P.E.N., con claro apartamiento a la normativa aplicable. La naturaleza salarial de la prestación afectada, atendiendo al carácter alimentario del ingreso, permiten arribar a la conclusión señalada.

En efecto, es de puntualizar que -contrariamente a lo sustentado por el recurrente, la acción de amparo se muestra como la vía más apta para restaurar los derechos y garantías constitucionales que se denuncian como lesionados.

Sobre el particular esta Cámara se ha expedido anteriormente, señalando con apoyo en lo doctrinado por Augusto Morello, que: *"Si la efectividad de las técnicas (acciones y remedios) y de los resultados jurisdiccionales es la meta que en estas horas finiseculares signa la eficiencia en concreto de la actividad jurisdiccional, ese propósito es notorio y cobra novedosa presencia como exigencia perentoria del estado de derecho... Es la regla áurea, en la que se apoyan las demás. El derecho a contar -disponer- con acciones y vías útiles porque siempre la atribución o el reconocimiento de las libertades fundamentales se traduce, en el nivel constitucional, en un reconocimiento garantido, lo que a fortiori demanda,*





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

valga la redundancia, la asistencia de un eficaz sistema de garantías, no tanto de carácter formal, sino representativo de una protección real". Por ello tal autor sostiene -con Palacio y Rivas-, que "... el amparo es un mecanismo de máxima eficacia tuteladora, a ejercer de manera directa y principal cuando las circunstancias del caso así lo aconsejan, para nada la tésis del art. 43 de la Constitución Nacional requiere enredarse con las famosas "otras vías" -que notoriamente no las hay- a ser exploradas en misión comparativa. Se presume que, si el actor optó por valerse del derecho, acción, vía o procedimiento de amparo, es porque no disponía de otro remedio mejor (más idóneo, útil y eficaz). El amparo no es un engranaje excepcional, extraordinario, un personaje raro y mal visto por los justiciables; todo lo contrario, la Constitución (tanto la Nacional como la bonaerense) quieren que sea utilizado con generosidad porque ninguna otra herramienta procesal puede otorgar la protección reclamada y debida. Y el amparo sí, la debe y puede satisfacer".

Repetir que "el Tribunal (la Corte Suprema), ha señalado muchas veces la índole excepcional del amparo, en tanto es un proceso reservado para aquellas situaciones extremas en las que la carencia de otras vías legales aptas para zanjarlas pueda afectar derechos constitucionales; y que, por ello, su viabilidad requiere circunstancias muy particulares cualificadas, entre otros aspectos, por la existencia de un daño concreto y grave que sólo pueda eventualmente ser reparado acudiendo a la acción urgente y expeditiva del amparo" -(Fallos: 312:262 y sus citas; causa "Louzán, Carlos A. vs. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación", 17/11/94, consid. 5º)- es tronchar, ab initio, las generosas y necesarias posibilidades que las Constituciones reformadas han consagrado -sin esas limitaciones- al describir a la figura. Es sumar obstáculos que la Ley Fundamental no ha establecido (art. 43). (Conf. Morello, Augusto, "Las garantías del proceso justo y el amparo, en relación a la efectividad de la tutela judicial", La Ley, LX - Nº 46, 5/3/96).

La mayoría de las situaciones que han dado históricamente lugar a la promoción de acciones de amparo encierran cuestiones contenciosas administrativas. Es la relación administrado-administrador la que ha suscitado frente a los excesos estatales la necesidad de solicitar ante los tribunales la protección constitucional procesal que significa promover el amparo, nacido y consagrado con el afán de brindarle al ciudadano común una herramienta de protección frente a eventuales avasallamientos de derechos y libertades constitucionales por parte del Estado.

Dicho lo que antecede, el S.P.F. objeta la vía de amparo y exige el agotamiento administrativo por supuesta complejidad y existencia de vías mas idóneas. Sin embargo, corresponde afirmar que este remedio



excepcional procede cuando los cauces ordinarios resultan ineficaces para evitar o reparar la lesión actual como se ha dicho, y en el caso de marras, se ataca la validez de un decreto y su reglamentación, los que tienen efectos inmediatos sobre haberes de naturaleza alimentaria, configurándose la lesión actual y directa exigida, acreditable con recibos y actos de aplicación automática y la cuestión es preponderantemente normativa y documental (razonabilidad y constitucionalidad), sin necesidad de amplio debate y prueba como se ha dicho. Además de que la dilación propia de un proceso ordinario frustra la tutela efectiva, por ello, el amparo es idóneo por mandato constitucional, atendido el carácter alimentario y la naturaleza eminentemente jurídica del planteo.

Sin perjuicio de lo dicho, considerando lo alegado por el recurrente, cabe dejar sentado que, hasta la reforma legal de la Ley de Bases era doctrina de esta Cámara aplicar el criterio de la C.S.J.N. sentado en "Daus, Oscar N. c/ Ministerio del interior" (18/07/2006- Fallos 329:2886)-citado por el juez a quo en la resolución en crisis-, según el cual el Título IV de la LNPA no regía para el personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, de modo que no resultaba exigible el agotamiento de la vía administrativa ni operaban los plazos de caducidad.

A partir de la Ley N° 27.742 (Ley Bases- B.O. 08/07/2024), que expresamente extendió la aplicabilidad de la LNPA a los organismos militares y de defensa y de seguridad -con salvedades acotadas a materias disciplinarias o técnico-operativas o las leyes especiales-, esta Cámara adecua su jurisprudencia y aplica el régimen de habilitación de instancia.

Conforme el art. 1 inc. d de la citada ley (LNPA), la misma hoy es expresamente aplicable a los organismos militares y de defensa y seguridad, salvo en materias regidas por leyes especiales o las que el Poder Ejecutivo excluya por su carácter disciplinario o técnico-operativo, extremos que no se configuran en el sub examine, referido a cuestiones salariales/previsionales. Pero, cuando la impugnación se basa exclusivamente en la invalidez o inconstitucionalidad de la norma de jerarquía legal o superior que el acto aplica, la LNPA dispensa el agotamiento. En autos, la pretensión se dirige en contra del Dto. N° 586/19 y Res. N° 607/19 -normas generales-y el acto individual es mero acto de aplicación, por tanto, encuadra en el art. 23, inc. b).i, además de que las denegatorias sistemáticas y criterios internos uniformes frente a reclamos análogos, hacen presumible la ineficacia cierta del iter administrativo, transformándolo en un ritualismo inútil, por lo que concurre, entonces, la segunda causal de dispensa prevista en el art. 23 inc. b).ii.

Por último tratándose de una acción de amparo, por definición, es un proceso urgente, sumada la naturaleza alimentaria del reclamo que





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

refuerza su carácter expedito y la necesidad de la tutela inmediata, también resulta aplicable la excepción del art. 23 inc. b).iii.

Por lo que se resuelve rechazar el agravio en este sentido y tener por habilitada la instancia judicial sin exigencia de agotamiento de la vía administrativa, con fundamento en los arts. 23, inc. b, i, ii y iii LNPA (Conf. Ley N° 27.742).

IV.- Señalando lo expuesto e ingresando al análisis de los demás agravios esgrimidos por la recurrente, corresponde señalar que en autos la parte actora solicita en su [demanda](#) se declare -exclusivamente- la nulidad por su arbitrariedad e ilegalidad manifiesta del art. 8° Dto. N° 586/2019 del P.E.N. y la Resolución N° 607/2019 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Y, se ordene a la demandada a abonar el haber mensual con la incorporación del rubro bonificación por título fijado en un 25% del haber mensual, que percibieron hasta el mes de agosto del año 2019 conforme el Decreto N° 361/90. Además de que se les realicen los aportes previsionales correspondientes y restablezcan los derechos afectados, mediante el pago de las diferencias resultantes con lo abonado desde septiembre 2019, con más intereses y costas.

Cabe aclarar en este punto que respecto del agravio esgrimido en el punto f) en relación al Suplemento Años de Servicio (Art. 7 Resol. 607/2019), carece de atinencia al caso, toda vez que no fue objeto de la condena en la causa por el juez a quo, por lo que corresponde su rechazo.

Advertido lo anterior, con el objeto de decidir la cuestión se tratarán de manera conjunta los demás agravios esgrimidos.

En primer lugar, cabe advertir 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 S.P.F. y el Ministerio de Justicia y DDHH reglamentó dicho decreto por Resolución N° 607/19, que en su art. 7° modifica el porcentaje de liquidación del "S.A.S." y el art. 8° estableció, con carácter remunerativo y no bonificable el Suplemento particular por "Título Académico", consistente en una suma fija y no acumulativa respecto de la cantidad de títulos.

Dicho decreto derogó a partir del 1° de septiembre de 2019, el Decreto N° 243/15, que en su art. 14 disponía: que el título universitario de grado con duración de 4 años o más, percibiría una bonificación del 25% y el que posea título terciario con una duración mínima de 2 años y hasta 3 años, percibirán una bonificación del 15%, ambos calculados sobre el haber mensual correspondiente al grado de revista.

En lo que hace al objeto de autos, el inc. g) del art. 2° del Decreto N°586/19 reformuló el Suplemento Particular por Título Académico,



disponiendo que el mismo consistirá en una suma fija mensual con carácter remunerativo, no bonificable y no acumulativo respecto a la cantidad de títulos, que se liquidará al personal en actividad.

A su vez, la Resolución N° 607/19 (reglamentaria del Decreto 586/19) en el art. 8° dispuso, con carácter remunerativo y no bonificable, que el suplemento particular por "Título Académico" para el personal en actividad que posea título terciario o de educación superior con una duración mínima de DOS (2) años, título universitario de grado con una duración mínima de CUATRO (4) años o posgrado de maestría o doctorado con reconocimiento del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, vinculado a la función desempeñada o bien relacionado a la ciencia criminológica, consistirá en una suma fija, no acumulativa respecto de la cantidad de títulos y abonado mensualmente de acuerdo con el detalle establecido en el Anexo VII que formo parte integrante de dicha resolución.

Dicho lo anterior, y previo a resolver el presente, y sin perjuicio de la línea que esta Cámara ha venido sosteniendo en precedentes análogos, corresponde dejar asentado, como presupuesto normativo, que el Decreto N° 455/2025 (B.O. 08/07/2025) -decreto delegado dictado conforme art. 76 C.N. y del régimen de control parlamentario de la Ley N° 26.122 (art. 7°)- aprobó el nuevo "Estatuto del Servicio Penitenciario Federal" y -en lo que interesa- derogó la Ley N° 20.416 (art. 4°).

Hasta su publicación, el régimen retributivo del personal del S.P.F. se encontraba regido por dicha ley derogada, cuyo art. 95 disponía la equiparación remunerativa con la Policía Federal Argentina para jerarquías equivalentes. En ese marco, y mientras rigió tal plexo, esta Cámara reconoció la aplicación por equiparación de los rubros Suplemento por Antigüedad de Servicios (S.A.S.) y Suplemento por Título Académico, conforme la inteligencia del art. 95 y la doctrina de la C.S.J.N. (vgr., *Ramírez*, Fallos 335:2275; *Ginés*, Fallos 345:401), lo que más abajo se expone.

Con la entrada en vigencia del Dto. N° 455/2025, la técnica de equiparación cesó, pues el nuevo Estatuto reordenó el régimen retributivo del personal penitenciario (arts. 106 a 112) y definió el haber mensual y suplementos particulares, remitiendo su cuantificación a la reglamentación y actos generales de la autoridad competente. En consecuencia, los fundamentos que aquí se adoptan valen y se proyectan para el período en que estuvo vigente la equiparación legal, conforme lo reclamado en autos, sin perjuicio de que, desde el 09/07/2025, la determinación de tales





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

conceptos se rija por el Estatuto del SPF, sin equiparación con el régimen de la PFA. Lo que lo que aquí se analiza y juzga es -entonces- el reclamo durante la vigencia de la ley orgánica, hoy derogada.

V.- Sentado lo anterior, y como reiteradamente lo ha expuesto este Tribunal en causas similares a la presente, la modificación del porcentaje del Suplemento por "Título Académico", por una suma fija, alteraba la equiparación instituida por el art. 95 de la Ley N° 20.416 entre las remuneraciones del S.P.F. y la P.F.A.

Sin perjuicio de que el Poder Ejecutivo Nacional posee la facultad de fijar los porcentajes de los adicionales, ello no podía justificar la modificación de la política salarial fijada por el Congreso Nacional mediante las Leyes Nros. 20.416 y 21.965 (hoy derogadas), pero que establecieron que las remuneraciones del personal penitenciario serían iguales a las fijadas para el personal de Policía Federal, por lo que-entendemos- la modificación dispuesta al "Título Académico" era una circunstancia violatoria de la jerarquía legislativa que se verifica en el presente.

Considerando que en dicho momento la voluntad legislativa fue la de otorgar idéntico trato al régimen de remuneraciones del S.P.F. respecto de la P.F.A. -lo que surgía de la inteligencia asignada al art. 95 de la Ley N° 20.416- es que, del análisis de las constancias de la causa y la norma invocada, no se parte de examinar los recibos de sueldo anteriores o posteriores al Dto. N° 586/19 (el que también previó una mejora salarial básica), sino que deriva del hecho que la modificación del porcentaje del suplemento por "Título Académico" a una suma fija establecido para el personal del S.P.F. alteraba la equiparación instituida en la Ley Orgánica entonces vigente. Máxime que lo hizo sin expresar las razones que justificarían dicho cambio (como para considerarlas y/o evaluar la razonabilidad de la medida), en tanto que el "blanqueo" -alegado por la Fuerza- del Haber Mensual (con rubros del Dto. N° 243/15), lo fue en base a lo que inveteradamente la justicia ordenaba, pero que en nada tenía que ver con el porcentaje de un suplemento general como es el por Título, que fue modificado sin justificación alguna, más que con el fundamento del aumento del concepto "haber mensual" -como señala la recurrente-, pero sin otra **razón valedera a considerar.**

Al respecto, este Tribunal se ha pronunciado in re "Gutiérrez" (FRE 4467/2021), sentencia de fecha 17/04/2023, donde reputamos apropiado tener en cuenta que el S.P.F. aludía a la no vigencia de dicha "equiparación", en tanto que por medio del Dto. N° 2192/1986 se derogaron todas las disposiciones que determinaban las remuneraciones de los agentes nacionales en actividad, a través de la vinculación mediante coeficientes, índices u otro tipo de referencia, directa o indirectamente, con



el sueldo del Presidente de la Nación, como también "...las partes pertinentes de todas las disposiciones que relacionen entre sí las remuneraciones del personal comprendido en distintos regímenes remunerativos (Leyes Nros. 18.291, 19.373 "S", 20.796, 21.033, 21.965 y sus modificaciones)".

Ahora bien, dicha Ley N° 18.291 era la citada en el art. 95 in fine de la Ley Orgánica N° 20.416 que preveía la equiparación que -cabe remarcar- se encontraba plenamente vigente al momento en que fue dictado el Dto. N° 586/19 que vulneró los derechos salariales del actor, razón por la cual interpuso la presente acción.

Asimismo, entendimos 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).

VI.- Puntualizamos así, 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- del personal penitenciario por medio de la Ley Orgánica N° 20.416 la cual establece que el S.P.F. depende del P.E.N. por intermedio -en dicho momento- del Ministerio de Justicia (art. 4).

Asimismo, de acuerdo al art. 22 de la Ley de Ministerios N° 22.520 y sus modificatorias, era competencia de aquel Ministerio entender en las cuestiones vinculadas con esta Fuerza, como ser -en lo que aquí interesa- el "Régimen de Retribuciones", el que fue implementado mediante distintas resoluciones, reglamentaciones y decretos emanados del Ejecutivo, por los cuales se fijaba 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. Así, 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, la competencia, la forma, la causa y la finalidad del acto (Fallos 315:1361)- y, por otro, en el examen de su razonabilidad.

Resulta también aquí aplicable lo resuelto por la C.S.J.N. 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 de





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

previsibilidad, estabilidad y orden aconsejan la adhesión a sus precedentes. (C.S.J.N. "Cerámica San Lorenzo", Fallos 307:1094).

De allí que teniendo en cuenta el precedente "Ramírez" (Fallos 335:2275), y lo dicho por la Procuradora Fiscal en su dictamen, donde expresó: *"... 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"*, es que consideramos su plena vigencia al momento en que se produjo la modificación aquí reclamada por las actoras, respecto al rubro Título , en el sentido expuesto.

Posteriormente, la C.S.J.N. reforzó dicha postura en "Ginés" (Fallos 345:401), en el que también hizo suyos los fundamentos y conclusiones expuestos por la Sra. Procuradora Fiscal, en "Ramírez".

Es decir, en tales precedente, se advirtió la equivalencia que tenían los regímenes salariales de ambas Fuerzas, que creaban distintos suplementos y compensaciones para su personal, que responden a los mismos conceptos, aunque, frente a la ilegitimidad con la que se liquidaban (de manera general pero sin reconocer su carácter remunerativo y bonificable), sufrieron -aunque en distintos tiempos y por distintas imposiciones de nuestro Alto Tribunal- "blanqueamientos", derogaciones y nuevas creaciones por decretos posteriores, pero siempre manteniendo un paralelismo, más allá de las distintas correcciones jurisprudenciales que fueron sufriendo por el carácter con el que reiteradamente el P.E.N. los creara.

Conforme lo expuesto no puede prosperar lo alegado por la Fuerza en cuanto a que la accionante no ha demostrado el perjuicio económico, lo que a todas las luces se evidencia del simple cotejo normativo vigente al momento de interponer la acción.

Ahora bien, cabe recordar en este segmento que la tarea de los jueces no es ponderar si los salarios de la Administración son adecuados -o si sus modificaciones impactan de forma negativa-, sino que deben limitarse a determinar la legitimidad o no de los actos dictados por las autoridades ejecutivas, evaluando si los mismos tienen sustento legal o no. En el caso, y al momento en que denuncia la violación a la equiparación, se encontraba vigente el art. 95 citado, que establecía un régimen de retribución de su personal mediante esa técnica de reenvío respecto de las retribuciones de P.F.A., y este esquema salarial únicamente puede ser modificado por el Congreso y/o -como ha ocurrido- por vía de decreto delegado (art. 76 CN), en virtud del principio de la jerarquía normativa. Y el P.E.N sólo tiene la facultad de reglamentar las leyes sin alterar su espíritu



con excepciones reglamentarias, pautas que no han sido respetadas por la Administración al dictar el Dto. N° 586/19 el que, a su vez, delega en el Ministerio su reglamentación por medio de una Resolución de aun menor jerarquía. Se advierte así que ni el decreto mismo autorizaba a fijar o reducir el porcentaje, tal lo resuelto por esta Cámara en autos "*Fernández, Darío Roberto c/Estado Nacional... s/Amparo Ley 16.986*" (FRE N° 6090/2022), de fecha 26/10/2022.

Concluimos en que 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 impugnadas por el actor, se ha producido una clara situación de regresividad, lo que denota su ilegitimidad. Consecuentemente, los agravios en consideración no pueden prosperar.

VIII.- En relación al cuestionamiento a la imposición de costas, y atento a la forma en que se resuelve la presente, debe estarse a lo normado por el art. 14 de la Ley N°16.986, en concordancia con el art. 68 del C.P.C.C.N.

Cabe puntualizar en este segmento que el mencionado art. 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. ant. ob. cit. p. 61), más aún en los casos de derecho del trabajo y previsional -que ostentan la



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

calidad de protectorios y tuitivos-, por lo que en el caso debe confirmarse la imposición de costas de primera instancia al S.P.F.

Por lo que este agravio tampoco puede prosperar.

IX.- Por último, corresponde tener en cuenta que la Ley N° 25.344 (nov. '00) 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; y la posterior Ley N° 25.725 (ene. '03), consolida las deudas originadas en sentencias judiciales firmes de las fuerzas armadas y de seguridad hasta el 31/08/02; y de las deudas no previsionales al 31/12/01. En virtud de ello, no encuadrando el período reconocido dentro de las fechas de corte establecidas por las distintas leyes, corresponde rechazar lo peticionado, sin perjuicio de la aplicación de la Ley de Presupuesto respectiva.

Respecto a lo manifestado sobre la obligación de realizar los aportes previsionales y descuentos de ley, cabe destacar que, como consecuencia lógica de lo resuelto, deberán realizarse los respectivos aportes de ley.

X.- En función de lo expuesto, procede rechazar el recurso interpuesto por el Servicio Penitenciario Federal y en consecuencia confirmar la sentencia de la instancia anterior, en todo cuanto fuera materia de agravios.

Las costas de esta instancia deben imponerse al recurrente vencido, conforme también al principio objetivo de la derrota (art. 14 de la Ley N° 16.986 y art. 68 del C.P.C.C.N.), difiriendo la regulación de honorarios del Dr. Víctor Daniel Medina, apoderado de la actora, para el momento en que haya liquidación firme. No corresponderá regular honorarios a los letrados de la demandada, en virtud de lo dispuesto por el art. 2 de la L.A. vigente.

Por los fundamentos expuestos, por mayoría, SE RESUELVE:

I.- RECHAZAR el recurso de apelación interpuesto por el Servicio Penitenciario Federal en fecha 27/08/25 (fs. 70/91).

II.- CONFIRMAR la sentencia dictada en fecha 26/08/25 (fs. 68), en cuanto condenó al pago de los haberes mensuales del rubro "Título Académico", en las condiciones allí dispuestas.

III.- IMPONER las costas de esta instancia al demandado vencido, difiriendo la regulación de honorarios del apoderado de la actora para la oportunidad prevista en los considerandos que anteceden.



IV.-Comuníquese a la Dirección de Comunicación y Gobierno Abierto, dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (conforme Acordada N° 10/2025 de ese Tribunal).

V.- Regístrese, notifíquese y devuélvase.

NOTA: *La Resolución 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° 2, 21 de octubre de 2025. -----

