



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

7686/2023

PEREIRA, GUILLERMO ANTONIO c/ SERVICIO  
PENITENCIARIO FEDERAL Y OTRO s/AMPARO LEY 16.986

Resistencia, 08 de mayo de 2024.- SED

**VISTOS:**

Estos autos caratulados "**PEREIRA, GUILLERMO ANTONIO c/ - SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL Y OTRO s/AMPARO LEY 16.986**" Expte. N° FRE 7686/2023/CA1 procedentes del Juzgado Federal de primera instancia N° 1 de Formosa y;

**CONSIDERANDO:**

1.- Que el señor juez *a quo* en fecha 07/11/2023 (fs.44/61) hizo lugar parcialmente a la acción de amparo promovida por Guillermo Antonio Pereira contra el Estado Nacional – Ministerio de Justicia y DDHH - Servicio Penitenciario Federal, y en consecuencia, ordenó que en el plazo de 90 días liquide -y abone en caso de corresponder- los haberes mensuales de los rubros: Suplemento Años de Servicio (SAS) fijado en el 2% del haber mensual por cada año de servicio; Título académico fijado en el 25% del haber mensual, percibido por el actor con anterioridad a la aplicación del Decreto 586/19, reglamentado por la Resolución MJ 607/19 con carácter remunerativo y bonificable, y abonar la diferencia que pudiera corresponder entre lo efectivamente abonado y lo que corresponda conforme esta sentencia.

Asimismo, ordenó abonar la diferencia que le corresponda por el pago de la compensación Suplemento por Tiempo Mínimo Cumplido en el Grado conforme lo establece el Decreto 1476/77.

Destacó que lo resuelto sólo tiene transcendencia jurídica a partir del día 1° de septiembre de 2019, fecha en que entrara en vigencia el Decreto 586/19, Resolución MJYDDHH 607/2019 y art. 95 Ley 20.416. Impuso las costas a la accionada vencida y reguló los honorarios profesionales.

2.- Disconforme con dicho pronunciamiento, la demandada interpuso y fundó recurso de apelación en fecha 09/11/2023 (fs. 64/75), el que fue concedido en relación y con efecto devolutivo el 15/11/2023 (fs. 76), oportunidad en que se corrió el pertinente traslado, el que fue replicado por el actor el 30/11/2023 (fs. 77/84).

Radicada la causa ante esta Alzada, se llamó Autos para dictar sentencia en fecha 15/12/2023 (fs.87)

El Servicio Penitenciario Federal 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 no se realiza un análisis de los presupuestos fácticos y normativos de la cuestión sometida, y que omitió considerar cuestiones que su parte propuso oportunamente para la adecuada solución del juicio.

Realiza una crítica razonada de la sentencia apelada y se agravia en los siguientes términos:

a.-Sostiene la improcedencia de la vía incoada por el accionante, manifiesta que no resulta acorde a las normas y previsiones aplicables a procesos de idéntico o similar objeto, y que lo expuesto se manifiesta explícitamente en la sentencia recurrida.

b.- Señala que mediante Decreto 586/19, 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), 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 y que su objeto estuvo dado para establecer el compromiso histórico a transparentar y recomponer la estructura del régimen salarial para el personal del Servicio Penitenciario Federal, reconociendo una adecuada jerarquización en relación con la capacidad, responsabilidad y dedicación que demanda la correcta ejecución de su actividad, así en el mismo se estableció que la generalidad con la que se otorgan los suplementos no es condición suficiente para asignar a ellos el alcance de remunerativos y bonificables y no corresponde reconocer al personal retirado un derecho con mayor alcance que el que se le otorga al personal en actividad. Sostiene que en el reclamo no se ha indicado una reducción real en los haberes, por lo que 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 le ocasiona un grave perjuicio a su parte.

c.- Señala que el hecho que se pretenda "...DECLARAR la ilegitimidad y/ o inaplicabilidad del art. 7 de la Resolución 607/2019 (MJ) de fecha 27/08/2019..." demuestra que el accionante pretende utilizar el Dto. 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, pretende a través del





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

mismo el incremento del HABER MENSUAL y además pretende que se liquide el SAS (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 solo 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, por lo cual resulta muy difícil ver en qué se han afectado los derechos alimentarios del actor, cuando se observa que el haber mensual ha tenido un significativo aumento.

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

Manifiesta que la sentencia de primera instancia es fruto de una acrobacia interpretativa, ya que establece el cambio en la fórmula mediante la cual se establece la forma de calcular el SAS, y éste genera un daño de naturaleza alimentaria, ya que no puede atender a un rubro parcial sino a la totalidad de la prestación salarial.

f.- Expresa la inconsistencia en el cálculo material que realiza la sentencia para establecer la existencia de una disminución, en base a un porcentaje que asume como absoluto y en principio son relativos.

g.- 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 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.

h.- Afirma que la sentencia invoca de forma genérica preceptos y compromisos sin individualizar ni circunstanciar las condiciones en las cuales son evocados, resultando arbitrario debido a la ausencia de fundamentos ciertos y concretos y así debilitan la posibilidad de ejercer un adecuado derecho de defensa. Entiende que sólo de un análisis absolutamente parcial se puede inferir una lesión a los derechos del actor y se ha prescindido, para establecer la existencia de "regresividad" las constancias documentales de autos, como también de la normativa in



totum. Agrega que los agentes retirados del Servicio Penitenciario Federal, no ven resguardado sus derechos económicos previsionales, solo por el Suplemento Años de Servicio, sino que la composición de la retribución debió ser analizada de forma integral. Adjunta planilla de los haberes mensuales de la Resolución conjunta 3/2019 Anexo I y Res. 607/2019, y la diferencia de los mismos.

i.- Destaca que el actor no logra desvirtuar la presunción de legitimidad de los actos administrativos cuestionados, resultando de aplicación –en consecuencia– lo dispuesto en el artículo 377 del CPCCN.

j.- Se agravia también porque en virtud del Dto. 2192/86 no corresponde la equiparación del régimen retributivo del personal del SPF con el de otras fuerzas de seguridad. Expresa que el Dto. 586/19 modificó el suplemento particular por “Título Académico”, derogando decretos anteriores, no existiendo vacío legal al respecto ya que el establecimiento de las remuneraciones de los agentes del sector público constituye una prerrogativa del PEN que puede ejercer con un razonable margen de discrecionalidad.

k.- 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.

l.-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 el art. 132 de la Ley de Presupuesto N° 11.672 (t.o. 2005).-

Peticona que, de confirmarse la sentencia de primera instancia, expresamente 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.

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

**3.-** 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 del accionante de lograr de manera inmediata que su haber mensual se adecue e integre con la modalidad en que se venía percibiendo y así lo reclama, de modo de permitir en lo sucesivo su adecuada percepción, en tanto considera arbitraria la reducción dispuesta por P.E.N., con claro apartamiento a la normativa aplicable. La naturaleza salarial de la prestación afectada,





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

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, en el clásico brocárdico: ubi remedium ibi ius. 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, valga la redundancia, la asistencia de un eficaz sistema de garantías, no tanto de carácter formal, sino representativo de una protección real. De allí que la exigencia de efectividad, según lo evidencia la evolución de la experiencia amparista -tal como enseña Comoglio- representa el común denominador de cualquier sistema de garantías. Es que la sola efectividad, en último análisis, permite medir y verificar el grado variable de la protección concreta que reviste la garantía tanto desde el punto de vista formal (o extrínseco) cuanto de contenido (intrínseco) que es capaz de asegurar la situación subjetiva que abstractamente la norma procura proteger. Nosotros, abarcativamente, predicamos la efectividad en un doble plano concurrente. Por una parte la idoneidad específica del remedio técnico (garantía) a utilizar; y, en segundo lugar, la materialización que -a través de la jurisdicción- se debería alcanzar como manifestación de concreción de la tutela recabada. El severo enjuiciamiento de estas horas al sistema procesal de la Justicia centra las censuras más contundentes en poner de resalto la generalizada quiebra de ese resultado en la experiencia de la actividad judicial y el desencanto que ello conlleva. No es por ende suficiente, para disponer del proceso justo, contar con un "juez en Berlín" imparcial y transparente, la debida audiencia, el ofrecimiento y práctica de la prueba pertinente, el alegar sobre su mérito, el dictado de una sentencia adecuadamente motivada, poder impugnarla y, firme, llevar adelante su ejecución. Es también imprescindible que la condena, el mandato jurisdiccional satisfaga mediante su íntegro cumplimiento el interés específico del litigante ganador, en un plazo razonable. El ascenso por demás destacado del derecho procesal constitucional persigue, entre sus propósitos diferenciadores, lo que se



acaba de puntualizar, pues el reforzamiento del sistema de garantías apunta, entre otras finalidades concurrentes, a hacer ciertos los enunciados que han quedado subrayados". 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".-

"Mientras no estemos en claro acerca del peculiar rango jerárquico de que está dotado el instituto (por ser él la máxima garantía que el sistema constitucional ofrece a los ciudadanos) cometemos un pecado de origen que luego se amplía en las derivaciones asfixiantes de las leyes que "lo reglamentan" (art. 28, Constitución Nacional), en el sentido de que lo restringen de manera irrazonable derivando en una mutación de su esencia constitucional".-

"Parece, por consiguiente, que ahora emerge como afirmación dogmática, persistir en que la existencia de procedimientos aptos (pero que es público y notorio que en la práctica no procuran la misma eficacia específica que la que provee el amparo) para la tutela del derecho que se dice vulnerado, basta para el rechazo de nuestra acción "máxime cuando el apelante no ha demostrado la ineficacia de las vías previstas por la ley para lograr la finalidad perseguida; o que el mismo objetivo podría alcanzarse a través de una medida cautelar" (CS, F. 489. XXV, "Freca, S.A. vs. Senasa", 16/6/94). Tales cargas no deben ser puestas del lado de quien utiliza el amparo.-

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





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

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 - N° 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, sin perder de vista que, como bien lo recuerda Dalla Vía"... hace a la esencia del estado de Derecho, la idea de que debe existir una clara demarcación entre la Sociedad y el Estado, de modo tal que la libertad es el principio en materia de derechos individuales, en tanto que la limitación es el principio en el ejercicio de las potestades estatales".-

Reza el art. 43 de la Ley Máxima que la acción de amparo puede ser interpuesta "contra todo acto u omisión de autoridades públicas...". Aunque parezca infantil la pregunta de qué significa "todo", refiere a: "Cosa íntegra, o que consta de la suma y conjunto de sus partes integrantes, sin que falte ninguna". De manera tal que no es posible, constitucionalmente hablando, claro está, excluir ningún acto u omisión de autoridad pública de la acción de amparo. "Por qué?": "Por expreso mandato constitucional. Otro tanto puede decirse de las disposiciones emanadas del art. 16 de la Constitución de Misiones que habilita el amparo "frente a cualquier decisión o actos arbitrarios de la autoridad ...". (Morello, ob. cit.).-

Dentro de esta lógica suprallegal, el remedio del amparo -si bien no como un vademecum para solucionar todos los problemas (cfr. doct. Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de Mar del Plata in re A-249-BB0 "Duca", sent. del 22-04-2008)- ha sido reconocido como un medio de tutela prima facie hábil para asegurar derechos que gozan de un plus de protección constitucional como son los derechos de carácter provisional y alimentario.-

Así, bajo tal perspectiva, concluimos en que, a diferencia de lo sostenido por el S.P.F., la improcedencia de la acción por la posible existencia de otra vía más idónea no aparece de modo objetivo y palmario como para negar que se transite el camino elegido por el amparista, en tanto la pretensión de la demandada pareciera insistir en aquella tesitura abiertamente inconstitucional que aparece cada vez más minoritaria por



violación de la garantía a la tutela judicial efectiva, por lo que el agravio en este sentido debe ser rechazado.-

4.- Señalado lo expuesto e ingresando al análisis de los agravios esgrimidos por la recurrente, corresponde señalar que en autos el actor solicita se declare la ilegitimidad del Dto. 586/2019 del P.E.N. y la Resolución N° 607/2019 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación en cuanto modifican las condiciones de liquidación de los suplementos "Antigüedad de Servicio" (SAS) y "Título Académico", tal como se canceló en agosto/2019, con más intereses y costas y se condene a la demandada a liquidarlos con carácter retroactivo en los haberes del actor.

Con el objeto de decidir la cuestión cabe advertir inicialmente que el Poder Ejecutivo Nacional mediante el Decreto 586/19 (arts. 1 y 2) fijó una nueva escala de haberes para el personal del SPF y el Ministerio de Justicia y DDHH reglamentó dicho decreto por Resolución 607/19. En lo que al caso concierne, derogó a partir del 1° de septiembre de 2019 (art. 3° del decreto citado) el Decreto 970/15 que en su art. 6° establecía: "El Suplemento por Antigüedad de Servicio (SAS) es la asignación que el personal del SPF percibe por cada año de servicio prestado en la institución, equivalente al DOS POR CIENTO (2%) del haber mensual correspondiente al grado de revista del agente". También derogó el Decreto 243/15, que en su art. 14 disponía: "Sustituyese el artículo 1° del Decreto N° 361/90, modificado por el Decreto N° 132/03, el cual quedará redactado de la siguiente manera: " Artículo 1.- El personal de la Dirección del Servicio Penitenciario Federal que posea título universitario de grado con reconocimiento del Ministerio de Educación y con una duración de CUATRO (4) años o más años, percibirán una bonificación del VEINTICINCO POR CIENTO (25%) y el que posea título terciario con reconocimiento de autoridad competente a nivel nacional con una duración mínima de DOS (2) años y hasta TRES (3) años, percibirán una bonificación del QUINCE POR CIENTO (15%), ambos calculados sobre el haber mensual correspondiente al grado de revista. Estas bonificaciones no serán acumulables".

Por su parte, el inc. f) del art. 2° del Decreto 586/19 reformuló el suplemento general por "Antigüedad de Servicio" (S.A.S.) disponiendo que el mismo consistirá en una suma mensual remunerativa proporcional del haber mensual por cada año de servicio prestado en la institución. A su vez, la Resolución 607/19 (reglamentaria del Decreto 586 /19) en el art. 7° dispuso, con carácter remunerativo y no bonificable, que el suplemento general por "Antigüedad de Servicio" (S.A.S.) será el equivalente al 0,5% del haber mensual, y en 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.







Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

Ahora bien, del análisis efectuado y como reiteradamente lo ha expuesto este Tribunal en causas similares a la presente, la modificación de los porcentajes tanto de "Antigüedad de Servicios" como por "Título Académico" del SPF altera la equiparación instituida por el art. 95 de la Ley 20.416 entre las remuneraciones del SPF y la PFA.-

En este sentido cabe señalar el precedente de la CSJN "Ramírez, Dante Darío" donde el Alto Tribunal sostuvo que "... no es posible soslayar que, al establecer el régimen de retribuciones de los miembros del Servicio Penitenciario Federal en la ley 20.416 (art. 95 in fine) se dispuso que su retribución estará integrada por "...el sueldo, bonificaciones y todo suplemento o compensación que las leyes y decretos determinen, las que serán iguales a las fijadas para las jerarquías equivalentes de la Policía Federal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2º de la ley 18.291".....-

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

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



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

En este orden de ideas, es sabido que el Poder Ejecutivo está facultado para dictar la normativa que considere conveniente, con el límite que tal legislación sea razonable, y no desconozca las garantías o las restricciones que impone la Constitución. En 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.-

Cabe puntualizar aquí 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 privativas y constitucionalmente 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.

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, en relación al precedente "Ramírez", la Procuradora Fiscal en su dictamen expresó: "IV. Es decir que, a mi entender, es la propia norma la que impone una equiparación de trato en





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

relación al aspecto remunerativo entre el personal policial y el penitenciario y que, ante una ausencia legal en el régimen de este último hay que remitirse a lo que al respecto se legisla en relación al primero”.-

Posteriormente, la CSJN reforzó dicha postura en “Ginés, Juan Carlos”, fallo de fecha 21 de junio de 2022, en el que hace suyos los fundamentos y conclusiones expuestos por la Sra. Procuradora Fiscal, que en dicha oportunidad invocó a “Ramírez”. No es ocioso señalar en este punto que en el mencionado precedente la Corte sostuvo: “5º) Que respecto del planteo relacionado con los suplementos particulares previstos, con carácter no remunerativo y no bonificable, en el decreto 2807/93, es menester señalar que esta Corte, en “Machado, Pedro José Manuel c/ E. N.” (Fallos: 32S:2171), “Klein de Groll, Erika Elmira c/Estado Nacional” (Fallos: 328:4246), ha reconocido su generalidad y, en el primero de esos precedentes, ha advertido su analogía con los instituidos para el personal de la Policía Federal Argentina en el decreto 2744/93. En este sentido, no es posible soslayar que, al establecer el régimen de retribuciones de los miembros del Servicio Penitenciario Federal en la ley 20.416 (art. 95 in fine) se dispuso que su retribución estará integrada por el sueldo, bonificaciones y todo suplemento o compensación que las leyes y decretos determinen, las que serán iguales a las fijadas para las jerarquías equivalentes de la Policía Federal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2 de la ley 18.291. 6º) Que en atención a la intención del legislador de equiparar el tratamiento asignado a las remuneraciones de los integrantes de ambas fuerzas de seguridad, y a la similitud que presentan los suplementos creados por el decreto 2807/93 los establecidos en el decreto 2744/93 para el personal de la Policía Federal Argentina, resultan aplicables al caso las consideraciones expuestas por el Tribunal in re “Oriolo” (Fallos: 333:1909)”.-

La Ley 18.291 es la citada en el art. 95 in fine de la Ley Orgánica Nº 20.416 que prevé la equiparación y se encuentra plenamente vigente, es decir, en primer lugar se advierte la equivalencia que tienen los regímenes salariales de ambas Fuerzas, que crean 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.



En lo que respecta estrictamente a la Fuerza demandada, con el Decreto 970/15 se modificó la base de cálculo del S.A.S., estableciéndola en el 2% por año de servicio sólo sobre el rubro "haber mensual" (cuando anteriormente también lo era sobre los suplementos generales), posteriormente, fue modificado por la Resolución N° 607/19, que reduce dicho porcentaje al 0,5% para el SAS, al igual que modifica la bonificación por Título Académico, estableciéndola en una suma fija por dicho concepto cuando anteriormente era un porcentaje (del 25% y 15% y equivalente al de PFA).

Conforme lo expuesto no puede prosperar lo alegado por la Fuerza en cuanto a que el accionante no ha demostrado el perjuicio económico ni la merma en su haber mensual, en tanto -dice- "los emolumentos de todo el personal penitenciario (tanto activos como pasivos) aumentó sustancialmente".

El Estado puede modificar el régimen salarial de un sector de sus empleados cuando así lo considere necesario, en el marco de sus atribuciones como poder administrador, pero se encuentra limitado por las normas superiores aplicables y los derechos adquiridos por las personas.

Entendiendo que la ya mencionada voluntad legislativa de otorgar idéntico trato al régimen de remuneraciones del SPF respecto del de la PFA surge de la inteligencia asignada al art. 95 de la Ley 20.416 (Fallos 335:2275), es que el análisis de las constancias de la causa y la norma invocada no parte de examinar los recibos de sueldo anteriores o posteriores al Decreto 586/19, sino que deriva del hecho de que la modificación de los porcentajes del suplemento por "Antigüedad de Servicios" establecido para el personal del SPF altera la equiparación instituida por el citado art. 95 de la Ley Orgánica del SPF.

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

Por otra parte, se observa que se encuentra en plena vigencia el Dto. 216/89 para el personal de la PFA el cual establece que el SAS se liquida en un 2% por año de servicio, por lo que no resulta posible modificar dicho porcentaje para el personal del SPF ya que ello implicaría la violación de la equiparación. Cabe agregar a ello que el mismo se calcula sobre los rubros "haber mensual" y "suplementos generales" para la PFA y, en el caso del SPF lo hace sólo sobre el rubro "haber mensual" conforme





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

art. 2 inc. f del Dto. 586/19. De ello surge el menoscabo económico de un rubro, cuyo origen lo tiene en la Ley Orgánica del SPF, máxime cuando el decreto y la resolución que modifican el porcentaje del SAS a un 0,5% del haber mensual no brinda razón alguna atendible para proceder a dicha reducción de este rubro en particular, más que la voluntad de la Administración.

Por todo lo expuesto, consideramos que la modificación del porcentaje del SAS en los haberes de los agentes del Servicio Penitenciario a partir de la entrada en vigencia de la Resolución N° 607/2019 altera la equiparación que debe existir entre ambas fuerzas (PFA y SPF) en virtud de la ley de fondo, lo que se corresponde con lo resuelto en el mismo sentido 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.

Teniendo en cuenta lo expuesto respecto de 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 éstos deben limitarse a determinar la legitimidad o no de los actos dictados por las autoridades ejecutivas, evaluando si los mismos tienen o no sustento legal, es de puntualizar que mediante el art. 95 de la Ley 20.416 del S.P.F. se estableció un régimen de retribución de su personal mediante una técnica de reenvío respecto de las retribuciones de P.F.A., pudiendo ser este esquema salarial únicamente modificado por el Congreso, en virtud del principio de la jerarquía normativa, teniendo el P.E.N. sólo la facultad de reglamentar las leyes y sin alterar su espíritu con excepciones reglamentarias. Tal principio no ha sido respetado por la Administración al dictar el Dto. 586/19, el que, a su vez, delegó en el Ministerio su reglamentación por medio de Resolución, advirtiéndose que ni el decreto mismo autorizaba fijar o reducir los porcentajes para calcular el S.A.S. y Título Académico, los que, a la postre, ya se encontraban fijados por Dto 216/89 y por art. 76 inc. c de la Ley 21.965 aplicable al personal de la P.F.A. y, por reenvío, al S.P.F. (Dtos. 215/89 y 970/15 y art. 95 Ley 20.416).-

Por lo que –tal lo adelantado- surge evidente la contradicción, entre los objetivos perseguidos por la normativa impugnada –recomposición de la estructura salarial vigente en virtud de una adecuada jerarquización con una consecuente mejora real en la remuneración- y los resultados obtenidos por ésta, en tanto la normativa se limitó a blanquear algunas de las sumas abonadas en negro (las del Dto. 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.

**5.-** En relación al rubro -Suplemento por Tiempo Mínimo Cumplido en el Grado- cabe señalar que no fue peticionado en la demanda, y tampoco agraviado el recurrente por lo tanto no integra el objeto de la litis. En efecto, de la compulsa del expediente surge que al promover el amparo, el actor solicitó "*...se ordene abonar a la actora sus haberes mensuales con la incorporación del el Suplemento General por Antigüedad de Servicio (S.A.S) fijado en el 2% del haber mensual, y el rubro Suplemento por Título Académico fijado en el 25% del haber mensual, como lo venía haciendo hasta el cargo de agosto de 2019 ...*", por lo que no correspondía su condena en las presentes actuaciones, lo que se corresponde con lo resuelto en el mismo sentido por esta Cámara en autos "Gauna, Alejandro Eduardo c/Estado Nacional -Servicio Penitenciario Federal s/Amparo Ley 16.986" (FRE N° 7680/2023/CA1), de fecha 15/04/2024, donde se expuso que la incongruencia claramente obedeció a un error material susceptible de ser modificado en la sentencia de origen y por vía de aclaratoria.

En consecuencia, corresponde dejar sin efecto el pago ordenado en relación a la bonificación por Tiempo Mínimo de Permanencia en el Grado, concedido en el punto I) de la parte resolutive de la sentencia en crisis.

**6.-** En relación al cuestionamiento de las costas, debe estarse a lo normado por el art. 68 del CPCCN en un todo conforme al art. 14 de la Ley 16.986, tal lo resuelto por el juez aquo.-

Cabe puntualizar en este segmento que el 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





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

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

**7.-** 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.-

Por otra parte, la ley a la cual también hace alusión el recurrente (Ley 11.672, art. 132, t.o. 2005), no es de aplicación al caso ya que el artículo no hace mención al tipo de deudas objeto del presente. En virtud de ello, no encuadrando el período reconocido dentro de las fechas de corte establecidas por las distintas leyes, corresponde rechazar también el presente agravio, sin perjuicio de la aplicación de la Ley de Presupuesto respectiva. -

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, deberían realizarse los respectivos aportes de ley. -

**8.-** 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 principio objetivo de la derrota (art. 68 del CPCCN) en un todo conforme al art. 14 de la Ley 16.986, tal lo resuelto por el juez aquo.-

Los honorarios del Dr. Edgar Santiago Constanzo corresponde regularlos conforme lo dispuesto en los arts. arts. 48, 20 y 30 de la ley N° 27.423 y teniendo en cuenta el valor de la Unidad de Medida Arancelaria (UMA) que asciende a la suma de \$ 49.075 conforme Resolución SGA N° 925/2024 de la CSJN. No se regulan honorarios a los letrados de la demandada, en virtud de lo dispuesto en el art. 2 de la mencionada ley y su carácter de vencidos.

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

**1.-** RECHAZAR el recurso de apelación interpuesto por el Servicio Penitenciario Federal en fecha 09/11/2023.



**2.- CONFIRMAR**, en consecuencia, la sentencia dictada en fecha 07/11/2023 en cuanto condenó al pago de los haberes mensuales de los rubros "Suplemento Años de Servicio (SAS)" y "Título Académico", en las condiciones allí dispuestas.

**3.-** Dejar sin efecto el pago en concepto de "Tiempo Mínimo de Permanencia en el Grado" de acuerdo a lo expuesto en los considerandos.

**4.- IMPONER** las costas de esta instancia a la demandada vencida, y **REGULAR** los honorarios del Dr. Edgar Santiago Constanzo, por lo actuado en segunda instancia, en la suma de PESOS DOSCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA (\$ 294.450,00) –equivalentes a 6 U.M.A.- como patrocinante. Más I.V.A. si correspondiere.

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

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

NOTA: El Acuerdo precedente fue 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. Just. Nac.).

SECRETARIA CIVIL N° 2, 08 de mayo de 2024.

