



Poder Judicial de la Nación

**CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA**

11141/2022

ZAYAS, JUAN MARTIN c/ ESTADO NACIONAL MINISTERIO DE JUSTICIA Y  
DDHH SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL s/AMPARO LEY 16.986

*///Resistencia, 21 de septiembre de 2023.- MSM*

**VISTOS:**

Estos autos caratulados "**ZAYAS, JUAN MARTÍN c/  
ESTADO NACIONAL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DDHH - SERVICIO  
PENITENCIARIO FEDERAL s/AMPARO LEY 16.986**" Expte. FRE N°  
**11141/2022/CA1**, procedentes del Juzgado Federal N° 2 de Formosa y;

**Y CONSIDERANDO:**

I. Que la señora jueza *a quo* en fecha 12/12/2022 hizo lugar parcialmente a la acción de amparo promovida por el actor, ordenando al Estado Nacional -Servicio Penitenciario Federal, que en el plazo de 30 días proceda a liquidar sus haberes aplicando los porcentajes previos al Dto. 586/19 y Resolución 607/19 por el rubro "Antigüedad Años de Servicios" (S.A.S). Dispuso asimismo se abone la diferencia dejada de percibir desde el mes de septiembre del año 2019 y hasta que se inicie la reliquidación de haberes conforme la sentencia. Rechazó las demás cuestiones planteadas. Impuso costas a la accionada perdedora y reguló honorarios a los patrocinantes del actor.-

II. Disconformes con dicho pronunciamiento actora y demandada interponen y fundan sendos recursos de apelación, ambos en fecha 13 de octubre de 2022, los que fueron concedidos en relación y ambos efectos el 26/12/2022 (fs. 66 -digital). Corridos los pertinentes traslados, el S.P.F. contesta los agravios de la actora en fecha 27/12/2022 (fs. 67/68).-

II.1- El actor se agravia (fs. 55/57) alegando que la jueza *a-quo* no se expide sobre el "Código 0001 - Haber Mensual" y que parte de la premisa errónea de considerar que la cuestión tiene su génesis



en el dictado del Dto. 586/2019 por el cual el Poder Ejecutivo Nacional fija las condiciones para establecer en un único cuerpo normativo el régimen de retribuciones del Servicio Penitenciario.-

Advierte que la acción de amparo interpuesta no solicita la suspensión parcial de los efectos de un acto administrativo, como ser los Dtos. 243/15 o 586/19, los que, conjuntamente al Dto. 2807/93, han contribuido por igual al apartamiento de la ley, que establece cómo debe ser y componerse la remuneración del agente penitenciario.-

Sostiene que el amparo tiende a que se cumpla la ley vigente y para ello no basta con la concesión parcial de uno de los rubros reclamados, sino que debe cumplirse con el art. 95 de la ley 20.416, por lo que es menester determinar la paridad salarial vigente, la que sólo existirá partiendo del concepto "haber mensual", base de cálculo del resto de los rubros reclamados.-

Manifiesta que la finalidad de la acción es la reposición inmediata del concreto usufructo de los derechos establecidos por ley", es decir, la obtención "de la paridad salarial que surge de la norma" y de usufructuarla en tiempo oportuno, en virtud de que la vulneración y alteración confiscatoria de los haberes del actor se remonta al año 1993 con la puesta en vigencia del Dto. 2807, momento a partir del cual –dice- el Poder Ejecutivo comienza a sustraer una parte importante del ingreso y a distinguir la remuneración del Penitenciario del de la Policía.-

Reitera que la finalidad de este amparo "consiste en que de una vez por todas se dé cumplimiento con el art. 95...", el que determina: "...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", por lo que siendo que en la "definición legal" el concepto "sueldo" es hoy el "haber mensual", no se da cumplimiento a la norma "mientras no se adopte el temperamento de ordenar se abone al personal penitenciario el mismo haber mensual que percibe el personal policial". Cita jurisprudencia que considera aplicable.-

Asevera que la sentencia atacada no propicia el estricto cumplimiento legal, permitiendo se abone al personal penitenciario un haber mensual menor al que le correspondería percibir, generando una





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

diferencia entre la remuneración de ambas Fuerzas, lo cual –alega- se irá acrecentando con los sucesivos aumentos salariales, por lo que volverán nuevos reclamos.-

Cita jurisprudencia de esta Cámara (“Medina, Héctor Fabián” – FRE 16308/2018 y “Quintana, Hugo” – FRE 6788/2017) a efectos de fundar su postura respecto de la vigencia de la equiparación dispuesta por el art. 95 de la ley 20.416, transcribiendo los párrafos que considera aplicables al caso de marras.-

Finaliza con Petitorio de estilo, solicitando, en definitiva, que el decisorio de grado se modifique, y se ordene a la demanda no sólo lo resuelto sobre el Código 0008 (SAS), sino también la “*EQUIPARACIÓN del Código 0001 HABER MENSUAL DE LA PARTE ACTORA RESPECTO DEL QUE PERCIBE LA JERARQUÍA EQUIVALENTE DE LA POLICÍA FEDERAL ARGENTINA*”.-

II.2- El Servicio Penitenciario se agravia (fs. 60/64):

1- Porque se hace lugar parcialmente a la acción de amparo promovida y ordena al SPF – EN que, en el plazo de 30 días, proceda a liquidar los haberes del accionante aplicando los porcentajes previos al dictado del Dto. 586/19 y Resolución 607/19, por el rubro “Antigüedad Años de Servicios” (S.A.S), 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 esta sentencia. Considera que la Sra. Jueza de Primera Instancia ha omitido los hechos, derecho y jurisprudencia que se expusiera en el informe presentado oportunamente.-

Respecto del pedido y otorgamiento del amparo que propicie la convivencia de los decretos derogados con el vigente Dto. 586 /2019 y el cuestionamiento de ésta a través de la vía intentada, señala que en fecha 22-08-2019 el P.E.N. dictó el Dto. 586/19, mediante el cual se fija el haber mensual para el personal del Servicio Penitenciario Federal, con vigencia a partir del 01/09/2019. Alega que este decreto tiene por objeto establecer el compromiso histórico a transparentar y recomponer la estructura del régimen salarial para el personal del S.P.F. reconociendo una adecuada jerarquización en relación con la capacidad, responsabilidad y dedicación que demanda la correcta ejecución de su actividad, derogando varios decretos (involucrados en la causa), modificando otros y fijando el



importe del nuevo haber mensual con el alcance establecido en el artículo 95 de la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario Federal N° 17.236, texto según Ley N° 20.416, y sus modificatorias, comprensivo de las sumas correspondientes a los suplementos, compensaciones y bonificaciones por "Responsabilidad Jerárquica", "Complementaria por Grado", por "Estado Penitenciario", de "Gastos por Prestación de Servicio", por "Gastos de Representación", de "Apoyo Operativo" y por "Material de Estudio y Vestimenta", que para los distintos grados y jerarquías fueron creados por el Dto. 243/15 y sus modificatorios (hoy derogados).-

Siendo así es que el Dto. 586/19 dispone la creación y /o modificación de algunos suplementos ("Fijación de Domicilio", "Variabilidad de Vivienda", "Zona Sur", "Tiempo Mínimo Cumplido en el Grado", "Función Ejecutiva", "Antigüedad de Servicios (S.A.S.)", "Título Académico", "Resarcimiento de Gastos" y "Reintegro de gastos de sepelio"), los que se ajustan -dice- a los siguientes lineamientos: a) la generalidad con que se otorgan no es condición suficiente para asignar a ellos el alcance de remunerativos y bonificables, y b) no corresponde reconocer al personal retirado un derecho con mayor alcance que el que se le otorga al personal en actividad.-

Alega que el art. 95 de la Ley Orgánica del SPF determina que la retribución de los agentes penitenciarios estará integrada por el sueldo, bonificaciones, y todo suplemento o compensación que las leyes y decretos determinen y, en este sentido, señala que el accionante pretende utilizar el Dto. 586/19 a su antojo y hacer propia la parte que le conviene a su interés y acumular normas, utilizando la nueva estructura salarial, pero que se liquide con un decreto derogado. Dice que a través del mismo se transparenta la retribución del personal y se incrementa el haber mensual, además de pretender que se le liquiden los rubros solicitados los que fueron derogados.-

Afirma que el amparista no logra demostrar cuál es su perjuicio económico ni la merma en su haber mensual, desde que el haber de todo el personal penitenciario en actividad aumentó en promedio un 200%. Y no sólo el haber de retiro (base de cálculo para las liquidaciones) sino que su percepción neta también se vio elevada luego del dictado del Dto. 586/19. Adviere que el establecimiento de la política salarial y las





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

remuneraciones del sector público constituye una prerrogativa del PEN, no existen razones para concluir que éste haya obrado arbitrariamente al dictar el Dto. 586, máxime cuando la parte actora no ha logrado demostrar la lesión que invoca. Cita jurisprudencia en aval de su postura.-

Asimismo -dice- dicho decreto y la consecuente Resolución 670/19 donde se fija la nueva escala retributiva, actualiza la escala salarial de los agentes penitenciarios y crea un suplemento que reviste carácter general, por lo que cabe concluir en que el actor no ha logrado demostrar que el monto de sus haberes de retiro no guardan dicha proporcionalidad o que se configure una notable e injusta diferencia con el haber de actividad, alterando de esta manera el sentido sustitutivo del beneficio previsional. Concluye este apartado sosteniendo que resulta muy difícil ver en qué se han afectado los derechos alimentarios del actor, toda vez que de la documental acompañada por dicha parte (recibos de haberes), surge que los mismos han obtenido un significativo incremento luego del dictado del decreto en cuestión. Realiza otras consideraciones en igual sentido.-

2- En segundo término se agravia porque se le impusieron las costas a su parte, conforme art. 14 de la ley 16.986 y por los montos regulados a los letrados de la parte actora, por considerarlos elevados.-

Alega que el valor comprometido en el litigio y los porcentajes previstos por la ley de la materia son sólo dos de los ítems a considerar en el caso, debiendo atenderse, de manera principal, a la complejidad del proceso y a la calidad, eficacia y extensión del trabajo profesional que se retribuye, siendo que la Ley N° 24.432 efectuó una profunda renovación en materia de aranceles, incorporando pautas y directivas para los jueces, que hacen posible practicar las regulaciones con un espíritu equitativo y más ajustado a las circunstancias del caso.-

Por lo expuesto solicita que se revoque por contrario imperio la imposición de costas a su parte, y sean impuestas en el orden causado, como asimismo se reduzcan los honorarios regulados.-

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



III. Efectuada la reseña precedente, cabe abocarnos en primer lugar al recurso deducido por la actora.-

En tal tarea, procede indicar ab initio, que esta Cámara ha sostenido reiteradamente que se encuentra vigente la equiparación entre las dos Fuerzas (SPF – PFA), pero no en los términos y con los alcances pretendidos por el accionante.-

En efecto, puntualizamos, 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 así –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 P.E.N. 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.-

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. Por lo que –tal lo tiene doctrinado nuestro Alto Tribunal- el control judicial de los actos denominados tradicionalmente discrecionales o de pura administración encuentra su ámbito de actuación (y su límite), en los elementos reglados de la decisión –esencialmente en lo que hace a la competencia, la forma, la causa y a la finalidad del acto (Fallos 315:1361)- por un lado y, por otro, en el examen de su razonabilidad.-

Así, teniendo en cuenta lo alegado por el recurrente, la estructura retributiva -fijada por el P.E.N. en el marco de sus facultades privativas- implica la modificación de los salarios percibidos por el personal en todos los grados jerárquicos, que –en lo que aquí interesa- era el instituido por el Dto. 2807/93, que fuera sustituido por el Dto. 243/15 y





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

éste a su vez por el Dto. 586/19 (ambos ampliamente cuestionados en el escrito inicial de la acción de amparo), por lo que, a partir de sus entradas en vigencia, el Estado ha quedado autovinculado a los mismos, siendo inadmisibile que alguno de dichos decretos puedan ser interpretados como condición de ultractividad.-

Cabe recordar que la determinación del monto que debe alcanzar el salario se encuentra comprendida dentro del 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 en aras del bienestar general. -

Partiendo de estas consideraciones, tenemos especialmente en cuenta lo alegado en el escrito de expresión de agravios respecto de que la sentencia de primera instancia parte de una premisa errada al decir que la acción tiene su origen en el Dto. 586/19, siendo que -remarca el actor- el amparo no buscaba suspender los efectos del mismo, ni de su antecesor Dto. 243/15, sino que lo que pidió es que "se cumpla con la ley vigente", ésta es -dice- el art. 95 de la Ley Orgánica N° 20.416 para el S.P.F., que establece cómo debe ser y cómo debe componerse la remuneración de los agentes penitenciarios, aspecto sobre lo cual el fallo no se ha expedido, en tanto nada dice sobre la paridad salarial del Servicio Penitenciario con el vigente previsto para la Policía Federal. Ello en tanto no hubo pronunciamiento concreto respecto de la equiparación del rubro "Haber Mensual" (código 001) -que percibe la jerarquía equivalente de la P.F.A.-, como base de cálculo de los demás rubros reclamados, aspecto sobre los cuales sí se ha pronunciado el fallo (v.gr. S.A.S.). Solicita -en definitiva- que se adopte "el temperamento de ordenar se abone al personal penitenciario el mismo haber mensual que percibe el personal policial".-

Así, a los fines de expedirnos en concreto sobre el agravio esgrimido, atento a la existencia de múltiples causas con el mismo pedimento y donde los distintos actores remarcan especialmente la falta de pronunciamiento que -dicen- no obtienen en las distintas instancias judiciales sobre este aspecto, lo que los ha llevado a interponer sendos recursos ordinarios y extraordinarios, incluso revocatorias in extremis y de



queja ante la CSJN, es que –a la luz de normativa aplicable- analizaremos las constancias de la causa, en particular los aspectos que consideramos relevantes del escrito inicial de demanda del 07/11/2022 (fs. 2/19 –digital). En dicha oportunidad en que el Sr. Juan Martín Zayas solicita se liquide y abone su remuneración conforme art. 95 L.O. (equiparación con la fijada para las jerarquías equivalentes de la P.F.A.) y se restablezcan los derechos afectados por su ilegal liquidación (ordenando el pago de las diferencias que resulten entre lo efectivamente abonado y lo que le correspondería percibir).-

Funda su pretensión en que por el Dto. 586/19 y la Res. 607/19 (vigentes al momento de interponer la demanda y que modifican el porcentaje del S.A.S. y por título académico y la base de cálculo del suplemento por tiempo mínimo en el cargo) se consolida la vulneración de derechos ya iniciada con los Dtos. 243/15 y 970/15 (que derogaran los suplementos del Dto. 2807/93, Racionamiento y Casa Habitación, como asimismo cambiara la base de cálculo del S.A.S.). En ese sentido, aduce que hasta que se pusieron en vigencia estos últimos, todo el personal del S.P.F. percibía una “*remuneración global*” acorde al art. 95 L.O., es decir, equivalente a la de P.F.A., en tanto el haber, los suplementos y bonificaciones, eran liquidados de igual manera que para esta última Fuerza, inclusive respecto de los suplementos del Dto. 2744/93 para P.F.A. (cuya derogación recién se dispone por Dto. 142/22), de igual contenido que el Dto. 2807/93 propio del S.P.F. Cita en aval de su postura los precedentes de la CSJN in re “*Oriolo*” y “*Ramírez*”.-

Alega que el Dto. 243/15 suprimió y/o alteró ilegítimamente el pago, la cuantía y/o el carácter de los suplementos del Dto. 2807/93, los suplementos por Racionamiento y Casa Habitación y el importe del S.A.S. (al alterar su base de cálculo, por la creación de otros suplementos no remunerativos ni bonificables) y el Dto. 586/19 produjo una “*novísima vulneración de derechos*”, al reducir a una cuarta parte el SAS (del 2% al 0,5%, mientras que para PFA se mantiene el 2%) y el suplemento por Tiempo Mínimo en el Cargo (estableciendo un coeficiente fijo, y no el 60% de diferencia con el grado inmediato superior o 6% del





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

haber del último grado), como asimismo la bonificación por Título Universitario (que lo convirtió en suma fija actualizable con cada aumento de los salarios, mientras que antes consistía en el 25% del haber mensual).-

Agrega que con el dictado del Dto. 142/2022 (22/03 /22) aplicable a Policía Federal, quedaron definitivamente incorporados al haber mensual de los agentes policiales, los suplementos del Dto. 2744 /93. Destaca el reconocimiento que el propio P.E.N. efectúa en los Considerandos del decreto, respecto de los derechos adquiridos judicialmente por el personal de las Fuerzas de Seguridad, cuando indica que existen diversos pronunciamientos judiciales en torno a considerar “*diversos suplementos particulares como integrantes del haber mensual del personal de las Fuerzas Policiales y de Seguridad, resultando necesario receptar la doctrina judicial existente en la materia*”, los cuales –dices– fueron despojados de los haberes del agente penitenciario desde marzo de 2015. Y nuevamente en el 2019.-

IV. Tras la reseña precedente y atento la alegada violación al art. 95 de la L.O. que prevé la equiparación de los regímenes salariales, cabe señalar que este Tribunal in re “*Gutierrez*” (FRE 4467 /2021), en Sentencia de fecha 17/04/2023, reputó apropiado tener en cuenta el SPF alude a la no vigencia de dicha “equiparación”, en tanto que por medio del Dto. 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)*”. Dicha Ley 18.291 es la citada en el art. 95 in fine de la Ley Orgánica N° 20.416 que prevé la equiparación que –cabe remarcar– se encuentra plenamente vigente.-

Asimismo, ello surge de la propia interpretación que hiciera la CSJN en el fallo “*Ramírez*” (Fallos 335:2275) de fecha 20/11 /2012 (es decir, muy posterior al dictado del mencionado decreto del '86), oportunidad en que expresamente puntualizara: “*En efecto, la ya mencionada voluntad legislativa de otorgar idéntico trato al régimen de*



*remuneraciones del Servicio Penitenciario Federal y de la Policía Federal, que surge de la inteligencia asignada al artículo 95 de la ley 20.416, justifica dejar de lado la solución establecida en "Machado" (Fallos: 325 :2171) y en "Barrientos, Simeón c/ Estado Nacional" (Fallos: 326:3683)...", precedentes –citados por el S.P.F.- justificarían la derogación del régimen de equiparación, pero que han perdido vigencia con la interpretación realizada in re "Ramírez", doctrina aún vigente.-*

Señala el actor que el "Sueldo Básico" de P.F.A. –a cuya equiparación pretende- está compuesto actualmente por los rubros "haber mensual" y por los suplementos del "Dto. 2744/93" (hoy incorporados por Dto. 142/22). Al respecto cabe puntualizar los antecedentes normativos que rodean al caso, indicando que el Dto. 2744 /93 (propio de PFA) creó cinco (05) suplementos particulares no remunerativos y no bonificables, los que fueron liquidados de tal manera (salvo a quienes hubieran tenido pronunciamiento judicial a favor, conforme la doctrina sentada por el Alto Tribunal in re "Oriolo" del 05/10 /2010) hasta su regularización parcial por medio del Dto. 1262/09 (cuatro de ellos) y total con el Dto. 142/22, el que "blanquea", entre otros, los Dtos. 1305/12, 1307/12, 380/17, etc., como asimismo al último suplemento particular vigente del Dto. 2744/93, "Responsabilidad por Cargo o Función" (el que se abonó siempre -pero ya no como porcentaje sino como "suma fija"- a partir del Dto. 491/19, como no remunerativo ni bonificable hasta su derogación), salvo –también- a quienes hubieran obtenido tenido pronunciamiento judicial a favor (conf. "Oriolo").-

Por otro lado, para el S.P.F. se dictó el equivalente Dto. 2807/93, el cual creó cuatro (04) suplementos particulares no remunerativos y no bonificables, los que también fueron liquidados de tal manera (salvo a quienes hubieran tenido pronunciamiento judicial a favor, conforme fallo de la C.S.J.N. in re "Ramírez" del 20/11/2012, que en lo sustancial remite a "Oriolo") hasta su "blanqueo" por medio del Dto. 243 /2015, el que los deroga totalmente como se ha dicho, y crea nuevos suplementos, compensaciones y bonificación, entre los cuales destaco el suplemento particular remunerativo y no bonificable creado en su art. 2, denominado "Por Responsabilidad Jerárquica", el que responde al mismo concepto que el señalado suplemento no remunerativo "Responsabilidad





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

por Cargo o Función" vigente en ese momento para P.F.A. (bajo el mismo nombre).-

Asimismo, el Dto. 243/15 crea -entre otros- cuatro (4) Compensaciones (Gasto por Prestación de Servicio, por Fijación de Domicilio, por Gastos de Representación y de Apoyo Operativo), con carácter no remunerativo y no bonificables, que merecieron sendos planteos judiciales, lo que llevó a que sea derogado dicho decreto por medio del Dto. 586/19 (cuestionado en el presente), que nuevamente "blanquea" estos conceptos del Dto. 243 -los que, por otra parte, ya habían sido reconocidos judicialmente con tal carácter por la C.S.J.N. en la causa "Ginés" (junio 2022)-.-

1- Es decir, en primer lugar advertimos la equivalencia que tienen los regímenes salariales de ambas Fuerzas, que crearon distintos suplementos y compensaciones para su personal de acuerdo a las particularidades de cada Fuerza, pero que (muchos de ellos) 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 de las que fueron objeto por el carácter con el que reiteradamente el P.E.N. los creara.-

2- En lo que respecta estrictamente a la Fuerza demandada, y en atención a lo alegado por la recurrente, por medio del Dto. 970/15 se modificó la base de cálculo del S.A.S., liquidándose el 2% por año de servicio sólo sobre el rubro "haber mensual" (antes también sobre los suplementos generales), lo que luego fue modificado por la Resolución del Ministerio de Justicia N° 607/19, que reduce dicho porcentaje al 0,5%, al igual que modifica la bonificación por Título Académico, estableciendo una suma fija por dicho concepto (antes se fijaba en porcentaje equivalente al de P.F.A.) al igual que el concepto "tiempo mínimo en el cargo", rubros estos tres que son los susceptibles de



corrección judicial -tal lo ha resuelto la jueza a quo y que esta Cámara comparte-, por lo ilegítimo de su modificación y apartamiento de la "equiparación" con la Policía Federal.-

3- Ahora bien, atento a la alegada equiparación del rubro "haber mensual" (Código 0001 del recibo en ambas Fuerzas) con el de Policía que, según manifiesta el actor, incluye los conceptos haber mensual y el suplemento del Dto. 2744/93, debemos acudir a la normativa específica que regula a dicha fuerza: así el art. 75 de la Ley Orgánica de P.F.A. N° 21.965 indica que el "haber mensual" está compuesto por el "sueldo básico" más "aquellos conceptos que perciban la generalidad del personal" y cuya "enumeración y alcance determine la Reglamentación". La Reglamentación del Capítulo XVII "Haber", se encuentra dada por el Dto. 1866/83, que en su art. 385 expresamente dice que el "Haber Mensual" está compuesto por el concepto "sueldo básico" únicamente, conforme art. 2 del Dto. 1327/2005 (anteriormente estaba compuesto por el sueldo básico más la bonificación complementaria por grado, pero que, por este último decreto, se unifica con el básico), y en su art. 388 determina que no integran el haber mensual los suplementos generales (art. 389), los particulares (art. 390 y ss.) y las compensaciones.-

Destacamos que, dentro de los particulares, normativamente hablando, se incluía a los suplementos particulares no remunerativos ni bonificables creados por el Dto. 2744/93 que invoca el actor como parte integrante del haber mensual, los que, cabe remarcar, siempre mantuvieron dicha calificación hasta su derogación, y así fueron liquidados, más allá de que -como se dijo-, con reconocimiento judicial, y para casos concretos, se hubiera modificado dicho carácter, hasta que finalmente se derogaran y "blanquearan".-

Es decir, en la comparación solicitada, conforme ley, el rubro haber mensual equivale al "básico" en ambas Fuerzas, lo que nos lleva necesariamente a analizar las distintas escalas salariales de ambas Fuerzas en la actualidad, teniendo en cuenta la situación de revista del actor como "Ayudante de Tercera" y la de su equivalente en P.F.A. como "Sargento". Surge del Anexo V de la Resolución del Ministerio de Seguridad N° 428/2023, que el haber mensual vigente a agosto de 2023 para la categoría de "Sargento" es de \$378.775,05. Asimismo, para el SPF,





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

correspondiente al mismo mes –agosto 2023- la Resolución Conjunta de los Ministerios de Seguridad y Economía N° 04/2023, fijó en su Anexo II la suma de \$345.132,00 para la categoría detentada por el actor como “Ayudante de Tercera”.-

Consecuentemente, de un simple cotejo, el único rubro respecto del cual el actor pide un expreso pronunciamiento en esta instancia (“haber mensual”), es prácticamente entre ambos personales de igual categoría y grado, debiendo remarcarse a su vez que el SPF percibe otras bonificaciones que compensan esa mínima diferencia, por lo que no advertimos la mentada violación a la equiparación salarial entre ambas Fuerzas en este rubro remunerativo y bonificable, amén de los demás suplementos y compensaciones que pudieren corresponder.-

4- Por último, es de puntualizar que la jurisprudencia de esta Cámara invocado por el recurrente (“Medina” – FRE N° 16308/18 y “Quintana” – FRE N° 6788/17), va en consonancia con todo lo expuesto precedentemente, donde se reconoce la vigencia de la equiparación salarial tal cual la determina el P.E.N., pero poniendo de resalto la ilegitimidad con que se liquidan algunos conceptos o rubros en particular para el S.P.F., por lo que procede hacer las correcciones al mismo (v.gr. porcentaje de liquidación del S.A.S.), en tanto afectan un legítimo derecho de los agentes penitenciarios. De allí que corresponde su corrección por medio del reconocimiento del derecho, y ello así –tal como inveteradamente lo ha dicho esta Cámara- porque el P.E.N., por medio de su política salarial a través del dictado de sucesivos decretos (que se inician con el Dto. 2807 /93 para S.P.F., y anteriores inclusive) ha vulnerado sistemáticamente los derechos laborales y previsionales de los agentes penitenciarios, al crear y liquidar suplementos particulares que, a pesar de revestir carácter salarial y /o reconocer su origen en la Ley Orgánica, no fueron así considerados en los decretos de creación o de modificación, lo que la Justicia ha intentado corregir (Cf. esta Cámara, fallo in re “Gutiérrez” - FRE N° 446/2021, del 17 /4/2023). Pero, ello no significa que pueda cambiarse un régimen salarial por el de otro organismo (lo que implicaría inmiscuirse en facultades privativas otorgadas por la C.N. al Poder Administrador), máxime cuando, como se ha dicho, la equiparación –aunque de manera ilegítima o defectuosa para ambas Fuerzas- siempre se ha mantenido al menos en lo



“formal”, además de que existen suplementos propios de cada Fuerza –como bien lo reconoce el actor- que son o eran percibidos exclusivamente por una y no por otra (v. gr. Racionamiento, Casa Habitación, Zona y Función Policial Operativo), reconociendo la particularidad de cada una.-

En virtud de lo señalado, no puede prosperar el recurso de apelación -en los términos expuestos por la parte actora- desde que no puede plantearse genéricamente la sustitución de un régimen salarial por otro (que en definitiva es lo que se deriva de las expresiones del actor). En efecto la C.S.J.N. tiene reiteradamente dicho que *“la modificación de una norma por otra posterior de igual jerarquía no da lugar a cuestión constitucional, pues nadie tiene derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentos, ni a su inalterabilidad, más aún cuando dicha carga se sustenta en razones de interés colectivo y manifiesto carácter asistencial...”* (Fallos 315:839, 327:5002, 338:757). No es objetable entonces, la potestad del Poder Ejecutivo Nacional -como Jefe de la Administración del país- de establecer una política salarial (influenciada por factores financieros, económicos y presupuestarios) determinada para distintos sectores de la Administración, atendiendo a las particularidades de cada uno, como tampoco es objetable el ejercicio discrecional de dicho poder, en tanto -como se ha dicho- las decisiones de política salarial establecidas por dicha Autoridad sobre la base de criterios de oportunidad, mérito o conveniencia sólo son revisables judicialmente en la medida en que afecten derechos de los agentes, es decir, pueden resultar reprochables si, al tomarlas, se desconocen principios de raigambre constitucional (v.gr. derechos de índole laboral, salarial, previsional, etc.) o legal que, al verse vulnerados, deben ser planteados para el caso concreto y particular del agente. Ello así respecto de la normativa específica que pudiera crear suplementos, compensaciones y/o bonificaciones que deriven en una vulneración a dichos principios (como el porcentaje de S.A.S. reconocido en primera instancia por ejemplo), y que la Justicia intenta subsanar, pero no en base a la sustitución de un régimen salarial por otro, sino en base a la existencia de razones objetivas que justifiquen pronunciarse particularmente sobre un aspecto del régimen salarial cuestionado que pudiera resultar ilegítimo.-





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

V. Ingresando al tratamiento de los agravios de la demandada, considerando lo alegado en cuanto a que el accionante no ha demostrado el perjuicio económico ni la merma en su haber mensual, en tanto –dice- el haber de todo el personal penitenciario fijado por el Dto. 586 /19 implicó un ostensible incremento de las remuneraciones, por lo que carecería de entidad lo dicho por el actor respecto del daño patrimonial que implica la reducción –por medio de la Resolución N° 607/2019 del Ministerio de Justicia- del “Suplemento Años de Servicio” – SAS, del 2% al 0,5%, cabe indicar al respecto que compartimos lo decidido por la Sra. Jueza de primera instancia, quien pone de resalto que 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 normas superiores aplicables y los derechos adquiridos por las personas.-

Así, el P.E.N., en el mes de septiembre de 2019, por medio del Dto. 586/19, art. 2° inc. f), estableció el suplemento general remunerativo por años de servicio (S.A.S.), el que se liquida en proporción al haber mensual en un 0,5% por año de servicio (cf. art. 7 - Res. 607/19), lo que implicó la derogación (por medio de art. 3° de aquél) del Dto. 970 /15 que lo establecía en un 2% hasta dicho momento, lo que implicó, de manera evidente, una reducción del 1,5% por dicho concepto.-

Como lo sostiene la Magistrada -con apoyo en lo doctrinado por la CSJN en el citado precedente “Ramírez”- quien entiende que aunque el Poder Ejecutivo Nacional tiene la facultad de fijar los porcentajes de los adicionales, ello no puede modificar la política salarial fijada por el Congreso Nacional mediante la sanción de las leyes 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 la reducción dispuesta al SAS es una circunstancia violatoria que se verifica en el presente.-

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 Dto. 586/19, sino que deriva del hecho de que la modificación del porcentaje de antigüedad por año de servicio del SPF altera la equiparación instituida por el citado art. 95 de la Ley Orgánica del SPF, sin expresar –ni el decreto ni la resolución–, razones que justificarían dicha reducción, como para considerarlas y/o evaluar la razonabilidad de la medida, en tanto el “blanqueo” del haber mensual de los rubros del Dto. 243/15 lo fue en razón de la inveterada jurisprudencia que así lo ordenaba, pero que en nada tiene que ver con los porcentajes de un suplemento general (como es el S.A.S.) que ha sido modificado sin justificación alguna, más que por “el aumento” del concepto haber mensual, pero sin otra razón valedera a considerar.-

Por otra parte, no sólo compartimos lo señalado por la Juzgadora de la instancia anterior respecto de la plena vigencia del Dto. 216 /89 para el personal de la P.F.A., el que establece no sólo que el S.A.S. se liquida en un 2% por año de servicio, sino además se refuerza con el hecho que el mismo (conforme art. 389 del Dto. 1866/83 –reglamentario de la Ley Orgánica de PFA- que remite al régimen de los agentes de la Administración Pública Nacional –Dto. 1428/73 – art. 43, conforme Dto. 239 /90) se calcula sobre la “remuneración mensual, normal, habitual, regular y permanente” –lo que incluye suplementos generales–, excluyendo sólo los adicionales “particulares” (en el caso del SPF lo hace sólo sobre el rubro “haber mensual” conforme art. inc. f del Dto. 586/19), es decir, de ello surge el menoscabo económico de un rubro, cuyo origen lo tiene en la ley orgánica del SPF, máxime cuando –reiteramos– el decreto y la resolución que modifican el porcentaje del SAS a un 0,5% del haber mensual no brinda razón considerable alguna para proceder a dicha reducción de este rubro en particular, más que la voluntad del poder administrador.-

Por todo lo expuesto, concluimos en que la modificación del porcentaje del S.A.S. 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, por lo que corresponde también rechazar el recurso interpuesto por la demandada y confirmar la sentencia





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

dictada por la jueza en este aspecto. Así lo tiene resuelto esta Cámara en autos "*Duarte, Darío Javier C/ Estado Nacional ... S/ Amparo Ley 16.986*" (FRE N° 4519/2021), de fecha 04/05/2023.-

VI. 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 la jueza a-quo.-

Cabe puntualizar en este segmento que el artículo 68 del Código Procesal consagra el criterio objetivo de la derrota, como fundamento de la imposición de las costas. Las mismas son un corolario del vencimiento y tienden a resarcir al vencedor de los gastos de justicia en que debió incurrir para obtener ante el órgano jurisdiccional la satisfacción de su derecho. Estas deben ser reembolsadas por el vencido, con prescindencia de la buena o mala fe, de su mayor o menor razón para litigar y de todo concepto de culpa, negligencia, imprudencia o riesgo y de la malicia o temeridad de su contrario (conf. Morello, Sosa, Berizonce, Códigos Procesales en lo Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación, Ed. Librería Editora Platense – Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1985, T. II-B, p. 111).-

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

Finalmente, respecto del agravio esgrimido contra la regulación de honorarios –por altos- procede destacar que la Sra. jueza a quo fijó el mínimo de 20 UMA contemplado en el art. 48 de la ley 27.243 (10 UMA a cada uno de los letrados del actor), en concordancia con las pautas del art.16, por lo que se ajusten a las previsiones de la ley arancelaria vigente. Consecuentemente dicho agravio tampoco puede prosperar.-



Por tales motivos, corresponde también rechazar el recurso de la demandada.-

VII. En función de lo expuesto procede rechazar los recursos de apelación interpuestos por ambas partes y confirmar la sentencia de instancia anterior, en todo cuanto fuera materia de agravios.-

Atento el modo en que se resuelve la cuestión, las costas de Alzada -que se independizan de las de primera instancia- se imponen en el orden causado.-

Los honorarios del patrocinante del actor ante la Alzada, se regulan de conformidad a lo dispuesto por los arts. 16, 20, 30 y 48 de la Ley 27.423 y atendiendo al valor de la UMA conforme Ac. 19/23 (\$19.338,00), en la suma que se determina en la parte resolutive.-

No corresponde regular honorarios al letrado de la demandada en orden a lo normado por el art. 2 L.A.-

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

**1- RECHAZAR** los recursos de apelación deducidos por la actora y demandada y, consecuentemente, confirmar la sentencia de fecha 12/12/2022 (fs. 49/54), en todo lo que fuera materia de los mismos.-

**2- IMPONER las costas** de esta instancia en el orden causado, a cuyo fin regúlense los honorarios de los Dres. PATRICIO ESTEBAN MIÑO y JOSÉ LUIS DI MARCO en la suma de PESOS CINCUENTA Y OCHO MIL CATORCE (\$58.014,00) equivalentes a tres (3) UMA, como patrocinantes a cada uno de ellos. Más IVA si correspondiere.-

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

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

*NOTA: Se ha dictado el Acuerdo precedente por las Sras. Juezas de Cámara que constituyen la mayoría absoluta del Tribunal (art. 26 Decreto Ley 1285 /58 y art. 109 R.J.N.).-----*

*SECRETARIA CIVIL N°2, 21 de septiembre de 2023.-----*





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

---

*Fecha de firma: 21/09/2023*

*Firmado por: ROCIO ALCALA, JUEZA DE CAMARA*

*Firmado por: MARIA DELFINA DENOGENS, JUEZA DE CAMARA*

*Firmado por: MARIA CRUZ GOYOAGA, SECRETARIO DE CAMARA*



#37220552#384734771#20230921105703107