



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

11002397/2009

SILVA MARCIANO ALBERTO Y OTRO c/ SERVICIO
PENITENCIARIO FEDERAL s/CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO-VARIOS

Resistencia, 31 de marzo de 2023.-

VISTOS:

Estos autos caratulados: “BANCO DE LA NACION ARGENTINA E/A: SILVA MARCIANO ALBERTO Y OTRO C/ SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO” Expte. N° FRE 11002397/2009/CA1, procedentes del Juzgado Federal N° 1 de esta Ciudad;

Y CONSIDERANDO:

La Dra. María Delfina Denogens dijo:

1) El Sr. Juez de la anterior instancia, el 01/06/2020, hizo lugar a la demanda interpuesta por los actores y ordenó al Servicio Penitenciario Federal incorpore al rubro “sueldo y/o haber mensual”, las sumas que le correspondería percibir, con carácter Remunerativo y Bonificable, de los suplementos, compensaciones y/o adicionales creados y actualizados por los Decretos 2807/93, 1275/05, 1223/06, 872/07, 884/08, 752/09 y 883/10 y los que se hubieran dictado o se dicten en consecuencia, con análoga finalidad, a partir de cinco (5) años anteriores al 20/08/2009 (fecha de interposición de demanda) y hasta el 01/03/2015 (entrada en vigencia del Decreto 243/15), con más los intereses a calcular a tasa pasiva promedio que liquida el Banco Central de la República Argentina, mes a mes, desde el momento en que cada uno de ellos debió ser abonado, y hasta su efectivo pago;



todo ello conforme las pautas establecidas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en las causa “RAMIREZ DANTE DARIO c/E.N. Mº JUSTICIA Y DDHH-SPF s/PERSONAL MILITAR y CIVIL DE LAS FFAA y DE SEG”. Declaró aplicable el precedente de la CSJN in re “Ibáñez Cejas” del 06/06/13, en el sentido de que las liquidaciones que se practiquen en ningún caso pueden arrojar como resultado sumas menores a los que estos hubiesen debido percibir por estricta aplicación de los decretos cuestionados en autos. Impuso las costas a la vencida y estableció porcentajes para la regulación de honorarios.-

2) Disconforme con dicho decisorio el organismo demandado deduce recurso de apelación el 02/06/2020, el que fue concedido libremente y con efecto suspensivo.

Radicada la causa en esta Cámara, el recurrente expresa agravios el 23/06/2021 señalando que el fallo le causa agravio en tanto, al 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, recaudo que no consulta el decisorio en crisis el que, además, omite considerar cuestiones oportunamente propuestas por su parte para la adecuada solución del juicio y hace una interpretación del Decreto 2807/93 que –reputa- no se ajusta ni a su letra ni a su espíritu, sin declarar su inconstitucionalidad, como la de los demás decretos que regulan la cuestión, incurriendo en una manifiesta omisión en la aplicación del Dto. 243/15.-

Que la sentencia es autocontradictoria y tiene defectuosa fundamentación. Aduce que sus considerandos se contradicen con los vistos aludidos, dado que una cosa es el “haber de retiro” y otra distinta es el “haber mensual”, señalando que el primero es el total que percibe cada uno de los retirados y pensionados por lo que, al disponer que se incorpore al “rubro sueldo” una suma en virtud del





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

carácter general que ostentaría la misma, se está requiriendo que ella se incluya dentro de ese haber mensual, sin que esto implique que se encuentre sujeta a aportes (remunerativa) ni que sea tenida en cuenta para el cálculo de otros suplementos (bonificable), por lo que dicha suma necesariamente estará sujeta a aportes y será la base de cálculo de los demás suplementos que ostenten el carácter de bonificable y es uno de los rubros que compone el “haber de retiro”. Analiza el Dto. 213/90 sobre la composición del haber mensual y las Leyes N° 13.018 (sobre haber de retiro para fundar su posición) y N° 20.416 (Ley Orgánica S.P.F.), reiterando el carácter particular con que fueron instituidos dichos suplementos y que, por lo tanto, al carecer de generalidad no pueden ser considerados como sueldo.-

Realiza otras consideraciones, puntualizando el carácter particular de aquéllos conforme jurisprudencia de la CSJN (analiza los fallos “Bovarí de Díaz, Aída”, “Villegas, Osiris”, “Papich Germán”, “Ayerbe, Lázaro”, “Domínguez, Roberto”, “Machado, Pedro”, “Pedreira, Manuel”, “Costa, Emilia”, “Klein de Groll”, entre otros), por lo que –reitera- no pueden ser considerados como sueldo. Efectúa un análisis de los distintos suplementos particulares del Decreto 2807/93 –arts. 1° a 4°- (“por funciones jerárquicas de alta complejidad”, “por responsabilidad por cargo o función”, “por mayor dedicación” y “por servicios de constante imprevisibilidad”), consignando los requisitos establecidos para percibirlos, lo que justifica –a su entender- el carácter con que fueron creados.-

Sostiene que la sentencia resulta arbitraria por carecer de fundamentación suficiente.-

Critica la sentencia por resolver ultra petita, dado que el objeto de la presente litis fue exclusivamente el régimen salarial del Decreto 2807/93 y 1275/05, no obstante el Juez a quo en la resolución atacada determina “(..)...Ordenar al Servicio Penitenciario Federal, incorpore al rubro “sueldo” de los actores las sumas que les



corresponderían percibir, como suplementos, compensaciones y/o adicionales creados y actualizados por los Decretos 2807/93 1275/05, 1223/06, 872/07, 884/08, y 752/09 y los que se hubieran dictado o se dicten en consecuencia, con análoga finalidad, atribuyéndoles carácter remunerativo y bonificable, a partir del 1 de julio de 2005, y hasta el 27 de febrero de 2015, con más los intereses a calcular a tasa activa mes a mes desde la fecha consignada y hasta su efectivo pago...(...)", entendiéndose que se abstrae de resolver conforme lo estrictamente peticionado y solicita se declare infundada, injusta y arbitraria.

Manifiesta que lo resuelto por el juez a-quo se aparta del Decreto 243/15, con vigencia a partir del 01/03/2015, el que establece una nueva escala salarial retributiva fijada por el PEN, que deroga los decretos en cuestión norma que debe ser aplicada y acatada por lo que su implementación, tal como lo ha establecido el a-quo, sobre las liquidaciones que se practiquen podrían arrojar como resultado sumas diferentes a las que ya percibían, incurriendo en una intromisión en las facultades del Poder Ejecutivo (fijación de escalas salariales a todo el personal de las fuerzas) atentando contra la división de poderes consagrada en la Constitución Nacional, de ahí la imposibilidad de liquidar los haberes conforme lo normado por los decretos indicados por el a-quo, en tanto dichos instrumentos ya no se hallan vigentes.-

Informa asimismo la nueva escala retributiva prevista por el Dto. 586/19, sosteniendo que el mismo decreto tiene por objeto establecer el compromiso histórico de 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. El nuevo régimen retributivo no sólo crea un nuevo régimen jurídico sino que deroga íntegramente el marco normativo sobre el cual se sustentó la causa pretendida de las pretensiones principal y cautelar del actor.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

Asimismo, hace saber el traspaso de la administración de los fondos de pasivos a la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal (Dto. 605/19) solicitando se dicte la falta de legitimación pasiva.

Solicita 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 en la Ley de Presupuesto N° 11.672 (t.o. 2005).-

Peticiona que, de confirmarse la sentencia de primera instancia, expresamente se establezca que la solución importa para los actores la obligación de efectuar aportes previsionales, obra social y cualquier otro descuento que debiere realizarse sobre sus remuneraciones por el período no prescripto.-

Reserva el Caso Federal y finaliza con Petitorio de estilo.-

Dichos agravios fueron replicados por la parte actora el 25/06/2021 en base a argumentos a los que en honor a la brevedad remito.-

3) Previo a resolver el recurso deducido debe tenerse en cuenta el principio sentado en punto a que las sentencias deben reparar en las modificaciones introducidas por nuevas normas que se dicten durante el proceso en tanto configuran circunstancias sobrevinientes a la interposición del recurso y han sido invocadas por alguna de las partes.

Es conocida jurisprudencia de la CSJN que sus sentencias deben atender a las circunstancias existentes al momento de la decisión, aunque ellas sean sobrevinientes a la interposición del recurso extraordinario, y si en el transcurso del proceso han sido dictadas nuevas normas sobre la materia objeto de la litis, la decisión de la Corte deberá atender también a las modificaciones introducidas



por esos preceptos en tanto configuren circunstancias sobrevinientes de las que no es posible prescindir (conf. Fallos 306:1160; 318:2438; 325:28 y 2275; 327:2476; 331:2628; 333:1474; 335:905; causa CSJ 118/2013 (49- V)/CS1 “V., C.G. c/I.A.P.O.S. y otros sobre amparo”, sentencia del 27/05/14).-

4) Sentado lo anterior, a la hora de resolver debo señalar que procede tratar el agravio relacionado del carácter remunerativo y bonificable de las asignaciones fijadas por los decretos reclamados en autos, realizando un análisis del marco legal que regula las relaciones planteadas en la causa y una reseña de fallos del Alto Tribunal, la cual es sentada jurisprudencia aplicable al caso de marras y seguida por este Tribunal, lo que implica establecer ciertas aclaraciones y determinar la suerte del presente recurso.-

Marco Normativo:

En uso de las facultades especialmente conferidas por la Ley 20.416 (Ley Orgánica del Servicio Penitenciario Federal, modificatoria de la originaria Ley 17.236), el Poder Ejecutivo creó, a través de los arts. 1, 2, 3 y 4 del Decreto 2807/93, suplementos particulares, no remunerativos y no bonificables (art. 7º), para el personal “en actividad”, en consideración a las exigencias a que se vea sometido. Así creó los suplementos “por funciones jerárquicas de alta complejidad”, “por responsabilidad por cargo o función”; “por mayor dedicación”; “por servicios de constante imprevisibilidad”, asignándose diferentes coeficientes en atención a la tarea efectuada, los que son expuestos en la planilla anexa al Decreto respectivo.-

Asimismo es preciso tener en cuenta que los porcentajes fijados por el mencionado Decreto 2807/93 fueron modificados e incrementados por los decretos posteriores Nos. 1275/05, 1223/06, 872/07, 884/08 y 752/09 que actualizaron los porcentajes de los suplementos señalados, hasta su derogación por medio del Decreto 243/15.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

El Poder Ejecutivo a través del decreto señalado (vigente desde marzo de 2015) fijó una nueva escala de haberes para el personal del SPF (art. 1) y creó, a través de los arts. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 distintos suplementos, compensaciones y bonificaciones para el personal en actividad, en consideración con las exigencias que detalla la normativa. Así creó el suplemento particular por “Responsabilidad Jerárquica”; la bonificación “Complementaria por Grado”; el suplemento general “Por Estado Penitenciario”; la compensación de “Gastos por Prestación de Servicio” (art. 5); la compensación por “Fijación de Domicilio” (art. 6); la compensación por “Gastos de Representación” (art. 7); la compensación “Apoyo Operativo” (art. 8) y la compensación por “Material de Estudio y Vestimenta”, asignando diferentes coeficientes (%) y sumas fijas, en atención a la jerarquía (situación de revista) y las tareas efectuadas, los que son expuestos en la planilla anexa al Decreto respectivo.-

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

Precedentes de la CSJN:

En primer lugar, cabe destacar que los fallos emanados de la CSJN en relación a las Fuerzas Armadas, son de indudable



aplicación a las Fuerzas de Seguridad por darse, en lo sustancial, idénticas razones que los fundamentan.-

De allí que los precedentes que más abajo se exponen, marcan doctrina vinculante en tanto, remitiéndose unos a otros (pero conforme las particularidades de cada caso), fijan la postura respecto de la interpretación de los distintos decretos cuestionados, en relación al carácter remunerativo y/o bonificable de los suplementos creados para las fuerzas armadas y de seguridad, fijando los parámetros para su interpretación, alcance y liquidación, los que se señalan por ser comunes a todas las fuerzas y responden a los mismos principios interpretativos.-

En tal sentido es de recordar 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 Ato 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





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

economía procesal que hacen conveniente evitar todo dispendio de actividad jurisdiccional.-

Bidart Campos, señala que "La sentencia retiene su esencia o naturaleza de acto jurisdiccional aunque produzca como efecto general la aplicación obligatoria de su interpretación jurídica más allá del caso resuelto...crea derecho, pero no crea derecho "nuevo", esto es, el derecho que crea siempre deriva de un marco que le traza el ordenamiento como subordinante, y dentro del cual el juez o tribunal debe moverse sin evadirlo." (Bidart Campos, Germán J., "La jurisprudencia obligatoria", LA LEY 2001-F, 1492 o LLP 2001, 1289, AR/DOC/13474/2001).-

Ahora bien, cabe analizar la jurisprudencia aplicable al caso de marras.-

Así, en torno a las diferencias originadas en la omisión de considerar remunerativos los adicionales creados por los mencionados decretos, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se hizo eco de esta postura, y comenzó a marcar tendencia en las causas "Torres" (Fallos 321:619) y "Costa" (Fallos 325:2161), donde sostuvo "...Que en las condiciones expuestas, la generalidad que asumió el pago al personal en actividad de los suplementos indicados, muestra de modo indisimulable que su otorgamiento ha tenido connotaciones salariales. Que confirma tal interpretación, no sólo el hecho de que en cada jerarquía se percibe un adicional de similar monto y de que no haya agente que no lo cobre, sino también la circunstancia de que el personal policial involucrado se ha hecho acreedor a los referidos conceptos por la sola situación de revista en actividad o función en el cargo desempeñado, con independencia de si por ello el particular interesado se ve sometido a una exigencia o situación especial...".-

Posteriormente en "Oriolo" (Fallos 333:1909), al decir que aun cuando los Decretos de Necesidad y Urgencia posteriores de 2005, 2006 y 2007 "que fueron convalidados por ambas cámaras del



Congreso Nacional” –al igual que los dictados en 2008 y 2009- hayan dicho que los suplementos creados por el cuestionado Decreto 2744/93 –similar al 2807/93 de autos- “son particulares, no remunerativos y no bonificables”, por la manera en que se liquidan no pueden ser así calificados, concluyendo en que “...su carácter general, en tanto se aplican según su jerarquía a la generalidad del personal policial, desnaturaliza tal calificación a la luz del artículo 75 de la ley 21.965”, dice la sentencia del Máximo Tribunal, concluyendo en su carácter remunerativo y bonificable.-

El mismo Alto Tribunal, al pronunciarse in re “Salas” (Fallos 334:275), en sentencia del 15/03/11, confirmó la sentencia de la Cámara Federal de Apelaciones de Salta, en cuanto reconoce la naturaleza general de los ‘adicionales transitorios’ a partir del año 2005 para el personal de las Fuerzas Armadas pero cuyo criterio es aplicable también a las Fuerzas de Seguridad.-

Para así decidir destacó que los mencionados decretos, a través de sus artículos 1° a 4°, “sustituyeron e incrementaron en diferentes proporciones los suplementos y compensaciones creados por el decreto 2769/93. Por su parte, mediante el artículo 5° del decreto 1104/05 se creó un suplemento denominado ‘adicional transitorio’ no remunerativo y no bonificable, cuyo cálculo era equivalente al 23% del ‘salario bruto mensual’ o a la diferencia entre dicho porcentaje y el incremento del suplemento o compensación del decreto 2769/93 que percibiera el agente, de manera tal que cada uno de los agentes de la totalidad del personal militar en actividad percibiera, al menos, un 23% respecto del ‘salario bruto mensual’...” (Considerando 5°).-

Añadió que, “...mediante la creación de similares ‘adicionales transitorios’, los decretos 1095/06, 871/07, 1053/08 y 751/09 garantizaron incrementos de, al menos, el 19%, 16,50%,





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

19,50%, y 15% de los salarios brutos mensuales de todo el personal militar....”. (Considerando 6°).-

Subrayó que “...el art. 54 de la ley 19.101 establece que cualquier asignación que se otorgue al personal en actividad cuando revista carácter general se acordará, en todos los casos, en el concepto ‘sueldo’, determinado por el art. 55 de dicha ley, es decir, en el ‘sueldo’ correspondiente a cada grado que se fija anualmente por la ley de presupuesto general de la Nación”. (Considerando 7°).-

Indicó que, en el caso, “...no resulta dudosa la naturaleza general de los ‘adicionales transitorios’ creados por los decretos 1104/05, 1095/06, 871/07, 1053/08 y 751/09 —en sus respectivos artículos 5°—, toda vez que aquéllos han tenido por objeto garantizar, como mínimo, los porcentajes dispuestos en cada uno de ellos para todo el personal militar en actividad” (Considerando 11°).-

Determinó, cuál era el modo de evitar la ruptura de la proporcionalidad establecida en la ley de fondo. Así, sostuvo que “...teniendo en cuenta las distorsiones salariales que se pueden producir al momento de liquidar los haberes de retiro con la incorporación de los adicionales referidos y la debida proporcionalidad que debe existir entre el haber de retiro respecto del de actividad —art. 74 de la Ley 19.101-, en ningún caso los derechos que aquí se reconocen podrán conducir a que dichos haberes de retiro superen la retribución que le hubiera correspondido percibir al beneficiario de haber continuado en actividad y habersele incorporado dichos montos al sueldo, de acuerdo con lo prescripto por el artículo 54 de la ley 19.101” (Considerando 14°). Regla esta que habrá de tenerse en cuenta en el caso de marras, considerando que los actores son retirados del SPF, en cuanto al “principio de proporcionalidad” que debe existir entre el haber de retiro respecto del haber de actividad.-



Meses más tarde, en la causa “Borejko” (12/07/11, publicado en LA LEY 04/08/11) con remisión a lo decidido en “Salas” dejó sin efecto un fallo de Cámara.-

En tal oportunidad, la Procuradora señaló que los incrementos de los suplementos particulares previstos en el Decreto 2769/93 (similar al Dto. 2807/93 de autos), se incorporen al concepto "sueldo" y se liquiden como generales, a partir del momento en que comenzaron a regir los Decretos 1246/05 (idem al 1275/05) y 1126/06 (idem al 1223/06), mediante los cuales se actualizaron los porcentajes y éstos deben ser integrados en la base de cálculo para la determinación del concepto "sueldo" del personal reclamante, remitiendo para ello a la doctrina sentada en “Salas”.-

Por otra parte, al pronunciarse in re “Zanotti” (Z. 115.XLVI), aclaró los alcances de los pronunciamientos anteriores, fijando los parámetros de la liquidación de los derechos reconocidos en él. Sobre el particular determinó que los porcentajes referentes al aumento mínimo asegurado por el art. 5 del Dto. 1104/05 (ídem art. 2° del Dto. 1275/05) y modificatorias, deben calcularse, no sobre el sueldo bruto, sino sobre el haber mensual y sumarse a éste, de modo tal que dicho monto constituya la base para determinar el valor de todos los suplementos que se determinen como un porcentaje o parte proporcional de aquel ítem, con excepción de los particulares previstos en los arts. 1° a 4° de los decretos en cuestión.-

Asimismo, indicó que estos últimos suplementos, por su parte, “...deben ser calculados mediante la aplicación de los porcentajes dispuestos en cada uno de los reglamentos mencionados sobre el sueldo vigente con anterioridad a la aplicación del decreto 1104/05, para evitar una indebida repotenciación de los aumentos otorgados...”.-

Y agregó “...la suma que, con posterioridad al incremento dispuesto en cada uno de los decretos por el Poder





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

Ejecutivo, pasa a ser remunerativa por su incorporación al sueldo a partir del derecho aquí reconocido al actor, debe detrarse de los montos percibidos en concepto de rubros no remunerativos ni bonificables, de manera de evitar la duplicación del incremento dispuesto por la autoridad administrativa. El monto resultante de dicha sustracción no podrá ser inferior a la suma que, por los conceptos no remunerativos ni bonificables, percibía el agente en el período inmediatamente anterior a la vigencia del decreto 1104/05” – junio 2005-. (Considerando 3°).-

En suma, la Corte Suprema reconoció la naturaleza general y remunerativa de los adicionales transitorios creados por el artículos 5° del Decreto 1104/05 (idem art. 2° del Dto. 1275/05) y de los siguientes (incrementos), y la manera de liquidarlos de manera conjunta a los suplementos de los arts. 1 a 4 del Dto. 2769/93 (ídem Dto. 2807/93), ordenando que ellos sean integrados en la base de cálculo para la determinación de los haberes de pasividad, con los alcances de los considerandos 3° de “Zanotti”, y 13° y 14° de “Salas”, esto es: estableciendo la base y la fórmula de cálculo para determinar dichos rubros, como asimismo indicando que el haber de retiro –en su oportunidad- no supere, tras la incorporación de aquellos adicionales en su base de cálculo, el haber que hubiese percibido el agente de mantenerse en actividad.-

Lo expresado, no hace más que confirmar los alcances del fallo de primera instancia y no encuentra contradicción con lo invocado por los recurrentes, considerando que la sentencia impugnada, cuando circunscribe el período condenado refiere justamente a que ha reconocido con carácter remunerativo y bonificable el art. 2° del Dto. 1275/05: adicional transitorio (para personal que no alcance el porcentaje ideal consagrado por los aumentos a los suplementos de los arts. 1° a 4° del Dto. 2807/93) y los



aumentos a aquél dispuestos por los decretos siguientes (1223/06, 872/07, 884/08 y 752/09).-

Ello significa que tales rubros deben liquidarse conforme los parámetros, alcances y pautas establecidos por la Corte Nacional in re “Zanotti” (Z. 115.XLVI), por lo que los agravios esgrimidos deben ser desestimados.-

Ahora bien, in re “Ramírez”, del 20/11/12, dispuso: “5°) Que respecto del planteo relacionado con los suplementos particulares previstos, con carácter no remunerativo 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 todo suplemento compensación que las leyes decretos determine, las que serán iguales a las fijadas para las jerarquías equivalentes de la Policía Federal, de acuerdo lo establecido en el artículo 2 de la ley 18.291.6°) Que en atención a la intención del legislador de equiparar el tratamiento asignado 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)”.-

5) Sentado lo anterior, y teniendo en cuenta el agravio relacionado a la entrada en vigencia del Decreto 243/15 el que fuera puesto en conocimiento por la demandada (advirtiendo que deroga los





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

decretos precedentes y alegando que su aplicación debe ser respetada y acatada), cabe poner de resalto que este Tribunal sentó postura respecto de la derogación de los decretos condenados (vigentes hasta el 28/02/15 inclusive) y el reconocimiento de las compensaciones creadas por el mismo (a partir del 01/03/15 y hasta el 31/08/19, inclusive), que a su vez se derogara por Decreto 586/19 -que más abajo se analiza- (en autos “SPERONI, Felipe Santiago C/Estado Nacional - Servicio Penitenciario Federal S/Amparo Ley 16.986” – FRE 11029/2015/CA1, del 28/08/19 y “SOSA, José C/Servicio Penitenciario Federal S/Amparo Ley 16.986” –FRE 4546/2016/CA1,del 09/04/19).-

Esta Cámara advertía en dichos fallos que el 100% de los Oficiales y Suboficiales perciben la `Compensación por apoyo operativo´ del art. 8, mientras que el 100% de los Oficiales Superiores y Suboficiales Superiores perciben la `Compensación por gastos de representación´ del art. 7 del mismo decreto (ver Anexo V), por lo que surge que la totalidad del personal del SPF recibe exactamente el mismo monto por alguna de estas dos compensaciones, derivando de ello el carácter general de las mismas, las que no están supeditadas a características específicas para su otorgamiento, accediendo a una u otra por la sola condición de ser personal del Servicio Penitenciario.-

En tales condiciones las referidas compensaciones revestían el carácter de remunerativo y bonificable.-

Dicho criterio fue ratificado recientemente por el Alto Tribunal en la causa “Ginés, Juan Carlos c/EN –Mº JUSTICIA – SPF s/Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg.”, Expte. Nº 24052/2016, fallo de fecha 21 de junio de 2022, en el cual hace suyos los fundamentos y conclusiones expuestos en el dictamen de la Sra. Procuradora Fiscal, reconociendo el carácter remunerativo y bonificable de las compensaciones previstas en los arts. 5 y 7 del referido decreto.-



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

Continúa analizando la manera en que fueron otorgados los distintos suplementos o compensaciones y realiza un análisis de los posteriores decretos dictados, exponiendo que “...Mediante el decreto 970/15, en lo que aquí interesa, se sustituyeron, a partir del 1º de junio de 2015, los coeficientes para el suplemento general por estado penitenciario, y se fijaron, a partir del 1º de junio y del 1º de agosto de 2015, nuevos importes correspondientes a las compensaciones de gastos por prestación de servicio, por fijación de domicilio, por gastos de representación, por apoyo operativo, por material de estudio, vestimenta y transporte y el suplemento por variabilidad de vivienda, para los distintos grados y jerarquías. Por medio de la resolución 543/16 del Ministerio de Justicia (dictada ad referendum del Poder Ejecutivo Nacional, que la ratificó mediante el decreto 1261/16), se sustituyeron nuevamente, a partir del 1º de agosto de 2016, los coeficientes del suplemento particular por





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

responsabilidad jerárquica y se fijaron, a partir de la misma fecha, los importes correspondientes a las compensaciones y al suplemento mencionados en el párrafo anterior; esto último también fue dispuesto, a partir del 1º de agosto de 2017, por la resolución 586-E/2017; a partir del 1º de octubre de 2018, por la resolución 864/18 –ratificada por el decreto 366/19–; a partir del 1º de febrero de 2019, por la resolución conjunta 1/19 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Ministerio de Hacienda; y a partir del 1º de mayo de 2019, por la resolución conjunta 3/19 de los mismos ministerios....”.-

Y por último, en el apartado –V-, explica que “...resulta conveniente recordar que el art. 95 de la Ley Orgánica del SPF (Ley 17.236, texto según ley 20.416 y sus modificaciones, capítulo XIV “Régimen de retribuciones”) dispone: “Las leyes de presupuesto fijarán con arreglo a los grados previstos en el artículo 40, las retribuciones de los agentes penitenciarios. Para establecer dicha retribución se tendrá en cuenta la importancia del Servicio Penitenciario, su carácter de fuerza de seguridad, las modalidades riesgosas de su prestación y sus peculiares exigencias intelectuales y físicas. La retribución estará integrada por el sueldo, bonificaciones, y todo suplemento o compensación que las leyes y decretos determine...”. La cuestión que se plantea en el sub examine es si las sumas otorgadas por los arts. 5º y 7º del decreto 243/15 y sus modificaciones en carácter de “compensación de gastos por prestación de servicio” y “compensación por gastos de representación”, abonadas al actor bajo los códigos 210 y 230 de su recibo de haberes (v. fs. 11), revisten la naturaleza de compensaciones, tal como lo expresan tales normas, o si constituyen asignaciones que debieron ser conferidas con el carácter de haber mensual o sueldo, según afirma la actora. Aun cuando la ley orgánica del SPF no define la naturaleza y finalidad de las compensaciones que pueden otorgarse al personal en actividad, si se acude a los regímenes de otras fuerzas de seguridad resulta claro



que ellas han sido previstas, justamente, para compensar (esto es, igualar en opuesto sentido el efecto de una cosa con el de la otra; dar algo o hacer un beneficio a alguien en resarcimiento del daño, perjuicio o disgusto que se ha causado, según la definición del Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española) al personal que, por razones de servicio, deba realizar gastos extraordinarios (v., para el personal en actividad de la Policía Federal Argentina, arts. 78 de la ley 21.965 y 398 del anexo I del decreto 1866/83; para el personal con estado militar de gendarme en actividad de la Gendarmería Nacional y con estado policial en actividad de la Prefectura Naval Argentina, art. 2408 de la reglamentación del capítulo IV del título II de la ley 19.101, aprobada por el decreto 1081/73 y sus modificatorios, aplicable a aquéllos –v. art. 6° del decreto 854/13–; para el personal de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, art. 119 del anexo A del decreto 836/08).

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





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

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

Concluyó así en que “...la arquitectura salarial estructurada por el decreto 243/15 y sus modificaciones no tuvo como intención compensar gastos extraordinarios que, por razones de servicio, debiera realizar el personal del SPF, sino otorgar en forma general una asignación que mantuviera o, en su caso, aumentara la retribución total mensual que venía percibiendo aquel personal en actividad como consecuencia de lo dispuesto por los decretos



2260/91, 2505/91, 756/92, 2807/93 y sus modificaciones, esquema de incrementos salariales que fue descalificado por V.E. en la causa “Ramírez” (Fallos: 335:2275), y que el decreto 243/15 y sus modificaciones vino a reemplazar.”, “..., debe ponerse de resalto que los montos determinados para las asignaciones denominadas “compensación de gastos por prestación de servicio” y “compensación por gastos de representación”, otorgadas por el decreto 243/15 y sus modificaciones, lejos de resultar sumas accesorias del haber mensual o sueldo del personal alcanzado por dichas normas, constituyen una parte sustancial de sus remuneraciones,...”.-

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

En función de lo expuesto se modifica el fallo dictado en la instancia anterior reconociendo el carácter remunerativo y bonificable de las compensaciones “Gastos por Prestación de Servicio” y “Gastos de Representación” o “Apoyo Operativo”, estos últimos dos según corresponda uno u otro en función del grado que detentaban los accionantes.-

6) Teniendo en cuenta la doctrina de la CSJN, según la cual corresponde atender a las nuevas normas que sobre la materia objeto de la litis se dicten durante el proceso, no puede desconocerse que las cuestiones atinentes al complejo régimen remunerativo del personal del SPF ha vuelto a cambiar, encontrándose hoy regulado por el Decreto 586/2019 (reglamentado por Resolución N° 607/19 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos), el cual fija una nueva





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

escala de haberes, suprimiendo compensaciones y creando nuevos suplementos.-

En ese razonamiento, corresponde señalar que el 01/09/2019 entró en vigencia el Decreto N° 586/2019 que derogó, entre otros, al Decreto 243/2015, estableciendo en sus Considerandos que: "...atento la dispersión existente en materia remunerativa, así como la necesidad de instrumentar un único cuerpo normativo que permita determinar salarios reales y transparentes para el personal penitenciario, resulta conveniente instruir al titular del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para que fije el régimen salarial del Servicio Penitenciario Federal", por lo que -dice- "...resulta necesario establecer un régimen salarial para el personal de la citada institución que cristalice el compromiso histórico tendiente a transparentar y recomponer la estructura salarial vigente, en virtud del cual se reconozca una adecuada jerarquización en relación con la capacidad, responsabilidad y dedicación que demanda la correcta ejecución de su actividad".-

Así, considerando que el mencionado decreto se encuentra vigente a partir del 01/09/2019, resulta aplicable al caso de marras, ya que la ausencia de una decisión firme sobre el punto impide que se tenga por configurada una situación jurídica agotada o consumida bajo el anterior régimen que, por el principio de irretroactividad, obste a la aplicación de las nuevas disposiciones.-

En tales condiciones, atento al actual marco normativo, corresponde fijar el 31/08/19 (inclusive) como fecha hasta la cual se liquidarán los retroactivos devengados por los suplementos previstos por el Decreto 243/15, tal lo dispuesto en el apartado anterior.-

7) Respecto de la falta de legitimación pasiva opuesta, es dable señalar que la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal fue creada por el Dto.-Ley 15.943/46 y ratificada por Ley 13.593 como un organismo descentralizado, dependiente del



Ministerio del Interior, luego con el dictado del Dto. 357/02 fue transferida al ámbito de la Secretaría de Seguridad Social de la Presidencia de la Nación, desde agosto de 2002, mediante Dto. 1418/02, pasó a depender del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, y a partir de enero de 2020 se encuentra a cargo de la administración de los aportes, contribuciones, liquidación y pago de los beneficios de retiros y pensiones del personal del SPF, conforme Dto. 605/2019.-

Además, conforme surge de la ley de creación de dicha Caja (arts. 3º inc. J), 33º de la Ley 13.593), puede observarse que el Estado Nacional participa en la financiación de los fondos que hacen al sostenimiento de los beneficios que aquélla otorga.-

Ello se ha visto reafirmado a través de las decisiones administrativas N°770/2014 y N°1008/2014, por las cuales la Jefatura de Gabinete de Ministros modificó partidas presupuestarias del Estado Nacional a fin de “reforzar” el Presupuesto destinado a la atención de las jubilaciones, retiros y pensiones de dicha Caja y se corresponde con el mandato del art. 14 bis de nuestra Constitución, que ha puesto a cargo del Estado Nacional el otorgamiento de los beneficios de la seguridad social. Motivo por el cual no luce evidente que exista una falta de legitimación pasiva de la misma, ya que, si bien la Caja posee una administración propia, también es cierto que el Estado Nacional tiene una fuerte injerencia en la misma, ya que es quien designa y puede remover a sus directores, además de ser quien aprueba la concesión de los beneficios que aquélla otorga (arts. 12, 17 y 23 de la Ley 13.596).-

Así lo tiene resuelto este Tribunal in re “Palmieri, Marcelo Benjamín y otros” (sentencia del 22/09/2020).

En tales circunstancias, considerando la vinculación existente entre ambas reparticiones, dependientes del mismo Ministerio, la condenada deberá arbitrar los mecanismos necesarios a





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

los fines de efectivizar lo ordenado con la repartición y/u organismo que correspondiere. Conforme lo expuesto, no puede prosperar el cuestionamiento efectuado por la recurrente.-

8) Por lo demás, corresponde tener en cuenta que el crédito a favor del actor se generó en el mes de agosto de 2004, por lo que la Ley 25.344 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.-

9) Sentado lo expuesto, de existir medidas cautelares decretadas y/o de haber sido efectivizadas, o si el actor estuviere percibiendo las compensaciones dispuestas por los decretos para el personal pasivo, lo percibido deberá tomarse como pagos a cuenta, reconociéndose el derecho de los mismos a percibir las diferencias que se fueron devengando mes a mes entre lo efectivamente percibido y lo que le corresponda por aplicación de lo dispuesto en los decretos reconocidos en autos. De igual manera, deberán realizarse los aportes de ley.-

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



La regulación de honorarios de los representantes de la parte actora (Dres. Fabián Ramón Schmit y Ángel Raúl Crippa) procede sean diferidos para la oportunidad en que exista base al efecto, no correspondiendo fijarlos al representante de la demandada en virtud de lo dispuesto por el art. 2º de la ley arancelaria vigente. ASÍ VOTO.-

La Dra. Patricia Beatriz García dijo:

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

Por lo que resulta del Acuerdo que antecede, por mayoría, SE RESUELVE:

1) RECHAZAR el recurso de apelación interpuesto por la demandada y, en consecuencia, confirmar la sentencia de fecha 01/06/2020, con los alcances y especificaciones desarrolladas precedentemente a los fines de la liquidación.-

2) IMPONER las costas de esta instancia a la demandada vencida, difiriendo la regulación de honorarios de los letrados de la parte actora para la oportunidad prevista en el Acuerdo que antecede.

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).-

Regístrese, notifíquese y devuélvase.-

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

SECRETARIA CIVIL N° 3, 31 de marzo de 2023.-





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

Fecha de firma: 31/03/2023

Firmado por: PATRICIA BEATRIZ GARCIA, JUEZA SUBROGANTE

Firmado por: MARIA DELFINA DENOGENS, JUEZA DE CAMARA

Firmado por: MAIA VIRGINIA BENITEZ YUNES, SECRETARIO DE CAMARA



#15696025#363288120#20230331113549612