



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

FRE 8429/2023/CA1

VILLALBA, JUAN ALFREDO c/ SERVICIO PENITENCIARIO
FEDERAL s/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-VARIOS

Resistencia, 9 de mayo de 2025.-

VISTOS:

Estos autos caratulados "**VILLALBA, JUAN ALFREDO c/ SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL s/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-VARIOS**" Expte. N° FRE 8429/2023/CA1, procedentes del Juzgado Federal de Resistencia N° 1 y;

CONSIDERANDO:

La Dra. Rocío Alcalá dijo:

1.- Que la Sra. Jueza a-quo, en fecha 09/12/2024, hizo lugar a la acción promovida por el actor y declaró la inaplicabilidad del art. 7° de la Resolución MJ N° 607/19 y el Dto. N° 586/19 de fecha 22/08/2019, en lo que respecta a la liquidación del Suplemento Años de Servicios. Ordenó a la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal Argentino que proceda a liquidar y abonar en los haberes mensuales del agente dicho rubro fijado en el 2% del haber mensual por años de servicios, tal como lo venía haciendo con anterioridad al dictado de los actos administrativos que por la sentencia se dejan sin efecto, asimismo, abonar el retroactivo de los créditos correspondientes desde agosto de 2019, aplicándose a las planillas de la deuda de capital a tasa pasiva emitida por el Banco Central de la República Argentina desde el momento en que cada suma debió ser abonada y hasta su efectivo pago. Impuso las costas a la demandada vencida y pospuso la regulación de honorarios de los profesionales intervinientes por la parte actora para el momento en que se practique planilla sobre los montos a percibir por el actor y quedare firme, no correspondiendo regulación para los representantes legales de la demandada. Hizo saber que la causa se encuentra exenta del pago de tasa de justicia.

2.- Disconforme con dicho pronunciamiento, el Servicio Penitenciario Federal interpuso recurso de apelación, el que fue concedido libremente y con efecto suspensivo, según constancias del Sistema de Gestión Judicial Lex 100.



Radicada la causa ante esta Cámara, la recurrente expresó agravios. Los mismos fueron replicados por el actor en base a argumentos a los que en honor a la brevedad remito.

3.- El SPF se agravia alegando que, para verificar la validez de la sentencia, la misma debe tener una unidad lógica con sus fundamentos, y una razonable conclusión sobre la valoración que le corresponde, lo que -entiende- no se configura en la resolución de primera instancia, al hacer una interpretación del Decreto N° 586/19 y de la Resolución N° 607/19 que -reputa- no se ajusta ni a su letra ni a su espíritu.

Señala que el Decreto N° 586/2019 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 con la finalidad de clarificar y modernizar el marco regulatorio.

A tales efectos se indicó que se debía establecer una jerarquización adecuada de las funciones en relación a la capacidad, responsabilidad y dedicación que demanda la actividad.

Alega que la idea arraigada que el salario o la forma de liquidación de ciertos conceptos es un derecho patrimonial adquirido resulta equívoca desde lo conceptual como desde el aspecto práctico. Por ello, así han percibido sus respectivas remuneraciones hasta que dicha forma de liquidación fue reemplazada por un nuevo sistema que vino a transparentar y recomponer la estructura salarial hasta entonces vigente y que mantuvo intangible la cuantía del mismo.

Considera que la parte contraria pretende acumular normas y utilizar la nueva estructura, pero que se liquide con un decreto derogado.

Señala que el accionante no logra demostrar cuál es su 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, tal como se demostró en los cálculos hechos en oportunidad de contestar el libelo inicial de la demanda. No sólo el haber mensual (base de cálculo para las liquidaciones) aumentó, sino que su percepción neta también se vio elevada luego del dictado del Decreto N° 586/19.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

Manifiesta 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, por lo que no existen razones para concluir en que éste haya obrado arbitrariamente al dictar el Decreto N° 586/2019, máxime cuando la parte actora no ha logrado demostrar la lesión que invoca.-

Que por ello resulta difícil ver en qué se han afectado sus derechos alimentarios, ya que el haber mensual ha tenido un significativo aumento, afirmación que surge de la documental que acompañan la actora con sólo observar los recibos de haberes, sin que implique reconocer su autenticidad.

Denuncia la inconsistencia en el cálculo material que realiza la sentencia para establecer la existencia de una disminución, entendiendo que los valores porcentuales per se no son comparables entre sí a efectos de conocer si existe una disminución o no de valores absolutos del pago de una suma de dinero.

Alega que el fallo prescinde de doctrina aplicable directamente al caso, haciendo referencia a la causa "Pino, Seberino".

Sostiene 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. Agrega que la pretensión entraña un desconocimiento de la letra expresa de las normas de creación del suplemento, y que importan negarle al poder administrador su facultad de fijar la política salarial del sector público.

Dice que el actor no ha podido acreditar la "arbitrariedad e ilegalidad manifiesta" del acto u omisión de la autoridad pública. Resalta que el art. 12 de la ley 19.549 dispone que el acto administrativo goza de presunción de legitimidad y esta presunción para ser derribada debe necesariamente ser atacada con firmes argumentos, ampliamente demostrables, atento que toda acción contra un acto administrativo, tendiente a despojarlo de sus caracteres intrínsecos, legitimidad y ejecutoriedad, debe ser apreciada con extrema rigurosidad en cuanto a la verosimilitud del derecho alegado.



Que resulta menester que la arbitrariedad o ilegalidad del acto se evidencie en forma manifiesta, es decir, de modo claro y notorio, comprobable de manera inmediata.

Asimismo, alega la inexistencia de requisitos para lograr la suspensión de los efectos del art. 7 de la Resolución N° 607/2019. Manifiesta que para lograr la suspensión de los efectos de un acto se requiera ello en forma previa en sede administrativa. Que el juez ha prescindido de un examen de una prueba elemental como son los recibos de sueldo.

Sostiene que el sentenciante asume competencias del Poder Ejecutivo, y que el mérito, conveniencia o acierto de las soluciones legislativas no son puntos sobre los que al Poder Judicial quepa pronunciarse.

Señala que las costas fueron impuestas a su parte y, atento que luce manifiesta la arbitrariedad del decisorio, entiende que amerita sea revocada en virtud del grave perjuicio que le ocasiona.

Reitera conceptos alegando que la fijación de los haberes de los agentes de la Administración constituye una prerrogativa del Poder Ejecutivo Nacional, que este puede ejercer con un razonable margen de discrecionalidad.

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

Por último peticiona 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.-

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

4.- En primer término, es importante aclarar que, entre todas las cuestiones planteadas, se procederá sólo al análisis de aquellas que sean necesarias para dilucidar el tema puntual traído a consideración de este Tribunal.

5.- Ahora bien, ingresando a los agravios esgrimidos y con el objeto de decidir la cuestión cabe señalar inicialmente que el Poder Ejecutivo Nacional mediante el





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

Decreto N° 586/19 (arts. 1 y 2) fijó una nueva escala de haberes para el personal del SPF, el que fue reglamentado por el Ministerio de Justicia y DDHH por Resolución N° 607/19. En lo que al caso concierne, derogó a partir del 1° de septiembre de 2019 (art. 3° del decreto citado) el Decreto N° 970/15 que en su art. 6° establecía: "El Suplemento por Antigüedad de Servicios (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".

Por su parte, el inc. f) del art. 2° del Decreto N° 586/19 reformuló el suplemento general por "Antigüedad de Servicios (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 N° 607/19 (reglamentaria del Decreto N° 586/19) en el art. 7° dispuso, con carácter remunerativo y no bonificable, que el suplemento general por "Antigüedad de Servicios (S.A.S.)" será el equivalente al 0,5% del haber mensual.

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. N° 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.

Tal como se expuso supra si bien el Poder Ejecutivo está facultado para dictar la normativa que considere



conveniente, debe atender el límite de que tal legislación sea razonable, y no desconozca las garantías o las restricciones que impone la Constitución.

En lo que respecta estrictamente a la Fuerza demandada, con el Decreto N° 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.

Entendiendo la 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 N° 20.416 (Fallos 335:2275), que del análisis de las constancias de la causa y la norma invocada deriva del hecho de que la modificación del porcentaje de los suplementos por "Antigüedad por Año de Servicio" establecidos para el personal del SPF altera la equiparación instituida por el citado art. 95 de la Ley Orgánica del SPF.

En tal sentido, en el precedente "Ramírez"- el Alto Tribunal sentó criterio en punto a 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 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, no resulta posible modificar dicho porcentaje para el personal del SPF ya que ello implicaría la violación de la equiparación respecto del personal de la PFA el cual establece que el SAS se liquida en un 2% por año de servicio, además corresponde destacar 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 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 modifican el porcentaje del SAS a un 0,5% del haber mensual.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

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´)".-*

Resulta también aquí aplicable lo resuelto por la CSJN en punto a que sus decisiones, en toda cuestión regida por la Constitución Nacional o las normas federales, debe inspirar decisivamente los pronunciamientos del resto de los tribunales. En otros términos, razones fundadas en la previsibilidad, estabilidad y orden aconsejan la adhesión a sus precedentes. (CSJN "Cerámica San Lorenzo", Fallos 307:1094).-

Es de puntualizar que mediante el art. 95 de la Ley N° 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. N° 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., que, a la postre, ya se encontraba fijado por Dto. N° 216/89 y



por art. 76 inc. c de la Ley N° 21.965 aplicable al personal de la P.F.A. y, por reenvío, al S.P.F. (Dtos. Nros. 215/89 y 970/15 y art. 95 Ley N° 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. N° 243/15 por ejemplo), otorgándoles carácter remunerativo y bonificable al incorporarlas al Haber Mensual, pero que, como consecuencia de las normas aquí señaladas se ha producido una clara situación de regresividad, lo que denota su ilegitimidad.-

Por lo expuesto, corresponde desestimar los agravios vertidos por la demandada respecto al rubro "Años de Servicios".

Tampoco resulta admisible el agravio por el apartamiento de lo resuelto en el precedente "Pino, Seberino", en el que la CSJN se pronunció en relación a la validez del Dto. N° 679/97, por lo que no resulta de atinencia para resolver en el sub discussio.

En razón del análisis precedente, corresponde asimismo desestimar el agravio del recurrente referido a la falta de acreditación de la ilegitimidad manifiesta de la Resolución N° 607/2019, por lo que procede confirmar la sentencia de fecha 09/12/2024.

6.- Por lo demás, corresponde tener en cuenta que el crédito a favor del actor se generó en el mes de noviembre de 2019, por lo que la Ley N° 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 N° 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





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

presente agravio, sin perjuicio de la aplicación de la Ley de Presupuesto respectiva.-

7.- En punto a las costas de primera instancia procede su confirmación en virtud del criterio objetivo de la derrota consagrado en el art. 68 CPCCN.

En efecto, 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).-

8.- Finalmente, 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 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 tal como lo dispusiera el Juez de la instancia anterior.-

9.- Las costas correspondientes a esta instancia procede –si mi voto fuera compartido- imponerlas a la demandada vencida (art. 68 CPCyCN).-

La regulación de honorarios del letrado interviniente por la parte actora corresponde sea diferida para la oportunidad en que exista base al efecto. No corresponde regulación al letrado de la demandada en virtud de lo dispuesto por el art. 2 L.A. ASÍ VOTO.-

La Dra. Patricia B. García dijo:

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

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



I.- RECHAZAR el recurso de apelación interpuesto por la demandada y, en consecuencia, **CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia, con los alcances y especificaciones desarrolladas precedentemente.

II.- IMPONER las costas de esta instancia a la demandada vencida, difiriendo la regulación de honorarios del letrado interviniente del actor para la oportunidad prevista en el Acuerdo que antecede.-.

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

IV.- Regístrese, notifíquese y devuélvase.-

NOTA: La sentencia precedente fue dictada por las Sras. Juezas de Cámara que constituyen la mayoría absoluta del Tribunal (art. 26 Dto. Ley 1285/58 y art. 109 del Reg. Just. Nac.).

SECRETARIA CIVIL N° 3, 9 de mayo de 2025.

