



CAF 57698/2019/CS1-CA2
Sánchez, Javier Gustavo c/ EN - M
Justicia y DDHH - SPF s/ Personal
Militar y Civil de las FFAA y de Seg.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 23 de diciembre de 2025

Vistos los autos “Sánchez, Javier Gustavo c/ EN - M Justicia y DDHH - SPF s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg.”.

Considerando:

Que los agravios del apelante encuentran adecuada respuesta en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal, a cuyos fundamentos y conclusiones corresponde remitir, en razón de brevedad.

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Recurso extraordinario interpuesto por **Javier Gustavo Sánchez, parte actora**, representado por el **Dr. Julio César Molina**.

Traslado contestado por el **Estado Nacional, parte demandada**, representado por el **Dr. Gerardo David Gambardella**.

Tribunal de origen: **Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal - Sala IV**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 8**.

SANCHEZ, JAVIER GUSTAVO C/ EN - M JUSTICIA Y DDHH - SPF s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg.



MONTI
Laura
Mercedes
S
Firmado digitalmente por MONTI Laura Mercedes
Fecha: 2024.10.18 14:15:20 -03'00'

Ministerio Público
Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

- I -

Según surge de las constancias obrantes en el sistema de consulta de causas web del Poder Judicial de la Nación, el 27 de octubre de 2022 la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (sala IV), al desestimar los recursos de apelación interpuestos por ambas partes, confirmó la sentencia de la instancia anterior, mediante la cual se había rechazado -con costas por su orden- la demanda interpuesta por Javier Gustavo Sánchez contra el Estado Nacional -Servicio Penitenciario Federal- con el objeto de que se declarara la ilegitimidad del decreto 586/2019 y de la resolución 607/2019 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en cuanto esta última dispuso, en su art. 7º, que el suplemento general por "antigüedad de servicios (S.A.S.)", creado con carácter remunerativo y no bonificable, consistiría en una suma equivalente al 0,5% del haber mensual por cada año de servicio prestado en la institución, en lugar del 2% calculado sobre la misma base, de acuerdo con lo previsto por las leyes 20.416 y 21.965 y los decretos 215/89 y 216/89. Las costas de esa instancia también fueron impuestas en el orden causado.

Para decidir de esa manera, el vocal que emitió su voto en primer término (al que adhirió el restante juez que suscribió la sentencia), luego de reseñar lo dispuesto por el decreto 586/2019 y la resolución 607/2019 del Ministerio de Justicia y

Derechos Humanos, señaló -en relación con los agravios del actor que se sustentaban en la equiparación salarial que la ley 20.416 habría consagrado a favor del personal del Servicio Penitenciario Federal (SPF) respecto de los integrantes de la Policía Federal Argentina (PFA)- que, si bien el art. 95 de la ley orgánica del SPF (ley 17.236 y sus modificaciones, texto según ley 20.416; en adelante, "la ley orgánica") establecía que la retribución de los agentes penitenciarios -integrada por el sueldo, bonificaciones y todo suplemento o compensación que las leyes y decretos determinaran- sería igual a la fijada para las jerarquías equivalentes de la PFA, el decreto 2192/86 -cuya validez no había sido controvertida en autos- había derogado, mediante su art. 1º -segundo párrafo-, "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', 20.976, 21.033, 21.965 y sus modificaciones)"; circunstancia que había sido omitida por el demandante en su desarrollo argumental y que aparecía expresamente reconocida en los considerandos del decreto 586/2019.

Asimismo, indicó que el decreto 215/89 había sido derogado por el decreto 970/2015 (art. 7º) y que éste, a su vez, lo había sido por el decreto 586/2019 (art. 3º), razón por la cual no se advertía que la creación del suplemento en cuestión hubiera sido efectuada "de manera impropia", sino que, por el contrario, en virtud de las derogaciones operadas, dicha asignación debió necesariamente ser creada *ex novo*.

Por otra parte, entendió que la modificación reglamentaria cuestionada no podía ser analizada en forma

SANCHEZ, JAVIER GUSTAVO C/ EN - M JUSTICIA Y DDHH - SPF s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

aislada, considerando exclusivamente la reducción del porcentaje del haber mensual al que equivalía el suplemento por "antigüedad de servicios", sino que debía ser examinada globalmente, teniendo presente la totalidad de las reformas introducidas por el decreto 586/2019 y la resolución 607/2019 en materia remuneratoria para el personal del SPF.

Remarcó, en ese sentido, el incremento del haber mensual del actor ocurrido a partir de la entrada en vigor de las normas impugnadas, lo que había repercutido en el monto correspondiente al suplemento por "antigüedad de servicios" a pesar de la disminución de su porcentaje.

Concluyó, entonces, que en el caso no se advertía la necesaria disminución de haberes que, en los términos de la jurisprudencia del Tribunal, debía verificarse a los fines de considerar la irrazonabilidad o arbitrariedad de las modificaciones realizadas por la Administración Pública en materia salarial.

Finalmente, sostuvo que la mera y genérica invocación de haberse afectado el principio de igualdad por la diferente regulación de la forma de liquidar el suplemento por "antigüedad de servicios" entre las distintas fuerzas de seguridad no resultaba suficiente para demostrar la invalidez constitucional planteada por el actor.

- II -

Disconforme, la parte actora interpuso el recurso extraordinario previsto por el art. 14 de la ley 48, que -previo traslado de ley, que fue contestado por la demandada- fue concedido por el *a quo* sin limitación alguna (v. parte resolutive de la sentencia del 15 de diciembre de 2022), a pesar de que en los considerandos de su decisión señaló que el remedio federal resultaba admisible en los términos del inc. 3° de aquel precepto legal, toda vez que se había puesto en tela de juicio la interpretación y el alcance de normas de carácter federal (leyes 20.416, 21.965 y decreto 216/89) y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa había sido contraria al derecho que el recurrente sustentaba en ellas (v. consid. 2°), y también que el recurso fundado en la causal de arbitrariedad era inadmisibile, pues el apelante se había limitado a manifestar su desacuerdo con los argumentos vertidos en la sentencia dictada, sin haber demostrado de manera fehaciente que ella no constituyera una derivación razonada del derecho aplicable y que, por lo tanto, careciera de los presupuestos mínimos para ser considerada un acto judicial válido (v. consid 4°).

En sus agravios, el recurrente aduce que el decreto 2192/86 no derogó el art. 95 de la ley orgánica. En ese sentido, explica que la finalidad de ese decreto fue evitar "enganches" entre regímenes salariales diferentes, circunstancia que no es la establecida por el citado art. 95, sino que éste, mediante un reenvío legislativo, fija un régimen salarial único, aplicable a dos fuerzas; de lo contrario, afirma, el SPF se habría quedado sin régimen jurídico salarial y habría que dictar uno específico, pues el régimen aplicable es el de la ley 21.965.

SANCHEZ, JAVIER GUSTAVO C/ EN - M JUSTICIA Y DDHH - SPF s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Argumenta que ese es el criterio sostenido por el Tribunal en los precedentes "Machado", "Klein de Groll" y "Ramírez", entre otros.

Expresa que la ley de ministerios 22.520 (t.o. por decreto 438/92 y sus modificaciones) no autoriza al ministro de Justicia a determinar los suplementos ni a dictar normas salariales en relación con el SPF, razón por la cual la instrucción impartida a ese ministerio por el decreto 586/19 resulta ilegítima; agrega que esa cartera ministerial solamente tendría facultades para ordenar un texto disperso y reunir en un único cuerpo toda la normativa salarial referente al personal del SPF, tomando como punto de partida lo dispuesto por el art. 95 antes citado.

Observa que, según lo dispuesto por el art. 75, inc. 27, de la Constitución Nacional, fijar la política salarial de las fuerzas armadas y de seguridad es atribución exclusiva del Congreso Nacional, el que ha establecido pautas claras como el principio de progresividad en materia de derechos salariales, que —a su entender— ha sido vulnerado al disminuir el porcentaje de liquidación del suplemento "por antigüedad de servicios".

Arguye que el estudio global del régimen salarial impuesto por el decreto 586/19 y la resolución 607/19 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos demuestra la franca reducción de los derechos salariales de la actora, pues conceptos de la retribución que estaban establecidos en porcentajes fijos del haber básico como el suplemento "por

antigüedad de servicios" fueron reducidos, y otros (como los suplementos "por zona sur", "variabilidad de vivienda" y la bonificación "por título") fueron convertidos en sumas fijas que tilda de irrisorias.

Compara los regímenes salariales del SPF correspondientes a diferentes períodos (el vigente con anterioridad al dictado del decreto 243/15; el que se aplicó a partir de que comenzara a regir dicho decreto; y el que entró en vigor como consecuencia de lo dispuesto por el decreto 586/19 y la resolución ministerial 607/19) y asegura que la regresividad en los derechos salariales resulta manifiesta.

Considera que la reducción del porcentaje de liquidación del suplemento "por antigüedad de servicios" produce una discriminación arbitraria y violatoria de lo dispuesto por el art. 16 de la Constitución Nacional, ya que para la totalidad del personal de la Administración Pública nacional, del Poder Judicial de la Nación, del Poder Legislativo, de la totalidad de las administraciones provinciales, de las fuerzas armadas y de seguridad el porcentaje de liquidación de la antigüedad es del 2% y solamente para el personal del SPF es del 0,5%.

Asevera que el decreto 586/19 es inconstitucional en cuanto delega una atribución constitucional indelegable (art. 99, incs. 1° y 2°, de la Constitución Nacional), y que la resolución 607/19 es ilegítima al reducir el porcentaje del suplemento por "antigüedad de servicios" y cambiar ítems que eran calculados en porcentajes fijos respecto del haber básico en sumas fijas, lo que quita automaticidad a las recomposiciones una vez determinado el haber mensual o sueldo básico, único

SANCHEZ, JAVIER GUSTAVO C/ EN - M JUSTICIA Y DDHH - SPF s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

componente que debería quedar sujeto a variación anual o recomposición ante el desfase con el índice de inflación.

Finalmente, esgrime que la sentencia recurrida es arbitraria ya que, pese a sustentarse en una norma referida al objeto controvertido, la desvirtúa en la interpretación que hace de ella, lo que impide que la decisión sea una derivación razonada del derecho vigente en relación con las circunstancias comprobadas de la causa.

- III -

A mi modo de ver, el recurso extraordinario interpuesto es formalmente admisible en cuanto se halla en juego la interpretación y aplicación de normas de carácter federal (ley 17.236 -texto según ley 20.416 y sus modificaciones-, decreto 586/2019 y resolución 607/2019 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, entre otras) y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido adversa a las pretensiones que el recurrente funda en ellas.

Al respecto, cabe recordar que, en la tarea de establecer la inteligencia de ese tipo de normas, la Corte no se encuentra limitada por las posiciones del tribunal apelado ni por los argumentos de las partes, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto disputado, según la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos: [326:2880](#)).

Considero, asimismo, que los agravios vinculados con la arbitrariedad de la sentencia (aspecto sobre el cual no medió

denegación expresa del recurso extraordinario, más allá de que fueron caracterizados como inadmisibles en los considerandos de la resolución que concedió –sin limitaciones– el remedio federal) se encuentran inescindiblemente ligados con los referentes a la inteligencia de aquellas normas, razón por la cual corresponde tratar en forma conjunta ambos aspectos (Fallos: [308:1076](#); [314:1460](#); [322:3154](#); [330:2206](#), entre muchos otros).

- IV -

En primer lugar, cabe señalar que por medio del art. 1° del decreto 586/2019 se instruyó al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a fijar el régimen salarial del SPF previsto por el capítulo XIV “Régimen de retribuciones” de la ley orgánica de ese cuerpo (ley 17.236, texto según ley 20.416 y sus modificaciones), de acuerdo con ciertas condiciones, entre ellas: a) que el importe del nuevo haber mensual, definido su alcance en el art. 95 de la ley orgánica, debería comprender las sumas correspondientes al suplemento por “responsabilidad jerárquica”, a la bonificación “complementaria por grado”, al suplemento por “estado penitenciario”, a la compensación de “gastos por prestación de servicio”, a la compensación por “gastos de representación”, a la compensación de “apoyo operativo” y a la compensación por “material de estudio y vestimenta” para los distintos grados y jerarquías entonces previstos por el decreto 243/2015 y sus modificatorios; y b) que los nuevos suplementos, compensaciones y otros conceptos a percibir por el personal serían los previstos en el art. 2°.

SANCHEZ, JAVIER GUSTAVO C/ EN - M JUSTICIA Y DDHH - SPF s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Entre esos suplementos, se debería determinar, en lo que interesa a este caso, el suplemento general por "antigüedad de servicios (S.A.S.)", que consistiría en una suma mensual remunerativa proporcional del haber mensual por cada año de servicio prestado en la institución (art. 2°, inc. 'f').

Asimismo, el decreto 586/2019 derogó —a partir de la entrada en vigencia de la resolución que se dictara en virtud de la instrucción impartida mediante el art. 1°— los decretos 11.027/62, 3002/64, 647/73, 1476/77, 2309/77, 165/88, 361/90, 1999/91, 132/2003, 1708/2014, 243/2015, 970/2015, 1261/2016 y 366/2019 y sus normas modificatorias y complementarias, con la aclaración de que esa derogación no importaba el restablecimiento de la vigencia o eficacia de las disposiciones derogadas o dejadas sin efecto por aquellas (art. 3°).

En cumplimiento de lo ordenado por el Poder Ejecutivo, el ministro de Justicia y Derechos Humanos dictó la resolución 607/2019 (publicada en el Boletín Oficial del 29 de agosto de 2019), por medio de la cual —en lo que resulta aquí relevante— creó para el personal del SPF, con carácter remunerativo y no bonificable, el suplemento general por "antigüedad de servicios (S.A.S.)", el cual consistiría en una suma a abonar mensualmente equivalente al 0,5% del haber mensual por cada año de servicio prestado en la institución (v. art. 7°).

Ese porcentaje fue posteriormente modificado mediante la resolución 921/2023 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la que, al sustituir el texto del art. 7° de la

resolución 607/19, lo fijó en un 1% a partir del 1° de agosto de 2023; en un 1,5% a partir del 1° de octubre de 2023; y en un 2% a partir del 1° de diciembre de 2023 (v. art. 1° de la resolución 921/2023).

- V -

Expuesto lo anterior, conviene recordar que el art. 95 de la ley orgánica 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 [sic], las que serán iguales a las fijadas para las jerarquías equivalentes de la Policía Federal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2° de la Ley 18.291".

Mediante esta última norma se estableció, a los efectos de la retribución de los agentes del personal superior y subalterno del SPF, la relación entre los cargos de esa fuerza y los correspondientes a la PFA.

Ahora bien, más allá de si lo reglado por el art. 1°, segundo párrafo, del decreto 2192/86 (dictado con invocación de razones de necesidad y urgencia), cuya inconstitucionalidad no fue planteada en esta causa, importó o no la derogación, a partir de la fecha de su dictado (28 de noviembre de 1986), de lo establecido por el art. 95, última parte, de la ley orgánica,

SANCHEZ, JAVIER GUSTAVO C/ EN - M JUSTICIA Y DDHH - SPF s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

tengo para mí que, aun cuando se entienda que aquella vinculación implica que las retribuciones del personal en actividad del SPF y de la PFA deben contener las mismas bonificaciones, suplementos y compensaciones, de ello no se deriva necesariamente que tales rubros deban estar compuestos por idénticas sumas o porcentajes para ambas fuerzas.

Por otra parte, si se tiene en cuenta, por un lado, que el art. 95 de la ley orgánica establece 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, por otra parte, que el art. 13 de la ley de ministerios (ley 22.520, texto ordenado por el decreto 438/92 y sus modificaciones) autoriza al Poder Ejecutivo Nacional para "delegar en los Ministros y en los Secretarios de la Presidencia de la Nación facultades relacionadas con las materias que les competen, de acuerdo con lo que determine expresa y taxativamente por decreto", desde mi punto de vista no es objetable que el Poder Ejecutivo Nacional, mediante el decreto 586/2019, haya instruido al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (o, a partir de la reforma introducida por el decreto 373/2024, al Ministerio de Seguridad) a fijar un nuevo régimen salarial para el personal del SPF, con sujeción a las condiciones que determinó en el art. 1° y a los conceptos retributivos que precisó en el art. 2°, ambos de aquel decreto.

Es decir, la ley orgánica reconoce al Poder Ejecutivo Nacional la potestad de determinar —por decreto— rubros

salariales como suplementos y compensaciones, y la ley de ministerios lo autoriza a delegar en los ministros y secretarios de la Presidencia el ejercicio de facultades propias de aquél y que tengan relación con las materias que les competen a cada uno de estos funcionarios.

En otro orden de ideas, tengo para mí que el agravio del recurrente relativo a la alegada regresividad de los derechos salariales del personal penitenciario ocasionada por las normas que cuestiona en la demanda, en comparación con los regímenes anteriormente vigentes, además de que se sustenta -en parte- en la modificación de varios ítems salariales que no integran la pretensión esgrimida en esta causa (como el código 007 "Permanencia, suplemento por tiempo mínimo cumplido en el grado", el código 009 "Bonificación por título académico", el código 201 "Compensación por variabilidad de vivienda", y el código 205 "Suplemento zona sur"), no queda demostrado con la única prueba producida en la causa (la documental acompañada con la demanda, consistente en los recibos de sueldo de los meses de agosto y septiembre de 2019, es decir, los correspondientes al período mensual inmediatamente anterior y posterior -respectivamente- a la entrada en vigencia de la resolución 607/2019), de la que resulta que la suma percibida por el suplemento por "antigüedad de servicios" -que, a partir de lo dispuesto por la resolución 607/2019, pasó a ser calculada en una suma equivalente al 0,5% del haber mensual por cada año de servicio, en lugar del 2% que regía con anterioridad- tuvo un incremento, de un mes para el otro, del 11,98%.

Ello fue así pues, como consecuencia de lo dispuesto por el decreto 586/2019 (art. 1º, inc. 'a'), los conceptos

SANCHEZ, JAVIER GUSTAVO C/ EN - M JUSTICIA Y DDHH - SPF s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

denominados suplemento por "responsabilidad jerárquica", bonificación "complementaria por grado", suplemento por "estado penitenciario", compensación de "gastos por prestación de servicio", compensación por "gastos de representación", compensación de "apoyo operativo" y compensación por "material de estudio y vestimenta" previstos por el decreto 243/2015 y sus modificatorios pasaron a integrar el haber mensual, lo que incrementó la base para el cálculo del suplemento por "antigüedad de servicios".

Además, de los mismos recibos de haberes se desprende que en septiembre de 2019 (es decir, como consecuencia de la entrada en vigor de la resolución 607/2019) el total de la retribución abonada al recurrente aumentó en un 18,31%, en comparación con lo que había percibido el mes anterior.

No resulta ocioso recordar que V. E. tiene dicho que el derecho de los agentes estatales a una remuneración justa no significa el derecho a un escalafón pético, a la existencia de adicionales invariables o a un porcentaje fijo de bonificaciones, siempre que se respeten los principios constitucionales de igual remuneración por igual tarea y que tales variaciones no importen una disminución de los haberes (Fallos: 319:1201; 326:2880; 329:304; 340:14, entre otros), circunstancia -esta última- que, según lo expuesto, no ha sido acreditada en este caso.

Finalmente, entiendo que resulta inadmisibile el agravio referente al trato discriminatorio que alega el recurrente, pues

es doctrina de V.E. que la garantía de igualdad del art. 16 de la Constitución Nacional no resulta afectada cuando se confiere un trato diferente a personas que se encuentran en situaciones distintas, con tal que la discriminación no sea arbitraria u obedezca a razones de indebido privilegio de personas o de grupos de personas, o se traduzca en ilegítima persecución, aunque su fundamento sea opinable (Fallos: [329:4349](#) y su cita).

- VI -

Opino, por lo tanto, que corresponde declarar formalmente admisible el recurso extraordinario interpuesto y confirmar la sentencia apelada.

Buenos Aires, de octubre de 2024.