

## DATOS NOTIFICACION ELECTRONICA

**Usuario conectado:** ANTONIO JUAN  
**Organismo:** CAMARA DE APELACION EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - LA PLATA  
**Carátula:** CENTRO SUBOF.RET.SERV.PENITENCIARIO B.A. C/ INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL (I.P.S.) S/PRETENSION ANULATORIA - PREVISION  
**Número de causa:** 27415-P  
**Tipo de notificación:** SENTENCIA  
**Destinatarios:** 20288677590@NOTIFICACIONES.SCBA.GOV.AR, GARDA@FEPBA.GOV.AR  
**Fecha Notificación:** 24/5/2022  
**Alta o Disponibilidad:** 20/5/2022 11:31:55  
**Firmado y Notificado por:** MARTINEZ Maria De Los Angeles. AUXILIAR LETRADO DE CÁMARA DE APELACIÓN --- Certificado Correcto. Fecha de Firma: 20/05/2022 11:31:54  
MILANTA Claudia Angelica Matilde. JUEZ --- Certificado Correcto.  
**Firmado por:** SPACAROTEL Gustavo Daniel. --- Certificado Correcto.  
DE SANTIS Gustavo Juan. JUEZ --- Certificado Correcto.  
DRAGONETTI Monica Marta. --- Certificado Correcto.  
**Firma Digital:**  **Verificación de firma digital:** Firma válida

## TEXTO DE LA NOTIFICACION ELECTRONICA

**CAUSA N° 27415-P CCALP “CENTRO SUBOF.RET.SERV.PENITENCIARIO B.A. C/ INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL (I.P.S.) S/PRETENSION ANULATORIA - PREVISION”**

En la ciudad de La Plata, a los diecinueve días del mes de Mayo del 2022 reunida la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata, en Acuerdo Ordinario, para pronunciar sentencia en la causa “CENTRO SUBOF.RET.SERV.PENITENCIARIO B.A. C/ INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL (I.P.S.) S/PRETENSION ANULATORIA - PREVISION”, en trámite ante el Juzgado Contencioso Administrativo N°4 del Departamento Judicial La Plata (expte. N° -215-), con arreglo al sorteo de ley, deberá observarse el siguiente orden de votación: Señores Jueces Dres. Gustavo Daniel Spacarotel, Claudia Angélica Matilde Milanta Y Gustavo Juan De Santis.

El Tribunal resolvió plantear la siguiente

### CUESTIÓN

¿Es justa la sentencia apelada?

### VOTACIÓN:

A la cuestión planteada, el Dr. Spacarotel dijo:

I. Arriban los autos a este Tribunal de Alzada con motivo del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada el 2/06/20 contra la sentencia de grado del 13/05/20 por la que se resuelve hacer lugar a la pretensión interpuesta por el Centro de Suboficiales Retirados del Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires declarando inaplicable a su respecto la resolución n° 13/14 dictada por el Honorable Directorio de Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires el 10/09/14, y condenando al organismo demandado a que, a partir de la notificación de la presente, incorpore en el haber previsional de los afiliados del centro accionante la bonificación dispuesta por el decreto n° 54/11 y modificatorios n° 934/13 y n° 2269/15, en forma retroactiva, estableciendo como límite temporal los dos años previos a la fecha de interposición del reclamo administrativo, es decir, al 4/05/2011 (arts. 12, incs. 1 y 2, 77, inc. 1°, y cc. CPCA; 375, 384 y cc. CPCC; 1, 2, 4, 5, 7, 21, 22, 25, 28, 35 y concs. de la ley 13237).

A las sumas reconocidas, adiciona intereses desde que cada suma se devengó y hasta su efectivo pago, de acuerdo a la tasa pasiva más alta fijada por el Banco de la Provincia de Buenos Aires para la captación de depósitos a

plazo fijo a 30 días, vigente en los distintos períodos de aplicación (arts. 7° y 10°, ley 23928; 616 a 624, Código Civil - t. o. ley 340- y 768; doctr. SCBA causa B. 62488 “Ubertalli”, sent. del 18-V-2016, entre otras).

Como corolario, impone las costas del proceso a la parte demandada en su calidad de vencida y pospone la regulación de honorarios de los profesionales intervinientes hasta la aprobación de la liquidación a practicarse.

Para tomar esta decisión, la jueza de grado sostiene que el *thema decidendum* se circunscribe a verificar la legitimidad de los decretos nros. 54/11 y 934/13, en cuanto establecen una bonificación al personal en actividad y no al retirado o jubilado.

Cita cuanto dispone el artículo 1° del decreto mencionado, que en primer término establece, “*a partir del 1 de enero de 2011, una Bonificación No Remunerativa No Bonificable de quinientos pesos (\$ 500), en carácter de incentivo para los agentes de las Fuerzas de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires comprendidos en los regímenes de la ley 13.982 y decreto ley n° 9578/80, que se encuentren a la fecha en actividad y cumpliendo con la prestación efectiva de servicios*”.

Al efecto se considera “que el personal de las Fuerzas de Seguridad que realiza tareas debe cumplir, en muchos casos y según las dependencias en que revistan, servicios extraordinarios para el sostenimiento de la seguridad pública, con el fin de brindar a los habitantes de la Provincia de Buenos Aires el pleno goce y ejercicio de sus derechos, libertades y garantías constitucionales; Que en consecuencia, deviene necesario establecer una bonificación no remunerativa no bonificable en carácter de incentivo para el referido personal, correspondiendo asimismo disponer que, por razones de conocimiento directo y estricta competencia, sea el Ministerio de Justicia y Seguridad quien determine específicamente los agentes que resultarán beneficiarios de dicha retribución”.

Refiere que dicho monto fue actualizado por el decreto n° 934/13 en la suma de pesos dos mil quinientos (\$2500), a partir de enero del 2014 (consid. 1°).

Luego, puntualiza que el presente caso difiere a lo resuelto en las causas “Larroche” y “De Lorenzo” en cuanto que no sólo el marco normativo aplicable ha sido modificado, sino que los elementos probatorios aportados permiten tener por acreditada la situación fáctica descrita por los demandantes.

Añade que si bien de los fundamentos del decreto n° 54/11 surge que el adicional se implementó con carácter de incentivo atendiendo al hecho que muchos agentes cumplían su función de manera extraordinaria y “por razones de conocimiento directo”, estableciendo en cabeza del Ministro la determinación de los que resultan beneficiados con ella; que la Dirección de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos del Servicio Penitenciario Bonaerense informa que el beneficio del decreto n° 54/11 no se encontraría dentro de las previstas en el artículo 5 de la ley 13.237, puesto que, por dicho concepto, no se realizan aportes previsionales y, por tanto, no se liquida en el haber previsional del agente retirado. Asimismo, comunica que el artículo 1° del citado decreto establece que el carácter de incentivo abarca a los agentes comprendidos en el decreto ley 9578/80 que se encuentren en actividad y cumpliendo con la prestación efectiva de servicios (fs. 30, exp. adm. 21557-191261-11).

Refiere que de las constancias adunadas a fojas 346/349 y de la prueba pericial contable producida en autos (fs. 360/362) se desprende que el beneficio en cuestión se liquida y abona mensualmente a todos los efectivos en actividad, independientemente de su jerarquía.

En ese orden, la jueza de grado considera que corresponde valorar el dictado del decreto n° 2269/15 por el que el Gobierno Provincial determinó la política salarial para los agentes comprendidos en el decreto ley n° 9578/80 (SPB), propiciando, entre otras cuestiones, la reducción gradual de la bonificación no remunerativa no bonificable fijadas en el importe de pesos dos mil quinientos (\$2500), conforme lo normado en el decreto n° 54/11 y en el artículo 1° del decreto n° 934/13, estableciendo, como contrapartida, que las sumas reducidas en la bonificación mencionada

precedentemente se transforman en remunerativas gradualmente incrementando el concepto reglado en el artículo 3° del decreto n° 1186/11.

De su texto surge claramente que la decisión administrativa adoptada por el decreto 2269/15 confirma los caracteres de habitualidad, normalidad, regularidad y permanencia de la bonificación de marras, quedando evidenciada así su naturaleza remunerativa, por lo que cabe su inclusión dentro del concepto amplio de retribución establecido en el art. 5 *in fine* de la ley 13.237 regulatoria del Sistema de Jubilaciones, Retiros y Pensiones para el Personal del SPB.

A la luz de lo expuesto, dada la similitud de la bonificación discutida en autos con aquella establecida en el decreto n° 1014/97, resulta aplicable la doctrina fijada por la Suprema Corte en torno a éste, especialmente a partir de la causa B.60.715 “Nocetti” (sent. del 11-VIII-2008).

A su vez, en relación a lo previsto por el artículo 5 *in fine* de la ley 13.237 vinculado a la exigencia de los aportes previsionales para los suplementos que tengan carácter regulares, habituales y permanentes, ello no conduce a considerar que la bonificación bajo análisis sea extraordinaria, sino lo anterior, puesto que, tal como lo entendió la Suprema Corte local, “...la falta de aportes sobre el suplemento en cuestión no puede ser imputable al agente retirado, sino que trasunta más bien una defectuosa técnica legislativa del decreto de su creación al exceptuar de aportes a un suplemento que detentaba referidas calidades...” (conf. doct. “Nocetti”).

Señala que el artículo 7 del referido cuerpo normativo dispone, en lo pertinente, lo siguiente: "Los importes de los beneficios establecidos en esta Ley, son móviles y deben ser actualizados de oficio por el Instituto de Previsión Social dentro de los sesenta (60) días de sancionada la norma legal que haya dispuesto las modificaciones de los sueldos del personal en actividad del Servicio Penitenciario Bonaerense".

Y, a mayor abundamiento, refiere que no se percibe la intención del legislador de extinguir la bonificación establecida por el decreto n° 54/11 para justificar la temporalidad del adicional en cuestión, toda vez que la normativa es clara en tanto implementa la gradual reducción del adicional fijado por el decreto citado y la transformación de las sumas reducidas en remunerativas, aumentando como compensación el concepto reglado por el art. 3° del decreto n° 1186/11 (consid. 2°).

Destaca que, de las constancias obrantes en la causa, se desprende que la actora inició oportunamente el reclamo administrativo, solicitando la liquidación y pago del incentivo previsto en el artículo 1° del decreto 54/11 y su modificatorio, decreto n° 934/13, a todos los afiliados del Centro de Suboficiales Retirados del Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires (fs. 52). Añade que tal reclamo fue resuelto negativamente a través de la resolución n° 13/2014, de fecha 10/09/14, dictada por el Honorable Directorio del Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires, por considerar que el suplemento en cuestión al no encontrarse sujeto al pago de aportes, no correspondía su traslado a los pasivos.

Concluye que la bonificación prevista en el decreto n° 54/11 y modificatorios no resulta extraordinaria, sino que exhibe el carácter de habitual y regular, motivo por el cual corresponde resolver en sentido favorable la demanda interpuesta (consid. 3°).

Analiza el planteo subsidiario de prescripción efectuado por la demandada respecto de los haberes devengados con anterioridad a los 2 años a partir de la solicitud del reajuste en cuestión, el cual –expone- tuvo lugar el día 20/08/14 (v. fs.132/133).

Menciona que la actora expone que tal planteo resulta arbitrario, indicando que la primera petición fue formulada mediante nota de fecha 4/05/11, la cual produjo la interrupción del plazo prescriptivo.

En ese orden, considera que la petición formulada por la demandada resulta atendible, toda vez que el art. 35 *in fine* de la ley 13.237 dispone que “Prescribe a los dos (2) años la obligación de pagar los haberes devengados con posterioridad a la solicitud del beneficio. La presentación de la solicitud ante el Instituto de Previsión Social interrumpe

el plazo de prescripción, siempre que, al momento de formularse, el peticionario fuere acreedor al beneficio solicitado”.

Finalmente, concluye que asiste razón a la actora en cuanto a la fecha del reclamo administrativo, toda vez que, del expediente n° 21557-191261-11 (agregado sin acumular a fs. 112), se desprende que aquél fue presentado ante el IPS, por primera vez, el día 4/05/11 (fs. 1 del exp. adm) (consid. 4°).

II. 1. La demandada interpone recurso de apelación, contra la sentencia de grado, reseñando los antecedentes, régimen aplicable y citando el criterio de la CSJN en la causa "Donnarumma " (sent. del 29/10/1996, Fallos 319:2476) para sostener la ausencia del carácter de generalidad y habitualidad recaudos a los que sujeta la incorporación del incentivo de los decretos nros. 54/11 y 934/13 en el haber de pasividad, en tanto, el mismo no devenga aportes previsionales.

Asimismo, invoca los pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia Provincial (causas B 53.360, "Capdebarthe", sent. 16/09/97; B 55.079, "Constantinovsky", sent. 16/09/97; B 54.858, "Pintos", sent. 16/09/97; B 54.197, "Bastida", sent. 16/09/97; B 54.194, "Mantovano", sent. 16/09/97; B 53.740, "Marco", sent. 16/09/97; B 56.548, "Bastida", sent. 26/05/99).

2. Alega que en la sentencia impugnada se realiza una interpretación irrazonable de la prueba producida en el proceso, reconociendo el reclamo patrimonial a favor de más de “1500 supuestos afiliados”; a pesar que en la causa sólo se acompañó el recibo de sueldo de un solo supuesto afiliado -Bruno José Zugnoni-, recibo de sueldo agregado a la causa en fotocopia simple.

Puntualiza que en el informe pericial de fecha 12/3/18 la perito aseveró que no poseía los elementos adecuados para practicar la liquidación que la parte actora solicitó extender, lo cual implícita e indirectamente se recepta la autenticidad de los recibos de haberes del afiliado Zugnoni, acompañados en meras copias simples.

Enfatiza el impacto que representa la decisión de grado, que hace lugar a la demanda a favor de más de “1500 supuestos afiliados” con la prueba de una copia simple de un recibo de sueldo de un solo afiliado y, sostiene que ello implica la afectación y desconocimiento de principios procesales fundamentales, que rigen el proceso contencioso administrativo.

Observa, que en el propio informe pericial del 12/3/2018 se aseveró: “A los efectos de determinar la cantidad mensual –y dado que no obra en los presentes autos detalle alguno de la cantidad de afiliados discriminado mes por mes, para todo el periodo bajo análisis, requisito este necesario para la realización de la liquidación requerida- he tomado la “nómina de socios” adjuntada por la actora ...”.

Y, en la misma prueba pericial se consigna que: “...en virtud de la técnica contable, la que requiere el análisis de documentación respaldatoria fehaciente con sustento contable ... debo decir que ninguna otra documentación de la señalada en el informe pericial (se refiere la fotocopia simple del recibo de haberes afiliado Zugnoni, en base al cual se elaboró la pericia de fs. 360/362) ... y en los párrafos anteriores, ha sido remitida a este perito...”.

4. Desde otra perspectiva, se agravia del alcance colectivo otorgado a la representación del Centro de Suboficiales Retirados Penitenciario Buenos Aires, sin una acreditación adecuada de la legitimación que se arroga, alegando que ello resulta ser exclusiva potestad de cada afiliado el ejercicio del derecho subjetivo de carácter patrimonial-privado, no pudiendo por lo tanto, arrogarse tal facultad la Asociación civil mencionada.

Alega que, sin perjuicio de las facultades de representación institucional del Centro de Suboficiales, resulta indudable que tales facultades son insuficientes para representar los intereses individuales de contenido económico de estos últimos en un proceso judicial.

Cita doctrina y jurisprudencia que considera aplicable al *sub lite*.

5. A todo evento plantea la improcedencia de trasladar al haber previsional de la parte actora el incentivo de los decretos nros. 54/11 y 934/13, por los siguientes fundamentos:

La magistrada otorgó un alcance indebido a los decretos nros. 54/11 y 934/13 trasladando al haber previsional de los actores el incentivo allí contemplado, cuando no reúne los recaudos para ser percibido por el personal en pasividad.

Afirma que el concepto de remuneración a los fines previsionales se encuentra informado de dos condiciones: a) el carácter regular y habitual del emolumento y; b) que sobre éste se hagan obligatoriamente aportes previsionales.

Arguye que tales caracteres no se encuentran presentes en el adicional establecido por el decreto n° 54/11, toda vez que el mismo no reviste el carácter de regular y habitual, ni sobre él se realizan aportes.

Sostiene que el beneficio implementado alcanza a aquellos agentes comprendidos en los regímenes de la ley 13.982 y decreto ley 9578/80, que se encuentren a la fecha en actividad y cumpliendo con la prestación efectiva de servicios extraordinarios para el sostenimiento de la seguridad pública (conf. art. del decreto 54/11 y sus considerandos).

Postula que el adicional indebidamente reconocido no constituye una bonificación automática, ni resulta ser inherente al cargo sino que, por el contrario, tiene la naturaleza de un beneficio móvil, dinámico y revisable periódicamente.

6. Plantea la inaplicabilidad al caso de autos de la doctrina que emana de los fallos “Nocetti” de la Suprema Corte provincial y “Machado” de la Corte Suprema nacional, toda vez que el voto mayoritario de ese Alto Tribunal tuvo especial consideración en “la proporcionalidad según las distintas jerarquías” para inferir el carácter remunerativo del suplemento creado por el dec. n° 1014/97. Proporcionalidad que de modo alguno se configura en el caso de la bonificación de marras, la que se trata de una suma fija independientemente de la jerarquía del sujeto que la percibe.

A lo que cabe agregar, que esta misma característica, la proporcionalidad, es la que ha sido tenida en cuenta por la CSJ en el fallo “Machado” -también citado por la sentenciante como fundamento de su resolución-.

b. Por lo tanto, sostiene que salvando las diferencias entre los supuestos establecidos por el decreto n° 1014/97 y el aquí controvertido (decretos nros. 54/11 y 934/13), la doctrina formada por la Corte provincial en torno a los precedentes citados, hubiera podido aplicarse al *sub discussio*, bajo la ineludible situación de que la parte actora de autos, hubiera acreditado que no se respetó en los hechos el diseño normativo del incentivo del decreto n° 54/11 y se pagó de manera general a todo el personal variando el monto de la bonificación conforme la jerarquía detentada por el agente.

7. En cuanto a que por políticas salariales llevadas a cabo por la Administración en el año 2015, yerra el juzgadora al considerar que se estaría realizando un reconocimiento encubierto al aumentar la bonificación fija remunerativa no bonificable contemplada en el decreto n° 1315/15, disminuyendo por otra parte el premio estímulo contemplado en el decreto n° 54/11.

Dicho estímulo no tiene ese carácter conforme lo expresa claramente el decreto precitado y su modificatorio y, por otra parte, los decretos nros. 1157/11 y 1315/15 no alteran o modifican la naturaleza no remunerativa del incentivo creado por el citado decreto n° 54/11.

Aduce que el Juzgador intenta abrogarse tales facultades propias de la Administración y diseñar políticas públicas, queriendo otorgarle el carácter remunerativo a un estímulo que expresamente ha sido excluido de tal carácter, forzando la totalidad de la normativa citada *ut supra* (vgr. art. 23 Ley 11.905; y arts. 22 leyes 12.062; 12.396, 12.575 y 13.612).

Y, lógicamente, tal facultad conlleva la atribución de establecer y clasificar suplementos que no tributen aportes y/o que no integren la base del sueldo, como ocurre en el supuesto de autos con el incentivo del decreto n° 54/11.

Afirma que no es en modo alguno cuestionable que el empleador retribuya adicionalmente a sus empleados por los servicios prestados y el desempeño de tareas extraordinarias en el debido ejercicio de su función.

Y, conforme se desprende de los propios términos de la norma, tal ha sido la finalidad del poder administrador al sancionar el decreto n° 54/11, dotando al adicional instaurado de una legitimidad indubitable.

Por todo lo expuesto, no puede propugnar y forzar el Juez de grado que el mentado incentivo policial se extienda a quienes, precisamente por encontrarse retirados, no realizan las aludidas tareas extraordinarias, dado que dicho cobro carecería de causa jurídica que lo sustente.

8. Las políticas salariales aplicadas por el Ministerio de Seguridad y el Ministerio de Economía (instrumentadas a través del decreto n° 1315/15) implican una clara demostración que la bonificación en discusión estuvo limitada en el tiempo, lo que impide otorgarle el carácter de asignación regular, habitual y permanente. Ello, inversamente al razonamiento de la jueza de grado.

Para el hipotético supuesto, que la Cámara de Apelación que ha de intervenir no comparta los fundamentos expuestos, en el sentido que el decreto n° 1315/15 demuestra el carácter temporal del suplemento en cuestión, resulta insoslayable señalar que la circunstancia de que la bonificación sufra una mutación hacia un atributo remunerativo a partir del mes de enero de 2015 (sujeto al pago de aportes) implica una mejoría hacia el futuro, de los haberes de los beneficiarios del sector seguridad comprendidos en la ley 13.236; pero en modo alguno implica un reconocimiento encubierto del carácter remunerativo del suplemento en cuestión.

Ello así, dado que las implicancias del nuevo decreto poseen efectos *ex tunc*, sin ningún tipo de virtualidad jurídica retroactiva hacia situaciones ocurridas en el pasado, respecto al carácter remunerativo de un suplemento que en su origen no poseía dicha característica.

9. Finalmente, para el supuesto que no se revoque la decisión cuestionada deja planteado el pertinente caso federal (artículo 14 de la ley 48) y caso constitucional provincial.

III. Elevadas las actuaciones y previa resolución de este Tribunal sobre su admisibilidad (res. del 14/10/21) – arts. 55 inc. 1°, 56,57 inc. 2°, y 58 CCA-, se encuentran estos autos en oportunidad de ser resueltos por esta Alzada.

IV. Adelanto que el recurso no prospera.

1. En efecto, fracasa la demandada al intentar demostrar una irrazonable valoración de la prueba producida en autos, así como también, en cuanto sostiene que la sentencia de grado postula una inversión de la carga de la prueba.

Cabe puntualizar que, no surge controvertido que el sector pasivo, afiliado al Centro de Suboficiales actor, no percibió la bonificación, mientras que sí la percibió el personal en actividad, por lo cual, más allá de las limitaciones de la prueba pericial para realizar cualquier cómputo sobre la base de cada uno de los afiliados, el derecho que por la sentencia de grado se reconoce, es a percibir la bonificación que como pasivos no percibieron, sin distinción alguna.

En ese sentido, la acreditación de la situación de personal pasivo y la afiliación al Centro de Suboficiales, para cada caso singular, deberá ser constatada en la etapa de ejecución de sentencia, no requiriéndose a los fines de la decisión que se propone y, en el marco de congruencia habilitante, más elementos de prueba que los adunados para resolver la contienda.

Cabe precisar que la demandada, en la contestación de demanda, limitó su defensa a la improcedencia del traslado al sector pasivo de las bonificaciones previstas en los decretos cuya ilegitimidad se declara, sin observar el alcance de la representación esgrimida por la parte actora.

En ese contexto, no se advierte error de juzgamiento en la decisión de grado la cual comprende al personal pasivo y afiliado al Centro actor, habiendo quedado fuera de controversia que el personal activo, sin distinción de categoría, antigüedad, ni otro concepto, percibió la bonificación establecida por el decreto n° 54/11 y su modificatorio n° 934/13, así como también, que la misma se trata de una suma fija, la cual no se trasladó al sector pasivo que acciona en el *sub examine*.

2. Tampoco prospera el recurso en cuanto plantea la falta de legitimación activa del Centro de Suboficiales Retirados del Servicio Penitenciario actor, agraviándose de la sentencia de grado en cuanto hace lugar a un reclamo colectivo, alegando que sería una potestad exclusiva de cada afiliado el ejercicio del derecho subjetivo de carácter patrimonial-privado en un proceso judicial.

Ello, considerando que la actora en el punto IV de la demanda sostuvo la legitimación activa y representación para estar en juicio respecto de sus afiliados, personal retirado del SPBA, conforme decisión adoptada por asamblea extraordinaria del 19/06/14 (v. copia de acta certificada fs. 41/44) y, al contestar demanda, la representación de la demandada no opuso defensa alguna en relación a la legitimación activa para representar al colectivo de afiliados.

Del modo en que ha quedado trabada la *litis*, no puede más que resolverse el planteo sustancial y dejar, tal como indiqué precedentemente, la acreditación de los extremos individuales que harán a la procedencia del reconocimiento de la bonificación de marras para cada afiliado representado por el Centro de Suboficiales para la etapa de ejecución de sentencia, en tanto, no corresponde abordar ni resolver cuestiones no planteadas en la etapa procesal oportuna (art. 34, inc. 4 *in fine*, CPCC; art. 77, CPCA).

En ese sentido, ha establecido el máximo tribunal provincial, que “el principio de congruencia significa que el litigio no puede resolverse sobre la base de presupuestos no invocados en la demanda ni en defensas no articuladas por la accionada, debiendo la alzada ajustar su competencia decisoria con la extensión de los agravios expresados por las partes (*tantum devolutum quantum appellatum*)” (SCBA LP A 70613 S 17/08/2011 “Fortuna, Eduardo c/Caja Previsional para Abogados de la Provincia de Buenos Aires s/Pretensión de restablecimiento o reconocimiento de derechos”).

A mayor abundamiento, la legitimación actora invocada en el presente caso, se encuentra acreditada con arreglo a las normas de aplicación (arts. 15, 166 Const. Pcial., 1, 13 y concs. CPCA; Acta de asamblea n° 336, acompañada en copia certificada a fs. 40/44 conforme los intereses que representa el Centro de Suboficiales actor), ello, en los términos en que se plantea la pretensión bajo examen.

De tales consideraciones, cabe colegir que, en el marco de congruencia habilitante, no queda demostrado que la entidad actora al esgrimir un espacio de representación de derechos de sus afiliados -representación encomendada por asamblea n° 336-, haya actuado fuera del límite de su estatuto y objetivos de constitución y mandato de sus afiliados, al abordar el proceso judicial de marras.

3. Luego, en cuanto a la defensa sustancial, habré de expedirme conforme criterio de este Tribunal, de análoga configuración fáctica y jurídica al presente. (conf. doctr. CCALP causas N° 20.074, “Dodero”, sent. del 6-2-18; N° 19687 “Rusconi”, sent. del 5-6-18; N° 21.861 “Reynoso”, sent. del 8-11-18; N° 22.383 “Ariznavarreta”, sent. del 13-11-18; N° 21.955 “Bardone”, sent. del 22-11-18; N° 22.041 “Borraz”, sent. del 4-12-18; N° 21.231 “Scareslletta”, sent. del 13-6-19; N° 22.996 “Piriz Pedro”, sent. del 30-5-19, “Cocovi”, sent. del 17-12-20, entre otras; v. asimismo, SCBA, causa A. 74.496, “Malacalza”, sent. Del 15-12-20 y posteriores).

En efecto, un nuevo y actual examen de la cuestión, lleva a exponer mi voto en dicha línea, propiciando el rechazo del recurso de apelación articulado por la demandada, y en consecuencia, la confirmación del decisorio de grado en cuanto resultara materia de agravios.

Ello así, pues estimo que corresponde estar a la ponderación del dictado del decreto 2269/15 invocado por la *iudex* en el decisorio de grado, como dato atendible, a los fines de la prudente resolución de la litis, sumado a las consideraciones fácticas, probatorias y argumentales introducidas, todo lo cual me hubo llevado a modificar el criterio que otrora conformase la mayoría de este Tribunal en el punto (CCALP causas n° 17.319, “Larroche”, sent. del 2-7-16 que cita la recurrente; n° 19.495 “Brimarr”, sent. del 31-5-17; n° 19.034 “Jaime”, sent. del 18-4-17; n° 19.053 “Burgos”, sent. del 12-7-16; n° 19.316 “Álvarez”, sent. del 6-07-17, entre otras).

En esa labor, deviene menester puntualizar que constituye un elemento determinante en la inteligencia que cabe asignarle a la naturaleza del concepto de marras, lo dispuesto por el decreto n° 2269/15. Esto así, pues el hecho de propiciar la reducción gradual de la bonificación no remunerativa no bonificable y establecer como contrapartida que dichas sumas se transformen gradualmente en remunerativas da cuenta del carácter remuneratorio (regular y habitual) denunciado. Además, ello se inserta en el marco de una clara política salarial.

En efecto, el citado decreto n° 2269/15 propicia la reducción gradual de la bonificación en cuestión, y como contrapartida, su inclusión –con la misma nota e intensidad de gradualidad- al haber del personal del Servicio Penitenciario Bonaerense con carácter remunerativo, todo lo cual se explicita como realizado en el marco de las políticas salariales llevadas a cabo en dicho período (considerandos 2 y 3).

Ahora bien, se advierte que se establece la inclusión de la bonificación en análisis, en forma gradual, para todo el personal penitenciario –sin distinción alguna- si bien como contracara de su reducción gradual respecto de aquellos agentes que la percibieran, denotándose que en rigor de verdad la misma hubo resultado percibida efectivamente por todos los activos sin discriminación alguna.

En resumen. Primigeniamente se dispuso en los decretos 54/11 y 934/13, que la bonificación correspondería únicamente al personal policial activo que se encontrara efectivamente en actividad, de lo cual cabía colegir que la misma no se abonaba sólo al personal en actividad (por oposición a la situación de pasividad) por tal única condición, sino que se requería asimismo encontrarse cumpliendo efectiva prestación de servicios. Más se colige de la mecánica de inclusión seguida –reducción de su cobro y equivalente o proporcional inclusión en el haber mensual- que la bonificación en análisis, en rigor de verdad, hubo sido percibida por todos los agentes activos, lo que evidenciaría –a tenor de este nuevo análisis- un reconocimiento de la generalidad que el organismo hubo asignado, en definitiva, a la bonificación en cuestión.

Así lo explicita la *iudex*, en cuanto postula que, si bien la propia administración negó reiteradamente el carácter remunerativo a las bonificaciones abonadas, luego a través de políticas salariales reconoce tal carácter al aumentar la bonificación fija remunerativa no bonificable -reglada en el artículo 3 del decreto n° 1186/11- en tanto no hubo modificado la sustancia o naturaleza de la remuneración.

Es decir que ha quedado desvirtuado –a tenor de la propia postura asumida por la autoridad involucrada- el carácter de premio estímulo que fundamentara la negación de carácter general al suplemento de marras y su calificación como beneficio de tinte “especial” previsto a favor de un grupo singular de agentes, desdibujándose con ello el objetivo motivante que se invocara, cuál era el de procurar actuar como incentivo para que los agentes cumplan concreta y ciertamente con la prestación de servicios, a fin de resguardar y garantizar en debida forma la seguridad pública (conf. considerandos 1 y 2 del decreto n° 54/11).

La SCBA ha seguido tal lineamiento interpretativo en sendos precedentes. En efecto, postuló que el carácter remunerativo se encuentra corroborado por el dictado de un decreto posterior al de aquel que otorgara la bonificación no remunerativa no bonificable, en la medida que ese decreto procedió a dejar sin efecto tal bonificación y al mismo tiempo resolvió otorgar al personal en actividad un suplemento especial remunerativo y no bonificable de idéntico tenor, coligiendo de ello que dicha norma hubo venido a reconocer el carácter remunerativo del suplemento en cuestión (SCBA, B. 60.715, “Nocetti”, sent. del 11/8/10, voto de la Dra. Kogan a que adhiere la mayoría del Tribunal).

Es a mérito, por tanto, de la ponderación del aludido decreto 2269/15, en el contexto delineado, que el análisis de la cuestión sometida a debate amerita –como se señaló– un nuevo y actual examen, que conduce a propiciar la confirmación de la sentencia estimatoria de la pretensión.

Cabe recordar la hermenéutica sentada por el Superior Tribunal de la Nación *in re* “Badaro”, al sostener "...que los cambios en las circunstancias pueden hacer que la solución legal, correcta en su comienzo, se torne irrazonable, y que cuando ello sucede el cumplimiento de la garantía en juego atañe también a los restantes poderes públicos que deberán, dentro de la órbita de su competencia, hacer prevalecer el espíritu protector que anima dicho precepto (movilidad) dentro del marco que exigen las diversas formas de justicia..." (CSJN, Fallos 329:3089).

En definitiva, el decreto 2269/15 se avizora como una pauta o elemento de ponderación determinante que, junto con los demás elementos fácticos y jurídicos arrimados a la causa, conducen a dar el alcance exacto, en el caso en cuestión, al concepto de remuneración de la ley 13.327 regulatoria del Sistema de Jubilaciones, Retiros y Pensiones para el Personal del SPB.

En esa télesis, considero que corresponde la inclusión en la determinación del haber previsional de los actores de la bonificación no remunerativa no bonificable establecida en el decreto n° 54/11 y su modificatorio n° 934/14, pues dicho adicional queda comprendido en el concepto amplio de retribución de la ley de la n° 13.237.

Ello pues, las circunstancias puntualmente ponderadas en el presente caso, me llevan a valorar incluido el concepto en tratamiento dentro de lo dispuesto por el art. 5 de la citada ley. Recordemos que éste estatuye que el importe de los beneficios de pasividad se fija de acuerdo a los porcentajes que allí mismo se determinan sobre la base de la última retribución o asignación correspondiente al grado del que era titular el afiliado a la fecha de su cese en el servicio activo, siendo dicha retribución comprensiva de todos los suplementos, bonificaciones, adicionales, servicios de extensión profesional que tengan el carácter de regulares y habituales.

En consecuencia, la pretendida circunscripción del universo de agentes a quienes comprendería (aquellos que encontrándose en actividad se encuentren cumpliendo con la prestación efectiva de servicios) y su finalidad (actuar como incentivo para que los agentes policiales cumplan concreta y ciertamente con la prestación de servicios, a fin de resguardar y garantizar en debida forma la seguridad pública), quedan desvirtuadas a la luz del decreto n° 2269/15, sus implicancias y el marco hermenéutico en el que se inserta.

De ese modo, las sumas asignadas en concepto del incentivo en análisis dejan de considerarse como derivación de un régimen de excepción y retributivos de esfuerzos contingentes o no regulares, evidenciando el reproche de legalidad esgrimido.

Asimismo, el hecho que en el caso en concreto no se hubiesen realizado los aportes previsionales, no puede constituir una circunstancia dirimente que reafirme la ilegalidad del obrar en perjuicio de los derechos constitucionales de tutela preferente en juego (conf. CSJN, Fallos: 329:872; 329:2361; entre otros).

Conforme lo expuesto, por aplicación del principio de movilidad previsional, las bonificaciones en análisis habrán de ser computadas en la determinación del haber previsional de los actores, a tenor del criterio de la SCBA conforme el cual el derecho a una jubilación móvil, adquirida conforme a la categoría jerárquica alcanzada en actividad, y sobre cuya base se otorgó el beneficio, queda ligada a las variaciones que experimente la remuneración del propio cargo otrora desempeñado (doctrina causa B. 50.349, “Bracuto”, sent. de 7-VI-1988, “Acuerdos y Sentencias”, 1988-II-398).

Lo desarrollado no implica en modo alguno, intromisión en la política salarial cuya implementación resulta de competencia del Poder Ejecutivo local, como alega el recurrente. Ello así, toda vez que no se efectúa apreciación o análisis alguno acerca del acierto, mérito, oportunidad o conveniencia de la política salarial que se implementa, sino que se trata, antes bien, de la ponderación del tratamiento asignado por la propia autoridad demandada a la bonificación

de marras, interpretando su exacto y concreto alcance, en cuanto allende su primigenia calificación como de índole no remunerativa, en el decreto en cuestión le asigna a las sumas pertinentes, carácter remunerativo en tanto integrante del haber de todo el personal sin ninguna distinción.

V. En mérito de los argumentos vertidos, estimo que corresponde desestimar el recurso de apelación deducido por la parte demandada y confirmar la sentencia impugnada en todo cuanto fuera materia de agravios, con costas de la instancia a la vencida (arts. 1, 12, 50, 51, 77 inc. 1 y concs., CPCA; 163, 384 y concs., CPCC; 26 y concs., ley n° 13.237; decreto n° 54/11 y modificatorios).

Así lo voto.

A la cuestión planteada, el Dr. De Santis dijo:

Con arreglo al criterio que dejara expuesto en las causas CCALP n° 17.319, CCALP n° 17.590, CCALP n° 18.104, CCALP n° 19.034, CCALP n° 19.053, CCALP n° 19.495 y CCALP n° 19.316, CCALP n° 22.041, CCALP n° 22.996, CCALP n° 23.514, CCALP n° 23.786, adhiero al primer voto y me expido en el mismo sentido decisorio, con costas de la instancia a la demandada vencida como lo propone.

Así lo voto.

A la cuestión planteada, la Dra. Milanta dijo:

De conformidad a lo decidido por esta Alzada en antecedentes de análoga configuración al *sub lite*, cuyos fundamentos cabe tener por reproducidos en esta intervención (v. mi voto en causas CCALP N° 19.740, “Martínez” y N° 19.463, “Legorburu”, ambas sent. del 22-II-18; N° 20.857 “Jacod”, sent. del 22-V-18; N° 22.341 “Genco”, sent. del 4-IX-18; N° 20.385 “Sampayo”, sent. del 10-VII-18, entre muchos otros), criterio que resulta acorde al adoptado recientemente por el Máximo Tribunal local (v. causa A “Malacalza”, sent. del 15-XII-2020, con voto de la Dra. Kogan al que adhirió la mayoría; en el mismo sentido, v. voto del Dr. De Lázzari en causa SCBA A. 74.799, “Presa” sent. del 27-VIII-2020), adhiero a la solución propiciada por el juez que inicia el acuerdo y expreso mi voto en el mismo sentido decisorio.

Así lo voto.

De conformidad a los votos precedentes, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata, dicta la siguiente

### SENTENCIA

Por los fundamentos de la mayoría expuestos en el presente Acuerdo que antecede, corresponde desestimar el recurso de apelación deducido por la parte demandada y confirmar la sentencia impugnada en todo cuanto fuera materia de agravios, con costas de la instancia a la vencida (arts. 1, 12, 50, 51, 77 inc. 1 y concs., CPCA; 163, 384 y concs., CPCC; 26 y concs., ley n° 13.237; decreto n° 54/11 y modificatorios).

Difiérese la regulación de honorarios para la oportunidad dispuesta por los artículos 31 y 51, ley 14.967.

Regístrese, notifíquese y devuélvase al juzgado de origen oficiándose por Secretaría.

Para verificar la notificación ingrese a: <https://notificaciones.scba.gov.ar/verificar.aspx>  
Su código de verificación es: WE5QA5

