

Personal Policial Suplemento Zona Sur

DOMINGO, 10 DE ENERO DE 2021

JURISPRUDENCIA

Personal policial. Suplemento "zona sur" Se revoca la sentencia apelada y se hace lugar al reclamo incoado por los actores a fin de que la demandada liquide el suplemento "zona sur" sobre los suplementos generales, y no únicamente sobre el sueldo básico.

En General Roca, Río Negro, a los 15 días de mayo de dos mil diecisiete se reúnen en Acuerdo los señores jueces de la Cámara Federal de Apelaciones con asiento en esta ciudad para dictar sentencia en los autos del epígrafe, conforme con el orden de asignación previamente establecido. El doctor Mariano Roberto Lozano dijo: I. La sentencia definitiva de fs.193/196 rechazó el reclamo incoado por los actores, a quienes impuso las costas, a la vez que difirió la regulación de los honorarios profesionales. Interpusieron los reclamantes recurso de apelación a fs.198, fundado en esta instancia a fs.206/210, escrito que no mereció respuesta de la contraparte. II. El reclamo consistió en solicitar que la demandada liquidase el suplemento "zona sur" sobre los suplementos generales (antigüedad de servicios y tiempo mínimo en el grado) y no como lo viene efectuando hasta ahora en que lo hace, únicamente, sobre el sueldo básico. III. Para llegar a la conclusión mencionada, la sentencia expuso la inexistencia de una colisión de jerarquía de normas, pues tanto el suplemento "zona sur" como los alcances del concepto de "haber mensual" fueron establecidos mediante decretos del Poder Ejecutivo. Esta reglamentación que excluyó del haber mensual estos suplementos generales no desnaturalizaba, continuó, el enunciado del art.75 de la ley porque fue ésta la que encomendó al P.E. definir las remuneraciones generales integrativas del haber mensual. Concluyó en que no resultaban inconstitucionales los arts.385 y 388 del decreto mencionado y remató su labor recordando que si el art.397 de ese cuerpo reglamentario establecía que el adicional por zona debía calcularse en el 20% del haber mensual de cada grado, debía desestimarse el reclamo de que fuese liquidado sobre rubros ajenos a éste. IV. El memorial cargó contra este razonamiento y sostuvo que lo que se puso en tela de juicio al demandar fue el exceso en que incurrió el Poder Ejecutivo al reglamentar la ley 21.965, que devino en la desnaturalización y aniquilación del derecho reconocido en aquella normativa de jerarquía superior. Expuso luego que la sentencia resultaba arbitraria al haber omitido pronunciarse sobre la inconstitucionalidad del art.388 del decreto 1866/83. Citó lo resuelto por la Alzada en "Vega" con remisión a "Canales", donde refiere que se resuelven cuestiones análogas a la presente y solicita su aplicación. V. Las cuestiones propuestas en el recurso son sustancialmente análogas a las tratadas por esta cámara en "Canales, José Luis y otros c/ Estado Nacional (Policía Federal Argentina s/ suplementos fuerzas armadas y de seguridad)" (FGR 21000434/2012), sent. def. C034/16, del 10 de mayo de 2016, a cuyos términos -que pueden ser consultados accediendo al sitio oficial de este Poder Judicial de la Nación en el siguiente enlace: <https://goo.gl/BkuSC2>- corresponde remitir, y del que surge el criterio según el cual el suplemento zona sur debiera liquidarse tomando como base el sueldo básico y todos los ítems que percibe la generalidad del personal policial, según la línea hermenéutica fijada en el art.75 de la ley 21.965. Por lo expuesto, entiendo que el recurso debería ser admitido, ser declarada la inconstitucionalidad del art.388 del decreto 1866/83, en cuanto excluye expresamente del haber mensual a los suplementos generales, revocarse la sentencia que rechazó la pretensión de la actora y admitirse la acción, condenando a la accionada a abonar a los actores las diferencias de haberes en los términos del art.22 de la ley 23.982 y en los de la ley 11.672, computando como base de cálculo para el adicional por zona sur los suplementos generales que cada uno percibió mes a mes desde la fecha de cada reclamo, según los términos de la demanda, a lo que se adicionarán intereses a la tasa activa BNA desde que cada suma es adeudada. Esta conclusión armoniza con la decisión del tribunal, en autos "Rodríguez, Jorge Alberto c/ Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal) s/ Suplementos Fuerzas Armadas y de Seguridad" (Expte. FGR 11000607/2010) sent.def.115/13, del 15 de noviembre de 2013 cuando, con analogía de fundamentos, se estableció que correspondía comprender, dentro del haber mensual, el suplemento general "antigüedad en el servicio" y así emplear este último como base de cálculo de adicional por zona sur (en dicho caso se resolvió sobre un haber de retiro y no, como en el caso, sobre salarios de personal en actividad). Cabe aclarar que los períodos a los que debería extenderse la condena es el abarcado por el lapso no prescripto transcurrido hasta el eventual retiro de los reclamantes, en los casos en que ello se verifique. Por último creo necesario, llegado a este punto, proponer al cuerpo que se incluya en esta sentencia un pronunciamiento en cuanto al modo en que debería llevarse a cabo la etapa de ejecución, según lo que establecen las leyes 22.982 y 11.672. Y, más concretamente, en lo que atañe al momento a partir del cual la accionada debería poner en funcionamiento la maquinaria que, a la postre, le permita contar con la asignación presupuestaria para afrontar la sentencia. Lo creo necesario pues la práctica me ha demostrado que el trámite que establecen esas dos leyes para el cumplimiento de las sentencias que condenan al Estado nacional al pago de sumas de dinero, sumado a la prerrogativa que tiene todo deudor de instar la revisión de liquidaciones, aún aprobadas, cuando éstas no se ciñen a los términos de

la sentencia (ver en tal sentido la sentencia de esta cámara en ?Salva Walter Enrique y otros c/ E.N s/ suplementos fuerzas armadas y de seguridad? (Expte. FGR41015341/2008/4), sent.int.c., del 11 de agosto de 2014 y, sobre todo, a la reiterada alegación estatal de que recién con la firmeza del auto aprobatorio de la liquidación -cuando no es que opta por instar una nueva revisión según aquella facultad- es que está en condiciones de pedir al Congreso que haga la pertinente asignación presupuestaria, ha llevado a que la cancelación de los créditos salariales -como los que aquí se han reconocido- se logre pasados años -acaso varios-, circunstancia que con más razón en este caso, por la naturaleza alimentaria, que tienen es inadmisibles. Para explicar mejor mi propuesta creo necesario ir por partes: si mis colegas de Acuerdo me acompañan en la proposición que les hice de condenar a la demandada a que abone ciertas diferencias salariales a los actores, es claro que para la atención de ese mandato deberá el organismo demandado llevar a cabo el derrotero burocrático que, al final del camino, le permita contar con la pertinente partida presupuestaria. Los actores, por su parte, deberán esperar el decurso de los plazos previstos en las leyes 23.982 y 11.672 para recién luego de ello, y en los términos que fijó esta cámara en el precedente ?Alvear, Néstor Fabián y otros c/ EN - Ministerio de Defensa - Ej. Argentino s/ suplementos fuerzas armadas y de seguridad? (Expte. FGR43009866/2009/CA1), sentenciado una ejecución forzada. Esto es, ?a partir del primer día hábil siguiente a la expiración del año de cumplimiento? (del voto del juez Barreiro que lideró el Acuerdo en ese precedente). La cuestión que aquí me ocupa está vinculada no ya con esos recaudos necesarios para instar un premio, sino con otra bien distinta: el momento a partir del cual el organismo estatal condenado por sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada está constreñido a ?incorporar en sus respectivos anteproyectos de presupuesto el requerimiento financiero total correspondiente a las sentencias firmes a incluir en el citado proyecto, de acuerdo con los lineamientos que anualmente la SECRETARIA DE HACIENDA establezca para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional? (art.170 de la ley 11.672, T.O. por decreto 740/14, B.O.23/5/14). En mi opinión, ello no puede acontecer recién a partir de que exista una liquidación aprobada, no solo porque esa interpretación no se adecua estrictamente a lo que establece el art.22 de la ley 23.982 (que se refiere, latamente, al deber de comunicar al Congreso de la Nación ?todos los reconocimientos administrativos o judiciales firmes?) sino porque, por un lado, nada impide que obrando de buena fe y como deudor diligente el organismo público derrotado lo haga antes, y, por otro lado, porque ese evento -me refiero a la existencia de liquidación aprobada- nada garantiza pues, como quedó dicho, su condición de ?partida de largada? para ese derrotero está supeditado a que no se opte por alentar una nueva revisión del cálculo de lo que se debe. Lo que quiero dejar aquí establecido, en definitiva, es que sea la adquisición de firmeza de esta sentencia el día a quo a partir del cual la condenada quede emplazada a dar inicio al trámite burocrático que a la postre permita dar por finalizado, íntegramente, este proceso. Ningún obstáculo y nulo argumento existe del lado de la demandada -como no sea un afán por dilatar el pago de la sentencia- para que no acuerde con este criterio. Es que con la firmeza de la sentencia la existencia del pasivo estatal habrá dejado de ser un hecho condicional para ser un hecho cierto. Al mismo tiempo es claro también que el organismo deudor cuenta con todos los elementos para hacer su propia planilla de lo que debe: es quien liquida los haberes y por esa razón puede computar fácilmente cuánto pagó y cuánto debió pagar por cada período mensual, según las pautas de la sentencia, y puede obtener por sí también el dato de la serie estadística de la tasa de interés, o si lo prefiere, acudir al útil y bien estandarizado servicio que, a través de su página web, presta el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal para la adición de tales intereses a los capitales de condena (<http://tasas.cpacf.org.ar/cam/index>). Así, una vez establecida la partida presupuestaria por el Congreso de la Nación, y aun cuando nada hubiese hecho la parte actora para la percepción de su acreencia, bien podría la demandada consignar el pago de su obligación y, de ese modo, liberarse definitivamente de su deuda, haciendo cesar con ello el aditamento de nuevos intereses y las costas que naturalmente lleva aneja toda ejecución. Claro que si los actores no acordasen con esa liquidación y eventual dación en pago, entonces sí, para instar una ejecución forzada por el saldo controvertido deberían liquidar sus acreencias y esperar un pronunciamiento judicial que pusiese certeza sobre la suficiencia de aquel pago voluntario. Desde luego que cargando con las costas de ese hipotético trámite de ejecución si en definitiva se confirmase que lo determinado y pagado por la accionada se ajustaba a los parámetros de la sentencia. VI. La modificación del fallo obligaría a renovar la decisión en materia de costas y honorarios. Las costas de primera instancia deberían cargarse a la demandada vencida (art.68 del CPCC), mientras que las de alzada deberían imponerse por su orden, en atención a la ausencia de vencimiento. En cuanto a los estipendios profesionales por las tareas cumplidas en primera instancia, teniendo en cuenta las etapas del proceso ordinario -habiendo cumplido la actora con las tres y la demandada solo con dos de aquellas- y las demás pautas fijadas por el art.6 y 7 de ley 21.839, los emolumentos para la representación y patrocinio letrado de las partes actora y demandada se fijarán en un 21% y 11%, respectivamente, del capital de sentencia más los intereses establecidos para aquél. Una vez cuantificada la cifra en la etapa de liquidación, los honorarios así determinados devengarán intereses desde la mora a la tasa fijada en el art.61 de la ley 21.839. Corresponde que los honorarios de alzada sean fijados para la representación y patrocinio letrado de la accionante en un 35% de aquellos regulados para la instancia de grado (art.14, ley 21.839). El doctor Ricardo Guido Barreiro dijo: 1. Coincido con la propuesta que el voto precedente formula

para decidir sobre la apelación incoada por la parte actora. 2. Disiento, sin embargo, con la moción que consigna en el Capítulo V, a partir de su quinto párrafo, referida al procedimiento de ejecución y a la incidencia sobre ella del art.22 de la ley 23.982. 3. Un anticipo sobre el debate de estas cuestiones puede verse en la sentencia dictada por este tribunal en fecha no muy lejana (1 de noviembre de 2016) en autos "Villaruel, Segundo Antonio y otros E.N s/ suplementos fuerzas armadas y de seguridad", expediente n° FGR 41015721/2009/CA1, también originario del Juzgado Federal de San Carlos de Bariloche. En esa ocasión el juez Lozano formuló el siguiente interrogante complejo: "¿cuándo es que el Estado nacional, condenado al pago de una suma de dinero, debe llevar a cabo los trámites necesarios para que, en los términos del art.22 de la ley 23.982, sea prevista la partida presupuestaria con la que atender tales obligaciones? Preguntado más concretamente: ¿ello acontece a partir de la adquisición de firmeza de la sentencia que reconoció los créditos o del auto ulterior que aprobó su liquidación?" La respuesta que suministró fue la siguiente: "si en la sentencia definitiva se condenase al pago de una suma 'líquida' o 'fácilmente liquidable', será a partir de su firmeza que la dependencia estatal perdedora del juicio deberá poner en práctica el derrotero administrativo que, a la postre, le permita honrar su obligación durante el ejercicio presupuestario del año siguiente al del reconocimiento del crédito", para agregar luego, complementariamente, que como en el pronunciamiento se había ordenado sumar al capital los intereses moratorios calculados según la tasa activa que cobra el BNA por operaciones de descuento de documentos comerciales, la necesidad de recabar ese dato mediante una consulta concreta a esa entidad financiera -por ser una serie estadística no publicada oficialmente- venía significar que la deuda no era 'fácilmente liquidable', afirmación que implica entonces que sí la considera 'fácilmente liquidable' cuando el cálculo de acrecidos puede hacerse consultando una tasa de publicación oficial. En la disidencia que formulé en esa misma ocasión en "Villaruel" para explicar por qué no compartía la tesis que acabo de reseñar anidan todas de las razones que ahora, en estas actuaciones, suministran acabado fundamento a la divergencia que anticipé en el punto 2 de este voto. Me permitiré transcribirlas textualmente. Dije entonces: "... disiento con el argumento según el cual cuando la sentencia condena a pagar una suma 'líquida o fácilmente liquidable', es a partir de su firmeza que nace la obligación de realizar la previsión presupuestaria para cancelar ese crédito. En realidad, no objeto que ello pueda ser así en caso de suma 'líquida'. Pero no puede suceder lo mismo, pienso, con aquella 'líquida' que exige una operación aritmética, aún sencilla, para transformarla en 'líquida'. Y es que la administración pública, en la ejecución del gasto público, no puede sino tramitar cantidades concretas, ciertas y determinadas y no estimaciones de éstas, aun cuando se trate de sencillas cuentas para las partes del litigio o para el juzgado. El criterio con el que discrepo tiene arraigo en conceptos propios del juicio ejecutivo que considero inaplicables a la ejecución de sentencia, que para nada menciona a las sumas líquidas, ni aun cuando sean 'fácilmente liquidables'. De donde, en el caso de esta última, siempre se exige liquidación, traslado de ella y posterior aprobación para habilitar las etapas ulteriores. En otras palabras: el trámite procesal de ejecución de sentencia no puede llevarse adelante con suma líquida ni tampoco con una 'fácilmente liquidable' y siempre exige, para proceder, suma líquida. 2. Disiento también con la conclusión que se expone según la cual una suma líquida no es 'fácilmente liquidable' por el hecho de tener que requerir una serie de tasa de interés que no es objeto de publicación oficial. La mayor o menor facilidad depende de la complejidad de la composición del crédito, por ejemplo la existencia de variados ítems, nacimientos de varios créditos en distintas fechas, la necesidad de aplicar fórmulas financieras de composición del capital, la multiplicidad de actores, etc., mas no creo que esa cualidad penda, solamente, de consultar la evolución de una tasa de interés concreta para aplicar al capital de sentencia ya que ese dato, informado por el banco oficial, es lo que permite muchas veces -de no mediar los factores antes enunciados a guisa de ejemplo- la sencilla operación de adición de intereses a un capital?. 4. En fin, remito a estos fundamentos porque el estado no puede presupuestar declaraciones de derecho en abstracto, sino acreencias expresadas en dinero. Y agrego, para finalizar, que el año pasado la Corte Suprema, en Fallos 339:357, sostuvo que "...el crédito debe ser liquidado, pesificado y percibido de conformidad con las normas de consolidación de deudas estatales (art.1° in fine, del decreto 1873/2002, art.8° del decreto 214/02, art.48 de la ley 27.198 y normas complementarias), máxime cuando - como en el caso- la sentencia definitiva incluyó la condena de autos en dicho régimen...". Lo destacado en negrita -el participio pasado del verbo 'liquidar'- viene a denotar que no es ajeno al criterio del Alto Tribunal que la aplicación del régimen de pago de deudas del estado, signado por las normas ya citadas, comprende en su seno a la actividad que, tras adquirir firmeza el pronunciamiento de condena, todo proceso judicial prevé y que no es otro que la cuantificación pecuniaria del capital y sus accesorios para, luego de ello y no antes, dar inicio a la ejecución -forzada o no- de la sentencia. 5. Voto, en suma, por la revocación de la decisión de grado con arreglo a las consideraciones del voto inicial, con exclusión de las consignadas en el Capítulo V desde su quinto párrafo. El doctor Richar Fernando Gallego dijo: Comparto la solución expuesta por el juez de primer voto respecto a la admisión del recurso interpuesto por la parte actora y me expido en igual sentido. Sin perjuicio de ello, debo señalar que disiento en cuanto a la propuesta referida al modo en que debería llevarse a cabo la etapa de ejecución en relación al mecanismo previsto en el art.22 de la ley 23.982; ello así, por los fundamentos recuperados en el sufragio que antecede y a los que adherí en oportunidad de emitir mi voto

en autos ?Villaruel? (FGR 41015721/2009/CA1), sent.int. del 1 de noviembre de 2016, cuya sentencia puede ser consultada accediendo al sitio oficial de este Poder Judicial de la Nación en el siguiente enlace: <http://goo.gl/CgPnCe>. En virtud del acuerdo que antecede, oído que fue el representante del Ministerio Público Fiscal, EL TRIBUNAL RESUELVE: I. Revocar la sentencia, declarar la inconstitucionalidad del art.388 del decreto 1866/83 en los términos del considerando y admitir la pretensión, condenando a la demandada a abonar a los actores las diferencias de haberes en los términos del art.22 de la ley 23.982 y en los de la ley 11.672, computando como base de cálculo para el adicional por zona sur los suplementos generales que cada actor percibió mes a mes desde la fecha de cada reclamo, según los términos de la demanda, y con el alcance mencionado en el punto V del primer voto, a lo que se adicionarán intereses a la tasa activa BNA desde que cada suma es adeudada; II. Imponer las costas y regular los honorarios profesionales de acuerdo a lo dispuesto en el capítulo VI del primer voto; III. Registrar, notificar, publicar y, oportunamente, devolver. Con lo que se dio por finalizado el Acuerdo, firmando los señores Magistrados por ante mí, Secretario autorizante, que doy fe. Fdo. Mariano Roberto Lozano, Ricardo Guido Barreiro y Richar Fernando Gallego, jueces de cámara. Ernesto J. García Rojas, secretario. 018141E