



*Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina*

=====

**FISCALIA DE ESTADO**

**VISTO** el Expediente F.E. N° 30/2018, caratulado "S/  
OBSERVACIONES AL DECRETO PROVINCIAL N° 1624/18"; y

**CONSIDERANDO**

Que el mismo se ha originado a raíz de la presentación realizada por la Vocal electa por el Sector Pasivo, Sra. Elisa Dietrich, y por la Vocal electa por Activos, Sra. Mónica Díaz, ambas de la Caja de Previsión Social, mediante la que solicitaron la intervención de este organismo con relación al dictado del Decreto provincial N° 1624/18, en tanto entienden que el mismo merecería una serie de objeciones de orden legal.

Que en relación al asunto se ha emitido el Dictamen F.E. N° 05/18 cuyos términos, en mérito a la brevedad, deben considerarse íntegramente reproducidos.

Que, conforme a los términos vertidos en dicha pieza, deviene procedente la emisión de la presente a los fines de materializar la conclusión a la que se ha arribado.

Que el suscripto se encuentra facultado para el dictado de este acto de acuerdo a las atribuciones que le confieren la Ley provincial N° 3 y su Decreto reglamentario N° 444/92.

Por ello:

**EL FISCAL DE ESTADO DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO,  
ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR**

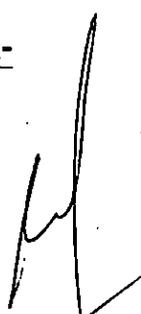
**RESUELVE:**

**ARTÍCULO 1°.-** Dar por finalizadas las presentes actuaciones, ello de conformidad con lo expresado en el Dictamen F.E. N° 05 /18.

**ARTÍCULO 2°.-** Mediante entrega de copia certificada de la presente y del Dictamen F.E. N° 05 /18, notifíquese a la Sra. Gobernadora, al Sr. Presidente de la Caja de Previsión Social y a las presentantes, y remítase al Boletín Oficial de la Provincia para su publicación.

**RESOLUCIÓN FISCALÍA DE ESTADO N° 29 /18.-**

**Ushuaia, 23 JUL 2018**



**Virgilio J. MARTINEZ DE SUREDA**  
FISCAL DE ESTADO  
Provincia de Tierra del Fuego,  
Antártida e Islas del Atlántico Sur



*Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina*

**FISCALIA DE ESTADO**

Tramita por ante esta Fiscalía de Estado el expediente de nuestro registro N° 30/2018, caratulado "S/ OBSERVACIONES AL DECRETO PROVINCIAL N° 1624/18", originado a raíz de la presentación realizada por la Vocal electa por el Sector Pasivo, Sra. Elisa Dietrich, y por la Vocal electa por Activos, Sra. Mónica Díaz, ambas de la Caja de Previsión Social, mediante la que solicitaron la intervención de este organismo con relación al dictado del Decreto provincial N° 1624/18, en tanto entienden que el mismo merecería una serie de objeciones de orden legal (fs. 1/11).

Al respecto señalan, en primer lugar, que la autorización de pago dispuesta en dicho decreto, mediante la que se otorgó una suma de dinero fija para todos los agentes de la Administración Central, por única vez, con carácter no remunerativo y no bonificable, y a cancelar en dos cuotas, sería ilegítima. Ello por cuanto no ha sido acordada en el marco de una negociación paritaria; vulneraría la normativa vigente y además, habría sido rechazada por los gremios (según conocen a partir de notas periodísticas).

Por otro lado consideran que el decreto cuestionado violenta las disposiciones del Consenso Fiscal suscripto el 16 de noviembre de 2017, en tanto interpretan que en él se ha asumido como compromiso el de implementar mejoras en los haberes del sector pasivo y, contrariando dicha pauta, la medida adoptada por el decreto referido no permitiría avanzar en esa senda.

Finalmente, entienden que la autorización de pago

de una asignación extraordinaria para el sector pasivo dispuesta en el artículo 4º del decreto y enmarcada en el régimen de asignaciones familiares, también resultaría ilegítima, ya que con esta medida la Caja Previsional no solamente se vería perjudicada por no recibir los aportes y contribuciones derivados del pago a los activos que será no remunerativo, sino que además se verá obligada a afrontar la cancelación de la suma extraordinaria dispuesta a favor del sector pasivo sin que se le hubieran remitido los recursos para afrontar ese gasto.

Efectuadas las consideraciones que preceden, pasaré a expedirme respecto a la presentación recibida, por la que las denunciantes efectúan diversas observaciones al Decreto provincial N° 1624/18.

La primera objeción que realizan es la relacionada con el otorgamiento de carácter no remunerativo a la suma fija de seis mil Pesos (\$ 6.000), a pagar por persona y por única vez, a los agentes de la Administración Central y de los organismos descentralizados que adhieran al decreto.

Al respecto, debo decir que sin perjuicio de la opinión que me merece lo relativo al otorgamiento de sumas no remunerativas por su impacto negativo en las finanzas de la Caja Previsional (tema sobre el que ya me he expedido en otras ocasiones, tal y como recordaré más abajo), lo cierto es que el pago dispuesto por el Decreto N° 1624/18 a favor del personal activo no luce, *prima facie*, manifiestamente ilegítimo.

Ello encuentra razón en el hecho de que éste ha sido



*Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina*

**FISCALIA DE ESTADO**

dispuesto con carácter extraordinario, ya que se trata de un pago que se realizará por única vez (aunque se ejecute en dos cuotas), tal y como lo señala el decreto cuestionado, circunstancia que lo hace carecer del recaudo de habitualidad y regularidad que exige la normativa aplicable para que sea considerado remuneración a los fines previsionales y, por ende, para que devengue los aportes y contribuciones con destino a la Caja de Previsión que en la misma ley se regulan (cfr. Arts. 8 y 9 de la Ley provincial N° 561).

Esta posición ha sido sostenida por la Cámara Federal de la Seguridad Social en oportunidad de analizar la definición del término "remuneración" contenido en las Leyes previsionales N° 18.037 y N° 24.241, de idéntico alcance al dado en el art. 9 de la Ley N° 561.

Sobre el punto, el Tribunal concluyó que no obstante ser amplio el abanico legal de supuestos alcanzados por la ley y por ello, a modo de principio y de pauta interpretativa, también resultará válido sostener que todo ingreso del trabajador, salvo las excepciones expresamente determinadas, compone la base contributiva previsional; cierto es que no cualquier pago que el empleador realice a sus dependientes reviste carácter salarial, puesto que la habitualidad y regularidad son elementos a tener en cuenta para darles debido encuadre (cfr. Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social, Sala II, Asociación de Benef. de Hnos. Hospitalarios San Juan de Dios c. Dirección Gral. Impositiva, sentencia del 27/05/1998).

En esa línea y más recientemente, ha confirmado el carácter remunerativo de ciertos adicionales al observar que revestían carácter de habituales, reiterando que *"Al precisar el concepto de remuneración a los fines del S.I.J.P., el art. 6° de la ley 24.241 se refiere, entre otros ingresos que percibe el afiliado, a las gratificaciones y suplementos adicionales, en la medida en que los mismos revistan el carácter de habituales y regulares. Es decir que las características de habitualidad y regularidad son determinantes para que esa entrega suplementaria de dinero sea considerada remuneratoria y forme parte integrante del salario del trabajador"* (cfr. Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social, Sala I, Lapaco Miguel c. A.N.Se.S, sentencia del 12/06/2009).

Así las cosas, en tanto la dispuesta por los arts. 1 y 2 del Decreto N° 1624/18 constituye una asignación de naturaleza extraordinaria que será abonada por única vez y que, por ello, no presenta el recaudo de habitualidad y regularidad referido, no es posible concluir que su otorgamiento resulte manifiestamente ilegítimo, tal y como exponen las presentantes.

Ahora bien, no obstante lo anterior, no puedo dejar de mencionar que desde hace ya mucho tiempo esta Fiscalía de Estado sostiene una postura contraria al empleo de esta herramienta como medida para el mejoramiento de las condiciones laborales de los agentes, ya que su utilización repercute siempre de modo negativo en las finanzas de la Caja de Previsión Social, que al estar frente a un concepto no remunerativo, deja de percibir los recursos que le corresponderían en concepto de aportes y



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

**FISCALIA DE ESTADO**

contribuciones derivados de su pago.

En efecto, mediante la Nota F.E. N° 762/14 dirigida a la Legislatura Provincial, entre otras cuestiones que mencioné relacionadas con la sustentabilidad de la Caja de Previsión citando un documento presentado hace más de veinticinco años, reiteré mi posición contraria al otorgamiento de sumas no remunerativas, por cuanto ellas no hacen más que imposibilitar que el organismo previsional reciba los aportes y contribuciones correspondientes, *"circunstancia que genera un grave perjuicio patrimonial ya que, como dijéramos anteriormente, en la actual relación activo - pasivo y aún en la ecuación financiera, resultaría mucho más conveniente para los intereses del ente percibir tales rubros aún cuando deba abonarlos a los pasivos"*.

Por otra parte, la segunda cuestión que observan las presentantes se vincula con la presunta violación a las disposiciones del Consenso Fiscal del 16 de noviembre de 2017, relativas al compromiso de implementar mejoras en los haberes del sector pasivo.

Concretamente, se refieren a lo pactado en el punto j) de dicho acuerdo que prevé como compromiso el de *"Impulsar inmediatamente, dadas las reformas propuestas en el régimen tributario y en la distribución de recursos públicos, la modificación de la fórmula de movilidad de las prestaciones del régimen previsional público (ley 26.417) para que ellas se ajusten trimestralmente garantizando aumentos por encima de la evolución*

*de la inflación".*

Sin embargo, debo advertir que dicho compromiso es propio del Gobierno Nacional, ya que para interpretar el adecuado alcance del precepto mencionado, no puede soslayarse la expresa referencia que en él se hizo a la Ley N° 26.417, norma nacional cuyo ámbito de aplicación está dirigido únicamente a *"las prestaciones previsionales otorgadas en virtud de la Ley 24.241, de regímenes nacionales generales anteriores a la misma y sus modificatorias, de regímenes especiales derogados, o por las cajas o institutos provinciales y municipales de previsión cuyos regímenes fueron transferidos a la Nación se ajustarán conforme lo establecido en el artículo 32 de la Ley 24.241 y sus modificatorias"*.

De esta forma, resulta patente que el compromiso se encuentra limitado a la modificación de la fórmula de movilidad de las prestaciones del régimen previsional público nacional, no alcanzando aquellas prestaciones normadas por regímenes provinciales cuyas cajas previsionales no han sido transferidas a la Nación, como es el caso de la Caja Previsional de Tierra del Fuego.

En último término, se cuestiona en la presentación en trato que por el art. 4° del Decreto N° 1624/18, se hubiera autorizado el pago de una Asignación Extraordinaria, por persona y por única vez, a cancelar en dos cuotas, a los beneficiarios de jubilaciones, pensiones y retiro cuya caja otorgante sea un organismo previsional provincial.

Ello, dado que se considera que dicha autorización, enmarcada en el régimen de asignaciones familiares, resultaría



*Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina*

**FISCALIA DE ESTADO**

ilegítima puesto que se ha ordenado al ente autárquico previsional efectuar un pago sin remitirle las partidas pertinentes y bajo un sistema (régimen de asignaciones familiares) que no podría utilizarse a ese fin.

Sobre el punto, debo decir que asiste razón a las denunciantes. En efecto, se observa que en el art. 4º del decreto ya citado se ha dispuesto "*Autorizar el pago de una Asignación Extraordinaria por persona y por única vez, de PESOS SEIS MIL (\$ 6.000,00), pagaderos en dos cuotas iguales, a los beneficiarios de jubilaciones, pensiones y retiros cuya caja otorgante sea un organismo previsional provincial conforme los mecanismos de liquidación y pago que actualmente se llevan adelante para el pago de las Asignaciones Familiares previstas en el Decreto N° 2901/17, sus normas antecesoras, modificatorias y complementarias...*".

Sin embargo, ha de tenerse presente que la Caja de Previsión Social de la Provincia es un ente descentralizado de carácter autárquico, conforme lo dispone el art. 1º de su ley de creación (Ley N° 1070), y por ello, dada su naturaleza, ostenta una atribución que es propia de esta clase de organismos, cual es la de administrar su presupuesto de acuerdo a lo previsto en su ley de creación (cfr. Gusman Alfredo S., *Autarquía y descentralización*, El Derecho, T. 179, p. 755).

En esa senda se inscribe el texto del art. 2º de la ley precitada en cuanto le concede al ente de mención el gobierno y administración del sistema de jubilaciones, retiros y pensiones en el

ámbito de la Provincia, para cuya atención contará con los recursos enumerados en el art. 17.

Por esta razón, excede el marco de las competencias que son propias del Poder Ejecutivo la de fijar unilateralmente en cabeza de la Caja de Previsión Social la obligación de hacer frente al pago de sumas de dinero con recursos propios. Ello, más allá del loable fin que una medida de la especie pudiera perseguir y más aún considerando que la Legislatura Provincial ha prorrogado recientemente la emergencia del Sistema de la Seguridad Social por dos años, hasta el 1º de enero de 2020, con miras a la *"regularización integral de la situación de crisis actual mediante la implementación de una administración eficaz y con el objeto primordial de ejecutar acciones tendientes a conquistar la sustentabilidad y sostenibilidad del sistema, asegurando a las generaciones presentes y futuras el acceso al derecho de la seguridad social en el ámbito de las normas locales que lo regulan"* (cfr. art. 1º de la Ley N° 1190 y 2º de la Ley 1068).

Reitero, el gobierno y administración del sistema previsional que la ley determina en favor del ente autárquico para ser cumplido a través de sus autoridades y mediante los recursos allí previstos (cf. Arts. 1, 2, 17, sig. y cctes. de la Ley N° 1070), o en otras palabras, la potestad de obtener, administrar y disponer sobre los recursos propios que tiene el organismo, veda la posibilidad de que el Poder Ejecutivo pueda, de forma unilateral, fijar una obligación de pago en cabeza de éste y a su exclusivo cargo, tal y como sucediera con la asignación del art. 4º del Decreto 1624/18.



*Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina*

**FISCALIA DE ESTADO**

Ello así, habiendo culminado con el análisis de las cuestiones traídas a conocimiento, sólo resta materializar las conclusiones a las que he arribado, emitiendo a tal fin el pertinente acto administrativo, cuya copia y la del presente dictamen deberán ser puestas en conocimiento de la Sra. Gobernadora, del Sr. Presidente de la Caja de Previsión Social y de las presentantes.

**DICTAMEN FISCALÍA DE ESTADO N° 05/18.-**

**Ushuaia, 23 JUL 2018**

  
VIRGILIO J. MARTINEZ DE SUREDA  
FISCAL DE ESTADO  
Provincia de Tierra del Fuego,  
Antártida e Islas del Atlántico Sur

