

R.P.A.º 950
24/03/98

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

Mediante su nota N° 026/98, el Vicepresidente 1° A/C de la Presidencia del Poder Legislativo Provincial solicita a este organismo de control "... *tenga a bien informar a esta Presidencia si los adicionales Reconocimiento por Asistencia y Puntualidad y Monto Fijo Remunerativo son Adicionales Generales que componen, junto con el Sueldo Básico, la Asignación de la Categoría o por el contrario son adicionales particulares que no integran la Asignación de la categoría, por lo tanto si corresponde liquidar o no aplicando la Ley Provincial N° 288 ...*", para lo cual adjunta diversos actos administrativos vinculados a dichos "beneficios": la nota S.A. N° 029/98, suscripta por el Director de Contaduría de la Legislatura Provincial, y la opinión que sobre el tema emitiera la Asesora Letrada de dicha Legislatura.

Aún cuando la forma en que es planteada la consulta resulta algo confusa, y da por ciertos algunos conceptos que en mi opinión son erróneos por las razones que más adelante desarrollaré, entiendo que el objeto de la consulta es si sobre los "beneficios" denominados "Monto Fijo Remunerativo" y "Reconocimiento por Asistencia y Puntualidad" debe liquidarse el suplemento "zona".

Fijado el objeto de la consulta, corresponde seguidamente introducirse en el análisis de la cuestión planteada.

En tal sentido, en primer lugar debo señalar que discrepo con el carácter de adicional que a los "beneficios" -término utilizado en la Resolución de Presidencia N° 304/97 y anteriores actos administrativos- "Monto Fijo Remunerativo" y "Reconocimiento por Asistencia y Puntualidad" se les da en la nota N° 026/98, cuya redacción puede haberse visto influenciada por las opiniones del Director de Contaduría y de la Asesora Letrada del Poder Legislativo, si se tiene en cuenta que el concepto de adicional de los "beneficios" mencionados, **nunca fue indicado en los distintos actos administrativos relacionados con ellos**, que se adjuntaron a la citada nota (Resoluciones de Presidencia Nros. 084/93; 017/94; 030/95; 159/95; 341/95; 013/96; 016/96 y 304/97).

Al respecto es importante señalar que, aún cuando tal como ya lo he expresado ninguno de los actos administrativos vinculados a los "beneficios" antes citados califica a los mismos como "adicionales", tanto el Director de Contaduría como la Asesora Letrada del Poder Legislativo parten del supuesto, sin indicar fundamento alguno para ello, de que el "Monto Fijo Remunerativo" como el "Reconocimiento por Asistencia y Puntualidad" son adicionales, para a partir de allí -y en base a erróneas interpretaciones a las que me referiré más adelante- concluir que sobre dichos "beneficios" debe liquidarse el suplemento zona.

Discrepo con este parecer, pues en mi opinión los "beneficios" antes citados no tienen el carácter de "adicionales", ni generales, ni particulares, sino de "suplementos", y por lo tanto no corresponde que se liquide "zona" sobre ellos.

Ello así porque los adicionales generales se hallan **taxativamente enumerados** en el artículo 39 del decreto nacional N° 1.428/73, donde además de indicarse cuales son los únicos que pueden considerarse como tales, y no existir un inciso como el 4° del art. 41 (que habilita la existencia de otros suplementos no enumerados) se agrega: **"Estos adicionales constituyen la restitución de los mayores gastos que origina el desempeño de la función ..."**.

De la simple lectura de los actos administrativos vinculados al "Monto Fijo Remunerativo" y el "Reconocimiento por Asistencia y Puntualidad", surge nítidamente que dichos "beneficios" han tenido origen en circunstancias totalmente ajenas a la pretensión de restituir mayores gastos originados en el desempeño de la función de quienes los perciben.

Lo expuesto me lleva a concluir que resulta obvio que los "beneficios" de marras no constituyen adicionales generales, ya que, lo reitero, no figuran en la enumeración taxativa del art. 39 citado, ni mucho menos constituyen restitución de mayores gastos por el desempeño de la función.



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

Con esto es ya suficiente para descartar la liquidación del suplemento zona sobre los mismos, por cuanto el art. 46 del decreto nacional N° 1.428/73 expresa que dicho suplemento consiste en un porcentaje "... sobre la asignación de la categoría", concepto este último que a su vez se halla definido en el art. 38 del mismo decreto, donde se establece que "La suma del sueldo básico y de los adicionales generales respectivos se denominará asignación de la categoría".

Ante estas claras disposiciones, un simple silogismo lleva rápidamente a concluir que sobre los "beneficios" que nos ocupan no corresponde que se liquide el suplemento zona, ya que si éste consiste en un porcentaje sobre la asignación de la categoría, y si ésta se compone sólo del sueldo básico más los adicionales generales, va de suyo que sobre todo aquello que no constituya ni sueldo básico ni adicional general **NO DEBE LIQUIDARSE EL SUPLEMENTO ZONA.**

Si bien lo expresado es por sí suficiente para aclarar la consulta, de todos modos interesa, para reafirmar mi opinión, desentrañar cual es la naturaleza jurídica de los "beneficios" referidos.

En tal sentido, y ya descartado supra que constituyan adicionales generales, corresponde aclarar que tampoco pueden ser considerados adicionales particulares, pues éstos están taxativamente enumerados en el art. 40 del decreto nacional N° 1.428/73 y tampoco figura entre ellos, no existiendo ni siquiera un inciso (como el 4° del art. 41) que obre como una suerte de "llave" para crear otros rubros con el carácter de adicionales particulares.

Por consiguiente, y teniendo en cuenta la redacción del art. 41, inc. 4°, del decreto nacional N° 1.428/73, ("Los suplementos serán los siguientes:...4°. Otros suplementos particulares"), no queda otra alternativa que considerar que los "beneficios" "Monto Fijo Remunerativo" y "Reconocimiento por Asistencia y Puntualidad" constituyen suplementos y no adicionales, encuadrables precisamente en los "otros suplementos particulares" a que alude el artículo 41.

Expuesta mi opinión, es pertinente puntualizar un error en que han incurrido tanto el Director de Contaduría como la Asesora Letrada del Poder Legislativo al intentar fundamentar su parecer, error que obviamente incide respecto la conclusión a la que han arribado.

En tal sentido se observa que ambos han prestado esencial relevancia para emitir su conclusión, al hecho de que a partir del dictado de la Resolución de Presidencia N° 304/97 los "beneficios" "Monto Fijo Remunerativo" y "Reconocimiento por Asistencia y Puntualidad" han pasado a ser "permanentes".

Teniendo en cuenta dicha circunstancia, y que de acuerdo a su criterio el decreto nacional N° 907/88 establecería que la asignación de la categoría sería "*... la remuneración mensual, normal, habitual y permanente, excluidos los Adicionales Particulares ...*", como asimismo que, como vimos, esta última es la base de cálculo para el pago del suplemento zona, concluyen en que en el caso analizado debe abonarse dicho suplemento.

Con relación a dicha argumentación, debo señalar que parte de un supuesto erróneo como es el de entender que el decreto nacional N° 907/88 ha dado una nueva redacción al artículo 38 del decreto nacional N° 1428/73, en cuanto al concepto asignación de la categoría.

En efecto, de la simple lectura del decreto nacional N° 907/88, específicamente de su artículo 5°, surge nítidamente que a través del mismo no se ha modificado el artículo 38 en cuanto al concepto de asignación de la categoría, sino que lo que se ha modificado es la base de cálculo para la liquidación de los adicionales **taxativamente allí señalados:** antigüedad, título, responsabilidad profesional y permanencia **-no para el suplemento zona-**, para los cuales se tomará la remuneración mensual, normal, habitual, regular y permanente, excluidos los adicionales particulares en reemplazo de la asignación de la categoría.



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

En síntesis, resulta notoriamente erróneo pretender fundar el pago del suplemento sobre el "Monto Fijo Remunerativo" y el "Reconocimiento por Asistencia y Puntualidad" en base al carácter permanente que se les ha dado -aspecto que carece de importancia- y la supuesta modificación del concepto asignación de la categoría previsto en el artículo 38 del decreto nacional 1.428/73.

Por último, corresponde analizar si la aplicación del suplemento zona sobre los "beneficios" "Monto Fijo Remunerativo" y "Reconocimiento por Asistencia y Puntualidad" deviene necesaria como consecuencia de la vigencia de la ley provincial N° 288, aspecto que tangencialmente, y en forma algo confusa, ha sido mencionado por la Asesora Letrada del Poder Legislativo Provincial.

Dicha ley, sancionada el día 29 de marzo de 1.996, promulgada de hecho el día 29 de abril de 1.996 y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia el 6 de mayo de 1.996, en su artículo 1° textualmente dice: "**Ratificase** el suplemento por zona desfavorable en un CIEN POR CIENTO (100%) de las remuneraciones sujetas a aporte, para el personal dependiente del Estado Provincial, municipalidades, comuna, entes autárquicos, descentralizados y demás organismos, **conforme se percibe a la fecha**" (el subrayado me pertenece).

Debo señalar que, si bien una superficial lectura del artículo transcrito -caracterizado por una técnica legislativa por demás cuestionable-, podría erróneamente conducir a sostener que en virtud del mismo correspondería liquidar el suplemento zona sobre el "Monto Fijo Remunerativo" y el "Reconocimiento por Asistencia y Puntualidad", una serena y correcta lectura del mismo, de los actos administrativos dictados con relación a los mencionados "beneficios", y del contexto en que fue dictada la ley 288, ineludiblemente deben conducir al criterio inverso.

En tal sentido es importante remarcar, en primer lugar, que tanto el "Monto Fijo Remunerativo", como el "Reconocimiento por Asistencia y Puntualidad", si bien surgieron como

"beneficios" remunerativos, **quedaban excluidos, que es lo que aquí interesa, para el cálculo del suplemento zona.**

Ello se desprende no sólo del texto de los actos administrativos a través de los cuales se instrumentaron los citados beneficios y se dispuso la continuidad de los mismos -en principio en forma transitoria y luego en forma permanente-, sino que además se encuentra avalado en los hechos por la circunstancia de que no habiéndose liquidado respecto de ellos el suplemento zona, hasta donde es de conocimiento de esta Fiscalía de Estado, en ningún momento ni el Tribunal de Cuentas de la Provincia -órgano de contralor sobre la materia analizada-, ni los agentes que percibieron ambos "beneficios", realizaron objeción alguna respecto el criterio aplicado, lo que conduce a suponer que lo han considerado correcto.

Por otra parte, y a los efectos de analizar el alcance de lo prescripto por la ley provincial N° 288, es importante remarcar que la ausencia de objeción con relación al criterio de liquidación comprende también el período transcurrido a partir de su vigencia y hasta la fecha, esto es, **prácticamente durante DOS AÑOS.**

Huelga decir que sería poco creíble sostener recién ahora que, respecto a los "beneficios" "Monto Fijo Remunerativo" y "Reconocimiento por Asistencia y Puntualidad", corresponde aplicar el suplemento zona, cuando ni los propios legisladores que votaron la norma, ni quienes tienen a su cargo la liquidación de haberes en el Poder Legislativo, ni el órgano permanente de control, ni quienes podrían haber -incorrectamente- pretendido el cobro de dicho suplemento, han efectuado observación o reclamo alguno durante casi dos años respecto el criterio de liquidación; teniendo en cuenta que del texto de la ley provincial N° 288, por más esfuerzo intelectual que se realice, no surge que tenga interés alguno la transitoriedad o permanencia de los ítems que conforman la remuneración, esto es, que dicho aspecto pueda incidir en que sean o no considerados en la base de cálculo para la liquidación del suplemento zona.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida

e Islas del Atlántico Sur

República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

Pero además el legislador, aún con una técnica legislativa defectuosa, en dos oportunidades nos indica en el artículo 1º de la ley provincial N° 288 cual es el verdadero alcance de la norma que estaba sancionando: primero cuando al inicio utiliza el término "**RATIFICASE**", y luego al final cuando dice "**CONFORME SE PERCIBE A LA FECHA**".

Vale decir que, al sancionar la ley provincial N° 288, la verdadera intención de la Legislatura fue, simplemente, pretender reafirmar la aplicación del suplemento zona tal como se venía aplicando hasta dicho momento, considerando que de tal manera lograría evitar cualquier pretensión del Ejecutivo Provincial de eliminar o disminuir el porcentaje del citado suplemento.

Tangencialmente puntualizo aquí que, en mi opinión, La Legislatura excedió sus atribuciones al sancionar la ley N° 288, ya que la determinación de las retribuciones de los agentes estatales (lo que comprende básico, adicionales, suplementos, etc.) corresponde a cada uno de los Poderes de acuerdo al ámbito en que los citados agentes se desempeñen, razón por la cual haber pretendido garantizar -como se verá más adelante- la estabilidad del porcentaje del suplemento zona a través de una ley constituyó una invasión a la zona de reserva de los otros dos Poderes.

No obstante, este aspecto sólo lo puntualizo pero no lo desarrollo in extenso por no ser necesario para dilucidar el tema que nos convoca, aclarando finalmente que, no obstante la opinión vertida con relación a la ley provincial N° 288, en su oportunidad no se efectuó planteo alguno ante la Justicia porque no existía intención alguna del Poder Ejecutivo de modificar el porcentaje del suplemento zona, por lo que la citada ley constituyó, en todo caso, una norma redundante.

Efectuada la aclaración precedente, es importante remarcar que la interpretación que efectúo respecto a la verdadera intención del legislador al sancionar la ley provincial N° 288 no surge de mi frondosa imaginación, sino del texto del artículo 1º de dicha ley,

y de las opiniones vertidas por los Sres. Legisladores en la Sesión Especial del 29 de marzo de 1.996, como en la sesión ordinaria del 23 de abril del mismo año.

Para esto último, basta la simple lectura de los diarios de sesiones pertinentes, en donde se lee: "... **Sr. ASTESANO:** ... El apoyar este proyecto de ley desde mi banca, es continuar en defensa de los derechos de los empleados públicos, que ante los incesantes rumores de la reducción de zona, se verían nuevamente perjudicados. Es por eso que apoyo totalmente la reafirmación de los derechos de zona para toda la actividad pública, masa importantísima de la sociedad fueguina ..." (Diario de Sesiones, Sesión Especial del 29/03/96, pág. 4, el subrayado me pertenece).

"... **Sr. BOGADO:** ... El bloque de la Unión Cívica Radical también va a votar afirmativamente este ley, para que no se merme lo que ya está establecido, dado que hace muy poco hemos sido unos de los consecuentes para normalizar la Provincia y la posibilidad de mejorar la continuidad democrática en un sentido social establecido y armonizado, mediante la Ley N° 278 y no podemos permitir que en este momento se rasuren una vez más los salarios de los trabajadores del Estado ..." (ídem anterior, el subrayado me pertenece).

"... **Sr. BLANCO:** ... razón por la cual, creo que si se aprueba este texto tal cual está expresado se podría interpretar erróneamente y podría considerarse que las autoridades superiores tendrían nuevamente el concepto por zona desfavorable, con lo cual se produciría un aumento del cien por ciento en las remuneraciones que actualmente están percibiendo y creo que esa no es la voluntad de los autores del proyecto, sino que la voluntad es dejar claramente establecido y expresado por esta Cámara que la Legislatura sigue defendiendo el porcentaje que actualmente están percibiendo los agentes de la Administración Pública Provincial en todos sus ítems y que es el cien por ciento ..." (ídem anterior, pág. 5, el subrayado me pertenece).



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

"... **Sr. BLANCO:** ... Y en ese momento, el que alegremente -y por eso pedí que me lean la firma del decreto- veta esta ley, que lo único que quería era -como usted bien lo dijo, señor Presidente, y debo felicitarlo, por los medios de difusión- traerle tranquilidad a los empleados públicos provinciales ..."

"... Y por último, señor Presidente, si yo hubiera sido el gobernador de la Provincia y hubiera estado en el lugar en que hoy está, sabiendo del legítimo derecho que tienen los empleados públicos y que esto no implicaba ningún aumento salarial, sino lo único que hacía era reafirmar lo que los empleados públicos estaban cobrando hasta el día de la fecha ..." (Diario de Sesiones, Sesión Ordinaria del 23/04/96, págs. 21 y 22, el subrayado me pertenece).

Con los párrafos transcritos, no puede quedar duda alguna de que en aquél momento, ante rumores de reducción del suplemento zona por parte del Poder Ejecutivo Provincial, con la consecuente preocupación de quienes podrían ver disminuidos sus ingresos, los legisladores, primero por mayoría y luego por unanimidad, solo tuvieron la intención de llevar tranquilidad a los mismos, a través de una norma que, de acuerdo a su criterio, garantizaba la estabilidad del porcentaje del suplemento zona (100%) entonces -y aún actualmente- vigente.

En síntesis y concluyendo: en mi opinión, del análisis efectuado de las normas dictadas con relación al "Monto Fijo Remunerativo" y al "Reconocimiento por Asistencia y Puntualidad", de la ley provincial N° 288, y de la verdadera intención del legislador, fácilmente verificable a través de la lectura de los Diarios de Sesiones pertinentes que se han transcritos, surge en forma clara que los mencionados "beneficios" no deben ser considerados a los fines de la liquidación del suplemento zona, conclusión a la que ineludiblemente se debe arribar en el marco de una interpretación armónica de la totalidad de las normas en juego.

Habiendo finalizado con el análisis y consecuente conclusión respecto lo que ha constituido el objeto de la consulta, considero pertinente efectuar a continuación dos observaciones que surgen de la documentación oportunamente arribada.

La primera se orienta a señalar que las áreas técnicas y/o administrativas encargadas de elaborar los actos administrativos deben actuar con la debida diligencia, a efectos de evitar posibles planteos que, si bien en el presente caso no prosperarían, sí originarían una actuación que sin dudas debería calificarse como un dispendio inútil de actividad administrativa.

En tal sentido observo que entre la documentación arribada se encuentran dos escalas salariales, las que habrían sido confeccionadas por el Director de Contaduría de la Legislatura, de cuya lectura surge, en forma más que evidente, la existencia de errores en su confección.

Ello así pues, en la titulada "ESCALA DE HABERES", se coloca como "ASIG. CATEGORIA" el monto resultante de la suma de los ítems "BASICO", "ADIC. LEGISLATIVO" y "ZONA", cuando el Sr. Director de Contaduría no puede desconocer que la "ASIG. CATEGORIA" de ninguna manera puede comprender al suplemento "ZONA".

Asimismo, en la "ESCALA VIGENTE S/RESOLUCION DE CAMARA Nº 304/98" (obviamente de acuerdo al equivocado criterio del Sr. Director de Contaduría), se coloca como última columna, resultante de la suma de todos los ítems, a "TOTAL ASIG. CATEGORIA", lo que constituye un nuevo error en la confección de la escala.

Es de esperar que en adelante se preste la debida diligencia a efectos de evitar la reiteración de errores como el indicado, para evitar conflictos inoficiosos e inútiles.

En cuanto a la segunda observación, está vinculada a la opinión que sobre el tema objeto del presente emitiera la Asesora Letrada del Poder Legislativo.




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

Sobre el particular, y al margen de no compartir la conclusión a la que ha arribado, lo que aquí pretendo puntualizar es que no parece correcto que quien evidentemente tiene un interés particular sobre la cuestión no se haya excusado, sino que por el contrario emitió opinión, la que resultó favorable a su interés.

Para finalizar, aclaro que suscribo este dictamen en mi carácter de Fiscal Adjunto, en virtud de la excusación que, fundada en el art. 8, incs. a) y c), de la ley provincial N° 141, ha formulado el Sr. Fiscal de Estado, Dr. Virgilio Juan MARTINEZ DE SUCRE, supuesto para el cual el art. 6 de la ley provincial N° 3 dispone: "*En caso de vacancia, ausencia transitoria, licencia, recusación o excusación, las funciones del Fiscal de Estado serán desempeñadas en forma automática por el Fiscal Adjunto*".

DICTAMEN FISCALIA DE ESTADO N° 08 /98.-

Ushuaia, 28 de abril de 1.998.-


DR. RICARDO HUGO FRANCAVILLA
FISCAL ADJUNTO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur