



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



"2019- AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

Dictamen Legal N° 2 /2019

Letra: T.C.P. - A.L.

**Cde.: Expte. N° 254, Letra TCP-
SP, Año 2018.**

Ushuaia, 16 OCT. 2019

**SEÑOR SECRETARIO LEGAL A/C
DR. PABLO GENNARO.**

Viene a esta Asesoría Letrada el expediente del corresponde, perteneciente al registro de este Tribunal de Cuentas, caratulado: **"S/SEGUIMIENTO RESOLUCIÓN PLENARIA N° 301/18 ART. 1° Y 2° EMITIDA EN EL MARCO DEL EXPTE E 073/2018 D.P.E."**, para su análisis.

I. ANTECEDENTES.

Las actuaciones llegan para mi análisis, en función de la consulta legal formulada por el Auditor Fiscal subrogante, CP Sebastián ROBELÍN, quien emitió el Informe Contable N° 316/19 Letra: TCP-PE, respecto del seguimiento de dos actuaciones: Expediente N° 254/2018 TCP-SP, caratulado: **"S/SEGUIMIENTO RESOLUCIÓN PLENARIA N° 301/18 ART 1° Y 2° EMITIDA EN EL MARCO DEL EXPTE E-073/2018 D.P.E."** y Expediente N° E-564/2018,

caratulado: “S/ INFORME DPE N° 455/2018 – DIVISIÓN PERSONAL - RESOLUCIÓN PLENARIA TCP N° 301/2018”.

Ambos se vinculan con el análisis del pago de haberes en el ámbito de la D.P.E. y al supuesto erróneo cálculo de los mismos, en función de una equivocación en la aplicación en lo previsto en el artículo 31 del Convenio Colectivo de Trabajo N° 36/75, que regula el reconocimiento profesional, estipulando bonificaciones para los trabajadores en función del título que tengan, ya sea universitario, terciario o título otorgado por Escuelas de Educación Técnica, Escuelas comerciales de la Nación, Perito Mercantil, Escuela de Mecánica de la Armada, títulos equivalentes establecidos por las autoridades competentes y títulos técnicos otorgados por universidades, entre otros.

En el caso de los títulos universitarios se establecen diferentes porcentajes a percibir, en función de los años de carrera y en base a que se apliquen en función específica. Por otro lado se fija un porcentaje único para el caso de títulos universitarios fuera de función específica.

A su vez, en el caso de los títulos terciarios y secundarios, sólo se distinguen el porcentaje a abonar en base a si se aplica a función específica o fuera de función específica.

Asimismo el Convenio establece que cuando un trabajador presente dos o más títulos, se establecerá si uno de ellos no es necesario para la obtención del otro, para el caso que los títulos presentados no tuvieran relación entre sí, es decir, que correspondieran a dos profesiones distintas, se abonarán las bonificaciones que correspondan (conf. artículo 31 punto 11.b).



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



"2019- AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

A su vez, se establece que cuando de los títulos presentados, uno de ellos fuera necesario para la obtención del otro, se abonará tan sólo el de mayor jerarquía (conf. artículo 31, punto 11.c).

Una vez aclarado ello, cabe señalar que las dudas que plantea el Auditor son en torno a tres agentes con situaciones diferentes. Así, respecto de los agentes FERNANDEZ y GALLARDO, consulta si corresponde el pago de dos títulos, uno secundario y otro terciario, siendo que se obtiene el primero de ellos en forma previa al ingreso a la carrera de formación superior.

Por otro lado pregunta si es correcto el encuadre del título nivel terciario de la agente FERNÁNDEZ como universitario fuera de función específica, es decir, dentro del inciso 1.d) del artículo 31 del CCT° 36/75 y, en ese mismo sentido, si es correcta la asimilación de un título de nivel terciario de la agente LARES, como equivalente a un universitario de 3 años y su consecuente encuadre en el inciso 1.b) del artículo 31 del CCT. N° 36/75.

Sobre el particular debe destacarse que oportunamente se emitió el Informe Legal 117/2018 Letra: TCP-CA en donde se fijaron una serie de pautas que resultan de aplicación para el presente análisis, ya que versaron respecto de otra agente de la DPE que percibía dos títulos, uno secundario y otro universitario, resolviéndose que sólo correspondía percibir el de mayor jerarquía.

En esa oportunidad se dijo: "(...) la Sra. Paola VILARREAL presenta dos títulos uno de nivel secundario y otro de nivel universitario, por lo que ante la consulta de si debe cobrar por ambos la respuesta necesariamente es negativa. Esto así ya que el título secundario es el requisito previo imprescindible para ingresar a una carrera universitaria y en consecuencia, el título secundario presentado por la agente en

cuestión, independientemente de la modalidad con que se lo haya cursado (en este caso con orientación en comunicación, artes y diseño) encuadra en la exclusión prevista por el punto 11 c) del Art. 31 del CCT". En función de ello la DPE dejó de abonar el título secundario, pagando solo la bonificación correspondiente al título universitario.

Sobre el particular indica el Auditor en su Informe que a la agente Cintia FERNÁNDEZ se le reconoce el título secundario de una escuela técnica y un título de analista superior en recursos humanos, percibiendo este segundo en el marco de lo establecido por el artículo 7° de la Ley 24.251, ya que este segundo título corresponde al Cent 11.

Sobre este punto recuerda el Auditor que la Ley de Educación Superior estipula en su artículo 7° que: *"Todas las personas que aprueben la educación secundaria pueden ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior. Excepcionalmente, los mayores de veinticinco (25) años que no reúnan esa condición, podrán ingresar siempre que demuestren, a través de las evaluaciones que las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o las universidades en su caso establezcan, que tienen preparación o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen iniciar, así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente.*

Este ingreso debe ser complementado mediante los procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional que cada institución de educación superior debe constituir, pero que en ningún caso debe tener un carácter selectivo excluyente o discriminador" (lo resaltado no es del original).

En este orden, desde la DPE se entiende que la existencia de esta **excepción** habilita a pagar título secundario además del universitario o terciario, porque se entiende que el secundario "no sería necesario" para la obtención del terciario o



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



"2019- AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

universitario, por lo que no encuadraría en lo revisto en el artículo 31, punto 11.c) del CCT.

Por su parte señala el Auditor que para que “*prosperare esta excepción*” deben darse dos condiciones, ser mayor de 25 años al momento del ingreso a la Educación Superior y demostrar a través de evaluaciones que están en condiciones de cursar la carrera de que se trate.

Al respecto advierte el Auditor que de los antecedentes agregados al expediente E-564-2018, surge que conforme a su certificado analítico, la agente FERNÁNDEZ aprueba materias en condición de regular en el mes de noviembre de 2015, fecha para la cual tenía veinticuatro años de edad. Por lo que, a su entender, no podría encuadrarse en la excepción planteada.

A su vez se observa que se encuadra el segundo título dentro del inciso d) del artículo 31 del CCT N° 36/75, conforme lo dispuesto por Resolución DPE N° 397/15 artículo 2° y Dictamen Legal DPE N° 40/15. El analítico es expedido por el Centro Educativo de Nivel Terciario M° 11, por lo que en su opinión el encuadre debería ser en el inciso 2.b) del artículo 31 DEL CCT N° 3.6.

Como se dijo, la cuestión fue analizada en la órbita de la DPE, emitiéndose el Dictamen Legal DPE N° 54/2019, de donde surge que actualmente a la agente FERNÁNDEZ se le reconocen el título secundario de Escuela Técnica -en función-, percibiendo el (20,40%) (conf. punto 3.a) del art. 31 CCT) y que se le abona también el porcentaje correspondiente a Título de Analista Superior en Recursos Humanos -fuera de función- (14,79%) (conf. Punto 2.b art. 31 CCT), indicándose que este adicional se paga en base de lo establecido en el citado artículo 7 de la Ley de Educación Superior 24.521, ya que este segundo título corresponde al Cent. 11, y agrega que en los

requisitos para acceder a ese título en la página de internet del Cent se establece para los aspirantes mayores de 25 años y se hace referencia al art. 7 precitado.

Debo agregar para mejor comprensión de la cuestión que la agente FERNÁNDEZ cobra también por un Título Terciario en función (20,40%, punto 2.a) del art. 31 CCT) por su Título de Técnico en Administración de Empresas, ya que la agente trabaja en el área de División de Administración de la DPE (conforme surge del Dictamen Legal DPE N° 40/2015).

Señala la letrada que en relación al segundo título técnico presentado por la agente, no encuadra en el punto 11. c) del artículo 31 del CCT 36/75 que dispone que cuando uno de los títulos presentados, uno de ellos fuera necesario para la obtención del otro, se abonará el de mayor jerarquía, ya que los requisitos de la oferta académica para su cursada y obtención de título NO requiere título previo de secundario. Esta última opinión la funda en la excepción prevista en el citado artículo 7 de la Ley de Educación Superior.

Por otro lado, el agente GALLATRDO BAHAMONDE cobra por dos títulos, siendo uno de ellos secundario técnico dentro de función específica (art. 31 punto 3.a), 20,40 % y otro terciario fuera de función específica (art. 31 punto 2.b) 14.79%.

Entonces, en principio, la consulta legal del Auditor refiere a si se puede cobrar por un título secundario, cuando el agente tiene formación terciaria, ya que en ese caso -en opinión del Auditor- encuadraría en lo previsto en el artículo 31, punto 11. c), que establece que cuando se presenten dos títulos, si uno es necesario para el cobro del segundo, solo se cobra el de mayor jerarquía.



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



"2019- AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

La letrada de la DPE entiende que no encuadraría en ese supuesto, debido a que la Ley de Educación Superior, prevé una excepción para el ingreso a ese tipo de educación para las personas que tienen 25 años y aun no obtuvieron el título secundario, estipulándose que si aprueban el examen dispuesto al efecto, pueden cursar de todos modos la carrera superior. Por ello afirma que el título secundario no sería "*necesario*" para la obtención del terciario en su caso, por lo que encuadraría la situación en el punto 11.b) del CCT, que establece que si los títulos presentados no tuvieran relación entre sí, es decir, que correspondieren a dos profesiones distintas, se abonará las bonificaciones que correspondan de acuerdo a lo establecido en el artículo 31.

Al respecto, entiendo que el punto 11.b) del art. 31 del CCT es de aplicación cuando el agente tuviera dos títulos terciarios o uno terciario y uno universitario, o dos universitarios, porque en esos supuestos uno no es necesariamente consecuencia del otro. Mientras que el título secundario, por regla, y conforme surge de la primera parte del artículo 7 de la Ley de Educación Superior, sí es un requisito previo.

Es por ello que, a criterio de la suscripta, yerra la letrada de la DPE en su análisis, ya que más allá de lo que indica el Auditor Fiscal, en el sentido de que la agente no encuadra en la excepción al no tener 25 años al momento de cursar el terciario y de que sí contaba con título secundario en forma previa, debo agregar que la aplicación que pretende darle la abogada a la norma es absurda y contraria al sentido de la Ley y del propio Convenio Colectivo de Trabajo.

Ello así debido a que el hecho de que la norma de Educación Superior prevea una excepción para las personas adultas que no pudieron terminar el secundario, para que puedan de todos modos -previo rendir un examen- hacer una carrera terciaria o universitaria, no implica ello que se trastoque el funcionamiento real del sistema

educativo, y haga que el título secundario ya no pueda entenderse necesario para iniciar una carrera universitarias o terciaria.

Es decir, que exista una excepción para poder cursar la universidad sin título secundario, no implica establecer que el título secundario por regla no es necesario para cursar una carrera universitaria o terciaria. Con esa lógica no debería exigirse el certificado analítico de la secundaria al momento de ingresar a la universidad. Situación que no se condice con la realidad.

Además la interpretación efectuada, hace que pierda sentido incluso las previsiones del CCT, ya que el mismo prevé que en caso de dos títulos si uno es necesario para el otro, se cobre por el título de mayor jerarquía o de nivel más avanzado. Así quien sólo tiene secundario cobrara por éste, mientras que si además se tiene universitario o terciario, se cobrará por éste último, sino no se entiende cual sería el supuesto previsto en el CCT cuando determina "*c) cuando de los títulos presentados, uno de ellos fuera necesario para la obtención del otro, se abonará tan solo el de mayor jerarquía*". Si se sigue el razonamiento de la letrada, este apartado del CCT no sería de aplicación en ningún caso.

Amén de ello, se estaría violando el principio de inderogabilidad singular del reglamento en detrimento de otros agentes, tal como ocurriría respecto de la agente VILLARREAL, que dejó de percibir el título secundario por tener un título universitario, por encuadrar su situación en lo previsto en el artículo 31, punto 11.c) del CCT. Accionar que va a contramano del principio de juridicidad con que tiene que funcionar la Administración y que violaría el principio de igualdad entre sus propios agentes.

Por último entiendo oportuno mencionar que el principio *pro homine* no puede utilizarse para torcer el sentido de las normas, de forma tal que pierda su razón de



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



"2019- AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

ser, cual es salvaguardar los derechos de los trabajadores, pero en igualdad de condiciones, principio que se estaría burlando con una interpretación como la que pretende efectuar la letrada de la DPE.

Por ello, en mi opinión, no correspondería pagar doble título, cuando sea uno de nivel secundario y otro terciario y/o universitario, ya que independientemente de cuando se termine el de menor escala jerárquica, deben entenderse como complementarios, cosa que no sucede con dos títulos universitarios o uno universitario y otro terciario, ya que no necesariamente uno es consecuencia del otro.

Ahora bien, de la lectura de los antecedentes, parecería que la aplicación literal de lo previsto en el 11.c) afectaría a los agentes que teniendo un título secundario y otro terciario, sólo pudiesen cobrar por el segundo, cuando si cobraran por el secundario en función cobrarían mayor porcentaje.

Sobre este punto, entiendo que debería considerarse que el derecho a la retribución es una consecuencia de la prestación de servicios en el marco de una relación de empleo legítimamente constituida, por lo que en ese supuesto, resultaría ajustado a Derecho que el agente elija cual de los dos títulos quiere cobrar, permitiendo que cobre el que mejor porcentaje le implique (en este caso secundario en función) aunque sea de "*menor jerarquía*" desde el punto de vista académico, respecto del terciario.

Respecto del derecho a la retribución, enseña el doctor GARCÍA PULLÉS que a la retribución justa deberán agregársele los adicionales que correspondan y que habrá de establecerse la reglamentación al respecto, en los sistemas de carrera para el personal que goce de estabilidad y en los respectivos regímenes retributivos que se

dicten para el personal contratado y de gabinete (conf. GARCÍA PULLÉS, Fernando, “*Régimen de Empleo Público en la Administración Nacional*”, Ed. Lexis Nexis, p. 179).

En este sentido en el orden nacional, el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública nacional, fija que la contraprestación que debe percibir el trabajador como consecuencia de la relación de empleo está compuesta por la asignación básica de nivel, la asignación de la categoría y los adicionales, suplementos, bonificaciones e incentivos que correspondan a su situación de revista (conf. op. cit. idem).

Aclara que es preciso recordar que el derecho a la retribución es una consecuencia de la prestación de servicios en el marco de una relación de empleo público legítimamente constituida. De allí que no corresponda el reconocimiento de haberes si no medió tal prestación por parte del agente (conf. op. cit. idem).

A su vez, no podrá dejarse de tener en cuenta que la Corte Suprema de Justicia de la Nación hubo de sostener que el hecho de tratarse de un vínculo de empleo público no altera la naturaleza de la remuneración como prestación, que siempre será la de retribuir servicios prestados, tanto en ese ámbito como en el de derecho privado; ya que si la indemnización en favor del obrero tiene contenido alimentario, no hay motivo que justifique asignarle otro contenido cuando es el Estado quien debe pagar a un empleado suyo (conf. op. cit. p. 180).

Es así que, en mi opinión, considerando que el título secundario se estaría pagando en función, debe reconocerse éste en el pago de la bonificación prevista en el artículo 31 del CCT, ya que éste se vincula más con los servicios efectivamente prestados por el trabajador, que un terciario fuera de función. Resultando en este caso aplicable el principio *pro homine* en favor del trabajador.



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



"2019- AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

Así las cosas, si bien no corresponde pagar ambos títulos, cuando uno de ellos es secundario, entiendo que sí resulta dable permitir al trabajador elegir que se le pague aquél que mejor retribución le implique. En este caso secundario en función, en lugar de terciario fuera de función.

Por otro lado, consulta el Auditor Fiscal, respecto de las agentes FERNANDEZ y LARES, en el primer caso si es correcto el encuadre de un título terciario como universitario fuera de función, y en el de la segunda si es correcto encuadrar su título terciario como universitario de tres años.

Al respecto debo advertir que tampoco es correcto el análisis que realiza la letrada de la DPE, en cuanto a que puede modificarse el encuadre de un título terciario, asemejándolo a un universitario, dado que se reconocen las materias del primero al momento de cursar el segundo. Este análisis no tiene sustento, ya que el hecho de que se reconozcan materias del terciario, no transforma la naturaleza de éste en un universitario de tres años.

Ese análisis va a contramano de la realidad y de lo que expresamente determina el CCT, que hace una distinción expresa entre lo que corresponde cobrar por un título terciario en función específica (20,40 %) previsto en el punto 2.a) del art 31 del CCT, de lo que corresponde en el caso de títulos universitarios de 3 o mas años en función específica (53,21 %) previsto en el punto 1.b del CCT o de un universitario fuera de función (14,79 %) punto 1.d). Por lo que tampoco correspondería modificar el encuadre de terciario a universitario, lo que genera un error en el porcentaje liquidado al efecto.

CONCLUSIÓN.

En función del análisis realizado, debe señalarse que dentro de nuestro sistema educativo, el título secundario siempre es previo y necesario a uno terciario o universitario, independientemente de la posibilidad que se le acuerda a las personas de 25 años que aun no hayan terminado el secundario, quienes -de todos modos- deben rendir un examen previo a ingresar. Este examen previo “suple” al título secundario, pero no deja de ser necesario, por lo que ya sea aprobando el secundario o rindiendo ese examen previo, ambos son necesarios para hacer la carrera terciaria o secundaria.

En ese caso, debería efectuarse un paralelismo ente el título secundario y ese examen integrador, ya que ambos son un antecedente necesario para acceder al título universitario o terciario.

Por lo que no corresponde utilizar la excepción prevista en el artículo 7 de la Ley de Educación Superior, para torcer la real interpretación y aplicación que corresponde darle al Convenio Colectivo de Trabajo.

Respecto a la modificación del encuadre de un título terciario, asemejándolo a uno universitario, dado que se reconocen las materias del primero al momento de cursar el segundo, cabe concluir que ello no tiene sustento, ya que el hecho de que se reconozcan materias del terciario, no transforma la naturaleza de éste en un universitario de tres años. Dicho análisis va a contramano de la realidad y de lo que expresamente determina el CCT.

Más allá del análisis efectuado, debo advertir que previo a adoptar medidas concretas por parte del Plenario de Miembros, sería de buen orden consultar *in situ* los legajos de los agentes para verificar cómo se están liquidando sus remuneraciones y



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



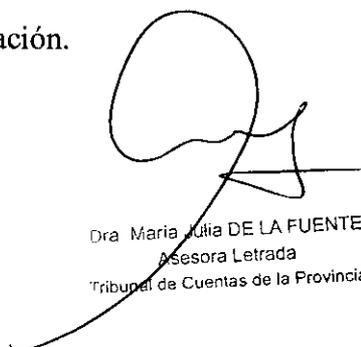
TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO
ANTÁRTIDA
E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR



"2019- AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

determinar si efectivamente hay una errónea aplicación de las previsiones del artículo 31 del CCT.

Elevo el presente a su consideración.



Dra. María Julia DE LA FUENTE
Abogada Letrada
Tribunal de Cuentas de la Provincia

5

5



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



465

"2019- AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

Expte. N° 254/2018, Letra T.C.P.-S.P.

Ushuaia, 21 de octubre de 2019.

SEÑOR SECRETARIO CONTABLE A/C
C.P. RAFAEL A. CHOREN

Comparto el criterio vertido por la Asesora Letrada Dra. María Julia DE LA FUENTE en el Dictamen Legal N° 21/2019 Letra T.C.P.-A.L. agregando a las presentes, que da respuesta al requerimiento formulado por Nota N° 2071/19 Letra T.C.P.-S.C. (fs. 457).

En consecuencia, giro a usted las presentes actuaciones para su continuidad.

Dr. Pablo E. GENNARO
Jefe de L. Secretaría Legal
Tribunal de Cuentas de la Provincia

"Las Islas Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur son y serán Argentinas"

