

"2022 – 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

Dictamen Legal N.º 35/2022

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

Cde.: Expte. N.º 159/2021

Letra: TCP-SL

Ushuaia, 9 de noviembre de 2022

**A LA COORDINADORA
DE LA SECRETARÍA LEGAL
DRA. MARÍA JULIA DE LA FUENTE**

Viene a la Asesoría Letrada el expediente del registro de este Tribunal de Cuentas, caratulado: "*S/ SEGUIMIENTO DISPUESTO POR RESOLUCIÓN PLENARIA N° 010/2020*" a fin de tomar intervención en razón de la remisión de la Nota N° 334/2022 Letra: Presidencia – C.P.S.P.T.

ANTECEDENTES

Por Nota N° 2420/2022 Letra: T.C.P.-C.L. del 3 de octubre de 2022, en el marco del seguimiento encomendado en las presentes actuaciones, se le requirió al Presidente de la C.P.S.P.T.F., C.P. Carlos Alejandro IOMMI que informe el cumplimiento de la Resolución de Directorio C.P.S.T.F. N° 108/2022, respecto de los empleados que no forman parte de los órganos de administración y control del L.F.M. S.A.P.E.M.

Ello, en virtud de que por Nota N° 236/2022 Letra: Presidencia-C.P.S.T.F. del 1° de agosto de 2022, se informó sobre la intimación cursada al responsable del área legal del L.F.M. S.A.P.E.M para que presente las declaraciones juradas

SL

por aportes previsionales de los miembros de la comisión fiscalizadora y directiva desde su creación hasta la fecha de su notificación, sin instar respecto de los restantes empleados de la Empresa.

En consecuencia, por Nota N° 334/2022 Letra: Presidencia – C.P.S.P.T. del 19 de octubre de 2022, el Presidente de la C.P.S.P.T.F. C.P. Carlos Alejandro IOMMI, remitió los antecedentes tramitados en el Expediente N° 3666/2018 Letra: “P” caratulado: “S/ LABORATORIO DEL FIN DEL MUNDO”.

Así, se adjuntó “(...) copia certificada de Resolución de Directorio N° 134/2022 (...) - Informe Legal de fecha 14 de octubre de 2022, elaborado por el Ab. Sergio M. TAGLIAPIETRA, fs. 3.

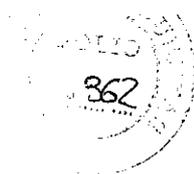
- Nota N° 285/2022 de fecha 14 de octubre de 2022, emitida por la Coordinación de Asuntos Jurídicos Administrativos –CPSPTF, fs.1.

- Copia simple de email girado al Tribunal de Cuentas de la Provincia en fecha 18 de octubre de 2022, fs.1

- Cédula de Notificación de fecha 19 de octubre de 2022 – LABORATORIO FIN DEL MUNDO, fs.1.

- Copia de Nota N° 2420/2022 Letra: T.C.P.-C.L. de fecha 03 de octubre de 2022, fs.2.”.

La Resolución Directorio N° 134/2022 reza: “ARTÍCULO 1.- Ampliar los términos de las Resoluciones de Directorio N° 108/2019, 40/2020 y 16/2022, aclarando que el empadronamiento como aportante al régimen previsional



"2022 – 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

previsto en la ley 561 y normas complementarias, no comprende al personal dependiente del Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM, que se encuentre sujeto al régimen de la Ley de Contrato de Trabajo, ello desde su constitución, de conformidad a lo establecido en los considerandos y en el Informe Legal de fecha 14-10-2022 y Nota N° 285/2022 de la Coordinación de Asuntos Jurídicos Administrativo (...)"

Del Informe de la Coordinación de Asuntos Jurídicos Administrativos de la C.P.S.P.T.F., suscripto por el abogado Sergio M. TAGLIAPIETRA el 14 de octubre de 2022, en lo que aquí interesa puede extraerse lo siguiente:

-Informe N° 34/2019 de la Coordinación de Asuntos Jurídicos: en aquél el abogado indicó: "(...) en relación a la eventualidad de analizar la procedencia de reclamar aportes y contribuciones correspondientes a los dependientes del Laboratorio del Fin del Mundo librar oficio a la ANSeS a fin de que se informe si se sostiene el criterio esgrimido en el Dictamen Nro. 43021 de la Gerencia de Asesoramiento de la ANSES de fecha 06/11/2009, en el cual se señaló, en caso análogo al presente, que corresponde realizar aportes y contribuciones al régimen nacional (SIPA) –en relación al personal dependiente- sólo si entre las autoridades respectivas, esto es Provincia y Nación, suscriban convenio incorporándose al Sistema previsto" (cita Informe del 14/10/2022).

-Resolución de Directorio C.P.S.P.T.F. N° 108/2019 "(...) de fecha 30/10/2019, en la que se dispuso: 'Formular consulta a la ANSES sobre si resulta sostenido por ese Organismo el criterio señalado en el Dictamen Nro. 43021 de la Gerencia de Asesoramiento de la ANSES, y a partir de dicha respuesta adoptar la decisión que corresponda...'" (cita Informe del 14/10/2022).

-Dictamen Jurídico N° IF-2019-00509852-AIF-DIACOT#SDGTLSS:

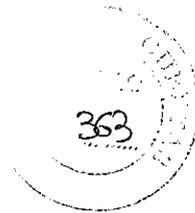
“(...) el dictamen jurídico de la AFIP analizó la cuestión relativa al régimen previsional (nacional o provincial) al que debe cotizar el personal dependiente del LFM SAPEM, ya que dicha consulta fue sugerida por parte de la UDAI Ushuaia que se canalizara por ante la AFIP, quien en última instancia resulta el organismo recaudador del Sistema de Seguridad Social Nacional” (cita Informe del 14/10/2022).

Dicho dictamen de la AFIP dice: *“...Al respecto, cabe traer a colación las consideraciones vertidas en las Actuaciones N° 283 y 286/11 (DI ACOT) – entre otras- en las que, como en el presente caso se analizó –aunque respecto de circunstancias de hecho diversas- el encuadramiento legal de una empresa con participación estatal de una provincia no adherida al Sistema Integrado Previsional Argentino.*

En dichas actuaciones se sostuvo que ‘...la seguridad social resulta ser materia incorporada en la Constitución Nacional en cuanto establece que El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social que tendrá carácter de integral e irrenunciable...’ – cfr. artículo 14 bis, in fine-. De allí entonces, la competencia federal de la legislación que en consecuencia se dicte’.

‘Así, la Ley N° 24.241 sienta las bases de aplicación de la normativa previsional que instituye y, en orden a su alcance territorial, determina su vigencia para todo el territorio nacional’.

‘Asimismo, si bien esta aplicación en forma alguna resulta excluyente, ya que la propia Constitución Nacional permite a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires ‘conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales’ –cfr. Artículo 125, segundo párrafo-, ello se refiere a aquellas relaciones de trabajo en las que el Estado provincial posea el carácter



"2022 – 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

de empleador, así como respecto de los profesionales que desarrollen su actividad dentro de las jurisdicciones provinciales’.

‘En razón de ello, los trabajadores que prestan servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, en cualquier lugar del país, resultan alcanzados por el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) –cfme. artículo 2° inciso a) punto 5 de la Ley N° 24.241

A su vez, en los referidos antecedentes se analizó la naturaleza de la empresa por la que se consultaba, concluyéndose que, como en el caso, se trataba de una sociedad anónima con capital estatal mayoritario, constituida en los términos de la Sección VI, Capítulo II de la Ley N° 19.550 –actualmente, Ley General de Sociedades-; ‘... y entonces que cabría sostener que el personal dependiente de la misma se halla obligatoriamente comprendido en el SIPA en función de lo establecido por el ya citado artículo 2°, inciso a) apartado 5 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias que determina la incorporación obligatoria al SIJP –actual SIPA- de: ‘Las personas que en cualquier lugar del territorio del país presten en forma permanente, transitoria o eventual, servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada’ –el destacado no corresponde al original-.

Por lo tanto, atendiendo el criterio anteriormente expuesto, se entiende que en materia provisional la empresa consultante se encuentra alcanzada por las normas nacionales.

Ahora bien, cabe destacar que en función de la preeminencia de la legislación nacional sobre la provincial sobre este punto, en caso de no verificarse la celebración de convenios admitiendo la aplicación de la ley provincial y su expresa aprobación por parte del Poder Ejecutivo Nacional, las personas que en

cualquier lugar del territorio del país presten en forma permanente, transitoria o eventual, servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada se hallan obligatoriamente comprendidos en el SIPA y sujetos a las disposiciones que sobre afiliación establece la Ley N° 24.241 –cfme. artículo 2° inciso a) punto 5 de la misma-

En ese marco, cabe advertir que la situación de la empresa frente a la Ley de la Provincia de Tierra del Fuego N° 1070 no fue objeto de celebración de un convenio en los términos señalados.

IV. En síntesis, de estar a la normativa transcripta, ambos cuerpos legales –esto es, la Ley N° 24.241 por un lado y la Ley Provincial N° 1070 por otro-, alcanzan a los empleados en cuestión, y más allá de que ambas implementan regímenes previsionales diversos –de carácter nacional en el caso de la Ley 24.241, y local en el de la Ley Provincial N° 1070-, se configuran entre ellas una colisión.

Frente a ello, el Organismo tiene dicho que: ‘Tal conflicto no puede aceptar una solución distinta a la que emerge del artículo 31 de la Constitución Nacional de 1853 –receptado por la Reforma Constitucional Federal de 1994- en cuanto establece la supremacía de la legislación nacional sobre la provincial’, - cfme. Nota N° 652/96 (DLTRSS).-

Es así que, a los fines de la tributación previsional, la empresa Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM se encuentra alcanzada por la legislación nacional en materia de Seguridad Social y sus empleados, encuadrados en el artículo 2° inciso a), apartado 5to, de la Ley N° 24.2414 y sus modificaciones...’(el destacado no resulta del original)” (cita realizada al Dictamen de AFIP por el Informe del 14/10/2022).



"2022 – 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

-Providencia N° PV-2019-00511561-AFIP-SDGTLSS#DGSESO: "(...) en la providencia de fecha 02 de diciembre de 2019 del Subdirector General de Técnico Legal de los Recursos de la Seguridad Social Administración Federal de Ingresos Públicos, que obra a fojas 425/6, concluye que los trabajadores que prestan servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, en cualquier lugar del país, resultan alcanzados por el Sistema Integrado Previsional Argentino" (cita Informe del 14/10/2022).

-Análisis y Conclusión efectuada por el abogado Sergio TAGLIAPIETRA: "(...) al amparo del principio de la supremacía de la normativa nacional por sobre la provincial en caso de colisión de normas, prevista por el artículo 31 de la Constitución Nacional, se encuentra la solución a la cuestión traída a análisis, no obstante dicha circunstancia confronta con la facultad que las provincias tienen de crear regímenes previsionales para los empleados públicos, que se halla prevista en el artículo 125, segundo párrafo de la Constitución Nacional, desdibujando tal posibilidad de solución.

No obstante ello, ciertamente, en el orden constitucional cuando se habla de la facultad de mantener regímenes previsionales locales por parte de las provincias se hace referencia regímenes para los empleados públicos, y los trabajadores del Laboratorio del Fin del Mundo, que no fueren los Directores y Miembros de la Comisión Fiscalizadora, resultan trabajadores sujetos a la ley de Contrato de Trabajo, conforme surge de su Estatuto Constitutivo, artículo 4, según modificación pasada en Escritura Nro. 181, en tanto señala que '... en cuanto a su personal dependiente se le aplicará el régimen de la Ley de Contrato de Trabajo y sus modificaciones...'

Es por ello que, más allá del análisis que oportunamente se hiciera en relación al carácter de los Directores y miembros de Comisión Fiscalizadora, el

personal dependiente del LFDM SAPEM se encuentra sujeto al régimen de empleo privado, con las características propias que al mismo lo definen, trayendo consigo la consecuente obligación de realizar los aportes previsionales al régimen previsto por la ley 24.241”.

ANÁLISIS.

En virtud de lo expuesto en los apartados anteriores, entiendo prudente referirme a la interpretación efectuada por el abogado de la Coordinación de Asuntos Jurídicos Administrativos, Dr. Sergio TAGLIAPIETRA, en relación a que el personal dependiente del Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM no sería considerado empleado público, bajo el sustento de que son trabajadores sujetos a la Ley de Contrato de Trabajo. Ello sin que surja de su intervención, una evaluación de la Legislación local, la Jurisprudencia Nacional y Provincial (judicial y administrativa) y la Doctrina sobre la materia.

Así, en el Informe del 14 de octubre de 2022, el letrado dice lo siguiente: *“(...) en el orden constitucional cuando se habla de la facultad de mantener regímenes previsionales locales por parte de las provincias se hace referencia regímenes para los empleados públicos, y los trabajadores del Laboratorio del Fin del Mundo, que no fueren los Directores y Miembros de la Comisión Fiscalizadora, resultan trabajadores sujetos a la ley de Contrato de Trabajo, conforme surge de su Estatuto Constitutivo, artículo 4, según modificación pasada en Escritura Nro. 181, en tanto señala que ‘... en cuanto a su personal dependiente se le aplicará el régimen de la Ley de Contrato de Trabajo y sus modificaciones...’ (...).”*

Resulta de relevancia aclarar dicha interpretación atento a que, de entenderlo así, los aportes y contribuciones de este personal se efectuarían a la ANSES (conforme se resolvió por la Resolución Directorio N° 134/2022 de la



365

"2022 – 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

C.P.S.P.T.F.) cuando, conforme el análisis que se desarrollará a continuación, correspondería hacerlo a la Caja de Previsión Social de la Provincia de Tierra del Fuego.

Sobre esta cuestión ya se ha expedido en diversas oportunidades el Tribunal de Cuentas.

Así, por Informe Legal N° 138/2019 Letra: T.C.P.-C.A., en el marco del expediente del registro de este Tribunal de Cuentas N° 25/2019 Letra: TCP-SC caratulado: "S/APORTES Y CONTRIBUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL DEL LABORATORIO DEL FIN DEL MUNDO SAPEM", el cuerpo de abogados de este Organismo de Contralor ha dicho que: "**II.7.- Aportes y contribuciones de los empleados del LFM.**

(...) i.- En el artículo 36 de la Ley provincial N° 278: '(...) un escalafón único para todo el personal dependiente de los tres poderes del Estado Provincial, reparticiones u organismos centralizados, descentralizados, entes autárquicos, empresas del Estado, empresas con participación estatal mayoritaria o de gestión con financiamiento público provincial aun cuando las actividades desarrolladas estuvieran fuera de la Provincia de Tierra del Fuego, servicios de cuentas especiales y obras sociales y Banco Provincia de Tierra del Fuego, el que debe considerar las situaciones laborales especiales'.

ii. En el Régimen de jubilaciones y pensiones para el personal dependiente del Estado provincial, en el artículo 40 se dispuso que 'Para tener derecho a cualquiera de los beneficios que acuerda la presente ley el afiliado debe reunir los requisitos necesarios para su logro encontrándose en actividad en alguno de los tres poderes del Estado provincial, sus municipalidades y comunas, entes Autárquicos y Descentralizados y Sociedades con Participación Mayoritaria

Estatad, en cualquiera de sus manifestaciones; salvo para el caso de la jubilación ordinaria, la que se otorgara al afiliado, reuniendo los restantes requisitos para el logro del beneficio, si hubiere cesado en la actividad en el ámbito del Estado provincial dentro de los dos (2) años inmediatamente anteriores a la fecha en que se cumplió la edad requerida para la obtención de esta prestación’.

iii. En la Ley de creación de la Caja de Previsión Social de la Provincia de Tierra del Fuego, en su artículo 2° reconoce que su objeto es ‘el gobierno y la administración del sistema de jubilaciones, retiros y pensiones creado o a crearse en el ámbito de la Provincia (...) destinado a agentes dependientes de los tres poderes del Estado provincial, sus Municipalidades y Comunas, Entes Autárquicos y Descentralizados y Sociedades con Participación Mayoritaria Estatal, en cualquiera de sus manifestaciones, salvo las Fuerzas de Seguridad dependientes de la Provincia’.

iv. En la Ley provincial N° 1071, de creación de la Obra Social de la Provincia de Tierra del Fuego (en adelante OSPTDF), en el artículo 1° se dispone que ‘tiene a su cargo las prestaciones médico-asistenciales del personal, funcionarios y magistrados dependiente de los tres poderes del Estado provincial, sus municipalidades y comunas, entes Autárquicos y Descentralizados y Sociedades con Participación Mayoritaria Estatal, en cualquiera de sus manifestaciones (...)’.

v.- El artículo 4° de la Ley provincial N° 1071 utiliza un lenguaje comprensivo de los regímenes de empleo público y privado, toda vez que establece:

Artículo 4°.- El carácter de beneficiario, otorgado en artículo 2° de la presente, subsistirá mientras se mantenga el contrato de trabajo o la relación del



366

"2022 – 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

empleo público y el trabajador o empleado reciba remuneración del empleador, salvo:

- *en caso de extinción del contrato de trabajo, los trabajadores que se hubieren desempeñado en forma continua durante tres (3) meses como mínimo, mantendrán su calidad de beneficiarios durante un período de tres (3) meses contados desde su distracto, sin obligación de efectuar aportes;*

- *en caso de interrupción del trabajo por causa de accidente o enfermedad inculpable, el trabajador mantendrá su calidad de beneficiario durante el plazo de conservación del empleo sin percepción de remuneración y sin obligación de efectuar aportes;*

- *en caso de suspensión del trabajador sin goce de remuneración, éste mantendrá su carácter de beneficiario durante un periodo de tres (3) meses. Si la suspensión se prolongare más allá de dicho plazo, podrá optar por continuar manteniendo ese carácter, cumpliendo con las obligaciones del aporte a su cargo y de la contribución a cargo del empleador;*

- *en caso de licencia sin goce de haberes por razones particulares del trabajador, éste podrá optar por mantener durante el lapso de la licencia la calidad de beneficiario, cumpliendo con las obligaciones de aportes a su cargo y contribución a cargo del empleador;*

- *los trabajadores de temporada podrán optar por mantener el carácter de beneficiarios durante el período de inactividad y mientras subsista el contrato de trabajo, cumpliendo durante ese período con las obligaciones del*

9

aporte a su cargo y de la contribución a cargo del empleador que establece la presente ley.

Este derecho cesará a partir del momento en que, en razón de otro contrato de trabajo, pasen a ser beneficiarios titulares en los términos previstos en el artículo 2° de la presente ley;

- la mujer que quedare en situación de excedencia podrá optar por mantener su calidad de beneficiario durante el periodo de la misma, cumpliendo con las obligaciones del aporte a su cargo y de la contribución a cargo del empleador que establece la presente ley; y

- en caso de muerte del trabajador, los integrantes de su grupo familiar primario mantendrán el carácter de beneficiarios durante el período de tres (3) meses, a contar de la fecha de defunción del titular. Una vez finalizado ese período podrán optar por continuar en ese carácter cumpliendo con el pago de los aportes y contribuciones actualizados que hubiere correspondido al beneficiario titular. Este derecho cesará por la falta de pago de dos (2) periodos consecutivos de los aportes y contribuciones a su cargo y a partir del momento en que, por cualquier circunstancia, adquieran la calidad de beneficiarios titulares.

En todos los casos, el mantenimiento de la calidad de beneficiario del trabajador en relación de dependencia, se extiende a su respectivo grupo familiar Primario' (lo resaltado no está en el original).

Así, vemos que el Legislador previó incorporar como beneficiarios de la OSPTDF a trabajadores no comprendidos en la Ley nacional N° 22.140, ampliándolo a otros regímenes tales como a la Ley de Contrato de Trabajo o a



367

"2022 – 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

convenios de trabajo sectoriales a los que se les aplica subsidiariamente esta norma.

Por lo tanto, es claro que, si los entes previsional y asistencial que son exclusivos del empleo público provincial, los consideran dentro de su universo de beneficiarios, y puesto que ya hemos demostrado que el LFM está dentro del sector público provincial, entonces sus dependientes serían empleados públicos.

En el mismo sentido lo ha entendido el Poder Ejecutivo provincial al disponer que el ámbito de aplicación del Decreto provincial N° 1763/1992, de plena vigencia, alcanza a los conflictos colectivos de intereses y derechos que se susciten entre la Administración Pública provincial y el personal de '(...) las sociedades del Estado, de economía mixta, de participación estatal mayoritaria y de toda otra entidad en la que el Estado Provincial tenga carácter de empleador'.

Otro tanto puede decirse de la Fiscalía de Estado, que en oportunidad de responder al Banco de Tierra del Fuego acerca de '(...) la aplicabilidad del Tope Salarial a sus empleados, lo cual requiere determinar si, desde el punto de vista jurídico, éstos revisten el carácter de empleados públicos (...)’ entre otros conceptos, expresó que el hecho de que un grupo de empleados del sector público no estén sometidos al Régimen Jurídico Básico de la Función Pública (Ley nacional N° 22.140) de ‘ningún modo les hace perder su indiscutible carácter de agentes públicos (...) es indiscutible que el banco de Tierra del Fuego es un ente autárquico del Estado Provincial, y los trabajadores que en él se desempeñan serán siempre empleados públicos, por más que la relación se rija por normas de derecho privado, debiendo tenerse presente que los sueldos se abonan con fondos del erario público’ (Dictamen de la Fiscalía de Estado N° 13/2009, del 21 de abril de 2009).

Handwritten signature or mark.

No se puede escribir mejor ni más preciso. Si los sueldos se abonan con fondos del erario público, son públicos los empleados, siendo indiferente el régimen jurídico que rija la relación de empleo. Basta con señalar que en todos los convenios sectoriales de la Administración se prevé la aplicación subsidiaria de la Ley de Contrato de Trabajo y no el Estatuto de los Empleados Públicos.

Más aún, con extrema lucidez la Dra. Miriam IVANEGA ('Los empleados de las empresas y sociedades del Estado, son empleados públicos', Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, Año XXXIV - 405, página 216), tras señalar que lo que define a una institución es su naturaleza jurídica y no el nomen iuris o la voluntad de los contratantes, concluye: 'Reconocemos los efectos de esa posición, la incidencia sobre la responsabilidad del Estado y la posible comunicabilidad de los patrimonios en ciertos supuestos.

También admitimos las consecuencias de categorizar como empleados públicos a sus trabajadores (por ej. la aplicación de la teoría del órgano). Pero así como se ha descornado 'el velo de la personalidad' para dilucidar la real naturaleza jurídica de la sociedad (y en base a ello se aplicaron normas de emergencia limitando o difiriendo derechos laborales), así también debe correrse dicho velo para desentrañar el vínculo de los trabajadores y determinar el alcance de su estabilidad cuando el empleador tras una forma privada presenta un capital enteramente estatal y la Administración central a través de sus órganos influye directamente en sus decisiones y procedimientos'.

En resumen, y siempre en la inteligencia que la duda planteada corresponde que sea resuelta por las autoridades de aplicación determinadas por las Leyes provinciales N° 1070 y N° 1071, puede entenderse que siendo el LFM SAPEM de capital enteramente estatal, integrando el sector público provincial y que, en definitiva, se pagan los haberes de sus empleados con el patrimonio provincial, correspondería que sus aportes y contribuciones se realicen en la Caja



"2022 – 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

Previsional y en la Obra Social de los empleados públicos de Tierra del Fuego
(el subrayado me pertenece).

Sumado a ello, en el Informe se dijo: **"II.5.- La naturaleza jurídica de la SAPEM determina el régimen jurídico aplicable a los directores y por ello se los considera funcionarios públicos.**

(...) *En idéntico sentido lo entendió el Poder Ejecutivo Nacional al aplicar el Decreto nacional N° 430/2000 reduciendo los salarios al personal del sector público nacional contemplado en el artículo 8 inciso a) y b) de la Ley nacional N° 24.156, con independencia del régimen laboral aplicable.*

Acerca de ello, el Dr. Horacio ROSATTI, actual Ministro de la Corte y por entonces a cargo de la Procuración del Tesoro de la Nación, en el Dictamen 542/2003, del 11 de noviembre de 2003, consideró que: 'Tanto las sociedades anónimas de capital estatal mayoritario como las sociedades del estado constituyen especies de descentralización, entendiendo ésta como la forma de hacer efectiva la actividad de la Administración Pública a través de un ente separado de la Administración Central, con personalidad jurídica propia y constituido por órganos también propios que expresan la voluntad de ese ente (conf. Dict. 239:592; 241:242).

(...) La intención del Decreto N° 430/00 fue incluir a la totalidad de los organismos y entidades que conforman el Sector Público Nacional, incluyendo a todas las especies de descentralización administrativa, con independencia del régimen laboral (público, privado o mixto) que rija a su personal; y extendiéndose, también, a otro poder del Estado (el Legislativo), e invitando al restante (el Judicial) a someterse a la norma. Resulta claro que los entes como EDCADASSA —Empresa de Cargas Aéreas del Atlántico Sud S.A.-se encuentran expresamente

comprendidos en la enumeración efectuada por el inciso b) del artículo 8 de la Ley N° 24.156 (sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria), y también implícitamente abarcadas en el concepto genérico de todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado Nacional tenga participación mayoritaria de capital.'

Por ello, no existió inconveniente en la reducción salarial de los directores de las SAPEM nacionales, dispuesta por decreto, ya que 'No empece a lo expuesto la circunstancia de que los honorarios del personal superior de la sociedad sean abonados por ésta y con fondos de ésta (v. fs. 18 del folio 571), ya que precisamente por tratarse de una empresa en la que el Estado tiene una porción mayoritaria de las acciones, es éste quien ejerce sobre ella un control presupuestario' (Dictámenes 247:282).

(...) Por cierto que hay que tener presente que la Procuración del Tesoro de la Nación ha sostenido, frente a una consulta que se le formulara acerca del tratamiento a asignar a los niveles gerenciales de las sociedades anónimas con participación estatal, ya sea esta mayoritaria o minoritaria en lo relativo al carácter de funcionarios públicos de quienes ocupan esas posiciones, que '(...) son funcionarios públicos los directivos o empleados que representan al Estado en las Sociedades Anónimas con Participación Estatal —mayoritaria o minoritaria—, los de las Sociedades del Estado, los de las Empresas del Estado, los de las Sociedades de Economía Mixta y, en suma, todos aquellos que actúen por y para el Estado, cualquiera sea la entidad total o parcialmente estatal en la que lo hagan y el régimen jurídico laboral o contractual que se aplique a su relación con el Estado' (Dictámenes 250:87, suscripto por el Dr. Horacio ROSATTI)" (el subrayado me pertenece).

También, por Informe Legal N° 149/2019 Letra: T.C.P.-C.A., frente a una consulta efectuada por la Secretaría Contable de este Tribunal de Cuentas en el



"2022 – 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

marco del análisis de la Cuenta de Inversión 2018, se dijo que: ***"(...) II.a) Aportes y contribuciones en la Caja de Previsión Social y en la Obra Social de Tierra del Fuego. (...) 2) En relación a los aportes y contribuciones y siempre en la inteligencia que la duda planteada corresponde que sea resuelta por las autoridades de aplicación determinadas por las Leyes provinciales N° 1070 y N° 1071, y considerando que se trata de dos regímenes jurídicos distintos, puede entenderse que siendo el LFM SAPEM de capital enteramente estatal, integrando el sector público provincial y que se pagan los honorarios de los directores y los haberes de sus empleados con el patrimonio provincial, de acuerdo con las leyes de la seguridad social y de creación de la empresa correspondería que sus aportes y contribuciones se realicen en la Caja Previsional y en la Obra Social de Tierra del Fuego"*** (el resaltado me pertenece).

Por Informe Legal N° 245/2019 Letra: T.C.P.-C.A. (aprobado y compartido por la Resolución Plenaria N° 10/2020) en el marco del expediente del registro del Tribunal de Cuentas N° 179/2019 Letra: T.C.P.-V.A. caratulado: ***"S/ INVESTIGACIÓN ESPECIAL LABORATORIO DEL FIN DEL MUNDO – SAPEM- N.I.- N° 1672/2019 TCP CA"***, se hizo saber: ***"(...) el Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM debe realizar los aportes y contribuciones a la Obra social del Estado Fueguino (OSEF) y a la Caja de Previsión Social provincial (CPSPTF) por conformar el sector público provincial, revestir sus autoridades la calidad de funcionarios públicos y sus dependientes ser agentes públicos.***

Además, su capital es enteramente estatal y por ende, los haberes de sus empleados se abonan con el patrimonio provincial (...)"

Ahora bien, en virtud de lo expuesto en los apartados anteriores, puede concluirse que el personal dependiente del Laboratorio del Fin del Mundo

SAPEM, más allá de encontrarse regido contractualmente por la Ley de Contrato de Trabajo, debería ser considerado empleado público.

Ello, partiendo de la base de la naturaleza jurídica de la SAPEM, que ésta conforma el Sector Público provincial, su capital es enteramente estatal y por ende, los haberes que se abonan a sus empleados es con fondos del erario público.

En consecuencia, los aportes y contribuciones deberían realizarse conforme lo prevé la Ley provincial N° 1070 de creación de la Caja de Previsión Social de la Provincia y no a la ANSES (conforme Ley nacional N° 24.241-Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones).

Así, la Constitución de la Nación Argentina, en el artículo 125 en su parte pertinente reza: “(...) *Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales (...)*”.

Por su parte, la Carta Magna Local en el Título II “*Políticas Especiales del Estado*” Capítulo I “*Previsión y Seguridad Sociales y Salud*” – Previsión Social artículo 51, reza: “*El Estado Provincial, en el ámbito de su competencia, otorga a los trabajadores, reconociendo el derecho que les asiste, los beneficios de la previsión social y asegura jubilaciones y pensiones móviles irreductibles y proporcionales a la remuneración del trabajador en actividad. La ley establecerá un régimen previsional general, uniforme y equitativo, que contemple las diferentes situaciones o condiciones laborales y la coordinación con otros sistemas previsionales (...)*” (el subrayado me pertenece).

Bajo esta premisa, se sancionó la Ley provincial N° 1070 creando la Caja de Previsión Social de la Provincia de Tierra del Fuego (CPSPTF) poniendo a su cargo la administración del Sistema Previsional Provincial (artículo 1°) y la



“2022 – 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS”

Ley provincial N° 1071 de la Obra Social de la Provincia de Tierra del Fuego (OSPTF) que tendrá a su cargo las prestaciones médico asistenciales del personal, funcionarios y magistrados dependientes de los tres poderes del Estado provincial, sus municipalidades y comunas, entes Autárquicos y Descentralizados, Sociedades con Participación Mayoritaria –en cualquiera de sus manifestaciones- y las Fuerzas de Seguridad dependientes de la Provincia.

El artículo 2° de la Ley provincial N° 1070 previó que el objeto del Organismo (C.P.S.P.T.F.) es: “(…) *el gobierno y la administración del sistema de jubilaciones, retiros y pensiones (...) destinado a agentes dependientes de los tres poderes del Estado provincial, sus Municipalidades y Comunas, Entes Autárquicos y Descentralizados y Sociedades con Participación Mayoritaria Estatal, en cualquiera de sus manifestaciones, salvo las Fuerzas de Seguridad dependientes de la Provincia*” (el resaltado no se corresponde al original).

También, en su artículo 17 refiere claramente a que las SAPEM deben aportar al Sistema Previsional provincial, cuando dice: “*La Caja atenderá el cumplimiento de sus obligaciones con los siguientes recursos: (...)*

f) las sumas adeudadas por aportes y contribuciones previsionales al IPAUSS por los tres poderes del Estado provincial, sus Municipalidades y Comunas, entes Autárquicos y Descentralizados y Sociedades con Participación Mayoritaria Estatal, en cualquiera de sus manifestaciones”. De esto se desprende que los aportes y contribuciones de las SAPEM serían considerados entre los recursos necesarios para que la CPSPTF pueda cumplir con sus obligaciones.

También, el artículo 40 de la mentada norma, modificada por la Ley provincial N° 1076, reza: “*Para tener derecho a cualquiera de los beneficios que acuerda la presente ley el afiliado debe reunir los requisitos necesarios para su*

CF

logro encontrándose en actividad en alguno de los tres poderes del Estado provincial, sus municipalidades y comunas, antes Autárquicos y Descentralizados y Sociedades con Participación Mayoritaria Estatal, en cualquiera de sus manifestaciones; salvo para el caso de la jubilación ordinaria, la que se otorgará al afiliado, reuniendo los restantes requisitos para el logro del beneficio, si hubiere cesado en la actividad en el ámbito del Estado provincial dentro de los dos (2) años inmediatamente anteriores a la fecha en que se cumplió la edad requerida para la obtención de esta prestación”.

Es decir, haciendo uso de la facultad atribuida constitucionalmente, la Provincia de Tierra del Fuego conservó para sí los Organismos de la Seguridad Social –Obra Social y Caja Previsional- y dicha normativa provincial, no resulta ajena al Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM, en razón de que aquellas incluyen expresamente a las Sociedades de Participación Mayoritaria del Estado.

CONCLUSIÓN

Como corolario de todo lo expuesto, puede concluirse lo siguiente:

- Las Leyes provinciales N° 1070 y su modificatoria N° 1076 (CPSPTF), la Ley Provincial N° 1071 (OSPTF) incluyen a las Sociedades con Participación Estatal Mayoritaria dentro de los obligados a realizar aportes y contribuciones;

- Demás normativa local, citada en apartados anteriores, incluye a los empleados de la SAPEM como empleados públicos, que concuerda con el criterio sostenido por las Leyes provinciales N° 1070 y N° 1071 sobre la obligación de realizar aportes.



371

“2022 – 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS”

- La Corte Suprema de Justicia de la Nación, la jurisprudencia local, la jurisprudencia administrativa provincial y reconocida Doctrina, consideran a los directivos funcionarios públicos y a los empleados de la SAPEM –sin importar el carácter del régimen jurídico por el que se rija su relación laboral- empleados públicos, estando en consecuencia obligados a aportar en sintonía con lo que rezan las Leyes provinciales N° 1070 y 1071.

Así, en razón de lo expuesto en los apartados anteriores y más allá de que la autoridad de aplicación en la materia corresponde -conforme la atribución conferida en la norma- a las autoridades de la Caja de Previsión Social de la Provincia; podría concluirse que los aportes y contribuciones del personal dependiente del Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM, deberían efectuarse a este Organismo Previsional.

En función de ello, resultaría procedente que las autoridades de la C.P.S.P.T.F. verifiquen nuevamente las cuestiones jurídicas aquí señaladas, dado que éstas dejan en evidencia que el fundamento jurídico utilizado para entender que los empleados de las SAPEM, por estar sujetos a la Ley de Contrato de Trabajo deben aportar a la ANSES, perdería virtualidad a la luz del análisis realizado y de todos los antecedentes citados.

Sin otras consideraciones, se giran las presentes para la continuidad del trámite.

5

Dra. María Belén URQUIZA
Asesora Laboral
Tribunal de Cuentas de la Provin:



"2022 - 40 ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

Nota Interna N.º 3110 /2022.

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

Cde. Expte. N° 159/2021.

Letra: TCP-S.L.

USHUAIA, 04 de noviembre de 2022.

**SEÑOR VOCAL ABOGADO
EN EJERCICIO DE LA PRESIDENCIA
DR. MIGUEL LONGHITANO.**

Por medio de la presente me dirijo a Ud. en el marco de las actuaciones de la referencia, caratuladas: **"S/ SEGUIMIENTO DISPUESTO POR RESOLUCIÓN PLENARIA N° 010/2020."**, donde la Dra. María Belén URQUIZA emitió el Dictamen Legal N.º 35/2022 Letra: TCP-AL, cuyos términos se comparten.

En dicho Dictamen se advierten una serie de inconsistencias en el análisis legal realizado a través del Informe de fecha 14/10/2022, suscripto por el Dr. TAGLIAPIETRA del área jurídica de la Caja de Previsión Social.

Dicho Informe, a su vez, dio sustento a la Resolución de Directorio N° 134/2022, por la que se resolvió que los aportes de los empleados del

Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM, deberán realizarse a la ANSES, con sustento en que se encuentran sujetos al régimen de la LCT,

En función de ello, corresponde, salvo mejor y elevado criterio, dar nueva intervención a la Caja para que se analicen los puntos jurídicos señalados en el Dictamen de la Asesora Letrada de este Organismo y se realicen las manifestaciones que se estimen al respecto.

Así las cosas, elevo las actuaciones a su consideración.



Dra. María Julia DE LA FUENTE
Coordinadora Secretaria Legal
Tribunal de Cuentas de la Provincia