



"2018 – AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN"

Informe Legal N° 86/2018 -T.C.P. - C.A. Cde: Expte. N° 6106 - Letra M.D. año 2017

Ushuaia, 12 de junio de 2018.

## SEÑOR SECRETARIO LEGAL Dr. Sebastián OSADO VIRUEL

En el marco del expediente del registro del Ministerio de Desarrollo Social Nº 6106/2017 Letra M.D., caratulado "S/PENSION FUEGUINA DE ARRAIGO MES DE MARZO DE 2017", vienen las presentes a los fines de evacuar la consulta legal efectuada por la Auditora Fiscal Subrogante, C.P. Laura M. CANGIANI.

## **ANTECEDENTES**

El presidente de la Caja de Previsión Social de la Provincia, por intermedio de la Nota Nº 315/2017, solicitó al Ministerio de Economía la remisión de pesos setecientos ochenta y cinco mil quinientos cuarenta y tres con 43/100 (\$ 785.543,43) con el objeto de abonar los beneficios de la Pensión Fueguina de Arraigo, correspondientes al periodo de marzo de 2017.

Asimismo, acompañó a la Nota un detalle del montos con sus correspondientes beneficiarios y copia fiel del Dictamen N° 739/14 de la Coordinación Técnica Jurídica Previsional; Informe S.L. Y T. N° 2576/14; Nota

Nº 90/15 Letra Sub. Hab.; Decreto provincial Nº 688/15; Actas Acuerdo registradas bajo los números 17119 y 17123 del Registro de la Gobernación de la Provincia; Nota Interna Nº 192/16 Letra Div. Rec. Y Mov. Hber Prev; Decreto provincial Nº 740/17, sus anexos I, II y III y Acta Acuerdo registrada bajo el número 17780 del Registro de la Gobernación.

Por disposición del Ministro de Economía, la mentada Nota Nº 315/2017 del Presidente de la Caja, se remitió al Ministerio de Desarrollo Social para su aprobación previo al envío de la remesa de dinero, formándose en consecuencia el presente expediente en el Departamento de Gestión de Caratulación de Expedientes de la Secretaría General de Gobierno.

A su paso por el Ministerio de Desarrollo Social, se dictó la Resolución M.D.S. Nº 401/17 del 10 de abril del 2017, que aprobó la liquidación de beneficios de la Pensión Fueguina de Arraigo confeccionada por el Departamento de Haberes Previsionales de la Caja de Previsión Social (fs. 32), con el posterior comprobante de reserva preventiva del gasto conforme al artículo 32 de la Ley provincial Nº 495 (fs. 33).

La Auditora Interna del Ministerio de Desarrollo Social, C.P. Claudia R. SOSA, tomó intervención mediante el Informe de Auditoría Interna Nº 209/17 Letra M.D., del 18 de abril del 2017 (fs. 37) sin formular observaciones.

A su turno, el Secretario de Informática y Telecomunicaciones a cargo de la Secretaría de Hacienda, aprobó mediante la Resolución Sec. Hac. Nº 301/17 del 20 de abril del 2017 (fs. 39), el gasto en concepto de liquidación







"2018 – AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN" del beneficio de Pensión Fueguina de Arraigo, ordenando el pago y agregando comprobantes del devengado y de la orden de pago (fs. 40/44).

El Ministerio de Desarrollo Social remitió el expediente a este Tribunal de Cuentas, agregando a fojas 50/51 el detalle de ejecución de gasto emitido por el sistema SIGA, a requerimiento de la Auditora Fiscal Subrogante del Tribunal, C.P. Laura M. CANGIANI, que lo solicitó a fojas 48 mediante Nota Externa Nº 377-GCS-2018.

La Auditora emitió una serie de requerimientos mediante el Acta de Constatación N° 15/18 Letra T.C.P. – G.C.S. (control posterior), que son contestados a fojas 109 mediante la Nota N° 492/18, Letras SPA y F-MDS, por la Secretaría de Planificación de Administración y Fianzas, que explicó el procedimiento y manifestó como sugerencia que los puntos 1, parcial 2 y 3 del Acta de Constatación fueran requeridos a la Caja de Previsión Social, por aportar ellos únicamente la partida presupuestaria en virtud de lo normado por la Ley territorial N° 306, sin perjuicio de acompañar copia del Dictamen S.L. y T. N° 358/09 (cumplimentando parcialmente el punto 2, fs. 105/108).

Así las cosas, se emitió requerimiento al Presidente de la Caja de Previsión Social a fojas 110 y éste lo contestó por Nota Nº 103/2018 Letra Presidencia CPSPTF, acompañando copia certificada del Dictamen C.T.J.P. Nº 25/2013 (fs. 111/117), los expedientes en original Nº 404/2017 de Celia URBINA, Nº 922/2017 de Delia Virginia BIBE y Nº 986/2003 de Virginia PEREZ sin contestar el tercer requerimiento, respecto del desagregado de los

conceptos que integran el importe bruto transferido como Pensión Fueguina de Arraigo.

A continuación, la Auditora Fiscal Subrogante emitió Nota Interna Nº 723/2018, analizando las respuestas y los expedientes solicitados, para *a posteriori* remitir las actuaciones a esta Secretaría Legal con el objeto de hacer una consulta legal a este Cuerpo de Abogados.

Específicamente la consulta legal cursada a este Cuerpo de Abogados requiere opinión sobre los siguientes puntos:

- "1. Opinión respecto de la legalidad y procedencia del pago de la Pensión Fueguina de Arraigo en relación a la falta de presentación de certificados de supervivencia, que acrediten que el beneficiario se encuentra en condiciones de percibir la misma.
- 2. Indicación, fundamento y normativa acerca de quienes serían los beneficiarios luego de la muerte del causante y cuales debieran ser los recaudos a tomar para otorgarle dicho beneficio.

Ello teniendo en cuenta que a través de la ley Provincial N° 291, modificativa de la ley Provincial N° 244, se incorpora la Pensión Fueguina de Arraigo como una prestación del organismo previsional, en la misma ley que reza `...En caso de muerte el beneficiario de esta Pensión Fueguina de Arraigo gozarán de este beneficio la viuda o unida de hecho o el viudo o unido de hecho del causante. Para que los unidos de hecho sean acreedores del beneficio deberán haber convivido con el causante en relación de aparente matrimonio





"2018 – AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN" de pública notoriedad durante un lapso mínimo e ininterrumpido de cinco (5) años inmediatamente anteriores al fallecimiento...`.

Asimismo se solicita, en caso de corresponder, las acciones a seguir si se determina que se efectuaron pagos indebidos de haberes luego del fallecimiento del beneficiario.

3. Opinión respecto a que organismo le cabe la responsabilidad sobre la correcta liquidación, si la misma corresponde al organismo previsional que es quien la realiza o al Ministerio de Desarrollo Social que la aprueba el gasto mediante la emisión de una acto administrativo".

## **ANÁLISIS**

En orden a resolver el primer interrogante, se parte del análisis del artículo primero de la Resolución N° 26/2017 del Directorio de la Caja de Previsión Social de la provincia, que determina: "SUJETOS OBLIGADOS – PERIODOS DE ACREDITACIÓN: resulta obligatoria para la totalidad de los titulares de beneficios de pasividad conferidos en los términos del régimen provincial de previsión social la ACREDITACIÓN TRIMESTRAL DE CERTIFICADOS DE SUPERVIVENCIA, INSTRUMENTOS ANÁLOGOS U OTROS MEDIOS DE ACREDITACIÓN DE SUPERVIVENCIA, mediante operatoria de compra con tarjeta de débito de la cuenta sueldo y otras herramientas que en el futuro se incorporen conforme lo expuesto en los considerandos".

Del artículo transcripto, se observan una serie de requisitos para hacer obligatoria la presentación de certificados de supervivencia, sintetizándose de la siguiente forma: a) Ser titular de un beneficio en la Caja de Previsión Social de la Provincia; b) Que el beneficio sea de pasividad; c) Que el beneficio hubiera sido concedido en los términos del régimen provincial de previsión social.

En primer término, se observa que la Pensión Fueguina de Arraigo es actualmente liquidada y pagada por el Ente previsional (artículo 65 de la Ley Nº 561), por expresa disposición de la Ley territorial Nº 306, con lo que se cumple el primero de los requisitos señalados.

El cumplimiento del segundo de los recaudos establecidos, está dado en la medida que estos beneficios cumplen la característica propia de la pasividad al tener como requisito o servicio prestado en contrapartida, una determinada estancia en el Territorio Nacional de Tierra de Fuego para ser beneficiario, conforme al inciso b) del ex artículo 83 bis.

En relación con el último requisito, se parte de la base de que las normas bajo las cuales fueron concedidas las Pensiones Fueguinas de Arraigo mantienen su validez en el territorio provincial, merced del artículo 14 de la Ley nacional N° 23.775 de provincialización de Tierra del Fuego, por lo que conforman nuestra normativa provincial, afirmando en consecuencia, que las Pensiones se concedieron bajo un régimen ahora provincializado.

Por otro lado, se observa que se otorgaron en el marco de un régimen jurídico ampliado de la previsión social, puesto que el artículo 10 de la Ley





"2018 – AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN" territorial N° 291, modificó el artículo 37 de la Ley territorial N° 244, incluyendo a la Pensión como prestación propia del Instituto Territorial de Previsión Social del Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

En consecuencia, si bien el otorgamiento del beneficio fue terminado por la derogación operada a través de la Ley provincial Nº 459, aquellas Pensiones Fueguinas de Arraigo efectivamente otorgadas, fueron concedidas dentro del marco del régimen previsional vigente a esa fecha, cumplimentando en definitiva el último de los requisitos señalados.

Por lo expuesto, al cumplimentar la Pensión Fueguina de Arraigo los requerimientos establecidos por parte de la Resolución de Directorio de la Caja de Previsión Social Nº 26/2017, estos beneficios y sus titulares se encuentran alcanzados por la obligación de presentación del Certificado de Supervivencia.

Desde la óptica del control, el requerimiento de la presentación del Certificado de Supervivencia a los titulares del beneficio de la Pensión Fueguina de Arraigo, surge como una burocracia fundamental que coadyuva a la actualización efectiva de los datos del Ente que, en definitiva, apuntala la protección de las arcas estatales. A la par, su concreción supone un mínimo esfuerzo para el beneficiario en contraposición con el gran beneficio que provee al sistema, máxime teniendo en cuenta que la Pensión Fueguina de Arraigo es del tipo no contributivo.

Determinada en consecuencia la aplicabilidad en términos generales de la Resolución citada a las Pensiones Fueguinas de Arraigo, es menester entrar a dilucidar la legalidad y procedencia del pago de este beneficio sin acreditar el certificado de supervivencia, ello en relación a lo dispuesto por el artículo 6º de la Resolución que determina la suspensión automática de la liquidación del beneficio, cuando no se acreditare el cumplimiento de esa obligación (presentación del certificado de supervivencia).

Resulta dable destacar que se encuentra previsto normativamente (art. 56 de la Ley provincial N° 561) la facultad del Órgano de exigir información regularmente al beneficiario y la consecuente obligación de éste de cumplimentar lo requerido, estableciendo en definitiva la Resolución de Directorio N° 26/2017, las consecuencias de su incumplimiento, es decir, la suspensión automática del pago del beneficio.

Por ello, la falta de presentación de los certificados de supervivencia en los plazos requeridos por la Resolución Nº 26/2017, como se dijo, acarreará la obligación del funcionario de suspender el pago del beneficio en forma automática (art. 6°).

En efecto, todo pago que se efectúe con posterioridad al momento en que el funcionario debería haber suspendido el beneficio, constituye un pago -en principio- improcedente, que acarreará la presunta responsabilidad del funcionario obligado a llevar adelante esa verificación, con diferentes matices y consecuencias conforme a las especiales circunstancias de cada caso particular.

En relación con el segundo de los interrogantes formulados, preliminarmente se manifiesta que el párrafo citado en la consulta y sobre el que trasunta la cuestión a dilucidar, no fue agregado por la modificación realizada





"2018 – AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN" por la Ley territorial N° 291 al artículo 54 de la Ley territorial N° 244 como señala la Auditora Fiscal, sino que ha sido incorporado como último párrafo del artículo 83 bis de la Ley N° 244.

El citado artículo 83 bis fue derogado por el artículo 1º de la Ley provincial Nº 459 y posteriormente, el régimen de previsión social de la Ley territorial Nº 244 fue remplazado en forma completa por otro régimen provincial de la previsión social (Ley provincial Nº 561).

En este nuevo régimen, la única referencia normativa donde se puede ubicar a la Pensión Fueguina de Arragio, es el artículo 65 que determina: "Percibirán la Pensión Fueguina de Arraigo sólo aquellos beneficiarios cuyo acto administrativo haya sido dictado con anterioridad al 1° de agosto de 1991".

Aquí es importante señalar que, a mi entender, la Pensión Fueguina de Arraigo actualmente no pertenece más al sistema de previsión social (art. 51 de la Constitución Provincial), sino que forma parte del sistema de la seguridad social del Estado Fueguino (art. 52 de la Constitución Provincial) en forma genérica, puesto que fue derogado el inciso g) del artículo 37 de la Ley territorial N° 244, agregado por el artículo 10 de la Ley Territorial N° 291, que establecía dentro de sus prestaciones a la Pensión Fueguina de Arraigo.

Ahora bien, esta diferencia respecto a la naturaleza de la Pensión no es meramente teórica, sino que tiene consecuencias prácticas, visibles en virtud de lo dispuesto por la Ley territorial N° 306, que determinó que las erogaciones

que demande la Pensión Fueguina de Arraigo se atenderán con fondos del Área de Acción Social (actual Ministerio de Desarrollo Social) y no con fondos del sistema previsional (en consonancia con lo dispuesto a posterior en nuestra en el artículo 51 de la Constitución Provincial).

Sobre el particular, se observa que el último párrafo del artículo 83 bis de la Ley territorial N° 244 incorporado por el artículo 21 de la Ley territorial N° 291, contenía un sistema más acotado que el régimen general de pensiones del artículo 46 de la citada Ley territorial N° 244, limitando el traslado del beneficio en caso de muerte del beneficiario originario, a la viuda o unida de hecho o al viudo o unido de hecho.

Luego, a partir de la derogación del artículo 83 bis de la Ley territorial Nº 244 ya no se encuentra previsto normativamente ningún beneficiario del pensionado luego de su fallecimiento y, en razón de que actualmente la Pensión Fueguina de Arraigo no integra más el sistema de previsión social (art. 20 y 55 de la Ley provincial Nº 561), no corresponde integrarlo con las previsiones normativas del artículo 28 de la Ley Nº 561, por lo que el deceso de este último, no generará derecho de pensión alguno.

Nótese como se dijo, que cuando hablamos de pensiones dentro del régimen de la Ley N° 561 (art. 28), no podemos incluir a la Pensión Fueguina de Arraigo (artículo 65), por no estar incorporada actualmente al sistema de previsión social, que determina en su artículo 3°: "De conformidad con las disposiciones de esta Ley, el Instituto orientará y cumplirá los fines de previsión social entre las personas comprendidas en el presente régimen, y con sus recursos acordará los siguientes beneficios: ... b) Pensiones".





"2018 – AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN"

De este artículo, se colige que las pensiones que otorgue el sistema de previsión social conforme al artículo 28, serán aquellas atendidas con fondos propios (sistema contributivo) y no aquellas solventadas por fondos externos (conf. Ley territorial Nº 306), por lo que en los hechos excluye a las Pensiones Fueguinas de Arraigo del sistema de previsión.

Incluso si el beneficio de la Pensión Fueguina de Arraigo fuera considerado parte del sistema de previsión, el régimen de pensiones se rige por la ley vigente al momento del fallecimiento del causante, siendo éste el criterio reiterado por nuestra Corte Suprema de Justicia y Tribunales inferiores y el receptado por el artículo 161 de la Ley nacional Nº 24.241, aplicable a nuestro sistema normativo por el artículo 74 de la Ley provincial Nº 561.

En otras palabras, el citado artículo 161 de la Ley 24.241 establece que el derecho a las prestaciones se rige en lo sustancial, salvo disposición expresa en contrario: a) para las jubilaciones, por la ley vigente a la fecha de cese en la actividad o a la de solicitud, lo que ocurra primero, siempre que a esa fecha el peticionante fuera acreedor a la prestación; b) para las pensiones, por la ley vigente a la fecha de la muerte del causante.

Así, con la derogación de artículo 83 bis de la Ley territorial N° 244, no existe disposición normativa que determine quien sería el beneficiario de la pensión en caso de fallecimiento del beneficiario originario, ya que como se dijo, el régimen general sobre pensiones del artículo 28 (Ley N° 561) no le es aplicable.

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

Este último artículo requiere de un jubilado o afiliado en actividad originario para que se genere el derecho previsto y no procede de un pensionado originario como lo es la Pensión Fueguina de Arraigo, puesto que dice: "En caso de muerte del jubilado o del afiliado en actividad con derecho a jubilación, gozarán de pensión los siguientes parientes del causante...".

En refuerzo de esta idea, se observa el mismo tratamiento en el artículo 33 de la Ley Nº 561 que establece la obligatoriedad del derecho de pensión para los deudos, pero derivado de un jubilado o afiliado originario en actividad y no de un pensionado.

En definitiva y respondiendo al interrogante segundo, se afirma que no pueden existir beneficiarios de la Pensión Fueguina de Arraigo que la hayan obtenido por la vía del artículo 83 bis *in fine* de la Ley territorial N° 244, posteriores al 1 de agosto del año 1991 (artículo 1° Ley provincial N° 459, derogatoria del art. 83 bis), por lo que todo beneficio que exceda la fecha reseñada, dejará de abonarse una vez fallecido el beneficiario originario.

A propósito de la segunda cuestión planteada en el interrogante, se aclara que la presente respuesta refiere únicamente a los pagos posteriores al fallecimiento de un beneficiario originario de la Pensión Fueguina de Arraigo ocurrido con posterioridad al 1 de agosto del año 1991 (artículo 1º de Ley provincial Nº 459), por tener este tipo de pensión la característica especial de no trasmisibilidad a ningún beneficiario tras la muerte del beneficiario originario.





"2018 – AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN" Aclarado ello y entrando a resolver particularmente lo consultado, corresponde a entender del suscripto que, previa determinación de la existencia del pago indebido, su cuantía y la eventual responsabilidad de algún agente si correspondiere por parte del Organismo previsional, deberá este último, proceder a recuperar administrativa o judicialmente los fondos pagados indebidamente por intermedio del proceso administrativo o judicial que considere, bajo el control de este Tribunal por las razones detalladas ut infra.

Asimismo en caso de corresponder, deberá evaluar la pertinencia de realizar la denuncia penal fundada en la obligación como funcionario publico que le impone el artículo 165 del Código Procesal Penal de la Provincia de Tierra del Fuego, siempre en consideración de los especiales elementos de la causa.

Este Tribunal de Cuentas no tiene competencia para reclamar de terceros los beneficios de una Pensión Fueguina de Arraigo que pudieran haber indebidamente cobrado en caso de fallecimiento del beneficiario originario, por no ser éstos estipendiarios conforme al artículo 2 incisos e) y f) de la Ley provincial Nº 50, resultando en consecuencia su recupero, competencia propia del Organismo.

Recién cuando aquello resulte imposible por razones de hecho o derecho y ello obedezca a la negligencia grave, culpa o dolo de un agente público (estipendiario), se evaluará si hay perjuicio fiscal y, en su caso, deberá ser perseguido por este Tribunal, pero la acción sería procedente contra el funcionario responsable de la falta de recupero oportuna.

También es importante destacar que atento encontrarse derogada la trasmisión del beneficio de la Pensión Fueguina de Arraigo, toda percepción posterior al fallecimiento del beneficiario originario de esa prestación (ocurrida a partir del 1 de agosto del año 1991), deviene en principio, carente de buena fe e ilegítima, por lo que tiene que ser perseguida su devolución por parte del Ente Previsional.

En particular, se observa que a fojas 72 del expediente N° 404/2017, Letra U del registro de la Caja de Previsión Social de la Provincia de Tierra del Fuego, obra certificado de defunción de la beneficiaria Celia URBINA, observando también que a fojas 5 del expediente N° 6106, Letra M.D. del registro del Ministerio de Desarrollo Social, se encuentra la liquidación del mes de marzo de 2017 de la Pensión Fueguina de Arraigo (aprobada a fs. 32) que tiene entre sus beneficiarios a la señora URBINA, fallecida tres meses antes, lo que en principio ameritaría la indagación y determinación por parte de la Caja de Previsión Social, acerca de la efectiva percepción de ese beneficio, para continuar con las indagaciones y procedimientos reseñados.

En relación al tercer interrogante, relativo a quién le cabe la responsabilidad sobre la correcta liquidación de la Pensión Fueguina de Arraigo, entiendo que debe recaer sobre la Caja de Previsión Social de la Provincia de Tierra del Fuego, por las razones que a continuación explicito.

Si bien la Pensión Fueguina de Arraigo forma parte del régimen de la seguridad social, en forma originaria por técnica legislativa, la Ley territorial N° 291 la creó dentro del régimen de previsión social (Ley territorial N° 244) y





"2018 – AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN" como una prestación del Instituto Territorial de Previsión Social a su cargo (art. 37 inciso g).

Actualmente, si bien el nuevo régimen de la previsión social de la Provincia (ley provincial N° 561) la excluye como prestación propia, conserva dentro del título XXI -disposiciones Generales y Transitorias-, el artículo 65 que dispone: "Percibirán la Pensión Fueguina de Arraigo sólo aquellos beneficiarios cuyo acto administrativo haya sido dictado con anterioridad al 1° de agosto de 1991".

Por ello y sin ser prestación propia del Organismo (art. 20 ley provincial N° 561), continúa siendo liquidada y abonada por éste, con cargo patrimonial imputado al presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social (Ley territorial N° 306), quien previa liquidación del primero, aprueba el pago y solicita a la Secretaría de Hacienda de la Provincia que deposite los fondos al primero.

En consecuencia, la ubicación normativa actual de la Pensión Fueguina de Arraigo (artículo 65 del régimen previsional) y el artículo primero *infine* de la Ley territorial Nº 306, sustentan la liquidación y pago de la Pensión Fueguina de Arraigo a cargo de la Caja de Previsión Social de la Provincia de Tierra del Fuego (fs. 2,3, y 4/7), por lo que se colige la consecuente responsabilidad del Organismo Previsional sobre la correcta liquidación del beneficio.

## **CONCLUSIÓN**

En base a lo analizado y a las repuestas otorgadas a cada uno de los puntos consultados por la Auditora Fiscal Subrogante, C.P. Laura M. CANGIANI (fs. 121), se elevan las presentes al Secretario Legal, Dr. Sebastián OSADO VIRUEL, a los fines de la continuidad del tramite.

Dr. Pablo Esteban GENNARO Abogado Mat. Nº 782 CPAU TDF Tribunal de Cuentas de la Provincia

Comporto el Exterio certicio sol el Dr. Poblo Generoro en el Interime begal 86/18 Letro Tapa CA gra los catuociones poro Contraundo el etel Facquite

> Dr. Sebastian OSADO VikUbL Sport turo Layal Tribupa a Compositor universe a

> > 0 6 JUL. 2018