



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"

Informe Legal N° 157/2019

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

Cde.: Expte. P N° 3666/2018

Ushuaia, 16 de septiembre de 2019

SEÑOR SECRETARIO LEGAL

DR. PABLO GENNARO

Viene al Cuerpo de Abogados el Expediente de referencia, perteneciente al registro de la Caja de Previsión Social de la Provincia de Tierra del Fuego, asunto: "S/LABORATORIO DEL FIN DEL MUNDO", a fin de tomar conocimiento y se procede al análisis de las actuaciones.

I. ANTECEDENTES

A fojas 2 del expediente del corresponde luce agregado el escrito que da origen a dichas actuaciones, por el cual la Vicepresidente del Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM, C.P.N. María Clara LÓPEZ RÍOS, mediante una nota dirigida al Presidente de la Caja de Previsión Social del sector público provincial, presentada el 11 de diciembre de 2018, solicita:

"Hacerle saber que la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) ha informado que el Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM no forma

parte del régimen general de jubilaciones y debe aportar al régimen jubilatorio provincial.

Analizada la legislación vigente, surge de la Ley Provincial N° 561 en su artículo 6to que 'están obligatoriamente comprometidos en el presente régimen ... inc. c) 'los directivos, funcionarios, empleados y agentes de Empresas del ESTADO Provincial' sin incluir específicamente a las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria.

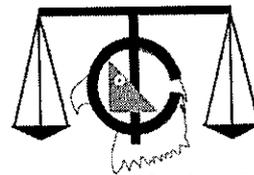
Hago saber que la Ley Provincial de creación de la Sociedad estableció que en sus relaciones jurídicas la Sociedad se regirá por las normas de derecho privado. Todos los empleados de la Sociedad son empleados privados conforme la Ley 20744 y convenio Colectivo 42/89 y, desde su creación y operatividad, se han efectivizado los aportes y contribuciones al régimen general de ANSeS.

Consecuentemente con lo expresado, solicito a UD emita opinión jurídica respecto a si el Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM debe aportar al régimen provincial de conformidad a la Ley Provincial N° 561 o, por el contrario, debe continuar haciéndolo en el régimen nacional.”

A fojas 9 rola la Nota N° 2/2019, Letra: Presidencia CPSPTF, del 3 de enero de 2019, dirigida al Gerente de la Unidad de Atención Integral (UDAI) Ushuaia de la ANSeS, Dn. Gianfranco GUARDAMAGNA, a fin de: “(...) solicitar informe si los Directivos y dependientes del “Laboratorio Fin del Mundo Sociedad Anónima” sociedad con participación estatal mayoritaria, conforme los



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"

términos de la ley provincial Nro. 1136, resultan aportantes al régimen nacional previsto por la ley 24.241 toda vez que éstos últimos se encuentran alcanzados por la ley 20.744 en lo que respecta al régimen laboral."

A fojas 11, el Lic. Gianfranco GUARDAMAGNA, en su carácter de Gerente de la UDAI Ushuaia, mediante la Nota N° 048/2019 del 5 de febrero de 2019 responde:

"Según nuestros registros, en el sistema previsional argentino, se encuentran aportados a ésta caja las deducciones correspondientes a la nómina de empleados de Laboratorios del Fin del Mundo SAPEM.

Por otra parte, al constatarse que la misma es una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, nos encontramos realizando la consulta a prestaciones activas de la sede central, sobre si corresponden que dichos aportes previsionales, deban hacerse en la caja provincial que Ud. Preside."

A fojas 12/17 el Auditor Fiscal a cargo de la Secretaría Contable del Tribunal de Cuentas Provincial, C.P. Rafael CHOREN, mediante Nota Externa N° 85/2019, Letra T.C.P.-S.C., del 29 de enero de 2019, se dirigió al Presidente de la Caja de Previsión Social de la Provincia de Tierra del Fuego, Dn. Rubén BAHNTJE, a los efectos de: *"remitir el Informe Contable N° 16/19, Letra T.C.P.-S.C. Por mi suscripto, a fin de que tome debido conocimiento y aporte los descargos y/o documentación que estime corresponder."*

A fojas 18, el 5 de febrero de 2019, se incorporó la Nota 39/2019 de la Coordinadora de Asuntos Jurídicos Administrativos de la Caja de Previsión Social del sector público provincial, Ab. Ana Laura BERNAL RENAUDO, dirigida al Presidente de dicha institución, Dn. Rubén BAHNTJE, en los siguientes términos:

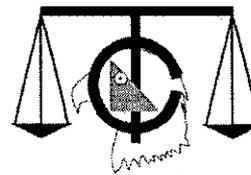
“Me dirijo a usted en torno a la Nota Externa Nro. 85/19 Letra T.C.P-S.C., la que glosa agregada a fojas12/17 de las actuaciones de referencia, mediante la cual el organismo de control solicita que desde la CPSPTF se informe lo actuado en lo que respecta a la recepción de aportes y contribuciones por parte del Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM.

Al respecto se informa que dicha Sociedad ha formulado consulta a este organismo en fecha 12/12/18 en virtud de la cual se han generado las presentes actuaciones a los efectos de determinar si la misma debe o no dirigir los aportes y contribuciones al régimen provincial, por lo que se ha cursado consulta al ANSES, quien -como puede observarse a fojas11- ha dado respuesta en fecha 05/02/19,

Que en razón de que el organismo de control mediante nota externa antes mencionada intima a la CPSPTF a que en el plazo de tres días de notificada la misma se informe y curse documentación de lo actuado, se sugiere remitir las presentes actuaciones con carácter de urgencia, atento al inminente vencimiento del lapso indicado.



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"

En consecuencia, una vez tomado conocimiento el Tribunal de Cuentas de la Provincia de lo actuado hasta el momento, se solicita se devuelvan las actuaciones de referencia a esta Coordinación a los efectos de emitir la correspondiente opinión legal."

A fojas 19, mediante Nota N° 91/2019, Letra: Presidencia – CPSPTF, del 5 de febrero de 2019, el Presidente de la Caja de Previsión Social del sector público provincial, Dn. Rubén BAHNTJE, remitió a la Secretaría Contable del Tribunal de Cuentas el expediente N° 3666/2018, caratulado "S/LABORATORIO DEL FIN DEL MUNDO", para conocimiento de lo actuado hasta esa fecha.

A fojas 20, el 12 de febrero de 2019, la Secretaría Contable del Tribunal de Cuentas Provincial, mediante Nota Externa N° 287/2019, Letra: T.C.P.-S.C. Se dirigió a la Presidencia de la Caja de Previsión Social Provincial en estos términos:

"Por medio de la presente, me dirijo a Usted, habiendo tomado conocimiento de la respuesta brindada al Informe Contable N° 16/19 Letra: T.C.P.-S.C., mediante la Nota N° 39/19 suscripta por la Ab. Ana Laura BERNAL RENAUDO en su carácter de Coordinadora de Asuntos Jurídicos Administrativa de la C.P.S.P.T.F.

En función de lo expuesto, se remite el expediente de referencia, a los efectos de que la Coordinación emita la opinión legal respectiva, y posterior remisión de las actuaciones para continuidad de la tramitación."

A fojas 21, el 25 de junio de 2019, se agregó una presentación de la vicepresidente del Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM, C.P.N. María Clara LÓPEZ RÍOS, dirigida a la Presidencia de la Caja de Previsión Social a los fines de:

“Remitirle para su conocimiento los dictámenes jurídicos solicitados desde nuestro Directorio, referentes al análisis del Régimen Previsional aplicable al Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM, de los Estudios Jurídicos Cassagne y Bianchi.

Asimismo se remite para su conocimiento respuesta brindada al Tribunal de Cuentas de la Provincia, en fecha 11 de Febrero de 2019, sobre el mismo tema tratado, en virtud del Informe Contable Nro. 17/19.”

A fojas 22/29 se incorporó lo que sería la opinión de los Dres. Ezequiel CASSAGNE y Pablo SANABRIA, dirigidas al Dr. Jorge GARCÍA RAPP.

A fojas 30/46, rola lo que sería la opinión -sin firmas- de los Dres. Alberto BIANCHI, Lino GALARCE y Santiago CASTRO VIDELA, en carácter de asesores del Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM.

A fojas 47/79 se agregó la respuesta del Directorio del LFM SAPEM a la Secretaría Contable del Tribunal de Cuentas a los requerimientos del Informe Contable N° 17/2019, Letra:T.C.P.-S.C. y copias certificadas por la C.P.N. María Clara LÓPEZ RÍOS, de los dictámenes ya incorporados a fojas 22/46.



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"

A fojas 80/99, el Dr. Carlos A. LÓPEZ, en su carácter de Presidente del Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM, se dirigió al Presidente de la Caja de Jubilaciones del sector público provincial remitiendo copias certificadas de las Escrituras N° 150 y 181 referidas al Estatuto de constitución y su modificación.

A fojas 100, el 30 agosto de 2019 la Coordinación de Asuntos Jurídicos Administrativos de la Caja de Previsión Social de la Provincia emitió el Dictamen N° 272/2019, que habría sido elaborado en el marco del Expediente N° 3666/2019, Letra: P, de ese organismo previsional, en el que la Abogada Ana Laura BERNAL BERNAUDO indicó que:

“Viene para intervención de esta Coordinación el expediente de la referencia, ello a tenor de la presentación formulada por la Vicepresidente del Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM, mediante la cual destaca que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) ha informado que el Laboratorio del Fin del Mundo no forma parte del régimen general de jubilaciones y debe aportar al régimen jubilatorio provincial, por lo que solicita opinión jurídica respecto dicha sociedad debe aportar al régimen provincial de conformidad a la ley 561, o por el contrario debe continuar haciéndolo en el régimen nacional.

En dicha presentación señala que la ley de creación de la sociedad (Ley 1136) estableció que sus relaciones jurídicas se regirá por normas de derecho privado y que todos los empleados de la Sociedad se encuentran alcanzados por dichas normas, por lo que la totalidad de éstos se rigen por la Ley

20.744 y Convenio Colectivo Nro. 42/89 desde su creación y que a partir de ese momento se han efectivizado los aportes y contribuciones al régimen general de la ANSeS.

A fojas 3 y 4 obra copia de la ley 1136 la cual establece que Laboratorio del Fin del Mundo se regirá por las disposiciones de la ley 19.550 y que la administración y dirección de la sociedad estará compuesto por un Directorio integrado por (3) miembros, ente los cuales se designará un Presidente y un Vicepresidente (art. 11) y que los directores podrán ser removidos por decisión de la Asamblea de acuerdo a las previsiones contenidas en el Estatuto y en la ley de sociedades comerciales (art.13).

Por su parte el artículo 2º de la Ley 1070 determina que la CPSPT 'Tendrá por objeto el gobierno y la administración del sistema de jubilaciones, retiros y pensiones creado o a crearse en el ámbito de la Provincia -incluido el contemplado por la derogada Ley territorial 244, 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.'

Ahora bien dado lo normado por el artículo 2º de la Ley 1070 cabría, a criterio de esta Coordinación, entender el alcance de dicho artículo a que se encuentran obligados a aportar al régimen provincial a los dependientes de la S.A. que ostenten la calidad de agentes públicos, esto es deberá verificarse para el caso si alguno de los trabajadores y/o directivos reúne tal condición.



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"

Conforme surge de la ley de creación y del Estatuto de la Sociedad Anónima la misma se caracteriza como sujeto de derecho privado, y que como tal está regida por dicho régimen jurídico, más allá de quienes resulten sus accionistas, ergo su personal se encuentra sometido al régimen de la ley 20.744 y los directivos no resultan ser funcionarios públicos respecto de los cuales pueda pretender pretender sean aportantes al régimen previsional provincial el cual está reservado para agentes de la administración pública del Estado, tanto provincial como municipal.

A fojas 55 obra nota de fecha 20 de agosto de 2019 remitida por la Vicepresidencia de LFM SAPEM acompañando copia de los informes jurídicos emitidos por los Dres. Alberto Bianchi, Lino B. Galarce, Santiago Castro Videla, Ezequiel Cassagne y Pablo Daniel Sanabria analizando el régimen previsional aplicable al personal de 'Laboratorio del Fin del Mundo', los cuales son compartidos en todos sus términos por la suscripta y a los cuales me remito en mérito a la brevedad.

De las conclusiones a las que arriban los letrados intervinientes cabe destacar que los trabajadores vinculados al Laboratorio del Fin del mundo se encuentran sometidos al régimen laboral previsto en la ley de contrato de trabajo y que la única excepción a ello cabría considerar a algún director o representante remunerado por el Estado y que se desempeñe ad honorem en la SAPEM, ello por supuesto mientras persista la calidad de funcionario público en tanto sea miembro de) Directorio de la Sociedad.

Asimismo resulta dable destacar el análisis jurídico formulado por citados profesionales en cuanto a la normativa aplicable y la inexistencia de facultades de las provincias de crear regímenes jubilatorios para trabajadores que prestan servicios en el sector privado, lo cual lleva a concluir que debe darse interpretación restrictiva, o acotada a las facultades reservadas a las provincias a los términos expuestos por el legislador local en el artículo 2º de la ley 1070.

Sin perjuicio de lo señalado y ante la eventualidad de sostenerse el conflicto de intereses en pugna cabe tener presente que el mismo legislador que dicta la ley 1070 en el artículo 1º de la ley 1136 dispone que le LFM SAPEM se regirá por las disposiciones de la ley 19550, autorizando al Poder Ejecutivo provincial a redactar el Estatuto Social, el cual regla que la Sociedad se constituye conforme el régimen establecido conforme el régimen establecido en la Ley General de Sociedades -Ley 19,550-, que al personal dependiente se le aplicará el régimen de la Ley de Contrato de Trabajo -Ley 20,744- y que la Dirección y Administración de la Sociedad estará a cargo de un Directorio elegido por la Asamblea y que así se encuentra inscripta en la Inspección General de Justicia.

En consideración a los antecedentes glosados en las actuaciones y las previsiones de la ley 1070 correspondería interpretar que, tanto los miembros Directivos y dependientes del Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM, en tanto se encuentran regidos por la ley de sociedades comerciales y Ley de Contrato de Trabajo no integran el cuadro de la Administración Pública provincial, no



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"

reuniendo en consecuencia la calidad de agentes de la administración pública, por lo que no resultarían aportantes al régimen previsional local."

A fojas 101, el 3 de septiembre de 2019 el presidente de la Caja de Previsión Social, Dn. Rubén Alberto BAHNTJE, mediante la Nota N° 261/2019, Letra: Presidencia CPSPTF, con referencia al Expediente N° 3666, Letra P, año 2018, dirigida al Secretario Contable C.P. Rafael CHOREN, se dirigió en estos términos:

"En mi carácter de Presidente de la Caja de Previsión Social de la Provincia de Tierra del Fuego, a fin de remitir las actuaciones de referencia en orden a los solicitado por esa Secretaría Contable mediante Nota Externa Nro. 287/2019 Letra: T.C.P.-S.C. que obra a fojas 20.

En tal sentido resulta dable destacar que a fojas 100 corre glosado Dictamen N° 272/2019 de la Coordinación Asuntos Jurídicos Administrativos y a fojas 56/79 copias de los informes jurídicos emitidos por los Dres. Alberto Bianchi, Lino B. Galarce, Santiago Castro Videla, Ezequiel Cassagne y Pablo Daniel Sanabria analizando el régimen previsional aplicable al personal de 'Laboratorio Fin del Mundo'".

A fojas 109 rola la Nota Interna N° 1918/2019, Letra: T.C.P.-S.C., del 5 de septiembre de 2019, el Auditor Fiscal C.P. Rafael CHOREN, a cargo de la Secretaría Contable, se dirigió al Dr. Pablo E. GENNARO, a cargo de la Secretaría Legal a los fines de "(...) remitir a el expediente de referencia, el cual se

encuentra vinculado al a investigación especial dispuesta mediante Resolución Plenaria N° 160/2019 Letra: T.C.P.-V.A., caratulado 'S/ INVESTIGACIÓN ESPECIAL LABORATORIO DEL FIN DEL MUNDO -SAPEM- N.I. N° 1672/2019 TCP CA', para conocimiento de los letrados designados mediante art. 2° de dicha resolución.”

II. ANALISIS

II.a.- Preliminar.

Habiendo tomado conocimiento de las actuaciones, cuyo tema central ha sido analizado por este Cuerpo de Abogados en los Informes Legales N° 138/2019 y N° 149/2019, teniendo nuevos elementos para analizar, se considera propicio la elaboración de un nuevo informe.

Conviene subrayar de manera preliminar que, conforme las actuaciones que aquí se analizan, el Presidente de la Caja de Previsión Social del sector público provincial, Dn. Rubén BAHNTJE no ha manifestado aún su decisión respecto de los aportes y contribuciones de los integrantes de los Directores y operarios dependientes del Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM.

Con respecto al expediente que se analiza, surgen los siguientes elementos de análisis: 1°) Que el Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM es un sujeto obligado al pago de aportes y contribuciones previsionales; 2°) Que el sujeto obligado ha realizado tales aportes y contribuciones en el régimen nacional de la seguridad social; 3°) Que la Administración Nacional de la Seguridad Social (en



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"

adelante ANSeS), en tanto que autoridad de aplicación del régimen nacional, habría informado al LFM SAPEM que esa empresa pública provincial no forma parte del régimen general de jubilaciones y debe aportar al régimen jubilatorio provincial, conforme a la Nota que rola a fojas 2. 4º) Que ésta misma situación ha sido observada por el Tribunal de Cuentas (Informes Contables N°16/2019 y N° 17/2019); 5º) Que el sujeto obligado al pago no realiza los aportes y contribuciones en la caja previsional del sector público provincial y habría contratado a dos estudios jurídicos que sostendrían su postura; 6º) Que la Coordinación de Asuntos Jurídicos Administrativos, el 30 de agosto de 2019, emitió el Dictamen N° 272/2019 en el cual se hace eco de la postura del sujeto obligado.

Teniendo en cuenta que la opinión jurídica vertida por la Coordinación de Asuntos Jurídicos Administrativos de la Caja de Previsión Social del sector público provincial podría estar en contradicción, entre otros, con el artículo 8º, inciso b) de la Ley provincial N° 495, que expresamente incluye a las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria dentro del sector público provincial, y los artículos 2º, 5º y 17 de la Ley provincial N° 1070, entiendo que sería oportuno ampliar la perspectiva y brindar a la máxima autoridad de la Caja de Previsión Social mayores elementos de juicio a los fines que pueda, en su carácter de autoridad de aplicación, resolver definitivamente la situación.

II.b.- Nuevos elementos de juicio para aportar a la CPSPTF.

Con respecto a los antecedentes arriba transcritos, resulta que, conforme la presentación del Laboratorio del Fin del Mundo, la ANSeS, en su carácter de autoridad de aplicación del régimen nacional de jubilaciones y pensiones, habría indicado que la SAPEM debe realizar los aportes y contribuciones previsionales en la caja del sector público provincial, conforme la Nota que rola a fojas 2.

La decisión de la ANSeS es consistente, coherente y consecuente con el ordenamiento público local (entre otras, Leyes provinciales N° 133, N° 278, N° 352, N° 495, N° 653, N° 1070, N° 1071), tal y como se analizó en el Informe N° 138/2019 del Cuerpo de Abogados del Tribunal de Cuentas Provincial, del 8 de agosto de 2019; obedece a los criterios sentados, entre otros, por el ex Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Dr. Rodolfo BARRA y por los actuales Ministros Horacio ROSSATI y Ricardo LORENZETTI; sigue la postura de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (de modo enunciativo: Fallos: 333:311; 334:398; 312:2050; 278:062; 332:1704; 311: 750; 313:532; 321:174) y la jurisprudencia obligatoria del Superior Tribunal de Justicia (como ejemplos *“Tribunal de Cuentas c/ Plasenzotti Leonardo Ariel”*; *“Frate, Roberto Aníbal c/ CPSPTF s/ Contencioso Administrativo”* ; *“Rectificadores Fueguinos S.A. C/ Municipalidad de Ushuaia s/ Contencioso Administrativo”*, *“Sanatorio San Jorge c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ Contencioso Administrativo”*); la jurisprudencia administrativa de la Procuración del Tesoro de la Nación (Dictámenes 209:248; 209:331; 215:148; 239:592; 241:242; 244:313; 250:87; 251:195; 251:492; 251:520; 252:209; 258:370; 301:049) lo dictaminado por la Fiscalía de Estado (Dictamen FE N° 13/2009, 21/04/2009) y la construcción



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"

doctrinaria científica más sólida y relevante: Marienhoff, García de Enterría, Gordillo, Bianchi. Halperín, Otaegui e Ivanega.

En contraste con ello, la letrada a cargo de la Coordinación de Asuntos Jurídicos Administrativos de la Caja de Previsión Social de la Provincia de Tierra del Fuego, Abogada Ana Laura BERNAL RENAUDO, opinó en su Dictamen N° 272/2019, del 30 de agosto de 2019, que:

“(…) En consideración a los antecedentes glosados en las actuaciones y las previsiones de la ley 1070 correspondería interpretar que, tanto los miembros Directivos y dependientes del Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM, en tanto se encuentran regidos por la ley de sociedades comerciales y Ley de Contrato de Trabajo no integran el cuadro de la Administración Pública provincial, no reuniendo en consecuencia la calidad de agentes de la administración pública, por lo que no resultarían aportantes al régimen previsional local.”

Para llegar a tal afirmación se basó en la opinión de los Estudios Jurídicos contratados por el Laboratorio del Fin del Mundo, sujeto obligado al pago de los aportes y contribuciones y en considerar que el artículo 2° de la Ley provincial N° 1070, cuando hace referencia a que la Caja de Previsión Social provincial *“Tendrá por objeto el gobierno y la administración del sistema de jubilaciones, retiros y pensiones creado o a crearse en el ámbito de la Provincia incluido el contemplado por la derogada Ley territorial 244, destinado a agentes dependientes de los tres poderes del Estado provincial, sus Municipalidades y*

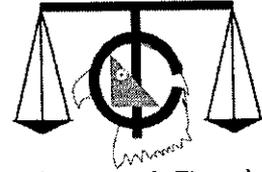
Comunas, Entes Autárquicos y Descentralizados y Sociedades con Participación Mayoritaria Estatal, en cualquiera de sus manifestaciones, salvo las Fuerzas de Seguridad dependientes de la Provincia” significaría que sólo genera obligación de aportar al régimen provincial aquellos dependientes del LFM que ya ostenten la calidad de agentes públicos.

Cabe advertir que, si ese fuese el caso, la enumeración realizada por el legislador hubiere sido redundante, toda vez que se trataría de los agentes públicos que ya estaban nombrados como dependientes de *“los tres poderes del Estado provincial, sus Municipalidades y Comunas, Entes Autárquicos y Descentralizados”*. Y, en este sentido, habría que tener presente que la Corte Suprema de Justicia de la Nación en *“Ramos”* sentenció que la inconsecuencia o falta de previsión no se suponen en el legislador y por esto se reconoce como principio que las leyes deben interpretarse siempre evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras, adoptando como verdadero el que las concilie y deje a todas con valor y efecto (Fallos 278:62).

Ahora bien, en función de las actuaciones a la vista, la colega dictaminante aún no se ha expresado acerca de otros aspectos que son parte del plexo normativo que regula el régimen de jubilaciones y pensiones del sector público y que resultarían determinantes en el asunto en análisis. Por ejemplo, el artículo 8º de la Ley provincial N° 495 y los artículos 5º, incisos e) y k) y el 17 de la propia ley de creación de la Caja de Previsión Social. Por ello, aún no se ha



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"

brindado a la autoridad de aplicación un asesoramiento acerca de las consecuencias jurídicas que de ellos derivan.

En este sentido, debería tenerse presente que el Presidente de la Caja de Previsión es la autoridad de aplicación del régimen de jubilaciones y pensiones del sector público provincial y es el artículo 8º de la Ley provincial Nº 495 el que define que este sector está integrado por:

“a) Administración provincial, conformada por la Administración central y los organismos descentralizados, autárquicos, no autárquicos y las administraciones comunales no autónomas;

b) empresas y sociedades del Estado provincial no financiero que abarca a las empresas públicas, las sociedades del Estado provincial no financiero, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado provincial tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

Serán aplicables las normas de esta Ley, en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado provincial a través de sus jurisdicciones o entidades, salvo las que por ley especial tengan otro régimen establecido.

Acerca del artículo 5° inciso e) de la Ley provincial N° 1070, debería señalarse que prevé, entre las funciones del Presidente, la de *“interpretar la aplicación de las normas de la presente ley, de todas aquellas vinculadas al ámbito de su competencia y resolver los casos no previstos”* y que, en el inciso k), se pone a su cargo la función de *“vigilar la correcta recaudación de los aportes y contribuciones para lo cual podrá disponer todos los actos y controles que resulten necesarios para su mejor cumplimiento con mantenimientos de un padrón de todos los afiliados al sistema”*.

Concurre a estas obligaciones el artículo 17, que ordena: *“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 último se desprendería, como conclusión parcial, que los aportes y contribuciones de las SAPEM provinciales serían considerados entre los recursos necesarios para que la Caja de Previsión Social pueda cumplir con sus obligaciones y que el Presidente de la institución estaría obligado a extremar las acciones tendientes a su correcta recaudación y resolver los casos no previstos.

Dicho sea de paso que el Dr. Jorge MURATORIO en *“El dictamen jurídico de la Administración Pública”* (publicado en *“Derecho Administrativo”* -



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"

Revista de doctrina, jurisprudencia, Legislación y Práctica, dirigida por Juan Carlos CASSAGNE, Ed. Depalma, Bs. As. 2003, pág. 555) nos recuerda que:

"El dictamen jurídico, en mérito a lo establecido por el art. 6.3.3 del dec. 333/1985 y la jurisprudencia administrativa de la Procuración del Tesoro de la Nación, debe contener:

a) Un resumen de la cuestión objeto de la consulta, que, como se dijo, debe ser concreta y determinada, y revestir interés actual;

b) Relación de los antecedentes y circunstancias que sirvan como elementos de juicio para resolver y análisis pormenorizado de las circunstancias fácticas del caso. Es importante destacar al respecto que el expediente debe ser girado in totum para que se produzca el dictamen jurídico teniendo la totalidad de las actuaciones a la vista (art. 18 del dec. 1883/1991);

c) Análisis exhaustivo y profundo de la situación jurídica consultada, efectuada a la luz de las normas vigentes, de los principios generales que la informan, la jurisprudencia y doctrina científica;

d) De ser el caso, advertencia sobre eventuales contiendas judiciales;

e) Recomendación concreta de conductas acordes con la justicia y el interés legítimo de quien formula la consulta."

Por supuesto que es preciso no perder de vista otros dos aspectos fundamentales de la interpretación jurídica del conjunto de normas de Derecho Público Provincial.

El primer aspecto es el carácter expansivo de los principios que informan el artículo 37 de la Ley provincial N° 110 que ordena: *“Los pronunciamiento del Superior Tribunal en cuanto determinen la interpretación y aplicación de las cláusulas constitucionales y de la Ley, constituyen jurisprudencia obligatoria para todos los Tribunales y Jueces.”* obligando a los órganos decisorios del sector público a seguir la doctrina judicial de los fallos de la máxima autoridad del Poder Judicial en su carácter de interprete supremo de la Constitución Provincial y de las leyes dictadas en su consecuencia; y

El segundo aspecto que debería incorporarse en el asesoramiento es el principio de unidad de acción de la Administración Pública. En virtud de éste principio se exige que la intervención de los servicios jurídicos permanentes del sector público, más allá de la especiales circunstancias del órgano en el que se desempeñen, deben tender a unificarse, armonizar sus conclusiones y ser coherentes en las interpretaciones jurídicas.

Así, bajo los nuevos elementos arriba reseñados, la decisión que se tome a partir de la interpretación e integración del plexo normativo que regula el régimen de jubilaciones y pensiones del sector público provincial ha de cumplir con las enseñanzas del Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dr. Ricardo LORENZETTI que, en su *“Teoría de la decisión judicial. Fundamentos*



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"

de derecho" (Rubinzal - Culzoni, Santa Fe, 2006, pág. 185/189), argumenta que tal resolución debería cumplir con tres caracteres esenciales:

1º) Ser consistente con las interpretaciones previas: esto es que, si se aparta de un decisión previa, asume la carga de la argumentación justificatoria del cambio de postura. En función de este elemento, entiendo que sería oportuno que la Presidencia de la Caja de Previsión Social analice exhaustivamente la situación a la luz de lo expresado por el Superior Tribunal de Justicia en el fallo "*Frate, Roberto Aníbal c/ CPSPTF s/ Contencioso Administrativo*" y lo considerado por el Tribunal de Cuentas Provincial en su Resolución Plenaria N° 160/2019, del 9 de agosto de 2019;

2º) Ser coherente con el bloque normativo que regula la actividad. Este elemento implica que la solución deducida de las fuentes analizadas, además de consistente, debería armonizar con el resto del sistema jurídico. La Presidencia de la Caja, en su calidad de autoridad de aplicación del régimen de jubilaciones y pensiones provincial, debería dictar una resolución respecto de los aportes y contribuciones del LFM, en cuyos considerandos se brinden los argumentos acerca de cómo se armoniza su decisión con las leyes de orden público provincial (entre otras, Leyes provinciales N° 50, N° 133, N° 278, N° 352, N° 495, N° 653, N° 1070, N° 1071);

3º) Ser consecuente: según este elemento debería expresarse cuáles son las consecuencias jurídicas que puede producir la decisión; por ejemplo, qué podría ocurrir si el Presidente de la Caja de Previsión Social se abstuviese de

reclamar los aportes y contribuciones del LFM, conducta con la que se apartaría de lo resuelto por la autoridad de aplicación del sistema previsional nacional y por lo ordenado en el plexo de derecho público provincial;

Aun en caso que hubiera alguna duda, se podría acudir a la sabiduría del Dr. Agustín GORDILLO que, al analizar el caso de las sociedades comerciales con participación estatal mayoritaria y la clasificación de los entes públicos, indica que se son entes públicos, que pueden estar regidos por un régimen jurídico mixto pero sobre el que tiene prevalencia el Derecho Público sobre el Derecho Privado, toda vez que: a) son creadas y se extinguen por la voluntad estatal; b) tienen o comparten una finalidad de interés público; c) la ley les ha otorgado facultades y prerrogativas de Derecho Público; d) cuentan o han contado con una asignación legal de recursos públicos, e) son parte del patrimonio estatal; f) sus autoridades son elegidas por voluntad de órganos estatales; g) están sometidas al control estatal; y h) el Estado es el único titular del capital de la entidad (puede confrontarse en https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloXIV.pdf)

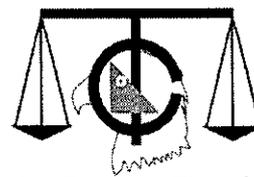
III. CONCLUSIONES

Como resultado del análisis anterior se podría concluir:

1º) Que la Presidencia de la Caja de Previsión Social, en su carácter de autoridad de aplicación del régimen de jubilaciones y pensiones del sector



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

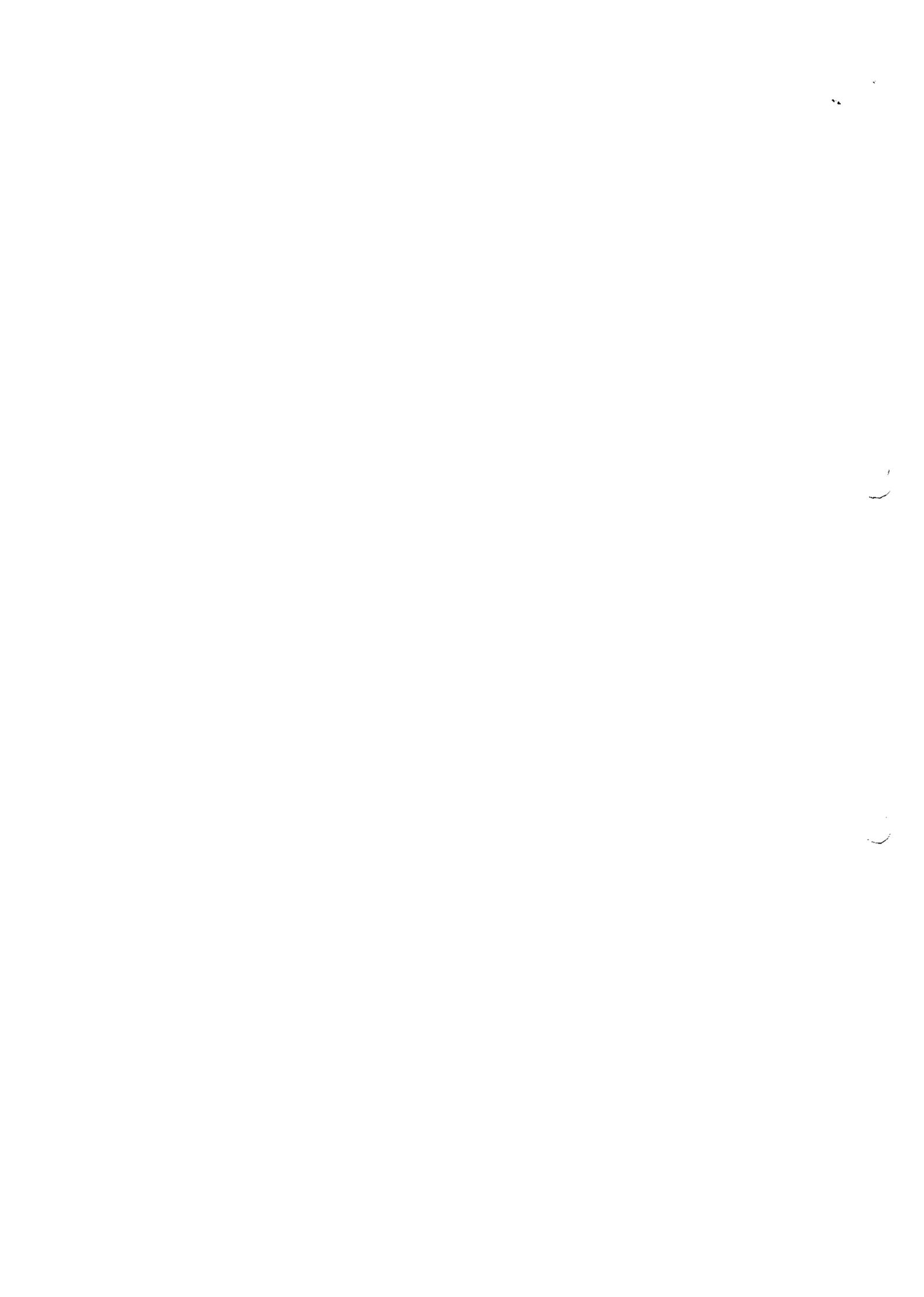
"2019 - AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

público provincial, aún no se ha expedido respecto de la solicitud que le hiciera el Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM a fojas2, último párrafo;

2º) Que, toda vez que hay elementos de juicio que la Caja de Previsión Social pudo no haber conocido, por ejemplo el Informe Legal N° 138/2019, Letra T.C.P.-C.A., del 8 de agosto de 2019, y otros aspectos esenciales aún no tenidos en cuenta pero que hacen al plexo normativo al que está sometido el régimen de jubilaciones y pensiones del sector público provincial (verbigracia, el artículo 8º de la Ley provincial N° 495, los artículos 5º, 17 y 40 de la Ley provincial N° 1070, artículo 33 de la Ley provincial N° 50, el artículo 37 de la Ley provincial N° 110 y las sentencias del Superior Tribunal de Justicia recaídas en las causas "*Frate, Roberto Aníbal c/ CPSPTF s/ Contencioso Administrativo*" y "*Tribunal de Cuentas c/ Plasenzotti Leonardo Ariel*") correspondería acompañar el presente y el Informe Legal N° 138/2019, del 8 de agosto de 2019;

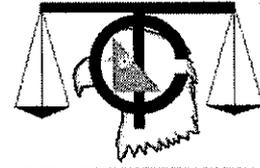
Entonces, entiendo que, salvo mejor y más elevado criterio, sería oportuno extremar los recaudos para hacer conocer al Presidente de la Caja de Previsión Social de la Provincia la opinión del Cuerpo de Abogados de este Organismo de Control y hacer expresa mención que una vez que se haya dictado el acto administrativo en que se resuelva la petición de fojas 2, se extremen los recaudos para poner en conocimiento de este Tribunal de Cuentas de la misma, en un plazo no mayor a cinco días.

Dr. Luis Mario GRASSO
Abogado
Mat. N° 710 CPAU TDF
Tribunal de Cuentas de la Provincia





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

1/5

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

Ref.: Expte. N° 3666/2019, Letra P

Ushuaia, 17 de septiembre de 2019.

SEÑOR SECRETARIO CONTABLE

C.P. RAFAEL ANIBAL CHOREN

Comparto los términos del Informe Legal N° 157/2019 Letra T.C.P.-C.A. acompañado a fojas 103/114, suscripto por el Dr. Luis Mario GRASSO, que analizó y tomó conocimiento de las actuaciones en consonancia con lo dispuesto en la Nota Interna N° 1918 T.C.P.-S.C. por usted remitida, sugiriendo en consecuencia, enviar una misiva de estilo al Presidente de la Caja de Previsión Social de la provincia, a los efectos de que informe a esa Secretaría lo resuelto acerca de la petición realizada por la Vicepresidenta del Laboratorio del Fin del Mundo a fojas 2.

Por ello, entiendo prudente girar las presentes actuaciones para la continuidad del trámite, acompañando en caso de compartir el criterio expresado, copia certificada del Informe N° 138/2019 señalado, a los fines de la remisión propiciada.

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

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

