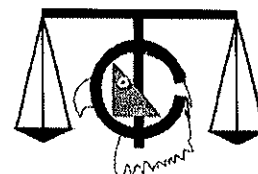




Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina



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° 179/2019

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

Cde. Nota Interna N° 2033/2019,

Letra: T.C.P.-S.C.

Ushuaia, 07 SET. 2019

**SEÑOR SECRETARIO LEGAL**

**DR. PABLO E. GENNARO**

Vienen a este Cuerpo de Abogados la Nota del corresponde solicitando la intervención de la Secretaría Legal respecto de las cuestiones planteadas en el Informe Contable N° 319/2019, Letra: T.C.P.- G.E.A.Haberes.

## **I. ANTECEDENTES**

En el marco del Expediente N° 192/2019 TCP-SC "S/AUDITORÍA DE HABERES – ESCALAFÓN SALUD, 2º ETAPA", que se encuentra en trámite, se realizó el Informe Contable N° 319/2019, Letra: T.C.P.-G.E.A. Haberes, del 23 de septiembre de 2019, en el que se expresó:

*"A raíz de la verificación de una liquidación incluida en la muestra, se observó el descuento de haberes bajo el ítem 728 "A.T.E. PRÉSTAMO USH". Ante la ausencia de documentación en el legajo de personal, se consultó a la Subsecretaria de Haberes sobre el origen de dicho descuento, remitiendo esa área copia del Convenio N° 17712 suscripto el 29 de diciembre de 2016, ente el Gobierno de la Provincia y la Asociación de Trabajadores del Estado, que fue ratificado*

mediante el Decreto provincial N° 253/17 del 31 de enero de 2017. Asimismo, en forma conjunta se remitió la nota presentada por esa entidad gremial en la Dirección de Haberes en el mes de marzo de 2019.

Por otra parte, y a fin de requerir todos los antecedentes del convenio citado precedentemente, se solicitó la remisión del expediente N° 20.573-EC-2016 caratulado 'S/ ACTA ACUERDO DE DESCUENTO DE HABERES ENTRE GOBIERNO DE LA PROVINCIA Y A.T.E.'. Del análisis del mismo surge el Acta de la Junta Electoral Nacional de A.T.E.- Acta de de Proclamación de las autoridades de la Comisión Administrativa de la Seccional Río Grande – Provincia de Tierra del Fuego, resultando como Secretario General el Sr. José Marcelo CÓRDOBA (DNI N° 17.124.165), con mandato durante el período 06/11/2015 al 05/11/2019. Dicha autoridad es quien suscribe el Convenio N° 17712 representando a la Asociación de Trabajadores del Estado.

Cabe destacar que el Convenio N° 17712 tuvo por objeto exceptuar a A.T.E. de los alcances de los Decretos Provinciales N° 828/04 y N° 1701/04, habilitando a la Dirección General de Haberes, a practicar los descuentos de los haberes mensuales de los agentes, en forma directa y sin intervención del Banco, que surjan como consecuencia de los contratos de mutuo dinerario suscriptos por los trabajadores de la entidad gremial. Ello por cuanto dicha asociación manifestó que el Banco otorgaba prioridad al recupero de sus productos por sobre los demás descuentos pasibles de la Caja de Ahorro 'Sueldo'.

Por el Decreto Provincial N° 828/04 del 04 de marzo de 2004, se aprobó el 'Régimen de Deducción de haberes para el cumplimiento de obligaciones de dar sumas de dinero del personal de la Administración Pública Provincial, Entes Descentralizados y Autárquicos', otorgando exclusividad al Banco de la Provincia de Tierra del Fuego que se habilitó para tal fin. Entre las entidades a cuyo favor pueden efectuarse deducciones de la Caja de Ahorro 'Sueldo' del personal, se encuentran las



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"

*asociaciones gremiales con personería gremial. Posteriormente se dictó el Decreto Provincial N° 1701/04 del 17 de mayo de 2004, mediante el cual se ratificó el Convenio General sobre la operatoria del Código único de Descuento de Haberes registrado bajo el N° 9283, celebrado entre la Provincia de Tierra del Fuego y el Banco Provincia de Tierra del Fuego.*

*Conforme lo aquí expuesto, se solicita la intervención de la Secretaría Legal, a fin de evacuar los siguientes puntos de consulta:*

- 1. Indicar si la suscripción del Convenio N° 17712 resulta aplicable a todas las seccionales de la Asociación de Trabajadores del Estado, toda vez que dicho acuerdo fue firmado únicamente por el Secretario de la Seccional Río Grande, Dn. Marcelo CÓRDOBA, en representación de A.T.E.*
- 2. Señalar si la excepción dispuesta en el artículo 2 del Decreto Provincial N° 253/17 resulta alcanzada por el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos. Lo anterior por cuanto el artículo 2 del Decreto Provincial N° 828/04 le otorgó al Banco Provincia de Tierra del Fuego la exclusividad del código de descuento a los efectos de efectuar deducciones en la Caja de Ahorros "Sueldo", y que ATE se encontraría entre las entidades a cuyo favor pude efectuarse la deducción, según el artículo 3 de la misma norma.*
- 3. En el apartado III. Punto 3.3 del Convenio antes citado se manifiesta que los débitos a efectuarse por el Gobierno '...no podrán superar el 25% del total de los haberes de 'el personal', no considerando en dicho porcentaje las Asignaciones Familiares y el Sueldo Anual Complementario.' Al respecto se solicita anlaizar si lo acordado no resulta contrario a lo establecido en el Decreto Nacional N° 484/87 reglamentario de la Ley Nacional N° 20744, el cual reza: 'Artículo 1° - Las*  
*Remuneraciones devengadas por los trabajadores en cada período mensual, así como*

*cada cuota del sueldo anual complementario son inembargables hasta una suma equivalente al importe mensual del SALARIO MINIMO VITAL fijado de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116 y siguientes del Régimen de Contrato de Trabajo (L.C.T.-T.O. por Decreto Nro. 390/76). Las remuneraciones superiores a ese importe serán embargables en la siguiente proporción:*

*1. Remuneraciones no superiores al doble del SALARIO MINIMO VITAL mensual, hasta el diez por ciento (10%) del importe que excediere de este último.*

*2. Retribuciones superiores al doble del SALARIO MINIMO VITAL mensual, hasta el veinte por ciento (20%) del importe que excediere de este último.'*

*Al respecto, también se destaca lo establecido en el artículo 140 de Ley Nacional N° 24.013 de Empleo, que indica 'Todos los trabajadores comprendidos en la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorios, en el Régimen de Trabajo Agrario, de la Administración Pública Nacional y de todas las entidades y organismos en que el Estado Nacional actúe como empleador, tendrán derecho a percibir una remuneración no inferior al salario mínimo, vital y móvil que se establezca de conformidad a lo preceptuado en esta ley.'*

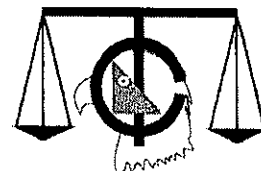
*4. Por último, en la liquidación correspondiente al Legajo N° 29.652.387, se verificaron entre otros, los siguientes descuentos: 728 'ATE PRÉSTAMOS USHUAIA' por \$5.383,00 y 'DESCUENTOS JUDICIALES' por \$3.444,69. (...) Por tal motivo, se solicita indicar:*

*a) ¿Cuál es el sustento legal que determina la prelación de los descuentos a efectuar por la Administración originadas en deudas contraídas por el agente, cuando este posee más de un descuento a efectuar, y no resulta suficiente la suma sujeta a embargo?*

*b) Mencionar si resultaría aplicable a la base sujeta a descuento por deudas con origen en el Convenio N° 17712 (además de lo previsto en el D.N. N° 484/87), la*



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"*

*deducción de los descuentos de ley (aportes jubilatorios, obra social y seguro de vida obligatorio) señalados en el Informe Legal N° 239/14 Letra: T.C.P.-C.A. del 18 de noviembre de 2014, emitido por la Dra. Maribel PASTOR en el marco de la Auditoría de haberes del Escalafón Seco, los cuales fueron considerados por esta área de control.*

El 24 de septiembre de 2019, el Auditor Fiscal C.P. Rafael A. CHOREN, a cargo de la Secretaría Contable, suscribió la Nota Interna N° 2033/2019, Letra T.C.P.-S.C., dirigida a la Secretaría Legal, en los siguientes términos:

*"Por medio de la presente, me dirijo a Usted, con el objeto de remitir el Informe Contable N° 319/2019 Letra T.C.P. - G.E.A. Haberes, suscripto por los Auditores Fiscales C.P. Lisandro CAPANNA, C.P. María José Furtado y C.P. Claudia M. CHAVEZ solicitando la intervención de esa Secretaría Legal a fin de evacuar las dudas allí planteadas.*

*Se gira Exp. 20573-EC-2016, caratulado 'S/ ACTA ACUERDO DE DESCUENTO DE HABERES ENTRE GOBIERNO DE LA PROVINCIA Y A.T.E.' para su análisis conjunto."*

## **II. ANÁLISIS**

### **II.1. Preliminar.**

A los fines de una mejor comprensión de los planteos remitidos, entiendo que es conveniente discernir entre los diferentes tipos de relaciones jurídicas y patrimonios afectados.

Por un lado, se audita la liquidación de los haberes que son fruto de la relación contractual de empleo público entre la Administración y sus agentes (para cierta doctrina minoritaria se trata de una relación estatutaria), sometida al Derecho Administrativo, con toda autonomía dogmática y jurídica, en la que se afecta el erario provincial.

Por otro, se realiza una consulta, acerca de las relaciones que hacen al vínculo privado de quien, siendo empleado público, se obliga con entidades financieras en un tipo de relaciones que se rigen predominantemente por el Derecho Privado y en las que se afecta su salario, que es uno de los elementos que integran el patrimonio del agente.

Desde esta perspectiva se puede percibir que la distinción es sustancial, por cuanto: a) la legitimidad para proteger cada uno de los patrimonios es distinta; b) el régimen aplicable es diferente; y c) también son disímiles las consecuencias jurídicas.

Para empezar, en el marco de la consulta, el plexo normativo aplicable a los salarios de los empleados públicos en su relación con la Administración se integra con: la Constitución Nacional (artículos 14 bis) Convenios internacionales -carácter infraconstitucional y supralegal- suscriptos por la República Argentina en la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT); la Ley 22140 que es el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Isla del Atlántico Sur; y, en su caso, los convenios colectivos sectoriales.

Respecto de los vínculos privados, determinados por el agente, que pueden afectar el salario del empleado público, resultan de aplicación: El Código Civil y Comercial, en particular los artículos 242 y concordantes; la Ley 24.240 de defensa del Consumidor y el Decreto nacional N° 6754/1943, de *"Inembargabilidad de sueldos, pensiones y jubilaciones de empleados y obreros de la Administración Pública nacional, provincial y municipal, por obligaciones emergentes de préstamos*



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 dinero y compra de mercaderías*" ratificado por Ley nacional N° 13.894, sus reglamentaciones y sus modificaciones.

Respecto de la aplicación del régimen de inembargabilidad de sueldos, pensiones y jubilaciones de empleados públicos, debe señalarse que la jurisprudencia no es pacífica y que, aún en los casos en que se ha aplicado, por ejemplo "*Nuevo Banco Industrial de la Azul S.A. v. Contreras, Daniel*" (Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, en pleno. 15/09/2004, LL70013422) ; "*Banco Río de la Plata S.A. S/ Ejecución Hipotecaria*" (Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Salta, 23/11/2004, Id SAJJ: SUS0005250); "*Fachinelli, Carlos H. c. Arozena, Julio*" (Cámara de Apelaciones de Concordia, sala civil y comercial III, 11/04/1997, AR/JUR/1732/1997); "*Belizan, José Luis c. Falcetelli, José Luis y otro*" (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, sala E, 12/08/2008, AR/JUR/12062/2008), está claro que es en sede judicial dónde debe resolverse el origen de la deuda y si están dados los supuestos para aplicar el decreto.

Aunado a ello, entiendo relevante destacar que, en lo que hace a la integración y enumeración -no taxativa- de las fuentes de derecho de ambos regímenes debe incorporarse la interpretación que de ellas hagan los jueces y doctrinarios más relevantes.

Hay que mencionar, además, que debería tenerse presente que el Decreto provincial N° 828/2004, del 4 de marzo de 2004, es una reglamentación parcial del Decreto-Ley N° 6754/1943 realizada a los fines de su aplicación en el ámbito provincial.

Al respecto, puede discernirse sin mayor esfuerzo que el objeto perseguido en los actos administrativos que otorgan códigos de descuentos de sueldos en favor de terceros no está enmarcado en una relación laboral entre el Estado empleador y los

agentes y que tampoco se subsume en el vínculo gremial que existe entre el empleador y el sindicato, sino que estamos en presencia de un conjunto de disposiciones que tienen por finalidad dirigir la actividad de ciertos órganos y funcionarios (por ejemplo, pero sin que se agote en ellos, el Ministerio de Economía – Dirección General de Haberes y a la Secretaría General de Gobierno – Dirección General de Recursos Humanos) para facilitar la operatoria de recupero de sumas de dinero en favor de una entidad acreedora, distinta de la Administración Pública.

En este aspecto, resulta especialmente relevante señalar que, en lo que hace a los códigos de descuentos de haberes para terceros, el patrimonio en juego es el del agente en sus vínculos privados y no el erario provincial, mas allá de la legalidad exigida. Por ello, sería oportuno tener presente además, que el Legislador ha previsto diferentes vías para que el servidor público proteja su patrimonio.

## **II.2. La aplicación del código de descuento de haberes en favor de terceros es una decisión unilateral del Poder Ejecutivo Provincial en uso de sus prerrogativas.**

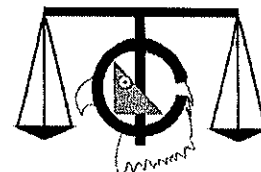
La primera consulta remitida en la Nota Interna N° 2033/2019, Letra T.C.P.-S.C., del 23 de septiembre de 2019, hace referencia a si la capacidad de representación del Secretario General de la Seccional Río Grande es suficiente para obligar a A.T.E. en todo el ámbito provincial, en estos términos:

*“1. Indicar si la suscripción del Convenio N° 17712 resulta aplicable a todas las seccionales de la Asociación de Trabajadores del Estado, toda vez que dicho acuerdo fue firmado únicamente por el Secretario de la Seccional Río Grande, Dn. Marcelo CÓRDOBA, en representación de A.T.E.”*

Tengo para mí que la aplicación del código de descuentos de sueldos para el pago de deudas entre el agente y A.T.E. no es el resultado del acta-acuerdo, cuya



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"*

copia rola a fojas 8 y 9 del Expediente N° 20573/2016, Letra EC, sino de la decisión unilateral de la Administración.

Este argumento se funda en dos razones: por un lado, la Asociación de Trabajadores del Estado ninguna contraprestación asume para con la Administración; y, por otro, el reglamento es, por definición, una decisión unilateral de la Administración creando normas jurídicas. En algunas ocasiones el reglamento deriva de una norma superior, en este caso es el Decreto-Ley N° 6754/1943 y no es el resultado de la presentación del sindicato.

En vista de ello, se podría entender que el Convenio N° 17712 sirve como uno de los elementos del requisito "*causa*" del Decreto N° 253/2017, cuyo objeto, en definitiva, es: a) implementar el código de descuento del haber del empleado público en favor de un tercero, b) fijar el plazo en el que la Administración debería transferir dichos fondos; c) prever el caso de la extinción del vínculo laboral; y d) exceptuar a la asociación sindical de la inscripción en el Registro creado mediante el Decreto N° 828/2004, del 4 de marzo de 2004.

Por esta vía se percibe que, en el marco de las consecuencias jurídicas del Convenio N° 17712, no resultaría exigible la capacidad de obligar a todas las seccionales de A.T.E., ya que la asociación sindical ninguna prestación debe a la Administración y que la más alta autoridad del Poder Ejecutivo Provincial, haciendo uso de sus prerrogativas, en el Decreto provincial N° 253/2017, del 31 de enero de 2017, ratificatorio del acta-acuerdo, dispuso el código de descuento que resulta aplicable a todos los casos en los que el trabajador, sea afiliado a ATE o no, haya recibido un préstamo de la asociación sindical y haya consentido -en ese marco contractual- en el descuento de sus haberes.

### **II.3. Inderogabilidad singular del Reglamento.**

La segunda consulta remitida en el Informe Contable N° 319/2019, requiere: *“Señalar si la excepción dispuesta en el artículo 2 del Decreto Provincial N° 253/17 resulta alcanzada por el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos. Lo anterior por cuanto el artículo 2 del Decreto Provincial N° 828/04 le otorgó al Banco Provincia de Tierra del Fuego la exclusividad del código de descuento a los efectos de efectuar deducciones en la Caja de Ahorros 'Sueldo', y que ATE se encontraría entre las entidades a cuyo favor puede efectuarse la deducción, según el artículo 3 de la misma norma.*

Para poder discernir en profundidad la naturaleza de la situación planteada, debe recordarse que los profesores Julio Rodolfo COMADIRA y Héctor Jorge ESCOLA (*“Curso de Derecho Administrativo”*, Abeledo Perrot, Bs. As., página 385) definen al acto administrativo como *“una declaración emitida por un órgano estatal, o un ente público no estatal, en ejercicio de la función administrativa, bajo un régimen jurídico exorbitante, productora de efectos jurídicos directos e individuales respecto de terceros.”*

Por esta vía, puede distinguirse que, cuando la extensión del acto no se limita a casos individuales, sino que está dirigido a un grupo indeterminado de personas, se trata de actos de alcance general. A su vez estos actos generales se clasifican en normativos y no normativos.

Cuando los actos de alcance general tienen carácter normativo, se denominan reglamentos y es opinión mayoritaria de la doctrina que este tipo de actos tiene un régimen jurídico diferente en materia de publicidad, de extinción, de impugnación y en su vocación de permanencia.

La consecuencia jurídica de ello es que entre los actos de alcance general y los de alcance individual dictados en su consecuencia, existe un vínculo jurídico de prevalencia del primero que se resume en el principio de inderogabilidad singular del reglamento.



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"

Así lo ha entendido la jurisprudencia administrativa de la Procuración del Tesoro al señalar que *"(...) el acto jurídico de alcance individual debe dictarse conforme al acto de alcance general, sin que pueda contrariar a este último, aunque emane de la misma autoridad"* (se puede confrontar, entre muchos otros, en Dictámenes: 239:196; 194:14; 154:473 y sus citas).

*"(...) Este principio de inderogabilidad singular de los reglamentos integra el concepto de Estado de derecho, dado que, si el Estado tiene la potestad de dictar las normas también asume el deber de sujetarse a ellas. Así, el propio Poder Ejecutivo debe observar aquellos sin excepciones que los desnaturalicen (...) La pauta directriz apuntada veda, entonces, la posibilidad de que un acto administrativo de alcance particular colisione con un reglamento."* (Dictámenes 270:147)

Como consecuencia de esta interpretación del principio de inderogabilidad de los reglamentos, en caso que el órgano competente quisiese dictar un acto particular contrario al acto de alcance general en el que se enmarca, debería primero modificar el reglamento (o instar a su modificación) y luego resolver conforme a la nueva norma.

Simultáneamente cabe recordar lo dicho por la Asesoría Letrada de este Tribunal de Cuentas en el Dictamen Legal N° 17/2017, Letra: T.C.P.-A.L., que analizando este tema citó:

*"(...) Sin embargo este principio no es tan rígido, toda vez que la doctrina tiene dicho que, conforme las atribuciones implícitas que provienen de la potestad reglamentaria que la Constitución Nacional le acuerda al Poder Ejecutivo, se puede aceptar, por un lado, que el propio reglamento prevea los casos que justificaren su dispensa de aplicación, y por el otro que, en aquellos supuestos no previstos, pero que en función de circunstancias objetivamente consideradas*

*justifiquen una excepción, la Administración podrá disponerla, pues de lo contrario, por un prurito formal, se causaría un perjuicio inútil a quienes exhiban una situación que torne válida la excepción (cfr. FRANCAVILLA, Ricardo H., 'La inderogabilidad singular del Reglamento' publicado en 'Cuestiones de Acto Administrativo, Reglamento y otras fuentes del Derecho Administrativo', Jornadas organizadas por la Universidad Austral Facultad de Derecho, RAP, pag. 589)".*

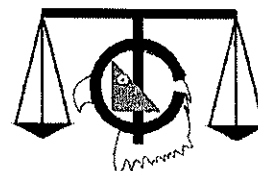
Luego, se puede comprender que toda vez que el propio Decreto N° 828/2004, que reglamenta los códigos de descuento, en el artículo 3° se prevé: *"Las entidades a cuyo favor pueden efectuarse deducciones de la Caja de Ahorros "Sueldo" del personal son: a) Mutuales. b) Cooperativas. c) Obras Sociales. d) Entidades Oficiales. e) Asociaciones Gremiales con personería gremial. f) Organizaciones no gubernamentales. g) Entidades privadas comerciales y de servicios"*; y en tanto y en cuanto el reglamento tiene por objeto normativo el habilitar el código de descuento de haberes del agente estatal en favor de determinadas personas jurídicas; luego, podemos presentar como conclusión parcial que: en los términos fijados en este artículo, si A.T.E. es una asociación gremial con personería gremial, entonces el acto cuestionado no fue dictado en infracción al principio de la inderogabilidad singular de los reglamentos.

En cuanto al trámite, de carácter procedimental, del registro puesto en cabeza del Banco BTF, que tiende a organizar cómo se cumple lo dispuesto en los artículos 1° y 3° (objeto del reglamento y sujetos habilitados) entiendo que, toda vez que se trata una cuestión en principio instrumental y contingente, no habría afrenta directa al mentado principio, tratándose en todo caso de una decisión de procedimiento del titular originario de la potestad.

#### **II.4. El margen disponible para aplicar los códigos de descuentos de haberes.**



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"*

Aún a fuerza de ser reiterativo, desde mi punto de vista es necesario señalar que podría cuestionarse la competencia de este Organismo de Control para suplir al agente en defensa de su patrimonio, sino nos limitamos a exigir unicamente el cumplimiento de una legalidad imperante. Aclarado esto, se analiza la consulta legal que fue realizada en estos términos:

*"En el apartado III. Punto 3.3 del Convenio antes citado se manifiesta que los débitos a efectuarse por el Gobierno '...no podrán superar el 25% del total de los haberes de 'el personal', no considerando en dicho porcentaje las Asignaciones Familiares y el Sueldo Anual Complementario.' Al respecto se solicita anlaizar si lo acordado no resulta contrario a lo establecido en el Decreto Nacional N° 484/87 reglamentario de la Ley Nacional N° 20744, el cual reza: 'Artículo 1° - Las remuneraciones devengadas por los trabajadores en cada período mensual, así como cada cuota del sueldo anual complementario son inembargables hasta una suma equivalente al importe mensual del SALARIO MINIMO VITAL fijado de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116 y siguientes del Régimen de Contrato de Trabajo (L.C.T.-T.O. por Decreto Nro. 390/76). Las remuneraciones superiores a ese importe serán embargables en la siguiente proporción:*

*1. Remuneraciones no superiores al doble del SALARIO MINIMO VITAL mensual, hasta el diez por ciento (10%) del importe que excediere de este último.*

*2. Retribuciones superiores al doble del SALARIO MINIMO VITAL mensual, hasta el veinte por ciento (20%) del importe que excediere de este último.'*

*Al respecto, también se destaca lo establecido en el artículo 140 de Ley Nacional N° 24.013 de Empleo, que indica 'Todos los trabajadores comprendidos en la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorios, en el Régimen de Trabajo Agrario, de la Administración Pública Nacional y de todas las entidades*

*y organismos en que el Estado Nacional actúe como empleador, tendrán derecho a percibir una remuneración no inferior al salario mínimo, vital y móvil que se establezca de conformidad a lo preceptuado en esta ley.'*

En la inteligencia de dar adecuada respuesta a la consulta, atendiendo a lo manifestado en el título preliminar y a lo dispuesto en el propio Decreto provincial N° 828/2004, del 4 de marzo de 2004, norma en cuyo marco se dictó el acto ratificatorio, desde mi punto de vista sería necesario discernir primero cuál es el plexo normativo aplicable. Y ello está determinado en los primeros considerandos del Decreto N° 828/2004, del 4 de marzo de 2004, que señaló:

*“Que a través del Decreto Nacional 6754/43 ratificado por la Ley Nacional 13894 y el Decreto Nacional N° 9742/43, se estableció un régimen de retenciones en los haberes de los empleados públicos destinado a atender el cumplimiento de obligaciones asumidas por los mismo.*

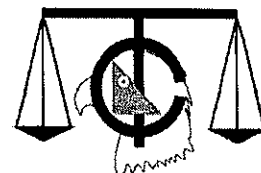
*Que desde la emisión de dichas normativas, los objetivos allí planteados siguen manteniendo virtualidad, resultando oportuno ordenar el funcionamiento del código de descuento, a efectos de posibilitar la extensión de créditos de consumo como instrumento de recuperación y crecimiento de la economía y el comercio local.”*

Es claro, entonces, que no se aplican a la situación analizada la Ley de Contrato de Trabajo ni la reglamentación que de sus artículos 120, 147 y 149 que hace el Decreto nacional N° 484/1987, sino que en relación a la inembargabilidad del salario del agente publico provincial, sería de aplicación el artículo 1 del Decreto Nacional 6754/43 ratificado por la Ley Nacional 13894.

Agregado a ello, y ampliando el análisis, sería recomendable que todo acuerdo entre el Estado como empleador y las entidades acreedoras de sus dependientes, fuese leído a la luz del artículo 14 bis de la Constitución Nacional



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"

-sancionado de manera posterior al Decreto Ley- de la lectura armónica del artículo 10 del Convenio 95 OIT y artículo 2º de la Convención 131 OIT, y el artículo 6º del Convenio 97 OIT.

En tanto que la Constitución Nacional en el artículo 14 bis, primera parte, dispone: *"El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: (...) retribución justa; salario mínimo vital móvil..."*; Por su parte, el artículo 10 del Convenio 95 OIT dice expresamente: *"1. El salario no podrá embargarse o cederse sino en la forma y dentro de los límites fijados por la legislación nacional. 2. El salario deberá estar protegido contra su embargo o cesión en la proporción que se considere necesaria para garantizar el mantenimiento del trabajador y su familia."* y el Convenio 131 OIT, relativo a la fijación de salarios mínimos inembargables, en el artículo 2º ordena: *"1. Los salarios mínimos tendrán fuerza de ley, no podrán reducirse y la persona o personas que no los apliquen estarán sujetas a sanciones apropiadas de carácter penal o de otra naturaleza (...)";* agregado a ello, el artículo 6º del Convenio 97 OIT dispone: *"se deberá prohibir que los empleadores limiten en forma alguna la libertad del trabajador de disponer de su salario"*.

#### **II.5. Créditos privilegiados, prelación de embargos y descuentos voluntarios.**

La cuarta consulta de los auditores fiscales, que se compone de dos partes, está expresada en estos términos:

*"Por último, en la liquidación correspondiente al Legajo N° 29.652.387, se verificaron entre otros, los siguientes descuentos: 728 'ATE PRÉSTAMOS USHUAIA' por \$5.383,00 y 'DESCUENTOS JUDICIALES' por \$3.444,69. (...) Por tal motivo, se solicita indicar:*

a) *¿Cuál es el sustento legal que determina la prelación de los descuentos a efectuar por la Administración originadas en deudas contraídas por el agente, cuando este posee más de un descuento a efectuar, y no resulta suficiente la suma sujeta a embargo?”*

Previo a continuar con el análisis, resulta indispensable recordar la postura de la Procuración del Tesoro de la Nación respecto de dar respuestas generales y no sobre el caso concreto: *“Las opiniones vertidas por la Procuración del Tesoro se refieren a los casos concretos sometidos a su consideración y teniendo en cuenta las características y los elementos de juicios aportados en cada situación particular, sin que por ende puedan hacerse extensivas en forma automática a otros supuestos análogos que no hayan sido analizados (conf. Dict. 213:390; 216:127; 218:220 y 222).”*

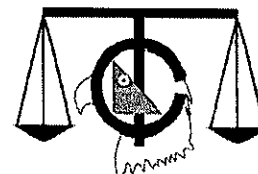
Siempre en esa tesitura, en la inteligencia de responder a la consulta legal, debería tenerse presente, como principio general, que una manda judicial que ordena un embargo y los descuentos voluntarios que se realizan por aplicación de códigos de descuentos para terceros son categorías jurídicas distintas, que no deben ni confundirse ni mezclarse, ya que tienen consecuencias diversas, como es el caso analizado en el apartado anterior, en que los embargos judiciales tienen prioridad por sobre las deducciones voluntarias.

Ahora bien, de la consulta realizada en el marco de una auditoría sobre los haberes del escalafón salud se desprendería que se interroga acerca de cómo debería proceder la Administración al recibir una orden de embargo.

En este sentido, la primera distinción que debe hacerse es que el patrimonio afectado con el código de descuento de haberes es el del trabajador, no el del tesoro provincial y, por ello, quien está legitimado a reclamar el modo cómo se ha liquidado su haber es el propio agente, más allá del cumplimiento de la legalidad



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"

imperante que debe existir en la administración y que debería ser observada por sus agentes.

Desde mi punto de vista, cuando a la Administración le sea notificado el oficio de embargo, debería hacer saber al trabajador de la medida recibida y, simultáneamente, hacer los descuentos pertinentes y consignarlos a disposición del juzgado que ordenó el embargo en los términos que fue requerido por el Magistrado interviniente, que podrán ser controvertidos por el titular del patrimonio en su caso.

En los casos en que haya varias órdenes de embargo, se pueden tramitar las que concurren hasta el monto que es posible embargar, según el orden cronológico en que se haya recibido, siempre y cuando sean de la misma naturaleza y no se trate de créditos privilegiados (por ejemplo, la prestación alimentaria), y se procederá de conformidad al Código Procesal Civil, Comercial, Laboral, Rural y Minero que ordena:

*"ARTÍCULO 246. Prioridad del primer embargante. 246.1. El acreedor que ha obtenido el embargo de bienes de su deudor, no afectados a créditos privilegiados, tendrá derecho a cobrar íntegramente su crédito, intereses y costas, con preferencia a otros acreedores. 246.2. Los embargos posteriores afectarán únicamente el sobrante que quedare después de pagados los créditos que hayan obtenido embargos anteriores."*

Es decir que el criterio para tramitar embargos depende de la orden de llegada y de la prelación que tenga en embargo según la clase del crédito. Como criterio general, deberían ordenarse así: a) El que primero llegue, siempre y cuando sean de la misma clase; b) El de mayor prelación sin importar orden de llegada (el de mayor prelación desplaza a los anteriores).

La segunda parte de la consulta se realizó en estos términos:

*“b) Mencionar si resultaría aplicable a la base sujeta a descuento por deudas con origen en el Convenio N° 17712 (además de lo previsto en el D.N. N° 484/87), la deducción de los descuentos de ley (aportes jubilatorios, obra social y seguro de vida obligatorio) señalados en el Informe Legal N° 239/14 Letra: T.C.P.-C.A. del 18 de noviembre de 2014, emitido por la Dra. Maribel PASTOR en el marco de la Auditoría de haberes del Escalafón Seco, los cuales fueron considerados por esta área de control.”*

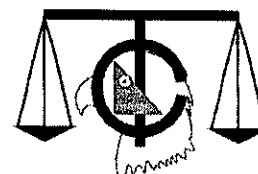
*Conviene subrayar que si bien se ensayará un análisis del asunto, las consultas legales deberían enmarcarse dentro de las competencias y atribuciones otorgados a este Tribunal por la Ley provincial N° 50 y que “deben recaer sobre casos concretos y circunstanciados, toda vez que el emitir opinión sobre cuestiones abstractas conlleva el riesgo de hacer extensivas las conclusiones a las que se arribe a una diversidad de situaciones, sin la necesaria y debida ponderación de las particularidades de cada una de ellas, obviamente no previsibles en una consulta formulada en términos generales” (Procuración del Tesoro de la Nación, Dictámenes 256:415 y 418; 257:251; 260:329)*

*En lo que concierne a la base sujeta al código de descuentos de haberes para terceros, participo de la idea sustentada en el Informe Legal N° 239/2014, Letra T.C.P.-C.A, en cuanto: “(...) considero que el porcentaje a descontar en concepto de embargo judicial o de cuota alimentaria debe calcularse una vez deducidas de las remuneraciones los descuentos obligatorios fundados en disposiciones legales (Ej. Jubilación, Obra Social y seguros obligatorios).*

*Ello por cuanto las proporciones deben calcularse sobre las sumas que efectivamente percibe el trabajador, esto es, no sobre el importe 'bruto' sino sobre el 'neto' o salario 'de bolsillo', resultante una vez deducidos los descuentos legales, interpretación que responde al principio de favor relativo a la tutela de la remuneración.*



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"

*(...) Sin perjuicio de ello, al no estar establecido en forma expresa, deberá estarse, en cada caso, a lo ordenado por el Juez que entiende en la causa, debiendo proceder conforme lo ordena el oficio de embargo o descuento judicial, pudiendo efectuarse a su vez las consultas pertinentes al juzgado actuante en caso de duda sobre los alcances de la manda judicial".*

Dicho brevemente, con las precauciones arriba señaladas, por aplicación del plexo normativo señalado en el título preliminar y en marco dispuesto por el Decreto provincial N° 828/2004, como conclusión se puede enunciar que: a los fines de calcular la base sujeta a descuento, se debería: en primer lugar, sumar todos los pagos que en el respectivo mes percibe el agente; Segundo, de ese resultado se deberían descontar las sumas que por ley hay que hacer (como los aportes y contribuciones a la seguridad social, seguros, etc.) y las retenciones impositivas si hubiera lugar a ellas; Tercero, el cálculo anterior permite conocer el resultado neto sobre el cual se determina el límite legal que puede ser embargado, una vez protegido el salario mínimo vital y móvil.

### III. CONCLUSIÓN

En función de las consideraciones arriba desarrolladas, considero que la primera distinción que se debe realizar es que el código de descuentos de haberes de los agentes estatales en favor de terceros concedido por el Poder Ejecutivo Provincial afecta el patrimonio del empleado público, cuya protección en principio sería ajena a la competencia del Tribunal de Cuentas más allá del control de legalidad a efectuarse.

No obstante, a la pregunta acerca de si el Secretario General de la Seccional Río Grande tiene representación suficiente para obligar a la Asociación de Trabajadores del Estado en toda la jurisdicción provincial para establecer un código

de descuentos de haberes en favor de terceros, debería informarse que una vez analizada el Acta Acuerdo, resulta que:

A) La asociación gremial en nada se obliga para con la Administración, sino que informa que comenzará a dar líneas de crédito a empleados públicos y solicita el descuento de los haberes de sus deudores en sede administrativa y es el Poder Ejecutivo quien lo otorga para todo el ámbito provincial.

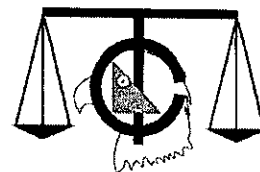
B) El reglamento es por, definición, una decisión unilateral de la Administración creando normas jurídicas generales. En algunas ocasiones deriva de una norma superior, en este caso es el Decreto-Ley N° 6754/1943 y no es el resultado de la presentación del sindicato.

En relación a la segunda consulta, vinculada a la aplicación del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos al Decreto provincial N° 253/2017, del 31 de enero de 2017, debe informarse que toda vez que está previsto en el artículo 3° del propio reglamento que es posible otorgar códigos de descuentos a terceros a las asociaciones gremiales con personería gremial, y siendo que A.T.E. reúne esas condiciones, no se trata de una derogación singular sino de la aplicación del Decreto provincial N° 828/2004, del 4 de marzo de 2004. La excepción dispuesta en el Decreto provincial N° 253/2017, del 31 de enero de 2017, refiere sólo a la inscripción en el registro puesto en cabeza del Banco BTF, sería una cuestión procedimental ejecutada por el que es en definitiva el titular de la potestad originario.

Respecto del tercer interrogante, acerca del margen para aplicar los códigos de descuentos de haberes, será aquel establecido en el marco del Decreto provincial N° 828/2004 del 4 de marzo de 2004 y su interrelacion con el Decreto-Ley N° 6754/1943, ratificado por la Ley nacional N° 13894, siempre teniendo en miras aquel limite infranqueable que entiendo constituye el salario minimo vital y movil.



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



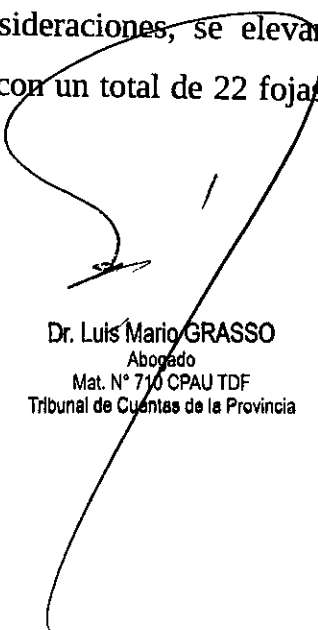
Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego  
Antártida  
e Islas del Atlántico Sur

*"2019 – AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"*

Sobre ello es dable recordar además, que el patrimonio afectado es del trabajador y, que el ordenamiento procesal, otorga herramientas al afectado para su defensa.

En cuanto a la cuarta duda, respecto de la prelación de los embargos: con la precaución que debe estarse a lo que orden el juez, se informa que el principio general es: primero, los créditos privilegiados (prestaciones alimentarias, impuestos, honorarios judiciales, etc), luego los ordinarios en el orden de notificación hasta la concurrencia del límite legal.

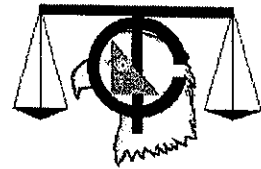
Sin otras consideraciones, se elevan las presentes actuaciones para la continuidad del trámite, con un total de 22 fojas, incluyendo la nota de consulta y el presente informe.

  
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

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

Ushuaia, 25 de noviembre de 2019.

**SEÑOR SECRETARIO CONTABLE**  
**C.P. RAFAEL ANIBAL CHOREN**

Comparto los términos del Informe Legal N° 179/2019 Letra T.C.P.-  
C.A. suscripto por el Dr. Luis Mario GRASSO, que da respuesta a la solicitud de  
intervención realizada por Nota Interna N° 2033/2019 Letra T.C.P.-S.C.  
acompañada, por lo que giro las presentes para la continuidad del trámite.

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"*

