D I C T A M E N Nº: 943

Ref.: A.S. Nº E11-2019-5030-A –Dirección Provincial del Trabajo s/ proyecto de resolución p/ liquidación y pago Fondo Estimulo (Multas Infracciones Laborales) Leyes 481-L y 2968-F.-

SEÑOR SUBSECRETARIO DE TRABAJO:

1. La Dirección Provincial del Trabajo elevó un anteproyecto de resolución –a suscribirse por la Secretaria de Empleo y Trabajo- determinando el destino de los importes recaudados entre los meses de noviembre de 2018 y octubre de 2019, ambos inclusive, en concepto de multas administrativas aplicadas por dicho organismo conforme a la Ley Nº 481-L del Digesto, según detalle mensual y total general consignados a fs. 10, corroborado con la documentación respaldatoria e informe agregados a fs. 38/558.

Según refieren los considerandos del mismo, desde la sanción de la Ley Nº 6998 (fusionada en la Ley Nº 998-L del Digesto) y su Decreto Reglamentario Nº 2130/12, el 50% los fondos provenientes de la multas aplicadas por infracciones laborales, se destinan a solventar un "fondo estímulo" para el personal del organismo.

Vale decir, se propone distribuir las sumas ingresadas por dicho concepto entre los agentes de planta permanente y con prestación efectiva de servicios en la Dirección Provincial del Trabajo, Delegaciones Regionales e Inspectorías Laborales (listados a fs. 12/13) en carácter de "fondo estímulo", cuya liquidación y pago prevé autorizarse a través de la Unidad Recursos Humanos y Dirección de Administración del Ministerio de Industria, Comercio y Servicios, bajo determinados recaudos de antigüedad y tiempo mínimo de servicios.

De allí que la propuesta actual, y salvedad hecha de los importes devengados, resulta idéntica a la que fuera aprobada mediante Resolución S.E.T. Nº 550/18 (fs.30/33).

A fs. 6 se agregó la presentación espontánea de cuatro agentes de esa Subsecretaría de Trabajo quienes, invocando la Ley Nº 2968-F, solicitaron se los incluya en el listado de beneficiarios del referido fondo estímulo, amen de señalar el nuevo porcentual a distribuir (60%) fijado en dicha norma, advirtiendo que en caso de negativa formularían los correspondientes reclamos.

2. Para formar convicción, resulta necesario reseñar la normativa dictada y aplicable, a cuyo fin cabe puntualizar que:

a) En el año 2012 y mediante Ley Nº 6998, se modificó el art. 59 de la ley orgánica y de funcionamiento de la Dirección Provincial del Trabajo (Ley Nº 481-L, antes Ley Nº 2956, ahora renumerado como art. 58), disponiendo que los fondos provenientes de las multas que se aplicaren por infracciones laborales cuya comprobación y juzgamiento se atribuye a dicho organismo administrativo, ***"serán destinados a solventar un fondo estímulo para el personal de la Dirección Provincial del Trabajo y mejorar sus servicios y el equipamiento".***

Al mismo tiempo, dicha ley fijó la modalidad de distribución de los fondos recaudados, los cuales debían repartirse en partes

COPIA DIGITAL

iguales: fondo estímulo, por una parte, y para la mejora de los servicios y el equipamiento por otra. ([1])

b) A su turno, la Ley Nº 2968-F (B.O. 10321 del 09/01/2019) incorporó a la Ley Tarifaria Provincial Nº 299-F (antes Ley Nº 2071) las "Tasas Retributivas por Servicios Administrativos en la Dirección Provincial del Trabajo", estableciendo los sujetos obligados al pago, medida de valor –Unidad Tributaria Laboral-, alícuotas y exenciones.

Amen de la creación del nuevo tributo, la Ley Nº 2968-F reguló el destino y distribución de lo recaudado no sólo en concepto de las nuevas "tasas retributivas" laborales, sino también de aquellas sanciones pecuniarias (multas) que aplica a la Dirección Provincial del Trabajo en el marco de sus atribuciones legales.

En efecto, el art. 4 de la Ley Nº 2968-F establece: *"Los fondos provenientes de las tasas que se aplicaren en virtud de la presente ley, leyes complementarias o convenios interjurisdiccionales y todas las multas que generen en las dependencias de la Subsecretaría de Trabajo y Dirección Provincial del Trabajo, sus delegaciones e inspectorías, ingresarán a la cuenta especial "Fondo Multas" del Nuevo Banco del Chaco S.A y serán imputados y destinados en un sesenta por ciento (60%) a todo el personal de planta permanente dependiente de la Subsecretaría de Trabajo y cuarenta por ciento (40%) restante estará destinado, exclusivamente, a solventar mejoras de la estructura edilicia, compra de inmuebles, mobiliarios, capacitaciones, movilidad, servicios y el equipamiento de todas las dependencias de la Subsecretaría de Trabajo de la Provincia del Chaco"* (lo subrayado es nuestro).

Como es de ver, la disposición precedentemente transcripta fijó, clara y concretamente, la afectación específica de los fondos percibidos, ya sea por "tasas retributivas" como también en concepto de multas, previendo distribuir el 60% para *"todo el personal de planta permanente de la Subsecretaría de Trabajo"*, ***con lo cual se incrementó el porcentual de recaudación pasible de utilizarse en favor del personal y, además, se amplió el universo de posibles beneficiarios, que la norma anterior limitaba a la Dirección Provincial del Trabajo, las Delegaciones Regionales e Inspectorias Laborales existentes en toda la Provincia.***

3. La consulta radica en la interpretación y eventual aplicación de lo dispuesto en el art. 4 de la Ley Nº 2968-F, atento a que el organismo de origen consideró que la nueva normativa no podía ser aplicada ante la falta de reglamentación que, conforme al art. 6, debe realizar el Poder Ejecutivo acerca de las condiciones, modo de percepción y distribución de los fondos (v. dictamen de fs. 9/vta.).

Disentimos con esta última opinión que, en definitiva, propugna la aplicación ultractiva de la Ley Nº 6998 (fusionada en la Ley Nº 998-L del Digesto) y, por ende, las previsiones contenidas en el art. 3 del Anexo al Decreto Nº 2130/12, que en consonancia con el art. 59

[1] Cabe destacar que, hasta entonces, los fondos recaudados por la Dirección Provincial del Trabajo en concepto de multas sólo se destinaban a mejorar los servicios y equipamiento (cfr. Ley Nº 4600 en su redacción originaria –B.O. 7442 del 07/06/999); y con anterioridad (Ley Nº 2956 – BO. 5186 del 21/05/1984) tales fondos ingresaban al Tesoro Provincial sin afectación específica (Rentas Generales).

COPIA DIGITAL

de la Ley Nº 481-L, mandaba distribuir los fondos provenientes de las multas en un 50% para mejorar los servicios y equipamiento, y el 50% restante para solventar el "fondo estímulo" a favor del personal de la Dirección Provincial del Trabajo, lo cual se reglamentaría por resolución ministerial.

Es que, por un lado, salta a la vista que tanto la Ley Nº 6998 (B.O. Nº 9382 del 25/07/2012) como la Ley Nº 2968-F del Digesto ([2]), ***regulan de distinta manera el destino y modalidad de distribución de los fondos provenientes de las multas por infracciones laborales***, amen de que la última norma también incluye en el precepto (art. 4º) al nuevo concepto creado (tasa retributiva laboral).

De tal grado, la ulterior sanción legislativa ha modificado –con efecto derogatorio implícito- los porcentajes de distribución de los fondos ya mencionados, elevando al 60% de lo recaudado para beneficio del personal, a la par que, ampliando el ámbito de aplicación, incluyó como destinatarios a ***"todo el personal de la Subsecretaría de Trabajo, Dirección Provincial del Trabajo, delegaciones e inspectorías"*** (art. 6 de la Ley 2968-F).

En efecto, si bien la derogación implícita no se presume, debe entenderse configurada si la norma posterior resulta manifiestamente incompatible con la anterior, de suerte tal que resulte imposible aplicar ambas simultáneamente ([3]). En ese sentido, se tiene dicho: *"para quitar fuerza legal a una norma del mismo rango, es menester el dictado de otra que expresamente lo disponga o, en su defecto, la existencia de un antagonismo manifiesto entre la norma anterior y la actual. La doctrina y la jurisprudencia admiten la forma tácita de derogación de las normas jurídicas ... (y) la circunscriben a aquellos casos en que haya contradicción o incompatibilidad manifiesta entre normas sucesivas"* (PTN, Dictámenes 233:460).

Así, el dictado de la Ley Nº 2968-F que, sin incluir un artículo derogatorio expreso, se opone a la anterior de igual jerarquía en relación al tópico que se viene analizando, produce una derogación tácita, dejando sin eficacia el art. 58 de la Ley Nº 481-L del Digesto (antes, art. 59 de la Ley Nº 2956, texto modificado por Ley Nº 6998), conclusión que se fundamenta en el principio de evitación de antinomias y en que la ley nueva se impone sobre la anterior, ya que no puede haber dos soluciones legales contrapuestas.

Esa abrogación tácita presupone la vigencia formal de dos textos que, en razón de la identidad de sus materias, con la incompatibilidad y distinta regulación ya apuntada, no pueden coexistir y se excluyen entre sí, por resultar manifiestamente antagónicos.

Dicho en otras palabras, los arts. 4º y 6º de la Ley Nº 2968-F deben prevalecer en base al conocido principio de acuerdo con el cual: *"lex posterior derogat priori et lex specialis derogat generali"* (la ley especial deroga la general y la posterior a la anterior), habida cuenta que *"ante la imposibilidad de aplicar simultáneamente dos normas sucesivas, contradictorias e incompatibles entre sí, la doctrina y la jurisprudencia admiten que prevalezca la última en orden cronológico, sólo en tanto exista la contradicción e incompatibilidad ... para aceptar la "voluntad abrogandi"*

---

[2] Vigente a partir del 17/01/2019, 8vo. día posterior a su publicación oficial (BO 10321 del 09/01/19)
[3] Procuración del Tesoro de la Nación, Dictámenes 216:1; 209:370, 239:229

COPIA DIGITAL

de la nueva norma con relación a la anterior, basta que exista igualdad en la materia regulada e identidad de los destinatarios de los mandatos de la normas jurídicas en juego" ([4]).

Y, por obvia implicancia, también debe considerarse abrogada la reglamentación oportunamente dictada (Decreto Nº 2130/12) en relación a la misma materia, cuya aplicación se encuentra en pugna con las disposiciones de la nueva ley, no pudiendo considerarse a aquél como subsistente una vez que entró en vigencia la Ley Nº 2968-F.

Ello es así, en virtud de la inescindible ligazón que existía entre el art. 3 del Decreto Nº 2130/12 y la disposición del art. 58, Ley Nº 481-L (numeración actual del Digesto), pues derogado implícitamente éste artículo, necesariamente debe entenderse derogada la disposición reglamentaria anterior, de donde se sigue que el nombrado Decreto –en cuanto refiere al destino y distribución de los fondos- ha perdido operatividad y vigencia al haber quedado sin efecto la norma legal que lo respaldaba.

Al respecto, se tiene dicho que al ser derogado un régimen jurídico dado, pierden efecto los preceptos que integraban su contexto normativo y cuya operatividad dependía de ese régimen derogado y no lo recuperan mientras ellos no sean puestos nuevamente en vigencia por medio de un acto formal y expreso dictado por el órgano competente (PTN, Dictámenes 242:156 bis, 246:041).

Cabe recordar también, que las disposiciones reglamentarias son normas secundarias que completan la ley, pero que ni la suplen ni mucho menos la limitan o rectifican. La articulación entre la ley y el reglamento se hace sobre el principio general de la coherencia normativa, en virtud de la cual la ley precede al reglamento y no puede ser, consecuentemente, derogada por éste (art. 31, Constitución Nacional) que, únicamente, puede agregar aquellos detalles y especificaciones que la ley, por su naturaleza, no puede técnicamente contener. ([5])

En esa línea de razonamiento, el art. 6 de la Ley Nº 2968-F, en cuanto prescribe que el Poder Ejecutivo "reglamentará las condiciones, modo de percepción y distribución de los fondos", no permite suponer la invocada calidad programática que el organismo de origen reivindica a fs. 9/vta., para afirmar que -ante la falta de reglamentación- la norma no podría ser aplicada.

Bien que se lean las disposiciones contenidas en el nuevo régimen legal (arts. 4 y 6 de la Ley Nº 2968-F) se advierte que ni el porcentaje de distribución de los fondos recaudados ni el ámbito de aplicación personal del beneficio salarial cuyo pago se propicia en autos, se encuentran sujetos a condición alguna a efectos de la ejecución de la norma, que –al menos en ese aspecto- no sujeta su eficacia ni reclama el complemento de otra norma que especifique y lleve a término un "programa".

En cuanto a los efectos en el tiempo de la derogación efectuada por la Ley Nº 2968-F, en tanto esta última fue publicada el 09/01/2019 (BO Nº 10321) sin establecer fecha para su vigen-

---

[4] Procuración del Tesoro de la Nación, Dictámenes 209:237

[5] SCBA, Causa B. 49.328, "De Leo", Sent. del 22-02-88 y Causa B. 52.500, "Woschinsky, Ana María contra Provincia de Buenos Aires"

COPIA DIGITAL

cia, la misma rige a partir de los ocho días corridos contados a partir de esa publicación (cfr. art. 5, Código Civil y Comercial). Y ello determina que la virtualidad de la derogación tácita, cobra efectos en lo tocante al destino y distribución de los fondos recaudados, a partir del 17/01/2019.

4. Ahora bien, encontrándose en juego cuestiones atinentes al salario del agente estatal, cuya naturaleza alimentaria impide alongar su percepción, consideramos que maguer una futura reglamentación general sobre la base de los parámetros legales (equidad, eficacia y productividad –art. 6, Ley Nº 2968-F), procede arbitrar de inmediato cuanto recaudo fuere necesario y conducente para abonar el "fondo estìmulo" al personal definido en la norma, lo que resulta viable atento a que *"cuando el reglamento de ejecución se hace esperar parece exacto estimar que la ley, si existe la posibilidad concreta y falta la prohibición correspondiente en el mismo texto legislativo, debe aplicarse igualmente"* ([6]).

Mas concretamente, corresponde autorizar la liquidación y pago de los fondos informados a fs. 10, del siguiente modo:

a) El 50% de lo recaudado en noviembre y diciembre de 2018, de conformidad a las previsiones del Decreto Nº 2130/12;

b) El 60% de lo recaudado entre los meses de febrero y octubre de 2019, a favor de "todo el personal de la Subsecretaría de Trabajo, Dirección Provincial del Trabajo, delegaciones e inspectorías" (art. 6 de la Ley 2968-F), debiendo incluirse a los presentantes de fs. 6, en la medida que se certifique su situación de revista (planta permanente) y dependencia de esa Subsecretaría.

A tal fin, y amen del acto administrativo a dictarse, el servicio administrativo que opere como liquidador del beneficio deberá verificar la efectiva disponibilidad e importes recaudados, en el marco de la responsabilidad administrativa-contable y presupuestaria, que excede el marco estrictamente jurídico de nuestra intervención.

Atentamente.

CARLOS R. LOPEZ
Abogado
Secretario Letrado
ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO

22 NOV 2019

MIGUEL ARMANDO GARRIDO
Asesor General de Gobierno
Provincia del Chaco

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO,

crl

COPIA DIGITAL

[6] Sagüés, Nestor P.; "Inconstitucionalidad por omisión de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Su control judicial", en ED 124-957