Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

CCM

DICTAMEN N° 187

REF.: E3-2023-28074-AE - RETIRADOS S/ AJUSTE DE HABERES – DECRETO N° 1098/23 ----

DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO
PROVINCIA DEL CHACO
DRA. MARÍA ALEJANDRA FERREYRA

A: UNIDAD DE RECURSOS HUMANOS
MINISTERIO DE GOBIERNO JUSTICIA
TRABAJO Y DERECHOS HUMANOS
SR. WALTER EDGARDO LÓPEZ

DE MI CONSIDERACIÓN:

I- CONSIDERACIONES PRELIMINARES:

Ingresan a esta Asesoría General las actuaciones de referencia a efectos de tomar intervención respecto a la presentación de los Sres. Andrea Flavia Persia, Sergio Esteban Altamirano y María Belén Alemis Donato, quienes como agentes retirados por Ley 2871-H del ex Ministerio de Gobierno y Trabajo de la Provincia del Chaco, solicitan liquidación, pago y reajuste de los haberes como consecuencia de la Creación de la Bonificación de Equiparación Salarial dispuesta por Decreto N° 1098/23.

II- ANTECEDENTES:

En E-Parte N° 1 obra reclamo administrativo mediante el cual solicita se liquide "Bonificación de Equiparación Salarial' creada por Decreto Provincial N° 1098/23 que estableciera el incremento y actualización de haberes remunerativo como medida implementada en el marco de la discusión salarial sectorial para el Escalafón General Ley Nº 196-A en el año 2023, con más sus intereses devengados hasta la efectiva fecha de su liquidación.

En E-Parte subsiguientes se agregan instrumentos legales: Decreto N° 1098/23 (E-Parte N°2), Ley N° 2871-H (E-Parte N°3), Decreto N° 1950/18 reglamentario de la Ley 2871-H (E-Parte N°5), Decretos de otorgamiento de retiro voluntario móvil del Sr. Altamirano (N° 3256/18 E-Parte N°6), Sra. Alemis Donato (N° 3119/18 E-Parte N°7) y Sra. Persia (N° 3117/18 E-Parte N°8)

En E-Parte N° 10, la Unidad de Recursos Humanos informa que "...a los ex agentes de este Ministerio: Sra. Persia Andrea Flavia, D.N.I. Nº 17.595.794; Sr. Altamirano Sergio Esteban, D.N.I. Nº 17.150.501 y Sra. Alemis María Belén, D.N.I. Nº 20.591.833, a los cuales oportunamente se otorgó el Retiro Voluntario Ley N° 2871-H -, Decreto N° 1950/18, reglamentario de la citada norma legal, no se les liquido dicho beneficio, ya que no se hallarían comprendidos en los alcances del Decreto

Nº 1098/23, en virtud que los mismos se rigen conforme las normas que establece la reglamentación del citado Retiro Voluntario, que si bien es móvil, dicha movilidad se relaciona con los conceptos que percibían al momento de concederse el citado Beneficio...".

En E-Parte N° 11, obra Dictamen Nº 46/2023 de la Asesoría Legal y Técnica del Ministerio de Gobierno y Trabajo exponiendo: "... si bien se trata de la creación de un nuevo beneficio para el personal comprendido en el Escalafón General de la Ley Nº 196-A ... es importante advertir que tratándose de la única medida dictada en el marco de la discusión salarial del año en curso, con la finalidad de garantizar sueldos dignos y justos para todos los empleados dependiente del Poder Ejecutivo Provincial, se debe interpretar que ha sido un aumento salarial uniforme para todo el personal de la Administración Pública, sin distinciones. Lo que refuerza con lo establecido en el art. 8 del Decreto 1098/23, que establece: "Instrúyase al Instituto de Seguridad Social, Seguros y Prestamos a liquidar de manera simultánea el concepto creado en el Artículo 1º al sector pasivo del Escalafón General" ... De lo que se desprende claramente el espíritu del Decreto de hacer extensiva la bonificación también al sector pasivo. Por lo que corresponde se liquide dicha bonificación al personal retirado..."

En E Parte 14, la Dirección de Asuntos Jurídicos y Relaciones Laborales expresa: "... el Artículo 1° del Decreto Nº 1098/2023 dice: "Créase la Bonificación de Equiparación Salarial, que tendrá carácter remunerativo y no bonificable para todo el personal que preste real y efectivo servicios en la planta permanente del Estado y se encuentre comprendido en el Escalafón General, Ley N° 196-A" ... lo requerido por los ex los agentes... quienes optaron por el Retiro Voluntario Móvil establecido por Ley N° 2871-H... no resulta procedente atento a que no cumplen con el requisito exigido por la normativa citada: "prestar real y efectivo servicios". Asimismo, se hace notar que los agentes en cuestión, al momento de acogerse al Retiro Voluntario Móvil, manifestaron su voluntad con carácter de Declaración Jurada, en Nota de solicitud cuyo modelo obraba en Anexo III al Decreto Nº 1950/18, conocer los términos y condiciones según lo establecido en la Ley Nº 2871-H y su Decreto Reglamentario Nº 1950/18... que el concepto de Bonificación de Equiparación Salarial se otorgó a partir del 01 de abril de 2023, a todo el personal que presta real y efectivo servicio en la planta permanente del Estado comprendido en el Escalafón General, Ley Nº 196-A, (Artículo 2º del Decreto Nº 1098/2023), entendiéndose que el mismo no se encontraba incluido entre los adicionales particulares del haber mensual de retiro de los agentes reclamantes, por lo cual no corresponde liquidación alguna... No obstante lo expuesto precedentemente, la viabilidad del otorgamiento de la Bonificación de Equiparación Salarial solicitada por los agentes mencionados ut supra, quedara supeditada a la decisión de la máxima autoridad del Poder Ejecutivo".

III- NORMATIVA APLICABLE:

El Decreto N° 1098/2023 establece: en su Artículo 1°: "Créase la Bonificación de Equiparación Salarial, que tendrá carácter remunerativo y no bonificable para todo el personal que preste real y efectivo servicio en la planta permanente del Estado y se encuentre comprendido en el Escalafón General, Ley N° 196-A", determinando en su Artículo 7°: "Establézcase que la Bonificación de Equiparación Salarial será la única medida que se implementará en el marco de la discusión salarial sectorial para el Escalafón General Ley N° 196-A en el año 2023"; y en su Artículo 8°: "Instrúyase al Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamos a liquidar de manera simultánea el concepto creado en el Artículo 1° al sector pasivo del Escalafón General".

Por otra parte, el Decreto N° 1950/18 Reglamentario del Retiro Voluntario Móvil creado por Ley 2871-H-, en su artículo 14° prevé la movilidad de haberes en los siguientes términos: "Los haberes de los beneficiarios del Retiro Voluntario Móvil se ajustarán simultáneamente con los haberes del personal en actividad que se encuentren dentro de la misma situación escalafonaria que tenía el titular del retiro que optare por dicho beneficio. Los haberes de los beneficiarios del retiro Voluntario móvil se ajustarán automáticamente al modificarse los tramos de edad y/o aportes respectivos fijados en el artículo 4° de la Ley 2871-H".

IV.- DICTAMEN:

El Sistema de Retiro Voluntario Móvil al cual se acogieron los reclamantes (Ley 2871-H), estableció el pago mensual de una asignación personal cuyo importe se determinara atendiendo a la edad y la cantidad de años de aportes jubilatorios al In.S.S.Se.P., conforme a los porcentajes que se consignan en el artículo 4° (que van desde el 60% al 80%) a aplicarse sobre la última remuneración mensual, normal, habitual, regular y permanente de su nivel escalafonario, incluidos los adicionales particulares, de acuerdo con su situación de revista (artículo 8).

Por su parte, el Decreto N° 1950/2018 - Reglamentario de la Ley 2871 H-, en su artículo 14° segundo párrafo establece: "*Los haberes de los beneficiarios del Retiro Voluntario Móvil se ajustarán automáticamente al haberse efectuado la actualización de haberes del personal en actividad que se encuentre en la misma situación escalafonaria que tenía el titular del retiro al optar por dicho beneficio...*".

La movilidad prevista en el régimen de retiro, bajo el cual se diera de baja a los interesados, implica la necesidad de trasladar todo incremento producido en el cargo de revista que ostentaban al momento del cese, como también aquellos rubros, suplementos o accesorios salariales que se hubieran percibido de haber continuado en actividad, aun cuando se trate de beneficios creados con posterioridad a la baja, como resulta esperable en el marco de la dinámica de políticas salariales de la Administración. Considerando siempre la concurrencia de los

presupuestos legales (vgr., naturaleza jurídica, periodicidad, etc.) que habiliten su cómputo, y que su otorgamiento y correlativa percepción no es una facultad discrecional, sino reglada, atento a que se encuentra impuesta por la norma.

Cabe destacar que el régimen en análisis recepta principios rectores de movilidad salarial y adecuada proporcionalidad, posición que se ve reflejada en algunos fallos de naturaleza local, que determinan sobre el particular "... no cabe duda que el rubro que se reclama responde al concepto de salario, pues constituyo una ventaja o ganancia para el trabajador que está ligada estrechamente a la prestación de servicios, por lo que no hay motivo razonable que justifique alterar el principio de movilidad remunerativa que es de esencia del régimen de retiro voluntario al que accedieron los amparistas"[1]; criterio que se viene advirtiendo en reiterados fallos derivados del Poder Judicial del Chaco al tratar la bonificación por equiparación salarial creada por el Decreto N° 1098/23.

Desde el prisma de la movilidad de haberes, Balbín remarca su carácter operativo y la importancia del rol activo que el Estado debe cumplir en tal tópico.[2]

En esa línea, Badeni afirma que de la télesis protectoria del Estado que tiende a conjurar cualquier menoscabo a los derechos fundamentales de las personas, surge la movilidad de haberes como garantía jurídica que, haciéndose eco del sentido tuitivo, desde la fuente constitucional, y luego desde la legislación y la jurisprudencia, tiende a que el ingreso económico de quienes resultan ser titulares de una jubilación o pensión, no se reduzca frente a ciertas alteraciones del contexto económico, o ante las variaciones remuneratorias de los trabajadores en actividad. [3]

En el mismo sentido cabe indicar que la movilidad constituye un principio constitucional que refiere a "la adecuación de las prestaciones de Seguridad Social a valores constantes, de tal modo que siempre mantengan el mismo -o mejor poder adquisitivo y cubran adecuadamente la contingencia. [4]

Bidart Campos, expresa que: "*la finalidad de la movilidad es asegurar un ingreso generalmente vitalicio que deriva del estatus del beneficiario, el que constituye una proyección que sustituye a la remuneración que el agente percibía cuando estaba en actividad; por ello el monto originario debe guardar una cierta proporción con esa remuneración, conforme lo estatuye el art. 14 bis. La naturaleza sustitutiva del haber previsional importa que el jubilado perciba una suma*

---

1 CÁMARA DE APELACIONES DEL TRABAJO, Sala II, Resistencia Chaco en autos: "Gómez Eva Beatriz, González Eduardo Luis, Jerez Víctor Ramón y otros C Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco S/ Acción de Amparo", Expte. N10226/2023 -1-L Sentencia 14 de fecha 05 del mes de marzo del 2024.

2 BALBÍN, ADOLFO NICOLÁS Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP. Año 14/ Nº 47 - 2017. Impresa: ISSN 0075-7411 806.

3 BADENI, GREGORIO. "La movilidad como garantía constitucional". Revista Jurídica Argentina. Buenos Aires: La Ley, 2007-F-298/700.

4 CHIRINOS, BERNABÉ L., TRATADO TEÓRICO-PRÁCTICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, ED. QUORUM, BS.A.S 2005, P. 54.

que le permita mantener el nivel de vida alcanzada durante su actividad". (conf. CS, abril 19-1988 ED, 131-570-con nota de Germán J. Bidart Campos).

La cláusula Constitucional, ha de concretarse, dentro de las previsiones del art. 28 de la C.N., a través de las leyes que dicte el Congreso en el orden nacional y la Legislatura en el ámbito local, dentro de sus facultades constitucionales (arts. 75 inc. 12 primera parte y 119 inc. 22 y 29, respectivamente). Esto principios son aplicables, mutatis mutandi, a los agentes retirados por la Ley 2871-H, dado que esta norma ha consagrado como eje central del sistema a la movilidad del haber de retiro (conforme arts. 1, 3 y 14 del Ley 2871-H).[5]

En este contexto, podemos afirmar que el acto administrativo de creación de la bonificación en trato, se orienta a preservar el poder adquisitivo de las y los trabajadores dependientes del Poder Ejecutivo comprendidos en el Escalafón General -Ley N° 196-A-, en cumplimiento de políticas que tiendan a la asignación de los recursos para propiciar la percepción de un salario digno, justo y equitativo; que luego lo extiende al sector pasivo provincial (art. 8 del Decreto 1098/23), por lo cual, considerando esta particularidad, es dable afirmar que no se han tenido en cuenta consideraciones personales de cada agente para otorgar la misma.

Considerando todo lo expuesto, este organismo asesor entiende que la pretensión esgrimida en estas actuaciones está enmarcada dentro de la garantía de movilidad de los haberes de retiro, cuyo valor debe guardar relación con la remuneración que perciban las personas que, manteniendo la calidad de activos, desempeñen Iguales funciones a aquellas ejercidas al momento de retirarse del cargo, por lo cual corresponde trasladar al haber de retiro del requirente el incremento que se verifica con el nuevo estipendio (Bonificación de Equiparación salarial creada por Decreto N° 1098/2023).

En suma, en concordancia con lo dictaminado por la Asesoría Legal y Técnica del Ministerio de Gobierno y Trabajo en E-Parte N° 11, consideramos resulta pertinente trasladar el haber del retiro el incremento que se verifica con el nuevo estipendio (bonificación de Equiparación Salarial) creado por el Decreto N`1098/23, sujeto a decisión de la autoridad competente y en el marco de la factibilidad presupuestaria correspondiente.

No obstante, cabe reiterar que conforme facultades y competencias otorgadas por la Ley de Ministerio (Ley 3969-A-) debe observarse que la implementación de medidas como la solicitada, deben responder a atribuciones de la más alta autoridad, teniendo en cuenta razones de oportunidad, mérito y conveniencia a los fines de satisfacer adecuadamente los intereses generales de los destinatarios de dichas políticas. Al respecto el máximo órgano asesor nacional expresa: "La conveniencia de dictar el acto administrativo que se propone atañe al ejercicio de

5 Juzgado Civil y Comercial N° 1 de la Primera Circ. Sentencia 01/12/2023. "Sanguinetti, Daniel Francisco C/ Ministerio de Planificación Economía e Infraestructura; Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco S/ Acción de Amparo", Expte. N° 8.892/2023-1-C.

atribuciones de prudencia política, propias de la autoridad competente para resolver, que excede el marco de incumbencia exclusivamente jurídica de la Procuración del Tesoro".[6]

Se hace saber asimismo que la opinión aquí vertida se ciñe a los aspectos estrictamente jurídicos, excluyendo lo atinente a circunstancias técnicas y/u operativas de la medida detallada en la presente actuación, o lo que refiere a su viabilidad económica financiera y/o discrecional de la misma, la que reservada a la decisión del poder administrador en definitiva, expresándonos solo en el sentido del marco normativo aplicable y su eventual viabilidad en el contexto de interpretación jurídica que pudiera darse en el análisis que se efectúa.

A modo de conclusión es dable señalar en concordancia con lo sostenido en el ámbito nacional "*Los dictámenes de la Procuración del Tesoro constituyen opiniones sobre determinados problemas jurídicos de las que, en principio, los órganos competentes para resolver pueden apartarse, fundadamente y bajo su responsabilidad, en aquellos supuestos en que no compartan los criterios sustentados por este organismo*" [7], dado el carácter no vinculante de los mismos; como así también que, la función de ésta Asesoría se limita al análisis de los aspectos estrictamente jurídicos, por lo que quedan excluidas del pronunciamiento, las cuestiones de naturaleza técnica, económica o de oportunidad, mérito y conveniencia.[8]

Atentamente.

ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO;

09 ABR. 2024

Dra. MARIA ALEJANDRA FERREYRA
Asesora General de Gobierno
PROVINCIA DEL CHACO

6 PTN Dict. 241:427
7 PTN. Dict. 206:354; 211:391; 258:132; 259:18. Dict. Nº 175/08, 3/09/2008. Expte. Nº 10589-38-2007/02/08. Administración Federal de Ingresos Públicos. (Dictámenes 266:209).
8 PTN. Dictamen 231:223.