

# DICTAMEN FISCAL

N° 959 DIA: 19 MES: 05 AÑO: 2021



**ORIGINAL**

"2021 – Año del Bicentenario de la fundación de la Industria Azucarera"

SR. MINISTRO DE ECONOMIA:

Ref. Expte. N° 663/110-L-2021.

Por el expediente de la referencia se remite a consideración el Proyecto de Ley N° 22/2021 sancionado por la Honorable Legislatura de Tucumán el día 06/05/2021 (fs.02/05) por el cual se dispone la implementación del "Régimen Único de Códigos de Descuento" (CUD) para empleados públicos en la Provincia de Tucumán.

El proyecto sancionado dispone:

En su artículo 1: la aplicación del marco regulatorio que crea para la implementación del "Régimen Único de Códigos de Descuento" (CUD) para Empleados Públicos en la Provincia de Tucumán.

En su artículo 2: crea el Registro Único de Códigos de Descuento, dependencia que tendrá a su cargo la gestión del Régimen Único de Códigos de Descuento (CUD).

En su artículo 3: a partir de la vigencia de la Ley sancionada, establece que se registrarán por la misma los Códigos de Descuento directos efectuados por el Gobierno de la Provincia sobre los haberes del personal y su posterior abono a los acreedores.

En su artículo 4: prevé que el "Régimen Único de Códigos de Descuento" será de exclusiva y obligatoria aplicación para efectuar las deducciones, descuentos, quitas o retenciones por parte de los responsables de la liquidación de haberes de los agentes públicos de la Administración Pública Provincial Centralizada, Órganos Descentralizados y Entes Autárquicos, de los Poderes Legislativo, Judicial, Municipios y Comunas Rurales. Además centralizará las autorizaciones de otorgamiento de los descuentos, todo ello a los fines de respetar el límite porcentual fijado en el Artículo 6, serán nulas las cuotas que excedan dicho límite.

En su artículo 5: a partir de su vigencia, sólo están autorizadas las deducciones, descuentos, quitas o retenciones previstos en la presente Ley, cuya continuidad operará automáticamente cuando se trate de obligatorias y -en los casos de las voluntarias- que cuenten con la debida autorización del agente y se encuentren vigentes.

1- Aquellos cuya obligatoriedad nace de la Ley o por orden judicial:

- a. Los destinados al Sistema de la Seguridad Social,
- b. Los aportes al Sistema de Obras Sociales y aportes por beneficiarios adicionales; pago de cuotas de afiliación; cuotas de asociación, membresía, coseguro médico y/o farmacéutico.
- c. Las cuotas gremiales y/o sindicales autorizadas legalmente, de entidades que cuenten con personería o inscripción gremial.
- d. Las destinadas a cumplir embargos y/o sentencias judiciales e. Los cargos formulados por el Tribunal de Cuentas de la Provincia.
- f. Las originadas en obligaciones legales en carácter de agente de retención de impuestos nacionales, provinciales o municipales.
- g. Las cuotas alimentarias fijadas u homólogas por resolución judicial.
- h. Los descuentos por devolución de préstamos y/o cuotas del Instituto Provincial de Vivienda y Desarrollo Urbano, la Caja Popular de Ahorros de la Provincia, Banco Provincia Residual, cuotas sociales y cargos por servicios de agentes adherentes a la Mutualidad Provincial Tucumán (Decreto Acuerdo N° 33 del 15/03/1927) para categorías socios activos, adherentes y honorarios.

  
Dr. FEDERICO J. NAZUR  
FISCAL DE ESTADO  
TUCUMAN

///Continúa Expediente N° 663/110-L-2021.

-2-

- i. Reintegros a la Administración, por sumas percibidas indebidamente.
  - j. Las cuotas por seguros de vida obligatorio y adicional contratados con la Caja Popular de Ahorros de la Provincia.
- 2- Los descuentos de carácter voluntario:
- a. Las cuotas sociales solicitadas por los agentes estatales a favor de Mutuales regidas por Ley Nacional N° 20.321 y modificatoria N° 25.374, conforme su Art. 41 bis.
  - b. A favor de Cooperativas bajo el régimen de la Ley N° 20.337. c. Cuotas de afiliación a partidos políticos.
  - d. Las cesiones de haberes a favor de la Dirección General de Rentas por pago de impuestos provinciales.
  - e. Aportes a Asociaciones civiles legalmente constituidas, cuyo objeto sea prestar servicios sociales a los agentes públicos activos y pasivos de la Provincia.
  - f. Compañías de seguros de vida, autorizadas por Ley, y en cuyas pólizas la Provincia actúe como tomador.
  - g. Cualquier otra entidad que con independencia de su naturaleza jurídica tenga participación estatal nacional o provincial mayoritaria.

El agente podrá comunicar en cualquier momento a la oficina responsable de la liquidación de haberes de la institución pública correspondiente, el cese en su carácter de afiliado o asociado a las entidades autorizadas y/o la cancelación total o parcial de la deuda presentando la siguiente documentación: a- Copia de la renuncia presentada ante la entidad, con constancia de recepción. b- Certificación de cancelación de la deuda expedida por la entidad.

En su artículo 6: dispone que en ningún caso las cesiones de haberes ni las retenciones podrán superar en total, el 30% (treinta por ciento) de los haberes mensuales netos percibidos por el agente y, a tal fin, establece el procedimiento para su afectación.

En su artículo 7: designa al Ministerio de Economía como Autoridad de Aplicación de la norma estableciendo que dicha repartición controlará de oficio que las entidades con códigos de descuentos enumeradas en el Artículo 5 tengan continuidad y se restituyan si hubieren sido dejadas sin efecto por el Decreto N° 570 /3(ME) del 10 de Marzo de 2021.

En su artículo 8: regula las sanciones para el caso de incumplimiento por parte de las entidades inscriptas en el Registro.

En su artículo 9: dispone que el titular del servicio administrativo financiero o el titular de la unidad organizativa del máximo nivel operativo que tenga a su cargo la liquidación de haberes, será responsable del cumplimiento de la norma.

En su artículo 10: reza que el Estado Provincial en ningún caso será responsable por las consecuencias que ocasione la quita de códigos de descuentos, las que serán asumidas exclusivamente por la entidad incumplidora. Para el caso de incumplimientos por parte de las entidades estatales, establece que el Ministerio de Economía dictará el procedimiento y las sanciones pertinentes.

En su artículo 11 prevé la aplicación supletoria de la Ley de Procedimiento Administrativo N° 4537 o aquella que en el futuro la sustituya.



Dr. FEDERICO J. NAZUR  
FISCAL DE ESTADO  
TUCUMAN

///Continúa Expediente N° 663/110-L-2021.

-3-

En su artículo 12 establece que el Poder Ejecutivo, deberá reglamentar la norma en el término de noventa (90) días de su sanción, fijando los requisitos, procedimientos, formas y términos para la adecuación de los códigos de descuento existentes y su depuración en el sistema informático.

En su artículo 13 establece las siguientes disposiciones transitorias:

1- Las obligaciones de dar sumas de dinero que tuvieren su origen en actos celebrados con anterioridad al dictado de la Ley continuarán ejecutándose hasta su extinción con la entidad que fuere titular del código de descuento, aunque la misma no estuviere enumerada en la presente, respetándose el orden de prelación en el establecido, dándose de baja al código de descuento con posterioridad a dicha extinción de la obligación y si así correspondiere. A tal fin, se otorga un plazo de treinta (30) días desde la sanción de la norma, para que las entidades acreedoras presenten dichas deudas personalizadas, las que quedarán consolidadas a los efectos de su extinción.

2- Cualquier modalidad de cobranza por vía de códigos de descuento enumeradas que se encuentre operando a la fecha de vigencia de la norma, deberá adecuarse a los términos de este régimen dentro del plazo de treinta (30) días corridos a partir de dicha fecha. Asimismo prevé que las operatorias concretadas mantendrán su vigencia hasta su extinción, no pudiendo iniciarse nuevas hasta tanto no se ajusten a la normativa que se propicia.

3- A partir de la entrada en vigencia del "Régimen Único de Códigos de Descuento" no se autorizarán operaciones de descuentos que al momento de ser informadas superen el máximo fijado en el artículo 6. Las deducciones por las deudas o prestaciones anteriores deberán reducirse en forma gradual hasta llegar al tope establecido en el referido anterior.

Por su artículo 14 se deroga toda disposición que se oponga a la presente.

En su artículo 15.- A partir de los sesenta (60) días contados desde la vigencia de la presente Ley caducarán los códigos de descuento asignados en el marco del régimen que se sustituye y que no estuvieren comprendidos en el artículo 5 de la misma.

Finalmente, en su artículo 16: establece que la Ley entrará en vigencia a los sesenta (60) días a partir su sanción.

A fs. 14 interviene Contaduría General de la Provincia formulando observaciones y consideraciones al proyecto de marras.

A fs. 16 la Dirección General de Presupuesto indica que no es factible cuantificar en esta instancia el incremento de gastos que se generaría como consecuencia de la ejecución del proyecto en análisis en el Presupuesto de la Provincia.

A fs. 18/20 la Asesoría Letrada de la Secretaría de Estado de Hacienda expone los argumentos por los que considera necesario oponer el veto al Proyecto de Ley sancionado, en ejercicio de la facultad conferida por el Artículo 71 de la Constitución Provincial.

A fs. 21/22 emite dictamen la Dirección de Asistencia Técnica General del Ministerio de Economía, compartiendo las observaciones formuladas por Contaduría General de la Provincia y por la Asesoría Letrada de la Secretaría de Estado de Hacienda. Asimismo, entre otras consideraciones, observa que el Artículo 7° del proyecto, al ordenar la restitución de los códigos de descuento dejados sin efecto mediante el Decreto N° 570/3

del 10 de marzo de 2021, vulnera el principio de irretroactividad de las leyes, dado que



**Dr. FEDERICO J. NAZURÍ**  
FISCAL DE ESTADO  
TUCUMAN

///Continúa Expediente N° 663/110-L-2021.

-4-

la nueva legislación no puede volver sobre situaciones o relaciones jurídicas ya concluidas ni sobre efectos ya producidos de situaciones o relaciones aún existentes. Al respecto, el Artículo 7° del Código Civil y Comercial establece: "(...) Las leyes no tienen efecto retroactivo, sean o no de orden público, excepto disposición en contrario. La retroactividad establecida por la ley no puede afectar derechos amparados por garantías constitucionales". En este contexto, considera que conforme a las facultades conferidas por el Artículo 71 de la Constitución Provincial, el Poder Ejecutivo podrá oponer el veto al proyecto de ley comunicado en autos.

Mi opinión.

Cabe destacar que la Ley N° 7006 establece que los agentes de la Administración Pública en sus tres (3) Poderes y en todos los organismos que integran el Estado Provincial, podrán adquirir bienes o servicios financiando el pago de los mismos mediante cesión de sus haberes a favor de los proveedores de dichos bienes o servicios. Su artículo 2° dispone que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial implementarán el pago a las casas de comercio o instituciones proveedoras mediante el sistema denominado de retenciones por planilla, procediendo a descontar de los haberes mensuales del agente el importe de las cuotas correspondientes a la cesión de haberes que hubiera realizado.

En tal sentido, la implementación de las retenciones y su ejecución, deben ser regulados por el Poder Ejecutivo en el ámbito de la facultad de expedir las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes (artículo 101 inciso 3 de la Constitución de la Provincia de Tucumán).

Por lo tanto, no corresponde al Poder Legislativo determinar el procedimiento para la implementación de los descuentos que se practiquen sobre los haberes de los empleados públicos.

Además, el Poder Ejecutivo tiene la competencia constitucional, exclusiva y excluyente, en materia reglamentaria ya que el Gobernador es el Jefe de la Administración Provincial (artículo 101 CP). Tal competencia es concordante con la facultad de expedir las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes (artículo 101 inciso 3 CP).

En tal sentido, materias como las reguladas en el proyecto de ley corresponden a la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, ya que regula los detalles necesarios para la ejecución de una Ley general (N° 7006) que establece el derecho de los agentes públicos para adquirir bienes o servicios financiando el pago de los mismos mediante cesión de sus haberes a favor de los proveedores.

Asimismo, debe tenerse presente que corresponde al Poder Ejecutivo fijar la política salarial de los agentes estatales. Se trata de una atribución privativa que integra la zona de reserva de la Administración Pública y, por lo tanto, ajena a las potestades del órgano legislativo.

Por otro lado, cabe señalar que en el artículo 5° del proyecto sancionado se enumeran con carácter taxativo las deducciones, descuentos, quitas o retenciones habilitadas, no permitiendo la incorporación de otras deducciones para lo cual sería necesario el dictado de una nueva norma, impidiendo a la autoridad de aplicación modificar, incorporar o restringir los códigos de descuento.

En cuanto a la previsión del artículo 6°, en lo que respecta al tope que fija del 30% de los haberes mensuales netos para la deducciones y retenciones, se advierte que tal disposición vulnera el tope dispuesto mediante Decreto Nacional N° 6754/43,



**Dr. FEDERICO J. NAZUR**  
FISCAL DE ESTADO  
TUCUMÁN

///Continúa Expediente N° 663/110-L-2021.

-5-

ratificado por la Ley N°13.894 que organiza un sistema mediante el cual se autoriza a los empleados públicos a afectar hasta el 20% de las remuneraciones netas. Este Decreto fija un tope máximo de afectación en aras a la protección del salario, son de orden público y rigen en todo el territorio de la Nación (artículo 16) para los empleados de la Administración Nacional, Provincial y Municipal y de las entidades autárquicas.

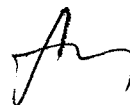
En cuanto a la previsión del artículo 7°, compartimos la observación formulada por la Dirección de Asistencia Técnica General del Ministerio de Economía citada ut supra.

Finalmente, en lo que respecta al cómputo de los plazos, se advierte que en los artículos 12 y 13 se establecen plazos que correrían desde la "sanción" de la norma y no desde su vigencia. Ello claramente viola la disposición del artículo 5° del Código Civil y Comercial de la Nación que dispone que las leyes rigen después del octavo día de su publicación oficial. En tal sentido, resulta contraria a derecho la norma al disponer un plazo que comienza a correr aún antes de la vigencia de la misma.

Lo precedentemente considerado permite sostener que el proyecto sancionado no supera el examen de constitucionalidad, por lo que estimo que existen fundamentos suficientes para que el Poder Ejecutivo, en uso de las facultades previstas en el artículo 71 de la Constitución de la Provincia de Tucumán, oponga el veto total al mismo.

Es mi dictamen.

SM/FMA



**Dr. FEDERICO J. NAZUR**  
FISCAL DE ESTADO  
TUCUMAN