

# DICTAMEN FISCAL

Nº 1196 DIA: 16 MES: 05 AÑO: 2023



## ORIGINAL

SR. MINISTRO  
DE SEGURIDAD:

Ref.: Expte. Nº 2478/480-IPLA-2022 y agregados.

Por el expediente de la referencia tramita el Recurso de Alzada presentado por agentes profesionales del Instituto Provincial de Lucha contra el Alcoholismo -IPLA- (fs. 41/48) contra la Resolución Nº 952/480-2023-IPLA, del 18/04/2023 (fs. 35/37), confirmatoria de la Resolución Nº 4021/480-2022-IPLA, de fecha 16/12/2022 (fs. 09/10).

Las actuaciones se inician en virtud del requerimiento formulado por los reclamantes, de reconocimiento y pago del adicional por "Responsabilidad Profesional", previsto en el artículo 35, inciso 4 de la Ley Nº 3.941.

Por la Resolución Nº 4021/480-2022-IPLA se rechazó la solicitud de los agentes (artículo 1).

El Recurso de Alzada se presentó en término, dentro del plazo del artículo 68 de la Ley Nº 4.537, por lo que su tratamiento es formalmente admisible.

Los recurrentes fundan su impugnación en lo siguiente:

1.- los actos cuestionados fueron dictados en clara violación a los artículos 43 de la Ley Nº 4.537 y 14 bis, 16, 17 y 18 de la Constitución Nacional;

2.- el adicional general previsto en el artículo 35, inciso 4 de la Ley Nº 3.941 tiene independencia jurídica y conceptual de aquellos de índole particular (compensaciones y asignaciones especiales) establecidos en el artículo 22 de la Ley Nº 5.473;

3.- las resoluciones recurridas constituyen actos arbitrarios y nulos que receptan el irregular proceder en el expediente e implican una flagrante violación a los principios administrativos que rigen la constitución del IPLA como un ente descentralizado.

Mi Opinión:

En primer lugar, corresponde aclarar que el Recurso de Alzada se limita al análisis de legalidad del acto administrativo emitido por el ente descentralizado.

Desde ya cabe enfatizar que los informes, resoluciones y demás antecedentes invocados en el acto impugnado no se encuentran desvirtuados por el planteo de fs. 41/48. En efecto, del análisis del recurso articulado no surgen elementos ni se aporta prueba alguna que modifique lo resuelto en los actos que se impugnan.

La Resolución Nº 4021/480-2022-IPLA ha sido dictada de conformidad a lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley Nº 4.537 y contiene los requisitos esenciales de

///Continuación Expte. N° 2478/480-IPLA-2022 y agregados.

-2-

los actos administrativos. En consecuencia, no adolece de los vicios señalados en el artículo 48 del citado texto legal, que permitan declarar su nulidad.

El acto recurrido consigna que la Ley N° 3.941, sancionada en el año 1973 (ordenada por Ley N° 3.942), aprobó el cuerpo normativo mediante el cual se reguló el Escalafón del Personal de la Administración Pública de la Provincia. Contiene disposiciones relativas a agrupamientos por funciones, condiciones de ingreso, carrera administrativa, retribución, régimen de concursos, etc. En particular, su artículo 35 -sustituido por Ley N° 4.702- prevé los adicionales generales, entre los que se encuentra el de "Responsabilidad Profesional" (inciso 4).

Agrega que posteriormente diversas normas provinciales legislaron respecto de los derechos, obligaciones y demás aspectos que hacen al empleo público. En particular, la Ley N° 5.227 (sancionada en 1980) estableció un nuevo Estatuto para el Personal de la Administración Pública de Tucumán, derogando las Leyes N° 3.773 y sus modificatorias, y N° 3.942.

Señala que en el año 1983 se sancionó la Ley N° 5.473 (actual Estatuto del Empleado Público de la Provincia de Tucumán), consolidada al día de la fecha, abarcando todos los aspectos regulados en las normas anteriores. Resalta que el texto original disponía en el artículo 50 que, a partir de su vigencia, quedaba derogada toda otra norma legal que se opusiera a ella.

Por ello, considerando que la Ley N° 5.473 consagra de manera expresa un nuevo régimen de remuneraciones del personal de la Administración Pública Provincial (artículos 20 a 22), en particular respecto a los adicionales (reglamentados por el Decreto N° 646/1-83 y sus modificatorios), concluye, con sustento en la opinión de la Dirección General de Recursos Humanos, que las disposiciones de la Ley N° 3.941 invocadas por los agentes se encuentran derogadas por el Estatuto vigente y, en consecuencia, no resultan aplicables.

El artículo 17, inciso 5 de la Ley de creación del IPLA N° 7.243 establece que las remuneraciones de su personal se regirán por las que oportunamente fije el Poder Ejecutivo para los empleados de la Administración Pública Centralizada. Es decir, conforme a las disposiciones de la Ley N° 5.473.

Por su parte, el artículo 1 de la Ley N° 5.473 preceptúa que el régimen instituido es "de aplicación al personal que se encuentre amparado por regímenes especiales en todo lo que éstos no previeran, y al de los organismos autárquicos cuando éstos así lo dispongan".

Esa norma, en su Capítulo III, regula todo lo atinente al régimen de las remuneraciones del empleado público. Prevé que: "El personal tiene derecho a la retribución de sus servicios, conforme a su ubicación en el respectivo escalafón o

///Continuación Expte. N° 2478/480-IPLA-2022 y agregados.

-3-

régimen que corresponda al carácter de su empleo. Para gozar de este derecho, es indispensable: 1. que medie nombramiento o promoción, con arreglo a las disposiciones de la presente Ley; 2. que el agente reviste en actividad" (artículo 20). Dispone que: "Todos los agentes gozarán del derecho al sueldo anual complementario en proporción al tiempo por el que percibieron remuneración durante el año y en las condiciones que se establezcan por reglamentación" (artículo 21). Asimismo, consigna que: "Todos los agentes públicos gozarán, con los alcances, por los montos y en las condiciones que determine la reglamentación, de los siguientes adicionales particulares, compensaciones y asignaciones especiales: 1.- Antigüedad; 2.- Título; 3.- Horas extras; 4.- Días festivos; 5.- Viáticos; 6.- Movilidad; 7.- Asignación familiar; 8.- Sobreasignaciones especiales" (artículo 22).

Además, en su redacción original, la Ley N° 5.473 disponía: "A partir de la vigencia (...) derógase la Ley N° 5.227 y toda otra norma legal que se oponga a la presente" (artículo 50).

Mediante Dictamen N° 1.363, del 05/07/2010, esta Fiscalía sostuvo que la Ley N° 5.473 establece derechos, obligaciones, incompatibilidades, prohibiciones, requisitos para el ingreso a la Administración Pública Provincial, entre otros, pero no regula sobre el Escalafón General. Destaca que con el dictado de la norma se derogaron las anteriores, pero sólo en lo que aquéllas se le oponían. Por ello, concluye que las únicas disposiciones de la Ley N° 3.941 que continúan vigentes son las referidas al régimen de Escalafón y Categorías de la Administración Pública. Con idéntico sentido, fue dictado el Decreto N° 2.060/1, de fecha 06/07/2010, en ocasión del veto opuesto al Proyecto de Ley sancionado por la Honorable Legislatura de Tucumán con fecha 16/06/2010, mediante el cual se rectifica la Ley N° 8.240, de Consolidación del Digesto Jurídico (sustitución del texto de la Ley N° 3.941).

En tal sentido, la Ley N° 3.941 ha sido derogada en todo lo que se opone al Estatuto del Personal de la Administración Pública Provincial (Ley N° 5.473). Es decir, únicamente se encuentran vigentes las normas relativas al régimen de Escalafón y Categorías de la Administración Pública.

A mayor abundamiento corresponde advertir que, mientras estuvo vigente el artículo 35, inciso 4 de la Ley N° 3.941, invocado por los recurrentes, se trataba de una norma programática.

Al respecto cabe señalar que, como fuente de obligaciones y derechos, las leyes pueden ser programáticas u operativas. Las primeras son aquellas no autoaplicativas o no autooperativas, ya que requieren el dictado de reglas complementarias o reglamentarias para entrar en funcionamiento. Las segundas se aplican a sí mismas, son autoaplicativas: no requieren normas reglamentarias o complementarias para entrar en funcionamiento. La tarea reglamentaria se presenta así

///Continuación Expte. N° 2478/480-IPLA-2022 y agregados.

-4-

como esencial (Excma. Cámara en lo Contencioso Administrativo Sala II, Sentencia N° 688, Fecha de Sentencia: 25/10/2017, Registro N° 00052003-01).

Dando cumplimiento a su deber de ejecutar las leyes, corresponde al Poder Ejecutivo reglamentar algunos aspectos de ellas, con el objeto de facilitar el cumplimiento de las normas. Con frecuencia las leyes prevén expresamente esa reglamentación destinada a complementar su contenido; si así no lo hicieren, éste igualmente estaría facultado a ese efecto, en uso de las facultades conferidas en el artículo 101, inciso 3 de la Constitución de la Provincia de Tucumán (Badeni Gregorio, "Tratado de Derecho Constitucional", Ed. La Ley, Tomo II, página 1.706).

En efecto, los reglamentos de ejecución son los que se dictan para "completar" la ley o asegurar su ejecución y regulan los detalles indispensables que aseguran su cumplimiento.

Es por ello que una ley programática podrá tener vigencia, pero su operatividad estará condicionada al dictado de una reglamentación que regule los detalles necesarios para su cumplimiento. En estos casos, los decretos de ejecución importan una tarea de índole legislativa a cargo del Gobernador, sumamente importante -casi siempre decisiva- para la eficacia de la norma aprobada por la Legislatura: sin reglamentación, la ley queda habitualmente congelada y sin operatividad (Sagüés Néstor Pedro, "Elementos de Derecho Constitucional", Ed. Astrea, Tomo I, página 463).

En ese orden de ideas, la disposición que preveía el adicional (artículo 35, inciso 4 de la Ley N° 3.941) era una norma programática, pues su aplicación requería el dictado de reglas complementarias que determinen sus alcances y condiciones para entrar en funcionamiento.

En efecto, el término "Responsabilidad Profesional" a que alude el artículo derogado, resultaba manifiestamente vago e impreciso, ya que involucraba un aspecto inherente a los deberes y funciones de todo empleado público: prestar personal y eficientemente el servicio en las condiciones de tiempo, forma, lugar y modalidad que determinen las normas emanadas de autoridad competente; responder por la ejecución de las tareas que le sean confiadas; ejercer las tareas especiales que le encomiende la autoridad competente, conservando la propiedad de su cargo y que correspondan a su preparación especial o a sus aptitudes; entre otros (Ley N° 5.473, artículo 29, incisos 1, 13 y 19). Como se observa, los empleados públicos (profesionales o no) deben desempeñarse con responsabilidad en el ejercicio de sus funciones.

La ausencia de determinación de los alcances y condiciones para la percepción de tal adicional obstaba a su reconocimiento y pago. Una interpretación en contrario vulneraría el derecho a la igualdad de trato hacia los demás empleados del ente autárquico. Adviértase que, desde la posición de los reclamantes, todo aquél que

///Continuación Expte. N° 2478/480-IPLA-2022 y agregados.

-5-

desempeño con responsabilidad su trabajo podría válidamente reclamar su inclusión al régimen, por el solo hecho de "ser responsable".

Del contenido de la Resolución impugnada, confrontada con los argumentos expuestos y la documental adjunta, no se verifica la existencia de vicios que afecten la legitimidad de los actos recurridos.

Por todo lo expuesto, corresponde el rechazo del recurso, mediante decreto del Poder Ejecutivo.

Es mi dictamen.

MFS/FMA

Documento firmado digitalmente  
16/5/2023  
NAZUR Federico José  
FISCAL DE ESTADO - TUCUMAN  
Fiscalía de Estado FhT4CA1VW0F7E

