



Provincia de Santa Fe  
Defensoría del Pueblo

RESOLUCION N° 278

SANTA FE, 12 SEP 2014

VISTO:

El expediente N° 2-004511/14 y agregados N° 1004-103363/14 y N° 01004-103388/14; y

CONSIDERANDO:

Que, la materia propuesta en las quejas referidas se encuentra dentro de la esfera de competencia de esta Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (Cfr. Arts. 1° y 22° de la Ley 10.396) en lo referido estrictamente a lo actuado por la autoridad provincial;

Que, por expediente N° 2-004511/14- tramita la queja efectuada por el ciudadano [REDACTED] quien cuestiona el otorgamiento de asignaciones No Remunerativas y No Bonificables otorgadas por el Poder Ejecutivo Provincial, en el marco de las mesas paritarias con distintos sectores, representados por miembros paritarios gremiales, por el caso UPCN; ATE; AMSAFE; SADOP; FESTRAM entre otros;

VISTO: Que, el Señor [REDACTED] cuestiona al Poder Ejecutivo por ofrecer como parte de la política salarial, sumas fijas de distintos montos y aceptadas posteriormente por los gremios; homologadas luego por la autoridad de aplicación y materializadas en distintos Decretos fundadas en los atributos del artículo 72, incl de la Constitución de la Provincia de Santa Fe;

CONSIDERANDO: Que, a su entender la Ley 12469 dice en su artículo 1°: "A partir de la sanción de la presente ley, toda modificación a la política salarial del sector público provincial deberá tener carácter remunerativo, conforme con lo previsto en los Artículos 70 y 71 de la Ley No 6915"; por ende que los legisladores resolvieron obligar legalmente al Poder Ejecutivo a no otorgar sumas en negro alguna;

Que, de este modo y al decir del deponente el Poder Ejecutivo conforme a la ley 12469 debería abstenerse de pagar en el marco de la política salarial -dentro o fuera de paritarias- suma alguna con ausencia del carácter remunerativo, dado que de lo contrario se está evitando el traslado a los pasivos provinciales de las sumas resultantes de coeficientes sectoriales, se liquidarán atento al artículo 12 de la ley 6915 y los aportes que correspondan a la Caja de Jubilaciones y a la obra social IAPOS;

Que, además las sumas fijas eluden, según su criterio, los aportes para las obras sociales; aumentando el déficit de la Caja de Jubilaciones -que luego deben sostener la totalidad de los contribuyentes santafesinos- y al IAPOS que se traduce en menor servicio de salud para los empleados activos, pasivos y sus respectivas familias;

Que, en tal sentido, concluye que el Poder Ejecutivo al dictar los actos administrativos que permiten el otorgamiento de sumas No Remunerativas No Bonificables ha violado las leyes provinciales, siendo su accionar contrario a la doctrina y los fallos de la CSJN que han considerado inconstitucionales e inválidos actos administrativos ("Días, Paulo Vicente c/ Cervecería y Maltería Quilmes); (Pérez Aníbal Raúl c/ Disco SA), entre otros;



Provincia de Santa Fe  
Defensoría del Pueblo

Que, el deponente solicita, entre otras cuestiones, que esta Defensoría recomiende al Poder Ejecutivo rectificar los Decretos dictados y que realice los aportes de ley de las sumas fijas otorgadas a los organismos estatales precitados; que se traslade a los pasivos provinciales los montos otorgados a los activos según artículo 12 de la Ley n° 6915 y modificatorias ; que las sumas fijar ofrecidas y aceptadas por las representaciones gremiales sean tomadas en cuenta para el cálculo del sueldo anual complementario, las vacaciones, las indemnizaciones por fallecimiento, por incapacidad laboral, fijar la base de cálculo para determinar los haberes jubilatorios iniciales y todo lo legislado en tal sentido;

Que, por Expediente N° 1004-103363 tramita la presentación efectuada en fecha 16 de abril de 2014 por el Centro de Jubilados y Pensionados de la Municipalidad de la ciudad de Santa fe, quienes vienen a coadyuvar al reclamo formulado por el señor José Cándido y a formular su propio reclamo respecto de las Municipalidades implicadas en la firma del Acta Paritaria suscripta por los respectivos gobiernos municipales con la Asociación de Empleados Municipales de Santa Fe (ASOEM) y con la Federación Sindical de Trabajadores Municipales de la Provincia de Santa Fe (FESTRAM) que determinaron que los activos percibirían por única vez una suma No Remunerativa, y No Bonificable y que la misma se trasladaría a jubilados;

Que, al igual que la queja del Señor [REDACTED] señala que el dictado de los Decretos del Poder Ejecutivo se efectúa con total desconocimiento del fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el día 4 de junio de 2013 en los autos caratulados “Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Díaz Paulo Vicente c/ Cervecería y Maltería Quilmes SA”;

Que, en dicho fallo la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la invalidez de la paritaria celebrada por dicha empresa en la medida en que reconoce conceptos No Remunerativos, advirtiendo que la República Argentina ha ratificado el Convenio n° 95 de la OIT de protección del salario, y que por lo tanto *“se obliga internacionalmente a que sus órganos administrativos y jurisdiccionales lo apliquen a los supuestos que ese tratado contemple, siempre que contenga descripciones lo suficientemente concretas de tales supuestos de hecho que hagan posible su aplicación inmediata..”*;

Que, dicho sector pasivo viene a solicitar a esta Defensoría se aconseje al Poder Ejecutivo Provincial, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe; al Departamento Ejecutivo Municipal de la ciudad de Santa Fe y a los organismos sindicales involucrados para que rectifiquen los acuerdos paritarios y los decretos firmados en su consecuencia disponiendo, que los mismos determinen que dichos pagos sean considerados remunerativos efectivizándose los aportes y contribuciones respectivas a los organismos previsionales;

Que, en Expediente n° 01004-103388/14 obra la queja presentada - en fecha 22 de abril de 2014- por el [REDACTED] al cual se fueron anexando numerosos reclamos de igual tenor y suscriptos por personal policial retirado, quienes vienen a adhieren a lo solicitado por el Centro de Jubilados y Pensionados de la Provincia a través del Señor [REDACTED]; cuestionando en forma específica los Decretos N° 4221/13 y N° 442/14;



Provincia de Santa Fe  
Defensoría del Pueblo

Que, dichos deponentes se agravan, por la incorrecta liquidación de sus haberes previsionales, y solicitan a este organismo requiera a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia para que se efectúe una nueva liquidación del período diciembre/13 y enero-febrero/14, abonándose las diferencias resultantes, puesto que a los activos de la Policía se les otorgaron aumentos generales, a pesar de ser definidos como suma fija “No Remunerativa” y “No Bonificable”;

Que, a su entender el Poder Ejecutivo al dictar el Decreto 4221/13 (art.7), y al disponer el pago en el mes de diciembre/13 al Personal de la Policía de la Provincia y del Servicio Penitenciario Provincial, de una Asignación No Remunerativa y No Bonificable y No Acumulativa por cargo de pesos un mil quinientos (\$ 1500.-) al personal en actividad, vulneró la Ley 12469. Dicho importe se abonó en forma genérica no diferenciado en si el “cargo” como la responsabilidad de la función que presta, sino que su interpretación debe hacerse por el empleo y oficio que desempeña circunstancia esta que habilita, por el carácter sustitutivo el haber jubilatorio, para que en el porcentaje equivalente tenga su incidencia en la variación del haber de los pasivos. Se cuestiona de esta forma su legitimidad a la luz de la Ley 12469;

Que, indican que los haberes de las prestaciones de los pasivos son móviles, mediante coeficientes sectoriales aplicados por el Poder Ejecutivo, en función de las variaciones de las remuneraciones del personal activo y los reajuste de los haberes deben ser en “Porcentaje Equivalente” a esas variaciones. Como el Decreto N° 422/14 otorgó para el Suboficial \$1.500.-; Oficial/Subinspector/Inspector \$1.600.-; Subcomisario/Comisario \$2.000.-; Director/Director General \$ 3.000.-, la cifra de \$1.450.- no refleja el porcentaje equivalente que esta normado;

Que, los decretos que cuestiona éste sector pasivo, y según sus expresiones, los discrimina al no haber sido trasladada la Política Salarial percibidas por el sector activo y en el porcentual equivalente como entienden está legislado. Además es agravante, la forma diferente con que se trató la misma temática, en diciembre/13, sumas no remunerativas No Bonificables No Acumulativas no se trasladaron al sector pasivo, y en enero-febrero/14 sumas con idéntica imputación, se trasladan a los pasivos pero no en los porcentajes adecuados a la Ley. Esta incongruencia y la no aplicación de porcentajes equivalentes, entienden, configuran una anormalidad en los haberes que se liquidaron al sector pasivo por lo que se requiere de nuestra intervención a los efectos de procurar se abonen las diferencias correspondientes;

Que, agregan a los fundamentos dados en considerando superiores, el Fallo “González, Martín Nicolás c/ Polimat S.A. y otro” de fecha 19 de mayo 2010 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que expresa que “no es posible aceptar que, por medio de un acuerdo colectivo se atribuya carácter no remunerativo a sumas de dinero abonada a los trabajadores en virtud del Contrato de Trabajo y como consecuencia del trabajo prestado por ellos ya que la directiva del art. 103 de la Ley de Contrato de Trabajo, tiene carácter indisponible y resulta la norma mínima de aplicación”;

Que, se vuelve a citar el Convenio N° 95 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que caracteriza al salario como la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por



Provincia de Santa Fe  
Defensoría del Pueblo

legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo escrito o verbal, por el trabajo que éste último haya efectuado o por servicios que haya prestado o deba prestar. Este Instrumento está ratificado por Argentina, y sus órganos administrativos y judiciales obligan su aplicación ya que forman parte de los Tratados a los que la Constitución Nacional les confiere jerarquía superior a las leyes (art. 75 inc. 22 CN);

Que, oportunamente, las quejas fueron diligenciadas a través de la Dirección General de Gestión e Instrucción -Zona Norte de este Organismo, la cual, mediante el instructor a cargo, realizó actuaciones de rigor tendientes a la resolución de los mismos;

Que, esta Defensoría remite Oficio N° 24510/14 al señor Ministro de Gobierno y Reforma del Estado; reiterado mediante Oficio N° 24739/14; donde se puso en conocimiento el cuestionamiento del sector pasivo a los actos dictados por el Poder Ejecutivo

que convalidaron el pago de una suma no remunerativa como parte de la política salarial, en violación a lo prescripto por la Ley N° 12469 y se solicitó informe fundado y remisión de copia de los dictámenes de los estamentos técnico y jurídicos que precedieron el dictado de ambos actos administrativos cuestionados;

Que, en fecha 4 de agosto de 2014 se recibe como respuesta a los referidos oficios informe documentado del señor Subsecretario de Recursos Humanos y Función Pública dependiente del Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe; quien expresa lo siguiente: "*...que en las paritarias realizadas en el corriente año se acordó con los representantes de las Entidades Gremiales un incentivo extraordinario no remunerativo y no bonificable por única vez a todos los agentes activos incluidos en la ley 10052, el cual se hizo efectivo a través del Decreto n° 547/14 y que asimismo se acordó el otorgamiento de una asignación especial no remunerativa por única vez para el sector pasivo beneficiario de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia cuyo monto sería determinado por el Poder Ejecutivo, el cual se hizo efectivo a través del Decreto n° 643/14. Al ser estos de carácter excepcional, no habitual, y no ser por tanto una modificación a la política salarial que impacte a futuro en las remuneraciones normales de personal activo y pasivo, no constituyen una infracción a lo establecido en la ley n° 12469...*";

Que, se acompaña copia del Acta Acuerdo de Comisión Paritaria Central -Ley 10052, quienes luego de analizadas y debatidos diversos temas se acuerda entre otras cuestiones fijar la política salarial para el año 2014 siendo su primer punto el otorgamiento de un Incentivo Extraordinario, No Remunerativo y No Bonificable; y copia de los informes técnicos de: Dirección General de la Función Pública; Dirección General de Presupuestos y del señor Subsecretario Legal del Ministerio de Economía quien no advierte objeciones de índole legal que formular al acto administrativo;

Que, mediante Oficio N° 24511 de fecha 14 de mayo de 2014 se solicitó al Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe informe respecto a la observación efectuada a los Decretos que se cuestionan (Dctos. N° 543/13 y N° 643/14);



Provincia de Santa Fe  
Defensoría del Pueblo

Que, en respuesta se recibe del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe Nota N° 46/14 que informa *“que en la competencia de control de la Vocalía Jurisdiccional “B” de Sala II y de los primeros niveles de intervención del análisis de legalidad, no se efectuaron observaciones legales a los Decretos citados.”*;

Que, en relación a la presentación del Centro de Jubilados y Pensionados de la Municipalidad de Santa Fe – Expte. N° 01004- 103363/14, se efectuaron gestiones oficiosas a las entidades gremiales cuestionadas y a la Caja Municipal de Jubilaciones y Pensiones, ello en virtud del Artículo 22° de la Ley N° 10396;

Que, no obstante lo antes dicho se recibió en fecha 27 de mayo/14 respuesta por parte de FESTRAM de la cual tomamos las siguientes consideraciones *“...Cronológicamente los Acuerdos Salariales desde el año 2008 hasta el presente año 2014 contienen aumentos porcentuales sobre la política salarial vigente inmediata anterior, reiterando, siempre con cifras de carácter remunerativo y bonificables. Por otra parte, tal como fuera denunciado por un conjunto de Organizaciones Sindicales integrantes de la CGT y CTA, durante los meses previos a la apertura de las paritarias en el sector público santafesino, la República Argentina y la Provincia de Santa Fe transitaron una situación de excepcionalidad provocadas por sectores económicos que pretendieron poner en riesgo las instituciones democráticas el estado de derecho...En ese contexto, la provincia de Santa Fe sufrió el alzamiento de las fuerzas policiales desafiando no solo la seguridad pública de todos los santafesinos, sino también una presión coercitiva a las instituciones democráticas.”*;

Que, es en el contexto señalado donde al igual que el Gobierno Provincial se acordó que por única vez otorgar una suma fija No Remunerativa y No Bonificable en compensación a los desfasajes producidos por la particular situación económica del primer bimestre del año; suma que también fue trasladada a Jubilados y Pensionados;

Que, aclara la FESTRAM que *“la compensación económica se efectúa por la “particular situación económica” y no como atribución al trabajo prestado, por lo que mal puede mencionarse el Convenio n° 95 de la Organización Internacional del trabajo (OIT).....que de ninguna manera se establece que la compensación al sector pasivo deben ser afrontadas por los organismos previsionales, ya que lo pactado refiere exclusivamente al presupuesto de cada uno de los municipios y comunas, y en tal sentido no puede haber un desequilibrio financiero en los recursos de las Cajas Provincial y Municipal... En cuanto al impacto de este acuerdo paritario sobre la Obra Social IAPOS..tiene un superávit económico de 600 millones de pesos a expensa del déficit prestacional.. ”*;

Que, el 11 de junio de 2014 nos responde el Vicepresidente de la Caja Municipal de Jubilaciones y Pensiones quien textualmente expresa *“....La Caja, habiendo tomado conocimiento de la forma de retribuir las suma de febrero/14, decidió afrontar con fondos propios el concepto que por ley resultó aplicable, no estimándose en ese momento que la misma sea altamente significativa. No se efectuó reclamo ni administrativo ni judicial debido a que no se ha evaluado como daño el hecho de no haber recibido los aportes y contribuciones efectivos entendiendo que, en un*



Provincia de Santa Fe  
Defensoría del Pueblo

*régimen de solidaridad intergeneracional, el hecho excepcional, ameritaba soportar con fondos propios la contingencia mencionada.”;*

Que, el 1° de julio de 2014 responde el Secretario General de ASOEM quien describe el contexto en que se produce la mesa de acuerdo de la política salarial 2014 y expresa “...luego de una dura lucha por parte de los representantes sindicales que duró muchos días y que requirió la toma de medidas de fuerza, para que se reconozca y se abone una suma fija equivalente a 20% de los haberes netos de cada trabajador municipal, calculado sobre las sumas sujetas a aportes de la política salarial 2013; suma que se trasladaría a los jubilados y pensionados en los porcentajes establecidos en el régimen previsional. Cabe resaltar que esta institución no desconoce la legislación laboral y la reciente jurisprudencia de la Corte Suprema de justicia Nacional, pero también es cierto que es nuestra obligación defender y proteger el poder adquisitivo de nuestros compañeros trabajadores...En síntesis, consideramos que el planteo de quienes asumen la representación de nuestros compañeros jubilados y pensionados, se encuentran fundamentado en un planteo jurídico que es ajeno a la realidad, por cuanto no acarrea ningún perjuicio real a la Caja Municipal de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de santa fe, ni vulnera derechos laborales de quienes representan, por el contrario la medida cuestionada es un beneficio directo a los municipales activos y pasivos, por lo cual, la presentación efectuada deviene en un cuestionamiento abstracto.”;

Que, en relación al reclamo que encabeza el Señor [REDACTED] el 14 de mayo de 2014 se libraron los siguientes oficios N° 24512 (reiterado por N° 24752); N° 24513 y N° 24514 al Ministro de Gobierno y Reforma del Estado (sin respuesta a la fecha); a la Directora de la Caja de Jubilaciones de la Provincia de Santa Fe; y al Presidente del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe, respectivamente;

Que, este organismo al trasladar la queja a la Caja de Jubilaciones y Pensiones solicito tomar la debida intervención y de corresponder ordenara el reajuste de los haberes previsionales de los reclamantes;

Que, dicha Caja responde en fecha 12 de junio de 2014, que aplicó las medidas dispuestas en los Decretos N° 422/13, N° 442/14, N° 643/14 y N° 722/14;

Que, en lo referente al sector policial, dicho organismo previsional provincial aplicó lo ordenado por Decreto N° 4221/14 (art. 4°), y mediante planillas de pago del mes de enero/14 se procedió a liquidar el incremento salarial, calculado sobre los haberes abonados en el mes de diciembre de 2013, conforme el artículo 12° de la Ley a N° 6915 (Modificado por el artículo 5° de la ley N°12464);

Que, respecto al traslado de las sumas fijas dispuestas en el artículo 7 del decreto arriba aludido, nos aclara que las mismas carecen de la condición exigida por la ley previsional para ser consideradas remuneración, en virtud de que no revisten las característica de “habitual y regular”, ni que se abonen en retribución de servicios, razón por la cual no son susceptibles



Provincia de Santa Fe  
Defensoría del Pueblo

de traslado al sector pasivo ya que no pertenecen a una "Política Salarial". Además, nos indica que dicho decreto no autoriza a esa Caja de Jubilaciones a proceder conforme lo solicita;

Que, igual sentido interpretativo da la Caja de Jubilaciones al Decreto N° 442/ 14 no es considerado remuneración;

Que, sin embargo nos aclara que el Poder Ejecutivo ordenó mediante el decreto N° 643/14, otorgar una suma fija No Remunerativa y No Bonificable a jubilados y pensionados de ese organismo previsional para compensar los desfases que se hubieran producido en el haber jubilatorio previo a la aplicación de la Política Salarial 2014 y respeto de la Política Salarial del 2014 para el personal comprendido en los Escalafones Policial, Servicio Penitenciario e Instituto Autárquico Provincial de Industrias Penitenciarias (I.A.P.I.P.); fue de aplicación la ordenada por Decreto N° 722/14;

Que, en fecha 1 de agosto de 2014 se recibe del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe Nota N° 48/14 donde se nos informa "*que en la competencia de control de la Vocalía Jurisdiccional "B" de Sala II y de los primeros niveles de intervención del análisis de legalidad, no se efectuaron observaciones legales a los Decretos citados.*";

Que, esta Defensoría ha de tener presente el contexto que fuera descripto por los Secretarios de FESTRAM y ASOEM, al momento del acuerdo de las políticas salariales; como así también que las Cajas fueron compensadas y/o han consignado que no se ha evaluado daño en un régimen de solidaridad intergeneracional;

Que, en relación al sector policial, ha de recordarse que el Decreto N° 4221/13 fue firmado el día 10/12/2013, día en que las fuerzas policiales habían rechazado la tercera oferta salarial del gobierno, llevaron una contrapropuesta y mantuvieron una reunión en Rosario. El representante del sector policial, Fabricio Abasto, declaró entonces a la prensa: "*estamos planteando que los cuatro mil pesos que el gobierno piensa dar entre diciembre y enero (en concepto de bono navideño y uniforme) por única vez, pasen al sueldo. ... que se blanqueen esas cifras. De esa manera, en paritarias iríamos a hablar a partir de un sueldo inicial de 9.600 pesos, y no de 5.600 como es ahora*". Con este pedido, los efectivos resignarían el aumento del básico actual de 530 pesos, a partir de la intransigencia del gobierno de ceder en ese aspecto (su incorporación al "sueldo"), pero contraponen la pretensión de que esos cuatro mil pesos a pagar se conviertan en remunerativos y bonificables. Fuente: <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2013/12/10/politica/POLI-01.html>.  
Queda claro que lo que se discutía era un aumento de la remuneración de los trabajadores, más allá de su designación como "bono de fin de año". Pero también, del mismo modo, queda claro que se vivía una situación excepcionalmente grave en la provincia;

Que, esta Defensoría ha estimado la jurisprudencia arrimada por los deponentes sobre los actos administrativos sindicados como controvertidos a los que sumamos consideraciones normativas que se dan por sentadas, sobre el derecho constitucional; especialmente el art. 14 bis de la C.N., al prescribir lo que dio en llamarse el principio protectorio, y el cual garantiza



Provincia de Santa Fe  
Defensoría del Pueblo

que "el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes", "asegurarán al trabajador" derechos y libertades. En lo atinente al salario, retribución o remuneración, de manera directa: "retribución justa", "salario mínimo vital", "igual remuneración por igual tarea", "participación de los trabajadores en las ganancias de la empresa". También lo hace, indirectamente, al mentar el "descanso y vacaciones pagados", la "protección contra el despido arbitrario" y la garantía a los gremios de "concertar convenios colectivos de trabajo". Todo ello, con prescindencia de lo que pueda quedar comprendido en el aseguramiento de "condiciones dignas y equitativas de labor". En lo relativo a los instrumentos internacionales de jerarquía constitucional (Constitución Nacional, art. 75 inc. 22, segundo párrafo), el salario ha ocupado plaza en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XIV), en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 23), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, arts. 61 y 71), en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 51 inc. e) y en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 11 inc. 11.d). La preocupación de la comunidad internacional en materia de salarios, asimismo, cuenta con antecedentes que precedieron largamente a los textos que acaban de ser enunciados;

Que, de todo lo expuesto, consideramos que las sumas fijas "No Remunerativas" y "No Bonificables" que eufemísticamente han sido definidas como "bono de fin de año" (o cualquier otra similar) no son otra cosa que un "ingreso que percibié el afiliado en dinero o en especie susceptible de apreciación pecuniaria con motivo de su actividad personal", tal como lo define el propio artículo 70 de la Ley 6915. No está de más recordar el carácter indisponible de los derechos del trabajador, especialmente el derecho a la remuneración;

Que, el restante rasgo distintivo, "su habitualidad y regularidad", es secundario frente al carácter "general" de tales items. Así lo ha sentado la propia CSJN (Salas Pedro Angel y otros c/ E. Nacional – MD s/ Amparo), remarcando que la "habitualidad" y el carácter "regular", pasan a tener una incidencia secundaria, cuando la asignación que se otorga al personal en actividad revista carácter "general". Entre sus consideraciones el fallo citado dice especialmente "Que los precedentes del Tribunal de los últimos 44 años coinciden en que toda asignación de carácter general u otorgada a la generalidad del personal en actividad, al integrar el sueldo, beneficia el haber del personal retirado." Los fallos del tribunal cimero son múltiples, y buena medida de ellos está invocada por los reclamantes;

Que, asimismo, podría arribarse a igual conclusión por vía de definición negativa; es decir comprobando que las sumas abonadas a los agentes activos no encuadran en ninguna de las excepciones que prevé el art. 71 de la Ley 6915 (asignaciones familiares, viáticos, premio estímulo, gratificación, incentivado, fallas de caja, las indemnizaciones o becas). A lo que cabe agregar que la hipótesis de una distinta naturaleza jurídica tampoco encuentra anclaje en las consideraciones de los decretos analizados. Así la situación resulta que el personal activo recibió sumas fijas entre diciembre de 2013 y febrero de 2014. Mientras que el personal pasivo, para compensar ese desfasaje, recibió una suma única no remunerativa establecida por decreto 643/14;

Que, resulta claro además que una suma fija, para los pasivos, de \$1450 para jubilados y \$1085 para pensionados no puede guardar la proporcionalidad necesaria para su



Provincia de Santa Fe  
Defensoría del Pueblo

legitimidad. Por un lado, no respeta la proporcionalidad entre el activo y el pasivo y por otro, no guarda proporcionalidad o graduabilidad del haber por jerarquía entre los propios pasivos, viéndose más perjudicados los jubilados y pensionados de mayor jerarquía;

Que, es bastante evidente que una suma de dinero que se otorga con carácter "general" al personal del estado, por su labor personal (sin encuadrar en las excepciones del art. 71 ley 6915) no puede dejar de considerarse "remunerativa" por la sola circunstancia de que el P.E. consigne que es "de pago por única vez", la llame "No Remunerativa" "No Bonificable", "bono de fin de año" u otra designación similar. Es remuneración y su causa no es otra que el debito laboral de los trabajadores. No es obstáculo a tal consideración que el P.E. lo defina como una compensación que obedece al desfase inflacionario, pues si algo se compensa es el atraso de las remuneraciones, vale decir no actualiza otra cosa que el justo valor del salario;

Que, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (refiriéndose a los recordados "vales") dijo que "Llamar a dichos vales, en el caso, "beneficios sociales", "prestaciones de naturaleza jurídica de seguridad social, no remunerativas"; mutar al trabajador en beneficiario y al empleador en beneficiador; suplantarlo como causa del crédito o ganancia al contrato de empleo por un acto del empleador ajeno a este último; introducir en un nexo oneroso para ambos celebrantes una suerte de prestación gratuita por parte de una de éstas, el empleador, traduce una calificación que, por repetir los términos de un precedente que guarda con el sub discussio un estrecho grado de vinculación, resulta "poco afortunada, carente de contenido, y un evidente contrasentido" ("Piccirilli c. Estado Nacional", Fallos: 312:296, 300; asimismo: Fallos: 323:1866, 1872);

Que, en las presentes actuaciones se encuentra cuestionado el accionar de distintos organismos, algunos de los cuales no se encuentran comprendidos dentro de la Administración Pública Provincial, y otros frente a los que se han deducido planteos formales, por lo que ha de considerarse que existen limitaciones en relación a los alcances de la competencia y atribuciones de esta Defensoría, determinada en los arts. 1, 24 y 34 inc. d) de la Ley 10.396. Del juego armónico de los mismos se advierte que la competencia y atribuciones institucionales se establecen "frente hechos y omisiones de la Administración Pública Provincial y sus agentes"; y que versaren sobre cuestiones "que no se encuentren pendientes de resolución administrativa o judicial";

Que, en este sentido, ha de tenerse presente que en algunos casos se involucran competencias municipales y en otros, se encuentran en trámite las vías recursivas legalmente previstas, no estando agotada la instancia administrativa;

Que, no obstante ello, advirtiendo que se encuentran involucrados derechos e intereses colectivos de suma importancia, como lo es la materia salarial y previsional, se ha dado trámite y gestión a las respectivas actuaciones, con las limitaciones del caso, a las que se hace especial mención;

Que, tampoco puede soslayarse la excepcionalidad vivida sobre fines del año 2013 y principios del 2014, dominados por alzamientos policiales, con revueltas y saqueos, en



Provincia de Santa Fe  
Defensoría del Pueblo

distintas provincias del país, y una fuerte devaluación que impactó en los sectores asalariados. Santa Fe, lejos de ser la excepción, fue una de las jurisdicciones más problemáticas; y tales extremos no pueden escapar a la consideración;

Que, sin perjuicio de ello, se entiende que cabe emitir recomendación al P.E. para que en lo sucesivo, y para todos los sectores de la administración pública, evite la aplicación de sumas No Remunerativas y No Bonificables, tal como lo impone la letra y el espíritu de la Ley 12.469, y demás normativa analizada;

Que, cierto es que los precedentes jurisprudenciales no son obligatorios, ningún particular, ni tribunal alguno, se encuentra constreñido a aplicar la jurisprudencia anterior, de la cual puede apartarse si le parece errónea, no obstante es verosímil suponer que las mismas doctrinas o ideas han de inspirar las decisiones futuras;

Que, la teoría del acto administrativo es seguramente uno de los aportes más importantes que el derecho administrativo ha realizado para la eficiencia y la transparencia del accionar estatal, puesto que encierra en sus fundamentos la intención de encuadrar la manifestación de la voluntad estatal dentro de los parámetros de legalidad, razonabilidad proporcionalidad equidad;

Que, los decretos cuestionados fueron encuadrados en el ejercicio de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo por el artículo 72°, inciso 1° de la Constitución Provincial;

Que, la actividad discrecional y las decisiones de la administración adoptadas por razones de oportunidad, mérito y conveniencia merecen un cuidadoso y prudente control administrativo y judicial. Resulta innegable el contenido "político" del Decreto N° 4221/13;

Que, como órgano de contralor externo no se pretende la interpretación en contra de la validez de los actos cuestionados, sino por el contrario lo que se pretende es proteger justamente la elaboración de los principios de estabilidad e irrevocabilidad de los actos;

Que, en la queja que nos atañe hemos de identificar o marcar la raíz la problemática a fin de evitar se torne frecuente, para evitar derive en juicios contra el Estado con su consecuente deber de reparar perjuicios económicos particulares con fondos públicos;

Que, resulta pertinente efectuar las recomendaciones, que en el marco de las facultades conferidas por la ley N° 10396 se le brinda a este organismo, al Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe;

Que, la presente se emite en uso de las facultades conferidas por la Resolución N° 132 de fecha 22/04/14 de este Organismo, que dispone la suscripción en forma conjunta por la Defensora Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes y el Defensor del Pueblo Adjunto- Zona Norte- de las Resoluciones que emita la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe hasta tanto se



Provincia de Santa Fe  
Defensoría del Pueblo

designe Defensor del Pueblo titular;

POR ELLO:

LA DEFENSORA PROVINCIAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES Y

EL DEFENSOR DEL PUEBLO ADJUNTO ZONA NORTE

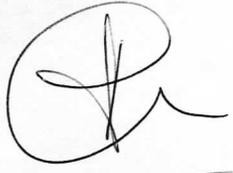
RESUELVEN:

ARTÍCULO 1º: Recomendar al Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe que en lo sucesivo y para todos los sectores de la Administración Pública, se evite la aplicación de sumas No Remunerativas y No Bonificables, tal como lo impone la letra y el espíritu de la Ley N° 12.469 y demás normativa analizada en los considerandos de la presente Resolución.

ARTÍCULO 2º: Notificar la presente Resolución a los Ministros de Gobierno y Reforma del Estado – Sr. Galassi, Rubén Darío; de Seguridad – Dr. Lamberto, Raúl Alberto y de Economía – CPN Sciara, Ángel José-; a la Directora de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe –Dra. Berzero, Alicia-; a los señores Secretarios Generales de los Gremios de FESTRAM – Sr. Leoni, Claudio Pedro-; ASOEM – Sr. Barrios, Américo-; UPCN - Sr. Molinas, Jorge; ATE - Sr. Hoffmann, Jorge y a los interesados.

ARTÍCULO 3º: Regístrese, comuníquese y archívese.-

  
LUCIANO LEIVA  
DEFENSOR DEL PUEBLO ADJUNTO  
ZONA NORTE  
AC DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

  
Dra. ANALÍA COLOMBO  
DEFENSORÍA PROVINCIAL DE  
NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES  
PROVINCIA DE SANTA FE