



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

**FUNDAMENTOS**

**DEROGA LA LEY L N° 3058 Y RESTABLECE EN EL ÁMBITO DE LA LEGISLATURA EL RECONOCIMIENTO DEL ADICIONAL POR ANTIGÜEDAD EN LA LIQUIDACIÓN DE HABERES DEL PERSONAL QUE TAMBIÉN PERCIBA UN BENEFICIO DE PASIVIDAD O RETIRO.**

En octubre del año 1996, un proyecto de ley impulsado por el entonces legislador Juan Manuel Muñoz, bajo expediente n° 729/1996, propiciaba que a aquellas personas que trabajaran en el ámbito del Poder Legislativo y que percibieran un haber previsional o de retiro, para la determinación de su salario como activos, en la bonificación por antigüedad no se les computarían los años correspondientes al haber previsional que percibieran.

En menos de dos meses esa iniciativa fue sancionada por mayoría parlamentaria y promulgada como ley L n° 3058 en diciembre de 1996, que continúa vigente.

Desde ese momento a los jubilados y retirados que se desempeñan en el ámbito de la Legislatura, ya sean legisladores o personal político y temporario, para el cálculo de sus haberes no se les incluye la bonificación por antigüedad correspondiente a los años por los que se retiraron o jubilaron.

Los fundamentos de la ley L n° 3058 estaban dados en que el régimen de la administración pública y de los municipios sostenía el criterio sustentado a partir de ley L n° 1355, dictada por el gobierno militar en enero de 1979, en cuyo artículo 5° se establecía que: "...para la determinación del adicional por antigüedad, no se computarán los años que hayan devengado un beneficio de pasividad o retiro."

La ley L n° 1355 no contemplaba la situación salarial de la Legislatura, pues al momento de su dictado no existía un Poder Legislativo ya que su actividad como tal estaba vedada y el personal había sido reubicado en otras áreas.

Al momento de promoverse la ley L n° 3058, a los retirados y jubilados que trabajaban en la Legislatura se les reconocía la bonificación por antigüedad para determinar su haber como activos.

Con la ley L n° 3058 se buscó unificar los criterios salariales en lo que se consideraba debía constituir una política salarial común y una política igualitario en materia de composición de los salarios



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

públicos, en el marco del principio constitucional de igualdad ante la ley.

Se adujo que con esta norma se pretendía evitar una doble remuneración por un mismo concepto, tal lo que sucedería en los casos de aquellos pasivos que, habiendo obtenido el beneficio jubilatorio en razón de sus años de servicios, luego reingresaran a la actividad e hicieran valer esos mismos años para percibirlos como adicional por antigüedad.

De manera consecuente con la sanción de la ley L n° 3058, con posterioridad, en 1998, se sancionó la ley D n° 3239, promovida por el Poder Ejecutivo Provincial ante la grave situación económica que atravesaba el país y, según sus fundamentos expositivos, con el fin de "...propiciar un esquema, en cierto modo de redistribución del ingreso, apelando a la morigeración de una situación en la que existen personas que cuentan con una doble percepción de ingreso, uno de ellos provenientes de un haber previsional originado, precisamente, en conceptos de solidaridad social, y cuyos fondos provienen de la contribución o aporte de los potenciales jubilados, y por recursos presupuestarios que, originados en el impuesto a los combustibles, ha dejado de coparticipar la provincia para derivarlos al sistema previsional, y otra remuneración por ocupar un cargo de agente público en actividad".

Por la referida ley se constituyó así el denominado Fondo de Asistencia a Desocupados, destinado a brindar asistencia económica, social y de capacitación, para los habitantes de la provincia de Río Negro que, teniendo carga de familia no cuenten con un puesto de trabajo remunerado.

El mecanismo de integración económica del referido fondo se estableció a partir de un aporte obligatorio por parte de los agentes públicos que también percibieran beneficios previsionales de cualquier sistema o régimen previsional de que se trate, exceptuados los que sólo percibieran beneficios previsionales derivados de pensión.

Tras sucesivas modificaciones a su texto, esa ley en el 2005 se transformó en la ley D n° 4035, estableciéndose nuevos porcentajes de aportes por parte de quienes percibieran una haber previsional y se desempeñaran en cargos públicos provinciales y municipales, los que debían integrar, a partir de un valor de referencia de sus ingresos del orden de los pesos tres mil (\$ 3.000).

La nueva norma establece que serían consideradas actividades remuneradas por el Estado, todas aquellas relaciones de empleo, funciones y cargos generadoras



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

de sueldos, retribuciones, dietas o cualquier otro emolumento, incluyéndose las prestaciones contractuales de medios, de obras y/o de servicios que se efectuaren con o sin relación de dependencia, en cualquiera de los tres Poderes, organismos de control, entes autárquicos, sociedades estatales y empresas.

En el artículo 12 de la ley D n° 4035 se la califica como de orden público y en el 13 se remite al artículo 5° de las normas de interpretación de la Constitución Provincial, para hacer extensiva su aplicación a todos los agentes públicos, incluyendo aquellos que desempeñan cargos electivos.

Finalmente y como una suerte de morigeración para con las deducciones que se le efectuaban a los retirados/jubilados sobre sus haberes activos, es que esta Legislatura, en mayo del corriente año sancionó la ley D n° 4653, -modificatoria de la ley D n° 4053-, fijando un nuevo valor de referencia para determinar los aportes, el que se había mantenido inmutable desde el año 1998, por lo que el monto que se deducía de los sueldos afectados había menguando significativamente el resultado de sus ingresos, al punto de poder calificarse de exacción casi confiscatoria al monto de los aportes que les eran retenidos a quienes estaban comprendidos en esta ley.

Debemos sumar a estas retenciones que se efectúan a los retirados/jubilados en el orden provincial, que sus haberes previsionales están alcanzados también por la aplicación del artículo 9° de la ley n° 24463 de Solidaridad Previsional que, para el caso de haberes alcanzados por el Impuesto a las Ganancias lleva las deducciones a valores significativos.

Este pantallazo de cual es el grado de aportes que la legislación vigente impone como una suerte de castigo a quienes, tras haberse retirado o jubilado, han sido convocados a brindar sus servicios en distintas áreas de la administración pública, sería comprensible si, tal como se manifestara al fundamentar las leyes comentadas, realmente existiera un régimen salarial similar en los tres Poderes y en los organismos descentralizados y en las empresas del Estado. Y esto no ocurre.

Cito, a manera de ejemplo de la distorsión que hay en el régimen provincial de salarios, que el personal de la Administración Central no percibe bonificación por antigüedad ni tampoco bonificación por zona desfavorable, lo que sí es pagado en los Poderes Judicial y Legislativo y en otros organismos y empresas públicas.



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

Pero volviendo al objeto del presente proyecto, digamos que por el mismo se propicia la derogación de la ley L n° 3058, por cuanto no sólo constituye una norma cuestionada judicialmente y que, por Sentencia de la Cámara del Trabajo de la Ia. Circunscripción Judicial de fecha 3 de julio de 1998, en la causa "Gatica, Dalmacio Eugenio c/Provincia de Río Negro s/Contencioso Administrativo (Expte. n° 154/97) fue declarada inconstitucional.

Se debe sumar a lo precedente que los fundamentos que fueron esgrimidos para la sanción de la ley L n° 3058, judicialmente han perdido sustento conceptual y jurídico, al ser refutados en el análisis que posteriormente hizo el Superior Tribunal de Justicia en la instancia de apelación por inaplicabilidad de la ley que en recurso extraordinario planteó la Fiscalía de Estado y que el máximo Tribunal -Secretaría Laboral-, rechazó por sentencia n° 23/2000.(Expte. n° 13.282/99-STJ).

En la referida causa que revisa la sentencia de la Cámara de Trabajo, que declaró la inconstitucionalidad de la ley L n° 3058, el primer Juez opinante manifiesta que:

- 9- Desde una perspectiva distinta, pero afín en definitiva, también corresponderá merituar -siguiendo a Marienhoff- que "...toda disminución aceptable del monto del sueldo, debe tener alcance general y no particular para determinados agentes. De lo contrario se vulneraría el principio de igualdad proclamado por la Constitución Nacional. "

A más de no ser aceptable por los motivos ya expresados, la ley L n° 3058 comportaría un menoscabo de la regla de "igual remuneración por igual tarea", constitucionalmente tutelada (Artículos 40 y 49 de la Constitución Provincial).

La naturaleza del "adicional por antigüedad", conforme lo señala la Cámara y lo reitera el Procurador General, se encamina a otorgar una bonificación -objetiva- en función de la experiencia y capacidad adquirida por el transcurso del tiempo en el cumplimiento de las labores. Decía la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que "... La antigüedad en el cargo traduce, desde un enfoque objetivo, el grado de experiencia adquirido en el ejercicio real de una función" (Sala 4, in re: Roggero" del 09.06.94).

En igual sentido, la Corte Suprema de Santa Fé mencionaba conceptualmente que el adicional por



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

antigüedad retribuye objetivamente -sin una valoración particularizada de las condiciones personales del agente- una vinculación genérica con el ente (víd. "Sánchez Guerra" del 29.03.88, "Depetris" del 27.04.88, entre varios).

En el caso que nos ocupa la ley 3058 hace mérito de una circunstancia ajena al régimen del empleo público, como es el hecho de la percepción de un beneficio previsional, el que a su vez -en el aspecto que interesa- reconoce su causa en la modificación de normas nacionales en un sentido más favorable para el beneficiario ("compatibilidad"). A partir de ello introduce una modificación basada en componentes subjetivos inherentes a la persona, para implementar un modo de cómputo del adicional que resulta extraño a la naturaleza objetiva del mismo, y con ello crea una desigualdad irrazonable al colocar al actor en una situación jurídica más desventajosa respecto de quienes cumplen similar tarea.

- 10- Sin perjuicio de que las consideraciones anteriores definen la suerte de la impugnación, abordaré algunas consideraciones sobre el punto relativo a la enrostrada superposición de remuneraciones, atento la trascendencia que el propio recurrente le atribuye al asunto y en razón de considerar que el tópico amerita aclaraciones.

La alusión del impugnante a normas previsionales constituye sólo una herramienta en la cual asentar su tesis relativa a la doble percepción de rubros por el accionante, en virtud de "la misma causa, motivo o circunstancia" (síc. fs. 199).

Cuando se operó la transferencia del sistema jubilatorio, en el marco del convenio aprobado por la ley L n° 2988, vino a terciar la normativa nacional. La ley 3058 fue dictada con posterioridad al traspaso de la Caja de Previsión Social.

- c) La historia legislativa muestra, mayoritariamente, que cualquier eventual "incompatibilidad" se derivaría de las leyes de corte previsional, y no desde las que reglamentan el empleo.

Por cierto que no podría visualizarse como "pasivos" a quienes materialmente se hallasen en situación de actividad, y de ahí que las normas que regulan el alcance de los derechos previsionales contemplaran limitaciones a la percepción de tales beneficios. Pero de aquella circunstancia (me



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

refiero a la situación de actividad) no se desprende que el trabajo pueda ser desmerecido. La incompatibilidad era con la percepción del haber previsional por el hecho de la actividad, pero no con el sueldo por ese mismo hecho.

Las pretéritas incompatibilidades de las leyes previsionales locales tenían su sentido en tanto fuere la misma Provincia quien apareciera como obligado para abonar tanto la remuneración como el haber.

- e) En el caso de autos no se halla acreditado -ni surge de una correcta intelección del asunto- que sea la Provincia de Río Negro quien tenga a cargo la doble retribución que aduce. La provincia sólo abona el sueldo. La supuesta doble percepción a la que alude el recurrente se originaría, en sus efectos prácticos, en un derecho otorgado al actor por un tercero (la Nación) consistente en eliminar el régimen de incompatibilidades.
- f) Debe distinguirse la vinculación jurídica del actor con la Nación, en cuanto sujeción a la ley nacional n° 24241 y sus modificatorias, a la luz de lo que ese régimen permitiría actualmente (compatibilidad), de la vinculación del actor con el estado provincial en el marco de una relación de empleo público.

Si el Congreso de la Nación, en la esfera de sus competencias, modificó la ley n° 24241 en lo atinente al tratamiento de los reingresos a la actividad, y a resultas de esa legislación el actor se vio beneficiado, tal circunstancia sólo representa el ejercicio por parte del parlamento nacional de poderes que le son propios.

Valga puntualizar, también ilustrativamente, la obligación que tiene el trabajador reingresado de efectuar aportes, y la circunstancia de que éstos no den derecho a reajustes o mejoras en las prestaciones originarias (artículo 34 incisos 2 y 3 ley n° 24241). Desde ese punto de vista, la remuneración derivada del reingreso no proyectaría modificación en el haber previsional del titular, lo que pone de resalto la independencia conceptual que reviste el cobro de un salario con respecto al hecho de percibir un beneficio jubilatorio.

- g) El hecho de que la Nación haya favorecido al actor, poniendo en cabeza de este ciertos derechos, no



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

habilita a la Provincia a invocar la existencia de los mismos para alterar "sustancialmente" el contenido de las prestaciones a su cargo en un vínculo de empleo público local.

En otras palabras, no hay componentes de derecho local que la ley L n° 3058 deba armonizar. Sin embargo, dicha norma introduce un ingrediente con gran matiz subjetivo, para reglamentar el pago de una bonificación con raigambre necesariamente objetiva. El mayor o menor alcance de los derechos que la Nación acuerda a los particulares a través de leyes previsionales es una cuestión ajena a la determinación del régimen salarial del empleo público provincial, en el que deben terciar los principios objetivos emergentes de los artículos 40, 47 y s.s. de la Constitución rionegrina. Por lo tanto el eventual goce de aquellos no puede erigirse en un fundamento para enervar el alcance de estos otros.

En supuestos como el de marras tampoco puede obviarse mencionar la impronta emergente de la falta de una generalidad (bien entendida) de la ley L n° 3058, con las proyecciones que ello acarrea respecto de otros derechos de raigambre constitucional, y entre ellos los vinculados a la regla de igual remuneración por igual tarea.

Ante el desempeño real y material de una función, en el marco de una relación de naturaleza público administrativa, debe tenerse presente que el componente que premia la antigüedad, o experiencia, es de raigambre objetiva. De ahí que una circunstancia ajena al régimen genérico, como es que el actor pudiera percibir en mayor o menor medida un beneficio previsional, implica tomar en consideración un aspecto subjetivo de la persona y no de la tarea. En sus efectos, y conceptualmente, en base a la ley L n° 3058 se estaría proyectando que la experiencia profesional objetiva de un individuo (vgr. bonificación por antigüedad) puede ser retribuida en menor alcance que la de otros en similar situación, por sólo hecho de que aquél es titular de un derecho distinto que le otorgan leyes ajenas al marco de la relación de empleo o función pública (arg. artículo 49, en función artículo 5° normas complementarias Constitución Provincial).

Considero que si -por hipótesis- el propósito del legisferante fincaba en ajustar situaciones comprendidas en supuestos de superposición de



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

retribuciones -como se desprendería de la postura de la Fiscalía de Estado-, el camino elegido a través de la ley L n° 3058 resulta jurídicamente errado. Adviértase que el suscripto no expresa que no sea del resorte estatal regular el ingreso o reingreso a los cuadros de la función pública, por lo que no me expido sobre la posibilidad de reglamentar los reingresos de sujetos que perciban beneficios previsionales sobre la base de otras fórmulas legales distintas a la instrumentada por la ley L n° 3058. Simplemente afirmo que, a través de previsiones como la de la ley citada, no puede llegarse a un resultado válido para tales fines; debido a la magnitud de la afectación en el caso concreto, y la circunstancia de referirse la norma a un adicional que necesariamente debe ser objetivo e igualitario en su apreciación.

La lectura integral de las sentencias precitadas a la que remitimos, nos exime de ampliar los fundamentos de este proyecto.

Es por todo lo expuesto que traemos a consideración de la Cámara esta iniciativa, con el fin de corregir una distorsión normativa que tuvo su origen en premisas incorrectas, de carácter subjetivo y que, injusta e injustificadamente afecta los derechos salariales de un gran número de personas que, habiendo accedido a los beneficios previsionales han sido convocadas a continuar prestando servicios públicos en el ámbito legislativo, en mérito a sus antecedentes, idoneidad, conocimientos y competencias laborales.

Por ello:

**Autora:** Inés Soledad Lazzarini.



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO  
SANCIONA CON FUERZA DE  
LEY**

**Artículo 1°.-** Derógase la ley L n° 3058 y se restablece en el ámbito de la Legislatura el reconocimiento del adicional por antigüedad en la liquidación de haberes al personal que también perciba un beneficio de pasividad o retiro.

**Artículo 2°.-** De forma.