------ En la ciudad de Rawson, capital de la Provincia del Chubut, a los 12 días del mes de junio del año dos mil catorce, se reúnen en Acuerdo los integrantes de la Sala Civil, Comercial, Laboral, Contencioso Administrativa, de Familia y Minería del Superior Tribunal de Justicia, con la Presidencia de su titular, Dr. José Luis Pasutti y asistencia de los Sres. Ministros Dres. Fernando S.L. Royer y Daniel Rebagliati Russell, para dictar sentencia en los autos caratulados: **“F., F. F. y Otros c/ Provincia del Chubut s/ Demanda Contencioso Administrativa” (Expte. N° 22.203-F-2011).** Atento el sorteo oportunamente efectuado, por aplicación de lo dispuesto mediante Acordada N° 3204/00, resultó el siguiente orden para la emisión de los respectivos votos: Dres. Royer, Pasutti y Rebagliati Russell.----------

------ Acto seguido se resolvió plantear y votar las siguientes cuestiones: PRIMERA: ¿Es procedente la demanda? y SEGUNDA: ¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?----------

------ A la primera cuestión el Dr. Royer, dijo:----------

------ I.- Los señores F. F. F., J. S. F., N. E. G., B. Y. G., S. M. G., C. J. G., H. W. G., O. A. G., A. B. G., J. C. G., M. A. G., J. H. G., J. C. G., A. C. G., D. H. G., G. F. H., O. F. ///H., H. J. H., R. D. I., F. J., E. D. J., N. A. L., A. A. L., A. N. L., A. M., M. G. M., V. J. M., R. I. M., C. V. M., L. V. M., J. d. D. M., C. I. M., H. S. M., H. D. M., H. E. M., R. C. M., C. J. M., H. J. M., G. C. M. H., A. M. M., H.d. C. M., J. C. M., A. N. N., R.

J. C. N., C. A. N., M. d. l. Á. Ñ., N. U. Ñ., H. O., J. E. P. y L. O. P. -dependientes de la Policía provincial- promueven demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción contra la Provincia del Chubut. Requieren el cobro de las diferencias salariales que dicen surgir de lo dispuesto por el art. 147, último párrafo, de la Ley XIX N° 8, con retroactividad a cinco años a la interposición de la presente. Ello, desde que cada haber mensual debió ser liquidado, con más intereses legales que fija el Banco del Chubut S.A. para las operaciones de descuento de documentos desde que cada suma fue debida. Solicitan, además, la regularización a futuro de dichos haberes. Con costas.----------

------ A fs. 186 y 187 los actores C. I. M., V. J. M. y J.C. M. desisten del proceso en tanto ya habían iniciado otras causas con idéntico objeto (“A., D. A. y Otros…” - Expte. N° 22.260-A-2011 y “A., R. E. y ///Otros …” – Expte. N° 22.198-A-2011), a lo que se hace lugar a fs. 188. A fs. 196 desiste la actora H. d. C. M., en tanto también había iniciado otra causa con idéntico objeto (Expte. N° 22.362), lo que es admitido a fs. 197.----------

------ En el apartado IV -Hechos- afirman que la norma citada claramente expresa que el haber mensual del personal policial en actividad no puede ser inferior al 88% del que percibe un agente de la Policía Federal de igual grado o jerarquía. Dicen acreditar con sus recibos de haberes que el abonado actualmente es inferior a dicho porcentaje, conforme surge de las escalas salariales de la fuerza de seguridad nacional publicadas en el Boletín Oficial de la Nación. Sostienen que también se han liquidado

///

incorrectamente los rubros suplementos generales, particulares y el sueldo anual complementario del período que se reclama, por lo que éste comprende “todo concepto”, es decir, sumas remunerativas y no remunerativas. Citan jurisprudencia del Máximo Tribunal.----------

------ Aducen que la Policía Federal Argentina ha tenido aumentos salariales a partir de los Decretos N° 1262/09 y 883/10, en consonancia con lo establecido por el art. 75 de la Ley N° 21965 y el Decreto Reglamentario N° 1866/83 (art. 385), los que en la actualidad se abonan mediante una planilla individualizada como “índice D”.----------

------ Consideran que el Estado provincial -Policía del Chubut-, en su carácter de empleador, es quien tiene el deber de abonar las ///remuneraciones que por ley les correspondan, para lo cual debe observar las normas reglamentarias en materia salarial y adoptar las medidas necesarias para su tutela. Y que su omisión lo hace responsable por el perjuicio económico causado.----------

------ Entienden que ha incumplido con el principio de legalidad establecido en la Ley I N° 18, en tanto no liquidó sus haberes conforme lo dispone el art. 147, in fine, de la Ley XIX N° 8. Y que, en consecuencia, se ha constituido un “enriquecimiento sin causa” a favor de la demandada, fruto de las diferencias salariales devengadas por las efectivas tareas desempeñadas. Traen jurisprudencia.----------

///

------ Aseveran entonces encontrarse legitimados para promover la presente acción, con sustento en dicho principio. Enumeran los requisitos que dicen han determinado la doctrina y jurisprudencia para su procedencia, a saber: enriquecimiento del demandado, empobrecimiento del demandante, nexo causal entre éstos, ausencia de causa y carencia de toda otra acción.----------

------ Desarrollan luego cada uno de ellos, según los lineamientos dados por este Cuerpo -afirman. Así, exponen que es palmario el enriquecimiento de la demandada toda vez que el incumplimiento en el pago de sus remuneraciones durante el período reclamado, de acuerdo a lo establecido en la norma invocada, derivó en un “ahorro” que la benefició.----------

///--- Indican que su empobrecimiento se configura como consecuencia del enriquecimiento apuntado, en la medida que no han percibido una justa retribución por sus tareas, según las leyes vigentes.----------

------ Sobre el nexo causal entre ambos extremos, arguyen que queda acreditado con los servicios prestados y con la falta de correspondencia con el sueldo que deberían percibir conforme a la ley.----------

------ Expresan que no existe ninguna causa jurídica justificativa del incumplimiento legal en que ha incurrido el Estado provincial, sostenido en el tiempo, y que la gratuidad de los servicios del empleo público no se presume.----------

///

------ En lo que refiere a la “carencia de toda otra acción”, manifiestan que el carácter subsidiario de la misma surge ante la falta de una norma precisa que posibilite la reparación del perjuicio sufrido.----------

------ Por otra parte, estiman que la legitimidad de su reclamo “no depende de la previsión presupuestaria, aunque la Ley XIX N° 8 (art. 147) es absolutamente clara al respecto, el Estado provincial debió prever esta contingencia al elaborar su presupuesto anual cada año”. Adunan jurisprudencia de este Cuerpo.----------

------ En el epígrafe V- requieren se decrete una medida cautelar innovativa, ordenándose a la Provincia del Chubut a dar cumplimiento a ///lo dispuesto por el art. 147 de la Ley XIX N° 8, observando para ello las escalas salariales de la Policía Federal para igual grado y jerarquía. La solicitud fue rechazada por Sentencia Interlocutoria N° 38/SCA/11 (fs. 169/176).----------

------ Ofrecen prueba, hacen reserva del Caso Federal para el hipotético supuesto de que se deniegue el “planteo de inconstitucionalidad” (¿?), fundan en derecho y realizan petitorio de estilo.----------

------ 1.- A fs. 181 y vta., los actores presentan escrito “AMPLIA DEMANDA”. Comentan que el 11/11/10, en sentencia recaída en autos “Oriolo, Jorge Humberto...”, el Máximo Tribunal consideró de carácter “general, remunerativo y bonificable” las asignaciones establecidas para

las Fuerzas Armadas y de Seguridad (entre ellas, la Policía Federal Argentina) mediante el Decreto Nacional N° 2744/93 y los Decretos de Necesidad y Urgencia N° 1255/05, 1126/06, 861/07 y 884/08, por lo que -según coligen- los aumentos así otorgados integran el haber mensual de los dependientes de aquélla.----------

------ De acuerdo al referido criterio y a efectos de determinar el mentado "88%", consideran que deben contemplarse los porcentuales de incrementos fijados en la citada normativa los que -afirman-, totalizan de manera acumulada un 108% respecto del percibido a junio de 2005.-------

------ Asimismo, amplían la prueba pericial contable e informativa ofrecida oportunamente.----------
///--- 2.- A fs. 189/194 y vta., amplían nuevamente el libelo inicial. Piden así el cobro de las diferencias salariales "previsionales" (¿?) por aplicación del art. 149, primer párrafo, in fine, de la Ley XIX N° 8, con retroactividad a cinco años desde la presentación, más los intereses legales que fija el Banco del Chubut S.A. para las operaciones de descuento de documentos desde que cada suma fue debida. A más, la regularización a futuro de dicho suplemento "general, remunerativo y de carácter salarial". Advierten que no debe confundirse el objeto de su pretensión con lo prescripto en la Ley I N° 355 (arts. 5 y 6) ya que mediante ésta se establece un adicional no remunerativo y no bonificable.----------

------ Sostienen que indudablemente el suplemento "zona desfavorable" forma parte del haber mensual. Apuntan que la retribución de los

///

empleados públicos se integra no solo con la asignación básica del respectivo cargo sino también con los “adicionales” o “bonificaciones” establecidos por ley. Acotan que el sueldo básico y los adicionales constituyen, individualmente y en conjunto, derechos subjetivos a dichas percepciones que se convierten en derechos adquiridos cuando el servicio se prestó, una vez transcurrido el plazo legal para su cobro.----------

------ Amplían la prueba pericial contable e informativa.----------

------ II.- Conferido el traslado de rigor, a fs. 254/272 y vta., contesta demanda la Provincia accionada. Solicita su rechazo con expresa ///imposición de costas y efectúa las negativas de estilo. Expresamente desconoce el anexo D que, “supuestamente”, representa la escala salarial de la Policía Federal.----------

------ Luego de relatar sucintamente la pretensión de los actores, en el apartado V.- Fundamentos de la Improcedencia del Reclamo, inc.1, “Derogación expresa de la norma citada”, aduce que el mismo no puede prosperar porque las normas en que lo fundan -arts. 147 y 149 de la Ley XIX N° 8- se encuentran derogadas por expresa disposición del Decreto Ley N° 1700/79 y de los que le sucedieron, a más de las leyes presupuestarias que han fijado nuevos regímenes y sucesivas escalas salariales a partir de 1983, en concordancia con lo prescripto por los arts. 1, 12, 14, 92, 135 (incs. 4, 5, 6 y 27) y 155 de la Constitución Provincial.-

------ Recuerda que el Decreto Ley N° 1561/77 (Ley XIX Nº 8) fue dictado en el marco de un gobierno de facto en el cual las instituciones democráticas, en particular el Poder Legislativo, se encontraban suspendidas; y que el Ejecutivo provincial de entonces, mediante el art. 147 in fine, delegó sus facultades para determinar el régimen salarial policial al Poder Ejecutivo Nacional, generando así un sistema de los denominados “enganches”. Explica que encontrándose interrumpido el orden constitucional, tal delegación no encontraba el impedimento del actual art. 12 de la Carta Magna local, que hoy la fulmina con la nulidad absoluta. Advierte que el texto original del año 1957 también la prohibía (art. 40).----------

///--- Comenta que al poco tiempo el Decreto N° 1700, de fecha 28/3/79, deroga dicho régimen salarial e instituye uno nuevo para la Administración Pública Provincial, incluida la Policía de Chubut, al disponer: “Fíjanse en los importes que se detallan en las planillas anexas que forman parte integrante de la presente, los sueldos básicos o remuneraciones adicionales que con...” (art. 1); y “El personal de Seguridad percibirá además de las remuneraciones fijadas en el Anexo XI de la presente Ley los adicionales y suplementos establecidos en el Capítulo III de la Ley 1561” (Capítulo X. Remuneraciones Personal Seguridad) (art. 47). Y que luego, en su Capítulo XIV, bajo el título Disposiciones Generales, señalaba: “Derógase toda otra norma legal que establezca regímenes de remuneraciones para los sectores de Personal dependiente de la Administración Pública Provincial o Municipal con excepción de los que se rigen por Convenios Colectivos de Trabajo” (art.

///

69). Dice que de este modo se asumió la facultad de acordar la política salarial que nunca debió delegarse.----------

------ Destaca que al Decreto Ley N° 1561/77 le siguieron innumerables leyes que fijaron nuevas escalas salariales a las que, a través de las sucesivas leyes presupuestarias, se les asignó el recurso necesario para afrontar el respectivo gasto, lo que representa una prueba objetiva, concreta y legal del derecho constitucional que tiene la Provincia de estipular la pauta salarial.----------

///--- Y que también le sucedieron numerosas liquidaciones de haberes y sus correspondientes percepciones por parte de los agentes quienes no hicieron ningún tipo de reserva al respecto, tal como surge de los recibos adjuntados con la demanda y de los legajos que acompaña. Alega que en tanto nada reclamaron hasta el presente, reconocen su facultad de establecer el régimen de remuneraciones para la Policía provincial y que la misma no se halla delegada al Gobierno Nacional, como ahora pretenden. Ello demuestra -continúa- que la liquidación de sus estipendios siempre se sujetó a la normativa vigente, sin violentar ninguna ley, ni principio constitucional, ni mucho menos generar perjuicio patrimonial alguno.----------

------ Agrega que en el supuesto de considerarse que el Decreto Ley N° 1700/79 no derogó los arts. 147 y 149 del Decreto Ley Nº 1561/77, resulta evidente que la Ley N° 5415 sí lo hizo al establecer que: “Los

índices, asignaciones de jerarquías, porcentualidades, adicionales remunerativos y bonificaciones correspondientes al personal comprendido en el decreto ley 1561 se liquidarán conforme a los sueldos básicos fijados por la presente ley, a partir del 1° de octubre de 2005" (art. 2). Entiende que en ella deben fundar su pretensión los actores ya que su operatividad es anterior al período reclamado.----------

------ En el subtítulo V.- 2) "Aprobación de las leyes de Presupuesto desde el año 1977 a la fecha", apunta que la Constitución Provincial impone que el presupuesto debe detallar los recursos previstos para hacer frente a todas las erogaciones de la administración (art. 135, inc. 4). Y ///que, en concordancia con dicho mandato, la Ley II N° 76 a más de fijar las pautas de los gastos que debe contener (art. 23), dispone: "Todo incremento del total del Presupuesto de Gastos previsto en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo deberá contar con el financiamiento respectivo" (art. 26), que "Los créditos del Presupuesto de Gastos, con los niveles de agregación que haya aprobado el Poder Legislativo, según las pautas establecidas en el artículo 23 de la ley, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastos" (art. 27) y que: "No se podrán adquirir compromisos para los cuales no queden saldos disponibles de crédito presupuestario, ni disponer de los créditos para una finalidad distinta a la prevista" (art. 31).----------

------ Manifiesta que se advierte así la importancia institucional que reviste el mismo como reflejo de las políticas de Estado, entre las que se inscribe la fijación de los salarios. Expresa que prueba contundente de ello es la existencia de diferentes normas por las que se han establecido

///

diversos incrementos y nuevos montos para los suplementos creados por los arts. 153, 154 y 155 del Decreto Ley N° 1561, los que no fueron derogados.----------

------ Asegura que del juego armónico de la Ley Suprema Provincial con los arts. 147 y 149 del referido Decreto Ley, arts. 1, 47 y 69 del Decreto Nº 1700/79 y las sucesivas leyes especiales de aumentos y generales de presupuesto sancionadas con posterioridad, resulta claro que aquéllos fueron derogados -insiste-, determinándose luego nuevas escalas ///salariales para los agentes policiales como, por ejemplo, la Ley N° 5415.----------

------ Resulta evidente entonces -remarca- que los sueldos básicos del personal policial nunca fueron calculados en base al art. 147 in fine del Decreto Ley N° 1561/77, ni mucho menos incluido el cálculo del suplemento del art. 149.----------

------ En el punto V.- 3) “De la derogación constitucional de los arts. 147 y 149 del Decreto Ley N° 1561/77”, expone que como otro fundamento que avala el legal cumplimiento en la liquidación de haberes se encuentra el mentado art. 135, inc. 4, de la Carta Magna Provincial, en tanto establece que la falta de asignación de recursos a un gasto se fulmina con su derogación si el mismo no ha tenido principio de ejecución. Y que ello es lo que ha sucedido con la erogación que implicaba la aplicación de dicha normativa.----------

///

------ Resalta que desde el año 1977 a la fecha, ninguna de las leyes presupuestarias hace mención alguna a una partida relacionada con los gastos que pudiere generar el Decreto Ley invocado por los actores por lo cual interpreta que, conforme la citada manda constitucional, los arts. 147 y 149 han quedado plenamente abrogados.----------

------ Afirma que al tratarse de una ley especial debe someterse a las previsiones del citado texto constitucional y a la Ley Provincial de Administración Financiera N° 5447.----------
///--- Concluye así que dicha norma no tiene vigencia, eficacia ni fuerza ejecutoria, por lo que resulta inaplicable; y que no ha engendrado derechos subjetivos en sus destinatarios ni obligaciones para el Estado provincial.----------

------ Comenta que la mayoría de los actores han ingresado a partir del año 1990, con la vigencia de las nuevas escalas salariales fijadas por el Ejecutivo Provincial con acuerdo Legislativo, lo que excluye la aplicación de fórmula alguna para la determinación de sus remuneraciones. Estima que derogada la norma por aplicación de la propia Constitución Provincial y consentida por los demandantes la facultad del Estado Provincial de estipular las pautas salariales, el reclamo impetrado deviene extemporáneo e improcedente.----------

------ Explica además que la derogación de una norma puede ser expresa o tácita y que, como una variante de ésta, se encuentra la “orgánica” que se produce cuando la aplicación de una determinada norma legal resulta

incompatible con las consecuencias jurídicas derivadas de la entrada en vigencia de un nuevo régimen. Manifiesta que por el largo tiempo transcurrido desde el dictado del Decreto Ley N° 1561/77 y la sanción de aumentos salariales posteriores, se ha operado la última especie, sellada luego con la derogación expresa del art. 69 del Decreto Ley N° 1700/79. Trae jurisprudencia.----------

///--- De tal modo, entiende que estamos frente a dos tipos de derogaciones del Decreto Ley N° 1561/77: una expresa, toda vez que el N° 1700/79 deroga toda norma legal que establezca regímenes de remuneraciones; y una tácita, en tanto la Constitución de la Provincia considera derogada la ley que no ha tenido una asignación de recursos necesaria para afrontar su cumplimiento.----------

------ Por otra parte, menciona que por aplicación del principio “lex posteriori derogat priori” resulta abiertamente expuesta la incompatibilidad entre lo reclamado por los actores y las sucesivas leyes que han determinado nuevos aumentos salariales.----------

------ En el parágrafo V.- 4) “Inaplicabilidad al sub lite del precedente “Oriolo” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, sostiene que el fallo invocado por los actores es inaplicable aún cuando se considerase vigente el sistema de los arts. 147 y 149 del Decreto Ley N° 1561/77. Expone que los accionantes entienden que dicho precedente incorporó al haber mensual de los agentes de la Policía Federal, como remunerativas y

bonificables, las sumas otorgadas mediante los Decretos N° 2477/93, 1255/05, 1126/06, 861/07, 884/08 y 752/09, las que fueron expresamente determinadas como no remunerativas y no bonificables por el Poder Ejecutivo Nacional.----------

------ Estima que la aplicación o extensión de los efectos de la referida sentencia le son inoponibles, toda vez que los mismos se circunscriben en forma acotada al caso particular para la cual se ha dictado. Comenta que ///las resoluciones judiciales poseen un efecto restringido e inter partes y que dejan subsistente la vigencia de la normativa implicada en la controversia sometida a la jurisdicción. Asegura que una interpretación a contrario sensu de sus efectos convertiría a la sentencia judicial en una resolución aplicable erga omnes, violatoria del principio republicano de gobierno al existir una clara intromisión en facultades legislativas y ejecutivas, y también de las autonomías provinciales que se han reservado las cuestiones referidas al régimen del empleo público.----------

------ Afirma que la jurisprudencia de la Corte Suprema sólo puede ser analizada con un valor moral o retórico porque es el último estrado judicial en realizar el control de constitucionalidad en el orden interno. Indica que para su aplicación deberá presentarse al juzgador un caso análogo donde los precedentes invocados constituyan una regla nítida, consolidada e incuestionable que esboce claramente la doctrina legal del Máximo Tribunal.----------

------ Aduce que el reclamo formulado en autos no resulta similar al planteado en “Oriolo…” por lo que su aplicación automática carece de

///

justificación. Destaca que como en éste se esboza una línea argumental distinta a la expuesta por el Cimero Tribunal en el antecedente “Costa...” (Fallos: 325:2161) es evidente la ausencia de una doctrina arraigada que permita, en el supuesto de encontrarnos ante casos semejantes, una aplicación lisa y llana del precedente invocado.----------

///--- Advierte que frente al improbable supuesto de declararse procedente el régimen salarial invocado por los actores, deberá observarse que el marco normativo de leyes y decretos nacionales por los cuales se le retribuyen sus salarios a los agentes de la Policía Federal se encuentra vigente con expreso carácter de no remunerativos y no bonificables.-------

------ Subraya que la normativa derogada, que la contraria trae como “piedra de toque” de su pretensión, fue incorporada al Digesto Jurídico de la Provincia, como en otro tantísimos ordenamientos que no mantienen vigencia, con carácter ordenatario y técnico, mas no “resancionatorio” o como parte del sistema positivo. Expresa que de adjudicarse carácter “*sancionatorio*” a dicha circunstancia, opera la cortapisa irrefragable del art. 135 de la Constitución Provincial en el sentido ya analizado.----------

------ Ofrece prueba, hace reserva del caso federal y realiza petitorio de estilo.----------

------ III.- La prueba producida es documental, informativa y pericial contable. La actora acompañó la documental con la demanda (fs. 3/157), y requirió se intime a la Provincia a acompañar los legajos y recibos de haberes de los actores, más las escalas salariales del personal policial correspondientes a los años 2005, 2006, 2008, 2009 y 2010. Pidió además, y así se ordenó, la incorporación a los presentes de la prueba informativa ofrecida en los autos “A... (Expte. N° 22.194 -A- 2011) y “M...” (Expte. N° 22.199 -M- 2011). A fs. 374/396, obra ///pericia contable, la actora impugna la pericia a fs. 400 y vta., también lo hace a fs. 429 y 441 y vta. El experto responde a fs. 402/427 y vta., y luego se agrega un cuadernillo en 53 fojas. Por su parte, la Provincia accionada ofreció la documental en el responde, la que se ordena reservar en Secretaría a fs. 273.----------

------ IV.- La actora presenta alegatos a fs. 457/461 y vta. y la demandada a fs. 463/471.----------

------ V.- El señor Procurador General emite su Dictamen a fs. 473 y vta. Considera que los arts. 147 y 149 del Decreto N° 1561 se encuentran derogados por aplicación del Decreto Ley N° 1700/79. Piensa que, como consecuencia de la modificación legal señalada, subyace un nuevo régimen remunerativo por lo que los haberes que se liquidaron con posterioridad fueron de conformidad con la legislación actualizada. Señala que, posteriormente al decreto referenciado, se sucedieron una serie de modificaciones al esquema salarial de los empleados públicos que otorgaron aumentos y nuevas bases para su liquidación. En suma, al no encontrar fundamento legal en la pretensión de los actores, opina que

///

Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

el reconocimiento de derechos que alegan no puede prosperar como tampoco la referida al pago de las diferencias salariales.----------

------ También expresa que no considera atendible, ni siquiera en grado sugerente, ensayar una hipótesis de solución que pueda implicar advertir un yerro del legislador quien, por un lado, habría reconocido una ///situación o derecho y, al mismo tiempo, no habría efectuado las previsiones necesarias de cómo viabilizar y atender esos derechos. Considera así, que en este marco, prima arribar a una solución jurídicamente razonable, compatible con el orden constitucional.----------

------ En consecuencia, concluye que al no haberse dispuesto las partidas presupuestarias respectivas para el cumplimiento de las normas involucradas, ni haberse éstas efectivizado en momento alguno, no cabe más que interpretar que las mismas han perdido eficacia (conf. art. 135 inciso 4° de la Constitución Provincial).----------

------ VI.- A fs. 474 se integra el Tribunal con el Sr. Ministro de la Sala Penal -Dr. Daniel Rebagliati Russell. Consentida aquélla, a fs. 477 se llaman autos para sentencia y se practica el sorteo de la causa (fs. 478).---

------ **VII.- ANÁLISIS**.----------

------ En forma preliminar señalo que la cuestión que se trae a conocimiento de esta Sala del Superior Tribunal de Justicia ha sido ya

objeto de recientes pronunciamientos, identificados como Sentencias Definitivas N° 1 a 9/SCA/14. Adelanto entonces que habré de reiterar aquéllos, en atención a la comunidad que surge de los planteos expuestos.----------

------ Dije allí: “1. Los actores persiguen el cobro de las diferencias salariales que consideran se han devengado a su favor. Aseguran que la ///Provincia accionada omitió dar fiel cumplimiento a las obligaciones que, en el contexto de la relación de empleo que los une como dependientes de la policía provincial, surgen de la Ley XIX N° 8. Expresamente reclaman el pago de las sumas que consideran derivadas de sus artículos 147, segundo párrafo y 149, primer párrafo, in fine. Además, piden se ordene la incorporación retroactiva de esos valores a sus haberes mensuales y se regularicen a futuro.----------

------ Por su parte, la demandada, luego de la negativa genérica que es de rito, expone que desde el dictado del Decreto N° 1700/79 las normas invocadas por los accionantes han sido derogadas. Razón por la cual, niegan adeudarle las sumas requeridas y argumentan que los policías accionantes vienen percibiendo sus haberes desde hace más de tres décadas sin efectuar protesta alguna. En relación al cálculo de los haberes en un porcentaje del que perciben agentes de la Policía Federal, destacan que el precedente “Oriolo”, emanado de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, no resulta de aplicación en estos obrados en tanto resuelve una cuestión particular. Subrayan además que el Digesto Jurídico no es más que un ordenamiento de la legislación local vigente; sin que sea posible considerarlo como “sancionatorio” de normas que no mantenían su

///

vigencia. Plantean, para el supuesto de que no se atienda a la alegada *derogación expresa* que oponen, que conforme el art. 135 inc. 4) de la Constitución de la Provincia la normativa en la que se amparan los accionantes ha sido derogada, en tanto no tuvo afectación presupuestaria.----------

///--- 2.1 La contradictoria postura de las partes entonces, gira en torno al modo en que deben liquidarse los haberes del personal dependiente de la Policía de la Provincia, conflicto que se suscita -según entiendo- a partir de la puesta en marcha del Digesto Jurídico provincial en el que consideran los actores estaría contenida la norma que permite "enganchar" sus salarios con los dependientes de la Policía Federal, lo que es negado de manera tajante por la demandada al esgrimir que ello había sido derogado con anterioridad.----------

------ Todo lo cual, me predispone a iniciar mi opinión con un acabado estudio del marco jurídico que envuelve la presente contienda, desde que el "thema decidendum" de autos, se circunscribe a dilucidar cuál es la norma legal, aplicable al caso y plenamente vigente, que fija cómo debe calcularse la remuneración de los accionantes.----------

------ 2.2 A modo de introducción, quiero citar al Dr. Atilio Aníbal Alterini quien magistralmente sintetizó, al hacer entrega al Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación de la primera etapa del Digesto Jurídico Argentino en cinco discos compactos, lo

siguiente: “La seguridad jurídica implica como una de sus exigencias, la certidumbre de derecho, que supone la existencia de normas jurídicas ciertas de las que resultan los derechos de los que es titular una persona, y su consiguiente convicción fundada acerca de que esos derechos serán respetados. Se trata de poder saber a qué atenerse, lo cual es una exigencia permanente y perentoria”.----------

///--- Recuerda el maestro que ya en el siglo I antes de Cristo decía Cicerón *“todos somos siervos de la ley para que podamos ser libres”*. El problema que plantea el frenesí reglamentarista, que produce la denominada contaminación legislativa, es que resulta difícil, si no imposible, saber de cuál ley se trata. Qué está permitido y qué está prohibido. Frente a ello, rige la ficción legal de que las leyes son conocidas por todos. Y esta ficción, que es imprescindible para el funcionamiento del sistema, recae duramente sobre los más débiles, imposibilitados por circunstancias socio-económico-culturales de acceder con certeza a la normativa vigente. Es tarea de los poderes públicos y de las organizaciones intermedias poner en manos de todos las herramientas para el ejercicio de los derechos, a cuyo fin hay que culturizar a la población. En el Digesto Justinianeo (que encargó a Triboniano ordenar la compilación y la codificación de las obras jurídicas de los jurisconsultos romanos) se han encontrado faltas sistémicas, defectos, contradicciones, redundancias o repeticiones. Estas mismas fallas existen en el matorral de leyes con que nos movemos, y es de esperar que mediante el Proyecto Digesto Jurídico Argentino sean superadas. (Conc. Martín Testa - “El Digesto Jurídico en las ediciones de “Derecho al Día”. Órgano de la Facultad de Derecho de la UBA” en Sup. Act. 08/9/2011,1).----------

///

------ 2.3 Con lo dicho, quiero recordar haciendo un poco de historia, que el 26 de julio de 2004, a través de la entonces Ley N° 5199, la Honorable Legislatura de la Provincia estableció la necesidad de elaborar y aprobar ///un Digesto Jurídico para obtener “un régimen de consolidación” del ordenamiento y la publicidad de las leyes provinciales generales vigentes.----------

------ Explicaron las autoridades provinciales que ello sería un paliativo para “*combatir la inflación y la contaminación legislativa”* y todo un desafío que permitiría, a través de la sistematización legal, “*cumplir con el postulado de hacer la Ley conocible para todos los ciudadanos”*. A cuyo fin, se firmó un Convenio de asistencia técnica con la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires que debía “*reunir en un cuerpo legal las leyes de la Provincia del Chubut y sus decretos reglamentarios*”, para “*hacer conocer, con precisión, a todos los ciudadanos las leyes que los rigen…”*. Todo ello puede ser consultado en el Apartado “Presentación” proporcionado en la página oficial de la Honorable Legislatura de la Provincia (http://www.legischubut2.gov.ar/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=205).----------

------ El texto de la ley antes citada aclaraba que el Digesto contendría un Anexo con las Leyes Provinciales no generales, un Anexo histórico Provincial no vigente, ordenado por materias y una referencia a normas

aprobadas por organismos supra provinciales de integración regional en los que la Provincia pueda ser parte.----------

------ Fijó y definió las *"técnicas legislativas"* que serían utilizadas para su realización en el art. 4. Tales como, la *recopilación (*"c*lasificación, ///depuración, inventario y armonización de la legislación vigente y un índice temático ordenado por categorías"),* la *unificación ("importa la refundición de un solo texto legal o reglamentario de normas análogas o similares sobre una misma materia o temática, señalando al pie la referencia normativa correspondiente)* y la *ordenación* (*traduce la aprobación de los textos ordenados compatibilizados en materias varias veces reguladas y/o modificadas parcialmente"*.----------

------ También estableció que debía identificarse y agruparse las leyes por su temática individualizando la rama o materia del Derecho a que corresponden, asignando un número romano (del I al XXV) y una *renumeración arábiga* que referirá *"al orden histórico de sanción"*. Ello implica que cada ley vigente será renumerada a partir del número 1 y así sucesivamente, con indicación expresa a la anterior numeración.----------

------ Asimismo, en el art. 13 determinó que "*con la entrada en vigencia de la ley de aprobación del Digesto Jurídico…se entenderán derogadas todas las normas que se hubieren incorporado al mismo hasta la fecha de consolidación como legislación provincial y su respectiva reglamentación"* y agrega el art. 14 que "*anualmente el Poder Ejecutivo publicará el Digesto Jurídico …con las modificaciones que se hubieren verificado en el período"*.----------

///

///--- El 2 de enero de 2009, el Boletín Oficial publicó la Ley N° 5816 -Ley V N° 120- por la cual se aprueba una nueva categoría normativa como rama XXVI LEYES PARTICULARES (art. 1).----------

------ En el artículo 2 aprobó el Digesto Jurídico de la Provincia del Chubut consolidando las leyes y normas promulgadas hasta el 31 de julio de 2008 de igual jerarquía y de carácter general y permanente, y sus respectivos textos ordenados temáticamente, sistematizados, actualizados, fusionados y corregidos, los que se incluían en los Anexos A y B. Mientras que en el art. 3 declaró la *caducidad por plazo vencido, objeto o condición cumplida* de las leyes del Anexo C (art. 4) y reservó el Anexo D para "*las leyes y normas expresamente abrogadas"* -art. 5-. Además por el art. 6 se dispuso conservar un "*cuerpo histórico de consulta"* para las leyes y normas de igual jerarquía que hubiesen perdido vigencia por causales objetivas.----------

------ He destacado la ley comentada, porque si bien con anterioridad, por Ley N° 5688 (BO del 20/12/07) se realizó una consolidación de las normas hasta el 31 de diciembre de 2006, el art. 7 de esa hacía la salvedad de que las "Comisiones Permanentes" de la Legislatura debían expedirse *ratificando o rectificando* los Anexos que la integraban antes del 30 de mayo de 2008, porque la ley comenzaría a regir el 1° de julio de 2008 (art. 8). Sin embargo, estos plazos fueron modificados por la Ley

N° 5749 que los amplió y fijó la última de las fechas referidas para el 2 de enero de 2009.----------

///--- El 21 de septiembre de 2010, según da cuenta el Boletín Oficial de ese día, se creó, mediante Ley V N° 123, una “Comisión Especial con la misión de evaluar los errores materiales que se detectaren en la confección del texto definitivo del Digesto Jurídico”.----------

------ Con posterioridad, otras leyes fueron realizando la Consolidación a que se hizo referencia antes. Por ejemplo, la Ley V N° 133 -BO 21/9/10- lo hizo para las leyes y normas sancionadas, promulgadas y publicadas desde el 1 de agosto al 30 de noviembre de 2010 y en el art. 6 contenía una “fe de erratas” de diversas normas. Para el período posterior, es decir desde el 1 de diciembre de 2010 al 31 de octubre de 2011 la consolidación se realizó por Ley V N° 137, cuya fe de erratas realizó significativas modificaciones en leyes importantísimas como son las conocidas en su anterior numeración como la N° 1820 y la N° 3923 de Personal Docente y del Régimen de Jubilaciones, respectivamente.--------

------ En relación a estos últimos Estatutos citados, acoto que ya habían sido objeto de una fe de erratas mediante la Ley V N° 124 -BO del 30/3/2009- donde se eliminaron los arts. 101 y 102 del texto definitivo de la Ley VIII N° 20 (Ley N° 1820) derogados, antes del Digesto, por un artículo de la Ley XVIII N° 32 (Ley N° 3923).----------

------ En síntesis, toda la labor legislativa desplegada por el Estado Provincial tenía como misión fundamental lograr textos legales únicos,

///

///actualizados, corregidos y libres de defectos normativos, para salvaguardar la coherencia y la economía del sistema jurídico.----------

------ 2.4 Ahora bien, la pregunta que se impone a partir de la cuestión que subyace en estos obrados es saber si, en los hechos, esta sistematización que lleva varios años, ha logrado su principal objetivo de brindar la seguridad jurídica mencionada por el Dr. Alterini, tanto al ciudadano, como al operador jurídico y a los Magistrados que debemos aplicarla en los casos concretos. Puedo adelantar que mi respuesta no será positiva al respecto. Doy razones.----------

------ Para bosquejar esa, voy a señalar que no ha sido privativo de nuestra provincia tal labor, pues a esta altura de mi relato, entre otras, la vecina provincia de Río Negro y Córdoba no han quedado exentas de implementar un Digesto Jurídico. En el orden nacional se encuentra en tratamiento parlamentario el respectivo proyecto.----------

------ Como era de esperar, de sus ventajas e inconvenientes, se ha ocupado la doctrina.----------

------ No habré de sobreabundar al respecto, bastará para justificar la postura que adopte, realizar una breve cita de quienes efectuaron una síntesis enjundiosa y ceñida de su puesta en práctica, la forma en que se confeccionó y de la manera en que deben interpretarse las palabras que fueron utilizadas por los especialistas en la depuración y sistematización

del universo legal examinado. Del mismo modo, me haré eco de las ///voces que relataron los inconvenientes que se suscitaron en el devenir de su implementación.----------

------ 2.4.1 Uno de los autores que más se ha ocupado de esta temática en diversas publicaciones desde el año 2005 es el Profesor Antonio Martino. Además fue el Director del Manual de Técnica Legislativa, el que se ha popularizado como “Manual del Digesto Argentino, Algunas consideraciones, Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires”, de acceso libre en la web.----------

------ Destaca Martino que la importancia del *“Digesto Jurídico Argentino”* radica no solo en que dividió el derecho nacional en 26 categorías o materias sino que además afrontó el tema sustancial del derecho en vigor y resolvió los problemas de “contaminación legislativa”, ocasionados por el crecimiento desmedido de normas sin un criterio válido que elimine del sistema las leyes que ya no están en vigor por objeto cumplido, por obsoletas o por las tan temidas derogaciones implícitas. Explica también que el sistema jurídico es una acumulación de textos normativos en los cuales es relativamente fácil establecer los criterios de creación, pues poseen procedimientos especiales a fin de hacerlos conocibles. Aunque advierte que “el problema consiste en que el derecho vigente es un subsistema del derecho que fue creado, menos todo aquel que fue abrogado” y agrega “las abrogaciones explícitas se conocen pero las implícitas no; y si no conozco el conjunto de textos normativos que constituyen el subconjunto de normas derogadas, no puedo saber ///cuál es el derecho en vigor. Y eso más allá de la cualidad científica del

///

intérprete o su posición en el ordenamiento". Señala que para evitar la parálisis se atribuye a un tribunal supremo declarar la ley en vigor, pero es como nombrar un árbitro en un juego en el cual más de la mitad de las reglas no se sabe si rigen o no. (Conc.: "El Digesto Jurídico Argentino: Una obra jurídica monumental" en LL - Sup. Act. 16/6/2005, 1).----------

------ 2.4.2 Menciono a Martino fundamentalmente por las explicaciones que proporcionó en el Manual antes referido. Ello así, dada la riqueza de nuestro lenguaje y la posibilidad de acceder a cuál fue el verdadero sentido de cada una de las palabras utilizadas por los *"redactores";* máxime si tengo presente que el *ordenamiento provincial* fue desarrollado por integrantes de ese cuerpo técnico de la Facultad de Derecho de la UBA.----------

------ El autor analiza los conceptos jurídicos utilizados, por ejemplo, cuando el Digesto alude a la *abrogación* de una norma y a su vez a qué clase de ésta se refiere. Dice que la *abrogación* ocurre cuando la nueva disposición elimina totalmente un texto previgente; cuando el legislador *indica con precisión* la disposición normativa eliminada será *expresa*, en cambio cuando se produce sin expresión alguna con la simple aplicación de reglas interpretativas como lex posterior abrogat prior será *implícita*. Por su parte, habrá *derogación* cuando la nueva disposición elimina parcialmente su texto previgente, la que puede ser *innominada* cuando se expresa con la fórmula "*son abrogadas las disposiciones de la ley en cuanto incompatible con la presente ley*".----------

///

///--- Además, en la parte Quinta de la obra que cito indica específicamente cuál es la manera más conveniente de utilizar los vocablos definidos en el párrafo anterior, para proporcionar un adecuado uso al lenguaje según la actividad que se pretenda desarrollar. Señala, por ello, que pueden producirse *modificaciones implícitas* que son todas aquellas que derivan de disposiciones sucesivas sin que el legislador haya advertido qué disposiciones pre vigentes resultan modificadas a causa de las nuevas y, entonces, corresponde al operador jurídico, confrontando viejas y nuevas disposiciones, verificar si las viejas están abrogadas, o integradas, o sustituidas, o modificadas de algún modo, y definir la entidad de la modificación. Luego de desalentar que se utilicen aquéllas, menciona que las *modificaciones explícitas textuales* suceden cuando el legislador, con fórmulas oportunas, sanciona una disposición normativa que modifica la previgente. (http://web.archive.org/web/20021217074834/http://www.dsp.unipi.it/didattica/Digesto/html/manual.html#definiciones).----------

------ Concluye Martino que será necesario realizar una *Consolidación* cuando los enunciados de una disposición normativa hayan sido modificados muchas veces, y las sucesivas modificaciones se hayan estratificado en el tiempo. Entonces, advierte que en ese caso, es oportuno no agregar nuevas modificaciones, sino volver a formular la disposición normativa íntegra, englobando y eliminando todas las variacionesprecedentes. www.infoleg.mecon.gov.ar/basehome/manual...).

///--- 2.5 También sigo a Eduardo Mertehikian, quien participó en el trabajo de elaboración del Digesto y graficó que una de la labores más

///

dificultosas emprendida por sus redactores fue la de establecer, del universo legislativo objeto de análisis, cuáles normas habían sido derogadas en forma tácita o implícita; sobre todo en aquellos supuestos en los que no podría afirmarse la existencia de una completa incompatibilidad entre la vieja disposición y las nuevas regulaciones.-----

------ Narra que, como una actitud superadora, se detectaron aquellas a través de la técnica de la *"derogación orgánica o institucional"*, la que se produce "…cuando una nueva ley, sin derogar expresamente la anterior, ni ser totalmente incompatible con las disposiciones de aquélla, regla de un modo general y completo una determinada institución u organismo jurídico". Su fundamento parte del supuesto de que si el legislador creyó del caso reglar en forma armónica todo un cuerpo de disposiciones, no sería lógico suponer que haya estado en su mente hacer subsistir disposiciones que figuraban en un cuerpo legal anterior y análogo.----------

------ Subrayó también, que fue sumamente arduo adoptar un criterio uniforme para identificar las normas consideradas de *"objeto cumplido"*. Y, a modo de ejemplo, expresa que podría considerarse entre esas las que crean unidades académicas, como las universidades, entes descentralizados u órganos administrativos, porque si bien es cierto que el propósito de la norma podría estimarse agotado instantáneamente con su entrada en vigencia, no menos cierto es que esa creación supone la ///asignación de competencia administrativa para obrar de carácter

objetivo y su supresión del ordenamiento jurídico podría interpretarse como la supresión en sí misma de la competencia asignada, provocando un severo estado de incertidumbre y una fuente inagotable de conflictos.-

------ Señaló el autor que, otro caso es el de leyes o disposiciones modificatorias del texto de otras análogas, que fueron consideradas como normas cuya vigencia se extinguió al integrarse al texto de la norma modificada y de allí que se denominaron "*fusionadas*" en sus predecesoras. De modo tal que, el texto definitivo del artículo o disposición en cuestión, refleja el texto resultante de los cambios o supresiones introducidos con posterioridad a su sanción originaria. (Conc. "La trascendencia del Digesto Jurídico Argentino para el derecho administrativo" en RAP (398) - Doctrina, págs. 7/13).----------

------ Entonces, si descanso en la postura de estos autores veo que tal ordenamiento normativo es un importante logro superador de la "contaminación legislativa" reinante al momento de ser propiciada su realización. Pero inmediatamente avizoro que ello es así en un contexto teórico y alejado de la necesidad de subsumir una contienda a una norma específica. Máxime cuando, como en el sub-lite, la legislación que nos convoca -Dto. Ley N° 1561- es de larga data y ha sido objeto de sucesivas modificaciones.----------

///--- 3. Razón por la cual, no puedo dejar de evaluar, que en la práctica me siento más cercano a la opinión de los autores que han analizado y descripto las desventajas e inconvenientes de esa magistral obra, que de las expuestas antes.----------

///

------ Coincido, por ejemplo, con la Lic. Susana Menast cuando opinó que las buenas intenciones tendientes a lograr la sistematización y el ordenamiento del derecho vigente en un cuerpo legal, chocan con los hechos que demuestran con contundencia la imposibilidad de concretar una cuestión vital, no solo para el ciudadano común y la seguridad jurídica, sino para el propio legislador que debe encarar con eficiencia la tarea que por naturaleza define su función. Aduce que es posible advertir en los textos ordenados ya producidos, que el trabajo del ordenador se ha limitado estrictamente al relevamiento de modificaciones o derogaciones explícitas, sin siquiera poner al ciudadano sobre advertencia de posibles modificaciones o derogaciones tácitas verdaderamente evidentes, cuanto menos citando la legislación relacionada en carácter de complementaria, a los fines de tenerla en cuenta dentro de cada subsistema. La sistematización de las leyes exige un ordenador que no avance sobre la voluntad del legislador (considerando que toda alteración del cuerpo de leyes es resultado de una expresa decisión política del legislador), pero si la voluntad del legislador no se expresa correctamente (a veces modifica o deroga sin decir que lo hace), se deberán encontrar métodos para orientar al ciudadano en el reconocimiento del derecho vigente y no aumentar la confusión que produce la mala técnica legislativa utilizada o la ausencia de la misma al legislar. Y concluye su artículo subrayando ///que “en los hechos, la situación planteada se configura como una verdadera especie de anomia, en tanto la misma implica de por sí un tipo de ineficiencia cíclica o circular, y se puede describir asegurando que, al

no completarse el ordenamiento y la sistematización de las leyes, resulta complejo legislar adecuadamente, pero mientras no se respeten ciertas normas básicas de técnica legislativa que colaboren en el ordenamiento del cuerpo de leyes, no se podrá ordenar y sistematizar las leyes de modo apropiado. Advierte que cuando se emplea como única fórmula "*deróganse todas las disposiciones que se opongan a la presente*" se está poniendo en evidencia, que no se sabe qué normas integran el sistema jurídico en el que la nueva norma se va a insertar…" (Conc.: "La responsabilidad compartida entre el legislador y el organismo sistematizador" en LLCórdoba, Año 17, N° 4, mayo 2000, Doctrina, pág. 493).----------

------ Tal como lo anticipé, la renovada Ley XIX N° 8 -antes Decreto Ley N° 1561- y principalmente en lo que refiere a los dos artículos objeto de conflicto ya individualizados, se asemeja más a la confusa técnica legislativa que menciona esta autora cordobesa que a la seguridad jurídica que debe proporcionar el Digesto Jurídico, según seguidamente explicaré.----------

------ 4.1 Digo esto pues, precisamente en autos la controversia surge a partir de la tarea de recopilación que se plasmó en aquél. Quienes lo elaboraron tomaron del antiguo Decreto Ley Nº 1561 del año 1977 dos ///preceptos -sus arts. 148, segundo párrafo y 151, primer párrafo, in fine- e interpretando que éstos se encontraban vigentes, los incluyeron en una "*nueva norma"* que como Ley Nº 8, se ordenó en la Rama XIX de ese cuerpo jurídico, dándoles otra numeración -respectivamente arts. 147, segundo párrafo y 149, primer párrafo, in fine- pero con idéntico texto.---

///

------ Intuyo que al tomar conocimiento de estos dos artículos que el Digesto reprodujo, este grupo de policías dependientes del Estado Provincial acude a los estrados del Tribunal. Convencidos de que los mecanismos de liquidación que ambos mandatos establecen arrojarán diferencias salariales en su favor, articulan esta acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, por incumplimiento “parcial” en el pago de sus haberes y en particular del suplemento zona desfavorable. Lo fundan en la ilicitud de la conducta de la Provincia por no aplicarlos.------

------ Su empleadora se opone a la aplicación de los dos artículos que ahora figuran en la Ley XIX N° 8. Argumenta que al ordenar las leyes provinciales en el Digesto Jurídico no se advirtió que ambos habían sido derogados por normas posteriores que fijaron “expresamente” el modo de calcular las remuneraciones de la Policía Provincial, dictadas “*en el marco de diferentes políticas salariales que se iban sucediendo”*. Se refiere especialmente al efecto derogatorio del Decreto Ley Nº 1700 del año 1979 y se funda en sus arts. 1, 47 y 69. Añade que otras leyes que le sucedieron fijaron nuevas escalas salariales y aumentos a ese sector de empleados públicos. Asegura que no existe incumplimiento si pagó a los actores los salarios conforme lo normado en la legislación vigente, que ya ///no contemplaba los antiguos mecanismos de liquidación que los accionantes piden aplicar en autos.----------

------ Solicita la Provincia a esta Sala que considere como criterio de interpretación, tratándose de leyes sucesivas que legislan sobre la misma materia, el seguido por la Corte Nacional en los precedentes que cita, que informa que cuando exista “incompatibilidad” entre dos sistemas normativos porque establecen mecanismos de cálculo de salarios disímiles, no puedan aplicarse al mismo tiempo. Añade que si la nueva ley crea un sistema completo, diferente al de la antigua norma y omite disposiciones de ésta, ello importa dejar sin efecto el antiguo sistema.-----

------ Confrontadas en este punto las posiciones de las partes, surge claro que para establecer si alguna diferencia salarial le corresponde a este grupo de policías provinciales que viene a juicio, antes de examinar la prueba cabe analizar una cuestión de derecho. Previamente es preciso discernir si estuvieron vigentes los sistemas de cálculo de remuneraciones y suplemento zona desfavorable establecidos en los arts. 148 y 151 in fine del Decreto Ley Nº 1561 y que hoy reproduce el Digesto Jurídico, arts. 147 y 149 in fine la Ley XIX Nº 8 (posición de los actores); o si fueron derogados o reemplazados por otros sistemas (posición de la accionada).----------

///--- 4.2 Es por ello que para ingresar al análisis de los sistemas de liquidación de haberes en que se funda la pretensión, la distingo en los siguientes ítems:----------

------ a) Aplicación, en primer lugar, de un sistema de remuneraciones “enganchado” -como coloquialmente se conoce- con el salario de la Policía Federal, tal como estaba previsto en el art. 148; segundo párrafo

del Decreto Ley Nº 1561. Este precepto reza: **"***el personal policial en actividad gozará del sueldo, bonificaciones (suplementos generales y particulares) compensaciones e indemnizaciones que, para cada caso determina esta Ley y las normas complementarias correspondientes. La suma que percibe un Policía por los conceptos señalados precedentemente, excepto las indemnizaciones, se denominará HABER MENSUAL, el que no podrá ser inferior al 88% de los haberes que perciba la Policía Federal para igual grado o jerarquía".* Están convencidos los actores que este último mecanismo no perdió vigencia porque en el Digesto Jurídico se plasmó como art. 147, segundo párrafo en la Ley XIX N° 8.----------

------ Ofrecieron probar con la Pericia Contable que del cotejo entre lo efectivamente percibido por ellos con ese porcentaje de los haberes de la Policía Federal, surgirían, en su favor, las reclamadas diferencias salariales. Mas acotaré que recién corresponderá valorar esa experticia en el caso de concluir que el régimen del Decreto Ley Nº 1561 no ha sido derogado.----------

///--- Cuestionan en definitiva, los actores, el mecanismo de liquidación de sus salarios, porque su empleadora -la Provincia del Chubut- no atendió que debía respetar ese "mínimo legal del 88%" y les pagó un haber mensual menor. Esto influirá en el resto de su pretensión, según la plantean, pues quienes accionan piden aplicar primero "el sistema de enganche" y luego el 20% de zona desfavorable. Afirman que se han

producido aumentos en las remuneraciones de la Policía Federal, calculadas conforme a precedentes dictados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como en autos “Oriolo”. De tal modo, pretenden “alcanzar” ese piso del 88% de sus haberes, el cual incidirá en ese suplemento si es un porcentaje.----------

------ b) Una vez obtenido ese “piso salarial” -liquidado mediante ese “sistema de enganche”-, persiguen quienes accionan que sobre el mismo se calcule “*un suplemento por zona desfavorable de un 20% que se aplicará sobre el total de la retribución que perciba el funcionario policial más el adicional por antigüedad”* (este es el texto del art. 151, primer párrafo, in fine de la Ley Nº 1561 y que hoy figura como art. 149, primer párrafo, in fine en dicha Ley XIX Nº 8, según el Digesto Jurídico). Alegan que la Provincia no les ha abonado ese suplemento “zona desfavorable”.----------

------ Al respecto, aclaran que no debe confundirse con el adicional que en concepto de “zona”, “no remunerativo y no bonificable”, establecieron dos leyes provinciales. En la Ley Nº 5718 (en el Digesto Ley I Nº 355) ///en la suma de $ 150 o bien de $ 280 (según la zona), modificado por la Ley Nº 5770 (en el Digesto Ley I Nº 372) en la cual se fijó en $ 350. Admiten haber cobrado este suplemento “zona”, pero dicen que no es el mismo del Decreto Ley Nº 1561 (hoy Ley XIX Nº 8) por aquel carácter.-

------ Pretenden, en definitiva, que se calcule el suplemento “zona desfavorable” aplicando aquel sistema de porcentaje (20%) que estiman

///

vigente, sobre las remuneraciones resultantes del sistema de enganche a los haberes de la Policía Federal.----------

------ c) Persiguen también la regularización a futuro, en el sentido indicado en a) y b), de sus haberes mensuales y del suplemento zona desfavorable.----------

------ d) Por último, reclaman a la Provincia los intereses generados desde que cada suma les fue debida y a la tasa que fija el Banco del Chubut S.A. para las operaciones de descuento de documentos.----------

------ 4.3 Frente a la pretensión así expuesta, la Provincia asegura que hace muchos años se abandonaron esos sistemas que contiene el Decreto Ley Nº 1561 para liquidar remuneraciones y el suplemento zona desfavorable, porque ya no está sujeto, el primero, a los haberes establecidos para la Policía Federal.----------

------ Sin embargo, cuando en enero de 2009 se plasmó en el Digesto Jurídico la tarea de ordenamiento e interpretación de las normas ///provinciales, se concluyó que se han mantenido vigentes desde 1977, tanto el sistema de liquidación de haberes del art. 148, segundo párrafo, del Decreto Ley Nº 1561, como el de establecer un porcentaje del 20% como zona desfavorable de su art. 151, primer párrafo, in fine, pues reprodujo su texto en los artículos 147, segundo párrafo y 149, primer

párrafo, in fine de la Ley XIX Nº 8. Constituyen ambos el fundamento jurídico de la demanda.----------

------ Entonces, a fin de discernir la vigencia de esos preceptos del Decreto Ley Nº 1561, indago en su texto del año 1977, publicado en el Boletín Oficial del 2 de noviembre de ese año, bajo el título "*Ley del Personal Policial Provincia del Chubut*".----------

------ En ese régimen -el que proponen aplicar los actores-, las remuneraciones del personal en actividad se liquidan mediante un mecanismo complejo, que establece su art. 148, segundo párrafo (único precepto del capítulo "I-Conceptos Generales", que integra el título III-Sueldos y Asignaciones). Primero se calcula "el *sueldo, bonificaciones (suplementos generales y particulares,) compensaciones"* que determine para cada caso esa norma y las complementarias correspondientes. La suma que arroje el total de estos conceptos determina "el *HABER MENSUAL"*. Éste no puede ser *"inferior al 88% de los haberes que perciba la Policía Federal para igual grado o jerarquía"*.----------

///--- Con tal sistema de liquidación se garantiza un salario mínimo para la Policía Provincial, que debe ser igual o superior a ese porcentaje de las remuneraciones que las Autoridades Nacionales previamente fijaban a sus policías. Es por eso que el salario de los policías de Chubut se encuentra "enganchado" a los haberes de la Policía Federal, pues dependerá de cuánto decida el Estado Nacional pagar a sus empleados.---

///

------ Así calculado el salario -aplicando el sistema de enganche del art. 148, segundo párrafo-, incide en el cálculo del 20% correspondiente al suplemento zona desfavorable, previsto en el art. 151, primer párrafo, in fine del mismo Decreto Ley Nº 1561.----------

------ Pues el mecanismo consistía en aplicar un porcentaje sobre "*el total de la retribución que perciba el funcionario policial más el adicional por antigüedad"*. En el caso que las Autoridades Nacionales aumentasen los haberes de sus policías, la base para calcular ese porcentaje de zona desfavorable a la Policía Provincial sería mayor.----------

------ 4.4 Por una cuestión de método analizaré la vigencia del primer sistema del art. 148, segundo párrafo (cálculo de los haberes de la Policía Provincial). Luego me ocuparé del mecanismo que establece el suplemento "zona desfavorable".----------

------ He examinado en el ordenamiento provincial cuáles fueron los posteriores sistemas de liquidación de los salarios de la Policía Provincial y surge de ellos una constante: el salario básico lo fijaban las Autoridades ///Provinciales. La normativa no exhibe que se hubiera decidido continuar utilizando el sistema de "enganche" por muchos años más.----------

------ El cambio se produjo a través del Decreto Ley Nº 1700 de 1979. Se abandonó aquella forma de liquidar los haberes enganchado a la Policía Federal que establecía el Decreto Ley Nº 1561 y se "reemplazó" por otra.

Esto produce un efecto de trascendencia para la solución del caso. Ahondaré en ello.----------

------ Resulta ostensible el pasaje a un nuevo sistema de remuneraciones de la Policía Provincial, si el intérprete hace concordar los artículos 1, 47, 69 y el Anexo XI del Decreto Ley Nº 1700 (BO 30/5/79).----------

------ De los tres artículos mencionados, el art. 69 resulta trascendente para la resolución de la controversia, pues en éste expresamente se decidió la derogación de *"toda otra norma legal que establezca regímenes de remuneraciones para los sectores de personal dependiente de la Administración Pública Provincial o Municipal con excepción a los que se rigen por Convenios Colectivos de Trabajo"*.----------

------ Esta técnica de derogación, que no menciona artículos o leyes -sino que deroga "regímenes de remuneraciones"-, puede ser encorsetada como aquella que ha acarreado los inconvenientes que, explicitados por la Lic. Menast, he señalado al tratar en general sobre el Digesto Jurídico. Es decir, la ausencia de una mención explícita de las normas que se derogan, ///pudo derivar en la deficiencia en la sistematización normativa que se encaró a fin de concretar el mentado Digesto Jurídico.----------

------ Retomo el texto en análisis y puedo advertir que en consonancia con aquella derogación que realiza la norma citada (art. 69), el artículo 1 del mismo cuerpo legal adelanta la finalidad de esta legislación provincial. Aquélla fue la de fijar los importes de los sueldos básicos o las remuneraciones, adicionales con carácter general y modificar los

///

adicionales particulares, del personal de los organismos dependientes del Gobierno Provincial y Municipal que en cada caso indican en la ley y detallan en sus Planillas Anexas que la integran.----------

------ De acuerdo a ese fin, noto que especialmente se fijó el sueldo básico de la Policía Provincial y cómo se liquidarían los salarios, modificando el sistema, conforme su art. 47 y el Anexo XI. Este precepto integra un capítulo X dedicado a ese sector de empleados públicos bajo el título “Remuneraciones Personal de Seguridad”. Reza que “*el personal de Seguridad percibirá además de las remuneraciones fijadas en el Anexo XI de la presente Ley los adicionales y suplementos establecidos en el Capítulo III de la Ley 1561”*.----------

------ Tengo a la vista esa Planilla Anexo XI (“Remuneraciones vigentes desde el 1-1-79”). En cuatro columnas se establece para cada jerarquía (desde el Comisario General al Agente) el sueldo *“básico”* y los suplementos: *“dedicación especial art. 154 Ley 1561”*, *“riesgo profesional art. 153 Ley 1561” y “Responsabilidad funcional art. 155 ///Ley 1561”*. La suma de cada fila se vuelca en una quinta columna denominada “Total”. En lo que interesa, destacaré que con esta técnica las Autoridades Provinciales fueron las que establecieron el “básico” diferente para cada jerarquía (primera columna), sobre el cual se calculaban esos adicionales especiales (el resto de las columnas). Resulta así un nuevo régimen de remuneraciones de la Policía Provincial.----------

///

------ Lo dicho exhibe claramente que se implementó un sistema de liquidación salarial que reemplazó al “sistema del Decreto Ley Nº 1561”. Ambos muy diferentes. Pues ya no se garantizaba un “piso mínimo” del 88% del haber de igual jerarquía de la Policía Federal fijado por el Estado Nacional, sino que las Autoridades Provinciales decidieron cuánto pagar a sus policías y lo volcaron en las columnas del Anexo XI, como anunciaban en su art. 1 y detallan en el art. 47. Ninguna duda cabe de la interpretación armónica de estos preceptos.----------

------ La descripta fue la política salarial expresamente normada en el Decreto Ley Nº 1700 para el personal de la Policía Provincial, y en ese contexto el art. 69 deroga al art. 148, segundo párrafo del Decreto Ley N° 1561, sistema este último en que los actores fundan esta demanda. De este modo, insisto, se abandona el sistema de enganche a los haberes de la Policía Federal fijado por las Autoridades Nacionales y se lo reemplaza por el de esa norma: las Autoridades Provinciales establecen el sueldo básico, que incidirá en los suplementos. Volveré sobre esto al analizar el de “zona desfavorable”.----------
///--- 4.5 Como bien se justifica la accionada, las normas posteriores al Decreto Ley Nº 1700, tampoco establecieron ese sistema de enganche.---

------ En la Ley Nº 5682 se estableció el “sueldo básico” de las categorías del Agrupamiento Comando y del Agrupamiento Servicios de la Policía de Chubut de conformidad con el detalle de su Anexo I, a partir del 1 de octubre de 2007 (art.1). Cada jerarquía en ese anexo tiene asignado el sueldo básico que la Honorable Legislatura Provincial decidió para los policías de su provincia.----------

///

------ Al año siguiente el Cuerpo Legislativo asignó a cada jerarquía de ambos agrupamientos otro sueldo básico, que percibirían a partir del 1 de marzo de 2008. Esto, expresamente normado en el art. 3 y detallado en el Anexo II de la Ley Nº 5718 (en el Digesto es la Ley I Nº 355).----------

------ En 2009 en la Ley I Nº 407 también las autoridades provinciales decidieron sobre los salarios del personal policial de Chubut, al fijar un adicional remunerativo no bonificable, detallado en su Anexo B, a partir del 1 de septiembre de ese año. Así figura en el art. 3 de la publicación oficial del Digesto Jurídico.----------

------ A partir del 1 de marzo de 2010, la Honorable Legislatura fijó los sueldos básicos de ambos agrupamientos de la Policía de Chubut en el art. 3 de la Ley I Nº 417, sustituyendo el art. 3 y el Anexo de la Ley I Nº 355 (antes Ley Nº 5718) por otro artículo y otro anexo.----------
///--- Además, en la misma Ley I Nº 417 se estableció otra modificación salarial a partir del 1 de marzo de 2010, con diferencias según las zonas de la Provincia del Chubut. Repárese en la técnica. Se fijó un piso mínimo (de $ 3250 por persona, “netos de aportes personales”), para el personal que reviste en la jerarquía Agente de la Agrupación Comando y preste funciones en una de las zonas -se mencionan las localidades- y otro piso mínimo (de $ 3000 por persona, “netos de aportes personales”) para el personal de esa misma jerarquía que preste funciones en el resto del territorio provincial. Además, estableció como mecanismo de cálculo

de las remuneraciones de los policías provinciales: *"Tal remuneración se compondrá con la sumatoria del valor del Salario Básico de la categoría en que se desempeñe o en su caso del Régimen Especial al que pertenezca y por el que sea remunerado y todos y cada uno de los adicionales que por Ley le correspondan menos los descuentos de Ley".-*

------ A partir del 1 de julio del año 2011 se fijaron "los sueldos básicos correspondientes a las categorías del Agrupamiento Comando y del Agrupamiento Servicios de la Policía de la Provincia del Chubut -Ley XIX Nº 8 (antes Decreto Ley Nº 1.561)- conforme el detalle del Anexo B que forma parte integrante de la presente Ley". Esto figura en la publicación del Digesto Jurídico, como art. 3 de la Ley I Nº 355. Al pie, en la Tabla de Antecedentes-Artículo del texto definitivo "3" figura: "Ley I Nº 445, art.7". Acudo a la publicación de esta última y ya no figura ese art. 7 y al pie se aclara en la "Tabla de Antecedentes" entre los ///artículos suprimidos. Acotaré que esta técnica de antecedentes y remisiones constantes es muy confusa.----------

------ Pese a la observación expuesta, puedo deducir de estas normas recientemente sancionadas que exhiben que se continuó con la política salarial para el sector: las autoridades provinciales fijaban el "sueldo básico" de las distintas jerarquías de la Policía Provincial. Iniciada -estimo- con el sistema del Decreto Ley Nº 1700 que reemplazó al Decreto Ley Nº 1561 (dictados ambos durante el gobierno de facto). Pues en el período democrático siguiente la Honorable Legislatura Provincial decidió aplicar otros sistemas salariales distintos al antiguo sistema de enganche. De este modo, el haber de la policía provincial no estuvo

///

sujeto al haber de la Policía Federal que fijase el Estado Nacional en el período reclamado en la demanda. Esa es su voluntad claramente expresada en las leyes que vengo de analizar.----------

------ 5. Entonces, acierta la Provincia cuando atribuye, con insistencia, efecto derogatorio al art. 69 del Decreto Ley Nº 1700, y en este sentido, vale recordar que “La derogación se traduce en la extinción definitiva de un texto emanado de autoridad pública equivalente a la muerte jurídica de ese texto. … Considerar vigente un texto derogado no restablecido expresamente, por lo demás, sería incurrir en un abusivo acto de interpretación en absoluta contradicción con el sentido lógico, jurídico y específicamente legal (constitucional y común)” (conf. T.Trab. Lomas de Zamora, febrero 22-961, “Irigoyen, Francisco B. y otros c. Márquez ///Borges, Antonio y otro”). Su influencia en la solución del caso es determinante.----------

------ Sin embargo, lamentablemente al trabajar en el Digesto Jurídico, como ya lo dije, no se advirtió su efecto, ni el de los arts. 1, 47 y Anexo XI del Decreto ley Nº 1700 sobre el sistema del art. 148, segundo párrafo del Decreto Ley Nº 1561. No se atendió que éste resultó derogado y reemplazado por un nuevo sistema de cálculo del salario de la Policía Provincial en el que las Autoridades Provinciales fijaron el sueldo básico, sin sujetarse a parámetros extra provinciales.----------

------ Considero un grave error de interpretación que aparezca reproducido aquel art. 148, segundo párrafo del Decreto Ley Nº 1561 como art. 147, segundo párrafo, en la Ley XIX Nº 8.----------

------ Lamentables son las consecuencias de ese yerro, en tanto indujo a este grupo de policías a presentar esta acción, sustentada principalmente en el mentado sistema de "enganche". Pero a la vez, no puede reprochársele a la Provincia que prescindiera de éste. Su conducta es lícita: no lo debía aplicar porque estaba derogado.----------

------ Reprocharé sí a la demandada que no haya actuado como en otros casos, recurriendo a la Comisión Especial creada por Ley V N° 123 para corregir ese error de interpretación del Digesto, a fin de evitar esta ///demanda, como lo hizo en otras oportunidades, por ejemplo, con las Leyes V N° 133 y V N° 137.----------

------ Por lo expuesto, he de proponer al Acuerdo el rechazo de la pretensión de diferencias salariales y reajuste a futuro de los haberes, sustentada en el art. 147, segundo párrafo, de la Ley XIX N° 8.----------

------ 6.1 Paso ahora a analizar el resto de los puntos de la pretensión, que se sustentan en el sistema de enganche de ese artículo derogado y reemplazado por el Decreto Ley Nº 1700.----------

------ Mencioné al describir la segunda parte de la pretensión de diferencias salariales en concepto de zona desfavorable, que los actores la engarzaron con la primera. Alegan los reclamantes que la Provincia no

///

Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

les ha abonado el suplemento “zona desfavorable” según está normado en el art. 151, primer párrafo, in fine de la Ley Nº 1561, que hoy figura como art. 149, primer párrafo, in fine, en dicha Ley XIX Nº 8 (según el Digesto Jurídico).----------

------ Surge del examen del escrito de demanda que persiguen que ese suplemento se aplique sobre las diferencias salariales que resultasen del “piso salarial” liquidado mediante ese “sistema de enganche”, es decir sobre las diferencias que pretenden cobrar de aplicarse éste. En este sentido solicitaron que se practicasen las Pericias Contables.----------

------ Advierto que quienes accionan confunden su planteo.----------
///--- La Provincia en el Decreto Nº 1700 derogó el sistema de enganche y fijó sueldos básicos de la Policía Provincial. Sin embargo en su art. 4 estableció el mismo porcentaje del 20% como adicional general por zona desfavorable a los agentes que prestasen servicios en territorio provincial. El mismo sistema que el del art. 151, primer párrafo, in fine del Decreto Ley Nº 1561, por lo que la política salarial fue la de establecer idéntico porcentaje.----------

------ Sin embargo, la base de cálculo del suplemento zona desfavorable ya era otra, una vez que se abandonó el sistema de enganche.----------

------ Mucho después se cambió el sistema de cálculo de ese suplemento. Ya no se aplicó un porcentaje sobre las remuneraciones de los policías

provinciales, sino que se estableció en una suma fija. Me refiero al que fijaron las leyes provinciales. Primero en la Ley Nº 5718 (en el Digesto Ley I Nº 355), se ordenó abonar el concepto “zona” en $ 150 o $ 280 según el lugar del territorio provincial en que desempeñasen funciones los agentes provinciales, incluidos los policías (arts. 6 y 5, respectivamente). Luego, con la Ley Nº 5770 (en el Digesto Ley I Nº 372) se aumentó ese concepto en $ 270 y $ 450 (arts. 6 y 5, respectivamente).----------

------ La Honorable Legislatura Provincial decidió sancionar ambas normas y una más. La Ley Nº 5801 (BO 10/11/09) que modificó el art. 8 de la Ley Nº 5770, en este sentido: se ordenó extender al sector pasivo el ///adicional no remunerativo, según la zona de residencia del beneficiario.----------

------ Además, la primera ley mencionada, N° 5718, dispuso, en su art. 21, derogar “toda otra norma que se oponga a la presente”. Luce clara en este texto la intención del Legislador. Entonces se verifica que no es el mismo “sistema de liquidar el suplemento” porque las Autoridades Provinciales decidieron pagar “sumas fijas” y no un porcentaje. Esas disposiciones exhiben un cambio en la política salarial.----------

------ Los actores -policías en actividad- admiten haber cobrado el suplemento “zona” que esas leyes establecieron. No encuentro ataque a esas normas, ni veo que los accionantes alegaran de qué modo los perjudica esa política salarial. Solo dicen que no es el mismo del Decreto

///

Ley Nº 1561 (hoy Ley XIX Nº8) porque en este se había establecido como adicional remunerativo y bonificable.----------

------ 6.2 Resulta pertinente traer aquí el criterio de interpretación y aplicación de normas que la demandada aporta al pleito, apoyándose en jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que informa que no pueden ser aplicados dos sistemas normativos si son “incompatibles”. Y lo son dos regímenes como los que vengo cotejando, que establecen mecanismos de cálculo del suplemento diferentes, motivo por el cual no pueden aplicarse simultáneamente. Se liquida el suplemento zona de la Policía de Chubut mediante el sistema porcentual ///o bien mediante el de la Ley Nº 5718 y posteriores (suma fija). Se aplica uno u otro, no ambos en forma concurrente.----------

------ Es claro para mí que la normativa vigente es la que contiene el segundo sistema, por ser “ley posterior y especial” que reemplazó al primero, al que considero como “ley anterior y especial”.----------

------ Mas aún cuando, como lo ha sostenido el Superior Tribunal en SD 02/SCA/01, siguiendo a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de leyes y sus reglamentaciones" (Fallos 268:228, 272:229, 271:7, 274:334). En consecuencia, “las normas pueden ser reformadas o dejadas sin efecto como consecuencia del ejercicio de las facultades propias del legislador” (Fallos 324:2248).----------

///

------ Acorde con lo expuesto, no dudo en considerar que nos encontramos frente a otro yerro en la labor de interpretación de la legislación vigente a la fecha de compilación del Digesto Jurídico. El art. 151, primer párrafo, in fine del Decreto Ley N° 1561, reproducido como art. 149, primer párrafo, in fine en la Ley XIX N° 8, ya estaba derogado implícitamente a esa altura, conforme lo concluí antes.----------

------ Por consiguiente, en esta cuestión verifico que el Ejecutivo Provincial se ajustó a la norma que fijó como debía pagar el suplemento. No iré mas allá. Como los actores admiten en la demanda que la ///Provincia aplicó esas normas, entonces pagó el concepto “zona” conforme la legislación vigente.----------

------ Por los fundamentos expuestos, resulta sin sustento jurídico la pretensión de diferencias salariales en concepto de zona desfavorable y el reajuste a futuro de las remuneraciones de los accionantes, basada en el art. 149, primer párrafo, in fine de la Ley XIX N° 8.----------

------ 7. Atento a lo que hasta aquí he expuesto, propongo al Acuerdo el rechazo de la acción en todas sus partes”. Así lo voto.----------

------ A la misma cuestión el Dr. Pasutti dijo:----------

------ Concuerdo con el Ministro Dr. Royer en que la cuestión sometida a decisión es similar a aquellas en las que, con voto unánime, hemos resuelto en las SD 1 a 9 del presente año, Secretaría contencioso

///

administrativa. Suscribo sin reservas la decisión adoptada en los precedentes que cito, por lo que, a fin satisfacer el requisito constitucional del voto fundado, reitero aquí los fundamentos dados en esos.----------

------ I.- La posición de cada parte luce diáfana luego del minucioso análisis normativo efectuado por el primer votante, que me exime de tal tarea. Me remitiré a ella en cuanto sea necesario.----------

///--- Viene a juicio este grupo de policías provinciales persiguiendo una sentencia que condene a su empleador a pagar diferencias salariales adeudadas. Generadas -están convencidos- por el incumplimiento de dos normas que establecen mecanismos de liquidación de haberes y que de aplicarse, producirían además su incremento hacia el futuro. Denuncian una conducta ilícita en la liquidación de haberes por incumplimiento de estos dos preceptos: los artículos 148, segundo párrafo y art. 151, primer párrafo, in fine del Decreto Ley Nº 1561, cuyos textos respectivamente reprodujo el Digesto Jurídico como artículos 147, segundo párrafo y 149, primer párrafo, in fine de la Ley XIX Nº 8. Constituyen ambos el fundamento jurídico de la demanda.----------

------ El primero de los artículos mencionados establece un “sistema de enganche” al salario de los policías federales en igual grado y jerarquía, que les garantiza un haber mínimo del 88% de lo que estos perciban y fije el Estado Nacional. La segunda norma prescribe un adicional por zona

desfavorable, a través de un mecanismo de cálculo porcentual (el 20%) aplicado sobre la suma obtenida mediante aquel sistema.----------

------ La Provincia rechaza la demanda en todos sus términos, pues alega que pagó los salarios conforme la normativa vigente. Asegura que fue lícita su conducta y que nada adeuda a los actores, porque no debía aplicar aquellos preceptos en cuestión atento que estaban derogados. Pide a la Sala verificar que el primero fue *derogado expresame*nte por el art. 69 del Decreto Ley Nº 1700 del año 1979, por lo que no rige el mentado ///"sistema de enganche" con la Policía Federal desde aquel año. Y que el segundo debe interpretarse como *implícita o tácitamente derogado* por las normas que reemplazaron el sistema porcentual por otro, el que estableció una suma fija en concepto de "zona", rubro que ya pagó a los actores.----------

------ Coincidiré con el Dr. Royer en que el *thema decidendum* finca en discernir una cuestión de derecho: si se encuentran vigentes los sistemas de liquidación que esos dos preceptos describen, tal la posición de los actores y en la que sustentan esta acción contencioso administrativa. En el supuesto de concluir que los dos preceptos se encuentran vigentes recién cabe valorar la prueba -documental, informativa y pericia contable- a los efectos de verificar si existen las diferencias salariales que se reclaman como adeudadas.----------

------ II.- Tengo presente que la actividad estatal es jurídica y se comunica con el administrado a través de formas jurídicas prescriptas por la legislación vigente. La liquidación y pago de sus haberes es una de

///

ellas. La relación que vincula a la Administración con la ley es más estricta que la relación entre la ley y el comportamiento de los particulares. En la actividad privada se puede hacer todo lo que no está prohibido, mas, en la actividad administrativa sólo se puede hacer lo que está permitido por una norma que le sirva de fundamento. Los actos administrativos carecen de vida jurídica cuando les falta la fuente primaria permisiva: la ley (conf. Roberto Dromi-Derecho Administrativo 11ª. Edición, año 2006 - pág. 702).----------

///--- Así entonces, el principio de legalidad opera en el quehacer de la Administración imponiéndole una determinada modalidad de obrar, ajustada a reglas jurídicas que pueden ser más o menos estrictas, lo que permite distinguir entre facultades regladas o discrecionales de un órgano.----------

------ En autos, la actividad que se pide controlar es reglada. Conforme los conceptos de Dromi, el ordenamiento jurídico encorseta el quehacer administrativo controvertido: los sistemas a emplear por la Administración Provincial para calcular remuneraciones y el adicional por zona desfavorable. Su obligación nace de la ley y debe cumplir lo que ésta le indique. La norma jurídica especifica la conducta administrativa y limita su arbitrio o libertad, el operador no puede aplicar otro sistema de liquidación de haberes que no sea el que está en vigor. Por lo tanto, incumpliría su obligación el Estado Provincial, por ilicitud, si no paga a sus agentes policiales conforme a las disposiciones de la ley vigente (ob. cit., pág. 701).----------

///

------ II.1 Ahora bien, el Dr. Royer ha concluido en su voto que las normas en que se funda la demanda ya estaban derogadas cuando se elaboró el Digesto Jurídico y que por error, en este último ordenamiento se reprodujeron como si estuvieran vigentes. El Magistrado ha considerado que no fue ilícita la conducta de la Provincia porque no estaba obligada a aplicar sistemas de cálculos -de haberes y adicional zona desfavorable- previstos en leyes derogadas.----------

///--- Dígase que en principio, las leyes se sancionan para regir indefinidamente, pero el cambio de circunstancias puede hacer conveniente su derogación parcial o total. Derogar una ley significa dejarla sin efecto, quitarle su fuerza obligatoria, sea que se la reemplace con otra o no. La atribución de derogarla compete al propio poder que la ha originado, que puede dictar una nueva ley para determinar el cese de la anterior. “Las leyes no pueden ser derogadas en todo o en parte sino por otras leyes (art. 17 Código Civil). Las leyes provinciales sólo pueden ser derogadas por el Poder Legislativo” (conf. Jorge Joaquín Llambías, Tratado de Derecho Civil-Parte General, Ed. Perrot, 3ra. ed., año 1967, Tº I, págs. 61 y 62; Raymundo Salvat, Tratado de Derecho Civil Argentino-Parte General, Ed. Tipográfica Editora Argentina, 10° ed. reactualizada, año 1954, Tº I, págs.142/143).----------

------ He de coincidir con el prevotante en que las normas derogadas no obligan a la Administración. Tampoco debe aplicarlas el Juez cuando han sido “expulsadas” del sistema jurídico -conjunto de “normas vigentes” en un momento determinado- que rige el caso. Cabe recordar que los sistemas jurídicos son dinámicos. Cada vez que se crea una norma o se

///

deroga una preexistente obtenemos un nuevo conjunto, distinto de aquel originario. El orden jurídico es la secuencia o sucesión de los sistemas jurídicos que han existido en él (tales las ideas sobre estructura y dinámicas de los sistemas jurídicos, que toman diversos autores, cito a Jesús Delgado Echeverría en “Las normas derogadas. Validez, vigencia, aplicabilidad”, pág. 31, artículo publicado en www.unizar.es/derecho/nulidad/Comentarios/Derogadas.pdf).----------

///--- La derogación de una norma produce un cambio en el sistema jurídico por “sustracción de normas”, lo que significa que la derogada deja de existir, de tener vigencia en el sistema correspondiente, aunque siga perteneciendo al ordenamiento jurídico en el que está inserta (en el mismo sentido los comentarios de Miriam Lorena Henríquez Viñas en su artículo “¿Las normas derogadas pueden ser declaradas inaplicables por inconstitucionalidad?”, publicado en www.scielo.cl). De ese modo, la derogación tiene por efecto “recortar” dentro del conjunto de normas existentes en un ordenamiento jurídico un subconjunto de “normas derogadas”. Respecto de éstas no rige el principio *iura novit curia*. El Juez no habrá de resolver conforme a un precepto cuando verifica que ha sido expulsado del “sistema jurídico” que rige el caso que debe decidir.---

------ Solo mientras está vigente la norma es vinculante, es decir que la sociedad debe realizar la conducta establecida en la misma. Una vez derogada, pierde la fuerza vinculante para el futuro (no es ya obligatoria la conducta que prescribía) (Delgado Echeverría, ob. cit. págs. 26 y 27). Entonces, el intérprete o quien la aplica debe verificar que no haya sido

derogada. Descubrir si está vigente en el universo de normas que conforman el ordenamiento jurídico no es una tarea para nada sencilla, porque la derogación es un fenómeno perfectamente regular y frecuente, cuyo fundamento es responder al cambio en el sistema jurídico, ya sea para sustituir una por otra o para eliminar alguna norma perteneciente hasta ese momento a aquél.----------

///--- Además, la derogación de la ley puede ser expresa o tácita.----------

------ II.2 La derogación es expresa cuando una nueva ley dispone explícitamente el cese de la norma anterior, cuando la propia ley la establece. El alcance de esta derogación resultará de los términos mismos de la ley que la decreta (Llambías, ob. cit. pág. 62; Salvat, ob. cit. pág. 143).----------

------ Así acontece en el caso porque en el Decreto Ley N° 1700, en su art. 69 se dispuso derogar “toda otra norma legal” que estableciera “regímenes de remuneraciones” para los sectores del personal dependiente de la Administración Pública Provincial. A la par, en un capítulo especial con su Anexo correspondiente modifica el sistema que se aplicaría desde entonces a la Policía Provincial (capítulo X Remuneraciones del Personal de Seguridad y Anexo XI Remuneraciones vigentes desde el 1/1/79).----------

------ Es claro el efecto que tuvo la modificación impuesta por ese Decreto Ley sobre el art. 148, segundo párrafo del Decreto Ley Nº 1561, cuyo texto actualmente reproduce el Digesto Jurídico como artículo 147,

///

segundo párrafo de la Ley XIX Nº 8. Pues, como bien ha sido detallado por el Dr. Royer, ese art. 69 integra una norma que establecía los haberes de la Policía Provincial en su Anexo XI. Las autoridades provinciales de entonces fijaron en una columna el haber “básico” para cada jerarquía, desde la de Comisario General a la de Agente, sobre el cual aplicaron los adicionales que ya figuraban en el Decreto Ley N° 1561. No cabe duda ///de la derogación expresa del anterior sistema de liquidación de haberes. Se decidió dejar de utilizar el “sistema de enganche” a los haberes de la Policía Federal que le fijaba o garantizaba un piso mínimo del 88 por ciento de ellos. Mediante el nuevo mecanismo las autoridades provinciales directamente fijaron el salario básico. No surge previsión legal en el sentido de respetar dicho “piso”.----------

------ También es expresa, aunque implique interpretar su alcance y armonizar con otros preceptos para verificarla.----------

------ Puede ser cuestionada cierta vaguedad en el lenguaje del art. 69, crítica que no es novedosa, ya que en el ordenamiento jurídico lucen otros preceptos similares en distintas leyes. Recuerdo un caso de derogación expresa que se efectúa mediante esa técnica. Ya el antiguo Código de Comercio de 1862, después de disponer en su art. 1749 la fecha que entraría en vigencia, en su art. 1750 establecía que “desde esa época en adelante, quedan absolutamente derogadas todas las leyes y disposiciones relativas a materia de comercio”, como hace notar Salvat

en la obra citada (pág. 144). Pese a ello, es evidente que en autos no puede negarse el efecto derogatorio de la norma en cuestión.----------

------ II.3 También en los presentes se configura un caso de derogación tácita, que es aquella que descubre el intérprete de la norma.----------

///--- Cabe señalar que “la derogación tácita es aquella que no está expresamente establecida en la ley. Ella resulta de la incompatibilidad entre una ley anterior y otra posterior y se funda en que entre dos disposiciones legales contradictorias, debe prevalecer la de fecha posterior: lex posterior derogat priori”. Para que tenga lugar la derogación tácita de la ley anterior, la incompatibilidad de ésta con la nueva ley ha de ser absoluta (Salvat, ob. cit., pág. 144. Llambías, ob. cit. pág. 62, autores que remiten a diversos precedentes jurisprudenciales que aplican esa técnica de interpretación para resolver). No puedo dejar de considerar que el intérprete debe ser prudente en su empleo. Atiendo a las enseñanzas de este último maestro, cuando advierte que basándose tal derogación en una “interpretación” de la omisa voluntad del Legislador, basta que quede alguna posibilidad de “conciliar” ambos regímenes legales para que el intérprete deba atenerse a esa complementación.-------

------ Para precisar términos, he de acotar que alguna doctrina y jurisprudencia aluden a la “*derogación orgánica” o “institucional*” como si fuera otra forma de derogación, pero no lo es. En estos casos se entiende que la nueva ley deroga a la anterior, porque no pueden coexistir dos legislaciones simultáneas y completas sobre una misma materia. Autores como Marienhoff opinan que esta forma no implica otra cosa

///

que una plausible interpretación racional o lógica de la clásica *derogación tácita*, y que es una variante de ésta (Miguel S. Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, pág. 240, Ed. Abeledo Perrot, V edición año 2003, con citas a Fallos 182:392; 266:137, entre otros).----------

///--- Con esa salvedad, ilustrativo resulta la aplicación de la técnica de la derogación tácita por otras Cortes Provinciales que lucen sus fallos, sea que así la denominen o en su variante de derogación orgánica.----------

------ La Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Tucumán, Sala Laboral y Contencioso Administrativa, la ha empleado en un caso sometido a su examen, cuando dijo “que *la derogación orgánica referida se operó, ministerio legis, por la atribución al Poder Ejecutivo de la competencia para fijar las remuneraciones de todo el sector público provincial”*. Concluyó que se produjo la "derogación institucional u orgánica" de “sistemas de porcentualidad y enganche”. Entendió *“que a la fecha del reclamo administrativo, el régimen salarial para el personal legislativo había sido derogado por la ley… y concordantes, perdiendo vigencia las disposiciones de la Resolución… por lo que en virtud de la aludida "derogación institucional u orgánica" de los sistemas de porcentualidad y enganche, lo dispuesto en la citada resolución no tuvo la virtualidad jurídica suficiente para hacer ingresar al patrimonio de los actores las diferencias salariales reclamadas a partir de…”, cualquiera fuera la fecha de ingreso de estos últimos…”* (“Uslenghi,

Roberto F. y otros c. Provincia de Tucumán", del 04/3/2005, publicado en: Llnoa 2005 (julio), 909; cita online: AR/JUR/1009/2005).----------

------ En un precedente de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires bien se explica "*que la ley en sentido amplio puede perder vigencia en forma expresa cuando aquella que la deroga lo dice ///concretamente o, también en forma tácita si las nuevas disposiciones son inconciliables con el régimen normativo anterior. Pero además existe una forma de derogación llamada orgánica… que se presenta cuando la nueva ley, sin derogar expresamente la ley anterior, regla de un modo concreto y completo una determinada institución. La pérdida de vigencia, en el caso, del decreto… reglamentario de la ley…, resulta indudable al existir un texto orgánico que regula lo referente (a las licencias) no pudiendo admitirse que coexistan dos normativas diferentes sobre el mismo punto y contradictorias…. Esta forma de derogación se sustenta en el principio lógico de no contradicción ya que no pueden ser simultáneamente válidas dos normas contradictorias". (en* "Curto, Nélida Norma c/ Provincia de Buenos Aires s/ Demanda contencioso administrativa", SCBA, B 60073 S 13-3-2002, publicado en Juba Buenos Aires, Sumario B90546).----------

------ Aplicaré esta técnica al caso, donde dos normas se contradicen cuando establecen mecanismos "disímiles" para calcular el adicional por zona desfavorable a percibir por los policías provinciales. Atiendo la posición de cada parte.----------

///

Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

------ Por un lado, los actores piden aplicar el art. 151, primer párrafo, in fine del Decreto Ley N° 1561 reproducido por el Digesto Jurídico como art. 149, primer párrafo, in fine de la Ley XIX N° 8. Precepto que estableció un sistema que consistía en calcular *un porcentaje* (20 por ciento) “sobre el total de la retribución que perciba el funcionario policial más el adicional por antigüedad”. Los actores vienen a juicio sustentando ///su reclamo de diferencias en concepto de “zona desfavorable” en la “aparente” vigencia de la norma en que se fundan, porque no advierten la existencia de una derogación expresa.----------

------ Por otro, la Provincia, la empleadora que debe liquidar tal adicional, consideró que aquel viejo precepto había sido *implícitamente derogado.* Según expresó al contestar la demanda entendió que fue *sustituido* por el sistema de otras leyes, resultando normas *incompatibles*. Asegura que el sistema de porcentaje establecido en el art. 151, primer párrafo, in fine del Decreto Ley Nº 1561 para calcular el adicional por zona desfavorable ya no está vigente porque fue reemplazado por otro mecanismo de cálculo. Pide ponderar la voluntad del Legislador Provincial que decidió sancionar leyes que establecieron una suma fija en concepto de “zona”. Sostiene que nada adeuda por este concepto a los accionantes, atento que pagó el adicional reclamado conforme al sistema de estas normas posteriores, que derogaron ese precepto.----------

------ Corroboro que la Honorable Legislatura Provincial sancionó nuevas normas, posteriores al artículo en que fundan los actores esta parte del

reclamo. Se trata de las Leyes N° 5718 y 5770 que establecen una suma fija en concepto de “zona” para todo el personal en actividad perteneciente a la Administración Pública Central, Organismos Descentralizados y Autárquicos. El mismo sistema se prevé en la segunda para que los pasivos perciban ese rubro (art. 8), el cual se mantuvo en la Ley N° 5801, modificando solamente el monto fijado en ///la Ley N° 5770 (no abundaré en el texto de las normas, pues el Magistrado preopinante minuciosamente detalló su articulado, remito por lo tanto a su voto).----------

------ Comparto lo interpretado por el Dr. Royer. El antiguo precepto que establece el sistema de porcentualidad para calcular el adicional “zona desfavorable” (art. 151, primer párrafo in fine del Decreto Ley Nº 1561) no rige el caso. No puede aplicarse para resolver esta acción porque el sistema jurídico fue modificado por el Legislador Provincial cuando decidió implementar el mecanismo de “suma fija”. El segundo grupo de leyes, vigentes en diferentes períodos, exhiben que se sustituyó el sistema de cálculo por otro muy diferente. No pueden aplicarse simultáneamente como pretenden los actores.----------

------ Para arribar a esa conclusión verifico, cotejándolas, cuál es la norma vigente para el caso. Analizo si se aplica una u otra, la norma que ya estaba en el sistema o la nueva sancionada, porque no pueden aplicarse las dos al mismo tiempo, por el principio de contradicción, atento que establecen mecanismos de cálculo del adicional bien diferentes: porcentaje la primera, suma fija la nueva normativa. Opto por la posterior aplicando el principio de *lex posteriori derogat priori,* pues

///

parto del supuesto de considerar que si el Legislador Provincial decidió establecer un método distinto, no sería lógico suponer que haya estado en su mente hacer “subsistir” disposiciones que figuraban en un precepto anterior y análogo. Verifico así que sucesivas modificaciones en el mismo sistema, establecieron el mecanismo de pagar una “suma fija”. La ///voluntad del Legislador fue aplicar este último sistema, tanto para el personal en actividad, como a los pasivos, cuando sancionó las Leyes N° 5718, 5770 y 5801. El Legislador fue modificando el monto del adicional pero no el mecanismo, y a posteriori no se ha sancionado una disposición que restableciera el sistema de porcentaje en el 20 por ciento, ni en otro valor.----------

------ III.- En tanto no lo entienden así los actores, que vienen a reclamar la liquidación de este rubro salarial, tal y como ha quedado plasmado en el art. 149, primer párrafo, in fine en la Ley XIX N° 8, luego del dictado del Digesto Jurídico provincial, el razonamiento expuesto me conduce a ahondar en el análisis de los efectos que sobre el marco legal vigente hasta el año 2008 tuvo ese ordenamiento aprobado por la Honorable Legislatura (publicado en el BO del 2 de enero 2009). Es decir, procedo a establecer si el Digesto Jurídico poseyó la virtualidad de hacer cesar las derogaciones de los textos normativos que he analizado, pues entiendo que los accionantes se aferran a su texto como sustento de la pretensión.--

------ Lo dicho, me lleva a recordar las palabras de Ramón Brenna cuando expresa que orden y desorden son los dos extremos entre los

cuales oscila la legislación de cualquier país y la Argentina no ha sido ni es la excepción. El hablar de orden legislativo implica pensar en conceptos tales como sistematización, unidad, coherencia, simpleza y claridad de las leyes. Sin embargo más ajustado a nuestra realidad -añade- encontramos un contexto que se aleja de la situación de equilibrio ///con componentes de fragmentación, incoherencia, superposición, inflación, contaminación, oscuridad y desconocimiento de las leyes.-------

------ Por ello, explica Brenna, la metodología más adecuada para superar esas situaciones es la consolidación normativa que consiste en reunir en un cuerpo legal la legislación de carácter general y permanente vigente, sobre todas las materias del derecho, sistematizada y ordenada, mediante la utilización de instrumentos de investigación provenientes de varias disciplinas: la ciencia jurídica, la ciencia de la legislación, la lingüística, la epistemología, la lógica y la informática. Así, el Digesto Jurídico como producto, se constituye en el punto final de esa magna tarea de intervención sobre el sistema jurídico contaminado, pero al mismo tiempo también, en punto de partida y base fundamental para el permanente perfeccionamiento futuro de los sistemas jurídicos así tratados. (Conc.: “El Digesto Jurídico. Un camino hacia la democratización de la información jurídica”. LL 2001 - A, 987).----------

------ III.1 El universo normativo plagado de leyes vigentes, modificaciones, derogaciones generales, correcciones, tornó necesario, en el ámbito provincial, la realización de una sistematización normativa que brindara seguridad jurídica. Fundamentalmente porque, como es sabido, la ley importa “un mandato obligatorio” y como tal los ciudadanos tienen

///

la obligación de conocer la norma que los rige, la cual además se presume conocida.----------

///--- Este proceso de ordenamiento desarrollado en nuestra provincia del Chubut, produjo -en palabras del autor que he citado- “una revisión de la legislación sancionada desde la organización provincial ocurrida en 1957 hasta el presente. Comprensivo de un análisis de más de seis mil normas; tarea que llevó a cabo un equipo técnico integrado, entre otros, por profesores titulares de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, que establecieron cerca de veinticinco mil relaciones activas y pasivas -abrogaciones, derogaciones, sustituciones, modificaciones entre las Leyes que ya se encuentran tratadas e incorporadas en las Base de Datos-, lo que revela la magnitud y trascendencia de la labor. De esas, quedaron efectivamente vigentes solo unas mil quinientas, lo que implica una reducción del universo legislativo del orden del 70 al 75%; habiéndose entregado ordenada, actualizada, clasificada por temas principales y renumerada según lo previsto en la Ley N° 5199”.----------

------ Ahora bien, frente a la enjundiosa actividad desarrollada por los redactores del ordenamiento, es imprescindible razonar si en definitiva, la puesta en marcha de esa monumental obra significó el logro pleno de los objetivos trazados en la Ley que dispuso su realización y que puntualizó el Sr. Ministro preopinante.----------

------ Se trata -en verdad- de establecer si en materia legislativa, la Provincia del Chubut ha cumplido el principal objetivo de este tipo de sistematización, que puede resumirse así “lo fundamental de toda ///consolidación o digesto es expurgar del sistema jurídico las normas jurídicas no vigentes. Ese es su cometido primario. Si no lo hace o lo hace mal constituirá un esfuerzo fallido con gravísimas consecuencias institucionales”. (Conf.: Luis Leiva Fernández “El Digesto Jurídico Argentino. Necesario, pero defectuoso e ineficaz” - LL 26/12/13, 1 - AR/DOC/4726/2013).----------

------ III.2 En líneas generales, habré de destacar que la implementación del Digesto Jurídico es bastante confusa. La técnica de publicación de las normas compiladas, con continuas remisiones a otras leyes y tabla de referencias aporta mayor desconcierto a los actores y a la sociedad, es decir, a los destinatarios y operadores del sistema jurídico.----------

------ A más de tal observación genérica, en particular puntualizo que la tarea de compilación normativa plasmada en el Digesto Jurídico del Chubut exigía “interpretar” la vigencia de las normas, lo que implicaba descubrir en el ordenamiento jurídico provincial “las derogaciones tácitas”, además de “las derogaciones expresas”.----------

------ Lo dicho surge del propio art. 4 inc. a) de la Ley N° 5199 - BO 26/7/04- (hoy Ley V N° 98), que en su texto explica la técnica de recopilación normativa a utilizar en la elaboración del Digesto. Así la describe: “abarca la clasificación, depuración, inventario y armonización de la legislación vigente”.----------

///

///--- Por aplicación de aquella manda se debía “depurar” la legislación vigente, lo cual exige interpretar qué preceptos han perdido vigor. Certeramente ha señalado el Ministro prevotante -con cita de palabras de Mertehikian, quien participó en el trabajo de elaboración del Digesto Jurídico Nacional- que una de las labores más dificultosas emprendida por los redactores del Digesto fue la de establecer cuáles normas habían sido derogadas en forma tácita o implícita. Reconozco que no es para nada sencillo interpretar los supuestos de una completa incompatibilidad entre la vieja disposición y las nuevas regulaciones, mas esa era la tarea confiada.----------

------ En la medida en que fue previsto antes de elaborar el Digesto -en 2004 al encomendar tal tarea, como dije-, con posterioridad, al sancionar la Ley Nº 5688 en el año 2007 - BO N° 10392, del 20/12/07- (hoy Ley V N° 113) el Legislador Provincial confió en que se había efectuado tal interpretación, “depurando” las normas vigentes. Coincidente con lo expuesto, en el texto del art. 5 de la ley citada se dispuso que un Anexo de aquel Digesto Jurídico contenga hoy las leyes “*implícitamente abrogadas por normas posteriores a su vigencia*”. Lo mismo ocurrió con la Ley N° 5816, del año 2009 (BO N° 10647del 02/01/09).----------

------ Pero fallaron los encargados de la redacción del Digesto Jurídico Provincial cuando no supieron discernir qué sistemas de cálculos de remuneraciones de la Policía Provincial estaban vigentes. Incurrieron en

un error de interpretación al reproducir el texto de los viejos artículos ///148, segundo párrafo y 151, primer párrafo, in fine, sin “depurar” el Decreto Ley Nº 1561. No verificaron, o soslayaron, la “derogación expresa” que el art. 69 del Decreto Ley Nº 1700 produjo sobre el primero, ni la derogación tácita originada al sancionar el Legislador leyes que dispusieron el sistema de sumas fijas para calcular el adicional zona.-

------ De este modo, queda claro que se produjeron los errores que ya advirtió el Dr. Royer en su voto, pues la derogación de una ley es definitiva. Solo la sanción de una “nueva ley” es susceptible de reeditar la “antigua ley” derogada, circunstancia que no aconteció. Digo esto pues los redactores del Digesto Jurídico Provincial (recuérdese que a tal fin se suscribió un convenio con la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires), no podían arrogarse las facultades del Legislador. Su tarea estaba limitada a emplear las técnicas autorizadas en el art. 4 de la Ley N° 5199 (BO 26/7/04), que detalló el primer votante, por lo que no he de sobreabundar en ellas. Solamente destaco que además de “recopilar”, debía efectuarse una “unificación” y “ordenación”. Nada más que eso. Los redactores no podían sancionar “nuevas leyes”, único modo que permitiría que las normas que se encontraban derogadas volvieran a tener vigencia.----------

------ Por ello entiendo que el Digesto Jurídico no ha podido efectivizar acabadamente su estimable propósito y, a contrario, creó el terreno propicio para que los actores se creyeran con derecho a demandar a la Provincia la aplicación de dos preceptos derogados. Es evidente que a pesar de la encomiable tarea desplegada desde la ejecución del

///

Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

///ordenamiento referido a la fecha, no ha sido posible prevenir "*las impurezas del sistema normativo*"; aún cuando se planificaron estrategias en torno a ello.----------

------ Así lo creo porque no es la primera vez que, desde la aprobación del Digesto Jurídico, esta Sala debe abordar una controversia en la que se debate la correspondencia de un derecho ante la incertidumbre de las partes para fijar si la norma aplicable al caso está vigente o no. Ya en la Sentencia Interlocutoria N° 15/SCA/10 se estableció que dos artículos de la Ley VIII N° 20 (arts. 101 y 102) *por error* estaban incluidos en el Digesto Jurídico de la Provincia. Esto mereció *la corrección* por Ley V N° 124 (BO del 30/3/09, N° 10707).----------

------ Ante ello el legislador provincial, con buen tino, consideró necesario valorar las posibles deficiencias que pudiera contener el "nuevo ordenamiento". Para lo cual, creó por Ley V Nº 123 una Comisión Especial, a la que asignó la tarea de "evaluar los errores materiales que se detectaren en la confección del texto definitivo del Digesto Jurídico y emitir dictamen para ser tratado parlamentariamente por la Cámara" (art. 1).----------

------ En consecuencia, al amparo de esa labor, se sancionaron distintas leyes conteniendo *"fe de erratas"* de normas comprendidas en el Digesto Jurídico.----------

///

///--- Cito, por ejemplo, la Ley V N° 129 que contiene *correcciones* a diversos incisos y artículos de leyes vigentes; *modifica* la denominación del último Capítulo de la Ley I N° 262, como así también *incorpora* el encabezado del Título I de la Ley I N° 266.----------

------ La última que se sancionó data del 29 de noviembre de 2011, numerada como Ley V N° 137. Al presentar el proyecto, según puedo leer en el Diario de Sesiones, la Diputada Dra. Mariana Ripa expresaba "Este proyecto viene, digamos, a consolidar, traer orden, incorporar al Digesto todas aquellas leyes de carácter general, particulares, las caducidades que se produjeron, las abrogaciones, las leyes que no se encuentran vigentes y tiene también una fe de erratas que consta de tres leyes, básicamente que tienen que ver con errores materiales y con un error, concretamente, de las remisiones" (http://www.legischubut2.gov.ar/index.php...).----------

------ A más de lo dicho antes, corresponde tener presente que la Ley V N° 98 (BO 21/9/2010) -reiterando el texto del art. 14 de la Ley N° 5199- consagró la necesidad de que el Poder Ejecutivo Provincial publique anualmente el Digesto Jurídico de la Provincia del Chubut con las modificaciones que se hubieren verificado en el período" (artículo 13).---

------ Y lamentablemente, es oportuno subrayar que la consulta a la página oficial de la Honorable Legislatura arroja que la última consolidación se publicó hace ya más de dos años; que es la efectuada por la Ley V N° 137 (BO 22/12/2011) ya mencionada y aplicable a las

///

Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

///normas generales sancionadas, promulgadas y publicadas hasta el 31 de octubre de 2011 inclusive.----------

------ III.3 Entonces, como queda plasmado, este Digesto Jurídico no pudo superar las dificultades legislativas, alejándose cada vez más del objetivo de brindar al ciudadano la certidumbre del derecho que supone un ordenamiento de leyes actualizado, sin textos confusos en su redacción y fundamentalmente con la supresión de las leyes que hubiesen sido derogadas.----------

------ Porque como ya señalé, en el caso, también las normas del Régimen Policial que sirven de sustento a la pretensión actoral han sido erróneamente incluidas en él.----------

------ IV.- En síntesis, el pormenorizado análisis de la cuestión en debate, acredita que la monumental tarea llevada a cabo en el ámbito local, contiene errores fundamentales que no han sido objeto de la respectiva “depuración” por parte del Estado Provincial, quien vino a esta Jurisdicción a defender su postura alegando -acertadamente- que las normas invocadas por los accionantes estaban derogadas al tiempo de la sanción del Digesto Jurídico. Y, no obstante, omitió fatalmente emplear las herramientas jurídicas previstas en la ley para subsanar tal situación. En consecuencia, habrá de cargar con las secuelas de su inacción.----------

///

///--- Por las razones dadas, habré de coincidir con el Dr. Royer en el rechazo de la demanda en todas sus partes". Así lo voto.----------

------ A la primera cuestión dijo el Dr. Rebagliati Russell:----------

------ Varios han sido los pronunciamientos en los que esta Sala ha decidido cuestiones análogas a las planteadas en autos, circunstancia que me predispone a reiterar los argumentos vertidos oportunamente en las sentencias definitivas Nro. 1 a 9/ SCA/2014, en la convicción que ellos dan acabada respuesta a los aquí litigantes.----------

------ I.- Efectuada ya la reseña de los antecedentes por los Sres. Ministros que me antecedieron con su opinión, la doy por reproducida en esta instancia a fin de no incurrir en tediosas reiteraciones.----------

------ Por ello ingresaré directamente al análisis del caso.----------

------ II.- En primer término quiero señalar que las normas jurídicas regulan con carácter obligatorio la convivencia humana, lo que sugiere la idea de un precepto establecido para orientar y dirigir la vida de los hombres en sociedad. Dicho ordenamiento tiene como receptor la sociedad toda y su fin es el de realizar la justicia, para cuyo objetivo debe estar en concordancia con las circunstancias contemporáneas de tiempo y lugar. Debido a los cambios propios de la evolución socio-económica se generan normas que abordan nuevas temáticas y que responden a nuevas realidades sociales, o bien son modificatorias o derogatorias de similares

///

///anteriores que, en virtud de las variaciones operadas, producen a su vez nuevas reglas de juego en la materia de que se trate.----------

------ En la medida en que este proceso se realice en forma prudente y armoniosa por el legislador, las reglas de juego cambiarán en forma mínima, no viéndose afectada la predictibilidad de las consecuencias de las conductas frente a las normas. Por el contrario, un cambio acelerado, brusco y constante, con modificaciones desafortunadas, que obliguen a su vez a nuevas modificaciones, respondiendo a tiempos de cambios continuos o a emergencias institucionales, sociales o económicas, provocará un desconocimiento, una falta de certidumbre, inseguridad jurídica en definitiva.----------

------ Pues, la certeza, como derivación de lo cierto, significa el “conocimiento seguro y claro de algo”. Cuando existen importantes y sucesivos procesos de cambio en el orden normativo no hay certidumbre acerca de la vigencia de numerosas normas. Tampoco cuando se hace necesaria la realización de textos ordenados debido a la larga serie de modificaciones de una misma norma en el tiempo, generándose gran cantidad de aquellas que es necesario integrar y recopilar a fin de establecer cual es el texto vigente.----------

------ Surge entonces la necesidad de efectuar un proceso de consolidación de normas, para brindar certeza acerca de cuáles son las que están en juego, tratando de reunir en un único cuerpo legal toda la

///legislación de carácter general, permanente y vigente, de modo sistematizado y ordenado que reformule el orden jurídico. Ello se logra a través de un Digesto Jurídico con el que se evita que por caducidad, derogación, dictado de nuevas normas, etc. se generen redundancias, contradicciones, lagunas y dispersiones normativas; para nombrar alguno de los inconvenientes que comúnmente se producen. (Conc. Enrique Suárez - “Herramientas para lograr una verdadera dinámica republicana y una mejor calidad institucional (la importancia de la consolidación normativa y la elaboración de los digestos jurídicos)” - MJ-DOC-4192-AR).----------

------ III.- Sobre esa base y sintéticamente en razón al orden en que me pronuncio, acotaré que nuestra provincia no estuvo ajena a la necesidad de sistematizar sus leyes.----------

------ Se proyectó un Digesto Jurídico al que se calificó como una herramienta para la democratización y, para su conformación, se examinaron y ordenaron las leyes provinciales vigentes desde el año 1957. Tal labor se desarrolló al amparo de las pautas establecidas en las normas que detallaron los colegas preopinantes y que, entre otras cosas, fijó la técnica legislativa que debía utilizarse para su elaboración. Como la *recopilación, unificación,* u *ordenación.* Además indicó claramente cuándo se empleaba y en qué consistía cada una -art. 4 Ley N° 5199 (BO 26/07/04).----------

///--- Ahora bien, el devenir histórico desde la sanción del ordenamiento provincial demostró, a poco de andar, que las ventajas que prometía esa

///

magnífica labor no se han concretado en la medida de las expectativas creadas.----------

------ En el ámbito nacional, diversas voces se alzan desestimando las bondades del Digesto Jurídico, aún cuando tan solo cuenta a la fecha con la aprobación de la Cámara de Diputados, es decir, no ha logrado más que media sanción del Honorable Congreso de la Nación. De los continuos inconvenientes que pueden identificarse, se han ocupado reconocidos doctrinarios, como el Dr. Daniel Sabsay, por nombrar alguno de ellos.----------

------ También se ha referido al ambicioso proyecto Gregorio Badeni, quien opinó "*tenemos que saber cuáles son las normas vigentes y eso requiere de un proceso dinámico. Cualquier digesto que se elabore al mes ya está desactualizado, gracias a la sanción de nuevas leyes*."(Conc. "Constitucionalistas le marcan la cancha al "histórico" Digesto Jurídico", www.diariojudicial.com...).----------

------ En nuestra provincia, la Honorable Legislatura del Chubut se ocupó de crear una Comisión Especial para "*evaluar los errores materiales que se detectaren en la confección del texto definitivo*", por Ley V N° 123. Esta norma contiene, además, una "*fe de erratas"* por la cual se eliminan dos artículos del Estatuto Docente (Ley N° 1820) que, a pesar de haber ///estado derogados al tiempo de la sanción del Digesto, se incorporaron en este.----------

///

------ El tratamiento y la contundencia de los discursos expuestos por los legisladores en el diario de sesiones del día 17 de marzo del 2009 (Reunión 1160-Sesión Ordinaria N° 3/2009) para justificar su dictado, me predispone a transcribir algunos en sus partes pertinentes.----------

------ El Diputado Karamarko, indicó que el proyecto era acompañado por la totalidad de los miembros presentes en la Cámara y "*tiene que ver con la creación de una Comisión Especial para el seguimiento ante la posibilidad de encontrar* ***nuevos errores*** *materiales…"* (la negrita se agrega). Luego explicó, en relación a la fe de erratas, que *"la publicación de dos artículos de la Ley 1820… se encuentran insertos en el Digesto Jurídico pese a haber sido derogados y que es necesario quitar…"*.-------

------ A su turno, el Diputado Roberto Risso señaló "*lo que no se puede sostener… es que por el hecho de que se publique una determinada norma en el Digesto y que por el hecho legislativo de la consolidación… esa manifestación parlamentaria, implique la modificación de las leyes que estaban en vigencia…. La no publicación, o la publicación equivocada o la incorporación de artículos que estaban derogados, no debe llevar, no debió haber llevado nunca… a la interpretación de que se modificó el sistema… sencillamente porque no hubo manifestación del legislador. La única forma de derogar una Ley es otra ley formal. Y la única forma de producir una ley formal es por voluntad expresa del ///Parlamento"*. Y agrega que su Bloque acompaña la creación de la Comisión *"porque entendemos es una salida. Pero tampoco, se le puede echar sobre la espalda…, la responsabilidad de corregir todos los*

///

errores que puedan surgir del tipeo de cinco mil leyes o de la cantidad que han quedado incorporadas ahora…”.----------

------ Y, finalmente, el legislador Touriñán sostuvo “…*sabemos que el Digesto tiene errores y que vamos a ir subsanándolos a medida que vayan produciéndose…y el espíritu de todos los legisladores es que de la derogación no revive la norma derogada originariamente, es decir…que el Digesto por sí no legisla, legislan los legisladores, y los legisladores no han vuelto a la vigencia de la Ley N° 1820 en los términos que se pretende que haya vuelto”*.----------

------ En resumen, los yerros contenidos en el novel ordenamiento no escapaban del conocimiento de los legisladores, por lo que previó la corrección de aquellos a medida que se detectaran.----------

------ Antes de terminar este punto de mi voto, me permito recordar que la Ley N° 5816 (según BO N° 10647 del 2/01/09) consolidó al 31 de julio de 2008 las leyes generales vigentes y permanentes; declaró la caducidad “*por plazo vencido, objeto o condición cumplidos”* como así también la *abrogación expresa* de todas aquellas normas que se individualizaban en los respectivos anexos. Entre las normas calificadas como “Caduca por Objeto cumplido” se incluyó a la Ley N° 4942. Tal ///deficiencia legislativa obligó a este Ministro, como Presidente del Superior Tribunal, a solicitar al Señor Presidente de la Honorable Legislatura que, a través de la Comisión citada, se enmendara tal

situación, por entender que aquella no ha agotado su objeto, como erróneamente se la calificó.----------

------ En síntesis, más allá de las bondades con que fue concebida esta depuración legislativa, lo cierto es que evidencia imperfecciones. Los deslices advertidos por los propios legisladores ya en el año 2009 y las vicisitudes que fuimos avizorando como operadores del derecho en su aplicación a los casos concretos, me permiten concluir con absoluta convicción que el Digesto Jurídico contiene errores que, una vez advertidos, imponen la subsanación de la norma en cuestión.----------

------ IV.1 Procedo ahora a examinar si, como han concluido los ministros que me preceden en el orden de votación, la normativa en la que los actores sustentan su pretensión se encontraba derogada antes de su inclusión en el Digesto Jurídico. La disyuntiva conduce necesariamente a interpretar la vigencia de las normas.----------

------ Concuerdo con mis colegas en que previo al análisis de las pruebas aportadas a la causa, la Sala debe dar solución a un conflicto de normas especiales y de igual jerarquía, pues diferentes leyes provinciales establecen sistemas de liquidación de salarios y el rubro del adicional por zona desfavorable. Los actores demandan a su empleadora la aplicación de determinadas normas, de las que entienden surgirán diferencias ///salariales por ambos conceptos. La demandada considera que aquellos se equivocan en su planteo, porque reclaman creyendo vigentes dos sistemas de cálculo que ya no se emplean, por estar contenidos en artículos derogados.----------

///

Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

------ Han recurrido mis colegas a diferentes métodos de interpretación para solucionar la colisión de normas que plantean las partes y han arribado al mismo resultado. El Dr. Royer mediante un análisis minucioso de los textos legislativos, de sus antecedentes e interpretando los motivos que han inspirado el dictado de las normas, no ha podido conciliarlas dentro del sistema jurídico que entiende rige el caso. Razón por la cual concluyó que los dos preceptos en que se funda la demanda están derogados. El Dr. Pasutti, por su parte, valiéndose de las enseñanzas de la doctrina y que la jurisprudencia emplea, ha encuadrado jurídicamente la situación que se presenta en autos.----------

------ Ahora bien, sobre la cuestión de derecho previa, en forma suscinta puedo señalar que la posición de los actores se sustenta en dos preceptos que el Digesto Jurídico extrajo del Decreto Ley Nº 1561 del año 1977: arts. 148, segundo párrafo y 151, primer párrafo, in fine. Por considerarlos vigentes los ordenó como artículos 147, segundo párrafo y 149, primer párrafo, in fine, en la Ley XIX N° 8, conforme posición de los actores. La parte demandada aduce que no se aplica el Digesto Jurídico porque cuando se elaboró, no se advirtió, al ordenarlos, que esos dos artículos ya estaban derogados.----------
///--- Dejaré sentado como base de mi análisis y pondré énfasis, en que se trata de dos antiguos artículos a los que se les adjudicó un número nuevo para ordenarlos, pero en esencia son los mismos artículos. Cuestión ésta de gran relevancia que no puede ser soslayada para la solución del caso.

No hay sanción legislativa de nuevas leyes, por ende no son “nuevos” esos dos preceptos. Conforme las atribuciones conferidas en el art. 4 de la Ley Nº 5199 (BO 26/7/04) quienes lo elaboraron no se encontraban habilitados para sancionar nuevas leyes, solo a ordenarlas en ramas y números correlativos, separándolas de otras cuando se interpretara que habían perdido vigencia. Solo en apariencia son “nuevas” las leyes del Digesto Jurídico Provincial y sus preceptos. Por el contrario, son el resultado de la tarea de depuración a la que aludió el Dr. Pasutti en su voto, la recopilación, unificación y ordenación de la legislación provincial dictada antes de la publicación de ese Cuerpo.----------

------ Cualquier modificación legislativa requería la sanción de nuevas leyes. Así, refiere Marienhoff que para restablecer lo que norman leyes derogadas debe sancionarse una nueva ley. El recordado maestro (en su Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Abeledo - Perrot, 5ta. edición actualizada, año 2003, Tomo I, pág. 241) dice que “*la derogación de las leyes, sean administrativas o no, salvo texto expreso en contrario, se produce en forma instantánea, al entrar en vigencia la ley derogatoria o abrogante. Además la derogación es definitiva; la única forma de que el contenido de una ley derogada recobre imperio, es volver a sancionar una ley de contenido igual*”.----------

///--- IV.2 El *primer precepto* en que se fundan los actores establece un sistema, referido a mecanismos de liquidación salarial, subordinado o enganchado a un haber mínimo, fijado por las autoridades nacionales a la policía federal. De su texto surge que las autoridades provinciales, para calcular el salario de los policías de la provincia, estaban obligadas a

///

alcanzar el 88 % de los haberes que aquéllas fijasen para sus agentes, en igual jerarquía a la del policía local.----------

------ El sistema que establecía esa norma se enfrenta con el plexo conformado por los arts. 1, 47 y 69 más el Anexo XI del Decreto Ley Nº 1700 del año 1979, que es muy diferente. Estos artículos exhiben la intención de mutar aquel sistema por otro para liquidar los salarios de la policía provincial.----------

------ Insertos en ese Decreto que impuso otras modificaciones a distintas normas salariales de la Administración Pública Provincial, tales preceptos modifican el Decreto Ley Nº 1561, pues derogan su art. 148, segundo párrafo, si tenemos en cuenta lo siguiente:----------

-el art. 1 alude a la intención de “fijar los sueldos básicos” mediante el sistema de planillas anexas a la norma. Reza que quedan “modificados en la forma establecida en los correspondientes anexos”.----------

------ El art. 47 forma parte de un capítulo X especialmente dedicado a “Remuneraciones Personal de Seguridad”. Remite al Anexo XI donde ///figura la escala de haberes de cada jerarquía, y fija un básico para cada una, como ya anunciaba aquel art.1. Sobre el mismo aplicaron otros rubros que ninguna vinculación tienen con el objeto de esta demanda y que no analizaré.----------

///

-Finalmente el art. 69 expresamente deroga “toda” norma que establezca regímenes de remuneraciones.----------

------ Deroga al menos, este último precepto del Decreto Ley Nº 1700/79 -la nueva norma-, el mecanismo de liquidación salarial del haber básico. Varía el sistema especialmente en el mecanismo de cálculo del sueldo básico de los policías de Chubut. Desde el Comisario General al Agente, decidieron las autoridades provinciales en ese Decreto, en la Planilla del Anexo XI, cuánto debía serle abonado. Esta norma que es posterior, no prevé alcanzar piso mínimo alguno, ni hace referencia a los haberes de la policía federal; y nada permite suponer la imprevisión de quien la dictó.--

------ De la letra del art. 69 del Decreto Ley Nº 1700/79 y el espíritu de la modificación analizada, luce clara para mí y en lo que atañe al caso, la derogación expresa del régimen de remuneraciones enganchado al de la policía federal. Por un lado, porque en palabras de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, “debe atenderse a la totalidad de los preceptos de una norma” (Fallos: 320:74) “y su vinculación con el ordenamiento jurídico” (Fallos: 314:445, 321: 730, 324: 4349). Por otro, porque “Siendo la ley… que rige en el caso, especial y de fecha posterior…, es de preferente aplicación al mismo” (Fallos 139:145). La voluntad de las ///autoridades expresada en segundo término en ley posterior, prevalece a la manifestada en un principio.----------

------ Los redactores del Digesto Jurídico primero y los actores luego, han ignorado los efectos de aquel principio rector del derecho que informa que *la ley posterior deroga la anterior*, respecto de este conflicto

///

normativo. En consecuencia, el art. 148, segundo párrafo, no debía figurar como si estuviera vigente en el Digesto Jurídico con el nuevo número (art. 147, segundo párrafo de la Ley XIX Nº 8).----------

------ IV.3 En relación con el *segundo precepto* en que se funda la demanda, (art. 151, primer párrafo, in fine del Decreto Ley Nº 1561, que con número nuevo luce en el Digesto Jurídico como art. 149), rige ese mismo principio, pero su análisis es más complejo al no darse un supuesto de derogación expresa.----------

------ Ese artículo establece un sistema de liquidación de un adicional por zona desfavorable a percibir por los policías provinciales, mediante el cálculo de un determinado porcentaje. Se computa el 20 % sobre la totalidad de la retribución que perciba el funcionario policial más el adicional por antigüedad.----------

------ Acotaré que en autos los actores piden aplicar ese porcentaje sobre los haberes que resulten de calcular el sistema de enganche que, como dejara expresado, se funda en una norma ya derogada.----------
///--- Por muchos años y con aquel porcentaje, se calculó el adicional “zona desfavorable” a policías y a otros agentes provinciales. El art. 4 del Decreto Ley Nº 1700 del año 1979 así lo ordenaba. Sin embargo también este sistema se abandonó. Las autoridades provinciales decidieron modificar dicho mecanismo de cálculo. En efecto, cuando la Honorable Legislatura Provincial sancionó la Ley Nº 5718 (BO Nº 10461 del

3/4/08), en sus arts. 5 y 6 ordenó pagar dicho adicional en una suma fija, a todos los agentes públicos, alcanzando de este modo también a los policías provinciales. Discriminó la norma dos regiones de la Provincia del Chubut y para cada una estableció un adicional “por zona” con monto diferente.----------

------ Entiendo -siguiendo la doctrina- que *el sueldo que percibe el agente público no solo consiste en la asignación básica señalada en función, cargo o empleo respectivo, comprende o puede comprender además asignaciones accesorias o complementarias, cuya procedencia en caso concreto depende de la índole de la función desempeñada, de la jerarquía o de la situación del mismo.* Una de esas asignaciones accesorias o complementarias se vincula con el *costo de vida*, y por ella *se tiende a compensar la mayor carestía de la vida existente en unas poblaciones con relación a otras, a la vez tiende a contemplar las consecuencias del alza de precios* (Marienhoff, con cita de Gascón y Marín, Tratado de Derecho Administrativo, Abeledo Perrot, Tomo III-B-, 4ta. Edición actualizada - año 1998, pág. 280).----------

///--- Las autoridades provinciales implementaron los dos métodos que se cotejan en autos para compensar el costo de vida y destinados a regir en distintos períodos. Empero, no pueden aplicarse ambos sistemas al mismo tiempo, como confusamente solicitan los actores, cuando dicen que cobraron conforme el segundo, el de “suma fija”.----------

------ Considero nuevamente aplicable el principio *lex posterior derogat legi priori* y además el *criterio de incompatibilidad de sistemas*

///

normativos. Ya el Dr. Pasutti ha explicado este último, apoyándose en los doctrinarios del derecho civil y del derecho administrativo. No abundaré en el mismo, pero coincido que se da un caso de derogación tácita, en su variante “derogación orgánica”.----------

------ Cabe atender, además, al art. 21 de la referida Ley Nº 5718 en el cual *expresamente* previó el Legislador derogar toda otra norma que se opusiera a esa ley. En lo que atañe al “sistema de suma fija” conforme se implementó, toda norma anterior que estableciera otro mecanismo para liquidar el suplemento por zona desfavorable era contradictorio y por ende resultó derogada. El legislador reafirmó esa voluntad al sancionar la Ley Nº 5770 cuando mantuvo el mismo “sistema de suma fija”. Sancionó esta segunda ley sin retornar al sistema de porcentualidad para compensar el costo de vida por zona desfavorable. Pese a la vaguedad o críticas al lenguaje de las normas, una interpretación sistémica -tal la que vengo propiciando y lo han hecho los Ministros preopinantes- conduce a ///entender que la Honorable Legislatura derogó el sistema anterior, y ordenó aplicar otro distinto a la Policía Provincial.----------

------ Siguiendo criterios sostenidos reiteradamente por la Corte Nacional, he de reafirmar que para desarrollar una correcta interpretación sistemática, uno de los puntos más significativos a tener en cuenta es, sin duda, el relativo a la voluntad del legislador o del constituyente. Sin dejar de tener presente que esa voluntad se encuentra protegida por la *integralidad*, es decir, toda norma materia de análisis debe ser

considerada en forma total y no parcial para conocer con exactitud la intencionalidad del normativizador en sus objetivos y fines (conf. Fallos 320:2701).----------

------ Ante un conflicto de leyes de igual jerarquía y contradictorias, el Alto Tribunal ha expresado: *"para que una ley derogue implícitamente disposiciones de otra, es necesario que el orden de cosas establecido por ésta sea incompatible con el de aquélla"* (Fallos 214:189; 221:102; 226: 270; 236:588; 258:267; 260:62; 295:237; 304:1039; 306: 302; 312:1485; 318:566; 320:2609 y 321:2413 del voto del juez Petracchi) *"criterio este que se consulta con la regla elemental de derecho, de que las leyes posteriores derogan a las anteriores"* (Fallos 67:214; 150:150; 178:342).----------

------ En el mismo sentido cabe traer a colación el Fallo 326:1106 de fecha 10/04/2003 publicado en La Ley 2003-C, pág. 506, en el que obra dictamen del Procurador General de la Nación y resulta de interés atender ///a algunos de sus párrafos, en los que consignaba: *“si la incompatibilidad entre la norma anterior y la posterior es total y la regulación normativa abarca una institución o un organismo jurídico en forma integral, completa y general …se puede hablar de "derogación orgánica o institucional" de la ley anterior; que se produce cuando una nueva ley, sin derogar expresamente la anterior, ni ser totalmente incompatible con sus disposiciones, regla de modo general y completo la institución, ya que no pueden coexistir dos legislaciones simultáneas y completas sobre una misma materia. En tal orden de ideas, se ha expresado que si el legislador creyó del caso reglar en forma armónica*

///

una institución a través de todo un cuerpo de disposiciones, no sería lógico suponer que haya estado en su mente hacer subsistir disposiciones que figuraban en un cuerpo legal anterior y análogo”.----------

------ Entonces, *"tratándose de leyes sucesivas, que legislan sobre la misma materia, la omisión en la última de disposiciones de la primera, importa seguramente dejarlas sin efecto, cuando la nueva ley crea -respecto de la cuestión de que se trata- un sistema completo, más o menos diferente del de la ley antigua. Pues no sería prudente en tales condiciones -dice Demolombe- alterar la economía y la unidad de la ley nueva mezclando a ella, disposiciones quizá heterogéneas, de la ley anterior, que ella ha reemplazado"* (Fallos 182:392 -La Ley, 13-775-; 248:257; 266:137 -La Ley, 124-765-; 302:1570 y 319:2185, consid. 7°).-

///--- Expone que “*De este modo el tribunal ha establecido que la derogación orgánica es una especie dentro del género de la derogación implícita o tácita, cuya particularidad es su alcance, pues tiene carácter total y abarcativa de la regulación anterior del instituto en su generalidad. La recepción de este criterio obliga a concluir, en el caso, que la derogación de lo dispuesto en el art. …resulta evidente, puesto que sus disposiciones son contrarias a lo establecido en los arts…. de la ley…. La regulación completa… a través de la norma… trajo aparejada la derogación tácita de toda disposición que implicara, en lo que ahora nos concierne… derogación que -por lo demás- ha sido expresamente prevista por el legislador, al disponer la de toda norma que resulte*

contradictoria con aquélla… no puede desconocerse este mandato… invocando que el legislador no precisó específicamente todas las normas que derogaba una ley posterior. En este sentido, parece oportuno recordar que no es método recomendable de hermenéutica suponer la inconsecuencia o falta de previsión del legislador, por eso se reconoce que una norma no está aislada del restante orden jurídico, sino inserta en un sistema unitario y concluso, debiendo ser aprehendida en su conexión con las demás y, en particular, …los principios fundamentales que aseguren la íntima coherencia del ordenamiento en su conjunto, como también con las otras disposiciones que disciplinan la materia (Fallos 304:794; 312:1484; 317:1282 y 323:1374)…”.----------

------ *“De allí que, más allá de la falencia de técnica legislativa que pudiera predicarse del texto de la ley…no podría desconocerse la evidente contradicción entre ese ordenamiento y el art…. Por ello, si ///bien es real que la precisión de detallar explícitamente cada una de las normas que pretendía derogarse hubiera evitado planteos como el sub examine, no es menos cierto que el análisis armónico de esta normativa… impone claramente la solución abrogatoria aquí sostenida”*.----------

------ Así es como se resuelve este segundo conflicto de normas. El sistema de cálculo del suplemento zona desfavorable del art. 151, primer párrafo, in fine del Decreto Ley Nº 1561 *fue sustituido* por la Ley Nº 5718 cuando estableció el adicional por zona en una suma fijada en ésta, derogando en consecuencia el anterior precepto.----------

///

Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

------ IV.4 En definitiva, en el caso, ambos artículos que fundan la demanda de diferencias salariales estaban derogados: expresa y tácitamente. Ese efecto derogatorio no cesó con la publicación del Digesto Jurídico en enero de 2009. De ninguna manera podría así interpretarse. No se “restablecieron” los antiguos sistemas de enganche con los haberes de la policía federal ni el porcentual por zona desfavorable sobre aquéllos, como parecen entender los accionantes en su pretensión.----------

------ Para que se restablecieran, se requería la sanción de nuevas leyes que ordenaran aplicar esos dos sistemas salariales, pues estaban contenidos en artículos derogados, lo que no ocurrió con el advenimiento del Digesto Jurídico. Ello, por cuanto quienes interpretaron y reordenaron ///el cuerpo de antiguas leyes, no podían arrogarse la función de sancionar nuevas normas, pues esto es de competencia exclusiva y excluyente del legislador. La manda de la Ley Nº 5199 (BO 26/7/04, hoy Ley V Nº 98), limitó las atribuciones de quienes elaboraron el Digesto Jurídico, en su art. 4, a las técnicas de recopilación, unificación y ordenación de normas provinciales.----------

------ En consecuencia, en tanto no se sancionaron nuevos preceptos al publicarse el Digesto Jurídico Provincial, nunca cesó la derogación de los dos artículos que fundan la demanda.----------

///

------ V.- Desentrañada la vigencia en el tiempo de las leyes en aparente conflicto, se ha dirimido la cuestión: no puede aplicarse el Digesto Jurídico para resolver el caso porque los dos preceptos están derogados. Y además porque, como lo han señalado otros tribunales del país, un error no puede ser impuesto como fuente generadora de derechos (conf. Superior Tribunal de Justicia de La Pampa, Sala B, en autos “Martínez, Carlos Mateo y otros c/ Municipalidad de Santa Isabel s/ Demanda Contencioso Administrativa”, fallo del 18/3/2013; y Cámara de la Contencioso Administrativo N° 1 de la ciudad de Santa Fe, en autos “García, Carlos Alberto contra Municipalidad de Rafaela sobre Recurso Contencioso Administrativo”, sentencia del 16/8/2011, A y S, tomo 25, pág. 87).----------

------ Entonces, la Provincia no estuvo obligada a liquidar salarios y zona desfavorable mediante los sistemas previstos en los arts. 148, segundo ///párrafo y 151, primer párrafo, in fine, que figuran ordenados como artículos 147, segundo párrafo y 149, primer párrafo, in fine, en la Ley XIX N° 8, contenida en el Digesto Jurídico Provincial. Debía aplicar los sistemas de normas vigentes en cada mes que abonó a los actores.---------

------ Por todo lo expuesto y coincidiendo en los argumentos y la fundamentación que en el mismo sentido han vertido los colegas que me han precedido en el orden de votación, corresponde el rechazo total de la pretensión de la acción incoada y del modo en que ha sido planteada”. Así lo voto.----------

------ A la segunda cuestión, el Dr. Royer dijo:----------

///

------ Según he votado la primera, propongo al Acuerdo: 1) RECHAZAR la demanda intentada por los actores contra la Provincia del Chubut.------

------ 2) En cuanto a las costas, conforme lo decidido en estos autos, se constata un nuevo error en esa compilación de leyes provinciales y esta vez la consecuencia es muy grave, puesto que indujo a litigar a este grupo de actores, que confiaron en esa tarea que el Estado Provincial encomendó. Una vez creada la Comisión Especial encargada de revisar los errores y corregirlos, es indolente la conducta de la demandada que no propició que aquellos se subsanen. Los dos conflictos de normas -patentes en autos- favorecieron que se interpusiera esta demanda. No obstante, la Provincia accionada podría haber impedido este litigio o ///evitar su desarrollo, porque de ella depende la repartición que liquida los salarios de los actores. Razón por la cual, para calcular los haberes debió tomar conocimiento de la situación planteada respecto de la Ley del Personal Policial, reordenada con el número Ley XIX Nº 8. Advertida tal circunstancia debió llevar el caso a la Comisión Especial y propiciar la fe de erratas respectiva. Su indiferencia me conduce a proponer al Acuerdo que se exima a los actores en forma total de las costas (art. 69, segundo párrafo del CPCC), pues no cabe duda que el error al momento de accionar fue inducido por la labor ordenatoria llevada a cabo por la demandada. Asimismo, por tal razón, propicio que se impongan las costas de este proceso a la accionada.----------

///

------ 3) Lo expuesto en el punto anterior tiene incidencia, además, en la regulación de honorarios para los profesionales que intervinieron en el litigio. En principio, porque no corresponde estipendio para los representantes de la demandada, de conformidad al art. 2 de la Ley XIII N° 4, modificada por Ley XIII N° 15. Pero también porque, teniendo especialmente en cuenta que la pretensión ha sido rechazada, para fijar los honorarios de los letrados de la parte actora propongo seguir el criterio de este Superior Tribunal que indica que frente a la magnitud excepcional del valor económico del juicio, la regulación no depende exclusivamente de dicho monto, sino de todo un conjunto de pautas previstas en los regímenes respectivos, que pueden ser evaluados por los jueces con un razonable margen de discrecionalidad (SI N° 18/SCA/04 y SD N° 02, 04, 05, 06, 07, 08, 10/SCA/99).----------

///--- En este sentido, se ha dicho que “La validez de las regulaciones no depende exclusivamente del monto del juicio y de la escala que contemplan los aranceles profesionales, no correspondiendo sujetarse a éste en forma estricta y atender al resultado y a su proporción con los trabajos realizados cuando, de lo contrario, resultarían emolumentos desproporcionados con la índole y extensión de la labor profesional” (Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema de Justicia de la Nación en Fallos 328:2725 y Fallos 305:1930).----------

------ También el Alto Tribunal ha resuelto que “Al compatibilizarse la remuneración a las tareas concretamente realizadas,… no aparecen como razonables los honorarios reclamados sobre la base de aplicar el monto del juicio, toda vez que de ese modo resultarían emolumentos

///

desproporcionados con la índole y extensión de la labor profesional cumplida en la causa" (Voto de los Dres. Julio S. Nazareno y Carlos S. Fayt, Fallos 322:1100). La base de la regulación en estos autos no será el monto reclamado por los actores (las pretendidas diferencias salariales) porque llevaría a una evidente e injustificada desproporción entre la retribución y las labores cumplidas, mas aún teniendo en cuenta el resultado obtenido en el pleito.----------

------ Lo expuesto, adunado con el principio de la equidad me induce a valorar la naturaleza y complejidad del asunto, el resultado obtenido, la calidad y eficacia de la labor profesional conforme las pautas establecidas en el art. 5, incs. b), c) y d) de la Ley XIII N° 4, para ///efectuar la pertinente regulación de honorarios. Así, propongo al Acuerdo fijarlos para los Dres. E. A. M. y N. F. D. U. G., en conjunto, en cuarenta y ocho (48) jus. Para el Perito Contador C. G. B., por las mismas consideraciones expuestas, en veinte (20) jus (art. 60, segundo y tercer párrafos, concordante art. 5 de la misma ley arancelaria).----------

------ A idéntica cuestión el Dr. Pasutti dijo:----------

------ Conforme voté la primera cuestión, acuerdo con la solución que propicia el Dr. Royer.----------

------ A la misma cuestión dijo el Dr. Rebagliati Russell:----------

///

------ Comparto los votos de los Sres. Ministros preopinantes.----------

------ Con lo que se dio por finalizado el acto, quedando acordado dictar la siguiente;----------

---------- **S E N T E N C I A:**----------

------ **1º) RECHAZAR** la demanda instaurada por los señores F. F. F., J. S. F., N. E. G., B. Y. G., S. M. G., C. J. G., H. W. G., O. A. G., A. B. G., J. C. G., M. A. G., J. H. G., J. ///C. G., A. C. G., D. H. G., G. F. H., O. F. H., H. J. H., R. D. I., F. J., E. D. J., N. A. L., A. A. L., A. N. L., A. M., M. G. M., R. I. M., C. V. M., L. V. M., J. d. D. M., H. S. M., H. D. M., H. E. M., R. C. M., C. J. M., H. J. M., G. C. M. H., A. M. M., A. N. N., R. J. C. N., C. A. N., M. d. l. Á. Ñ., N. U. Ñ., H. O., J. E. P. y L. O.P. contra la Provincia del Chubut.----------

------ **2º) COSTAS** a la demandada, conforme los fundamentos expuestos en el respectivo Considerando.----------

------ **3º) REGULAR** los honorarios de los Apoderados de los actores -Dres. E. A. M. y N. F. D. U. G.-, en conjunto, en cuarenta y ocho (48) jus, con más el IVA si correspondiere; por las razones dadas y de conformidad a lo prescripto en el art. 5, incs. b), c) y d) de la Ley XIII N° 4.----------

///

Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

///--- **4°) FIJAR** los estipendios del Perito Contador C. A. G. B., en veinte (20) jus (art. 60, segundo y tercer párrafos, conc. art. 5, incs. b), c) y d) de la Ley XIII N° 4).----------

------ **5°) REGÍSTRESE** y notifíquese.----------

Fdo. Dres. Jose Luis Pasutti, Fernando S.L. Royer y Daniel A. Rebagliati Russell.----------

RECIBIDA EN SECRETARIA EL 13 DE JUNIO DE 2014 y REGISTRADA BAJO EL NRO. 11/SCA/2014.----------

-

///