------ En la ciudad de Rawson, capital de la Provincia del Chubut, a los 30 días del mes de marzo del año dos mil quince, se reúnen en Acuerdo 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 señores ministros Dres. Jorge Pfleger y Alejandro Javier Panizzi, para dictar sentencia en los autos caratulados: "C., A. d. C. y Otros c/ Provincia del Chubut s/ Demanda Contencioso Administrativa" (Expte. N° 22594-C-2012). 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. Pasutti, Jorge Pfleger y Alejandro Javier Panizzi.----------

------ 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. Pasutti, dijo:----------

------ I.- Los señores A. d. C. C., M. d. C. B., E. E. A., C. M. M., G. S. M., R. A. M., E. Q., O. A. R., F. R. R., D. F. T. y L. M. Z. -dependientes de la Policía Provincial- promueven demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción contra la Provincia del Chubut. Persiguen el cobro de las diferencias salariales resultantes de la aplicación de la Ley XIX N° 8, art. 147, último párrafo (ex Decreto Ley N° 1561); y el cobro de las diferencias salariales "previsionales" (¿?) por aplicación del art. 149, primer párrafo, in fine, de la Ley XIX N° 8, ambos conceptos con retroactividad a cinco años desde la presentación, más los intereses legales que fija el Banco del Chubut SA 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". Con costas.----------

------ 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 (fs. 53 vta).----------

------ 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 (fs. 54 vta.).----------

------ 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 doctrina y jurisprudencia.----------

------ Por otra parte, expresan que la legitimidad de su reclamo "no depende de la previsión presupuestaria, aunque la Ley XIX N° 8 (art. 147, 149 y concordantes) es absolutamente clara al respecto;... la Provincia del Chubut debió prever esta contingencia al elaborar su presupuesto anual cada año". Aluden a jurisprudencia de este Cuerpo (fs. 55 vta.).----------
----

------ 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 (fs. 56).----------

------ Transcriben el art. 147 de la Ley XIX N° 8 y dicen que indudablemente el suplemento "zona desfavorable", instituido por el art. 149 de la misma normativa, forma parte del haber mensual, siendo un suplemento general y remunerativo de carácter salarial.----------
-

------ 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. Citan 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 el enriquecimiento y el empobrecimiento, ausencia de causa y carencia de toda otra acción (fs. 56 vta.).----------

------ 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.----------

------ En el apartado V, 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, 861/08 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 (fs. 57).----------

------ 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.----------

------ II.- Conferido el traslado de rigor, a fs. 81/96 y vta., contesta demanda la Provincia accionada. Solicita su rechazo con expresa imposición de costas y efectúa las negativas de estilo. Expresamente desconoce la escala salarial de la Policía Federal Argentina (fs. 84) y la documental adunada por la contraria, especialmente la que individualizan como "Índice D" (fs. 84 vta.).----------

------ Luego de relatar sucintamente la pretensión de los actores, en el apartado V.- LA IMPROCEDENCIA DEL RECLAMO – SUS FUNDAMENTOS, 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 por la Ley N° 5415, 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. 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 desde la entrada en vigencia de la Ley N° 5415, quedaron expresamente derogados los arts. 149 y 152 de la Ley N° 1561. Transcribe los arts. 2/4 de aquella normativa. Entiende que en ésta deberían fundar su pretensión los actores ya que su operatividad es anterior al período reclamado aunque -aclara- ello es imposible ya que ha cumplido correctamente con la liquidación de haberes.----------

------ 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 autorización es 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 ex 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 artículos 147° y 149° del Decreto Ley 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 (fs. 89 vta.).----------

------ Concluye así que dicha norma no tiene vigencia, eficacia ni fuerza ejecutoria, por lo que resulta inaplicable; y que no ha generado derecho alguno ni tampoco obligaciones para el Estado provincial.----------
------ Comenta que la mayoría de los actores han ingresado a partir del año 1990 (fs. 89 vta.), con las normas invocadas derogadas y en vigencia 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 durante décadas 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.----------

------ Dice que los reclamantes han ingresado mucho después del año 1983, cuando la Honorable Legislatura, las autoridades legítimamente electas y la Constitución Provincial recuperaron su vigencia y, por lo tanto, por aplicación del art. 135, inc. 4, de la Carta Magna local y del art. 69 del Decreto Ley N° 1700/79, el régimen invocado por los actores se encuentra derogado.----------
-

------ Expresa que las diferentes leyes que han ido fijando aumentos salariales desde el año 1977 a la fecha, constituyeron una regulación orgánica y específica en dicha materia, resultando incompatibles los arts. 147, in fine, y 149, primer párrafo, in fine, del ex Decreto Ley N° 1561/77 con la normativa vigente.----------

------ 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 sublite 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.----------
-

------ Finalmente 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 otros tantísimos ordenamientos que no mantienen vigencia, con carácter ordenatorio y técnico, mas no "resancionatorio" o como parte del sistema positivo. Piensa 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. 3/52), la que se agrega a fs. 76/80 y la que se ordenó reservar a fs. 97. La informativa agregada a fs. 149/152 y vta., y 157/175 y vta. A fs. 183/206 obra pericia contable, y a fs. 217/218 el perito contador responde a la impugnación de fs. 209 y vta. de la representante procesal de la demandada. A fs. 211/215 se agrega el informe del consultor técnico. Por su parte, la Provincia accionada ofreció la documental en el responde, la que se ordena reservar en Secretaría a fs. 97 y ratificada a fs. 101.---------

------ IV.- La actora presenta alegatos a fs. 251/256 y la demandada a fs. 258/264.----------
-

------ V.- El señor Procurador General emite su Dictamen a fs. 266 y vta. Manifiesta que ya tuvo oportunidad de expedirse en otros casos análogos,

en particular alude al Dictamen N° 74/13. Expresa que en ellos propició el rechazo de las demandas por considerar, resumidamente, que los artículos de las leyes que citan los actores como motivo de sus reclamos, carecen de vigencia. Añade otras reflexiones contenidas en el Dictamen N° 96/13, en el cual refirió que se trataba de normas que datan del año 1977, que aparentemente nunca fueron aplicadas por la administración para nivelar el piso de los salarios de los empleados policiales y respecto de la cual –agrega- hasta fecha reciente coincidiendo con la sanción del Digesto de la Provincia, ningún empleado reclamó su cumplimiento. Destaca que en esos casos de "incumplimientos tan demorados" la presunción –opina- debiera estar a favor de la legalidad del actuar del Estado salvo –advierte- evidente contradicción con el principio de juridicidad. Y finalmente, con transcripción del inc. 4 del art. 135 de la Constitución Provincial, concluye que al no haberse dispuesto las partidas respectivas para el cumplimiento de las normas, ni haberse éstas efectivizado en momento alguno, las mismas -interpreta- han perdido eficacia.----------
-

------ VI.- A fs. 238 y a fs. 267 se integra la Sala con los Ministros de la Sala Penal Dres. Jorge Pfleger y Alejandro J. Panizzi. A fs. 272 se practica el sorteo de la causa y se establece el orden para la emisión de los respectivos votos. ----------

------ **VII.- ANÁLISIS**: ----------
------ 1. Viene a juicio este grupo de policías provinciales persiguiendo una sentencia que condene a su empleador a pagar diferencias salariales que consideran devengadas a su favor. 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 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. Incluyen en su reclamo, que se ordene a la Provincia que incorpore retroactivamente esos valores a sus haberes mensuales y que los regularice a futuro.----------

------ 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.----------

------ En el contexto de la relación de empleo que los une como dependientes de la policía provincial aseguran los actores que la Provincia accionada omitió dar fiel cumplimiento a las obligaciones que surgen de la Ley XIX N° 8.----------

------ 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 la accionada a la Sala que verifique que el primer precepto fue derogado expresamente 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. Razón por la cual niega adeudarle las sumas requeridas y argumenta que los policías accionantes vienen percibiendo sus haberes desde hace más de tres décadas sin efectuar protesta alguna. Al respecto advierte 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.----------

------ En cuando al segundo artículo la demandada asegura que 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. Subraya también 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. Plantea, para el supuesto de que no se atienda a la alegada derogación expresa que opone, 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.----------
-

------ Conforme lo expuesto, el thema decidendum finca en discernir, en primer lugar, 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. Se circunscribe a dilucidar cuál es la norma legal, aplicable al caso y plenamente vigente, que fija cómo debe calcularse su remuneración.----------

------ 2.1. La contradictoria postura de las partes gira entonces, en torno al modo en que deben liquidarse los haberes del personal dependiente de la Policía de la Provincia, conflicto que se ha suscitado a partir de la puesta en marcha del Digesto Jurídico provincial. En éste consideran los actores que 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, por lo que no debe aplicarse para recalcular sus haberes y el rubro "zona desfavorable".----------

------ Entonces, estimo necesario indagar en el origen del Digesto Jurídico Provincial y en las ventajas y desventajas que este tipo de ordenamiento normativo ofrece antes de avocarme al estudio del marco jurídico en que se inserta el caso.----------

------ En atención a la comunidad que surge entre la cuestión que ahora viene a conocimiento de esta Sala del Superior Tribunal de Justicia y la que ha sido objeto de recientes pronunciamientos, identificados como Sentencias Definitivas N° 1 a 9/SCA/14, 11, 12, 14 a 19 y 23 a 30, y 32/SCA/2014 y 1/SCA/15, me valdré de la doctrina y jurisprudencia allí analizadas, en mi voto y en el del ex Ministro Dr. Royer.----------

------ Es claro que el valor que se pretende alcanzar al dictar las normas jurídicas es "la seguridad jurídica", que "*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"* (palabras del Dr. Atilio Aníbal Alterini, magistralmente expresadas 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).----------

------ Tan elevado propósito, desde la antigüedad, ha preocupado a los gobernantes de distintas latitudes. Es por eso que frente al proyecto del hoy aprobado Digesto Jurídico Argentino (Ley 26939), Martín Testa comentaba 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. - "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).----------

------ 2.2. En nuestra provincia, persiguiendo ese mismo valor, la Honorable Legislatura de la Provincia del Chubut, a través de la Ley N° 5199, 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. Resulta pertinente recordar su desarrollo y el alcance de la tarea encomendada a un grupo de expertos.----------

------ El 26 de julio de 2004 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 quien 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.----------

------ Además, en el art. 4 se fijaron y definieron las "técnicas legislativas" que serían utilizadas: la recopilación (clasificación, 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 se estableció que debían 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 implicó que cada ley vigente fuera renumerada a partir del número 1 y así sucesivamente, con indicación expresa a la anterior numeración.------

------ Asimismo, en el art. 13 se 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 agregó 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, en el Boletín Oficial se 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 su art. 2 se 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 su art. 3 se declaró la caducidad por plazo vencido, objeto o condición cumplida, de las leyes del Anexo C; en su art. 4 se aprobó el Anexo D que contiene un listado de "normas abrogadas expresamente"; y conforme su art. 5 se reservó el Anexo E para las disposiciones "implícitamente abrogadas por normas posteriores a su vigencia". 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 previas o como consecuencia de esta ley de consolidación legislativa.----------

------ Así, el proceso de ordenamiento desarrollado en nuestra Provincia del Chubut produjo una revisión de la legislación sancionada desde la

organización provincial, ocurrida en 1957, hasta el presente. 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. Comprendió el análisis de más de seis mil normas y se 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 su labor. De aquéllas, quedaron efectivamente vigentes sólo unas mil quinientas, lo que implica una reducción del universo legislativo del orden del 70 al 75%. Esta compilación se entregó ordenada, actualizada, clasificada por temas principales y renumerada según se había previsto en la Ley N° 5199.---

------ 2.3. 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. Si en materia legislativa, la Provincia del Chubut ha alcanzado 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).----------

------ Insisto en que debía lograrse una sistematización normativa que brindara seguridad jurídica, pues la misión fundamental era proveer de textos legales únicos, actualizados, corregidos y libres de defectos normativos, para salvaguardar la coherencia y la economía del sistema jurídico. 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, lo que así se presume.----------

------ Sin embargo, a mi juicio tal sistematización, pese a que lleva varios años, aún no ha arribado a su principal objetivo, de brindar seguridad jurídica al ciudadano, al operador jurídico y a los Magistrados que debemos aplicarla en los casos concretos.----------

------ En principio, porque no se ha procurado analizar y corregir los yerros que se han observado en las leyes publicadas en el Digesto Provincial a tiempo, a fin de prevenir litigios.----------

------ Si bien el legislador provincial, con buen tino, consideró necesario valorar las posibles deficiencias que pudiera contener el "nuevo ordenamiento" y creó por Ley V Nº 123 (BO 21/9/10), 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), no hay constancia que la cuestión controvertida en autos haya sido tratada por esta Comisión.----------

------ Es cierto que se ha venido efectuando la labor de consolidación a la que me referí antes, por ejemplo, a través de la Ley V N° 133 (BO 17/01/11). Se hizo para las leyes y normas sancionadas, promulgadas y publicadas desde el 1 de agosto al 30 de noviembre de 2010 y aquellas normas modificadas por éstas de carácter general y permanente y sus respectivos textos (conforme el listado de su Anexo A y cuerpos normativos del Anexo B) y en su art. 6 contiene 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 (BO 22/12/11), se procedió en ese sentido y por su fe de erratas se realizaron significativas modificaciones en leyes importantísimas, como son las conocidas en su anterior numeración como la N° 1820 y la N° 3923 (del Personal Docente y del Régimen de Jubilaciones, respectivamente). Estos últimos Estatutos -acoto- ya habían sido objeto de una fe de erratas mediante la Ley V N° 124 (BO 30/3/2009) donde se eliminaron los arts. 101 y 102 del texto definitivo de la Ley VIII N° 20 (Ley N° 1820) que habían sido derogados antes de publicarse el Digesto por un artículo de la Ley XVIII N° 32 (Ley N° 3923).----------

------ Al amparo de esa labor, se sancionaron otras leyes conteniendo "fe de erratas" de normas comprendidas en el Digesto Jurídico provincial. Cito, por ejemplo, la Ley V N° 129 (BO del 1/6/10) que introduce 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.----------
------ Ello denota la existencia de errores en la publicación del Digesto Jurídico Provincial, que una vez verificados han sido corregidos; pero la tarea no ha culminado.----------

------ Corrobora lo que vengo diciendo la sanción de la Ley V N° 137, el 29 de noviembre de 2011. 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...).----------

------ Ínterin, la Honorable Legislatura provincial, a través de la Ley V N° 98 reiterando el texto del art. 14 de la antes 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).----------

------ Lamentablemente, es oportuno subrayar que la consulta a la página oficial de la Honorable Legislatura arroja que han transcurrido ya varios años desde la publicación de la última consolidación, la efectuada en la mencionada Ley V N° 137 a las normas generales sancionadas, promulgadas y publicadas hasta el 31 de octubre de 2011 inclusive. La tarea de revisión debe continuar porque la ley así lo ordena.----------

------ 2.4. Entonces, esta técnica presenta ventajas e inconvenientes. La doctrina los viene analizando, pues no ha sido privativo de nuestra provincia la implementación de un Digesto Jurídico. No han quedado exentos de sistematización otros ordenamientos jurídicos provinciales (v.g. el de nuestra vecina Río Negro y el de Córdoba, entre otras) y, recientemente, el de la Nación. Sin sobreabundar al respecto, bastará para justificar la postura que adoptaré, que realice 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.----------

------ Al respecto, Ramón Brenna 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. Entiende que 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, este autor avala la metodología en cuestión, estimando que es "*la 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 (Conf. "El Digesto Jurídico. Un camino hacia la democratización de la información jurídica"- LL 2001 - A, 987)".*--------

------ Entre los autores que más se han ocupado de esta temática, en diversas publicaciones aparecidas desde el año 2005, se encuentra 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)".*----------

------ 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" del Digesto Jurídico de la Nación, y visto que también participaron en la elaboración del Digesto Jurídico provincial integrantes del cuerpo técnico de la Facultad de Derecho de la UBA, resultan pertinentes al caso algunas explicaciones que Martino proporciona en el Manual antes referido, donde analiza algunos conceptos jurídicos utilizados. Así, alude a la abrogación de una norma y a su vez a qué clase de ésta se refiere: "*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 ese autor, 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, a fin de proporcionar un adecuado uso al lenguaje según la actividad que se pretenda desarrollar. Señala "*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".* Advierte que, en este caso, es oportuno no agregar nuevas modificaciones, sino volver a formular la disposición normativa íntegra, englobando y eliminando todas las variaciones precedentes (*www.infoleg.mecon.gov.ar/basehome/manual...)".*----------
----- Atiendo asimismo a las palabras de Eduardo Mertehikian, quien participó en el trabajo de elaboración del "Digesto Jurídico Argentino".

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 este "redactor", que fue sumamente arduo adoptar un criterio uniforme para identificar las normas consideradas de "objeto cumplido". Y, a modo de ejemplo, expresó 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.----

------ Distinguió además otro caso: 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.----------

------ Razón por la cual, ante la controversia suscitada en autos, 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.----------

-------- Coincidiré con la Lic. Susana Menast -citada en los precedentes de esta Sala antes individualizados- en cuanto opina 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*".----------

------ Asimismo, "…l*a 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).----------

------ 3.1. Estimo para el caso, que la renovada Ley XIX N° 8 -antes Decreto Ley N° 1561-, principalmente en lo que refiere a los dos artículos objeto de conflicto, se asemeja más a la confusa técnica legislativa que menciona esta autora cordobesa que a la seguridad jurídica que debe proporcionar el Digesto Jurídico. Digo esto, pues precisamente en autos la controversia surgió 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 igual que lo hicieron otros en causas ya sentenciadas, 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.----------

------ Resulta pertinente recordar, siguiendo a Roberto Dromi, 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"* (Derecho Administrativo 11ª. Edición, año 2006 - pág. 702). Citaba en los precedentes de esta Sala que vengo glosando sus palabras y entendí que "*Así, 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)”*.----------

------ Este último es el fundamento de la demanda, cuando dicen los actores que no se vienen liquidando sus haberes conforme los sistemas normados en aquellos dos preceptos y que están vigentes.----------

------ Su empleadora -la demandada- se opone a la aplicación de ambos artículos que ahora figuran en la Ley XIX N° 8 argumentando 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 -ilicitud- si pagó a los actores los salarios conforme lo normado en la legislación en vigor, que ya no contemplaba los antiguos mecanismos de liquidación que los accionantes piden aplicar en autos.---

------ Solicita a esta Sala que considere esa hipótesis y el criterio de interpretación seguido por la Corte Nacional en los precedentes que cita, y que informa que tratándose de leyes sucesivas que legislan sobre la misma materia, cuando existe “incompatibilidad” entre dos sistemas normativos porque establecen mecanismos de cálculo de salarios disímiles, no pueden 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.----

------ Ambas partes piden efectuar un control de legalidad que implica, en principio, dilucidar la vigencia de esos dos preceptos. Pues de

comprobarse la hipótesis de la Provincia, que ya estaban derogados cuando se elaboró el Digesto Jurídico y que por error en este último ordenamiento se reprodujeron como si estuvieran vigentes, no fue ilícita su conducta, porque no estaba obligada a aplicar sistemas de cálculos -de haberes y del adicional zona desfavorable- previstos en leyes derogadas.----- 3.2. Previo al análisis normativo, cabe recordar algunos conceptos jurídicos, que desarrollé en los precedentes que vengo glosando. "*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)".*----------

------ Destacaré, una vez más, *"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).*----------

------ Cabe considerar que "*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".----------

------ De ello he de concluir que *"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".*----------

------ Recordaba esos conceptos en los precedentes que vengo citando, en los que consideré que la derogación de la ley puede ser expresa o tácita.-

------ Entendí entonces que *"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). También es expresa, aunque implique interpretar su alcance y armonizar con otros preceptos para verificarla".*----------

------ 4.1. Aplicaré estos conceptos a la controversia.----------

------ Como ya dije al inicio de este análisis, las posiciones de las partes se enfrentan en esta cuestión de derecho que paso a resolver: 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).----------

------ Los sistemas de liquidación de haberes en que los actores fundan la pretensión son los siguientes:----------

------ a) Piden aplicar, en primer lugar, 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. Lo mismo ocurrirá con la prueba documental agregada.---

------ 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) que aumentó ese concepto a $ 270 y $ 450, respectivamente. 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 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 SA para las operaciones de descuento de documentos.----------

------ 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 sus textos en los artículos 147, segundo párrafo y 149, primer párrafo, in fine de la Ley XIX Nº 8.----------
-

------ Constituyen ambos el fundamento jurídico de esta demanda de diferencias salariales.----------

------ 4.2. A fin de discernir la vigencia de esos preceptos del Decreto Ley Nº 1561, indagaré 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 el 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 IIISueldos y Asignaciones en el Dto. Ley Nº 1561). 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 computar ese porcentaje de zona desfavorable a la Policía Provincial sería mayor.----------

------ 4.3.1. Como en los precedentes citados, por una cuestión de método analizaré en primer lugar la vigencia del primer sistema del art. 148, segundo párrafo (cálculo de los haberes de la Policía Provincial) y posteriormente me ocuparé del mecanismo que establece el suplemento "zona desfavorable".----------

------ Interpreto que "*De los posteriores sistemas de liquidación de los salarios de la Policía Provincial surge 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*".----------
- Admitiré que puede ser cuestionada cierta vaguedad en el lenguaje del art. 69 del Decreto Ley Nº 1700, crítica que no es novedosa, ya que en el ordenamiento jurídico lucen otros preceptos similares en distintas leyes. Acotaré que 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 del Digesto Jurídico explicitados por la Lic. Menast. Pues 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.----------

------ Sin embargo, la derogación es expresa aunque implique interpretar su alcance y armonizar con otros preceptos para verificarla. Traigo como ejemplo un caso de derogación expresa que se efectúa mediante esa técnica, que tomo de la obra de Salvat citada antes (pág. 144), quien indica que 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*".----------

------ Más allá de la técnica, no puede negarse el evidente efecto derogatorio de la norma en cuestión.----------

------ Una interpretación armónica de la preceptiva conduce a entender "*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 11-79"). 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.---------

------ Resulta patente "*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".*----------
---

------ Además exhibe que "*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 la pretensión de reajustar el adicional por "zona desfavorable".----------

------ 4.3.2. Resta considerar otro argumento en que se justifica la accionada para no aplicar ese sistema: que las normas posteriores al Decreto Ley Nº 1700 tampoco establecieron tal sistema de enganche. También se lo analizó en los fallos que vengo citando como sigue.--------

------ "*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 $3 000 por persona, "netos de aportes personales") para el personal de esa misma jerarquía que preste funciones en el resto del territorio provincial. También fijó un mecanismo de cálculo de las remuneraciones de los policías provinciales, al disponer que: "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".*----------

------ Pese a la observación expuesta, cabe deducir de estas normas "*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."*----------

------ Voluntad del Legislador provincial claramente expresada en las normas que vengo de analizar.----------

------ Añadiré a lo expuesto que también en los presentes se configura un caso de *derogación tácita*, que es aquella que descubre el intérprete de la norma. En los fallos precedentemente citados compartí los conceptos de autorizada doctrina, al expresar 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).*----------

------ Una vez más, 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 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 y que han sido citados en los precedentes de esta Sala que vengo glosando.-----

------ La ha empleado la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Tucumán, Sala Laboral y Contencioso Administrativa, 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).-

------ También aplicó esta técnica la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, como bien la explica en este precedente: *"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)".----------

------ 4.3.3. Concluiré respecto de esta pretensión de aplicar "el sistema de enganche", que acierta la Provincia cuando atribuye, con insistencia, efecto derogatorio al art. 69 del Decreto Ley Nº 1700. Así se interpretó en los fallos glosados, en los que se destacó 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 22961, "Irigoyen, Francisco B. y otros c. Márquez Borges, Antonio y
otro").----------

------ Sin embargo, lamentablemente, al trabajar en el Digesto Jurídico no se advirtió aquel 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.----------

------ Constituye 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.----------

------ Desafortunadas son las consecuencias de este yerro. Tengo para mí que indujo a este grupo de policías a presentar esta demanda, mediante

la cual principalmente esperaban que, aplicando el analizado sistema de "enganche", surgieran diferencias de haberes a su favor. A la par, no puedo reprochar a la Provincia que prescindiera de este último. Concluiré que es lícita su conducta, porque no debía emplearlo para calcular los salarios, atento que estaba derogado.----------

------ Resulta reprochable si, a la accionada, que no haya acudido a la Comisión Especial creada por Ley V N° 123 a fin de subsanar este error de interpretación del Digesto, como lo hizo ante otros casos (por ejemplo, con las Leyes V N° 133 y V N° 137). Podría haber evitado esta demanda.-
---

------ En consecuencia, propondré al Acuerdo el rechazo de esta parte de la pretensión de diferencias salariales y reajuste a futuro de los haberes, que se funda en el art. 147, segundo párrafo, de la Ley XIX N° 8.---------

------ 5. Paso ahora a analizar la segunda parte de la pretensión, las diferencias de haberes en concepto de zona desfavorable. Los actores la engarzan con la primera, en aquel "sistema de enganche", ya derogado y reemplazado por el Decreto Ley Nº 1700, como concluí.----------
-

------ Alegan los reclamantes que su empleadora, la Provincia del Chubut, no 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 la Ley XIX Nº 8 (según el Digesto Jurídico). Piden aplicar 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".----- ------ Por su parte, la Provincia -quien debe liquidar tal adicional-, alega que no aplicó aquel viejo precepto porque había sido implícitamente derogado. Según expresó al contestar la demanda, la accionada entendió que aquel 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.----------

------ Surge del examen del escrito de demanda que los actores 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. ----------

------ Puedo entender que 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.----------

------ Una pretensión del mismo alcance, ha sido analizada en los precedentes de la Sala que he citado en el punto 2.1.----------

------ Se interpretó en ellos que *"La Provincia en el Decreto Nº 1700 derogó el sistema de enganche y fijó sueldos básicos de la Policía Provincial".* También que "*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".*----------

------ Se analizó que "*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".*----

------ Se atendió a "nuevas normas" sancionadas por la Honorable Legislatura Provincial, posteriores al artículo en que fundan los actores esta parte del reclamo: "las Leyes N° 5718 y 5770 que establecieron 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 empleó 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."----------

------ Se ahondó en el sistema de esas 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 y 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".*----------

------ Advierto que quienes accionan confunden su planteo e incurren en cierta contradicción cuando admiten haber cobrado el suplemento "zona" que esas leyes establecieron. No encuentro ataque a esas normas, ni veo que los accionantes policías en actividad- 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 éste se había establecido como adicional remunerativo y bonificable.----------

------ Concluiré una vez más que "*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 he verificado, 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 posteriormente 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.----------

------ Se ha producido un caso de derogación tácita, en su variante denominada derogación orgánica. La nueva ley (N° 5718, art. 5 o 6, según la zona en que se desempeñe el agente), sin derogar expresamente la ley anterior (art. 151, primer párrafo in fine del Decreto Ley Nº 1561), ha reglado de un modo concreto y completo cómo se abonaría el adicional en cuestión, determinando la pérdida de vigencia del sistema instrumentado en este último precepto. Verificándose que se trata de dos disposiciones legales contradictorias, el principio lógico de no contradicción indica que no pueden ser simultáneamente válidas. No pueden coexistir, debe prevalecer la de fecha posterior*: lex posterior derogat priori*. Compruebo la derogación tácita de la ley anterior, atendiendo a la incompatibilidad de ésta con la nueva ley, que es absoluta.----------
-

------ Aplicada la técnica al caso, surge que las dos normas se contradicen cuando establecen mecanismos "disímiles" para calcular el adicional por zona desfavorable a percibir por los policías provinciales. Como bien dice la demandada en la contestación de esta demanda, apoyándose en jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 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). Correspondía aplicar uno u otro, no ambos en forma concurrente.-------

------ Es claro que el segundo sistema, por ser "ley posterior y especial" reemplazó al primero, al que considero como "ley anterior y especial".---------- A esa conclusión se arribó en los fallos de esta Sala frente a idéntica pretensión. Mas aún cuando, como lo ha sostenido el Superior Tribunal en esos mismos precedentes y antes en la 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).-

------ Entonces, no puede admitirse la coexistencia de dos normativas diferentes sobre el mismo punto y contradictorias. No se consideró que no estaba vigente el sistema porcentual del art. 151, primer párrafo, in fine del Decreto Ley N° 1561, porque estaba derogado implícitamente a esa altura. Constato que cuando se reprodujo este precepto derogado en la letra del art. 149, primer párrafo, in fine en la Ley XIX N° 8, se incurrió en otro yerro en la labor de interpretación de la legislación vigente a la fecha de compilación de ese Cuerpo normativo.----------

------ Por consiguiente, en esta cuestión verifico que el Ejecutivo Provincial se ajustó a la norma que fijó cómo debía pagar el suplemento. No iré más allá. Como los actores admiten en la demanda que la Provincia aplicó esas normas, entonces pagó el concepto "zona" conforme la legislación que se encontraba en vigor.----------

------ 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.----------

------ 6. Antes de concluir mi voto, me interesa destacar -como lo hice ya en los precedentes citados- que la implementación del Digesto Jurídico resulta 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 Provincial exigía "interpretar" la vigencia de las normas, lo que implicaba descubrir en el ordenamiento jurídico provincial "las derogaciones tácitas", además de "las derogaciones expresas".----------

------ Es cierto que una de las labores más dificultosas emprendida por sus redactores fue la de establecer cuáles normas habían sido derogadas en forma tácita o implícita. Reconozco que no resulta para nada sencillo interpretar los supuestos de una completa incompatibilidad entre la vieja disposición y las nuevas regulaciones, mas esa era la tarea a ellos confiada. Debían "depurar" la legislación vigente, lo cual exige interpretar qué preceptos han perdido vigor. La técnica de recopilación normativa a utilizar en la elaboración del Digesto abarcaba *"la clasificación, depuración, inventario y armonización de la legislación vigente*" (art. 4 inc. a) de la Ley N° 5199 - BO 26/7/04 (hoy Ley V N° 98).----------

------ Entonces, 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. No podían sancionar "nuevas leyes", único modo que permitiría que las normas que se encontraban derogadas volvieran a tener vigencia. Su tarea estaba limitada a emplear las técnicas autorizadas en dicho art. 4: "recopilar", efectuar una "unificación" y "ordenación" del plexo normativo en vigor; pero nada más que eso.----------

------ Fallaron estos expertos cuando no supieron discernir qué sistemas de cálculo de remuneraciones de la Policía Provincial estaban aún 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 *pues la derogación de una ley es definitiva.* Solo la sanción de una nueva ley es susceptible de reeditar la antigua norma derogada, circunstancia que no aconteció.----------

------ 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.----------

------ Por ello entiendo que el Digesto Jurídico, en lo que atañe al caso, 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 ordenamiento referido a la fecha, no ha sido posible prevenir "las impurezas del sistema normativo"; aún cuando se planificaron estrategias en torno a ello.----------

------ En definitiva, el pormenorizado análisis de la cuestión en debate exhibe 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.---------

------ 7. Por las razones dadas, propongo al Acuerdo el rechazo de la acción en todas sus partes. Así lo voto.----------

----- A la primera cuestión dijo el Dr. Jorge Pfleger:----------

---- I.- Prólogo:----------

------ a. En su voto, el Dr. Pasutti ha completado la descripción del objeto de la litis, de la prueba que se ha producido y de los alegatos. De esta manera me ha habilitado a sustraer del discurso cualquier referencia al respecto, ya que de no obrar así incurriría en una impermisible redundancia.----------
-

------ Autorizado estoy, entonces, a entrar en la solución del caso, que exhibe similitudes con los precedentes dictados en las sentencias definitivas N° 32 y 34/SCA/14 y 1/SCA/15. Reiteraré entonces los fundamentos que expusiera en mi voto.----------
----- II. Consideraciones Generales.----------

------ a. En un opúsculo titulado "La senda del derecho", Oliver Wendell Holmes -ex Juez la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica- definió lo que, a mi parecer, constituye la esencia de la actividad jurisdiccional: la predicción, el saber lo que los Jueces han de decidir para saber, por consecuencia, a qué atenerse. Por eso, en un párrafo de su exposición, utiliza la locución "…cuerpo de enunciados dogmáticos o predicciones sistematizadas… utilizables por aquéllos que aspiran a emplearlo como herramienta de trabajo en la formulación de nuevas profecías…" (El autor y la obra, páginas 15 a 17, Ed. Abeledo Perrot, 1975).----------

------ Y aunque referido a un sistema de derecho diferente del nuestro, podemos comprender que, aún con matices, toda norma es una predicción

y toda sentencia judicial la realización de una profecía que generará, por repetición constante, otras.----------

------ Es aquello que mi colega, el doctor Rebagliati Russell, sostuvo en otros precedentes de esta misma especie, cuando aludió a la certidumbre - "conocimiento seguro y claro de algo"- que es una exigencia de los procesos de acumulación de leyes en el tiempo; situación particularmente grave en latitudes en las que la hiperinflación legislativa, inconstante, espasmódica y desordenada, construye verdaderas marañas, para perplejidad de los propios operadores y las personas de a pie, en rigor los grandes damnificados.----------

------ b. En esos términos es que se pronuncia Daniel Altmark en "Democracias y Digesto Jurídico Argentino", cuando refiere a que "…se manifiesta en nuestro país, como en el resto del mundo, un proceso que se ha denominado por la doctrina: de contaminación legislativa. Es decir, que los parlamentos van sancionando normas sobre normas, leyes sobre leyes, sin atención por la utilización de adecuadas técnicas en el proceso de su sanción, lo que produce, pasado el tiempo, un enorme universo normativo, superpuesto y desordenado, que implica que es dificultoso para el ciudadano, e incluso para el jurista, conocer a ciencia cierta cuáles son las normas que componen el derecho vigente en un momento histórico determinado…" (Digesto Jurídico Argentino, Suplemento Especial- Abeledo Perrot- Junio 2014).----------

------ c. Es ese estado de cosas, así, que se justifica y legitima la construcción de un Digesto, obra magnífica de compilación y ordenamiento, y labor que no acaba, claro, con su sanción y promulgación.----------
-

------ d. Ya en latitud local, no existe reproche alguno que hacer a quienes pensaron en el Digesto, y en quienes lo sancionaron.----------

------ Pero la tarea es continua. Porque la compilación, ordenamiento, clasificación y depuración del "corpus" es tan dinámica, como dinámico es el hecho de que las relaciones sociales exigen la sanción de otras leyes que se auparán a las ya vigentes en una situación que, salvo en hipótesis, jamás podrá cristalizarse.----------
-

------ Y si esta mirada es hacia adelante, también se generan problemas con el atrás, con el devenir legislativo, porque aquella obra de recopilación -humana- puede provocar aquello que, precisamente, los codificadores

del cuerpo desean evitar: el quiebre de las predicciones legales.----------
---
Paradojalmente, el Digesto se convierte en una fuente de la que pueden manar conflictos, antes que en un instrumento pacificador, en los términos vistos.----------

------ Por eso es que cabe a los Jueces no corregir, en el sentido duro de la palabra, sino sentar el a qué atenerse, en los casos concretos, cuando las situaciones no deseadas suceden.----------
- ------ III. La solución del conflicto.----------
--

------ a. Desde ya que mi colega ha dado fundadas razones a la polémica que despierta la demanda, con su pretensión de reivindicar el art. 147 de la Ley XIX- N° 8, frente a otras disposiciones que, se estima, fueron derogatorias antes de la inclusión en el Digesto Jurídico Provincial.-------

------ b. Como lo señaló el doctor Rebagliati Russell en otro precedente, la Sala debe dar solución a un conflicto de normas especiales y de igual jerarquía, que difieren en lo que hace al sistema de liquidación de salarios y misceláneas, respecto de la Policía del Chubut: el quid pro quo de la demanda.----------
-

------ c. El Ministro Pasutti, con minuciosidad, ha estudiado y brindado respuesta a las cuestiones suscitadas. Comparto su criterio y a él me atengo.----------

------ No abundaré, salvo para señalar, que las normas de la polémica (Decreto Ley Nº 1561 del año 1977: arts. 148, segundo párrafo y 151, primer párrafo, in fine, ordenado como artículos 147, segundo párrafo y 149, primer párrafo, in fine, en la Ley XIX N° 8) no constituyeron “norma nueva”, sino artículos antiguos captados por el Digesto.----------

------ Y no podía ser de otro modo pues la atribución conferida en el art. 4 de la Ley Nº 5199 (BO 26/7/04) no implicó delegar la potestad de sancionar una nueva legislación; sólo formular una labor de orden, separándolas de otras cuando se interpretara que habían perdido vigencia.----------

------ Coincidiré con el Dr. Pasutti en que cualquier modificación legislativa requería la sanción de nuevas leyes.----------

------ d. El precepto en que se funda la demanda, consigna un sistema 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.----------
---

------ Pero ese texto contradice una norma ulterior: el plexo conformado por los arts. 1, 47 y 69 más el Anexo XI del Decreto Ley Nº 1700 del año 1979, que exhiben una radical mutación de aquél por otro diferente.-----
-

------ Y esa contradicción, que es aparente, se resuelve con la derogación del art. 148, segundo párrafo del Decreto Ley Nº 1561, mediando las razones que se brindaron en los precedentes de esta Sala en casos simétricos, a saber: ----------

------ el art. 1, arriba referido, 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, ídem, 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.----------
-

------ El art. 69, finalmente, deroga, de manera expresa, "toda" norma que establezca regímenes de remuneraciones.----------

------ En suma, esta norma posterior, sustrae de la legislación salarial del universo que rige, al llamado "piso mínimo" y a la relación con los haberes de la policía federal.----------
-

------ e. Es que, como bien se ha dicho, las normas no se sancionan sino en una unidad de sentido, de allí que deba atenderse a los vínculos que su aparición provoca con el mundo jurídico al que pertenecerá.----------
-

------ Y esta unidad de sentido la brinda el legislador quien administra las herramientas para establecer “cuál es” el sistema que rige en un determinado orden. Que es orden en tanto sistema.----------

------ f. Por ello existe inconsistencia y ha sucedido un desafortunado error en el Digesto Jurídico pues 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).---------- ------ g. Idéntica cuestión se da con la otra norma reivindicada (art. 151, primer párrafo, in fine del Decreto Ley Nº 1561, que con número nuevo luce en el Digesto Jurídico como art. 149, primer párrafo, in fine).--------

------ 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.----------

------ 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 disponía.----------

------ Empero, este sistema fue abandonado cuando se modificó dicho mecanismo de cálculo. En efecto, la Honorable Legislatura Provincial sancionó la Ley Nº 5718 (BO Nº 10461 del 3/4/08), que 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 que el sueldo o retribución del empleado público es la contraprestación debida por el Estado como correlato de la prestación de servicio por parte del agente. Asimismo, generalmente se compone de un haber básico para la categoría de revista, y otros suplementos generales o particulares que se encuentren legalmente establecidos. Uno de estos, es el monto adicional con el que se compensa a quienes laboran en puntos geográficos en los que el costo de vida es superior al de otros.----------

------ 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. Sin embargo, ambos sistemas no pueden aplicarse al mismo tiempo, tal se alega.----------

------ Otra vez campea el principio de que la ley posterior deroga a la anterior, y además el criterio de incompatibilidad de sistemas normativos**,** explicado por el doctor Pasutti en su ponencia.----------

------ 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 conduce a entender que la Honorable Legislatura derogó el sistema anterior, y ordenó aplicar otro distinto a la Policía Provincial.----------

------ En honor a la predictibilidad de la que hablaba al comenzar este trabajo, me mantendré en la senda que predica 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).----------

------ Señalaré mi coincidencia con algunas ideas que se han aportado a otros actos sentenciadores. Cuando el legislador regula en forma orgánica e integral un instituto determinado del derecho, aunque sin hacer mención a las normas que de un modo singular o parcial regulaban ciertos aspectos del mismo instituto, se produce (una) derogación tácita de manera institucional. No es que las normas anteriores resulten absolutamente incompatibles con las nuevas disposiciones, sino que el legislador le ha conferido a dicho instituto una regulación integral u orgánica que traduce la pérdida de vigencia del régimen anterior. El fundamento de la derogación 'orgánica' 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. (Conf. Eduardo Mertehikian, “Procedimiento administrativo y reclamos por responsabilidad del estado en el derecho federal argentino. Una mirada renovada bajo los alcances de la tutela administrativa efectiva”, www.revistarap.com.ar pág. 35; Id Infojus: DACF130235).-----

------ Y reivindicaré la opinión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el sentido que: “En el caso 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 ley crea, respecto de la cuestión de que se trata, un sistema completo, más o menos diferente del de la ley antigua.” (Fallos 266:137). El derecho es una unidad, y, por tanto las normas deben interpretarse bajo el principio que indica que el legislador no es inconsecuente o imprevisor y, por tanto, que quebrará el sistema cuando legisla sin especificar los efectos derogatorios de una norma.----------
------ 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.----------
-

------ h. En resumen de cuenta, la normativa en que se funda la demanda se encuentra derogada, y ese efecto no cesó con la publicación del Digesto Jurídico en enero de 2009, cuya ordenación no puede aplicarse en la especie, por lo que se decía arriba.----------

------ i. Una inconsistencia en la tarea de ordenación normativa, no puede desestabilizar un sistema, derogando normas o restableciendo otras anteriores, y por ende jamás debe ser reivindicado como fuente generadora de derechos.----------

------ Por todo lo expuesto y coincidiendo en los argumentos y la fundamentación que en el mismo sentido ha vertido el colega que me precedió 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 primera cuestión el juez Alejandro Javier Panizzi, dijo: --------
-

------ No me referiré al relato de la causa, que ya fue escrito en el copioso primer voto de esta sentencia.----------

------ La controversia que se trae a la Sala ha de resolverse verificando la vigencia de los preceptos en los que los actores fundan las pretensiones. Ya han sido explicadas sobradamente las variaciones producidas en los sistemas remunerativos de la Policía provincial, que tornaron incompatibles los originarios con los que los sustituyeron. Es que del análisis normativo surgen los elementos que me habilitan a coincidir con la solución propiciada por los prevotantes, ya que el Decreto Ley N° 1700/79 derogó el mecanismo instaurado por el art. 148, segundo párrafo del Decreto Ley N° 1561/77 y lo propio ocurrió con el art. 151, primer párrafo in fine de este último, al sancionarse la Ley N° 5718.----------
-

------ La solución a la pregunta acerca de la procedencia de la demanda quedó anotada en un párrafo del voto del doctor Pfleger: "… la normativa en que se funda la demanda se encuentra derogada, y ese efecto no cesó con la publicación del Digesto Jurídico en enero de 2009, cuya ordenación no puede aplicarse en la especie".----------
-

------ Toda norma es el resultado de la comunicación causa-efecto entre el proceso de su génesis (sanción) y sus condiciones de eficacia (vigencia y acatamiento), pues hay, entre ambos, factores de formalización que son previos a la aplicación. Dichos factores son imprescindibles para el reconocimiento jurídico que a ella se le asigne. En otros términos: la validez de la sanción de una norma, es condición esencial de su vigencia.

------ De manera que -como no puede ser de otro modo- los preceptos cuya aplicación se procura han perdido vigor por la derogación de la legislación que los dispuso. La única forma de que tales preceptos puedan recobrar vigencia, es la sanción de una nueva norma que los consagre. Lo que no se suple, claro está, con la inclusión de la ley derogada en el nuevo compendio legal ordenante (Digesto Jurídico).----------
De allí, mi respuesta negativa a la pregunta de la primera cuestión.--

------ Voto así.----------

------ A la segunda cuestión, el Dr. Pasutti 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, como ocurrió en los distintos y reiterados fallos emitidos hasta el presente (SD N° 1 a 9/SCA/14, 11, 12, 14 a 19 y

23 a 30 y 32/SCA/2014 y 1/SCA/15, entre otras) y en la mayoría de los cuales concordé sobre este punto en la solución propuesta por el ex Ministro Dr. Royer, trayendo sus palabras, concluiré que “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 mismo ocurre respecto a la regulación de honorarios, atento que “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, más 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. Enrique Aníbal Maglione y Nelson Fermín Daniel Urtizberea Galiano, en conjunto, en cuarenta y ocho (48) jus. Para el Perito Contador Sebastián Salvador Bonachea, por las mismas consideraciones expuestas, en once (11) jus (art. 60, segundo y tercer párrafos, concordante art. 5 de la misma ley arancelaria) y para el Consultor Técnico de la actora, Contador Alejandro Venancio Riccioni en tres (3) jus. En todos los casos, la “medida arancelaria” será el valor del “jus” a la fecha de este pronunciamiento.---------- A idéntica cuestión el Dr. Pfleger dijo:----------

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

----- A la misma cuestión dijo el juez Panizzi:----------

------ 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 A. d. C. C., M. d. C.

B., E. E. A., C. M. M., G. S. M., R. A. M., E. Q., O. A. R., F. R. R., D. F. T. y L. M. Z. contra la Provincia
del Chubut.----------

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

------ **3º) REGULAR** los honorarios de los letrados de los actores -Dres. E. A. M. y N. F. D. U. G.-, en conjunto, 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.----------

------ **4°) FIJAR** los estipendios de la Perito Contador S. S. B., en once (11) jus, y para el Consultor Técnico de la actora, Contador A. V. R. en tres (3) jus. (art. 60, segundo y tercer párrafos, concordante art. 5 de la Ley XIII N° 4). Con más IVA si correspondiera.----------

------ **5°) REGÍSTRESE** y notifíquese.----------
Fdo. Dres. PASUTTI, PANIZZI y PFLEGER.
Recibida y registrada en Secretaría el 31/03/15 bajo el N° 11