



Título: Sobre la Liquidación de Haberes en el Empleo Público, un cambio jurisprudencial en Tierra del Fuego

Autora: Zarina E. Ross

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

## SOBRE LA LIQUIDACIÓN DE HABERES EN EL EMPLEO PÚBLICO, UN CAMBIO JURISPRUDENCIAL EN TIERRA DEL FUEGO

Por Zarina E. Ross<sup>1</sup>

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. RECEPCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA Y LA DOCTRINA. III. ¿LA LIQUIDACIÓN DE HABERES COMO ACTO O COMO HECHO?. IV. CONCLUSIÓN.

### I. INTRODUCCIÓN

Ríos de tinta han sido derramados a fin de determinar la naturaleza jurídica de la liquidación de haberes de los empleados públicos, y ello no es un dato menor en virtud de las consecuencias que implica considerarla de una u otra forma, es decir, como un acto administrativo o bien como un hecho de la administración. Tanto a nivel nacional, como provincial, la doctrina y la jurisprudencia se han expedido al respecto.

### II. RECEPCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA Y LA DOCTRINA

En el ámbito federal, la Procuración del Tesoro de la Nación ha entendido a la liquidación de haberes como un acto administrativo por primera vez en el Dictamen 235:143<sup>2</sup>, considerándola como un acto de ejecución o de aplicación de actos generales.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Abogada egresada de la Universidad de Buenos Aires. Alumna de la Maestría en Derecho Administrativo dictada por la Universidad Austral. Diplomada en Derecho Administrativo por la Universidad Austral; Diplomada en Abogacía del Estado. Escuela de Abogados del Cuerpo de Abogados del Estado; Diplomada en las Instituciones Profundizadas del Derecho Individual del Trabajo. Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco; actualmente ocupando el cargo de Directora General de Asuntos Jurídicos dependiente del Ministerio de Educación de Tierra del Fuego.

<sup>2</sup> Dicho criterio fue reiterado en Dictámenes 238:319 de fecha 31/08/2001; 240:124 de fecha 3/01/2002; y 240:165 de fecha 14/02/2002.

<sup>3</sup> Rota, Patricia “La Liquidación de Haberes ¿Un Acto Administrativo? publicado en Revista de Doctrina, Jurisprudencia, Legislación y Doctrina, Derecho Administrativo, Ed. Lexis Nexis. año 2002, N° 14, pág 933. “ (...) criterio que tomó del Tribunal Superior de Córdoba, según el cual los pagos son actos de ejecución de un marco normativo anterior, pues cristalizan en cada caso particular la voluntad del legislador”.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación también se ha pronunciado sobre el tema. En primer lugar, en autos caratulados “Corcuera Ibáñez, Rafael A. c/Caja Nacional de Ahorro y Seguro s/cobro de subsidio jubilatorio”<sup>4</sup>, donde adhiriendo al dictamen del Procurador Fiscal, entendió que *“La materialización de los débitos con destino al fondo se trató de operaciones implementadas por el servicio administrativo de la entidad bancaria, con error o negligencia, pero que en modo alguno pueden erigirse en declaraciones de voluntad, expresas o tácitas, emanadas de autoridad competente, con la virtualidad necesaria para alterar el régimen de funcionamiento del sistema previsional”*. Luego, en autos caratulados “Elverdin, Jorge Julio v. UNLP s/ordinario”<sup>5</sup>. Por su parte, en autos caratulados “Viglietti, Carlos Alberto v. Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal”<sup>6</sup>, entendió (siguiendo el dictamen del Procurador Fiscal): *“(…) cuando el peticionario percibió el complemento en cuestión, no fue como consecuencia de un acto administrativo, sino que le fue liquidado en forma automática –dado el sistema de cálculo que establecen las normas que regulan su jubilación– y, por ello, ante el hecho que el suplemento fuera suprimido para los agentes activos, pudo el organismo previsional, sin vulnerar el principio establecido por la Ley de Procedimientos Administrativos, dejar de abonárselo, máxime cuando tal liquidación no importó declaración de voluntad de la que surten derechos subjetivos”*. El mismo criterio siguió en los autos caratulados “Podestá, Eulogio Alberto y otros v. Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal s/cobro de australes”<sup>7</sup>.

Es decir, que a diferencia de la doctrina sostenida por la Procuración del Tesoro de la Nación, la Corte considera a la liquidación de haberes, como un hecho de la administración y no como un acto, bajo el entendimiento de considerar que ésta no importa una declaración de voluntad de la que surten derechos subjetivos.

El debate tampoco escapó al ámbito local. De esa forma, la Secretaría Legal y Técnica de la Provincia en su Dictamen S.L. y T. N° 717/06 de fecha 3 de abril de 2006, siguiendo la doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación, entendió a la liquidación de haberes como un acto administrativo, implicando ello que la vía para cuestionarla es mediante la interposición de los recursos pertinentes.

En aquella oportunidad, el entonces Secretario Legal y Técnico de la Provincia, Dr. Miguel Longuitano, advertía con mucho atino que: *“Las consecuencias de esta*

---

<sup>4</sup> CSJN, fallos 310:2144, en fecha 27 de octubre de 1987.

<sup>5</sup> CSJN, fallos 312:417, de fecha 30 de marzo de 1989. *“Si la falta de liquidación del adicional asistencial comportó una omisión administrativa y no un acto de igual naturaleza, el actor estaba habilitado para promover directamente la acción judicial (...)”*

<sup>6</sup> CSJN, fallos 312:684, de fecha 11 de mayo de 1989

<sup>7</sup> CSJN, fallos 312:1188, de fecha 25/07/1989

Título: Sobre la Liquidación de Haberes en el Empleo Público, un cambio jurisprudencial en Tierra del Fuego

Autora: Zarina E. Ross

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

*interpretación son varias, entre ellas el impacto que esta opinión tiene en la vía que se debe utilizar para cuestionar jurídicamente tales liquidaciones; pues ya no bastará la presentación del reclamo dirigido a impugnar el acto general que resultaría aplicado o 'ejecutado' a través de la liquidación sino que deberá impugnarse la liquidación a través del pertinente recurso administrativo".*

Dicha postura era también la jurisprudencia emanada del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, en la causa "Santillán, Eduardo Rubén, c/Legislatura de la Provincia de Tierra del Fuego s/demanda contencioso administrativa" (Expte. 97/96 STJ- SR).

Luego de varios años y con otra composición, el Superior Tribunal de Justicia modificó su postura, dejando ver ello, en un primer momento en la causa "Mestre, Pablo Emilio y otros c/ Municipalidad de Río Grande s/ Contencioso Administrativo", expte. Nro. 1335/10 STJ-SR del mes de junio de 2010, donde del voto de la Dra. Battaini surge: "*Según juzgo la percepción de los haberes del empleado y su previa liquidación mediante el pertinente recibo de haberes no constituye un acto administrativo y, por tanto, no cabe en ese caso desplegar la actividad recursiva de los arts. 118 y ss. de la Ley Provincial N° 141.*"<sup>8</sup> Señalando que: "*De donde cabe deducir que la operación material de liquidar y abonar el salario del empleado estatal es un hecho, que no puede considerarse en sí mismo un acto administrativo...*".

Luego, dicho criterio fue ratificado en la causa "López, Isabel Alina c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ Contencioso Administrativo" expediente N° 2697/13 de la

---

<sup>8</sup> En dicha causa agregó que "Lo sucedido en autos, en cambio, responde a la caracterización de los hechos y operaciones materiales, en el caso, de la administración. Y ello porque en: "...la vida jurídica existen, además de los jurídicos, los actos materiales, los que, en algún supuesto, interesan al Derecho. Generalmente, dichas actividades u operaciones materiales son irrelevantes jurídicamente; ello ocurre en el momento de su materialización (v. gr. intervención quirúrgica en hospital público). En otros casos, esa operación tiene un soporte jurídico; así la Administración no debe iniciar ninguna actuación material que limite derechos sin un acto previo (ver art. 101). A veces, la operación material no es sino la forma externa de un acto jurídico. La ejecución de un acto (general o particular) se hace innumerables veces mediante una operación material de ejecución; a veces aún con la inexistencia previa de un acto administrativo formal (v.gr. liquidación de haberes en virtud de un decreto)." (obra y autor citados, pág. 205).

Secretaría de Demandas Originarias, de fecha 28 de agosto de 2013, donde el Superior Tribunal expuso: “*En mérito a lo expuesto, es claro que la operación material de liquidar los haberes fue correctamente impugnada por la vía reclamatoria prevista en el art. 148, inc. a) de la ley N° 141. Si los hechos, u omisiones, deben ser cuestionados dentro de los treinta (30) días desde su acaecimiento, o en su defecto desde su conocimiento por el que refiere un agravio derivado de los mismos, conforme lo prevé el art. 149 de la ley N° 141, y a su vez el art. 10 de la ley N° 133 exige respecto de éstos un previo pronunciamiento denegatorio de la administración, no luce equivocado en modo alguno rechazar la habilitación de la instancia en relación a los períodos anteriores al reclamo -cuyas liquidaciones quedaron firmes como consecuencia de no haber sido observadas en tiempo oportuno- y habilitarlas respecto de los períodos cuestionados en tiempo, pues con cada nueva liquidación -de persistir la irregularidad- se configura un nuevo hecho, habilitándose en consecuencia la vía impugnatoria indicada, ello, con el alcance determinado en el precedente “Aguello” supra citado.*”

### III. ¿LA LIQUIDACIÓN DE HABERES COMO ACTO O COMO HECHO?

Hasta aquí expuse las diferentes posturas doctrinarias y jurisprudenciales, ¿Pero qué consecuencias prácticas acarrea considerar a la liquidación de haberes como acto administrativo o bien como hecho de la Administración?

Considero conveniente en primer lugar distinguir los conceptos. Así, el hecho de la Administración es, todo acontecimiento de la naturaleza o comportamiento material del órgano administrativo, que produce la adquisición, modificación, transferencia o extinción de relaciones jurídicas.<sup>10</sup> Por su parte, se entiende por acto administrativo a la declaración emitida por un órgano estatal, o un ente público no estatal, en ejercicio de función administrativa, bajo un régimen jurídico exorbitante, productora de efectos jurídicos directos e individuales respecto de terceros.<sup>11</sup> Declaración entendida como la exteriorización de una idea, de un pensamiento.<sup>12</sup>

Más allá de las definiciones, las principales diferencias entre el acto administrativo y el hecho radican en que existen diversas formas de impugnación, mediante la vía del recurso en el caso del acto administrativo y por la vía del reclamo

---

<sup>9</sup> Luego, en fecha 20 de septiembre de 2013, reiteró su criterio en los autos Miño, Julia Vicenta c/ Provincia de Tierra del Fuego AeIAS s/ Contencioso Administrativo”, expediente N° 2653/12.

<sup>10</sup> Comadira, Julio Rodolfo. “El Acto Administrativo en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos” La Ley. Buenos Aires. año 2011. pág.2.

<sup>11</sup> Comadira, Julio Rodolfo. “El Acto Administrativo en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos” La Ley. Buenos Aires. año 2011. pág.5. “*Es decir que el acto administrativo implica la existencia de una exteriorización intelectual proveniente de su autor, realizada mediante la palabra escrita, oral u otro signo convencional o ideográfico dirigida a la mente del o los destinatarios del acto.*”

<sup>12</sup> Comadira, Julio “Derecho Administrativo. Acto Administrativo. Procedimiento Administrativo. Otros Estudios” Lexis Nexis. Abeledo Perrot. Buenos Aires. 2003. pág. 4.

Título: Sobre la Liquidación de Haberes en el Empleo Público, un cambio jurisprudencial en Tierra del Fuego

Autora: Zarina E. Ross

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

en el caso del hecho. Aquí debo señalar que en el ámbito local, el plazo del recurso de reconsideración es de diez (10) días y el del recurso jerárquico es de quince (15) al igual que en el ámbito nacional. Sin embargo en lo que refiere al reclamo, el plazo de la Provincia, es de treinta (30) días, mientras que en Nación dicho plazo no existe, con excepción del plazo de prescripción de la acción.

Así mismo, en el caso del acto, éste debe cumplir con ciertos elementos para ser considerado legítimo, es decir que es posible confrontar el acto concreto de la Administración con las normas que establecen las condiciones de su existencia y de su validez<sup>13</sup>. Pero por sobre todo, creo que la principal diferencia la encontramos en la estabilidad del acto administrativo, en virtud de su presunción de legitimidad y las consecuencias que de ello derivan, característica que no ostenta el hecho.

En cuanto a los elementos que debe cumplir el acto administrativo para ser considerado legítimo claro está que, viéndose plasmada la liquidación de haberes mediante el recibo de sueldo, éste ostentará infinidad de vicios, pues a simple vista veremos que carecerá de causa<sup>14</sup>, o cuanto menos la misma no podrá ser conocida de inmediato por el administrado, la motivación<sup>15</sup> será difícil identificarla, y el principal problema surgirá con relación a la autoridad que debe emitir el acto “Liquidación de haberes”.<sup>16</sup> Es decir, que al ostentar vicios en los elementos reglados por el artículo 99

---

<sup>13</sup> Rota, Patricia Alejandra “El Principio de Legalidad y la Forma del Acto Administrativo. La defensa de los derechos”. Abeledo Perrot. Buenos Aires. Año 2009. pág 40.

<sup>14</sup> La causa que funda el dictado de un acto administrativo son las circunstancias de hecho y de derecho que motivan su emisión. Comadira, Julio Rodolfo. “El Acto Administrativo en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos” La Ley. Buenos Aires. año 2011. pág.37. A ello la PTN agrega que la causa debe hallarse referida a circunstancias perfectamente verificables (Dictámenes 114:376). Generalmente la causa de un acto administrativo surge del expediente administrativo que se conforma y que concluye con la emisión del acto administrativo, aunque esto no siempre es así. Del acto administrativo debe surgir la referencia de la causa.

<sup>15</sup> La motivación es entendida como la exteriorización en el acto de la existencia de la causa y la finalidad. Comadira, Julio Rodolfo. “El Acto Administrativo en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos” La Ley. Buenos Aires. año 2011. pág. 43.

<sup>16</sup> Esta problemática, en el ámbito de la Administración Pública Central, en la actualidad se encuentra zanjada toda vez que los recibos de sueldos son suscriptos por el Subsecretario de Haberes, dependiente del Ministerio de Economía.

de la Ley Provincial N° 141, el acto administrativo “Liquidación de haberes”, plasmado en el recibo de haberes, será siempre nulo.<sup>17</sup>

A modo de ejemplo puedo mencionar la problemática surgida en el ámbito de la Administración Central provincial, pues desde la emisión del Dictamen S.L. y T. N° 717/2006, antes mencionado, grandes fueron las consecuencias a la hora de poner en práctica el criterio allí plasmado, en tanto al considerar a la liquidación de haberes como un acto administrativo, también debió definirse quién era la autoridad competente para emitir el mismo, y en consecuencia, para resolver el recurso de reconsideración que contra éste podía deducirse. Luego de un exhaustivo análisis, la Secretaría Legal y Técnica, mediante el Dictamen S.L. y T. N° 164/10<sup>18</sup> determinó que el Ministerio de Economía era la autoridad competente para emitir el acto administrativo “Liquidación de haberes”. La problemática surgía a raíz de que los recibos de sueldos en el ámbito de la administración pública provincial (en aquel momento) eran suscriptos por diferentes funcionarios, ello en función de la dependencia en la cual prestara servicios el empleado público.<sup>19</sup> Cabe mencionar que la firma del acto administrativo es un elemento destacado en la forma del acto administrativo, en tanto ante la ausencia de ésta el acto será nulo. Esta problemática también nos demuestra que difícilmente podría entenderse a la liquidación de haberes como una exteriorización intelectual proveniente de su *autor*, dirigida a la mente del destinatario del acto, pues como vimos, definir quién era el autor también generó inconvenientes.

Por otro lado, se presenta el problema en cuanto al momento en que el administrado es notificado del acto “Liquidación de haberes”, pues a partir de dicho momento comenzaría a correr el plazo para interponer el recurso de reconsideración (que es optativo) o en su defecto, el jerárquico. Frente a esta problemática, la Procuración del Tesoro de la Nación, consideró como válida la fecha de acreditación del sueldo en la cuenta bancaria del empleado público.<sup>20</sup> Sin embargo, lo cierto es que hasta tanto el administrado no cuente con su recibo de haberes, no puede conocer a ciencia cierta en qué consiste la liquidación practicada por la Administración, ni advertir los posibles vicios del mismo.

---

<sup>17</sup> Conforme lo establece el artículo 113 de la Ley Provincial N° 141.

<sup>18</sup> De fecha 24 de junio de 2010 y fue ratificado mediante el Dictamen S.L. y T. N° 124/11 de fecha 12 de abril de 2011.

<sup>19</sup> De esa forma, el acto administrativo “Liquidación de haberes” era suscripto por el Ministro, o por un Director General de área o bien por el Director General de Administración Financiera del Ministerio, donde el agente prestaba servicios.

<sup>20</sup> PTN Dictamen 240:165 de fecha 14/2/2002

Título: Sobre la Liquidación de Haberes en el Empleo Público, un cambio jurisprudencial en Tierra del Fuego

Autora: Zarina E. Ross

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

A ello debe sumarse que corresponde poner en conocimiento del administrado la facultad de impugnar el acto administrativo notificado, circunstancia que no acontece con relación al recibo de haberes, y la solución brindada por el artículo 54 de la Ley Provincial N° 141<sup>21</sup>, parece cuanto menos poco suficiente, en tanto podría darse el caso que el administrado nunca conozca su derecho a impugnar tal liquidación y en consecuencia, el acto quedaría firme y consentido, es decir, que adquiriría estabilidad. Ello genera que una vez que el administrado pierde la oportunidad de impugnar el mismo, el acto liquidación de haberes es consentido por éste, siendo ello un inconveniente, en tanto no podrá cuestionarlo transcurridos los plazos antes mencionados, siendo éstos escuetos.

Lo expuesto trae otra consecuencia para la Administración en tanto que, al sostener esta postura, el acto administrativo “Liquidación de haberes” deberá presumirse legítimo<sup>22</sup>, y para el caso en que la Administración pretenda su nulidad, estará obligada en primer lugar declarar lesivo el acto en sede administrativa, para luego solicitar su revocación en sede judicial, ello toda vez que con relación al acto firme y consentido, que hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo, sólo se podrá impedir su subsistencia y la de los efectos aún pendientes, mediante la declaración judicial de nulidad.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> “Si en la notificación no se indicaren los recursos, se iniciará un plazo perentorio de noventa (90) días a partir del siguiente de producida aquélla, en el cual podrá deducirse el recurso administrativo correspondiente. Si se omitiese la indicación de que el acto agotó la vía administrativa, el plazo para deducir la demanda judicial comenzará a correr transcurrido el lapso precedentemente indicado. En los procedimientos especiales en que se prevean recursos judiciales directos, siempre que en el instrumento de notificación se omitiere indicarlos, el plazo se iniciará transcurridos sesenta (60) días desde la notificación del acto”.

<sup>22</sup> Artículo 105 de la Ley Provincial N° 141: “El acto administrativo se presume legítimo. Su fuerza ejecutoria faculta a la Administración, sin consentimiento del interesado, a ponerlo en práctica por sus propios medios a menos que la ley o la naturaleza del acto requieran la intervención judicial.”

<sup>23</sup> Artículo 113 Ley Provincial N° 141.

#### IV. CONCLUSIÓN

Todo lo expuesto nos lleva a concluir que, considerar a la liquidación de haberes como un acto administrativo, genera más inconvenientes que soluciones, y ello es así pues en ciertas ocasiones a las manifestaciones que son consideradas hechos, la Administración les aplica el régimen de acto administrativo más allá de que ellas no cumplan con los requisitos esenciales de esa figura, beneficiándose con el régimen de prerrogativas y soslayando las garantías debidas al particular.<sup>24</sup>

En la búsqueda del conocimiento jurídico, el método conceptual nos sirve “(...) *para entender el mundo jurídico pero también para manipularlo, habida cuenta de que a partir de los conceptos formados por elevación –de lo singular a lo general, de lo concreto a lo abstracto– se puede iniciar una segunda operación descendente –de lo abstracto a lo concreto, de lo general a lo singular, del concepto al fenómeno real– que es el deus ex machina de los juristas en cuanto que les sirve para dotar de régimen jurídico a figuras que legalmente carecen de él.*”<sup>25</sup>

Precisamente ello es lo que ocurre al considerar a la liquidación de haberes como un acto administrativo, con la diferencia de que en el caso, la misma es un hecho, es decir que le es aplicable un régimen jurídico concreto. Por tal motivo entiendo que debemos tener mucho cuidado a la hora de interpretar y aplicar a determinadas situaciones jurídicas un marco legal que le es ajeno, pues en ese afán, podemos correr el peligro de aplicar un encuadre normativo que no necesariamente resulta ser el más conveniente y ello a su vez podría acarrear graves consecuencias, como las que fui exponiendo a lo largo del presente trabajo.

De esa forma, me encuentro en condiciones de señalar, que si bien hay diferentes posturas con relación a la naturaleza jurídica de la liquidación de haberes, es importante el cambio jurisprudencial producido con la causa “López”, en tanto aporta unicidad de criterio y en virtud de las consecuencias prácticas que ello implica tanto para el administrado como para la Administración.

---

<sup>24</sup> Rota, Patricia Alejandra “El Principio de Legalidad y la Forma del Acto Administrativo. La defensa de los derechos”. Abeledo Perrot. Buenos Aires. Año 2009. pág 40.

<sup>25</sup> Nieto, Alejandro. “Limitaciones del conocimiento Jurídico” (Lección jubilar pronunciada en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense el 12 de marzo de 2001).