

RES. N° 1001/2020

**RESOLUCION ADOPTADA POR EL
TRIBUNAL DE CUENTAS**

EN SESION DE FECHA 13 DE MAYO DE 2020

(E. E. N° 2019-17-1-0002537, Ent. Nros. 2014/19, 3999/19 y 4246/19)

VISTO: que la Contadora Delegada ante la Intendencia Departamental de Lavalleja, mediante Oficio N° 131/2019 de fecha 22/05/19, formula consulta relacionada con la Resolución N° 2336/2019 de fecha 07/05/19, dictada por la Intendente de Lavalleja, en relación a normas interpretativas sobre compensaciones salariales;

RESULTANDO: 1) que en dicho Oficio se informa que en cumplimiento de la Resolución N° 54/2019 del Tribunal de Cuentas, se realizaron procedimientos alternativos de control, entre ellos el de la legalidad de las compensaciones otorgadas a los funcionarios, efectuándose diversas observaciones;

2) que con posterioridad la Señora Intendente dicta la Resolución N° 2336/2019 de 07/05/19, por la que Reglamenta los planillados incorporados por el Artículo 1° del Decreto Departamental N° 442/2017, adoptando lo establecido en el artículo 51 de la Ley N° 18.172 como criterio para la clasificación general de las Retribuciones Complementarias vigentes en la Intendencia;

3) que la Contadora Delegada actuante consulta si corresponden las siguientes puntualizaciones, realizadas en la referida Resolución “como correctas u observables”:

- Compensaciones de Sección - La compensación es otorgada a funcionarios del Escalafón Administrativo (C), por el hecho de trabajar en determinadas

oficinas. Los mismos cumplen con tareas inherentes a su cargo, según Decreto 2953/11, de todos modos este gasto es imputado al rubro 'por funciones distintas al cargo';

- Compensaciones por tareas - Se imputa al rubro 'por funciones distintas al cargo' pero hay resoluciones en las que se otorga la compensación, pero sin establecer las tareas que se realizarán;
- Compensación para funcionarios públicos que se encuentran en Comisión ¿es correcto lo que establece la Resolución?;
- Compensación por Eficiencia - Se imputa al rubro 'por permanencia a la orden, ¿es correcta la interpretación realizada en la Resolución?;

Se solicita que se determine la posición del Tribunal sobre los contenidos de dicha Resolución y se determine si de corresponder la observación, la misma se realice observando el total de lo imputado en los rubros o sólo el que no cumple con las normas;

4) que en cuanto al contenido de la Resolución N° 2336/2019 dictada por la Intendente Departamental:

4.1) en el Considerando I se expresa "que a efectos de ofrecer claridad y transparencia en las retribuciones que perciben los funcionarios... se hace pertinente dictar una norma reglamentaria interpretativa como herramienta de hacer aplicable la norma presupuestal a la realidad de los hechos";

4.2) en el Considerando II expresa que "desde el punto de vista jurídico, las compensaciones no son prestaciones inherentes al cargo, sino que corresponden exclusivamente a las necesidades del servicio, ingresando por ello en la esfera de la discrecionalidad de la administración que, por lo mismo es la que debe determinar cuál será esa compensación, a quiénes y cómo se abonarán, así como puede libremente dejar de abonarlas";

4.3) en el Considerando V establece que "las normas presupuestales se limitan a autorizar los créditos a los cuales imputar y liquidar las compensaciones por los diferentes conceptos. Pero las mismas no han sido reglamentadas y esto

origina opacidad en la información sobre el gasto en retribuciones complementarias y la dificultad en su interpretación jurídica. Todo ello ha sido constatado por el Tribunal de Cuentas como debilidades del control interno y externo”;

4.4) en la parte resolutive se dispone:

4.4.1) En el numeral 1°, la reglamentación de los planillados incorporados por el artículo 1° del Decreto de la Junta Departamental N° 3442/2017 (Modificación Presupuestal 2018-2020), adoptando lo establecido en el Artículo 51 de la Ley N° 18.172 como criterio para la clasificación general de las Retribuciones Complementarias, estableciendo las siguientes definiciones:

- Compensación especial es la retribución complementaria que percibe el funcionario por cumplir funciones en un lugar o unidad específicas o por el cumplimiento de tareas especialmente encomendadas por el jerarca.
- Compensación personal es la retribución complementaria que percibe el funcionario como consecuencia de la aplicación de las normas que la crean y regulan con ese carácter independientemente del cargo o función y del organismo en que se desempeñe;

4.4.2) Son compensaciones especiales las denominadas en el presupuesto vigente como retribuciones complementarias por tareas que impliquen cambio de residencia habitual (rubro 5042033); retribuciones complementarias por funciones distintas al cargo (rubro 5042034) y retribuciones complementarias de gastos por representación fuera del país (rubro 5045001);

4.4.3) Son compensaciones personales las denominadas en el presupuesto vigente como retribuciones complementarias por permanencia a la orden (rubro 5042014); retribuciones complementarias por desempeño de actividades insalubres (rubro 5042035); retribuciones complementarias de prima por antigüedad (rubro 5044001); y retribuciones complementarias por quebranto de caja (rubro 5045005),

4.4.4) Interprétese que las retribuciones complementarias otorgadas y las que se otorguen durante la vigencia de la norma presupuestal deben ajustarse a los conceptos de compensación especial y compensación personal;

4.4.5) A modo indicativo (no taxativo), se interpreta que son compensaciones especiales y deberán imputarse al rubro correspondiente:

- Compensación de Sección - como aquella que perciben los funcionarios por desempeñar tareas en dependencias específicas que tienen mayor volumen de tareas y/o responsabilidad. Los montos de compensación serán fijos, guardarán una proporción diferencial según el Intendente considere el grado de cometidos y responsabilidades. Estas retribuciones complementarias se imputaran al rubro presupuestal 5042034 por funciones distintas al cargo;
- Compensación por tareas - son aquellas retribuciones complementarias que perciben funcionarios por la asignación de tareas especiales y mientras efectivamente las estén ejerciendo. El monto de la compensación lo fijará el Intendente en función de la complejidad, tiempo de ejecución y capacitación que la misma implique... y se imputarán al rubro 5042034 por funciones distintas al cargo;
- Compensación Rural - son aquellas que perciben los funcionarios del Escalafón E en cargos de capataz o que cumplan funciones de capataz en Vialidad Rural, su percepción excluye el pago de viáticos y cuya fuente original está regulada en la Resolución N° 117/1991. Se imputan al rubro presupuestal 5042033 por tareas que impliquen cambio de residencia habitual;
- Compensaciones para funcionarios públicos que se encuentren en comisión, las partidas que refieran a la diferencia de cargos y tareas en el organismo de origen y las asignadas en la Comuna se imputarán al rubro presupuestal 5042034 por funciones distintas al cargo;

4.4.6) A modo indicativo (no taxativo), se interpreta que son compensaciones personales y deberán imputarse al rubro correspondiente:

- Compensación por eficiencia (Resolución N° 430/2012) - que traspasó al rubro compensaciones todas las primas por eficiencia oportunamente otorgadas, manteniendo su motivación y concepto. Atendiendo a su naturaleza de retribuir una dedicación superior en calidad y cantidad, el mismo es asimilable a la permanencia a la orden debiendo imputarse al rubro 5042014;
- Compensaciones denominadas full time - deberán imputarse al rubro 5042014 por permanencia a la orden;
- Compensaciones denominadas horario extraordinario para choferes - (Resoluciones Nos 4229/2010; 430/2012; 175/2013 y 2969/2014), se deberán imputar al rubro 5042014 por permanencia a la orden;
- Compensaciones para funcionarios públicos que se encuentren en Comisión - las partidas que refieran a la asignación de tareas en la comuna que impliquen dedicación permanente o full time se imputarán al rubro presupuestal compensación para funcionarios públicos que se encuentran en comisión, las partidas que refieran a la diferencia de cargos y tareas en el organismo de origen y las asignadas en la comuna se imputarán al rubro presupuestal 5042034;

5) que a efectos de evacuar la consulta formulada se solicitó por Oficio N° 3424/2019 para mejor proveer, la remisión de las normas presupuestales por las que fueran creadas las siguientes compensaciones mencionadas en la referida Resolución: Permanencia a la orden; Tareas que impliquen cambio de residencia habitual; Funciones distintas al cargo; Tareas insalubres; Productividad y dedicación; Compensación rural; De Sección; Por tareas; Para funcionarios públicos que se encuentren en comisión; por eficiencia; Full time; y Por horario extraordinario de choferes. Debiendo remitirse otras normas que se hubieran dictado oportunamente para la efectiva aplicación de las mismas. Asimismo, se solicitó la remisión de copias de las Resoluciones Nos. 117/1991; 430/12; 4429/2010; 175/2013; 2969/2014;

6) que adjunto al Oficio N° 332/2019, la Contadora Delegada remite documentación existente en la Intendencia, así como informe de su Asesoría Letrada el que destaca:

6.1) que la Resolución N° 2336/2019 tuvo la motivación de reglamentar conceptos de retribuciones complementarias que perciben los funcionarios, y se dictó en ejercicio de la facultad reglamentaria para establecer normas para la ejecución de la norma presupuestal vigente;

6.2) que se realizó un estudio de las normas presupuestales encontrándose con la dificultad de no contar con un compendio ordenado y sistematizado, detallando las que sí fueron ubicadas;

6.3) Retribución complementaria por eficiencia, fue creada por el Decreto Departamental N° 1097/83 y regulada por el Artículo 30 del Decreto 2953/2011, que establece que la prima por eficiencia podrá ser otorgada a los funcionarios que demuestren en el cumplimiento de sus tareas un rendimiento indicativo de un nivel superior al medio en cantidad y calidad así como una particular dedicación y esfuerzo en sus tareas, obtengan resultados que determinen el logro de los objetivos fijados, así como la finalización de las obras encomendadas en los plazos y condiciones proyectados;

En su aplicación práctica se ha constatado que las retribuciones complementarias “permanencia a la orden”, “full time” y “horario extraordinario” se utilizan conceptualmente en forma indistinta para referirse a la retribución por concepto de eficiencia;

6.4) Retribución complementaria por Tareas Insalubres, la misma está regulada por artículo 9 del Decreto Departamental N°344/87, que la fija en un 20% del salario del funcionario que la desempeña. Se consideran tareas insalubres las establecidas en las normas vigentes y las que determine una comisión especial a designarse por el Intendente a esos efectos;

6.5) En relación a las retribuciones complementarias denominadas “de Sección” (valora la carga de tarea administrativa que tienen determinadas

dependencias del Edificio Central de la Intendencia) y “Compensación Rural” (con fin indemnizatorio por cumplir tareas constantemente en el medio rural y sustituye a los viáticos), tienen su fuente de origen en actos administrativos dictados por el Intendente;

6.6) En cuanto a las compensaciones “por tareas”, las mismas refieren a la asignación de tareas individuales;

6.7) Las mencionadas retribuciones complementarias (de Sección, por Tareas y Rural) estarían dentro de la órbita del ejercicio de potestades discrecionales del Intendente, siendo el límite la asignación presupuestal;

6.8) Se adjuntan ejemplos de resoluciones dictadas por el Ejecutivo Comunal a lo largo del tiempo, que se remontan al año 1991 respecto a compensación a capatacías de vialidad rural fijando su monto; también del año 1991 otorgando una compensación a funcionarios de Tesorería y Contaduría; al año 1998 adjudicando una compensación mensual a administrativos de la Sección Tránsito Público; al año 1999 asignando compensación al personal administrativo afectado a la Dirección de Hacienda, así como en resolución por separado al personal del Departamento de Secretaría; al año 2003 asignando similar compensación al personal administrativo de Sección Jurídica; al año 2010 fijando porcentaje para la prima de eficiencia a funcionarios que se desempeñan como chofer en planta N°1; al año 2012 acerca de primas de eficiencia y compensaciones adjudicadas a oficinas que funcionan en el Edificio Central; al año 2013 adjudicando compensaciones a choferes, y en resolución por separado otorgando una compensación a funcionarios que se desempeñan en Necrópolis, Cuentas Personales, Desarrollo Agropecuario, Auditoría Permanente, Dirección de Higiene, Promoción y Desarrollo y Medio Ambiente, Departamento de Arquitectura, Registro Civil y Archivo, Servicios Sociales; al año 2014 adecuando valores de compensaciones a choferes que desarrollen tareas en días hábiles o inhábiles;

CONSIDERANDO: 1) que de todo lo reseñado surge la existencia en la Intendencia de Lavalleja de un determinado número de compensaciones o

retribuciones complementarias con variada denominación, creadas a lo largo del tiempo al amparo de una potestad discrecional del jerarca comunal en ejercicio y que no cuentan con sustento de norma presupuestal, lo que determinó el dictado de una Resolución Reglamentaria (N° 2336/2019), la cual, de por sí, no ha regularizado la situación;

2) que en el caso resulta aplicable lo establecido en el artículo 86 (aplicable en lo departamental por reenvío del art. 222) de la Constitución de la República, en cuanto dispone en su inciso primero que “la fijación y modificación de dotaciones.... se hará mediante las leyes de presupuesto”, es decir que no pueden fijarse salarios y por ende tampoco retribuciones complementarias o compensaciones que no estén establecidas y reguladas en la norma presupuestal aprobada por la Junta Departamental respectiva. Asimismo es de aplicación lo establecido en el artículo 214 (también por reenvío del art. 222 de la Constitución de la República), en función del cual el presupuesto contendrá los sueldos funcionales (lit. B) y las normas para la ejecución e interpretación del presupuesto (lit. D);

3) que en consecuencia las compensaciones no pueden ser “creadas o previstas” en el planillado, que en estos casos se limita a la dotación del rubro, sino que requieren de una norma que las regule en el mismo presupuesto o en otro anterior que se mantenga vigente;

4) que el artículo 29 de la última Modificación Presupuestal, por el cual se faculta al Intendente a reglamentarlo en todo lo referente a la efectiva aplicación de las disposiciones contenidas en el mismo, presupone la existencia de una norma presupuestal a reglamentar y no implica autorizar a reglamentar prestaciones no reguladas por la Junta Departamental;

5) que este Tribunal, por Resolución N°4002/2018 de 26/12/18, en oportunidad de dictaminar sobre la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal de la Intendencia de Lavalleja - Ejercicio 2017, en el respectivo Informe de Auditoría señaló que se había incumplido el

artículo 86 de la Constitución de la República, en razón de pagarse compensaciones salariales que no fueron previstas en el presupuesto;

6) que a la fecha, han sido reguladas por normas presupuestales la “prima a la eficiencia” (art. 30 Decreto 2953/2011) y la retribución complementaria por tareas insalubres (artículo 9 del Decreto 344/87); en tanto las otras retribuciones complementarias tales como “permanencia a la orden”, “full time” y “horario extraordinario”; “de Sección”, “por Tareas” y “compensación Rural”, así como la llamada “compensación para funcionarios públicos que se encuentran en comisión”, requieren su regularización en una instancia presupuestal;

7) que como principio general deberán ser observadas todas las compensaciones que carezcan de sustento en una norma presupuestal; y en aplicación del instructivo sobre observación de sueldos comunicado a todos los Contadores Delegados el 8.3.19, se debe intervenir observando el monto total de la partida que presenta irregularidad, dejando sin observaciones el resto de la liquidación;

ATENCIÓN: a lo precedentemente expuesto y de conformidad a lo establecido en el artículo 211 literal E) y artículo 228 de la Constitución de la República;

EL TRIBUNAL ACUERDA

- 1) Evacuar la consulta formulada por la Contadora Delegada en los términos de los precedentes considerandos, comunicándose;
- 2) Comunicar la presente Resolución a la Intendencia de Lavalleja; y
- 3) Comunicar la presente Resolución a la Junta Departamental de Lavalleja.