



Provincia del Neuquén
2024

Número:

Referencia: EX-2024-00185270- -NEU-SGSP - RECLAMO - ATEN Y OTROS

VISTO:

El expediente electrónico EX-2024-00185270- -NEU-SGSP mediante el cual la **ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DE NEUQUÉN (ATEN)** y otras asociaciones interpusieron reclamo administrativo y el expediente electrónico asociado EX-2024-00135878- -NEU-MEPI; y

CONSIDERANDO:

Que el 05 de febrero de 2024 la Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén (ATEN), el Sindicato de Empleados Judiciales de Neuquén (SEJuN), la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) Seccional Neuquén, el Sindicato de Profesionales de la Salud Pública de Neuquén (SiProSaPuNe), el Sindicato de Trabajadores Municipales de Neuquén (SiTraMuNe), la Asociación Neuquina de Empleados Legislativos (ANEL), la Unión Neuquina de Agentes de Vialidad Provincial (UNAVP) y la Federación de Sindicatos Municipales Patagónicos (FASEMP), autodenominados en conjunto “Frente Sindical Neuquén”, interpusieron reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén contra el Decreto DECTO-2024-79-E-NEU-GPN, que incrementó las tasas de aportes personales y contribuciones patronales al Sistema Previsional del Régimen Ordinario establecido en la Ley 611 - incluidos los trabajadores comprendidos en el régimen previsional de las Leyes 859, 1131 y 1282 -, y las correspondientes al Sistema de Prestación de Salud y Asistencial administrado por el Instituto de Seguridad Social del Neuquén (en adelante ISSN);

Que los requirentes solicitaron que el referido decreto sea revocado por razones de ilegitimidad, por entender que resulta inconstitucional e ilegal de conformidad con los artículos 12°, 189°, 214° y 215° de la Constitución Provincial;

Que asimismo solicitaron al Poder Ejecutivo Provincial que se abstenga de aplicar el artículo 14° de la Ley 611, por violar los artículos 12° y 189° de la Constitución Provincial, y que disponga la suspensión de los efectos del referido decreto durante la tramitación del presente reclamo;

Que por otro lado, mencionaron que al dictarse la Ley 611 se previó en su artículo 14° que sería el Poder Ejecutivo el órgano que establecerá el porcentaje de aportes que deben efectuar los trabajadores y los empleadores. Al respecto, señalaron que ese artículo fue redactado por un régimen militar y resultaba inconstitucional;

Que asimismo manifestaron que, pese al mencionado artículo, la Legislatura de la Provincia del Neuquén sancionó la Ley 2265, en cuyo artículo 48° se establecieron las tasas de aportes y contribuciones con

destino al ISSN;

Que a continuación expresaron que, sin perjuicio de la normativa antes señalada, el Poder Ejecutivo afectó los términos de la ley en dos oportunidades: a través del Decreto N° 345/16, mediante el cual el porcentaje de los aportes se aumentaron en cuatro (4) puntos, y luego incrementando nuevamente dicho porcentaje a través del Decreto DECTO-2024-79-E-NEU-GPN;

Que así los requirentes sostuvieron la inconstitucionalidad del Decreto DECTO-2024-79-E-NEU-GPN por invadir facultades privativas del Poder Legislativo en relación a la aprobación del régimen de remuneraciones y dictado de leyes de jubilaciones y pensiones, establecidas en el artículo 189° incisos 15) y 19) de la Constitución Provincial. Además, sostuvieron que el decreto en cuestión vulneró el artículo 12° de la Constitución Provincial, que prevé la indelegabilidad de facultades entre los poderes constituidos, al modificar los términos de la Ley 2265, incurriendo en una violación del principio republicano de división de funciones establecido en los artículos 214° inciso 3) y 215°;

Que surge de los antecedentes que mediante el Decreto N° 345/16 del 29 de marzo de 2016 el Poder Ejecutivo Provincial incrementó las tasas de aportes personales y contribuciones patronales en un total de cuatro por ciento (4%);

Que mediante nota suscripta el 15 de enero de 2024 la Administración General del ISSN solicitó a los titulares del Ministerio de Economía, Producción e Industria y del Ministerio de Salud un aporte no reintegrable como medida para mitigar el crítico estado financiero del ISSN, detallando el déficit acumulado para el bienio 2022-2023 devengado a la fecha y acompañando detalle ilustrativo;

Que el 26 de enero de 2024 se incorporó a las actuaciones “Acta Compromiso para la Defensa de Neuquén”, suscrita por representantes del gobierno provincial e intendentes, a efectos de ratificar la autonomía local en materia de seguridad social, así como la decisión de no privatizar las empresas públicas y asignar los recursos del Estado de manera eficiente;

Que por Resolución N° 001/24 del 26 de enero de 2024 el Consejo de Administración del ISSN solicitó al Poder Ejecutivo Provincial aumentar en un cuatro coma cinco por ciento (4,5%) el Aporte Personal Jubilatorio y la Contribución Patronal; y en un uno coma cinco por ciento (1,5%) el Aporte Personal Asistencial y la Contribución Patronal Asistencial;

Que por Decreto DECTO-2024-79-E-NEU-GPN del 27 de enero de 2024 el Poder Ejecutivo Provincial incrementó las tasas de Aportes Personales y Contribuciones Patronales al sistema previsional del régimen ordinario Ley 611 y regímenes especiales. Dicho acto administrativo fue debidamente notificado;

Que a fin de brindar tratamiento al presente cabe advertir que el objeto se circunscribe al control de legalidad de la actuación efectuada hasta esta instancia y en tal sentido evaluar si el Decreto DECTO-2024-79-E-NEU-GPN resulta ajustado a derecho;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Provincial, la Ley 611 de creación del ISSN, Ley 2265 de Remuneraciones, Ley 1284 de Procedimiento Administrativo y el Decreto DECTO-2024-79-E-NEU-GPN;

Que conforme lo descripto, los impugnantes articularon su pretensión revocatoria por razones de ilegitimidad con fundamento en la supuesta inconstitucionalidad e ilegalidad de la decisión administrativa por cuanto: 1°) el régimen estatuido por la Ley 611 obedece a un Decreto-ley, 2°) la Ley 2265 tiene previsto en su artículo 48° el gravamen aplicable en la materia y 3°) haber el Poder Ejecutivo Provincial violado la indelegabilidad de facultades prevista en el artículo 12° de la Constitución Provincial;

Que en primer lugar se advierte que los impugnantes realizan especial énfasis en la naturaleza jurídica de la Ley 611, al sostener que: *“Recuérdese que ese artículo fue redactado por un Régimen Militar, cuando estaba clausurada la Legislatura Provincial y no tenía vigencia la Constitución Provincial y no funcionaba el Poder Legislativo”*;

Que una vez restablecido el orden constitucional y democrático en la República Argentina, la doctrina nacional se sumió en un álgido debate en torno a la validez normativa de las denominadas Leyes de facto o “Decreto-ley”;

Que al respecto surgieron dos posturas doctrinarias que dieron origen a las denominadas “doctrina de la equivalencia” y “doctrina de la inequivalencia”. En función de la primera, los actos emanados de autoridades de facto gozan de la misma validez y eficacia que los emitidos por autoridades constituidas democráticamente (gobierno *de iure*). Por el contrario, para la doctrina de la inequivalencia, los actos emanados de un gobierno de facto gozan de validez y eficacia hasta tanto, una vez restablecido el orden constitucional, el gobierno *de iure* no los modifique o derogue expresa o tácitamente;

Que esta última tesis finalmente fue la sostenida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos “Aramayo” del 14 de febrero de 1984 (Fallos 306:72) y “Dufourq” del 27 de marzo de 1984 (Fallos 306:174). La misma reposa en un fundamento de funcionalidad del Estado, atento el colapso institucional que supondría que todos los actos emanados por gobiernos de facto quedarán en suspenso una vez restablecido el orden constitucional, a la espera de su ratificación o rechazo por parte de los Poderes Legislativos (nacional, provinciales y municipales);

Que es de suma importancia destacar que la Ley 611 no ha recibido tacha de inconstitucionalidad por parte de ningún máximo tribunal y ha sido objeto de numerosas modificaciones lo que reafirma la voluntad del Poder Legislativo legalmente constituido de mantener la vigencia de dicha norma;

Que desde otro vértice, respecto el pedido de inconstitucionalidad del artículo 14° de la Ley 611, se advierte que ello no puede ser resuelto en esta instancia ya que el control de constitucionalidad, en nuestro sistema, es el mecanismo por el cual se busca garantizar la supremacía constitucional que, según lo dicho por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, es resorte primario y principal del Poder Judicial;

Que en efecto, en virtud del principio de división de funciones que se desprende del principio republicano de gobierno consagrado constitucionalmente, el Poder Ejecutivo no puede realizar control de constitucionalidad alguno sobre las leyes, por cuanto ello corresponde al Poder Judicial;

Que así el artículo 241° de la Constitución Provincial establece: *“El Tribunal Superior de Justicia ejercerá jurisdicción originaria y exclusiva para conocer y resolver: a) En las cuestiones que se promuevan directamente ante el mismo, en caso concreto y por vía de acción sobre constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y reglamentos que estatuyan sobre materia regida por esta Constitución”*;

Que por otro lado, los impugnantes entienden que el Poder Ejecutivo Provincial mediante decreto modificó la Ley 2265, incurriendo en violación de la indelegabilidad de facultades prevista en el artículo 12° de la Constitución Provincial;

Que a fin de abordar dicho planteo, en primer término, debe destacarse que el Código Civil y Comercial de la Nación indica en su artículo 2° que: *“La ley debe ser interpretada teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento.”*;

Que en primer término se debe acudir a la palabra escrita de la norma (interpretación gramatical) y en caso de aparente antinomia se debe recurrir a la integración o armonización de las normas en pugna;

Que si bien el artículo 48° de la Ley 2265 tiene previstas las correspondientes tasas de gravamen aplicables en concepto de aportes personales y contribuciones, ello no empece ni enerva la facultad del Poder Ejecutivo que se deriva del artículo 14° de la Ley 611;

Que dicho artículo establece: *“Los aportes personales y las contribuciones a cargo de los empleadores*

serán obligatorios y equivalentes a un porcentaje sobre la remuneración determinada de conformidad con las normas de esta Ley, que fijará el Poder Ejecutivo de acuerdo con las necesidades económico-financieras del sistema, sin otras excepciones que las que puedan corresponder a las tareas de carácter penoso, riesgoso, insalubre o determinantes de vejez o agotamiento prematuro y a la naturaleza especial de determinadas actividades. El Poder Ejecutivo queda facultado para establecer el monto máximo de la remuneración sujeta a aportes y contribuciones.”;

Que se reitera que la naturaleza jurídica de la Ley 611 no afecta su validez y eficacia constitucional, que la norma no ha recibido tacha de inconstitucionalidad ni aquella facultad delegada al Poder Ejecutivo Provincial ha sido objeto de enmienda o derogación por parte de la Legislatura del Neuquén, por lo que es compatible la vigencia y convivencia normativa de ambas leyes;

Que por ello, el incremento de las tasas de aportes personales y contribuciones patronales al sistema previsional se dio en el marco de acción otorgada por la norma, respetando el principio de legalidad y razonabilidad;

Que en la misma línea corresponde desestimar el planteo atinente a la violación del principio de indelegabilidad de facultades, toda vez que el Poder Ejecutivo no incurrió en incompetencia, ni asumió facultades constitucionales correspondientes a otro órgano constitucional sino que la emisión del acto impugnado se derivó del mismo artículo 14° de la Ley 611, que facultó al Poder Ejecutivo a actuar como lo hizo, dentro de los límites legales señalados;

Que además la medida luce debidamente motivada, lo que surge de los considerandos de la norma y de los antecedentes obrantes en las actuaciones;

Que finalmente, en relación a la solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo, se advierte que el artículo 58° de la Ley 1284 establece que la autoridad que lo dictó o la que debe resolver la impugnación puede disponer de oficio o a petición de parte, y en ambos casos mediante resolución fundada, la suspensión en cualquiera de los siguientes casos: a) cuando con la ejecución se cause un daño de difícil o imposible reparación al impugnante, o un daño proporcionalmente mayor que los perjuicios que la suspensión acarrearía a la entidad pública, b) cuando se alegare fundadamente un vicio en el acto impugnado y c) por razones de interés público;

Que no se advierten configurados los vicios endilgados y los impugnantes no han arrojado prueba alguna (informes, documentación sobre el estado contable o financiero, etc.) que permita demostrar un daño de difícil o imposible reparación, por lo que no resulta procedente la pretensión suspensiva;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y derecho expuestas, corresponde rechazar el reclamo administrativo interpuesto contra el Decreto DECTO-2024-79-E-NEU-GPN;

Que por último corresponde declarar agotada la vía administrativa, dejando expedito el ejercicio de la acción judicial para el supuesto que los solicitantes se consideren con derecho a promoverla;

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno mediante el Dictamen DICFC-2024-10-E-NEU-AGG;

Por ello;

LA VICEGOBERNADORA DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN

EN EJERCICIO DEL PODER EJECUTIVO

D E C R E T A:

Artículo 1°: RECHÁZASE en todos sus términos el reclamo administrativo interpuesto por la

ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DE NEUQUÉN (ATEN), el SINDICATO DE EMPLEADOS JUDICIALES DE NEUQUÉN (SEJuN) la UNIÓN PERSONAL CIVIL DE LA NACIÓN (UPCN) SECCIONAL NEUQUÉN, el SINDICATO DE PROFESIONALES DE LA SALUD PÚBLICA DE NEUQUÉN (SiProSaPuNe), el SINDICATO DE TRABAJADORES MUNICIPALES DE NEUQUÉN (SiTraMuNe), la ASOCIACIÓN NEUQUINA DE EMPLEADOS LEGISLATIVOS (ANEL), la Unión Neuquina de Agentes de Vialidad Provincial (UNAVP) y la FEDERACIÓN DE SINDICATOS MUNICIPALES PATAGÓNICOS (FASEMP) contra el Decreto DECTO-2024-79-E-NEU-GPN, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

Artículo 2º: Notifíquese a los interesados lo dispuesto en la presente norma

Artículo 3º: El presente decreto será refrendado por el señor Ministro Jefe de Gabinete, el señor Ministro de Economía, Producción e Industria y el señor Ministro de Salud.

Artículo 4º: Comuníquese, publíquese, dese intervención al Boletín Oficial y archívese.