



**Provincia del Neuquén**  
2024

**Número:**

**Referencia:** EX-2024-00451153- -NEU-SGRAL - RECURSO - SANDRA BEATRIZ JESÚS BERMEJO Y OTROS

---

**VISTO:**

El expediente electrónico EX-2024-00451153- -NEU-SGRAL mediante el cual la señora **SANDRA BEATRIZ JESÚS BERMEJO** y otros ex empleados bancarios interpusieron recurso administrativo y el expediente electrónico asociado EX-2023-00622393- -NEU-DYAL#SGSP; y

**CONSIDERANDO:**

Que el 12 de marzo de 2024 los ex empleados bancarios Sandra Beatriz Jesús Bermejo, Adriana Mirtha Canale, Horacio Alberto Colombino, Enrique Omar Diloreto, Amalia Irene Durán, María Mabel Ferragut, Fabio Nicolás Figueroa, Lucía Nunciatina María Fiorenzo, Lydia Esther García, Roberto Mario Petrelli, Carlos Raúl Ruiz y Jorge Omar Saavedra, todos ellos mediante apoderado, interpusieron recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén contra el Decreto DECTO-2024-160-E-NEU-GPN a efectos de solicitar su revocación;

Que surge de los antecedentes que el 22 de marzo de 2023 los presentantes mediante apoderado, interpusieron ante el Poder Ejecutivo Provincial reclamo administrativo solicitando que se efectivice, mediante la reglamentación del artículo 32º de la Ley 2351, la formalización de la adquisición accionaria por parte del Estado Provincial de las acciones clase B del Banco Provincia del Neuquén Sociedad Anónima (en adelante BPN S.A.) que ellos titularizan y que se realizara la debida compensación a sus propietarios;

Que en su presentación mencionaron ser todos empleados bancarios ya jubilados, que durante su vida laboral mantuvieron una relación de dependencia con el BPN S.A. y que sobre finales del año 2000 fue dictada la Ley 2351, por la cual la entidad bancaria se transformaba en una sociedad comercial regida por la Ley 19.550, dividiéndose el capital del Banco en acciones y comenzó a funcionar bajo la figura de una sociedad anónima;

Que indicaron que así se organizó el Programa de Propiedad Participada (en adelante Programa), por el cual el diez por ciento (10%) del capital social se destinaría a las y los trabajadores (acciones denominadas clase B, por oposición a las clase A que permanecían bajo titularidad del Estado y no podían ser enajenadas). De ese porcentaje, la mitad sería repartida gratuitamente entre las y los empleados, y la otra mitad podía ser adquirida onerosamente por los mismos;

Que sin embargo, los requirentes manifestaron que por el cinco por ciento (5%) que recibieron

gratuitamente las y los trabajadores nunca pudieron participar de las ganancias del Banco en el sentido de percibir utilidades, porque en cada oportunidad asamblearia, en vez de repartir utilidades, el Estado Provincial aprovechaba su mayoría en la sociedad anónima y disponía una capitalización tras otra de la entidad;

Que así, alegan por un lado que nunca participaron en las ganancias como lo aseguran la Constitución Provincial (artículo 44°) y la Constitución Nacional (artículo 14° bis) y, por otro, que con cada capitalización de la sociedad que se decidía era necesario emitir más acciones representativas de ese aumento de capital y por ende las y los trabajadores titularizaban más y más acciones con el correr del tiempo;

Que seguidamente, indicaron que similar situación ocurrió con el otro cinco por ciento (5%) de las acciones clase B, formándose un esquema de simulación de participación en las ganancias reiterado en el tiempo, sin considerarse la esencial limitación temporal que había previsto la Ley para la titularización de acciones por parte de las y los trabajadores;

Que argumentaron que la Ley 2351 dice que desvinculado el trabajador, sea por despido, renuncia o jubilación, pierde el requisito básico para ser titular de las acciones clase B y debe proceder a su venta, y que transcurridos treinta (30) días sin haberse producido esa enajenación, las acciones pasarán al Estado de acuerdo al procedimiento que reglamente el Poder Ejecutivo. No obstante, como nunca se reglamentó ese procedimiento, las acciones clase B han permanecido bajo la titularidad de las y los trabajadores desvinculados y a su vez, en cada capitalización anual se les fueron asignando nuevas acciones clase B, por más que ya no fueran empleados del banco;

Que expresaron que aunque durante el desarrollo comercial de la entidad esas acciones les pudieron ser inútiles porque nunca percibieron utilidades del Banco, las mismas son título representativo de la propiedad bancaria que hoy detentan. Por ello, como aún titularizan acciones, las mismas deben ser traspasadas al Estado Provincial como accionista mayoritario, porque no fueron enajenadas a otros trabajadores en actividad. Por tal motivo, piden que se proceda a efectivizar ese traspaso conforme la reglamentación que se dicte en cumplimiento de lo que establece el artículo 32° de la Ley 2351;

Que acreditaron la desvinculación de la Sociedad Anónima con la documentación de la jubilación y acompañan certificación de la titularidad accionaria;

Que así afirmaron que, encontrándose esas acciones incorporadas a su patrimonio y estando pendientes de transferencia al Estado Provincial como accionista mayoritario y transformadas en clase A, resulta necesario efectivizar en los hechos ese traspaso mediante la reglamentación respectiva y con la debida compensación a sus propietarios;

Que sostuvieron que ese traspaso implicará una pérdida patrimonial o empobrecimiento del titular, a la vez que un enriquecimiento del Estado Provincial que verá aumentada su propiedad en la entidad financiera BPN S.A., por lo que cada acción deberá ser tasada conforme el capital del Banco y abonadas por quien se beneficia en la medida. Por último, formularon reserva del caso federal;

Que el 23 de marzo de 2023 la Asesoría General de Gobierno remitió las actuaciones al entonces Ministerio de Economía e Infraestructura (en adelante MEI), atento a que el planteo fue efectuado en el marco del artículo 32° de la Ley 2351 y el BPN S.A. se encontraba bajo la órbita y competencia de dicho organismo. En igual fecha se informó al apoderado de las partes tal remisión;

Que el 28 de junio de 2023 se informó al ex MEI la nueva presentación formulada por los requirentes, solicitando su respectiva vinculación a las actuaciones;

Que el 28 de agosto de 2023 el entonces MEI derivó nuevamente las actuaciones a la Asesoría General de Gobierno en consideración al artículo 187° de la Ley 1284, informando que por expediente electrónico EX-2023-01698808- -NEU-MEI está tramitando la respectiva reglamentación. Ello, fue notificado a los

requirentes;

Que previo Dictamen DICFC-2023-157-E-NEU-AGG de la Asesoría General de Gobierno, mediante Decreto DECTO-2024-160-E-NEU-GPN del 27 de febrero de 2024 se rechazó el reclamo administrativo interpuesto por los y las requirentes. Ello fue notificado el 28 de febrero de 2024;

Que el 12 de marzo de 2024 los requirentes, mediante apoderado, interpusieron recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial contra el Decreto DECTO-2024-160-E-NEU-GPN solicitando su revocación, lo que originó el caso bajo análisis;

Que en su presentación requirieron que se dejara sin efecto la denegatoria de su reclamo administrativo y se resuelva la adquisición por el Estado Provincial de las acciones clase B del BPN S.A. que ellos titularizan;

Que asimismo, manifestaron que el mentado decreto adolece de vicios graves por lo que era un acto administrativo nulo, ya que se encontraría en discordancia con la situación de hecho reglada por las normas, incumpliría los deberes impuestos por la Ley 2351 y que la motivación era falsa;

Que afirmaron que la norma cuestionada pasó por alto la diferencia entre acciones clase B onerosas y gratuitas y su régimen diferenciado. En este sentido, detallaron que para la asignación de acciones clase B gratuitas a cada trabajador y luego su enajenación, la Ley 2351 establece la automaticidad según los artículos 26° y 32°;

Que respecto de la asignación y pase al Estado Provincial de las acciones de origen gratuito, era improcedente la remisión a la reglamentación invocada por el decreto impugnado, dado que la Ley 2351 disponía que se producía de modo automático y de pleno derecho;

Que en relación a la tenencia accionaria a título oneroso afirmaron que las acciones debían ser canceladas con utilidades de la entidad bancaria y, del mismo modo, BPN S.A. debía: *“...efectivizar la constitución del fondo de garantía y recompra con la derivación del porcentual de utilidades establecido reglamentariamente a fin de posibilitar la real tramitación que solo en teoría exige el decreto 160/24 que recurrimos”*;

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 analizar si el Decreto DECTO-2024-160-E-NEU-GPN se encuentra ajustado a derecho;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, la Ley 1284 de Procedimiento Administrativo, la Ley 2351, por medio de la cual se realizó la transformación del Banco Provincia del Neuquén –entidad autárquica del Estado Provincial- en sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, indicando que se regirá por las disposiciones de los artículos 308° al 314° y concordantes de la Ley Nacional 19.550 de Sociedades Comerciales, el Decreto N° 1175/03 que regula lo atinente a las acciones clase B del BPN S.A., y demás normativa aplicable al caso;

Que cabe mencionar de manera previa que esta cuestión ya fue resuelta en oportunidad de emitirse, previo Dictamen DICFC-2023-157-E-NEU-AGG de la Asesoría General de Gobierno, el Decreto DECTO-2024-160-E-NEU-GPN del 27 de febrero de 2024 que rechazó el reclamo interpuesto por los doce (12) peticionantes respecto de la formalización de la adquisición accionaria por parte del Estado Provincial de las acciones clase B del BPN S.A.;

Que los presentantes impugnan el mencionado decreto atacándolo por ilegitimidad y por adolecer, a su entender, de los vicios tipificados en el artículo 67° incisos a), b) y s) de la Ley 1284. En dicho sentido, argumentaron que el mencionado acto se encuentra en discordancia con la situación de hecho reglada por las normas, que incumple deberes impuestos por la Ley 2351 y que la motivación de la norma según su entender resulta falsa;

Que ante ello, resulta necesario destacar que de las constancias del trámite surge que el decreto cuestionado goza plenamente de legitimidad debido a que los argumentos esgrimidos no han logrado desvirtuar la presunción. Así, se aprecia que la norma legal es la conclusión de un procedimiento acorde con el ordenamiento jurídico;

Qu en este sentido, doctrinariamente se ha dicho que: *“La presunción de legitimidad de los actos administrativos se traduce, entre otros aspectos, en la inversión de la carga de la prueba, por lo que no es la Administración quien debe probar con anticipación que sus actos son legítimos, es decir que han sido dictados conforme al ordenamiento jurídico, sino que, por el contrario, corresponde la carga de probar la eventual invalidez a quienes tengan interés en ello. La presunción de legitimidad, justamente por su calidad de presunción, es una suposición relativa, provisoria, que puede ser desvirtuada por el interesado demostrando que el acto en realidad viola el ordenamiento jurídico”* (JUSTO, Juan Bautista “Derecho Administrativo de la Patagonia Norte”, Tomo I, página 554, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma SRL);

Que surge del análisis integral de las actuaciones que el acto administrativo en crisis se encuentra motivado en forma debida y suficiente, individualizándose y abordándose el objeto de la pretensión, contraponiendo la misma con los hechos alegados, los antecedentes administrativos y el derecho aplicable;

Que de esta forma puede observarse del Decreto DECTO-2024-160-E-NEU-GPN la indicación circunstanciada de la pretensión esgrimida mediante el reclamo administrativo interpuesto el 22 de marzo de 2023. Asimismo, los hechos invocados por los recurrentes fueron ampliamente analizados y sistematizados a la luz de la normativa aplicable, específicamente en vistas a la Ley 2351 y el Acuerdo General de Transferencia (en adelante AGT) aprobado por Decreto N° 1175/03;

Que así, de dicho abordaje, se efectuaron consideraciones respecto de la situación que se generaba en el supuesto de optar por retirarse de la Sociedad o de producirse su desvinculación, surgiendo una facultad respecto de las acciones para el primer caso o un deber a su cargo para el segundo;

Que seguidamente, considerando el régimen jurídico aplicable a las acciones clase B se enfatizó -de acuerdo a los antecedentes incorporados- en las fechas de desvinculación de los recurrentes, a efectos de verificar el tiempo transcurrido sin haber agregado documentación alguna acerca de la transferencia a la que estaban obligados; asimismo, en la modalidad por transferencia automática;

Que consecuentemente el acto administrativo impugnado concluyó en que los peticionantes no dieron cumplimiento a las previsiones legales y contractuales previstas en el AGT para la transferencia de sus acciones. Por ello, corresponde el rechazo del planteo de nulidad de la norma;

Que en otro orden, los recurrentes invocaron como argumento de su impugnación al Decreto DECTO-2024-160-E-NEU-GPN la diferenciación del régimen aplicable según se trate de acciones clase B gratuitas u onerosas;

Que ante ello, debe destacarse que el artículo 32° de la Ley 2351 se aplica tanto a las acciones clase B gratuitas como onerosas. Ello resulta así dado que en el diseño general de dicha Ley se advierte la intención del legislador de mantener las acciones de esta clase dentro de un grupo cerrado de titulares, esto es, el compuesto por el personal en relación de dependencia del BPN S.A. y, en su defecto, como única alternativa posible, el Estado Provincial;

Que de igual forma, puede arribarse a dicha conclusión en el hecho de que en las sucesivas reglamentaciones del Programa que integran el plexo normativo Provincial no se distinguió en este aspecto, estableciendo como destinos posibles de las acciones, tanto gratuitas como onerosas, de los titulares que se retiren o dejen de pertenecer al BPN S.A. la venta a otros empleados o la transferencia transitoria hasta tanto se adjudiquen a otro empleado o, en definitiva, al Estado Provincial;

Que resulta importante señalar que el Decreto N° 1175/03 regula lo concerniente a las acciones clase B,

englobado las gratuitas y onerosas. Es decir, estableció la regulación general para la transferencia de las referidas acciones a favor de los empleados del BPN S.A. previendo que se concretaría en dos (2) etapas, la primera para el cinco por ciento (5%) en forma gratuita y la segunda para el otro cinco por ciento (5%) en forma onerosa;

Que así, expresó en uno de sus considerandos: *“Que resulta esencial al Programa de Propiedad Participada que la administración de las acciones se realice en forma colectiva, entre todos los empleados, ya que ésta es la forma más eficaz de hacer efectivos los derechos económicos del Programa de Propiedad Participada dentro del BPN S.A., y de posibilitar el recupero de las acciones de los empleados que se retiran, conforme lo dispuesto por el Artículo 26° de la Ley N° 2351;”*;

Que en esta línea, por el artículo 6° de dicho decreto se previó que la administración de las acciones de esta clase se ejercería en forma colectiva mediante un Convenio de Sindicación de Acciones (en adelante CSA) suscripto por los empleados adquirentes y mediante el artículo 7° se aprobó el AGT y el CSA. Ambos documentos, que no sufrieron modificaciones por normas reglamentarias posteriores, se refieren a las acciones clase B -tanto gratuitas como onerosas- que integran el Programa;

Que aquí resulta necesario resaltar algunos puntos del AGT, destacando que dicho documento contempla las pautas más relevantes de la reglamentación del Programa. Así, en su encabezado se prevé: *“... entre el Señor Ministro Jefe de Gabinete (...) en adelante “LA PROVINCIA” (...) y el empleado, en adelante “EL COMPRADOR” (...) encuadrado en la situación jurídica descrita por los art. 26 y 33 de la ley 2351, el que ha optado por adherirse al Programa de Propiedad Participada...”*. De esta manera, se definieron los alcances específicos del término *“EL COMPRADOR”* en el documento AGT, abarcando integralmente tanto a quienes adquirirían acciones clase B gratuitas como onerosas;

Que por su parte, de sus considerandos surge que se denomina a las partes del Programa como: *“LA PROVINCIA”* y *“EL COMPRADOR”*. A su vez, en forma específica, el punto 1 del AGT se refiere a las acciones clase B gratuitas: *“LA PROVINCIA cede en forma gratuita -de acuerdo a lo establecido en el artículo 26 de la ley 2351- a EL COMPRADOR las acciones adjudicadas conforme al coeficiente que resulta del procedimiento establecido en el decreto 304/01 y del decreto 1159/03, aplicado al CINCO POR CIENTO (5%) del paquete accionario del BPN S.A. previstas en el Estatuto del BPN S.A., según las condiciones de este Acuerdo, de la Ley N° 2351, del decreto 304/2001 y del decreto 1159/03”*;

Que en dicho contexto, puede advertirse que las disposiciones y procedimientos consignados en el documento, al que ha adherido cada empleado, comprenden a las acciones clase B gratuitas y onerosas;

Que en otro orden de ideas, resulta de suma relevancia citar el CSA, el que en su cláusula primera expresa: *“PRIMERO: Objeto: En cumplimiento de la Ley 2351, el Acuerdo General de Transferencia y el art. 15 del Estatuto de la sociedad, acuerdan someter el manejo de la totalidad del paquete de acciones ordinarias clase “B” del BPN S.A. del que son titulares, y de las acciones de BPN S.A. que en el futuro adquieren por ejercicio de los derechos de preferencia o de acrecer en futuros aumentos de capital, por revalúo, capitalización de utilidades o por cualquier concepto, a los mecanismos colectivos establecidos en la presente Convenio de Sindicación de Acciones. Queda expresamente establecido que el ejercicio de todos los derechos inherentes a las acciones sindicadas, el derecho de información que deviene de su condición de accionistas y el derecho de preferencia en caso de aumentos de capital, serán ejercidos en forma colectiva mediante los mecanismos establecidos en este Convenio.”*;

Que por su parte dicho documento, en su cláusula tercera dispone: *“TERCERO: Transferencia: Si alguno de los sindicados deseara enajenar total o parcialmente sus acciones, asume la obligación de ofrecerlas previamente a los demás miembros de este Sindicato, a cuyo efecto serán notificados fehacientemente de las condiciones de la oferta, precio y modalidades.”*;

Que con respecto a las Asambleas de accionistas el CSA en cláusula 8°, apartado 7 dispone: *“Actas: En todos los casos, las Asambleas de Accionistas Sindicados serán fiscalizadas por un Escribano Público de Registro, que labrará acta con las constancias de la deliberación, que resulten pertinentes al cumplimiento*

*de la ley, los estatutos de BPN S.A., el Acuerdo General de Transferencia y este Convenio de Sindicación. El acta, así labrada, será instrumento de acreditación suficiente”;*

Que así, los recurrentes no acreditaron en esta instancia el cumplimiento de los procedimientos correspondientes ante la extinción de la relación laboral, bajo los términos del artículo 32° de la Ley 2351 y del AGT. Del mismo modo tampoco presentaron constancias de oposiciones formuladas en las Asambleas de Socios;

Que finalmente, respecto de la carta documento incorporada recién en esta instancia recursiva, resulta necesario expresar, por un lado, que no se acompaña la pretensión original a la cual diera respuesta la mencionada misiva y, por el otro, que sólo la señora García habría formalizado su pedido;

Que sin perjuicio de ello, la carta documento de junio de 2014 concluye en idéntico sentido al acto administrativo impugnado: *“En relación con las acciones de su propiedad, corresponde que usted a través del Programa de Propiedad Participada arbitre los medios para cumplir con la normativa vigente en la materia en cuanto a las mismas”*. Por lo que, desde aquella oportunidad la señora García se encontraba informada sobre el procedimiento administrativo que debía instar, no obstante, no adjuntó constancia al respecto;

Que por ello resulta oportuno reiterar lo expuesto mediante Decreto DECTO-2024-160-E-NEU-GPN en oportunidad de analizar el reclamo administrativo interpuesto el 22 de marzo de 2023, allí se expuso: *“... mientras no se efectivice el debido cumplimiento de los pasos y cargas previstos en el AGT, como así también por la norma legal aplicable y, no pudiendo endilgar al Estado Provincial las consecuencias directas de no haberse ocupado de seguir los mecanismos previstos para la transferencia de sus acciones (o al menos no estar acreditado que habiendo intentado esos procedimientos no resultaron adecuados ni permitieron transferir), en consideración que no se ha configurado un daño concreto, atento que -tal como surge de los antecedentes- los presentantes siguen teniendo las acciones a su nombre, no resulta procedente lo solicitado”;*

Que en virtud de las consideraciones de hecho y de derecho expuestas corresponde rechazar en todos sus términos el reclamo administrativo interpuesto por los ex empleados bancarios Sandra Beatriz Jesús Bermejo, Adriana Mirtha Canale, Horacio Alberto Colombino, Enrique Omar Diloreto, Amalia Irene Durán, María Mabel Ferragut, Fabio Nicolás Figueroa, Lucía Nunciatina María Fiorenzo, Lydia Esther García, Roberto Mario Petrelli, Carlos Raúl Ruiz y Jorge Omar Saavedra;

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

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno, mediante Dictamen DICFC-2024-70-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 todas sus partes el recurso administrativo interpuesto por los/as señores/as **SANDRA BEATRIZ JESÚS BERMEJO, ADRIANA MIRTHA CANALE, HORACIO ALBERTO COLOMBINO, ENRIQUE OMAR DILORETO, AMALIA IRENE DURÁN, MARÍA MABEL FERRAGUT, FABIO NICOLÁS FIGUEROA, LUCÍA NUNCIATINA MARÍA FIORENZO, LYDIA ESTHER GARCÍA, ROBERTO MARIO PETRELLI, CARLOS RAÚL RUIZ y JORGE OMAR SAAVEDRA**, contra el Decreto DECTO-2024-160-E-NEU-GPN, en virtud de los fundamentos expuestos

en los considerandos.

**Artículo 2º:** Notifíquese a los interesados y las interesadas lo dispuesto en la presente norma.

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

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