



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

**FUNDAMENTOS**

El 24 de Noviembre del 2015 la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró, con el voto de los ministros Ricardo Lorenzetti, Carlos Fayt y Juan Carlos Maqueda, que es inconstitucional la deducción del 15% de la masa de impuestos coparticipables que realiza el Estado Nacional, sin el acuerdo de las provincias, para financiar a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Así la Corte hizo lugar a las demandas planteadas por las provincias de Santa Fe y San Luis ("Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" y CSJ 191/2009(45-S)/CS1 "San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos"). Con fundamento en esta decisión, la Corte también ordenó al Estado Nacional, con carácter de medida cautelar, que suspenda de manera inmediata los descuentos que se le efectúan a la Provincia de Córdoba sobre fondos de la coparticipación federal de impuestos (CSJ 786/2013 (49-C)/CS1 Córdoba, Provincia de c/ Estado Nacional y otros/ medida cautelar).

En su decisión, el Tribunal explicó que la referida deducción fue originalmente pactada en la cláusula primera del "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales" del 12 de agosto de 1992 -ratificado por la ley nacional 24.130- y prorrogada sucesivamente mediante diversos Pactos intrafederales de la misma naturaleza. Una vez vencidos esos compromisos, el Estado Nacional extendió a partir del 1° de enero de 2006 el plazo de esa deducción de manera unilateral mediante el dictado de la ley 26.078, cuyo artículo se declara inconstitucional.

El Tribunal consideró que la ausencia de manifestación de acuerdo o adhesión a ese régimen por parte de las provincias invalida a esa norma dictada por el Congreso de la Nación. Explicó, además, que esa deducción no podía ser considerada una asignación específica de recursos coparticipables porque no había sido dictada de acuerdo a los recaudos exigidos por el artículo 75, inciso 3° de la Constitución Nacional.

La consecuencia de la decisión resulta ser que el Estado Nacional debía: (1) cesar en forma inmediata de detraer esos fondos bajo apercibimiento de ordenar al presidente del Banco Nación que cumpla con la orden en el plazo de diez días; (2) devolver a las provincias la suma retenida indebidamente desde el 1° de enero de 2006 más los intereses que correspondan. A fin de hacer efectiva esta condena, la Corte Suprema fijó un plazo de 120 días para que



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

las partes acuerden la forma y plazos en que el Estado Nacional reintegrará las sumas debidas a las provincias, con la advertencia de que, en caso de incumplimiento, la determinará el Tribunal en la etapa de ejecución de sentencia.

Finalmente, la Corte Suprema señaló que transcurrieron casi 20 años desde la fecha fijada por la Constitución Nacional para establecer un nuevo régimen de coparticipación sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias que garantice la remisión automática de fondos y que contemple criterios objetivos de reparto, que sea equitativa, solidaria y que dé prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional (art. 75 inc. 2). Agregó que ese plazo ha sido ampliamente incumplido, lo cual conspira contra el objetivo de los constituyentes de 1994 de fortalecer el federalismo.

En razón de ello, la Corte exhortó al Poder Ejecutivo Nacional y al Congreso de la Nación a que asuman su rol institucional como coordinadores del sistema federal de concertación implementado por la reforma constitucional de 1994, y formulen las convocatorias pertinentes con el objetivo de elaborar e implementar el tan demorado sistema de coparticipación federal.

El 01 de Diciembre del 2015 la Presidenta Cristina Fernandez de Kirchner firma el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 2635/2015 que considera, conforme lo que sostiene la Procuración del Tesoro de la Nación, que la Administración Pública debe ajustar su conducta a los lineamientos doctrinarios establecidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, absteniéndose de cuestionarlos o de entrar en polémica con ellos, aun cuando no comparta su contenido, principio que se funda en la jerarquía del Tribunal, el carácter definitorio y último de sus sentencias respecto de la interpretación y aplicación del derecho y la necesaria armonía en el comportamiento de los distintos órganos del Estado (Dictámenes 179:75; 194:131; 233:278; 237:438 entre otros). Pero que, en consecuencia, el estricto cumplimiento de las precitadas decisiones judiciales de la Corte Suprema, trae aparejado dos consecuencias inexorables, desde lo jurídico y desde lo económico, ya que sólo resolvió sobre tres casos concretos. Desde lo jurídico colocan en situación de desigualdad al resto de las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, produciendo una palmaria inequidad entre los Estados Provinciales, contrario al más elemental principio de igualdad ante la justicia, consagrado por la Constitución Nacional y el Sistema Federal Representativo y Republicano, consagrado en el artículo 16 y 1°, respectivamente, de la Constitución Nacional por lo cual debe salvaguardarse dicha situación. Y desde lo económico: de



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

no preverse una decisión rápida que impida la continuidad de la detracción declarada inconstitucional, se incrementarían los montos adeudados con más sus intereses al resto de las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, generando una sustancial y profunda modificación en el régimen de coparticipación federal de impuestos, ocasionando a la vez el desfinanciamiento de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Por lo tanto, ante la situación planteada, y no habiéndose sancionado aún desde el 22 de agosto de 1994 la Ley de Coparticipación Federal que establece el artículo 75 inciso 2 y la Disposición Transitoria Sexta de la Constitución Nacional, el DNU expresa la necesidad de adoptar medidas urgentes, por ello establece la extensión a la totalidad de las restantes jurisdicciones el cese a la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables pactada en la Cláusula Primera del "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales" del 12 de agosto de 1992 ratificado por la Ley N° 24.130, en la proporción que le corresponda de acuerdo a la distribución y a los índices fijados en la Ley N° 23.548.

Es entonces de estricta justicia para con el conjunto de las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires extender los efectos de los fallos, en pleno acatamiento a la decisión de la CSJN y previendo además la debida protección al sistema para que no se resientan las prestaciones que tiene a su cargo, mientras tanto se discuta un nuevo régimen federal que suplante al actual.

Para ello el Poder Ejecutivo dispuso en el DNU 2635/2015 que la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) deberá cesar la retención de la cuenta recaudadora del impuesto de la Ley 23.349 a la totalidad de las jurisdicciones, del porcentual resultante de la aplicación del Decreto 1399/01 que a cada una de ellas le asigna la Ley 23.548. Al mismo tiempo demanda cubrir esos montos que dejaba de percibir con fondos del Tesoro Nacional. También ordenó "al Tesoro Nacional, con cargo a Rentas Generales, cubrir una suma equivalente a las sumas que se dejen de detraer por la medida dispuesta en el Artículo 1, las que seguirán siendo tenidas en cuenta como referencia a los fines de la movilidad dispuesta por la Ley 26.417".

El 11 de Diciembre el Presidente Mauricio Macri derogó el decreto 2635/2015 con la firma de otro decreto, el 73/2016, lo que deja sin efecto el reparo jurídico y económico que realizada sobre los fallos que promovió la Corte Suprema de Justicia de la Nación para atender los derechos de solotres provincias.



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

Frente a ello el Gobierno de Río Negro, a través del fiscal de Estado Julián Fernández Eguía, inició ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación una acción de inconstitucionalidad contra el Estado Nacional, solicitando se abstenga de retener el 15 % de la Coparticipación Federal, en igual sentido que lo resuelto en los fallos dictados con motivo de las acciones iniciadas por las Provincias de Córdoba, Santa Fe y San Luis.

Los fundamentos de tal declaración de inconstitucionalidad son:

- 1.- Ausencia de Ley-Convenio entre Nación y Provincias vulnerando el Régimen de Coparticipación Federal sustentado por la ley 23.548 (art. 75 inc. 2° CN)
- 2.- Asignación específica dispuesta sobre un porcentaje de la masa tributaria sin respetar la necesaria limitación temporal para ello.
- 3.- Asimismo el art. 76 de la Ley 26,078 perdió su finalidad, tras la modificación del sistema previsional dispuesto por la ley n° 26425.

En consecuencia, en la acción de Inconstitucionalidad se solicita el cese inmediato de la detracción y la plena coparticipación de los fondos referidos.

Esa asignación representa para Río Negro acceder a unos \$1.500.000.000 anuales con impacto directo en los Municipios, que se perderán la posibilidad de obtener alrededor de \$150.000.000 en conjunto por este mismo concepto.

En la década del 90, al compás de las corrientes flexibilizadoras del Derecho del Trabajo, impulsadas por un neoliberalismo que se paseaba triunfante por el mundo, se produce un cambio drástico en este tema. Una de sus banderas era la reducción de los costos laborales. Es así que las llamadas "cargas sociales", consideradas en general y hasta ese momento como un salario indirecto, pasaron a denominarse "impuestos al trabajo", y la consigna que se bajaba era eliminarlos o reducirlos para estimular las inversiones y, supuestamente, crear nuevas fuentes de trabajo. Uno de los caminos era, como es de suponer, la redefinición de la remuneración del trabajador.

En esa coyuntura histórica, al amparo de las ideologías dominantes, nace la costumbre de pactar sumas "no remunerativas" en los convenios colectivos de trabajo. Al principio eran adicionales o beneficios específicos, pero con el tiempo la situación degeneró de tal manera, que muchas



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

veces los aumentos salariales pactados en las paritarias fueron, parcial o totalmente, "no remunerativos".

Este camino se utilizó, primero como un remedio excepcional para destrabar una negociación colectiva, o para situaciones especiales, pero en los últimos años se transformó en un hecho normal y habitual.

El presente proyecto de Ley que se pone a consideración, tiene por objeto conseguir la eliminación de esta práctica extendida en las Convenciones Colectivas de Trabajo, y que el propio Estado como empleador ha tomado, como la de establecer sumas dinerarias no remunerativas en los salarios de sus empleados.

Esta situación perjudica seriamente los derechos de los trabajadores públicos, por lo tanto disponemos que el Poder Ejecutivo deberá convertir en remunerativos y/o bonificables todos los ítems integrativos de la remuneración que actualmente no lo son y en el futuro todas las actualizaciones o aumentos salariales deben ser incorporados al salario básico percibido.

Los beneficios para el empleado se traducen en el mejoramiento del aguinaldo, el incremento de la indemnización frente al despido y en el cálculo del beneficio previsional donde ve disminuidos sustancialmente sus ingresos porque en la fórmula que se aplica para el cálculo de la jubilación se toman como base sólo las sumas remunerativas incluidas en el sueldo.

Como antecedente, queremos rescatar la ley 4640 de la Provincia de Río Negro que intenta reparar parte de esta situación estableciendo la incorporación de todas las sumas no remunerativas y adicionales como sumas remunerativas sujetas a aporte a quienes estén dentro de los diez últimos años previos a estar en condiciones de jubilarse.

Por otra parte, es de destacar que existen numerosos antecedentes jurisprudenciales en este sentido. En la Causa "González Martín Nicolás c/ Polimat S.A. y otro", (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 19/5/2010) si bien se reclamaba por la inclusión como parte del salario a los efectos de determinar montos indemnizatorios de las sumas no remunerativas fijadas por el Poder Ejecutivo Nacional en los decretos 1273/2002, 2641/2002 y 905/2003, los jueces de ese tribunal resumen, al fundamentar sus votos, una parte de las consecuencias negativas de ese accionar al dejar desprotegidos a los trabajadores, que ven reducidas sus remuneraciones para el cálculo de su sueldo anual complementario, de todos sus suplementos y adicionales remunerativos conjuntamente con su futuro haber jubilatorio.



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

Es preciso destacar la contradicción existente entre aquellas sumas que registran un pago continuo, habitual, regular y sostenido en el tiempo y el carácter excepcional con que se las ha querido adjetivar. Dichas sumas no son excepcionales y por lo tanto no deben ser abonadas con criterios de no remunerativos precisamente porque son continuas, habituales, regulares y sostenidas en el tiempo. Esa regularidad en la percepción las transforma en sumas que deben ser consideradas como parte integrante del haber del empleado.

El Estado como organización de carácter público debe ser el ejemplo ante el sector privado, y por lo tanto debe cumplir con sus obligaciones primarias que derivan de la relación del empleo público entre las que se encuentra la integridad e intangibilidad salarial y el compromiso de hacer frente a sus obligaciones vinculadas con las prestaciones previsionales y sociales.

Reconociendo el importante monto presupuestario que significaría para el Estado Provincial la incorporación de todas las sumas no remunerativas al sueldo de los empleados públicos que actualmente se pagan, proponemos que ante la posibilidad de que la provincia recupere el 15 % por ciento de los fondos coparticipables que actualmente retiene el Estado Nacional a las provincias se destine un porcentaje de ese dinero a reparar esta injusticia histórica que viola las normas laborales vigentes y la propia Constitución Nacional.

Cabe destacar que este monto del 15% de la coparticipación fue restituido por un decreto de la ex Presidenta Cristina Fernandez, luego de un fallo favorable de la Corte Suprema de Justicia sobre el reclamo de las provincias de Santa Fe, Córdoba y San Luis y fue derogado por otro decreto del actual presidente Mauricio Macri.

Sabemos de los múltiples problemas económicos y sociales que padece la Provincia, pero entendemos que el Estado, si se cumpliera con la restitución de fondos por parte del Estado nacional, debe aprovechar esta coyuntura histórica y priorizar la reparación de los derechos de sus trabajadores y encuadrarse en la legalidad de las relaciones laborales siendo un ejemplo para los otros sectores de la sociedad.

Por lo expuesto, solicito la aprobación del presente proyecto de ley.

Por ello:



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

**Autor:** Marcelo Mango.



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

## **LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO**

### **SANCIONA CON FUERZA DE**

### **L E Y**

**Artículo 1°.-** Se establece que las sumas de dinero que sean restituidas a la provincia de Río Negro como resultado de la devolución del 15% de la masa de impuestos coparticipables, retenidos por el Gobierno Nacional con fundamento en la prórroga de la ley nacional n° 24130, deben destinarse a la incorporación de todos los adicionales de los empleados públicos provinciales como sumas remunerativas sujetas a aportes.

**Artículo 2°.-** De forma.