

ACUERDO N° 123 .- En la ciudad de Neuquén, capital de la Provincia del mismo nombre, a los cuatro días del mes de octubre del año dos mil dieciocho, se reúne en Acuerdo la Sala Procesal Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia del Neuquén, integrada por los Señores Vocales **Doctores OSCAR E. MASSEI y EVALDO DARIO MOYA**, con la intervención de la Señora Secretaria de Demandas Originarias, **Doctora Luisa Analía Bermúdez**, en autos caratulados: "**SANCHEZ LUIS VIRGILIO C/CAJA PREVISIONAL PARA PROFESIONALES DE LA PROVINCIA DEL NEUQUEN S/ACCIÓN DECLARATIVA DE CERTEZA**", **Expte. N° OPAÑQ1 N° 4244/2013**, venidos en apelación y, conforme al orden de estudio y votación oportunamente fijado, el señor Vocal **Doctor OSCAR E. MASSEI** dijo: **I.-** Llegan las presentes actuaciones a esta Sala Procesal Administrativa, en virtud del recurso de apelación articulado por el actor -señor Luis Virgilio Sanchez- en fecha 09/03/2018 (fs. 537/559), respecto a la sentencia definitiva de primera instancia dictada en fecha 15/02/2018 (fs. 515/524).

Mediante providencia de fecha 16/3/2018 (fs. 560) en la instancia de origen se admitió el recurso de apelación deducido, de cuyos fundamentos se le dio traslado a la contraria.

En fecha 09/04/2018 la demandada dio respuesta al traslado del recurso de apelación (fs.562/564). A tu turno, el Sr. Fiscal de Estado contestó los agravios en fecha 11/04/2018 (fs. 565/568).

Mediante nota de elevación que luce a fs.

570, en fecha 07/05/2018 son recibidas las actuaciones en esta instancia.

II.- La sentencia definitiva de primera instancia decidió el rechazo total de la demanda, con costas a cargo del accionante.

La pretensión actoral perseguía la declaración de inconstitucionalidad del régimen previsional establecido por las Leyes 2045 y 2223, así como de todos los actos consecuentes tendientes a incorporarlo compulsivamente como afiliado a la Caja Previsional para Profesionales de la Provincia del Neuquén y/o a liquidar o percibir suma alguna en calidad de aporte.

El magistrado de grado realizó un análisis de los principios constitucionales invocados y su confronte con las normativas impugnadas. Al respecto, argumentó que: **i)** Las provincias conservan la potestad o facultad constitucional de mantener o crear cajas previsionales (art. 125), situación que no varió luego de la reforma constitucional de 1994; **ii)** La creación de la Caja de Profesionales, su organización, atribuciones, deberes y facultades fue instituida por Ley, más allá de la delegación del ejercicio de algunas potestades del poder público en dicho ente público no estatal; **iii)** La obligatoriedad del aporte de los profesionales constituye una exigencia para la subsistencia del sistema previsional de reparto y solidario; **iv)** El aporte al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (S.I.J.P.) es voluntario para aquellos afiliados a uno o más regímenes jubilatorios provinciales; **v)** No se acreditó

una superposición de aportes o que éstos sean confiscatorios.

El pronunciamiento apelado señaló -con cita del Máximo Tribunal de la Nación- que la declaración de inconstitucionalidad de un precepto de jerarquía legal constituye la más delicada de las funciones a encomendar a un tribunal de justicia, configurando un acto de suma gravedad que debe ser considerado la *última ratio* del orden jurídico, por lo que no cabe formularla sino cuando un acabado examen del precepto conduce a una convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho o la garantía constitucional invocados.

El magistrado de grado concluyó que la Leyes 2045 y 2223 son constitucionales y que no se acreditó la alegada vulneración de los derechos previsionales receptados en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

III.- El actor interpuso y fundó recurso de apelación contra la sentencia de grado que ha rechazado la pretensión que exteriorizara, aduciendo la existencia de un gravamen irreparable a sus intereses.

Ha petitionado la admisión formal de la petición de revisión, con acogimiento de su recurso y consecuente revocación íntegra de la sentencia dictada.

Como supuestos agravios que sustentan su recurso de apelación, el accionante ha invocado en el capítulo "III.- CRITICA A LA SENTENCIA IMPUGNADA (AGRAVIOS)" (fs. 548 y sgtes.) los siguientes aspectos de la sentencia: **a)** rechazo de los planteos de inconstitucionalidad en base a argumentos dogmáticos y

contradictorios; **b)** falta de consideración de los hechos del caso para resolver; **c)** falta de consideración de prueba que acredita la doble imposición y confiscatoriedad alegada; **d)** inexistencia de reciprocidad entre las Cajas Previsionales.

En cuanto al reproche por "*Rechazo de los planteos de inconstitucionalidad en base a argumentos dogmáticos y contradictorios*" el recurrente desdobra sus agravios en tres ejes principales:

i.- Incompetencia de las provincias para establecer nuevos regímenes previsionales: Comienza por considerar que el juez de grado habría realizado una interpretación apartada del criterio imperante en la jurisprudencia respecto a la competencia de las Provincias para la creación de nuevas Cajas Previsionales, luego de la reforma de la Constitución Nacional acaecida en el año 1994.

Explica que luego de la reforma constitucional del año 1994, el artículo 125 sólo permite a las provincias y la Ciudad de Buenos Aires conservar los organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales ya existentes, pero no crear nuevos. Afirma que el *a quo* desestimó su postura en base a argumentos dogmáticos y desconoció los precedentes jurisprudenciales citados en su demanda que avalarían su interpretación (causas "Rizzo" y "Gonzalez").

ii.- Contradicción en la argumentación en punto a que no existió delegación de facultades legislativas: afirma que el *a quo* primero niega la existencia de delegación de facultades propias de la

Legislatura para luego admitir que existió una "abdicación" de alguna de sus potestades en el Colegio de Abogados de Neuquén. Se agravia de la interpretación que formula el juez de grado que justifica la delegación impropia de facultades legislativas en un ente público no estatal, argumentando que si bien la Ley 2223 presenta una "deficiente técnica legislativa" es suficiente para convalidar la previa creación de la Caja Previsional por parte de los Colegios Profesionales.

iii.- Inconstitucionalidad de la obligatoriedad de los aportes previsionales. Refiere que el sentenciante, cita jurisprudencia que pondera el sistema jubilatorio nacional basado en el principio de solidaridad, pero soslaya que esos precedentes fundamentan la obligatoriedad del aporte al ANSES -organismo creado por el Congreso Nacional- porque se trata de un beneficio para toda la sociedad; en cambio, el sistema creado por los Colegios Profesionales neuquinos, sólo es en interés de una corporación de profesionales particulares.

En punto a la "*falta de consideración de los hechos del caso para resolver*", refiere que el juez realiza el análisis sobre la finalidad de los sistemas jubilatorios desconociendo los hechos del caso y su situación puntual, a partir de la cual se le veda la posibilidad de jubilarse por el sistema previsional nacional (ANSES) obligándolo a hacerlo por el sistema provincial, perdiendo los aportes que realiza al sistema nacional dado que la Caja Previsional para Profesionales de la Provincia del Neuquén carece de convenio de

reciprocidad con otras cajas.

Insiste en que esta Caja de Previsión constituye un sistema de excepción al régimen nacional, lo que determina que debe contar con las mismas cualidades y atributos que poseen las Cajas Nacionales; en su defecto, la obligatoriedad de ese aporte sería en desmedro del propio sistema de previsión nacional y sólo en beneficio de un sector corporativo.

Respecto a la *"falta de acreditación de la doble imposición y la confiscatoriedad alegadas"* afirma que el sentenciante no ha considerado que a fs. 98/114 se agregó el resumen de situación previsional del recurrente, del cual se desprende que realiza aportes al sistema previsional nacional, en carácter de autónomo, desde el mes de marzo de 1997 y luego como monotributista hasta la fecha, es decir antes de matricularse en la Provincia del Neuquén. Asimismo, se acredita su afiliación obligatoria al ISSN como dependiente del Consejo Provincial de Educación desde el 25 de abril de 2008 hasta el 31 de octubre de 2014.

Finalmente, con relación a la *"existencia de reciprocidad entre las Cajas Previsionales"* que el *a quo* da por supuesta, asegura que es falsa, ya que no existe en vigencia un Convenio que establezca la reciprocidad entre el ANSES o el ISSN y la Caja demandada. Explica que la obligatoriedad de los aportes al ISSN se encuentra compensada por la posibilidad de computar los años de aportes al ANSES al momento de jubilarse, existiendo la posibilidad de transferirse los aportes entre ambas Cajas Previsionales. Asegura que tal

posibilidad no se encuentra dada con relación a la Caja de Profesionales de la Provincia del Neuquén, dado que al momento de obtener el beneficio jubilatorio deberá hacerlo ante dicha Caja y no podrá computar los años de aportes efectuados oportunamente al ANSES o al ISSN.

Cierra su planteo de apelación afirmando que se habrían acreditado extremos decisivos para la procedencia del planteo de inconstitucionalidad del régimen previsional por las Cajas de Profesionales de la Provincia, tanto en lo que hace a la ilegitimidad de origen -puesto que fue creado luego de la reforma de la Constitución Nacional de 1994- como al vicio de forma -no fue creado por Ley y no puede convalidarse por una ratificación legislativa posterior-.

Por último, mantiene el caso federal planteado oportunamente, por encontrarse en juego derechos y garantías de raigambre constitucional, tales como el derecho de propiedad, el derecho a trabajar, el principio de supremacía constitucional, de reserva de ley tributaria, de división de poderes, consagrados en los arts. 1, 4, 14, 17, 19 y 75 incisos 1 y 2 de la Constitución Nacional.

IV.- La demandada, Caja Previsional para Profesionales de la Provincia del Neuquén, dio respuesta oportuna al traslado del recurso de apelación propuesto por la actora, solicitando el rechazo íntegro de la pretensión de revisión, con costas.

Refuta el agravio referido a la imposibilidad de creación de las Cajas Previsionales por parte de las provincias, en base a considerar el texto

del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, el que refiere a que las obligaciones previsionales estarán a cargo de las entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, legitimando la existencia de regímenes previsionales provinciales.

Asimismo, estima que las Provincias no han delegado en el Estado Nacional la facultad de creación de nuevas Cajas Previsionales luego de la reforma constitucional de 1994, lo que se desprende de la conjugación de los artículos 121 y 125 de la Constitución Nacional.

Desestima el agravio relativo a la falta de aplicación de la jurisprudencia citada, que declara la inconstitucionalidad del régimen establecido por la Ley 1181 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ya que tratan supuestos de hecho diferentes.

Afirma que el actor desconoce el sistema previsional neuquino cuando afirma que la Caja no posee convenio de reciprocidad. En tal sentido, asegura que la Caja Previsional para Profesionales de la Provincia del Neuquén se encuentra adherida al Régimen de reciprocidad que estableciera el Convenio 363/81.

Con relación al agravio referido a la falta de acreditación de la doble imposición, puntualiza que ha sido el propio actor el que desistió de las pruebas ofrecidas en tal sentido.

Culmina su contestación manifestando que la Caja demandada otorga actualmente beneficios previsionales a casi un centenar de abogados, a pesar de ser un sistema que no ha cumplido aún treinta años de

existencia y que en varias oportunidades aplica el Convenio 363/81 ratificado expresamente.

V.- A fs. 565/568 la Provincia del Neuquén contesta el traslado de la expresión de agravios, solicitando su rechazo con costas.

Denuncia la existencia de deficiencia recursiva que, a su juicio, inhabilita el tratamiento del mismo, dado que no presenta una crítica concreta y razonada de las partes del fallo que el apelante considera equivocadas, sino que se limita a manifestar su discrepancia con los términos de la resolución judicial cuestionada. Cita precedentes de esta Sala que estima aplicables y solicita la declaración de deserción del recurso.

Luego, se dedica a refutar los agravios en forma genérica, afirmando que el recurrente formula una interpretación unilateral de las normas legales y constitucionales citadas; que debió haber ofrecido toda la prueba de la que intentaba valerse a los fines de acreditar las inconstitucionalidades planteadas, específicamente en lo que hace a la supuesta confiscatoriedad; destaca las repercusiones negativas que traería al sistema de la Caja Previsional para Profesionales de la Provincia el hacer lugar al recurso, lo que habilitaría que se detrayeran aportes al sistema, afectando el funcionamiento de la Caja.

Concluye aseverando que la actora no cuenta con ningún fundamento fáctico-legal-constitucional que tenga sustento para descalificar la sentencia atacada.

VI.- A fs. 575/579 el Señor Fiscal General

propicia el rechazo de la apelación y la confirmación de la sentencia de primera instancia, en cuanto ha sido materia de agravio.

Desde el punto de vista formal entiende que la apelación es admisible por haber sido interpuesta en término, respecto a una sentencia definitiva y por quien ha estado legitimado activamente a esos fines.

Desde el punto de vista de la fundabilidad del recurso, comparte los fundamentos vertidos en el dictamen por el Sr. Fiscal Jefe, efectuado con carácter previo a la sentencia, obrante a fs. 503/511, a los cuales remite.

Sin perjuicio de ello, agrega que la interpretación literal del artículo 125 de la Constitución Nacional que formula el recurrente fue suficientemente descartada en la sentencia a través de la hermenéutica que armoniza ese precepto con los artículos 14 bis y 121 de la misma Carta Fundamental, a la vez que repasa la voluntad de la Convención Constituyente de 1994, que introdujera el término "conservan", con un sentido claramente distinto al que ahora pretende asignarle el actor.

Afirma que no constituye un agravio atendible la falta de aplicación de precedentes de otros Tribunales nacionales no sólo porque se encuentran referidos a otra legislación sino porque no resultan vinculantes para esta jurisdicción.

Estima suficientes los argumentos expuestos en el pronunciamiento apelado respecto a la inexistencia de delegación de funciones legislativas en los Colegios

Profesionales, así como asevera que la adhesión expresa de la Caja de Profesionales al Convenio de reciprocidad ratificado por Resolución Nro. 363/81 de la ex Subsecretaría de Seguridad Social de la Nación impide considerar los agravios expresados al respecto.

Apunta que conforme lo expresa el artículo 6 inciso f) de la Ley 2223 "Los beneficios otorgados por la Caja son compatibles con los que eventualmente otorguen al interesado otras entidades previsionales públicas o privadas".

Estima acertada las referencias efectuadas por el sentenciante de grado con relación a los principios de solidaridad e irrenunciabilidad que campean en el derecho a la seguridad social, así como la mención del precedente del Máximo Tribunal "Sanchez Marcelino" (Fallos 286:187) recaído respecto de la Caja Forense del Chaco.

Por último, estima que el juez de grado justificó acabadamente la inexistencia de superposición de aportes.

En consecuencia, propicia sea confirmada la sentencia de primera instancia.

VII.- Corresponde a este Cuerpo -como condición necesaria previa a ingresar a la consideración de los argumentos introducidos como hipotéticos agravios- la verificación ordenada de la eventual concurrencia de los recaudos y exigencias impuestas por las fuentes de regulación del recurso de apelación contra la sentencia definitiva de primera instancia.

a. Se impone dejar sentado que en

cumplimiento del art. 7 Ley 2979, se ha dado cuenta oportuna de la recepción de las actuaciones, con debida notificación a las partes (art. 7 párrafo 1° Ley 2979).

b. No se han registrado recusaciones contra los miembros de la Sala Procesal Administrativa, ni se han puesto en evidencia circunstancias que pudieran justificar excusaciones (art. 7 párrafos 2° y 3° Ley 2979).

c. Las partes no han planteado medidas de prueba que puedan ser consideradas en esta instancia (cfr. arts 6 y 8 Ley 2979, y art. 260 incisos 2, 3, 4 y 5 CPCyC).

d. En los términos de los arts. 6 párrafo final Ley 2979 y 4 inciso "a" Ley 1305 -texto Ley 2979- esta Sala Contenciosa Administrativa resulta competente para entender en el presente recurso de apelación contra sentencia definitiva de primera instancia.

e. Realizada la verificación de la forma de concesión del recurso de apelación (cfr. art. 276 CPCyC), no se advierten defectos ni fundamentos para revisar lo decidido en la instancia de grado, en la oportunidad del art. 6 Ley 2979.

f. En lo relativo al contenido de la expresión de agravios presentada por el actor recurrente, se concluye que teniendo presente los parámetros mínimos exigidos por el art. 265 CPCyC en cuanto a contener una crítica concreta y razonada de las partes del fallo que el apelante considere equivocadas, y en el marco de alcance posible de la revisión abierta con

la apelación concedida (cfr. art. 277 CPCyC que indica que esta instancia revisora no podrá fallar sobre capítulos no propuestos a decisión del juez de primera instancia), se concluye que la presentación de fs. 537/559 supera la carga de fundamentación para ser admitida como expresión de agravios, y como tal será tratada y objeto de resolución.

Esto implica, en este estado, considerar cumplida la carga del art. 265 CPCyC, y abordar el análisis de los agravios traídos a resolución desde el prisma delimitado por el art. 277 CPCyC, en resguardo del deber de velar por la congruencia entre las pretensiones de las partes y la resolución jurisdiccional dictada en el grado, así como entre tal trámite procesal, la resolución dictada, su impugnación mediante recurso de apelación y el presente tratamiento y resolución en Alzada.

En conclusión, cumplidos los recaudos exigibles para la intervención revisora que se solicita a este Cuerpo, y verificado que se han superado las exigencias y cargas, sin mengua a garantías procesales, corresponde ingresar a la consideración de los argumentos con los que el apelante insta la revisión del fallo de grado.

VIII.- En el desarrollo del apartado "III" se anticipó el contenido de expresión de agravios del actor recurrente.

En tal dirección se señaló que el accionante se agravió por: **a)** rechazo de los planteos de inconstitucionalidad con argumentos dogmáticos y

contradictorios; **b)** falta de consideración de los hechos del caso para resolver; **c)** falta de consideración de prueba respecto a la existencia de doble imposición y confiscatoriedad alegada; **d)** inexistencia de reciprocidad entre las Cajas Previsionales.

Vale recordar que en punto a la "desestimación de planteos de inconstitucionalidad" el recurrente desdobló su queja en tres ejes distintos: i. Falta de competencia de las provincias para crear regímenes previsionales posteriores al año 1994; ii.- Contradicción en la argumentación en punto a que no existió delegación de facultades legislativas y; iii.- Inconstitucionalidad de la obligatoriedad de los aportes previsionales.

VIII.- a) i.- Ahora bien, el recurrente insiste en realizar una interpretación literal del artículo 125 de la Constitución Nacional, reformado en el año 1994, que prescribe en su último párrafo: "Las provincias y la Ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales...", de ello deduce la incompetencia de las provincias en general para crear nuevos regímenes previsionales locales, que no estuvieren subsistentes antes de la reforma constitucional.

El pronunciamiento de grado aborda el tópico de forma integral, realizando una cuidada hermenéutica de los artículos 14 bis y 125 de la Constitución Nacional, privilegiando la interpretación armónica, sistémica e histórica del texto constitucional, bajo la óptica del federalismo de concertación, que

integra con los antecedentes del debate constituyente y reconocida doctrina nacional (Gelli, Bidart Campos).

Así afirma que "no resulta procedente la interpretación gramatical que pretende otorgar al término "conservan" la virtualidad de excluir la clara potestad provincial sobre la materia."

Agrega luego que "de acuerdo a una interpretación constitucional que respete las potestades de las provincias (amplias y residuales) y el federalismo de concertación estatuido por el constituyente, aquello que refiere el término "conservan" es a la potestad o facultad constitucional de mantener o crear cajas y no a las cajas mismas, negándoles la potestad de crearlas en lo sucesivo." (fs. 519 vta).

Concluye que "se trata de una previsión constitucional que, en modo alguno puede interpretarse con el resultado de conculcar las potestades que en la materia ya se encontraban establecidas y que no pueden entenderse cercenadas luego de la reforma constitucional de 1994."

Integra la crítica actoral, la falta de aplicación al caso, de jurisprudencia de tribunales federales de primera instancia que habrían declarado la inconstitucionalidad de la Ley 1181, que creó la Caja de Seguridad Social para Abogados en la Ciudad de Buenos Aires -señala la actora, fallos "Rizzo" y "González María"-.

Al respecto cabe señalar que, más allá que la jurisprudencia emanada de Tribunales federales no tiene valor de precedente obligatorio para las

jurisdicciones locales, lo cierto es que en dichas causas lo que se debatió fue la competencia de la legislatura porteña para sancionar la Ley 1181 de aplicación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por la cual se creó la Caja Previsional para Abogados (CASSABA), en tanto supuso el ejercicio de una facultad inexistente al momento de reformarse la Constitución Nacional.

Aclara al respecto Gelli que "ya antes de la reforma constitucional de 1994, en virtud de lo dispuesto por el artículo 14 bis y en razón de que las provincias ejercían el poder de policía sobre las actividades profesionales, aquellas Cajas eran reguladas por leyes locales. En consecuencia, el art. 125 no hizo más que ratificar una atribución que ya tenían las provincias y reconocerla, en la misma dirección, a la Ciudad de Buenos Aires." (cfr.- Gelli, María Angélica, Constitución de la Nación Argentina, Comentada y concordada, Tomo II, LaLey, Buenos Aires, 2015, p. 619).

En tal sentido, el Tribunal de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, rechazó por unanimidad el planteo de inconstitucionalidad de la Ley 1181 creadora de la CASSABA, basado en el principio de solidaridad previsional y por mayoría, admitió la constitucionalidad de la reglamentación que al efecto, realizó la Asamblea de Representantes de la Caja (cfr. "Fornasari, Norberto Fabio c/GCBA s/Amparo", STJCABA, Expte. 4911/06, (18/04/2007).

En base a lo dicho, no se advierte en este agravio más que una disconformidad con la línea interpretativa que sigue el juez de grado en su

argumentación -que responde a criterios de hermenéutica constitucional fundado en principios de interpretación armónica, sistémica e histórica, no agotándose en la literalidad del articulado-, lo que lleva a desestimar la crítica efectuada.

a) ii.- El agraviado alega que existe contradicción en la argumentación que formula el sentenciante en torno a la ausencia de delegación legislativa en la creación de los regímenes previsionales.

Afirma que el juez de grado se contradice al aseverar primero que no existió una delegación de facultades legislativas en los Colegios Profesionales, para luego reconocer la posibilidad de "abdicar" algunas potestades en los entes públicos no estatales.

Alega incongruencia en la argumentación al pretender "justificar" la delegación impropia de facultades con la sanción de una ley posterior (Ley 2223) que organizó el funcionamiento de la Caja, lo que a su juicio, evidencia el vicio de origen que tiene la creación de la Caja Previsional por parte de los Colegios Profesionales, el que -dice- no puede ser subsanado con la ratificación legislativa posterior.

De la sentencia apelada surge que el *a quo* realizó un prolijo relevamiento de las normativas en crisis (Leyes 2045 y 2223), concluyendo que el Poder Legislativo provincial ejerció su competencia en lo que hace a la creación y organización del régimen previsional para los profesionales.

Así refiere que mediante la sanción de la

Ley 2045 habilitó a estos entes públicos no estatales a "crear, organizar y administrar un sistema de jubilaciones, pensiones y retiros" (art. 1º), disponiendo que la organización y funcionamiento del mismo "deberá ser establecido por una ley de la provincia", en el caso, mediante Ley 2223.

Concluye que "del complejo legal surge meridianamente nítido que la Provincia del Neuquén dispuso, a través del Poder Legislativo, la creación de la Caja, su organización, atribuciones, deberes y potestades. El hecho de que haya delegado el ejercicio de algunas potestades de poder público en dicho ente público no estatal en modo alguno vulnera la prohibición del artículo 12 de la Constitución local."

La transcripción de la parte pertinente del fallo resulta relevante a los fines de evidenciar que no presenta contradicción alguna en sus términos.

Este Cuerpo se ha expedido en anteriores oportunidades sobre la interpretación de la limitación prevista en el artículo 12 de la Constitución Provincial, encaminada a prohibir la delegación pura y simple de atribuciones propias, pero que no cercena la facultad reglamentaria de los restantes poderes -o, en el caso, de aquellos entes no estatales con cometidos públicos, como son los Colegios Profesionales que tienen a su cargo el gobierno de la matrícula-.

En efecto, *in re* "Partido Intransigente" (Ac. 1397/07, Expte. 1330/04) se ha dicho que "... el diseño constitucional estructurado sobre esta división tripartita de funciones donde no tiene cabida la

delegación pura y simple, establece, sin embargo, una dinámica de enlaces y conexiones que posibilita el ejercicio del poder con unidad."

Con relación a la forma de ejercicio de tal potestad, con cita del caso "Delfino" (Fallos 148:430) se precisó que *"... siempre que la ley establezca claramente la política legislativa, el ejercicio de la potestad reglamentaria que se ajuste a ella será válido.*

Por otra parte, tal atribución puede ser ejercida sobre cualquier materia. Sólo basta que el legislador así lo haya considerado oportuno... En definitiva, no constituye una cuestión de materia, sino de grado: la reglamentación será mayor cuanto menor sea el uso que de ella haya hecho el órgano legislativo, y viceversa.

Sin embargo, el ejercicio de esta atribución no es ilimitado. En efecto, a más de tener como condición y característica la de ejercerse en forma secundaria, debe adecuarse a la política legislativa o "pauta inteligible" establecida en la normativa que reglamenta, cuidándose de no "alterar su espíritu por medio de excepciones reglamentarias" (art. 214 inc. 3° C.P.). Asimismo, como todo órgano del poder, se encuentra limitado por el bloque de legalidad impuesto por la Constitución Provincial y las leyes que en su consecuencia se dicten."

Dicha doctrina se reiteró en la causa "Colegio de Abogados" (Ac.7/2017, Expte. N° 3640/2012) donde se analizó la constitucionalidad de la facultad reglamentaria del Tribunal Superior de Justicia en lo que

hace a la tasa de justicia.

En virtud de lo expuesto, este agravio también deberá desestimarse.

a) iii.- El recurrente critica la desestimación del planteo de inconstitucionalidad de la obligatoriedad de los aportes previsionales que realiza el a quo.

Refiere que funda su rechazo en el principio de solidaridad que sostiene al sistema jubilatorio nacional, pero soslaya que ese régimen previsional es en beneficio de toda la sociedad; en cambio, el creado por los Colegios Profesionales neuquinos, sólo es en interés de una corporación de profesionales particulares.

Sin embargo, la sentencia impugnada justifica su decisión en base a considerar que el carácter irrenunciable que traduce el artículo 14 bis se traduce en la obligatoriedad de participar del sistema jubilatorio. Agrega que "no sería viable desde el punto de vista práctico un sistema contributivo de reparto y solidario si el aporte quedara librado a la libre voluntad de los activos".

En efecto, la solidaridad se establece entre los beneficiarios del sistema previsional de que se trate -abarque éste a un sector de la población o a todos los trabajadores- y contracara de ello, es la obligatoriedad del aporte de los trabajadores activos, a los fines de contribuir al sostenimiento del régimen.

Por su parte el Máximo Tribunal de la Nación ha justificado la obligatoriedad del aporte en el

caso "Sanchez Marcelino" (Fallos 286:187), donde expresamente entendió que la afiliación forzosa de abogados al régimen de la Caja Forense del Chaco, así como también la obligación de aportar al fondo el 20% de los honorarios profesionales, es constitucional. Este criterio se extiende también respecto a los aportes exigidos por los Colegios Profesionales con objetivos comunes de asistencia, seguro y previsión (Fallos 189:238).

Lo reseñado hasta aquí permite desestimar los embates del recurrente en lo que hace a los aspectos constitucionales.

VIII.- b), c) y d) En punto al agravio "*falta de consideración de los hechos del caso para resolver*", refiere que el juez desconoce los hechos del caso y su situación puntual, a partir de la cual se le veda la posibilidad de jubilarse por el sistema previsional nacional (ANSES) obligándolo a hacerlo por el sistema provincial, perdiendo los aportes que realiza al sistema nacional dado que la Caja Previsional para Profesionales de la Provincia del Neuquén carece de convenio de reciprocidad con otras cajas.

Como se advierte, este agravio se relaciona con la alegada "*inexistencia de reciprocidad entre las diversas Cajas*" y la denunciada "*doble imposición*" ambas descartadas por el *a quo*.

La sentencia de grado, por el contrario, contempla la situación del accionante en su calidad de aportante a diversos regímenes previsionales, señalando la ausencia de "superposición" de aportes, y destacando

la "multiplicidad" de los mismos que obedece a las diferentes actividades que realiza el actor.

Al respecto, no resulta acertada la alegación actoral relativa a la eventual "pérdida" de los aportes que realiza a los regímenes previsionales nacional o provincial a cargo del ISSN. La existencia de la Resolución Nro. 363/81 a la cual la Caja Profesional se encuentra adherida, echa por tierra tales alegaciones.

En efecto, el 29/12/1980 se celebró un convenio entre la Secretaría de Seguridad Social y la casi totalidad de las Cajas Provinciales de Profesionales, el que entró en vigencia el 1/7/1981, y que fue aprobado por Resolución de la ex Subsecretaría de Seguridad Social N° 363/81, del entonces Ministerio de Bienestar Social.

La Resolución SsSS 363/81 vincula a las Cajas Provinciales de Profesionales con las cajas o institutos nacionales, provinciales y municipales de previsión, adheridos o que se adhieran en el futuro al sistema de reciprocidad jubilatorio establecido por el Decreto-Ley N° 9316/46 o el que lo sustituyere para dar viabilidad legal a la utilización en forma recíproca, de servicios no simultáneos prestados con afiliación a unas y otras, para poder obtener una prestación previsional con la inclusión de los mismos, a fin de acreditar el requisito de antigüedad necesario para su logro.

Conforme surge de dicha Resolución, los principios básicos de este convenio son:

- 1) Las cajas que lo suscriben se comprometen a computar recíprocamente los servicios prestados en

cualesquiera de ellas, que no sean simultáneos, y al sólo efecto de acreditar antigüedad, es decir para reunir el tiempo total de servicios necesarios para acceder a la prestación de que se trate;

2) Las prestaciones que se pueden obtener por vía de la aplicación de este convenio son: jubilación ordinaria y jubilación por invalidez, o su equivalente, y pensión.

3) El convenio sólo se aplica a los afiliados que empiecen a prestar servicios desde el 1/1/1981, o bien a personas que se encuentren en actividad en esa fecha;

4) A efectos de acordar el beneficio se establece un régimen de "caja otorgante" ante la cual deberá iniciarse el trámite que será quien conceda la prestación y una "caja participante", que será la que interviene en el reconocimiento de servicios y pago parcial de beneficio; ello se determinará en función de los años de aportes continuos o discontinuos;

5) Estas "cajas participantes" determinarán el derecho al beneficio y el monto teórico del haber, tomando en consideración todos los servicios, a los cuales cada una aplicará su propia legislación e informará del resultado a la caja otorgante que acordará el beneficio. Para ello, y de existir diferentes requisitos de edades y servicios de acuerdo con la legislación de las cajas participantes, la caja otorgante efectuará una prorrata a los efectos de establecer la edad, la procedencia del beneficio, determinando luego el monto del haber, el que será abonado por todas las cajas

intervinientes en proporción a la cantidad de años de servicios con aportes prestados bajo el ámbito de cada una de ellas (fuente: <http://www.cofepres.org.ar/cofepres/index.php/biblioteca/biblioteca-articulointeres/send/27-articulos-de-interes/72-resolucion-363-81>).

"Lo novedoso de este método estriba en que las cajas que reconocen servicios no limitan su obligación a sólo eso sino que, en relación al tiempo de servicios que la caja otorgante toma de aquéllas para tomar la antigüedad requerida para el logro de la prestación, asumen el pago proporcional de ésta en función de la fórmula de determinación de los haberes jubilatorios de sus propias leyes orgánicas"... "Como se advierte, la cajas participantes, no otorgantes de la prestación, tienen una obligación económica: la transferencia del importe proporcional de la prestación en función de su propia ley a la caja otorgante, diferente a la del régimen del Decreto-Ley N° 9316/46 que la prevé respecto a los aportes, contribuciones y cargos" (Tibaudin, Ricardo, "Sistemas Nacional y Provinciales de Seguridad-Régimen de Reciprocidad", DT 1984-B, 893).

En este aspecto, no cabe más que confirmar el pronunciamiento del juez de grado que señala que la multiplicidad de aportes obligatorios a los diversos sistemas previsionales proviene del ejercicio de actividades diversas por parte de una misma persona.

Así, el quejoso debe aportar al sistema previsional provincial del ISSN en su calidad de dependiente de la Provincia del Neuquén, por su cargo en

el Consejo de Educación; como así también al S.I.J. y P. (Anses) en virtud de su matriculación como abogado para ejercer la profesión ante el fuero federal; y a la Caja Previsional para Profesionales de la Provincia del Neuquén, por el ejercicio liberal de la profesión como letrado matriculado en esta jurisdicción, lo que supone tres actividades disímiles que gozan de regímenes previsionales propios.

Lo cierto es que, como puede advertirse, más allá de estar en disconformidad con lo valorado, razonado y concluido, la parte recurrente no logra demostrar un agravio presente en el razonamiento del juez en este punto que desvirtúe sus argumentos, y por ello sus manifestaciones al respecto no resultan suficientes para invalidar las conclusiones a las que llega el a quo en su análisis.

VIII.- d) El último agravio identificado por la parte actora, referido a la existencia de confiscatoriedad, también debe ser desestimado.

En este punto asiste razón al magistrado cuando señala que la alegada confiscatoriedad debe ser acreditada por el actor y se coincide con el a quo en que la actividad probatoria del actor en autos no logró demostrar la vulneración constitucional, al señalar que "no se advierte qué porción de su capital o patrimonio afecta la contribución a la Caja ni la suma de todos los aportes que el actor dice abonar mensualmente."

El sentenciante valoró expresamente la ausencia de pericia contable que acredite en qué medida los aportes efectuados afectan el patrimonio del actor a

fin de dar crédito a sus alegaciones.

En definitiva, no se advierte arbitrariedad en las conclusiones del *a quo* al respecto, dada la ausencia de prueba que certifique que los aportes previsionales insuman una porción del patrimonio del actor en tal magnitud que supere los estándares fijados por el Máximo Tribunal Nacional para considerarlo confiscatorios.

En función de lo expuesto, cabe confirmar la sentencia de grado en aquello que fue materia de agravio para el recurrente.

IX.- Las costas deben ser soportadas por la parte actora, atento a su carácter de vencida, debiéndose regular los honorarios correspondientes a esta instancia, conforme pautas del art. 15 de la Ley de Aranceles.

El Señor Vocal **Doctor EVALDO DARIO MOYA** dijo: comparto la línea argumental desarrollada por el Dr. Massei, como así también sus conclusiones, por lo que emito mi voto del mismo modo. **MI VOTO.**

De lo que surge del presente Acuerdo, habiéndose dado intervención al Sr. Fiscal General, **SE RESUELVE:** **1°)** Confirmar la sentencia de grado obrante a fs. 515/524, de conformidad a lo explicitado en los considerandos respectivos que integran este pronunciamiento; **2°)** Imponer las costas de alzada a la parte recurrente en su calidad de vencida (art. 68 C.P.C.C.); **3°)** Regular los honorarios de los letrados intervinientes en esta Alzada, en el 30% de los regulados en primera instancia (art. 15 de la Ley 1594); **4°)** Regístrese, notifíquese electrónicamente, y,

oportunamente, vuelvan los autos a origen.

Con lo que se dio por finalizado el acto que, previa lectura y ratificación, firman los Magistrados presentes, por ante la Actuaría, que certifica.

Dr. OSCAR E. MASSEI
Vocal

Dr. EVALDO DARIO MOYA
Vocal

Dra. LUISA A. BERMÚDEZ
Secretaria