

Neuquén, 20 de agosto de 2024

**Al Directorio de la Caja Previsional  
para Profesionales de la Provincia  
de Neuquén**

**S/D**

**Dictamen Jurídico N° 6/24**

**Ref. Asamblea de Afiliados.  
Atribuciones. Estudio Actuarial.**

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a ese cuerpo a fin de evacuar la consulta vinculada con el procedimiento de modificación de la escala de aportes por parte de la Asamblea de Afiliados de la entidad. A esos fines, se efectuará inicialmente una reseña del marco legal aplicable, para evaluar luego sus implicancias.

**I. El establecimiento de la escala de aportes en la Ley 2223**

Las disposiciones de la Ley 2223 que regulan el procedimiento de fijación de aportes son las siguientes:

**Artículo 18:** *Corresponde al Directorio: (...) m) Confeccionar y elevar a consideración de la Asamblea de Delegados, el presupuesto económico y financiero de los gastos y recursos para el funcionamiento de la Caja que será ejecutado en el próximo ejercicio.*

**Artículo 38:** *Son funciones de la Asamblea de Delegados: (...) g) **Proponer** a la Asamblea de Afiliados las adecuaciones a la tabla de aportes del Artículo 40, inciso d), de la presente Ley, **con los debidos fundamentos actuariales** basados en los estudios efectuados como consecuencia de lo estatuido en el Artículo 18, inciso m), de la presente Ley.*

**Artículo 40:** *La Asamblea anual ordinaria (de Afiliados) se reunirá en el sitio, día y hora que fije el Directorio, dentro de los cuatro (4) primeros meses de cada año. Será considerado el temario confeccionado por el Directorio, y obligatoriamente, los siguientes puntos: (...) d) **Modificación** de tablas de aportes **a propuesta** de la Asamblea de Delegados.*

**Artículo 52:** *Los aportes obligatorios mínimos mensuales que deberán efectuar el afiliado se determinarán en función de la siguiente tabla, que **podrá ser modificada por decisión de la Asamblea de Afiliados**, en virtud del Artículo 40, inciso d), de la presente Ley.*

## **II. Interrogantes**

El análisis del referido marco legal dispara las siguientes preguntas.

### ***1. ¿Cómo es el procedimiento de modificación de la escala de aportes?***

La Asamblea de Delegados remite una propuesta basada en estudios actuariales a la Asamblea de Afiliados, quien decide, por mayoría, la modificación de la tabla de aportes.

### ***2. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la decisión de la Asamblea de Afiliados?***

La decisión por la cual la Asamblea de Afiliados dispone la modificación de la escala de aportes mínimos posee la naturaleza jurídica de un **“acto administrativo”**, que es “toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma **directa**” (arts. 1° y 37 inc. a de la Ley 1284, de Procedimiento Administrativo).

Como se desprende de esa definición legal, lo que caracteriza al acto administrativo es que no depende, para producir efectos jurídicos (en este caso, aumentar los aportes obligatorios), de la voluntad de ningún otro órgano. La decisión de la Asamblea de Afiliados basta por sí misma para hacer variar el monto del aporte mínimo.

### ***3. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la propuesta de la Asamblea de Delegados?***

A diferencia de la decisión de la Asamblea de Afiliados –que, como vimos, reviste la condición de “acto administrativo”- la propuesta que eleva la Asamblea de Delegados es un acto preparatorio, por lo que no produce efectos por sí misma. Antes bien,

constituye un eslabón dentro del proceso de formación de la decisión del órgano competente, que es la Asamblea de Afiliados.

Se trata, así, de un **“Simple acto de la Administración”**, que “Es toda declaración unilateral interna o interorgánica realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales de forma **(in)directa**” (art. 37 inc. c, Ley 1284).

Lo que caracteriza al simple acto es su carácter preparatorio, interno, y la ausencia de efectos directos.

En esos términos lo describe el art. 96 de la Ley 1284: “El simple acto de alcance individual o general emitido en las relaciones administrativas internas o interorgánicas tiene efectos indirectos o mediatos para los administrados, a quienes **sólo afecta a través de los actos**, reglamentos y hechos administrativos, dictados o ejecutados en su consecuencia”.

Son ejemplos de esta modalidad los informes, proyectos, **propuestas**, dictámenes y similares.

#### ***4. ¿Al momento de fijar la escala de aportes, la Asamblea de Afiliados puede aprobar propuestas diferentes a la elevada por la Asamblea de Delegados?***

Teniendo en miras los conceptos anteriores, sabemos que los arts. 18 inc. m), 38 inc. g), 40 inc. d) y 52 de la Ley 2223 establecen que la Asamblea de Afiliados tiene la competencia para modificar la tabla de aportes por medio de un acto administrativo,

y que ese acto debe ser emitido a partir de una propuesta de la Asamblea de Delegados (simple acto) acompañada de fundamentos actuariales.

La pregunta, es, entonces, si la Asamblea de Afiliados está obligada a expedirse exclusivamente sobre la propuesta de la Asamblea de Delegados (por “sí” o por “no”) o puede tratar (y eventualmente aprobar) otras opciones que surjan del debate.

En mi opinión, la segunda alternativa se impone.

La Asamblea de Afiliados no está obligada exclusivamente a tratar la propuesta de la de Delegados (aprobándola o rechazándola), porque su competencia no consiste en “aprobar” la tabla elaborada por Delegados, sino en fijar esa tabla *por sí misma* “a propuesta” de aquella. Son dos competencias distintas. En el primer supuesto, la Asamblea de Afiliados aprueba un acto administrativo previo (como ocurre con el art. 40 inc. b de la Ley 2223), mientras que en el segundo esa decisión previa no existe, sino que se trata solamente una *propuesta*, porque la competencia decisoria es de Afiliados y no de Delegados, que solo genera un acto preparatorio.

Dicho de otro modo, ***Afiliados no podría tratar otras opciones si de Delegados le llegara un acto administrativo sujeto a su aprobación, pero lo que le llega es una propuesta (simple acto).***

Precisamente, la figura de la aprobación “cumple una función de control y consiste en un acto administrativo que acepta como legal y oportuno otro acto jurídico anterior emanado de un órgano competente. El acto típico de aprobación supone,

por lo tanto, la existencia de ***dos actos autónomos***: uno previo o antecedente y otro posterior o consecuente, que es el acto de aprobación”.<sup>1</sup>

Por el contrario, ***aquí no hay dos actos, sino uno solo***. Existe una propuesta, pero no un acto que se deba aprobar por sí o por no.

En resumidas cuentas, la Asamblea de Afiliados necesita contar con una propuesta de Delegados para tratar el tema aportes, pero de su debate pueden surgir otras opciones y ello no viola la ley. Si así fuera, la competencia de la Afiliados en materia de aportes sería “aprobar” la tabla elaborada por Delegados (art. 40 inc. b, Ley 2223) y no “modificar la tabla de aportes” (art. 40 inc. d, Ley 2223).

Resumiendo, la competencia para fijar los aportes es de la Asamblea de Afiliados a propuesta de Delegados y no de Delegados sujeta a la aprobación de Afiliados.

##### ***5. ¿La Asamblea de Afiliados puede aprobar libremente cualquier monto de aportes?***

Según hemos visto, desde la perspectiva de las competencias, la Asamblea de Afiliados no se encuentra limitada a aprobar o desechar la propuesta de Delegados.

Ahora bien, corresponde distinguir el enfoque competencial del sustancial. La conclusión en relación al alcance de las atribuciones de la Asamblea de Afiliados no significa que ese cuerpo colegiado cuente con indemnidad para decidir cualquier cosa.

---

<sup>1</sup> TSJNQN, Acuerdo N° 72, 14/10/2015, “Saavedra Raúl Andrés c/ Municipalidad de Centenario s/ Acción Procesal Administrativa”.

En efecto, la Asamblea de Afiliados es un órgano administrativo y sus decisiones deben cumplir con los requisitos de motivación, finalidad, legalidad etc., que son exigibles en el ejercicio de cualquier función administrativa. Por ende, si el contenido de lo decidido es incompatible con la Ley 2223 u otras normas, esa decisión será inválida.

Sin dudas, la ausencia de un respaldo actuarial al momento de fijar los aportes milita en favor de esa invalidez, pues evidencia la **carencia de fundamentos técnicos** de la decisión y su consiguiente irrazonabilidad. Por ejemplo, si de los estudios actuariales surge que el aporte aprobado por Afiliados no permite sufragar los gastos de funcionamiento de la institución, ese factor sería demostrativo de la invalidez sustancial de lo decidido.

En ese sendero, el art. 44 de la Ley 1284 establece que “La emisión de la voluntad administrativa se ajustará, según los casos, a las siguientes reglas y principios jurídicos: (...) f) Reglas técnicas: **En ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica o a principios elementales de la lógica. La conformidad del acto con esta regla no jurídica es necesaria para su legitimidad**”.

Siendo ello así, frente a un informe actuarial que acredita de manera fehaciente la necesidad de actualización de aportes, **la Asamblea de Afiliados no podría apartarse de esa evidencia técnica sin fundamento ni sustento adicional alguno** –por ejemplo, mediante otro informe actuarial-, pues esa decisión pasaría a portar un defecto técnico que, como vimos, comprometería su legitimidad.

**6. ¿Qué acciones pueden adoptarse para garantizar que la decisión de la Asamblea de Afiliados cuente con respaldo técnico?**

Según hemos visto, la ausencia de estudios actuariales condiciona la validez de la decisión de la Asamblea de Afiliados, pues implica adoptar una decisión sin los correspondientes fundamentos técnicos. En ese sentido, el art. 67 inc. ñ) de la Ley 1284 fulmina con la nulidad a los actos que **“Contravengan reglas unívocas de la ciencia o de la técnica que afecten esencialmente el objeto del acto”**.

En lo que aquí nos ocupa, la manera de evitar ese tipo de falencias es que, al momento de la convocatoria, se disponga que solamente podrán tratarse en la Asamblea de Afiliados propuestas que cuenten con el debido fundamento actuarial. Esa exigencia apuntaría a garantizar que la decisión del cuerpo cuente con respaldo técnico y evitar –de ese modo- impugnaciones futuras sobre su contenido.

En ese orden, y a fin de facilitar la recepción de esas propuestas alternativas, la propia Asamblea de Delegados podría hacer llegar a los colegios y afiliados la invitación a presentar iniciativas que cuenten con el correspondiente estudio actuarial. Cumplido ese paso, todas ellas serían elevadas a la Asamblea de Afiliados junto con la de Delegados.

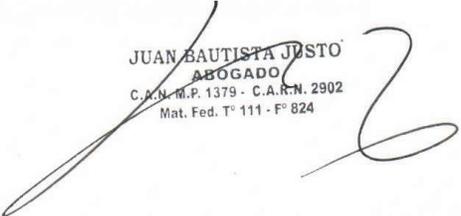
En suma, a fin de garantizar que todas las escalas cuenten con sustento técnico, se recomienda adoptar el siguiente curso de acción:

**a)** Disponer la convocatoria a presentar propuestas con su estudio actuarial respaldatorio, a efectos de elevarlas a la Asamblea de Afiliados para su tratamiento;

**b)** Establecer en la convocatoria de la Asamblea de Afiliados que solamente se tratarán las propuestas que cuenten con estudio actuarial respaldatorio.

De ese modo, se brindaría a todos los interesados la posibilidad de someter a la Asamblea de Afiliados diferentes propuestas de escala de aportes, a la vez que se aseguraría que ellas cuenten con el debido fundamento técnico.

**A la espera de haber respondido adecuadamente lo consultado, saludo a Uds.  
atte.**



JUAN BAUTISTA JUSTO  
ABOGADO  
C.A.N. N.º P. 1379 - C.A.R.N. 2902  
Mat. Fed. Tº 111 - Fº 824