



GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

2023 - Año de la democracia Argentina

Dictamen

Número:

Referencia: EX-2023-16816694- -GDEBA-DEDRDYAIOMA

SEÑOR PRESIDENTE

Por las presentes actuaciones la Dirección Provincial de Relaciones Institucionales y Jurídicas consulta en relación a la Ordenanza Municipal N°10503/23, por la cual se dispone la desadhesión de la Municipalidad de San Nicolás de los Arroyos del Instituto de Obra Médico Asistencial (IOMA) en los términos de la Ley N° 6982.

-I-

Hechos y antecedentes relevantes

I.a.- En orden 2 se agrega copia de la citada Ordenanza Municipal N°10503/23 que dispone en su artículo 1° “*Autorízase al Departamento Ejecutivo Municipal a desadherir del Instituto de Obra Médico Asistencial (IOMA) en los términos de la ley 6982, facultándose a adherir al Sistema Nacional de Obras Sociales, establecido en la Ley 23.660, con la salvedad de los empleados que en forma particular, manifiesten su voluntad expresa de permanecer en el Instituto de Obra Médico Asistencial (IOMA)*”. El artículo 2° determina “*Derógase la Ordenanza N° 374 y toda otra norma que se oponga a la presente*”.

I.b.- Seguidamente en orden 3 obra nota de fecha 15 de marzo de 2023 del Presidente del IOMA dirigida al Intendente de la Municipalidad de San Nicolás de los Arroyos mediante la cual se solicita “*se sirva indicar estrategias y/o medidas y/o acciones para garantizar la continuidad de los tratamientos hacia los trabajadores*”. Asimismo se señala que, “*ante la operatividad de la Ordenanza sancionada y la falta de transferencia de aportes y contribuciones hace que los trabajadores queden automáticamente desafiliados al IOMA*”, por lo que se pone en conocimiento “*que la medida adoptada trae consecuencia inmediata y repercute en la salud de los trabajadores requiriendo se arbitren las medidas para garantizar la continuidad de tratamientos y prestaciones médicas para no causar perjuicio a la salud de los trabajadores que el estado Nacional, Provincial y Municipal deben garantizar*”.

I.c.- Luego, obra NO-2023-14104921-GDEBA-IOMA, de fecha 14/04/2023, remitida al Intendente de la citada Municipalidad en la que se reiteran los términos en general de la nota anterior, se recuerda que “*los regímenes existentes (Ley 23.660 y Ley 6.982) resultan incompatibles entre sí, no existiendo posibilidad alguna de permanecer en ambos sistemas*” y se pone en conocimiento la predisposición del Instituto a fin de resolver las situaciones que con motivo de la decisión unilateral adoptada por el Municipio resulten necesarias para el resguardo de la salud de los trabajadores y su grupo familiar (v. orden 4).

I.d.- Por último, la Dirección Provincial de Relaciones Institucionales y Jurídicas elabora informe y eleva las actuaciones

a dictamen de este Organismo Asesor (v. orden 5).

-II-

Normativa aplicable

II.a.- En forma preliminar se destaca que el artículo 40 de la Constitución Provincial establece “*La Provincia ampara los regímenes de seguridad social emergentes de la relación de empleo público provincial. El sistema de seguridad social para los agentes públicos estará a cargo de entidades con autonomía económica y financiera administradas por la Provincia...*”.

II.b.- En ese marco constitucional, la ley del IOMA dispone que el Instituto “...realizará en la Provincia todos los fines del Estado en materia Médico Asistencial para sus agentes en actividad o pasividad y para sectores de la actividad pública y privada que adhieran a su régimen.” (v. artículo 1°).

El artículo 14 de la Ley N° 6982 (Texto según Ley 10.861) determina “*Los empleadores enunciados en el inciso b) del artículo 12° tendrán las siguientes obligaciones: a) Practicar los descuentos, liquidar las contribuciones y depositar los importes respectivos en forma conjunta a la orden del Instituto de Obra Médico Asistencial, antes del día diez (10) del mes siguiente al del devengamiento normal de cualquier tipo de remuneración entendiéndose por tal, a todos los efectos de la presente ley, los haberes jubilatorios, de pensión o de retiros, los sueldos o asignaciones percibidas por todo concepto, incluidos los suplementos y bonificaciones adicionales que revistan al carácter de habituales y regulares, y además toda otra retribución, cualquiera fuere la denominación que se les asigne, incluidas las no remunerativas, percibidas por servicios ordinarios o extraordinarios prestados en relación de dependencia, quedando solamente excluidas de este concepto, la retribución por horas extras, las asignaciones familiares, las percibidas en calidad de viáticos, los gastos de residencia y las asignaciones percibidas en concepto de beca. Para todo pago adicional por reajuste o que bajo cualquier denominación se abone, esta obligación deberá ser cumplimentada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al del pago. No obstante lo anterior, la Contaduría General de la Provincia retendrá a las Municipalidades, conforme a lo establecido en el artículo 14° quater, desde el primer día hábil del mes siguiente al del devengamiento, los importes por aportes y contribuciones resultantes de la aplicación del artículo 13° sobre la “masa salarial media municipal...”* .

El artículo 14° bis establece que “*la “masa salarial municipal” a que se refiere el segundo párrafo del inciso a) del artículo 14°, para cada Municipalidad, es el resultado del producto de: el total de agentes municipales por el salario medio estimado municipal”. El “total de agentes municipales” se tomará de la declaración jurada mensual a que se refiere el segundo párrafo del inciso b) del artículo 14°*”

Por su parte, el artículo 16 (Texto según Ley N° 15.218) prevé “*Serán obligatoriamente afiliados los funcionarios y agentes en actividad -de planta permanente con y sin estabilidad, y de planta temporaria- del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de Organismos dependientes o en la órbita del Poder Ejecutivo, de empresas estatales o con participación estatal mayoritaria, de fondos fiduciarios constituidos con fondos o créditos estatales, de Organismos Constitucionales, de las Municipalidades que adhieran al presente régimen, así como docentes que presten funciones en Establecimientos Educativos no Oficiales comprendidos en el régimen de la Ley 13.688 y sus modificatorias, jubilados y pensionados del Instituto de Previsión Social de la Provincia, así como de cualquier otra caja estatal y las personas menores de edad cuya guarda haya sido otorgada al Estado en virtud de haberse dispuesto sobre ellos una medida de abrigo o haberse declarado su estado de adoptabilidad, propiciando como órgano rector indispensable para su afiliación y admisibilidad, al Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires. En todos los casos con las excepciones expresamente previstas en esta Ley, que en modo alguno resultan extensivas a cargos distintos de los enunciados”.*

Finalmente, el artículo 21 de la citada ley dispone “*Las municipalidades de la Provincia se podrán adherir al régimen de la presente ley, mediante ordenanza respectiva*”.

II.c.- En lo que refiere a la reglamentación del citado artículo 21, el Decreto N° 593/22 determina “*Las municipalidades adheridas incorporarán a su personal con relación de dependencia laboral, de acuerdo a las condiciones y requisitos que establezca el Directorio, y será regido inexcusablemente por las previsiones establecidas para los/as agentes del Estado Provincial*”.

II.d.- Por su parte el artículo 14 de la Ley N°14.656 (Régimen Marco de Empleo Municipal) establece “*El Municipio propenderá a la cobertura de sus trabajadores en rubros tales como salud, previsión, seguridad, vivienda y turismo*”.

-III-

Análisis del caso

III.a.- Conforme surge de la Ley N° 14.656 los agentes municipales tienen derecho a asistencia sanitaria y social, debiendo propender la municipalidad a la cobertura de sus agentes en rubros tales como salud.

III.b.- Por su parte, la Ley N° 6982 dispone que las Municipalidades de la Provincia se podrán adherir al régimen, incorporando a su personal de acuerdo a las condiciones y requisitos que establezca el Directorio, y será regido inexcusablemente por las previsiones establecidas para los/as agentes del Estado Provincial. La normativa indicada contempla la prerrogativa de los municipios de adherir al régimen que permite –en esencia- el cumplimiento de la directriz prevista en el actual artículo 14 del Estatuto Municipal.

III.c.- En ese marco, cabe precisarse que la Ordenanza N° 10503/23 de la Municipalidad de San Nicolás autoriza al Departamento Ejecutivo Municipal a desadherir del Instituto de Obra Médico Asistencial (IOMA) en los términos de la ley 6982, facultándose a adherir al Sistema Nacional de Obras Sociales establecido en la Ley N° 23.660, con la salvedad de los empleados que, en forma particular, manifiesten su voluntad expresa de permanecer en el Instituto de Obra Médico Asistencial (IOMA).

III.d.- Conforme surge de la normativa sancionada, la decisión por parte del municipio ha sido adoptada sin más, con argumentos genéricos, sin sustento fáctico y/o sin intervención previa del Instituto de Obra Médica Asistencial y/o de los trabajadores municipales y/o sus representantes. La medida inconsulta pone en evidencia un actuar intempestivo que no solo provoca alteraciones en el sistema solidario de cobertura médica que brinda IOMA sino que impacta consecuentemente en el trabajador y su grupo familiar.

Al respecto, en el nuevo estatuto del trabajador municipal ha quedado cristalizado que a través de la negociación colectiva se podrá regular todas las condiciones inherentes a la relación de empleo y aquellas convenientes a las relaciones labores entre los sujetos contratantes (v. artículo 54 de la Ley N° 14656). En efecto, la cobertura de salud está íntimamente vinculada al trabajador y sus condiciones laborales, razón por la cual y sin desconocer las prerrogativas del municipio que ejercería con otorgar la cobertura en materia de salud, la modificación de la prestadora vigente a la fecha sin más e intempestivamente -como en el caso- no puede estar desprovista de previsiones análisis, consultas y acuerdos entre los involucrados para evitar perjuicios, en este caso, al régimen solidario de salud que presta el IOMA y a los trabajadores en sus derechos adquiridos (v. artículo 1° ley N° 14656) que de modo alguno se encuentran resguardados en los presentes al otorgar con la posibilidad de manifestar en forma particular y expresa la voluntad de permanecer en el Instituto de Obra Médico Asistencial; ya que la cuestión excede el simple alcance individual que se pretende a lo que se añade que la mencionada posibilidad otorgada al trabajador (es decir permanecer en el IOMA) entra en un contrasentido de imposible aplicación con la primera parte de la norma sancionada (v. artículo 1° de la ordenanza en tratamiento) al ordenar desadherir al municipio.

En ese contexto, cabe resaltar que la Ley N° 6982 al preceptuar la potestad de las Municipalidades de adherir al régimen del IOMA, otorga una prerrogativa a la administración, empero el texto no permite la adhesión parcial ni alude a la viabilidad de que los agentes realizarán elección alguna (y más aún como se dijo ante la vigencia del nuevo estatuto en que predomina la negociación colectiva). Para concluir, este ámbito de asesoramiento entiende que resulta inviable la desadhesión parcial como sanciona la citada Ordenanza Municipal que dispone mantener la adhesión al sistema para los empleados que, en forma particular, manifiesten su voluntad expresa de permanecer en el Instituto de Obra Médico Asistencial (IOMA). En efecto, si bien las Municipalidades pueden adherir al régimen del IOMA mediante el dictado de la Ordenanza respectiva, tal adhesión no puede ser parcial, y una vez ejercida la opción es de aplicación lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley N° 6982 (con. criterio AGG exptes N° 2914-4310/01 y 2914-20334/03). Por lo demás, la desadhesión tampoco puede estar desprovista de las circunstancias y procedimiento señalados más arriba so riesgo de incurrir en perjuicios al sistema solidario de salud que brinda el IOMA, transgredir derechos adquiridos por los trabajadores e incumplir con la normativa vigente.

-IV-

Conclusión

Por lo expuesto, esta Asesoría General de Gobierno es de opinión que la Ordenanza Municipal N°10503/23 en los términos que ha sido dictada no resulta ajustada a la normativa vigente (conf. art. 21 de la Ley N°6982 y Decreto

Reglamentario N° 593/22).

Pase al Instituto de Obra Médico Asistencial.

ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO