Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

DICTAMEN N° 054

REF: E16-2025-51-A Y AGREGADO -DANIEL ALEJANDRO FLORES S/ RECURSO JERARQUICO C/ RESOLUCIÓN N° 1107/2025 DEL INSSSEP.

DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO
PROVINCIA DEL CHACO
DRA. MARÍA ALEJANDRA FERREYRA

A LA SUBSECRETARIA DE LEGAL Y TÉCNICA
DE LA PROVINCIA DEL CHACO
DR. JUAN ALEJANDRO ACEVEDO

De mi consideración:

Ingresa a consideración de este organismo asesor, el expediente de referencia, y su agregado por cuerda, a efectos de tomar intervención y expedirnos respecto del Recurso Jerárquico incoado en forma subsidiaria al de Revocatoria, contra la **Resolución N° 1107** de fecha 20 de marzo del año 2025 del Directorio del InSSSeP, -fs. 17-19 de la actuación E16-2025-52-A agregada por cuerda- interpuesto por el Sr. **Flores Daniel Alejandro DNI 34.301.008,** que le denegó el beneficio Previsional de Retiro Obligatorio, al accionante.

I.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES:

Resultando formalmente admisible, la vía jerárquica y habiéndose rechazado la revocatoria (**Resolución N° 5759/2025**), corresponde analizar el fondo de la cuestión planteada, no sin antes recordar que, en cuanto a los alcances de la decisión, el Poder Ejecutivo sólo puede confirmar o revocar el acto del ente descentralizado por motivos de legitimidad, pero no modificarlo ni sustituirlo por otro (Conf. Fiorini, Bartolomé –Derecho Administrativo, T. II, ed., p. 574; Dromi, José Roberto, "Derecho Administrativo Económico, T.1, Ed. Astrea, Bs. As., p. 261) y menos por razones de oportunidad (Conf. Gordillo, "Tratado T. IV –El Procedimiento Administrativo", Cap. XI-22, Pto. 6).

Inicialmente se debe contextualizar, en cuanto a que el Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamos (In.S.S.Se.P.) es una entidad autárquica que integra el sector público provincial (artículo 1° de la Ley N° 800 H) y, como tal, corresponde a este órgano asesor emitir dictamen sobre aspectos estrictamente legales y limitado a supuestos de legitimidad, pudiendo solo confirmar o revocar el acto sometido a su fiscalización.

Así lo ha sostenido reiteradamente la doctrina en cuanto establece que "*El control jerárquico que corresponde al Poder Ejecutivo sobre los actos de los entes autárquicos en función del origen o creación de estos, se halla limitado a los supuestos de legitimidad, por lo que en base a ello, sólo puede confirmar o revocar el acto sometido a su fiscalización, pero no modificarlo, reformarlo o sustituirlo" (DROMI, J. R., "Derecho Administrativo Económico", T.I., p.261, Dictamen N° 508/05 AGG) y en igual sentido, la Procuración del Tesoro de la Nación, mencionando a Heredia, Horacio H. expresa: "El contralor administrativo sobre las entidades autárquicas definida como el juicio que realiza un órgano de la Administración activa (central) respecto del comportamiento positivo o negativo de una entidad autárquica o de un agente suyo, con el fin de establecer si se conforma o no con las normas y principios que lo regulan*" (Ministerio de Economía, 3/10/1001, e. pte. 10- 000549/01 (Dictámenes 239:26).

II. ANTECEDENTES:

Que, a fs. 01 de la actuación E16-2025-52-A, el Sr. **Flores Daniel Alejandro DNI 34.301.008** solicitó acogerse al Retiro Obligatorio (Art. 99 de la ley 800-H).

Que, mediante **Resolución N° 1107/2025**, de fecha 20 de marzo de 2025, dictada por el Directorio del Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamos (In.S.S.Se.P), se resuelve no hacer lugar a la solicitud formulada por el señor Flores (fs.17/19 E16-2025-52-A).

Que, en virtud de lo resuelto, el señor Flores Daniel, interpone Recurso de Revocatoria con Jerárquico en subsidio contra la Resolución N° 1107/25, conforme surge de fs. 1/3 del expediente E16-2025-51-A.

Que, finalmente, mediante **Resolución N° 5759/25**, de fecha 05 de noviembre de 2025, el organismo previsional resuelve no hacer lugar al recurso de revocatoria, concediendo Jerárquico en Subsidio (fs.11/12 E16-2025-51-A).

III.- MANIFESTACIONES DEL AGRAVIADO:

Entre los fundamentos expuestos, el recurrente sostiene que el Art. 60 Inc. A de la Ley Nº 178 J, según su entender establece que la cesantía no indica que el agente pierda el derecho al haber de retiro en concordancia con la Ley N° 800-H.

Afirma, la existencia de actuaciones administrativas del In.S.S.Se.P. con criterios disímiles a la hora de evaluar la concesión del beneficio de Retiro Obligatorio a los Agentes de Policía que se encontraban con sanción expulsiva de Cesantía; y que ninguno de ellos reunía el requisito legal de los años de servicios y aportes al momento de la "Baja" dispuesta.

Sostiene, que se encuentran en crisis dos derechos fundamentales, protegidos constitucionalmente, como lo son, el de igualdad ante la ley y el de propiedad.

Acusa que de mantenerse la denegatoria al retiro obligatorio pretendido, media lesión de los derechos de igualdad y propiedad; siendo que, a su criterio, en el ámbito del derecho previsional las excepciones a las leyes generales deben tener una fundamentación tuitiva.

Tilda, la Resolución atacada de irrazonable, arbitraria e ilegítima, en el marco del art. 60 de la Ley N° 178-J (antes Ley N° 1134) y del Decreto Reglamentario N° 463/58 (art. 151) y entiende que resulta lesiva a los derechos constitucionales del mismo.

Funda su pretensión en el art. 17 de la Constitución Nacional, para lo cual cita Fallos y Jurisprudencia, que considera aplicables.

IV.- ANALISIS DE LA MEDIDA Y NORMATIVA APLICABLE

Ahora bien, analizada la cuestión traída a consideración, cabe destacar que de las constancias obrantes en el **Expte. Nº E16-2025-52-A** surge que el Sr. Daniel Alejandro Flores, quien detentó el cargo de Agente de Policía de la Provincia del Chaco, fue sancionado con destitución de empleo con calificación de Cesantía, conforme Decreto N° 2315/2024, de fecha 02/12/24, conforme se acredita mediante copia del instrumento legal de fs. 5/8 en las mentadas actuaciones.

En dicho contexto, el ahora recurrente, con fecha 23/01/2025, solicitó ante el organismo previsional el otorgamiento de Retiro Obligatorio (art. 99 de la Ley 178-J) –fs.1 y vta.-. Se agrega certificación de servicios del 03/04/2017 hasta el 02/12/2024) -fs. 3-. Y de Cesación de Servicios –fs. 4-. Cuyo cómputo total de Aportes arroja 7 años, 08 meses y 0 días y con 34 años de edad, 08 meses y 28 días, conforme surge del informe proporcionado por el Departamento de Liquidaciones y Cómputos del In.S.S.Se.P. -fs. 12-.

A través de la Resolución N° 1107, de fecha 20 de marzo del año 2025, el Directorio del In.S.S.Se.P., conteste con el dictamen previo de la Asesoría Legal Previsional, ordenó no hacer lugar a la petición, al no encuadrar en ninguna de las condiciones establecidas en el art. 99 de la Ley N° 800-H.

El mencionado artículo, bajo el título **RETIRO OBLIGATORIO, preceptúa:** "Pasará a retiro obligatorio móvil, siempre que no le corresponda la baja por otras situaciones legales prioritarias, el personal en actividad que se encontrare en alguna de las siguientes condiciones: a) Los Oficiales Superiores que ocuparen el cargo de Jefe de Policía, cuando cesaren

en el mismo; b) Los Oficiales Superiores que ocuparen el cargo de Subjefe de Policía, cuando cesaren en el mismo y no pasaren a ocupar el cargo de Jefe de Policía; c) Los Oficiales Superiores del cuerpo y escalafón más antiguos, postergados en dos (2) promociones cuando ascendiere uno más moderno, de su respectivo cuerpo y escalafón, quedando exceptuado el caso de la promoción producida por mérito extraordinario; d) Los Oficiales Superiores más antiguos cuando fuere designado en cargo de Jefe de Policía uno más moderno; e) El Personal Superior y Subalterno con licencia por enfermedad y que no pudiera reintegrarse al servicio activo por subsistir las causas de la misma, conforme lo dispuesto por la ley del personal policial; f) El Personal Superior y Subalterno con licencia por asuntos particulares que alcanzare dos (2) años en esa situación y no se reintegrare al servicio efectivo según lo dispone la ley del personal policial; g) El Personal Superior que habiendo sido designado por el Poder Ejecutivo para desempeñar funciones o cargos no vinculados a las necesidades de la Institución Policial ni previstos en las leyes nacionales ni provinciales como colaboración necesaria, cuando alcanzare dos (2) años en esa situación y no se reintegrare al servicio efectivo, según lo dispuesto en la legislación orgánica del personal policial; h) El Personal Superior y Subalterno que, encontrándose bajo prisión preventiva sin excarcelación, alcanzare dos (2) años en esa situación sin haber obtenido sobreseimiento o absolución; i) El Personal Superior o Subalterno bajo proceso o privado de su libertad en sumario judicial, cuando alcanzare dos (2) años en esa situación sin resolución absolutoria; j) El Personal Superior y Subalterno bajo condena condicional que no lleve aparejada la inhabilitación, cuando alcanzare dos (2) años en esa situación y subsistiera la pena impuesta; k) El Personal Superior y Subalterno que habiendo sido dado de baja por destitución, fuere reintegrado al servicio y simultáneamente debe pasar a retiro conforme las previsiones de la Ley Orgánica del personal policial; l) El Personal Superior y Subalterno considerado por las respectivas Juntas de Calificaciones policiales inepto para las funciones del grado; **ll) El Personal Superior y Subalterno que se encuentre en condiciones y cumplimente con los requisitos de edad o antigüedad y aportes exigidos en el presente capítulo**; m) El Personal Superior y Subalterno considerado como desaparecido, que estuviere dos (2) años.

El criterio sostenido, como expuso el Sr. Procurador Fiscal en Fallos: 310:2694, "...entiendo que salva la coherencia del contexto normativo que instituye los derechos previsionales del personal policial, al armonizar sus preceptos no sólo entre sí, sino, también, con los principios esenciales que hacen a esta rama de la seguridad social; y en tal sentido, la jubilaciones no constituyen una gracia o un favor concedido por el Estado, sino que son consecuencia de la remuneración percibida como contraprestación y con

referencia a la cual se efectúan los aportes (cfr. Fallos: 321 :2181, cons. 12; y 321:2353, cons. 12)".Sentencia C.S.J.N (2012) 48.

Por su parte el art. 59 de la Ley N° 178-J, establece: "Reciben el nombre de destitución, las sanciones disciplinarias expulsivas, que importan la separación del castigado de la institución policial, con la pérdida del estado policial y los derechos que le son inherentes con los alcances del artículo 60 de esta ley".

El que textualmente reza: "La destitución, sólo puede disponerse por Decreto del Poder Ejecutivo de la Provincia, a solicitud de la Jefatura de Policía y, conforme la gravedad de la falta, podrá tener una de las calificaciones siguientes: **a) Cesantía: que no importa la pérdida del derecho al haber de retiro, que pudieran corresponder al sancionado;** y Exoneración: que importa la separación definitiva e irreversible de la institución, con la pérdida del estado policial y todos los derechos inherentes, incluso el de retiro, aunque se hubiesen reunido todos los demás requisitos para obtenerlo..."

Por su parte el art. 102 de la Ley N° 800-H, prevé que, "Pasarán a retiro obligatorio móvil el personal policial superior y subalterno que acrediten la situación de revista y algunas de las siguientes condiciones: a) Hubieren cumplido sesenta (60) años de edad sin distinción de sexos, debiendo acreditar veinte (20) años de servicios de la Policía del Chaco; b) Acreditaren treinta (30) años de servicios de los cuales veinticinco (25) deben ser prestados en la Policía del Chaco".

Además, la citada ley, bajo el título **OTRAS SITUACIONES DE RETIROS**, establece en su Artículo 112: "Cuando de conformidad a la Ley del Régimen Policial corresponda se otorgue el beneficio del retiro sin límite de edad y cuando el haber del mismo no se encontrare expresamente determinado en este capítulo, será proporcional al tiempo de servicio policial acreditado de acuerdo a la siguiente escala, tomándose como base de cálculo el cien (100) por ciento de las remuneraciones que correspondan al cargo".

Por lo tanto, para una correcta interpretación, el análisis de las normativas descriptas debe efectuarse de manera inescindible; de lo que resulta que, para poder acceder al beneficio que otorga la ley, el agente o funcionario policial debería, al momento de la baja, ostentar el derecho al haber de retiro, ya sea por cumplimiento de los años o el tiempo de servicios.

Claramente, en el presente caso, ninguno de los presupuestos exigidos para su otorgamiento se encuentran cumplimentados, tal y como surge del informe del Departamento de Liquidaciones y Cómputos del In.S.S.Se.P., obrante a fs. 12 de la Actuación E-16-2025-52-A-.

En virtud de lo expuesto, corresponde concluir que no se encuentran reunidos en forma concurrente los presupuestos legales exigidos por la normativa previsional vigente, razón por la cual no resulta jurídicamente procedente el otorgamiento del beneficio de Retiro Obligatorio Solicitado.

En sintonía con lo expuesto, hay que tener presente la postura reflejada en el fallo de Cámara Nacional de Seguridad Social: *" El régimen previsional de la Ley N° 18037 es de naturaleza contributiva no asistencial, de modo que los derechos reconocidos a los eventuales beneficiarios no caben sean extendidos indiscriminadamente por el juzgar a quienes no cumplen los requisitos exigidos para su goce, alterando las bases actuariales y financieras que aquel debió tener en cuenta al legislar, agravando en consecuencia, la pública y notoria crisis que atraviesa el sistema"* (C. Nac. Seguridad Social Sala III, 30/11/1993 "Nocito Daniel G Vs. Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos".

Además, sostiene la jurisprudencia al respecto: "El sistema previsional se ubica en el régimen de seguridad social protectorio, con sustento en la solidaridad obligatoria, que armoniza con la finalidad última de justicia social y el objetivo de promover el bienestar general que consagra el Preámbulo de la CN, y cuyo contenido consiste en "ordenar la actividad intersubjetiva de los miembros de una comunidad y de los recursos con que ésta cuenta con vistas a lograr que todos y cada uno de sus miembros participen de los bienes materiales ... " (CS - LL Rep. XXXVIII - 1505), posponiendo en la medida de lo razonable intereses particulares so pena de hacer peligrar el bien común (CS LL 1978 - D, 423).

El Régimen Previsional Provincial es un sistema de reparto, en el cual la población económicamente activa –trabajadores en actividad- contribuyen a la formación de un fondo que se destina a la cobertura previsional de la clase pasiva. La doctrina nos enseña que: "No se caracteriza por establecer una estricta relación proporcional entre el aporte y el monto del beneficio, al punto que **el hecho de efectuar el aporte jubilatorio no genera, pues, ni un derecho de propiedad que permita al afiliado disponer de las sumas ingresadas por tal concepto, ni un derecho correlativo a obtener un beneficio por la sola circunstancia de haber padecido la retención o de haber hecho el aporte. Bajo tal mecánica del régimen en cuestión, el aportante no tiene más que un eventual derecho a la jubilación mientras que no reúna las condiciones que establezca la Ley** (Conf. Bidart Campos, Germán en Los Beneficios Previsionales y la Garantía Constitucional de la Inviolabilidad de la Propiedad en Estudios de Previsión Social y Derecho Civil – LL1968.18). (lo resaltado en negrita me pertenece).

El criterio sostenido, como expuso el Sr. Procurador Fiscal en Fallos: 310:2694, "...entiendo que salva la coherencia del contexto normativo que instituye los derechos previsionales del personal policial, al armonizar sus preceptos no sólo entre sí, sino, también, con los principios esenciales que hacen a esta rama de la seguridad social; y en tal sentido, la jubilaciones no constituyen una gracia o un favor concedido por el Estado, sino que son consecuencia de la remuneración percibida como contraprestación y con referencia a la cual se efectúan los aportes (cfr. Fallos: 321 :2181, cons. 12; y 321:2353, cons. 12)".Sentencia C.S.J.N (2012) 48.

En conclusión, dichos extremos no se encuentran debidamente acreditados en las presentes actuaciones. En consecuencia, los fundamentos expuestos resultan suficientes para confirmar la denegatoria del recurso interpuesto.

V.- DICTAMEN:

En función de las consideraciones vertidas precedentemente, las constancias agregadas en la presente actuación y la claridad del texto normativo de aplicación, se concluye que la Resolución atacada se encuentra debidamente motivada, fundada y ajustada a derecho, en este sentido, resulta incuestionable el rechazo del recurso de Revocatoria interpuesto, siendo esta la misma solución que se propone en esta instancia respecto al Recurso Jerárquico en subsidio.

Por tanto, es dable mencionar que de los argumentos vertidos por la Vocalía Activa del organismo Previsional, de la legislación aplicable y constancias obrantes de las actuaciones, no resultan afectaciones al derecho subjetivo o interés legítimo ni violaciones al marco legal aplicable al caso.

Consecuentemente, la Resolución N° 1107/25 recurrida, es un acto administrativo totalmente regular; en cuanto fuere dictada por autoridad u organismo competente en ejercicio de funciones regladas y no está atacado por elemento viciado alguno, que lo puedan afectar. De tal manera, no surgiendo de la decisión impugnada vicios que determinen su ilegitimidad, el acto administrativo atacado es válido, tiene plena eficacia y ejecutoriedad.

Por ello, del recurso en análisis no surgen alegaciones fácticas ni jurídicas que permitan y/o habiliten revocar por ilegítimo el acto administrativo impugnado, razón por la cual esta instancia considera improcedente el recurso incoado.

En razón de lo manifestado, este organismo asesor entiende que debe rechazarse el recurso jerárquico interpuesto en subsidio al de revocatoria, por el Sr. **Daniel Alejandro Flores -DNI Nº 34.302.008**, contra la Resolución N° 1107/25 del Directorio del InSSSeP.

Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

Finalmente, se sugiere que la Subsecretaría Legal y Técnica, corrobore y verifique la correcta redacción del instrumento proyectado, en un todo de acuerdo a las competencias concretas que refieren a esa dependencia (Decreto N° 976/20) y lo dispuesto en el Decreto N° 482/22.

Atentamente.-

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO,

Dra. MARIA ALEJANDRA FERREYRA
Asesora General de Gobierno
PROVINCIA DEL CHACO

19 FEB. 2026