Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

MFK

DICTAMEN Nº 701

REF.: E16-2023-34-A y su agregado.
Recurso de rev. con jerárq en subsidio-.Noelia Beatriz Fraire c/ Res. N°3306/23.-InSSSeP.-

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

A: DIRECCIÓN DE CONTRALOR Y NORMATIZACIÓN
DR. JOSÉ CARLOS AMBROGIO
PROVINCIA DEL CHACO

De mi consideración:

Arriban a este organismo asesor las actuaciones de referencia a efectos de emitir dictamen respecto del Recurso Jerárquico interpuesto subsidiariamente al de Revocatoria por la Sra. Noelia Beatriz Fraire, DNI N° 30.614.541 (fs. 1/2) contra la Resolución N° 3306/2023 de fecha 30 de junio de 2023 del Directorio de Instituto de Seguridad Social Seguro y Préstamo por la cual no se hace lugar al cómputo de aportes y contribuciones previsionales por servicios prestados con anterioridad a su ingreso a planta permanente del Estado Provincial.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES:

En primer lugar, cabe advertir que el recurso en trato ha sido interpuesto el día 30 de septiembre de 2023 y que la recurrente manifiesta haberse notificado personalmente de la resolución en fecha 23 de septiembre de 2023. Sin embargo, conforme se advierte a fs 46 del Expediente. N°16-2023-35-A agregado por cuerda, existe constancia de notificación exitosa a la agente por parte del INSSSEP en fecha 6 de julio de 2023 mediante Tu Gobierno Digital.

Que, esta circunstancia no ha sido analizada por la instancia de origen que dio tratamiento y resolvió el Recurso de Revocatoria y concedió el Jerárquico mediante la Resolución N°0509/24.

Ahora bien, sobre el particular la doctrina sostiene que: "*Si el particular presenta un recurso de revocatoria fuera de término, el mismo sería improcedente y estaría ya cerrada la vía del jerárquico formal. Pero si el Director General resuelve expresamente este recurso de revocatoria presentado fuera de término, su decisión abre no obstante dicha vía jerárquica, y es posible presentar el recurso jerárquico a partir de la notificación de esta decisión expresa, incluso aunque la revocatoria haya sido desechada por razones formales.*" *Dictámenes, 53: 275. 32*

Dictámenes, 53: 276 in fine y 277. (.Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Agustín Gordillo. Tomo 5, Primeras obras.1ª edición, Buenos Aires, FDA, 2012).

En orden a ello, habiéndose tratado y resuelto el recurso de revocatoria corresponde el tratamiento del jerárquico interpuesto subsidiariamente abocándonos, en esta oportunidad, a resolver la cuestión de fondo sometida a consideración.

Prima facie, debemos puntualizar que el Instituto de Seguridad Social, Seguro y Préstamo (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, 3/10/1!001, e. pte. 10- 000549/01 (Dictámenes 239:26).

II. ANTECEDENTES: Sentado lo expuesto, consideramos prudente sintetizar el devenir de las actuaciones, en la cuestión en trato, a efectos de contextualizar el asunto a resolver.

Las actuaciones se inician por solicitud de determinación de aportes pendientes (Ley N° 1596 H) de la agente obrante en **Expediente N° E16-2024-35-A** (fs 1) adjuntando fotocopia de DNI (fs. 2), certificado de domicilio (fs. 3), Formulario de Reconocimiento de Aportes y Contribuciones —art. 5 del Decreto N° 233- desde 01/06/2010 hasta 02/09/2014 (fs.4 a 6), recibo digital de haberes correspondiente al mensual 07/2019 (fs. 7) y normativa aplicable (fs 5/22).

A fs.29 obra intervención de la Dirección General de Recursos Humanos de la Provincia.

El informe de la Asesoría Legal del InSSSeP. obrante a fs.41/42 textualmente expone: "*Que la peticionante Sra. Freire Noelia Beatriz DNI N°30.614.541 solicita la formulación de cargos por aportes Ley N°6039 (actualmente Ley 1596-H)...Que las becas de trabajo o programas de becas no son equivalentes a la condición de contratado ni establecen una vinculación de carácter laboral dado que se trata de programas de capacitación laboral. Las becas tienen una finalidad de tipo educativa y de formación. En consecuencia, puede afirmarse que el peticionante de autos no revestía condición de contratado ni tenia vinculación de carácter laboral, las que resultan indispensables para evaluar el reconocimiento que pretende. En consecuencia,... corresponde denegar la petición de la Sra. Fraire Noelia Beatriz...*".

Atento a lo dictaminado el Directorio emite la Resolución N° 3306/23 (fs. 44), no haciendo lugar a la solicitud formulada entendiendo que la titular no revestía la condición de contratada, ni una vinculación laboral, sino que era beneficiaria de una beca.

Ante dicho acto, la Sra. Fraire interpuso Recurso de Revocatoria (fs. 01/03) que tramita por **Actuación E16-2023-34-A**, resuelto en forma negativa a fs 117, es elevado a esta instancia a efectos del tratamiento del Jerárquico interpuesto en forma subsidiaria.

Que, en el escrito impugnatorio, la recurrente plantea que solicitó el reconocimiento de los servicios prestados conforme Ley N°1596-H y Decreto N°233/13 respecto del período comprendido entre el 1/6/10 hasta el 02/09/14 que acreditó con copias de certificaciones de servicios emitidas por la Subsecretaría de Coordinación y Gestión Pública dependiente de la Secretaría General de Gobernación que agrega en su presentación.

Que, la agente relata que mediante Resolución N°389/09 de la Secretaría General de Gobernación se aprobó el Reglamento de Becas de Formación para la Atención del Centro de Gestión de Casa de Gobierno;

Que mediante Resolución N°699/10 fue incorporada a la denominada Beca de Formación desde el 1° de junio de 2010 y dicho vínculo laboral se desarrolló en forma ininterrumpida hasta el mes de mayo del año 2014, siendo luego designada como personal de planta permanente del Poder Ejecutivo Provincial por Decreto N° 1656/14 a partir del 16 de septiembre del mismo año

Que, por Resolución del INSSSeP Nº 1480/2024 se rechazó el Recurso de Revocatoria impetrado estableciendo que "... la peticionante en autos

no revestía la condición de contratada ni tenia vinculación de carácter laboral, las que resultan indispensables para evaluar el reconocimiento que pretende...".

III.- NORMATIVA. A efectos de dictaminar en el presente caso resulta de aplicación lo prescripto en la Ley N° 1596-H (antes Ley 6039) que establece: **Artículo 1°:** Establécese por la presente, el procedimiento para el cómputo de aportes y contribuciones previsionales para el personal que, revistiendo previamente la condición de contratado u otra vinculación de carácter laboral en la que no haya realizado aportes previsionales, ingresó a planta permanente al Estado Provincial u optó por el pase a planta permanente establecido por cualquiera de las leyes especiales de incorporación, el que se regirá por las prescripciones de la presente, su reglamentación y la normativa complementaria que a sus efectos dicte la autoridad de aplicación. **Artículo 2°:** La presente ley tiene por objeto generar las condiciones para que los beneficiarios puedan alcanzar los años de aportes y contribuciones que exige la ley 800-H, necesarios para acceder a la jubilación, antes o al momento de cumplir con la edad que requiere la normativa previsional vigente. **Artículo 6°:** La adhesión establecida en la presente y su cumplimiento, implica el reconocimiento como período de servicio con aportes, a todos sus efectos. **Artículo 7°:** Los beneficiarios de la presente no podrán computar aportes que deriven de ésta a los efectos de compensar el excedente de aportes por años de servicios faltantes establecido en el Artículo 66 de la ley 800-H.

Asimismo, el Decreto N° 233/2013 que reglamenta la ley citada, establece **Artículo 1**: "*Los agentes de la Administración Pública Provincial definidos en el ámbito del Artículo 4 -subsectores 1, 2 y 3- de la Ley N° 4787 -de Administración Financiera- que ingresaron a la planta permanente, hasta la fecha de vigencia de la Ley N° 6039 y que revistieron previamente en ese mismo ámbito en calidad de contratado u otra vinculación de carácter laboral podrán optar por el reconocimiento de aportes y contribuciones, por el tiempo en que no efectuaron aportes previsionales. Los agentes que ejercieran la opción, podrán acceder a los años de aportes y contribuciones que exige la Ley N° 4044 para la jubilación, antes o al momento de cumplir con la edad que requiere tal normativa, no pudiendo computar años de aportes excedentes por años de servicios faltantes, establecidos en el Artículo 66° de la misma*", **Artículo› 4**: "*El reconocimiento como periodo de servicios con aportes, a que refiere el Artículo 6° de la Ley N° 6039, serán válidos únicamente a los efectos de los beneficios previsionales y/o para el cómputo de años de aportes para leyes ‹fe Retiro Voluntario Móvil*" y el **Artículo 5** que indica: "*Determinase que las Unidades de Recursos Humanos jurisdiccionales, serán los organismos del Estado que tendrán a su cargo la recopilación de las documentaciones y/o*

instrumentos legales que respalden el carácter de la vinculación laboral que cumplieron los agentes, previo a su pase a planta permanente por cualquiera de las leyes especiales de incorporación vigentes a la fecha de vigencia de la Ley N° 6039 y emitirán por cada uno de los agentes solicitantes, una certificación del tiempo en que cumplieron tareas bajo esas modalidades y los importes percibidos por dichos conceptos. Dicha certificación deberá ser remitida a la Dirección General de Recursos Humanos para su supervisión, previo a que esta la derive a la Dirección de Servicios Previsionales del Instituto de Seguridad, Social, Seguros y Préstamos - InSSSeP-, a los fines establecidos en el Artículo 6º: La adhesión establecida en la presente y su cumplimiento, implica el reconocimiento como período de servicio con aportes, a todos sus efectos. **Artículo 7°:** *Los beneficiarios de la presente no podrán computar aportes que deriven de ésta a los efectos de compensar el excedente de aportes por años de servicios faltantes establecido en el Artículo 66 de la ley 800-H.díCulo N° 2 del presente Decreto*".

Con posterioridad, por Decreto 4669/2019, se modificó el Artículo 4 del Decreto 233/13 quedando redactado de la siguiente manera: "*El reconocimiento como periodo de servicios con aportes a que prefiere el Artículo 6º de la Ley 1596-H serán válidos únicamente a los efectos de beneficios previsionales, para el computo de años de aportes para leyes de Retiro Voluntario, Móvil y/o Licencias establecidas en el marco legal vigente" (Artículo 1º)* y el Artículo 2º: "*Determinase, a partir de la fecha del presente Decreto, que la Dirección General de Recursos Humanos queda facultada a reconocer los vínculos que no cuentan con los respectivos contratos y/o convenios suscriptos oportunamente, mediante la remisión de instrumentos legales idóneos y constancia de haberes extendida por las Unidades de Recursos Humanos Jurisdiccional o el Departamento de Asistencia y Liquidaciones o el que haga sus veces, donde deberá detallarse instrumento legal que autorizó la suscripción del vínculo y el periodo de vigencia del mismo*".

Por último, el **Artículo 73** expresa: "*Tendrán derecho a la Jubilación ordinaria los afiliados que: a) Hubieren cumplido sesenta (60) años de edad sin distinción de sexo; b) Acreditaren un mínimo de treinta (30) años de servicios con aportes en uno o más regímenes del sistema de reciprocidad c) Acreditaren aportes al InSSSeP como minimo durante veinte (20) años".*

IV.- DICTAMEN: Realizado el análisis exhaustivo de las actuaciones, adelantamos nuestra opinión entendiendo que debe hacerse lugar al recurso en base las consideraciones que se expondrán a continuación.

De las presentes actuaciones se advierte que la denegatoria del reconocimiento como período de servicio con aportes solicitado por la recurrente

se fundamenta en que fueron prestados a través de programas de capacitación laboral (calidad de becaria) y por tanto no resulta equivalente a una vinculación de carácter laboral ya que su finalidad es de tipo educativo o de formación.

Evaluados los informes, dictámenes y pruebas agregadas, esta instancia considera que atribuir a la agente el status de becada, no resiste la razonabilidad del acto administrativo, puesto que el becario es una figura que -por definición-, alude a una persona que se incorpora para su capacitación por un período determinado en la misma normativa pero, como se acredita fehacientemente, luego supera con creces la misma, tanto así que el tiempo de servicio prestado posibilitó la estabilidad en el empleo obtenida posteriormente por Decreto N°1656/2014.

Cabe señalar que el objeto establecido en el Artículo 2 de la Ley N° 1596-H, evaluado como eje central en el cual se asienta la presente opinión, es "*generar las condiciones para que los beneficiarios puedan alcanzar los años de aportes y contribuciones que exige la ley 800-H, necesarios para acceder a la jubilación, antes o al momento de cumplir con la edad que requiere la normativa previsional vigente*" (Art. 73 de la Ley 800-H), por lo que podemos decir que las leyes poseen un letra (lo que está escrito) y un espíritu, que es lo que motivó al legislador a dictarla, intención que no solo se encuentra muy clara sino ha sido plasmada expresamente en ella, como también en su reglamentario (art. 4), al interpretar la finalidad del legislador al momento de su dictado.

A mayor abundamiento, cabe señalar que los períodos admitidos por el organismo previsional local en el marco de la Ley No 1596-H del Digesto, no pueden -razonablemente- interpretarse sin considerarse su inescindible ligazón con los objetivos y finalidad del régimen especial que previó su cómputo, esto es, generar las condiciones para que los beneficiarios puedan alcanzar los años de aportes y contribuciones que exige la Ley 800-H, necesarios para acceder a la jubilación, antes o al momento de cumplir con la edad que requiere la normativa previsional vigente.

Que, por otro lado, se halla incorporada la intervención de la Dirección General de Recursos Humanos, dando tramite favorable en los términos de la Ley N° 1596-H, del artículo 5 del decreto N°233/19 y artículo 2 del decreto N° 4669/19 donde ya la máxima autoridad provincial expone —a efectos de facilitar el cumplimiento de los fines normativos- que: "... *la Dirección General de Recursos Humanos queda facultada a reconocer los vínculos que no cuentan con los respectivos contratos y/o convenios suscriptos oportunamente, mediante la remisión de instrumentos legales idóneos y constancia de haberes extendida por las Unidades*

Liquidaciones o el que haga sus veces, donde deberá detallarse instrumento legal que autorizó la suscripción del vínculo y el periodo de vigencia del mismo" (subrayado que me corresponde) y donde expresamente hace mención a "Vínculos" de manera genérica.

A los fines de adentrarnos en la cuestión de fondo para identificar el acto impugnado por la agente, corresponde considerar las condiciones personales de la Sra. Fraire, esto es, una persona de 41 años de edad, con una dilatada trayectoria en la administración registrando más de cuatro años de antigüedad en calidad de becaria desde el 1° de junio de 2010 que se fue renovando mediante Resoluciones de Secretaría General de Gobernación N°078/11, N°059/12, N°045/13 y N°043/14 donde cumplía una tarea concreta en el Centro de Gestión de Casa de Gobierno dependiente de la –entonces-Subsecretaría de Coordinación y Gestión Pública, tarea que se correspondía con el mismo área de incumbencia donde, a posteriori, es pasada a planta permanente.

Que es dable admitir que los argumentos planteados por la recurrente han logrado conmover la resolución de la cuestión, ya que evidencian claramente que una decisión contraria a la aquí expuesta dejaría desprotegida de su derecho a poder alcanzar los años de aportes y contribuciones que exige la ley 800-H, necesarios para acceder a la jubilación, antes o al momento de cumplir con la edad que requiere la normativa previsional, es decir contradiciendo el objeto normativo tenido en cuenta por el legislador al momento de sancionar la Ley 1596-H en trato.

Cabe aclarar que la Asesoría General de Gobierno ya se ha expedido en este mismo sentido en Dictámenes N°1106/23, N°1208/23 dando lugar al dictado de los Decretos N°268/24 y N°380/24 respectivamente, entre otros.

De conformidad con lo expuesto, esta Asesoría General de Gobierno entiende que debe hacerse lugar al recurso jerárquico interpuesto en subsidio por la Sra. Noelia Beatriz Fraire debiendo dejarse sin efecto la resolución recurrida y dictar el acto administrativo pertinente.

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO.

30 AGO. 2024

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