Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

MFK

DICTAMEN N° 855

REF.: E16-2024-14-A y su agregado E16-2023-13-A y asoc E3-2022-44290 ae.
Recurso de rev. con jerárq en subsidio-.Coronel Barbara Damiana c/ Res. N°5157/23.-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. Coronel Barbara Damiana, DNI N° 33.015.652 (fs. 1/9) contra la Resolución N° 5157/2023 de fecha 19 de septiembre 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 en legal tiempo y forma el día 4 de octubre de 2023 y que la Resolución atacada fue enviada para su notificación el 28 de septiembre (fs 14) y la recurrente pidió vista de las mismas en fecha 29 de septiembre de 2023 (fs 15).

En orden a ello, habiéndose tratado y resuelto el rechazo del recurso de revocatoria (fs 15) con el dictado de la Resolución N°0509/24 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 Actuación electrónica **E3-2022-44290 ae** en la cual se advierte nota (e-parte 1), copia de DNI (e parte 2), certificado de domicilio (e-parte 3), certificación de servicios de la solicitante expedida por el Ministerio de Industria, Empleo y Trabajo de la cual surge que prestaba servicios en el Consejo Provincial de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CO.PRE.TI.) del 1° de febrero de 2012 a 30 de septiembre de 2015 (e-parte 4), anexo al Decreto 233 certificada por la Unidad de Recursos Humanos y firmado digitalmente por la Dirección General de Recursos Humanos y normativa aplicable (e-partes 6-10)

Asimismo, obra agregado en el presente **Expediente N° E16-2024-13-A** 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 01/02/2012 hasta 30/09/2015 (fs.4).

A fs 8/9 obra dictamen del servicio jurídico que sostiene: "*...Que la titular no revestía la condición de contratada ni se establecía una vinculación de carácter laboral sino que era beneficiario de una beca como se desprende de las resoluciones y decretos anexados digitalmente.... Que en consecuencia NO CORRESPONDE hacer lugar a lo solicitado por la Sra. CORONEL BARBARA DAMIANA por no cumplimimentar con lo establecido en el art. 1 de la Ley*

N°1596-H conforme los fundamentos de hecho y de derecho vertidos precedentemente."

Atento a lo dictaminado el Directorio emite la Resolución N° 5157/23 (fs. 11), 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.

A fs 20 obra Resolución N°0509/24 de INSSSEP que denegó el recurso de revocatoria interpuesto y concedió el jerárquico en subsidio

La Sra. Coronel había interpuesto Recurso de Revocatoria con jerárquico en subsidio (fs. 01/09) que tramita por **Actuación E16-2023-14-A agregada por cuerda al presente**.

Que, en el escrito impugnatorio, la recurrente plantea que solicitó el reconocimiento de los servicios prestados en el Programa F.O.C.O. conforme Ley N°1596-H y Decreto N°233/13 respecto del período comprendido entre el 1/2/2012 hasta el 3/09/15 que acreditó con copias de certificaciones de servicios emitidas por el Ministerio de Industria, Empleo y Trabajo de la cual surge que prestaba servicios en el Consejo Provincial de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CO.PRE.TI.), que agrega en su presentación.

A fs 11 de dichas actuaciones obra dictamen de la Asesoría legal del InSSSeP se expide por la denegatoria del recurso interpuesto (fs 11/12) que dio lugar al dictado de la Resolución N°0509/23 que se agrega nuevamente a estas actuaciones (fs 15), elevándose las mismas a esta instancia a efectos del tratamiento del Jerárquico interpuesto en forma subsidiaria.

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 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.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 6° 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 1°)* y el Artículo 2°: "*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 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*" (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. Coronel, esto es, una persona de 37 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 febrero de 2012 que se fue renovando mediante Decretos N°29/12, N°186/13, N°202/14 y N°35/15 donde cumplía una tarea concreta en el Consejo Provincial de Prevención y Erradicación del

Trabajo Infantil (CO.PRE.TI.) dependiente del –entonces- Ministerio de Industria, Empleo y Trabajo, tarea que se correspondía con el mismo área de incumbencia donde, a posteriori, es pasada a planta permanente mediante Decreto N°2546/15.

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. Bárbara Damiana Coronel debiendo dejarse sin efecto la resolución recurrida y dictar el acto administrativo pertinente.

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO.

10 OCT. 2024

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