Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

ASC
CG

DICTAMEN N° 524

REF: E16-2025-1360-AE S/RECURSO JERÁRQUICO EN SUBSIDIO C/RESOLUCIÓN N° 2147/2025 DEL INSSSEP – AGPIPS.----------

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

A LA SUBSECRETARÍA DE LEGAL Y TÉCNICA - GOBERNACIÓN
DR. JULIO FERRO
CHACO
SU DESPACHO

De mi consideración:

Ingresa la actuación de referencia a este organismo asesor a efectos de resolver el recurso jerárquico –e-parte 2- (pag.1/11), interpuesto en subsidio al de revocatoria, por la Asociación Gremial del Personal del Instituto de Previsión Social-AGPIPS, contra la Resolución N° 2147 de fecha 20/05/2025 del Directorio del Insssep –e-parte 1-(pag. 19-23)-, que en su art. 1° establece que la no prestación efectiva de tareas, motivadas en el ejercicio de medidas de fuerzas, sean de tipo presencial o sin asistencia a los lugares de trabajo, que impliquen el cese total o parcial del servicio o actividad y que no fueren justificadas por algunas de las causales previstas por la normativa vigente, serán descontadas de los conceptos remunerativos de manera proporcional a los días no trabajados del haber del mes correspondiente.

Asimismo, en su art. 2°, establece que el superior jerárquico deberá informar al Departamento de Personal y Servicios Internos la nómina de los agentes que no se encuentren adheridos al paro y los que se encuentren enmarcados en algunas de las causales de justificación para no prestar servicio; así, el mencionado Departamento, confeccionara una nómina del personal que no prestó servicios total o parcialmente, para que mediante Disposición de Vicepresidencia se informe a Dirección de Administración –art. 3°-, dependencia que deberá descontar de los haberes del personal incluido en la nómina, el monto proporcional a los días y horas no trabajados –art. 4°. Por su parte, el art. 5°, prescribe que la medida no se aplicará a los trabajadores amparados por las garantías sindicales -arts. 40°, 48° y 50° de la ley N° 23.551.

I. Admisibilidad formal.

En el previo y necesario examen de la admisibilidad formal del recurso, en e-parte 2 (pag. 20/22) obra resolución N° 2488 de fecha 05/06/2025 del Directorio de Insssep, que en su art. 2do. concede el recurso jerárquico interpuesto en subsidio al de revocatoria, elevando las actuaciones a esta oficina para su tratamiento.

Así, si bien AGPIPS manifiesta que fueron notificados de la resolución N° 2147/2025 y solicita se revoque la misma por lesionar derechos e intereses legítimos de índole laboral y sindical de los trabajadores del Insssep, no obra en las actuaciones documentación y/o mandato que acredite la voluntad de los mismos, en el sentido invocado, vale decir, carece de la facultad que se arroga.

La facultad atribuida a las asociaciones sindicales de peticionar y representar intereses individuales y colectivos de los afiliados, requiere "solicitud de parte", debiendo acreditarse el consentimiento escrito por parte de los interesados, para el ejercicio de dicha tutela (art. 23° inc. a de la Ley Nº 23.551 de Asociaciones Sindicales y art. 22° del Decreto reglamentario Nº 467/88).

No obra en las actuaciones mandato suficiente para considerar el reclamo que nos ocupa. Consecuentemente, AGPIPS no posee *"legitimatio ad causam activa"* para impugnar la resolución N° 2147/2025 del ente, en representación de aquellos agentes que –sólo potencialmente- pudieran considerar vulnerados sus derechos o intereses legítimos, lo que determina sin más la desestimación del recurso por resultar formalmente inadmisible.

No obstante, habiendo sido acogida la admisibilidad formal del recurso de revocatoria y concedido el jerárquico bajo análisis, a continuación, trataré el fondo de la cuestión, no sin antes advertir que en el futuro el organismo gremial, para su consideración, deberá cumplir con los requisitos de forma y de fondo, a efectos de solicitar que la administración se expida sobre una cuestión específica.

II. Antecedentes.

En la e-parte 1, obra Act. Simple N° 10452-2025. En su (pag. 2) se agrega acta de la asamblea de AGPIPS, donde informan al Directorio del ente, lo resuelto en la Asamblea Ordinaria convocada por la A.G.P.I.P.S., celebrada el 13/03/25, a saber: *"... decidimos: a) Declarar el Estado de Asamblea Permanente. b) Solicitar al Gobernador de la Provincia, el Urgente llamado a Paritarias, para el día lunes 17/03. c) Para el supuesto de negativa o falta de respuesta del Gobernador, a lo estipulado en el ítem b), la Asamblea resolvió llevar a cabo una Medida de Fuerza, consistente en Paro con Asistencias en los lugares de Trabajo y por el término de 24 Horas, el día Martes 18 de Marzo del corriente año. d) Además, ante la posible ausencia de respuestas por parte del Ejecutivo, se iría incrementando semanalmente la cantidad*

de días de Paro, e) Como es habitual, todas las prestaciones y atenciones, calificadas como Urgencias, por las Autoridades pertinentes, serán atendidas y evacuadas con normalidad ...".

En e-parte 1 (pag.6) obra Acta de Asamblea AGPIPS, donde informan a la Presidenta del Insssep, el 14/04/25, la continuidad la medida de fuerza, consistente en paro con asistencia en los lugares de trabajo para los días lunes 14, martes 15 y miércoles 16 de abril del corriente (pag.8). Informa la Asamblea de fecha 21/04/25, que ante la falta de respuesta de recomposición salarial, continua la medida de fuerza, con asistencia al lugar de trabajo desde el lunes 21, hasta el viernes 25 de abril del corriente (pág.10). Informa la Asamblea de fecha 02/02/25 que ante la falta de una propuesta concreta de recomposición salarial, se retoma la medida de fuerza suspendida en la conciliación obligatoria, solicitada por la Presidencia del ente; del martes 6 de mayo del corriente, y se continua con el paro en el lugar de trabajo (pág. 12). En fecha 19/02/25, informa la Asamblea, que ante la falta de respuestas, se resolvió continuar el paro por esa semana.

En e-parte 1, (pag. 21/23) obra Resolución N° 2147 del 20/05/25, del Directorio del Insssep.

En e-parte 2, obra actuación simple N° 535-220525-10884, Recurso de Revocatoria con Jerárquico en Subsidio no legible (pag. 2/11), agregado de manera legible en e-parte 7, pág. 13/16, Dictamen Legal del Insssep de fecha 02/06/25 (pág. 13/16), resolución N° 2488/25, de fecha 05/06/25 que rechazó recurso de revocatoria interpuesto por AGPIPS contra el acto recurrido y concede el jerárquico (pág. 20/22).

En e-parte 12 obra informe del Departamento Remuneraciones, de fecha 04/07/2025, donde se informa que no se efectuaron los descuentos establecidos por Resolución N° 2147/2025por carecer del informe del Departamento Personal y Servicios Internos y en e-parte 15 obra informe del Departamento Personal donde informan que no se realizaron deducciones en el marco de la Resolución del Directorio N° 2147/2025.

III. Agravios de la recurrente.

En su escrito recursivo, AGPIPS básicamente manifiesta, que la resolución N° 2147/2025 es ilegítima por ser suscripta por el Vocal Pasivo sr. Raúl Cantero, quien se encuentra sometido a proceso penal por hechos vinculados a su función en el InSSSeP, lo que entiende, podría invalidar el acto.

Considera ilegitimo el descuento de haberes y el desconocimiento del derecho a huelga; que el acto cuestionado, carece de la intervención de áreas técnicas y del servicio jurídico.

También objeta la competencia material de la Dirección de Administración para descontar los haberes del personal del organismo sujeto a huelga -art. 4° del acto recurrido-, lo cual justificaría la nulidad del acto.

Hace reserva del caso federal, concluye con petitorio de estilo.

IV. Análisis de los hechos y del derecho aplicable al caso.

En primer lugar, cabe destacar que, en el sistema jurídico argentino, rige el principio de presunción de inocencia, consagrado en el art. 18° de la CN, según el cual, la mera existencia de un procesamiento penal no implica una condena ni la pérdida automática de la legitimidad para el ejercicio de las funciones públicas. En este lineamiento, la ley N° 800-H, establece que el Directorio del INSSSEP estará integrado por un vocal pasivo en representación de los afiliados pasivos (Raúl Cantero), y, en cuanto a las causales de remoción o suspensión, el art. 14° menciona los delitos penales dolosos **cuando medie sentencia condenatoria**, y la suspensión **cuando se dicte auto de procesamiento**, lo que no ocurre en nuestro caso.

En cuanto a la falta de competencia de la Dirección de Administración del ente para efectuar los descuentos a los agentes involucrados, cabe destacar que, conforme la ley N° 800-H, el Directorio es el órgano de gobierno y administración del InSSSeP. La competencia para decidir la aplicación de descuentos corresponde al mismo, como órgano máximo del organismo. Así, al dictar una resolución, ejerce su competencia para gestionar y determinar las condiciones de pago de haberes. Consecuentemente, con el acto atacado, le asigna una *tarea operativa* a la Dirección de Administración- Dpto. de Personal y Servicios Internos-, área específica del organismo para **ejecutar** una decisión ya tomada por el órgano superior, confundiendo las facultades decisorias con las ejecutivas.

Más aún, si tenemos en cuenta que, en el caso de marras, no llegaron a efectivizarse los descuentos de haberes, conforme surge de los informes de las áreas pertinentes del organismo, obrante en las e-partes 12 y 15, tornando abstracto el recurso en trato.

En cuanto al agravio referido a la falta de intervención de áreas técnicas y servicios jurídicos, el mismo es una afirmación genérica que carece de veracidad dado que, por un lado el acto atacado cuenta con el dictamen jurídico del área, conforme surge de las actuaciones –e-parte 2 pág. 13/16-, y por el otro, es responsabilidad del ente, velar por el cumplimiento de los servicios esenciales que presta, en miras al interés general, por sobre el interés particular de los agentes públicos.

El acto recurrido establece el descuento de haberes de aquellos días en que los trabajadores no prestaron servicio, motivados en el ejercicio de

medidas de fuerzas, siempre que no fueren justificadas por algunas de las causales previstas en la normativa vigente.

Ahora, bien, respeto del derecho a huelga, si bien se encuentra consagrado en el art. 14 bis de la CN, no es absoluto. Su ejercicio debe compatibilizarse con otros derechos, como el derecho al trabajo de quienes no adhieren a la medida, el funcionamiento regular de los servicios públicos y la facultad de la Administración de organizar sus recursos, teniendo en cuenta que, en el caso de marras, es responsabilidad de InSSSeP, velar por el cumplimiento de los servicios prestados por el organismo, priorizando el interés general por sobre el interés personal de los agentes públicos.

Cabe tener presente que el descuento de haberes por días de paro con asistencia a los lugares de trabajo, no implica el desconocimiento del derecho a huelga, sino que se fundamenta en el principio general de que no hay remuneración sin contraprestación efectiva. No obstante ello, reitero, los descuentos de haberes ordenados por resolución N° 2147/2025 por la medida de fuerza, no llegaron a efectivizarse, sobre los haberes de los agentes adheridos

.

Así, en concordancia con lo dictaminado por la asesoría letrada del organismo, a lo cual adhiero –e-parte 2-, cabe destacar que el interés particular se encuentra subordinado al interés del servicio público que presta el agente, para lograr una mejor eficiencia de los servicios que brinda el Estado, así lo establece expresamente el art. 23 inc. 1, 2do. párr. de la Ley 292-A.

En este sentido, se ha expedido el máximo tribunal nacional: *"... la inexistencia de ley que reglamente el derecho de huelga, en oportunidad de los hechos del caso, si bien no impide la licitud del recurso a los movimientos de fuerza, tampoco obsta a la facultad gubernamental de preservar el orden social y la paz pública, así como la tutela de todos los derechos consagrados con igual jerarquía en la CN ..."* [1].

Cabe destacar que en el orden local, el Superior Tribunal de Justicia, rechazó una acción de amparo promovida por FEDERACIÓN SITECH y SITECH CASTELLI, por la cual reclamaban la devolución de los descuentos efectuados por días de paro -Exptes. 207/2021 y 261/2021- y que se declare la ilegalidad de los descuentos. El máximo órgano jurisdiccional estableció la legalidad de los descuentos efectuados en el año 2021, en tanto la suspensión de tareas en el marco del contrato de trabajo, autoriza también la suspensión de la obligación de la patronal (Ministerio de Educación) de abonar los salarios, dejando aclarado que no se deben haberes por días no trabajados, en concordancia con lo establecido por la Corte

[1] Unión Obrera Molinera Argentina c/Minetti, José y Cia.- Fallos: 254:65, año 1962.

Suprema de Justicia de la Nación que tiene dicho que: "No corresponde el pago de los mismos". La sentencia, en su parte pertinente expresamente dice: *"Sentencia N° 327/24. Por los fundamentos vertidos, EL SUPERIOR TRIBUNALDE JUSTICIA, RESUELVE: ... II. EJERCER JURISDICCIÓN POSITIVA y en su mérito: RECHAZAR las acciones de amparo promovidas por Fed. SITECH en el expte. 207/2021 y por SITECH CASTELLI en el expte.261/2021 ...".*

En este entendimiento, si bien, el ejercicio del derecho a huelga se encuentra previsto en el art. 14° bis de la CN, art. 30° de la CP, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y en la Convención Americana de Derechos Humanos, constituyendo un medio pacífico de reclamo, la suspensión de prestación de tareas, atento el bilateral de la relación de empleo, autoriza también la suspensión de la obligación de la patronal de abonar los salarios.

Consecuentemente entiendo, que la Resolución N° 2147/2025 se encuentra debidamente motivada, dado que fue dictada por estrictas razones de servicios y para garantizar su prestación, en las diferentes dependencias del organismo.

Asimismo, ha establecido de manera reiterada que no hay derecho a cobrar salarios por los días de huelga, a menos que la huelga se deba a una causa imputable al empleador. En general, la participación en una huelga, legal o no, no genera derecho al cobro de salarios por los días no trabajados, y el empleador puede descontar los días no trabajados del salario del trabajador. El fallo "Buhler, Erico F. y otros c/Talleres Galc y Cía. SRL" (Fallos: 256:307) establece que imponer el pago de salarios por días de huelga sin respaldo legal ni culpa del empleador, vulnera los artículos 14° y 17° de la Constitución.

En este mismo sentido, la sentencia N° 258/2024, ante el cuestionamiento de legalidad y arbitrariedad de las resoluciones 728/19, 1481/19, 1621/19, 1622/19, 1623/19, 1624/19 y 1839/19 y Acuerdo N° 3551/19 del Superior Tribunal de Justicia que dispusieron el descuento de los haberes del personal judicial que se adhirió a las medidas de fuerza, dispuso que "... la voluntaria concreción de la medida de fuerza de la UTJCH obliga al empleador a permitirla y tolerarla, pero no a financiarla, pues sus débitos contractuales también quedaron inactivos. ... Lo anterior deviene consecuente con lo sostenido por este STJ en el precedente "U.T.R.E-C.T.E.R.A." (Sent. N° 158/08 del registro de la Secretaría de Asuntos Constitucionales N° 3) cuando sentenció que "Concebir a la huelga como derecho a percibir el salario, supone entonces el rompimiento de la bilateralidad del contrato, un enriquecimiento sin causa por parte del empleado que adhiere a la huelga. Cuando se ejerce el derecho a la huelga, considerado constitucionalmente como un derecho gremial y derivado del

derecho a trabajar o de no trabajar, se asume el costo o riesgo de no percibir el salario por los días no trabajados ..."[2].

V. Conclusión.

En el marco del control jerárquico de legitimidad que traduce el recurso subsidiario, se advierte que el acto impugnado Resolución N° 2147/2025 del Directorio del INSSSEP se encuentra debidamente y legalmente motivada y fundamentada, habiendo sido dictada dentro del marco de las competencias del Directorio.

Por lo expuesto, esta Asesoría Legal considera que corresponde NO HACER LUGAR al recurso jerárquico, interpuesto en subsidio al de revocatoria, por la Asociación Gremial del Personal del Instituto de Previsión Social – AGIPS-, contra la Resolución N° 2147/2025 del Directorio del Instituto de Seguridad Social Seguros y Prestamos.

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO;

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

25 AGO 2025

[2] Expte. N° 52/19 "Unión Trabajadores Judiciales del Chaco c/Acción de Amparo y Medida Cautelar"- Sent. 258/24.

Digitally signed by Sistema Gestion de Tramites
Date: 2025.08.25 14:24:25 ART