Gobierno del CHACO

CLC

DICTAMEN N° 541

REF: E16-2025-1485-AE –Zulema Verón De Coria S/ Recurso Jerárquico C/ Resolución N° 1584/2025.INSSSEP.

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

A LA SUBSECRETARIA LEGAL Y TÉCNICA
DE LA PROVINCIA DEL CHACO
DR. JULIO CÉSAR FERRO
SU DESPACHO

De mi consideración:

Ingresa a consideración de este organismo asesor, el expediente de referencia, a efectos de tomar intervención y expedirnos en el Recurso Jerárquico incoado en forma subsidiaria al de Revocatoria, por la Sra. ZULEMA VERON DE CORIA, SECRETARIA GENERAL DE LA ASOCIACION GREMIAL DEL PERSONAL DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL, SEGUROS Y PRESTAMOS, contra la Resolución N° 1584/2025 del Directorio del In.S.S.Se.P., que instruye al Departamento de Personal y Servicios Internos para que en un plazo máximo de diez (10) días hábiles, inicie los trámites correspondientes a cada agente incluido en el Anexo I de la mentada resolución recurrida y la remisión a la Gerencia de Jubilaciones y Pensiones, quien deberá verificar dentro del mismo plazo, el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley N° 800-H y emitir en su caso el informe favorable a los fines de la prosecución del trámite.

Resultando formalmente admisible, la vía jerárquica y habiéndose rechazado la revocatoria (Resolución N° 2524/2025), 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).

I.-**ANTECEDENTES:**

En primer lugar, corresponde aclarar que el recurso de trato en esta actuación tramitó ante el INSSSEP bajo expediente 535-200425-8973, la cual fue agregada en e-parte 1 de las presentes.

Así, se observa en e-parte 1, págs.3/15 se agrega escrito recursivo de la agente Zulema Verón de Coria planteando revocatoria con jerárquico en subsidio contra la Resolución N°1584/25 del Directorio del organismo y agrega documentación respaldatoria.

En e-parte 1, págs. 17/21, obra la Resolución N° 1584 de fecha 16 de abril de 2025 del Directorio del Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamos.

En e-parte 1, págs. 21/22 obra dictamen de la Asesoría Legal y en págs. 25/26 intervino la Asesoría de Presidencia.

En págs. 29/30 se incorpora Resolución N°2524/25 que rechazó el recurso impetrado y concedió el jerárquico en subsidio.

En e-parte 3, se incorpora expediente 535-271223-59902 donde se advierte que en págs. 171/173 la **Resolución del Directorio del In.S.S.Se.P. N° 1754, de fecha 05 de mayo de 2025**, por la cual se establece la **excepción a la aplicación de la norma** (art. 3° de la Resolución N° 1584/25) en el caso de aquellos agentes cuya continuidad resulta imprescindible para asegurar la eficiencia operativa, la estabilidad institucional y la prestación ininterrumpida del servicio público a cargo del organismo**. En cuyo Anexo I y en el N° 7°, se encuentra la recurrente Señora Zulema Verón.**

Por su parte, en e-parte 3 págs 181/183, se agrega Resolución N° 1988, de fecha 08 de mayo de 2025, que aplica la excepción del art. 3° de la Resolución N° 1584/25, para aquellos casos de agentes que se encuentran amparados por la tutela sindical prevista en el art. 25 de la Ley Nacional N° 23.551 de Asociaciones Sindicales, cuyo Anexo I, establece la nómina respectiva.

El artículo 4° de ambas Resoluciones que aplican la referida excepción, establece que dichos instrumentos legales deberán ser interpretados de manera complementaria a la Resolución N° 1584/2025, formando parte integrante de la misma.

El recurso en cuestión, fue resuelto por la denegatoria de la Revocatoria interpuesta mediante **Resolución N° 2524, de fecha 12 de junio del año 2025** (e-parte 5).

II.- MANIFESTACIONES DE LA AGRAVIADA:

Del análisis del escrito recursivo surge la recurrente se agravia expresando que, la jubilación es un "derecho", como surge del texto del artículo 73 de la Ley N° 800-H y sólo puede ser ejercido por el trabajador, que es titular de ese derecho; careciendo la patronal, a su entender, de facultades para promover la jubilación oficiosa de un agente estatal.

Entiende, que no surge del catálogo de beneficios previsionales previsto en la Ley N° 800-H, -art. 72-, que el Directorio pueda promover, impulsar o concretar una jubilación oficiosa de los agentes del In.S.S.Se.P.

Expresa que la mencionada jubilación obliga a los trabajadores incluidos en la nómina, a soportar una merma compulsiva del salario que vienen percibiendo en forma normal, regular y habitual, y a privarlos de conceptos no remunerativos, que en definitiva se traduce en una reducción superior al 35% de sus remuneraciones.

Argumenta que además, se trata de agentes con cargos jerárquicos, con una amplia experiencia y conocimiento en materias previsionales, de obra social, seguros, administración y farmacia, que no pueden ser expulsados del organismo, contradiciendo y superando la consideración sobre la eficiencia de los servicios públicos de la Administración, que se invoca como fundamento de la medida cuestionada.

Cuestiona que aparece un "listado" con una nómina de 56 agentes a los cuales se pretende jubilar de oficio.

En esa nómina se incluyen varios trabajadores que resultan ser miembros de la Comisión Directiva de la Asociación Gremial del Personal del In.S.S.SeP. (AGPIPS), con mandato vigente.

Considera que, si se tiene presente que no es legal alterar la situación de revista de los delegados gremiales mientras dure su mandato, esta decisión encubre una persecución de índole laboral, que es violatoria de las inmunidades gremiales, y encuadra en el concepto de práctica desleal que establece la Ley 23.551.

Agrega que, ello es agravado por declaraciones del propio Gobernador de la Provincia del Chaco sobre que "va a jubilar a los sindicalistas", dan cuenta que en esta Provincia del Chaco en general y en el In.S.S.Se.P. en particular no existen garantías mínimas, que hagan a un sistema democrático.

Acusa que existe gravedad institucional, cuando desde el poder de turno se persigue de este modo a los trabajadores. Además en el marco de un conflicto colectivo se adoptan estas medidas de hecho contra los trabajadores.

Expresa, que así como la autoridad administrativa del trabajo exigió retrotraer cualquier medida de fuerza de los trabajadores, también la patronal debe retrotraer esta decisión administrativa ahora cuestionada, acusándola de una simple represalia contra los trabajadores.

Aduce que, se ha definido a las prácticas desleales como "las acciones u omisiones contrarias a la ética de las relaciones del trabajo", citando sitio web al respecto.

Describe en su escrito recursivo, como práctica desleal a toda conducta del empleador que directa o indirectamente se halle dirigida a menoscabar, perturbar u obstruir la acción y el desarrollo de las asociaciones profesionales y de los derechos que en su consecuencia se reconocen a los individuos. Que se trata de un comportamiento manifestado por el empleador contrario a la ética, lealtad y buena fe que debe gobernar toda relación laboral.

Que considera a ello un comportamiento antijurídico, para lo cual la Ley 23.551 articula un instituto específico, contemplado en sus arts. 53 y concordantes, destinado a recabar la protección que garantice aquél derecho vulnerado. No reconoce legitimidad para adoptar este tipo de decisiones, asevera la recurrente, de quien está sometido a un proceso judicial en el fuero penal, por requerir coimas a trabajadores del organismo.

III.- ANALISIS DE LA MEDIDA Y NORMATIVA APLICABLE

-Falta de representación de intereses colectivos.

En primer lugar, corresponde analizar la presentación de la entidad gremial, en la que invoca representación de los intereses colectivos e individuales de los trabajadores afiliados a esa asociación sindical; en este sentido se comparten los argumentos de la Asesoría de Presidencia en cuanto a que de **conformidad a lo dispuesto en el art. 23 inc. a) de la Ley N° 23551 reglamentada por Decreto N° 467/88; la presentante debió presentar constancia escrita para**

acreditar el consentimiento de los agentes supuestamente afectados por la resolución en análisis.

El servicio jurídico agrega, que de la misma **no surge acreditado el mencionado recaudo legal, por lo tanto entiende que dicha asociación gremial carece de un interés concreto, personal y directo para atacar el instrumento legal en cuestión, al no poseer legitimación para recurrirlo. Siendo además la propia recurrente quien argumenta respecto del carácter personalísimo del derecho que alega lesionado, lo que entiende refuerza las conclusiones arribadas en el párrafo precedente** –E-parte 1, Numerales. 25/26-.

En este sentido, cabe indicar que La Ley De Asociaciones Sindicales N° 23551 reglamentada por Decreto N°467/88 establece en el **Título VII. De los derechos y obligaciones de las asociaciones sindicales. Art. 23: "**La asociación a partir de su inscripción, adquirirá personería jurídica y tendrá los siguientes derechos: a) Peticionar y representar, a solicitud de parte, los intereses individuales de sus afiliados. *...";* paralelamente, su decreto reglamentario N° 467/88, establece en su art. 22°: *"Para representar los intereses individuales de los trabajadores deberá acreditar el consentimiento por escrito, por parte de los interesados, del ejercicio de dicha tutela".*

Surge de manifiesto que, la representación legal que se atribuye la Sra. Zulema Verón de Coria, Secretaria General de la Asociación Gremial del Personal del Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamo, pretendiendo actuar en nombre de los agentes que se encuentran en el Anexo I de la Resolución N° 1584/25, **a los que** -a excepción de la propia recurrente (Sra. Zulema Verón de Coria)-**, no menciona ni identifica a las personas supuestamente afectadas, tampoco referencia la situación concreta de cada uno en particular, ni permite determinar qué grado de vinculación se encuentra con los posibles recurrentes.**

Partiendo de tal premisa, la facultad atribuida a las asociaciones sindicales de peticionar y representar intereses individuales de los afiliados, **requiere "solicitud de parte", debiendo acreditarse el consentimiento escrito por parte de los interesados, para el ejercicio de dicha tutela.**

En el caso, el organismo gremial **no sólo no acompaña acta de delegación de mandato y/o poder que acredite su designación como representante respecto de los trabajadores, sino que además, ni siquiera los menciona ni identifica.**

La Procuración del Tesoro de la Nación en sus Dictámenes sostiene: *"La Ley N° 23.551 otorga a la asociaciones sindicales con personería*

gremial el derecho de defender y representar ante el Estado y los empleadores los intereses individuales y colectivos de los trabajadores, mientras que el artículo 22 de la reglamentación, aprobada por Decreto Nº 467/88 establece que para representar los intereses individuales de los trabajadores deberá acreditar el consentimiento por escrito, por parte de los interesados, del ejercicio de dicha tutela. ... La legitimación para obrar implica una coincidencia necesaria entre quien solicita la actividad de la Administración y quien se encuentra dentro del trámite del reclamo ejerciendo determinada pretensión" (PTN, 27/07/00, Dictámenes Tomo: 234 -Página: 161).

Así, compartiendo los fundamentos del servicio jurídico se puede aseverar que la Asociación Gremial del Personal del Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamos no ha acreditado interés concreto con facultades de representación del personal que de manera directa, justifique en el caso traído a dictamen, su pretensión revocatoria ante la Administración, no posee "legitimatio ad causam" activa para impugnar los actos cuestionados en representación de aquellos agentes que pudieran considerar vulnerados sus derechos subjetivos o intereses legítimos; **lo que determina sin más que la Señora Zulema Verón de Coria, actuó por derecho propio y con un carácter personalísimo del derecho que alega lesionado, tal cual sus propios argumentos.**

-Exclusión de la recurrente respecto ded los alcances de la Res. N°1584/25.

Ahora bien, corresponde efectuar un somero análisis del marco legal aplicable al presente trámite. La medida implementada en la resolución recurrida tiene su origen en el **Decreto N° 2485, de fecha 30 de junio del año 2008, que dispuso en su art. 2° la aprobación de un nuevo Procedimiento de Trámite Jubilatorio**, cuyo Anexo establece que todos los agentes y/o Autoridades Superiores que se encuentren dentro del año de su posible jubilación deberán formular su notificación escrita ante la oficina de personal de su jurisdicción, requiriendo se proceda al trámite respectivo, para lo cual presentarán certificaciones que acrediten servicios en otras jurisdicciones y/o reconocimiento en otras cajas previsionales a nivel Provincial o Nacional como así toda otra documentación que la oficina de personal requiera. **El Artículo 3°** del mencionado Anexo**, faculta a las Oficinas de Personal a efectuar las comunicaciones a los agentes y autoridades superiores que se encuentren en condiciones de jubilarse**. Y así lo entendió la Asesoría Legal Previsional, como se expresara en párrafos precedentes. -E Parte 1, numerales 21/22.

Posteriormente, a través del Decreto N° 85, de fecha 19 de enero del año 2016, ratificó la plena vigencia del mismo.

Por Resolución N° 950 de INSSSEP de fecha 21/03/2024 se encomendó al Departamento de Personal y Servicios Internos para que proceda a comunicar a los agentes que se encuentren en condiciones de obtener el beneficio de jubilación ordinaria móvil y jubilación por edad avanzada, a efectos de que inicien los trámites para la obtención del beneficio, y que realice las invitaciones pertinentes a aquellos agentes que por aplicación del art. 66 de la Ley 800-H, voluntariamente opten por hacer uso de dicho beneficio (arts. 1° y 2°).

Dicha resolución fue notificada a los agentes en las condiciones aludidas a través del Sistema de Gestión de Trámites (SGT) de la Plataforma Tu Gobierno Digital (TGD), conforme Decreto Provincial N° 1525/2017 – art. 10, usuarios constituyen de manera obligatoria domicilio electrónico a través del uso de la Plataforma de Servicios TGD, ello conforme a los arts. 17 y 18 de la Ley N° 179-A.

En fecha 16 de abril de 2025 se dictó la Resolución N°1584/25 por la cual se instruye al Departamento de Personal y Servicios Internos para que, en un plazo máximo de diez (10) días hábiles, inicie los trámites correspondientes a cada agente incluido en el Anexo I de la presente Resolución y remita a la Gerencia de Jubilaciones y Pensiones (art. 1°). Asimismo, establece que la Gerencia de Jubilaciones y Pensiones deberá verificar dentro del mismo plazo establecido en el art. 1°, el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley N° 800-H y emitir, en su caso, el informe favorable correspondiente, a los fines de posibilitar la prosecución del trámite conforme lo establecido en la normativa vigente (art. 2°). Por su parte, el art. 3°, establece que aquellos agentes cuya continuidad resulte indispensable para garantizar la eficiencia y continuidad del servicio en áreas de especialización técnica, podrán ser excepcionados del trámite que se ordena por la presente, por Resolución de Directorio debidamente fundada.

Disponiendo además que luego de realizada la comunicación y transcurrido el plazo dispuesto sin que el agente iniciara los trámites correspondientes, se entenderá como aceptada la propuesta de jubilación, debiendo en tal caso el Departamento de Personal iniciar de oficio el trámite jubilatorio (artículo 4°).

Es decir, **la Resolución cuestionada** fue dictada para llevar adelante lo dispuesto en el mencionado artículo 4° de la Resolución N° 950/2024 y no fue impugnada por algún agente que pudiera haberse sentido agraviado, **por lo tanto se encuentra firme y consentida**.

A su vez, con respecto a la inclusión de agentes integrantes de la Comisión Directiva de la entidad Gremial, corresponde aclarar que en fecha 8 de mayo de 2025 se dictó la **Resolución N° 1988** que dejó exceptuados de los alcances de la Resolución N°1584/25 a los agentes con tutela gremial, **tornándose abstracto el tratamiento del argumento del agraviado,** compartiendo los argumentos del Dictamen de la Asesoría de la Presidencia del Organismo Previsional (e-parte 1 págs 25/26).

Por otra parte, como se ha indicado previamente, la Resolución recurrida había destacado expresamente las excepciones para aquellos agentes cuya continuidad resulte indispensable para garantizar la eficiencia y continuidad del servicio en áreas de especialización técnica, la que deberá realizarse por Resolución de Directorio debidamente fundada –(art. 3° de la Resolución N°1584/2025).

Así, por aplicación del artículo citado, el INSSSEP dictó la **Resolución N° 1754** de fecha 05 de mayo del año 2025 excluyendo de los alcances de la Res. N°1584/25 a los agentes detallados en el Anexo I. En este sentido, se advierte que de la nómina surge **la propia recurrente Sra. Zulema Verón de Coria – DNI N° 12.105.597, quien fue exceptuada expresamente en el Anexo I del instrumento.**

Con lo cual, la cuestión traída a análisis, respecto de la agraviada deviene abstracta, compartiendo los argumentos jurídicos del dictamen de la asesoría (E-parte 3, numerales 171/173).

Por lo expuesto corresponde destacar que el control de legitimidad, posee un amplio alcance, puesto que procede cuando se vulnera una ley, en los supuestos de indebida aplicación de la ley, cuando se lesiona un derecho adquirido o se incurre en desviación de poder.

De ello se colige que, ninguna de las situaciones descriptas en el párrafo precedente se presentan en el caso que nos ocupa, arrogándose derechos la reclamante que no le conciernen, razón por la cual deviene en rechazo su pretensión.

A mayor abundamiento, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chaco, revocó la Sentencia 9/19, dictada por la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de esta ciudad, que confirma el fallo de Primera Instancia. En autos caratulados: "PALLUD, SILVIA NOEMI S/ ACCION DE AMPARO" (Sentencia N° 279/20). Haciendo lugar al Recurso de Inconstitucionalidad de la demandada (Municipalidad de Resistencia). Asumió jurisdicción positiva y

desestimó la acción de amparo promovida por la Sra. Pallud. El Tribunal reafirmó así, su doctrina de los casos Leonelli y Pisarello en Sentencias 409/13 y 209/18: "La Administración tiene la potestad de iniciar de oficio los trámites jubilatorios cuando el agente cumple los requisitos. Consideró que las sentencias de primera y segunda instancia eran arbitrarias por no ser derivaciones razonadas del derecho vigente y por apartarse de la doctrina del Tribunal". En Leonelli, Fernando Carlos María S/ Acción de Amparo (Sentencia N° 209/18), el máximo tribunal local: "Determinó que no existía arbitrariedad ni ilegalidad manifiesta por parte de la autoridad municipal, ya que los instrumentos cuestionados respondían a facultades conferidas por el ordenamiento jurídico. Ratificó que la Administración ha actuado dentro de sus facultades regladas y que la decisión de iniciar el trámite jubilatorio de oficio fue razonable y ajustada a derecho, una vez verificados los requisitos exigidos por el sistema previsional..." y en Pissarello, Walter Fernando C/ Provincia del Chaco S/ Demanda Contencioso Administrativa (Sentencia N° 409/13), el mencionado tribunal: "Reafirmó que, en actos reglados, la cita de las normas aplicables constituye motivación suficiente. Subrayó que la estabilidad del empleado público no es incondicionada y que la jubilación obligatoria es una restricción legal razonable para la renovación de los cuadros de la Administración..."

Por lo expuesto, la Resolución N° 1584 de fecha 16 de abril del año 2025 de INSSSEP, es un acto administrativo totalmente regular; en cuanto fuere dictada por autoridad u organismo competente en ejercicio de funciones regladas y no contiene elemento viciado alguno, que lo puedan afectar de nulidad.

En relación a los agravios esgrimidos, corresponde indicar que mediante la Resolución N°1988/25 los agentes con tutela gremial, como el caso, se encuentran excluidos de la aplicación de la Res. N°1485/25.

Sumado a ello, la Resolución N° 1574/25 (5/5/25) del organismo previsional expresamente excluye a los agentes de la nómina respecto de los efectos de la N°1584/25, en la cual está mencionada la Zulema Verón de Coria.

Se desprende de ello, dentro del contexto fáctico reseñado, resulta indubitable que la materia a dilucidar en esta instancia ha perdido vigencia , lo que hace la pretensión primigencia de la recurrente se torne infundada, carente de trascendencia, atento el interés jurídico concreto y actual que debe sustentar toda pretensión para excitar la jurisdicción y, con ello, deviene la insubsistencia de los agravios esgrimidos por la reclamante.

Por ello, corresponde el rechazo por abstracto del reclamo efectuado por derecho propio y a su vez, se reitera, la agente tampoco ha acreditado

en la presente interés concreto con facultades de representación del personal que se encuentran en el Anexo I de la Resolución N° 1584/25.

IV.- CONCLUSION:

De los argumentos vertidos como del análisis de la normativa aplicable y constancias obrantes de las actuaciones no resultan afectaciones al derecho subjetivo o interés legítimo ni violaciones al marco legal aplicable al caso, por tanto el acto administrativo cuestionado es válido, tiene plena eficacia y ejecutoriedad.

En orden a lo expuesto, esta Asesoría General de Gobierno considera que corresponde rechazar por manifiestamente improcedente el Recurso Jerárquico en Subsidio interpuesto por la Sra. ZULEMA VERÓN DE CORIA, SECRETARIA GENERAL DE LA ASOCIACIÓN GREMIAL DEL PERSONAL DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL, SEGUROS Y PRÉSTAMOS (AGPIPS), contra la Resolución N° 1584 de fecha 16 de abril del año 2025 del Directorio del Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamos - In.S.S.Se.P.

Atentamente.-

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO,

02 SEP 2025

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