Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

JJFC/MFK

DICTAMEN N°.....070.....

REF: E10-2025-20545-AE Y AGREGADAS E10-2025-18420-AE; E10-2025-18282-AE; E10-2025-17300-AE Y E10-2025-14696-AE; S/ RECURSO RECONSIDERACIÓN Y JERÁRQUICO EN SUBISIDIO SR. VERRI MARTIN JOSE -

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

A: SUBSECRETARÍA DE LEGAL Y TÉCNICA
PROVINCIA DEL CHACO
DR. JUAN ALEJANDRO ACEVEDO
SU DESPACHO

De mi consideración:

Accede al análisis de esta instancia el recurso jerárquico, interpuesto en subsidio al de Reconsideración, por el Sr. Verri Martin Jose D.N.I. Nº 37.169.166, por derecho propio, con domicilio legal constituido, contra la Resolución Nº 780/33 2025, de fecha 05 de Noviembre de 2025, emitida por el Directorio del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Provincia del Chaco y notificado en fecha 11 de noviembre del 2025;

Analizado el remedio recursivo, contra un acto administrativo del Estado Provincial, cabe examinar si el escrito de la pieza recursiva cumple con las exigencias formales.

En esa labor, superado el primer examen de temporalidad de la presentación, me persuade que la crítica contenida en la exposición es suficiente para habilitar la consideración sustancial del recurso, por lo que -sin perjuicio del mérito que en definitiva merezca-, corresponde abocarme a su tratamiento.

En este sentido, analizando los antecedentes obrantes en el expediente de referencia, corresponde efectuar en este apartado una breve reseña de las principales constancias e intervenciones obrantes en autos y que resulten relevantes a los fines de la intervención solicitada.

I.-ANTECEDENTES:

En e-parte N° 1 obra Recurso de reconsideración y jerárquico en subsidio con interpuesto por el Sr. Verri Martin José, D.N.I. Nº 37.169.166 contra la Resolución Nº 780/33, en cuanto en su Artículo 1°: *"RECHACESE el reclamo de reincorporación y continuidad laboral efectuado por el señor Martín José Verri DNI N° 37.169.166, mediante presentaciones E10-2025-14696-Ae de fecha 13 de agosto, E10-2025-17300-Ae de fecha 29 de septiembre y E10-2025-18282-Ae de fecha 14 de octubre, todas del corriente año, (y cualquier otra presentación que verse sobre la misma cuestión)....."*

Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

JJFC/MFK

En e-parte N° 2, se agrega la actuación administrativa electrónica E 10-2025-18420-Ae que dispone de 9 e-partes. En su e-parte N° 8 obra resolución de directorio N° 780-33-2025, de fecha 5 de Noviembre del 2025. Y en su e-parte N° 9, se precede a la Notificación de la presente Resolución en fecha 11/11/25.

En e-parte N° 3 se agrega la actuación administrativa electrónica E 10-2025-17300-Ae que dispone de 8 e-partes. Donde en su e-parte N° 1, obra nota de pedido de renovación contractual y continuidad en el puesto laboral. En e-parte N° 5, la Gerencia de Recursos Financieros informa, que el Sr. Verri, ha tenido un contrato del Programa Mejorar con el instituto, por una duración de dos (2) meses desde febrero marzo 2025 inclusive, Comunicando que actualmente no posee contrato ni relación de trabajo con el IPDUV. En e-parte N° 6 se agrega Resolución N° 0126/25, de fecha 6/02/25, que dice en su art. 1: *"AUTORIZASE a contratar directamente a VERRI, MARTÍN JOSÉ (CUIT Nº 23-37169166-9) por un período de dos (2) meses contados a partir del 1 de febrero y hasta el 31 de marzo del 2025 inclusive, por un monto mensual de $ 423.700,00 (PESOS: CUATROCIENTOS VEINTITRÉS MIL SETECIENTOS) en concepto de honorarios, para colaborar con el Programa MEJORAR, en el registro y procesamiento de información, reconociendo su importancia, por cuanto tales elementos constituyen la base para la toma de decisiones, a fin de definir, ajustar la estrategia y la política de Desarrollo Urbano. Colaborar, en los procedimientos que regirán la recopilación, el procesamiento, el análisis sistemático y la comunicación de la información sobre: 1) Los avances de ejecución física y financiera. 2) el logro de los resultados del programa. Previendo la entrega de Informes Parciales, con una periodicidad mensual de las actividades realizadas, que serán supervisados para la respectiva aprobación de sus honorarios".* Y en e-parte N° 8, es notificado el Sr. Verri, que lo informado por la Gerencia de Recursos Financieros, su contrato del Programa Mejorar con el Organismo venció el 31 de marzo del corriente año, no teniendo Usted a la fecha contrato vigente con el IPDUV.

En e-parte N° 4, se agrega actuación administrativa electrónica E 10-2025-18282-Ae que dispone de 1 e-parte, donde solicita aclaratoria respecto de la nota recibida con fecha 09/10/202.

En e-parte N° 5 se agrega actuación administrativa electrónica E 10-2025-14696-Ae que dispone de 5 e-partes, que en su e-parte N° 1, se agrega nota Sr. Verri, de cumplimiento a lo solicitado por el área de contrataciones.

En e-parte N° 6, se agrega Dictamen de la Asesoría legal del IPDUV., expresando.... "Que, en mérito de lo expuesto, tomando en consideración los antecedentes mencionados, corresponde el Rechazo del Recurso de Reconsideración planteado, atento la comprobada finalización de la relación contractual entre el recurrente y este Organismo, por su propio vencimiento, en un todo conforme se desprende del régimen precario y temporal de las contrataciones de locación de obra....."

En e-parte N° 8, obra la Resolución N° 843/36/2025 de fecha 26/11/25, que en su Artículo 1°: *RECHACESE el Recurso de Reconsideración efectuado por el señor Martín José Verri, DNI N° 37.169.166, mediante presentación E10-2025-20545-Ae de fecha 19 de noviembre de 2025 contra la Resolución de Directorio N° 780/33 2025 de fecha 5 de noviembre de 2025, por los fundamentos expuestos en los considerandos de la presente. Art. 2°: CONCÉDASE el Recurso Jerárquico interpuesto en subsidio.* En e-parte N° 9, se le notifica en fecha 3/12/25, la presente resolución, de rechazó del Recurso.

En e-parte N° 10, la Gerente Legal y Técnica, del IPDUV, remite la actuación a esta Asesoría General de Gobierno, para la continuidad del trámite aclarando que la Resolución de Directorio Nro. 780/33 2025 de fecha 05/11/2025, objeto de recurso de reconsideración, en su artículo 1º, dispuso rechazar el reclamo de reincorporación y continuidad laboral efectuado por el señor Martín José Verri, DNI Nº 37.169.166, mediante presentaciones E10-2025-14696-Ae de fecha 13 de agosto, E10-2025-17300-Ae de fecha 29 de septiembre y E10-2025-18282-Ae de fecha 14 de octubre, todas del corriente año, (y cualquier otra presentación que verse sobre la misma cuestión). Remitiendo las actuaciones de referencia para su pertinente intervención con motivo del recurso jerárquico concedido.

II.- MANIFIESTACIONES DEL RECURRENTE:

Del análisis del recurso interpuesto surge que el recurrente centra sus agravios en la **ilegitimidad del acto administrativo impugnado**, al sostener que el mismo **carece de causa y motivación suficiente**, en tanto se funda en una supuesta orden judicial de baja definitiva que **no emerge de la sentencia invocada**, la cual no dispuso su desvinculación del organismo. Afirma que un reclamo judicial por reconocimiento de derechos laborales **no puede derivar en un perjuicio para el trabajador**, en violación del principio de tutela efectiva y del debido proceso administrativo.

Asimismo, cuestiona la **errónea aplicación de la Resolución Nº 2025-282-4-101 del Ministerio de Hacienda**, relativa a la suspensión de incorporaciones de personal, por cuanto dicha normativa **no resulta aplicable a una relación laboral preexistente**, de más de diez años de antigüedad, no pudiendo asimilarse la continuidad o renovación del vínculo a una nueva incorporación, sin incurrir en una interpretación extensiva y restrictiva de derechos.

Sostiene que la decisión recurrida resulta **arbitraria**, al no explicitar razones objetivas de oportunidad, mérito o conveniencia que justifiquen la prescindencia de sus servicios, ni invocar antecedentes disciplinarios, deficiencias funcionales o causales presupuestarias concretas, lo que configura una desviación de poder, máxime tratándose del ejercicio de facultades discrecionales.

Alega también la **violación del principio del plazo razonable**, toda vez que el acto fue dictado aproximadamente **dos años después** de la sentencia judicial en que se funda, sin complejidad alguna que justifique tal demora, vulnerando los principios de celeridad, eficacia y seguridad jurídica, y generando expectativas legítimas de continuidad laboral.

Finalmente, denuncia la **afectación de la estabilidad en el empleo público** y de derechos laborales de raigambre constitucional y convencional, al privársele del cobro de su salario pese a no registrar sanciones ni sumarios en su contra y contar con una extensa antigüedad, colocándolo en una situación de vulnerabilidad personal y familiar. Formula reserva de promover acciones judiciales por daños y perjuicios para el supuesto de rechazo del recurso.

III.- ANALISIS DE LOS HECHOS Y EL DERECHO APLICABLE AL CASO.

Antes de ingresar al fondo de la cuestión, cabe destacar que no resulta de la competencia de este Organismo Asesor expedirse sobre cuestiones que no sean específicamente jurídicas, tales como las que se refieren a la equidad o inequidad de las fórmulas contractuales, o a los aspectos técnicos involucrados (v. Dictámenes 163:3, 170:69, 204:90 y 159; 207:343 y 229:107).

Es por tal razón que este órgano asesor no entra a considerar los aspectos técnicos de las cuestiones planteadas, por resultar ello ajeno a su competencia. Su función asesora se encuentra restringida al análisis de las cuestiones de Derecho y su aplicación al caso concreto, quedando libradas las apreciaciones sobre cuestiones técnicas a la autoridad administrativa con competencia en la materia (Dictámenes 245:359, 281:57 y 293:21, entre otros).

Del análisis de las actuaciones surge que el Sr. Verri comenzó a trabajar para el IPDUV como beneficiario de una beca de servicios en enero/2015, y que desde el año 2016 hasta el momento de promoción de esta causa, reviste la categoría de "contratado" (art. 4 inc. 2 ap. "a", ley 292-A y art. 133 inc. "h", ley 1092-A) para el "Programa Mejorar", mediante el dictado de resoluciones de contratación directa por el término de 6 meses.

Por su parte, atento al dictado de Decretos 3654 y 4750 del año 2019 que ordenaron el pase a planta permanente de una nómina de agentes, el Sr. Martín José Verri inició acción de amparo contra el Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV) y/o el Gobierno de la Provincia del Chaco, a fin de que se haga efectivo su pase a planta considerándose excluido de esos decretos. Su planteo judicial tramitó en autos: "Verri Martín José c/ Instituto Provincial De Desarrollo Urbano Y Vivienda Y/O Gobierno De La Provincia Del Chaco S/ Acción De Amparo", Expte. N°482/20 ante el Juzgado Laboral N°3 donde se hizo lugar al amparo y se ordenó al IPDUV a que arbitren los

medios tendientes al dictado del acto administrativo pertinente, para hacer efectivo el pase a planta del señor Verri en la categoría acorde a sus funciones y antigüedad registrada. En este sentido, acatando la medida judicial el Poder Ejecutivo dictó el Decreto N° 1685/21. En segunda instancia, la sentencia de la Cámara de Apelaciones rechazó las apelaciones deducidas por el Ente autárquico y la Provincia del Chaco, y confirmó el resolutorio en todos sus términos.

Sin perjuicio de ello, en fecha 13 de febrero de 2023 el Superior Tribunal de Justicia dictó la sentencia N°10/23 haciendo lugar a los recursos de inconstitucionalidad deducidos por la Provincia del Chaco y por el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda, nulificando la sentencia dictada por la Sala Segunda de la Cámara de Apelaciones del Trabajo y, asumiendo jurisdicción positiva, revocó la sentencia de Primera Instancia de fecha 29 de octubre de 2020.

Dando cumplimiento a la medida dispuesta en sede judicial, el 30 de diciembre de 2024 se dictó el Decreto N°2619/24 que tiene presente la sentencia N°10/23 del STJ, deja sin efecto el Decreto N°1685/21 y da de baja la designación del Sr. Martín José Verri, DNI Nº 37.169.166, en el cargo de la categoría personal administrativo y técnico- apartado d)- CEIC Nº 1029-00- administrativo 1-grupo 1- actividad central 01- actividad específica 4- Dirección y Control de Obras- CUOF Nº4- Gerencia Operativa de la jurisdicción 10- Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Posteriormente a ello, conforme surge de los informes de las áreas técnicas del ente, el Sr. Verri Martín José tuvo nuevo vínculo con el IPDUV mediante Contrato de Obra en el marco del Programa Mejorar estableciéndose en consecuencia un vínculo de naturaleza no permanente, con una duración determinada de dos (2) meses, desde febrero y hasta marzo del año 2025, inclusive, conforme Resolución de Presidencia Nº 0126 de fecha 6 de febrero de 2025.

Que ante el vencimiento del plazo del vínculo contractual mencionado, el Sr. Verri efectuó reclamo de reincorporación y continuidad laboral mediante presentaciones E10-2025-14696-Ae de fecha 29 de septiembre y E10-2025-18282-Ae. Ante lo cual, se dictó la Resolución del Directorio el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda N°780/33 2025 de fecha 5 de noviembre de 2025 que dispuso el rechazo de tales planteos y de cualquier otra presentación que verse sobre la misma cuestión.

Contra dicho instrumento el contratado, interpuso Recurso de Reconsideración con Jerárquico en Subsidio en fecha 19 de noviembre de 2025, el cual fue rechazado por el ente mediante Resolución N° 843-36-2025 que concedió el jerárquico interpuesto en subsidio, elevándose las actuaciones a esta instancia a los fines de su tratamiento.

En este punto de análisis, cabe destacar que el "Programa Mejorar", según considerandos de las resoluciones mencionadas, tiene por objetivo garantizar a los grupos familiares más vulnerables el acceso a viviendas dignas, infraestructura social, comunitaria como así también, contribuir a ordenar y desarrollar los asentamientos urbanos y rurales en forma general o parcial. Es por ello que se solicitó la contratación directa del actor, con el objetivo de colaborar en los procedimientos que rijan la recopilación, el procesamiento, el análisis sistemático y la comunicación de la información sobre los avances de ejecución física y financiera, y el logro de los resultados del programa.

Ahora bien, resulta pertinente indicar que en el ámbito del Derecho Administrativo, la extinción de este tipo de contratos por vencimiento del plazo o cumplimiento del objeto constituye una causa normal y ordinaria de finalización del vínculo, conforme a lo pactado y a la normativa aplicable, liberando automáticamente a la Administraci6n de cualquier obligación de continuidad, incorporación o renovación.

Qué, en tal sentido la naturaleza del vínculo preexistente, es temporal *y* precario, lo cual, en consonancia con la doctrina *y* jurisprudencia, no se generan derechos adquiridos a la permanencia, a la reincorporación o a la renovación de la prestación en cabeza del particular, siendo el cese una consecuencia directa *y* legalmente prevista de la finalización del plazo de su encuadre, diferenciándose radicalmente de la estabilidad propia del personal de planta permanente.

Así, la doctrina sostiene: "...*el agente contratado no es producto de un sistema económico-laboral determinado, sino que se trata de una figura que siempre ha estado presente en los regímenes jurídicos y que su existencia obedeció a la necesidad de cumplir funciones que se consideraron estacionales o transitorias y que, en consecuencia, no podían ser cubiertas por el personal estable*" (Ivanega, Miriam Mabel,Empleo público, Bs. As., Editorial Astrea, 1ra. edición, 2019, pág. 248).

En particular, el Estatuto para el personal de la Administración Pública Provincial (ley 292-A) en su art. 4 establece que el mismo se clasifica, según su estabilidad, en permanente y transitorio y que este último comprende a agentes con prestaciones determinadas y fechas ciertas de finalización de servicios (inc. 2). Luego establece que reviste el carácter de contratado aquel personal cuya relación laboral está regida por un contrato de plazo determinado no superior al año, y que presta servicios en forma personal y directa. Y que se empleará únicamente para la realización de trabajos específicos y determinados los que, por su naturaleza o transitoriedad, no pueden ser realizados por el personal permanente. Por lo que no podrán realizar tareas previstas en el manual de cargos (art. 4, inc. 2 a). De lo que se observa que se encuentran dentro de sus características: a) carecen de estabilidad y por ende no tienen derecho a la carrera administrativa, y b) los vínculos contractuales se sujetan a plazo determinado.

En ese marco, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha considerado que la posibilidad de la Administración de contratar por tiempo determinado, siempre que sea regular, implica que el vínculo "se extingue automáticamente por el mero vencimiento del término convenido, sin necesidad de acto administrativo alguno" (Fallos: 310:1390).

Asimismo, "el mero transcurso del tiempo no puede trastocar de por sí la situación de revista de quien ha ingresado como agente transitorio, pues lo contrario desvirtuaría el régimen jurídico básico de la función pública"; (Fallos: 312:245); siendo ambos precedentes citados recientemente en Fallos: 344:3057.

Por otro lado, resulta pertinente señalar que la Ley N°318-K de creación del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda establece en su Art. 1º que es una entidad autárquica de derecho público con capacidad para actuar en forma privada y pública, de acuerdo a las disposiciones de la ley y sus reglamentaciones, o las que establezcan las leyes generales de la Provincia y las especiales que legislen sobre la materia.

Es así que, en su carácter de ente autárquico del Estado Provincial, debe ajustar su accionar a los principios de legalidad y eficiencia, y en materia de personal, debe ceñirse estrictamente a las normas de austeridad y limitación del gasto público dispuestas por el Poder Ejecutivo Provincial.

Asimismo, la norma faculta al Directorio del ente a designar, promover, trasladar, sancionar y remover al personal del Instituto, cualquiera sea su situación de revista, de acuerdo al régimen legal vigente en la materia (Art. 9 inc a).

Por lo expuesto, corresponde señalar que la pretensión de reincorporación del reclamante colisiona con el marco normativo actual, incluyendo la Resolución N° 2025-282-4-101 del Ministerio de Hacienda, que en su art. 1 Anexo I, Pto. 4) establece: "...Queda suspendida la incorporación de personal, cualquiera sea la modalidad de vinculación y contratación...", siendo esta una normativa de carácter imperativo que obliga a la Administración a denegar solicitudes que impliquen la reanudación o nueva generación de vínculos laborales.

Es que, según surge de los informes de las áreas técnicas y jurídicas, si bien el cese se produjo por la finalización del plazo, las circunstancias de la relación, incluyendo la falta de regularización oportuna de sus obligaciones fiscales (AFIP y ATP) por parte del reclamante -siendo estas regularizadas recién en agosto, meses después de la finalización del vínculo en marzo-, confirman que el organismo no se encuentra constreñido por ninguna obligación legal o reglamentaria de acceder a la petición de reincorporación.

Asimismo, el dictamen del área legal de IPDUV precediendo a la decisión del recurso, toma en consideración el antecedente judicial ut supra desarrollado, que da cuenta de la posición ya adversa al reclamante, donde el Superior Tribunal de Justicia ordenó Revocar la sentencia de Primera Instancia de fecha 29 de octubre de 2020 y, en consecuencia, rechazó la acción de amparo deducida contra el Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Provincia del Chaco. Así el servicio jurídico estima que: "...corresponde el Rechazo del Recurso de Reconsideración planteado, atento la comprobada **finalización de la relación contractual entre el recurrente y este Organismo, por su propio vencimiento,** en un **todo conforme se desprende del régimen precario y temporal** de las contrataciones de locación de obra..."

En ese sentido, la Procuración del Tesoro de la Nación en reiteradas ocasiones sostuvo que: "**Los informes técnicos merecen plena fe**, siempre que sean suficientemente serios y razonables, no adolezcan de arbitrariedad aparente y no aparezcan elementos de juicio que destruyan su valor (v. Dictámenes 233:525 y 293:21)"

Asimismo: "Las asesorías jurídicas no sólo deben intervenir en forma previa a la emisión del parecer de la Procuración del Tesoro de la Nación por razones de estricta procedencia legal, sino también porque por su inmediatez dichas asesorías tienen conocimiento especializado en las materias de su incumbencia y cuentan generalmente con mayores antecedentes que puedan resultar de utilidad para su dilucidación". (v. Dictámenes 253:622).

Por último, en lo que respecta a la reserva de daños y perjuicios invocada por la parte recurrente, lo real, cierto y concreto es que tal alegación no deja de ser una simple manifestación infundada sin elemento probatorio o constancia alguna que acredite o justifique su procedencia, no encontrándose acreditado en autos.

En dicho análisis, resulta trascendente considerar que las razones expresadas para impugnar la decisión, no implican por si misma suficientes para dirimir la cuestión conforme sus pretensiones.

En esa línea, se señala que la expresión de agravios debe ser una crítica, esto es un juicio impugnativo; concreto, preciso, determinado y razonado, vale decir, expresar una crítica fundada a la decisión adoptada; lo cual exige ineludiblemente precisar punto por punto los errores y/u omisiones. La Corte Suprema tiene doctrinado *"que no bastan en consecuencia escuetos argumentos que no constituyan más que una mera discrepancia con el criterio sostenido en el fallo recurrido y que distan de contener una crítica concreta y razonada de los argumentos que sostiene aquel"* (Fallos 323:2131)-

En orden a lo expuesto, esta Asesoría General de Gobierno entiende que la Resolución impugnada fue dictada dentro del marco legal y contractual

aplicable, encontrándose debidamente fundada en los informes pertinentes, sin configurarse los vicios sustanciales que pudieran afectar su validez, lo que torna plenamente legal y legítimo el acto recurrido.

IV.- CONCLUSIONES:

Conforme surge de los antecedentes agregados, se colige que, ninguna de las situaciones descriptas por el recurrente, son atendibles, arrogándose derechos el reclamante que no le corresponden, razón por la cual debe rechazarse su pretensión.

Así planteada la cuestión, de los argumentos vertidos por el servicio jurídico del organismo, de la legislación aplicable y constancias obrantes en las actuaciones, no resultan afectaciones a derecho subjetivo o interés legítimo ni violaciones al marco legal aplicable al caso.

Consecuentemente, la Resolución recurrida es un acto administrativo totalmente regular; en cuanto fue dictado por autoridad u organismo competente en ejercicio de funciones regladas y no está atacado por elemento viciado alguno, que lo pueda afectar.

De tal suerte, entendemos, que el temperamento adoptado por la administración no importa una decisión arbitraria, tampoco se vio afectado su derecho de defensa.

Por todo lo expuesto, corresponde rechazar el recurso jerárquico interpuesto, manteniendo en todos sus términos la Resolución Nº780/33 2025 emitida por el Directorio del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Provincia del Chaco cuestionada.

Finalmente, se sugiere que la Subsecretaría de Legal y Técnica, corrobore y verifique la correcta redacción del proyecto de decreto, en un todo de acuerdo a las competencias concretas que refieren a esa dependencia (Decreto Nº 976/20) y a lo dispuesto en el Decreto N° 482/22.

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO;

26 FEB. 2026

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