En la ciudad de Rawson, capital de la Provincia del Chubut, el Superior Tribunal de Justicia, en Acuerdo, con la Presidencia a cargo de la Dra. Camila Lucía Banfi Saavedra y la presencia de la Dra. Silvia Alejandra Bustos y de los Dres. Andrés Giacomone, Mario Luis Vivas y Ricardo Alberto Napolitani, procede a dictar sentencia en los autos caratulados: **"<Persona 11> c/ Instituto de Seguridad Social y Seguros de la Provincia del Chubut s/ Demanda Contencioso Administrativo" (Expte. N° 25850 -Año: 2023)**, según los sorteos practicados oportunamente.

Acto seguido, se resolvió plantear y votar por su orden la siguiente cuestión: ¿Es procedente la demanda?

El Dr. Mario Luis Vivas dijo: I.

Las piezas procesales.

I.1. La demanda.

El día 28 de junio de 2023, mediante escrito digital CRU-00886400000057491-4 se presenta el señor <Persona 1>, en representación del señor <Persona 12>, Secretario General de la <Persona 13> (en adelante <Persona 11>), y con el patrocinio letrado de la <Persona 2>, promoviendo una demanda contencioso administrativa contra el Instituto de Seguridad Social y Seguros de la Provincia del Chubut (ISSyS) y en defensa de los derechos de su afiliada, la licenciada en trabajo social **<Persona 3>**.

En tal carácter, procuran la declaración de nulidad del expediente administrativo N° 3746 y de la Disposición N° 115 -ambos del año 2022- que sancionó a la nombrada con apercibimiento y tres

días de suspensión sin goce de haberes. Para fundar la pretensión, acusan la ilegitimidad del procedimiento desarrollado previo a la aplicación de la sanción disciplinaria y, además, esgrimen la incompetencia de la autoridad emitente. Consideran vulnerados los derechos y las garantías expresamente reconocidos en la Constitución Nacional y Provincial, en los Tratados Internacionales y demás leyes aplicables. Razón por la cual piden que, en el momento procesal oportuno, se ordene la restitución de los importes descontados, con más los intereses.

En el punto VII solicitan la declaración de inconstitucionalidad de la última parte del art. 39 de la Resolución N° 1344/1986 -Estatuto Escalafón del Personal para el personal del ISSyS, en adelante EEP- que obliga a cumplir la *sanción disciplinaria* impuesta aunque el agente sancionado deduzca recursos en su contra, en franca violación -completa- del debido proceso y del principio de legalidad contemplados en el art. 44 de la Constitución Provincial y el 18 de la Constitución Nacional.

En el apartado “VI. HECHOS” narran que la licenciada <Persona 3> posee una amplia experiencia laboral y es comprometida con la labor que desarrolla como dependiente del Organismo demandado, tareas que cumplió en varias Delegaciones, desde su ingreso en el año 2007 y siendo nombrada, en el año 2015, en la planta permanente. Mencionan que, entre otras, tiene a su cargo las siguientes funciones: entrevistas de admisión para beneficiarios de Cuidados

Domiciliarios (aclara que, una vez planteada la solicitud por el afiliado, éstas se realizan en su domicilio); cuidador en el ámbito escolar; entrevistas de los beneficiarios para subsidios y otorgamiento de pasajes en caso de derivaciones; mayor cobertura en medicación; ampliación de beneficio de pañales; subsidio por internación geriátrica; entrevistas ante la solicitud de menores con guarda judicial y afiliación de hijos mayores de edad con discapacidad.

Afirman que la trayectoria de su afiliada es intachable, con dedicación y compromiso por su trabajo, sin haber sido objeto de sumario administrativo alguno. Hasta que, según exponen, en octubre de 2022 fue notificada de la Disposición que por ésta se impugna, dictada por el Gerente General, para informarle que había sido sancionada. Mencionan que dedujo recurso de revocatoria con apelación en subsidio en contra de esa medida, en el mes de noviembre, que jamás fue respondida por la accionada. No obstante, subrayan, la sanción fue aplicada sin que se le hubiera permitido formular descargo.

En el punto VII. apuntan que el expediente Administrativo N° 3746/2022 fue iniciado el 10 de agosto de 2022 por una Nota que la Jefa de la Sección de Servicios Sociales -licenciada <Persona 7>- elevaba al Director de Obra Social, refiriéndose a las tareas de <Persona 3>; la cual contenía dos informes que habían sido confeccionados por la nombrada. La transcriben y sostienen que el motivo allí esgrimido que luego dio sustento a las sanciones disciplinarias que

ahora cuestionan, obedeció a un supuesto *"incumplimiento de su rol profesional no acorde a los objetivos institucionales específicos del área"* que las autoridades administrativas aducen se refleja en una aparente *falta de compromiso* en las intervenciones llevadas a cabo por la nombrada.

Acusan que las autoridades mencionadas valoraron la calidad profesional de manera subjetiva e inespecífica; así ocurre -explican- cuando la licenciada <Persona 5> afirma que los informes de <Persona 3> deberían contener una evaluación que los torne vinculantes en la posterior toma de decisiones del Directorio.

Expresan que la normativa aplicable y que se menciona en el acto administrativo en crisis es la Resolución N° 1405/15 que aprobó el Protocolo de intervención y glosario del servicio social". Destacan que ese define qué se entiende por *"informe social"* y, al amparo de este concepto, aseveran que el trabajador dispone de cierta discrecionalidad al confeccionarlo conforme su formación profesional, que lo habilita para evaluar las distintas necesidades y proporcionar sus servicios en el Organismo.

Esgrimen que no surge de la reglamentación que su afiliada haya incumplido los objetivos institucionales aludidos por la Jefa de Sección en la referida Nota y subrayan que los informes a los que esta alude han cumplimentado en su totalidad los requisitos que fueron establecidos en el Anexo I para los casos de *"Cuidados Domiciliarios"* y *"Afiliación de niños/as adolescentes con guarda*

judicial”; cuyos formularios -como expusieron antes- fueron remitidos conjuntamente con esa.

Reiteran que la licenciada <Persona 3> no tuvo conocimiento de esa nota ni de las imputaciones hasta la notificación de la sanción disciplinaria y aducen que ello violenta el derecho de defensa y el debido proceso.

A continuación, transcriben textualmente la Disposición N° 115/22 del Gerente General del Instituto que dispuso las sanciones disciplinarias en crisis y desarrollan dos argumentos para fundar la declaración de nulidad que demandan.

En primer lugar, acusan la ***incompetencia*** del referido funcionario.

Citan el apartado 5, punto 3 de la Resolución N° 153/07 por la cual se aprobó el Manual de Misiones y Funciones y expresan que la Gerencia General es la encargada de planificar, gestionar y supervisar las actividades relacionadas con los recursos humanos, la infraestructura, los vehículos entre otras atribuciones. Además, añaden, tiene la responsabilidad de controlar el cumplimiento de las normas legales vigentes y del Estatuto Escalafón por parte de las personas que están obligadas a cumplirlas.

Pero de ningún modo, subrayan, su titular se encuentra autorizado a disponer sanciones disciplinarias, esto -acusan- torna arbitraria la Disposición que, además, carece de fundamento legal, en tanto no atendió lo establecido en el art. 26 de la Ley I N° 18 y aseveran que esa potestad está reservada al Presidente y al Directorio.

En segundo lugar, plantean que el acto administrativo en crisis carece de *motivación* porque irrazonable y arbitrariamente -justifican- suspendió a la licenciada <Persona 3> y efectivizó el descuento de haberes. Agregan que el Organismo se desentendió de proporcionar tratamiento al recurso que se interpuso por ante su sede, afectándose el derecho de defensa, ya que la sancionada desconoció las razones y los fundamentos de la medida impuesta.

Seguidamente, afirman que ese derecho también fue vulnerado en la sustanciación del expediente administrativo N° 3746/2022 que, como puede observarse, no contiene descargo de la licenciada sancionada ya que no se le corrió vista de este; privándola de presentar argumentos y ofrecer pruebas para ejercer su defensa. Lo que se agravó -añaden- al ejecutar la suspensión sin haber oído a la trabajadora.

Destacan que la arbitrariedad surge clara de la violación del principio de legalidad y debido proceso de la accionante en sede administrativa; consideran que los hechos imputados son imprecisos, no fueron acreditados, no se dio tratamiento ni hubo respuesta a los planteos de nulidad interpuestos contra la sanción en sede administrativa y, además, esgrimen que esta es desproporcionada.

En el apartado VII. piden que sea declarada la inconstitucionalidad del art. 39 última parte de la Resolución N° 1344/1986 (EEP), cuyo texto reza "*… la sanción impuesta será cumplida no obstante los recursos que puedan deducirse de la misma*".

Alegan que se impide ejercer el derecho de defensa, se vulnera el principio de inocencia y demás derechos consagrados en la Constitución cuando, frente al derecho que detenta un empleado público sancionado para presentar recursos y apelaciones en contra de la medida disciplinaria, es obligado a cumplirla inmediatamente.

Hace reserva del Caso Federal, ofrece pruebas y realiza petitorio de estilo.

I.2. La contestación de la demanda.

Mediante ID 1251959 la accionada contesta la demanda.

Niega la realidad de los hechos vertidos por la actora en el escrito promocional y el derecho que allí se invoca.

En particular niega la accionada: que la Disposición N° 115/2022 se sustente en un procedimiento nulo y haya sido dictado por autoridad incompetente; la violación del derecho de defensa, del debido proceso o la afectación del principio de inocencia que alega la contraria. Es falso, agrega, que el desempeño de la licenciada <Persona 3> se ajustara a las pautas de trabajo establecidas en la reglamentación aplicable y que, en consecuencia, la sanción disciplinaria sea arbitraria, ilegítima o esté desmotivada. Finalmente, controvierte que la pena administrativa sea desproporcionada y la procedencia del planteo de inconstitucionalidad esgrimido en la demanda.

En el punto IV. menciona que los hechos se sucedieron, parcialmente, como expresamente lo reconoce la parte actora. Sin embargo, subraya que

la accionante omitió hacer referencia a *ribetes de importancia*.

Rebate la subjetividad y carencia de especificidad que achaca la accionante al informe de la licenciada <Persona 5> que dio inicio al trámite administrativo. Sostiene que tal afirmación es inconsistente porque, según fundamenta, se encuentra acreditado en el expediente administrativo N° 3746/22 que esas evaluaciones de la licenciada <Persona 3> no se ajustaban a los requisitos establecidos en la Resolución N° 1405/15.

Destaca que la actora incurre en el yerro de creer que se cuestiona *"la calidad profesional de sus informes"* cuando lo que se le achaca -subraya- es el incumplimiento de los extremos determinados en la normativa interna y específica, aplicable a los Trabajadores sociales. Ciertamente, añade, éstos gozan de discrecionalidad para su elaboración pero deben ejercerla sin transgredir la reglamentación o incumplir con los objetivos propios de la función.

Menciona que la accionante no expresa, en el relato de los hechos, que la sancionada participó en la confección del "Protocolo de Intervención y Glosario del Servicio Social" (en adelante Protocolo) aprobado por la resolución antes citada. Además, completa, su dilatada trayectoria dentro del Organismo accionado le permite conocer la realidad de la institución, sus

objetivos y la relevancia del trabajo profesional que desempeña.

Explica el ISSyS que se encuentra a su cargo la administración del sistema previsional de los agentes de la administración pública provincial y el régimen de prestaciones de salud. Servicios esenciales que se prestan -puntualiza- a través de las estructuras funcionales lo que requiere mayor responsabilidad y compromiso de sus agentes. Por ejemplo, dice, la Dirección Médica de Obra Social en la que cumple funciones la licenciada <Persona 3>.

Esgrime la relevancia de garantir la cobertura de todas las prestaciones con eficiencia, siendo fundamental la tarea que desarrolla el trabajador social en el otorgamiento de determinadas prestaciones o en realizar excepciones. Subraya la importancia que, para el funcionamiento de la obra social y del sistema previsional, tienen los informes recabados en los sectores más vulnerables, de carácter vinculante para el Directorio, en virtud -remarca- de la escasez de recursos económicos.

Comenta que la Resolución N° 1405/15 regula los requisitos que deben contener los informes referidos, tanto para el caso de "Cuidados Domiciliarios" como para la "Afiliación de niños/as adolescentes con guarda judicial". Recalca que uno de los presupuestos objetivos es que sean realizados en los domicilios de los afiliados por el acercamiento concreto con sus realidades, para

asesorarlos y poder concluir el informe social con datos reales del caso.

Puntualiza que, una de las intervenciones realizadas por <Persona 3> ante la solicitud de afiliación de un menor con guarda y que motivara la Nota de la licenciada <Persona 5>, indica en su texto por una parte, que no fue confeccionada en el domicilio del titular y, por la otra, no posee una conclusión profesional. Aclara que ambas cuestiones constituyen incumplimientos objetivos de la reglamentación que no admiten distintas interpretaciones; puesto que se trata -completa- de una exigencia normativa dada la relevancia que la intervención profesional tiene para otorgar o no el beneficio que se gestiona.

Explica que en las evaluaciones encomendadas debía sintetizar la información recolectada en la entrevista y explicar su postura profesional. Su valoración -insiste- determina el destino de parte de los recursos económicos de la obra social que actualmente es deficitaria.

Subraya que surge acreditado en el expediente administrativo, que la actuación de <Persona 3> no se ajustó a la reglamentación vigente, lo que constituye un claro incumplimiento a las obligaciones laborales, siendo estas circunstancias de hecho las que dan sustento a la Disposición impugnada. Además de controvertir dice- las alegaciones esgrimidas en la demanda, relativas a la supuesta carencia de fundamentos.

Remarca que, en forma previa a ser sancionada, la nombrada dialogó en reiteradas oportunidades con la Jefa de la Sección Servicio Social -<Persona 8>-

a fin de lograr un cambio en la producción de su trabajo, ajustándolo a la reglamentación interna.

Seguidamente, realiza una síntesis del contenido del expediente cuya nulidad se procura. Indica que se inició con una Nota de la Jefa de Sección Servicio Social a un superior jerárquico en la que refería la forma en que <Persona 3> estaba desarrollando sus labores. Señaló con precisión dos evaluaciones y los déficits que observaba en esas y lo acreditó con los respectivos documentos. De esta manera, completa, verificado fehacientemente el incumplimiento de los deberes a su cargo, se elevó a la Dirección Médica de la Obra Social y, desde esa, a la Secretaría General para que se aplicara la sanción correspondiente. Esto descarta -aduce- que la sanción esté sustentada en apreciaciones subjetivas o que sea arbitraria; tal y como afirma la actora.

Explica que la Resolución N° 153/07 es la que fija las Misiones y Funciones de la Gerencia General y, dentro de las potestades asignadas, prevé que está facultada para *"…planificar controlar y gestionar todo lo relacionado con los Recursos Humanos…debe… 1. Controlar el cumplimiento de las normas administrativas vigentes y el Estatuto Escalafón por parte de los obligados en el sistema…".*

Alega que esas definiciones le proporcionan al Gerente General un amplio margen de actuación para poder cumplir sus objetivos. Redacta el significado de los vocablos *"gestionar"*, *"controlar"* y enfatiza que son responsabilidades inherentes a los *recursos humanos*. Aclara que, en el caso, está refiriéndose

al conjunto de personas que integran el plantel de empleados del Organismo accionado. Sintetiza que las funciones del Gerente General deben interpretarse con la amplitud descripta. Es decir, comenta, que resulta competente para aplicar sanciones disciplinarias al personal que incumple las obligaciones establecidas en los reglamentos internos.

Advierte que la Resolución N° 153/2007 ha sido mal interpretada por la contraria; agrega que, cuando aprueba las atribuciones del Directorio, establece: *"…1.11 Disponer investigaciones y sumarios administrativos, sancionar afiliados y/o profesionales, servicios adheridos y demás prestadores…"*. La cual, completa, debe concordarse con el art. 37 del EEP que prevé la necesidad de instruir sumario administrativo siempre que se pretenda aplicar una sanción de suspensión de más de diez días o una sanción expulsiva.

Concluye que el Gerente General es competente para aplicar sanciones correctivas de hasta diez días de suspensión, mientras que el Directorio asume esa potestad cuando la medida a adoptar supere esa cantidad de días y/o es una sanción expulsiva.

Aborda luego el planteo de inconstitucionalidad contra el último párrafo del art. 39 del Estatuto Escalafón deducido por la actora. Rebate que, como se argumenta en la demanda, la norma constituya un anticipo de pena, imposibilitando a los sancionados de ejercer su defensa.

Razona que el sumario administrativo y las sanciones directas constituyen herramientas que

posee la Administración Pública para mejorar su gestión. El régimen disciplinario -completa- es el abanico de potestades que la ley otorga al Estado para organizar, administrar y también punitiva.

Relata cuál es el objetivo de ese régimen, las características que poseen las sanciones disciplinarias y arguye que el fundamento de estas finca en la necesidad de prevenir o evitar que los agentes públicos incumplan sus deberes.

Refiere que una medida directa, como la aplicada a la licenciada <Persona 3>, implica un procedimiento rápido, por el cual las autoridades sancionan a sus dependientes frente a la comisión de una falta concreta que objetivamente vulnera el deber. Ejemplifica, como la impuntualidad, las inasistencias o *"no ajustarse a las pautas establecidas por la normativa interna para el cumplimiento adecuado de su función".* Sostiene que esto aconteció en autos. Aduna que la falta administrativa opera como presupuesto imprescindible para la configuración de la responsabilidad disciplinaria. Destaca que la sanción directa cuestionada respeta el marco legal vigente y cumple los parámetros de objetividad, proporcionalidad y gradualidad. Máxime cuando, según subraya, con su accionar la licenciada <Persona 3> puso en riesgo el destino de los recursos públicos que se administran en el Organismo.

Reconoce que la suspendida dedujo recurso de revocatoria con apelación en subsidio contra la Disposición N° 115/2022 y que consideró innecesario

darle tratamiento, porque sus fundamentos no conmovían la decisión del Organismo accionado.

En resumen, finiquita, el desempeño adecuado del recurso humano para cumplir los fines para los cuales el Instituto accionado fue creado, habilita a utilizar como herramienta el procedimiento disciplinario. Reitera que, en autos, no hubo avasallamiento de los derechos y garantías constitucionales que la contraria invoca. Siendo la medida disciplinaria aplicada -sostiene- reflejo de las circunstancias de hecho y ajustada a derecho, esto determina que la arbitrariedad que se le achaca sea desestimada y pide que la demanda intentada sea rechazada.

Funda en derecho, ofrece pruebas y realiza petitorio de estilo.

I.3. La prueba.

La prueba producida por las partes es **documental** y **testimonial. Documental:** aportada por la **actora** con el escrito de demanda, que fue presentada en formato digital, entre otras y en simple copia: Acta Poder, la Disposición N° 115/22, el expediente administrativo N° 3746/22, el "Protocolo de Intervención de Glosario del Servicio Social y Seguros" y del Anexo I que forma parte de la Resolución N° 1405/15; la Resolución N° 153/07 que contiene el organigrama del Departamento Informática y Auditoría Farmacéutica", del Estatuto Escalafón de Personal aprobado por la Resolución N° 13442, del Recurso de Revocatoria interpuesto en sede

administrativa, del “Pronto Despacho” y del escrito de
“Constitución en Mora”. Además, adjuntó por ID 1146114 la detallada por Mesa de Entradas en la fs. 11. **Documental en poder de la demandada:** la ingresada digitalmente con el escrito de contestación de demanda (ID 1251959) y restantes IDs, según se reseñó a fs. 47 vta. **Testimonial:** Se receptó el testimonio de la licenciada <Persona 7> a tenor del acta glosada a fs. 21/22.

I.4. Clausurado el período de prueba, la actora presentó su alegato en el ID 1592689, dándose por decaído el derecho dejado de usar por el Instituto demandado.

I.5. Dictamen del señor Procurador General.

En el Dictamen N° 117/24, el Magistrado efectúa una breve reseña de la posición de las partes y a partir del apartado III. analiza la normativa aplicable.

Manifiesta que el art. 33 de la Ley XVI N° 46 (en realidad corresponde al EEP) consagra expresamente las sanciones que resultan aplicables a los agentes. Considera que la sanción que contiene la resolución es fundada y cumple con los requisitos del art. 38 al realizar una clara exposición de los hechos, indicar las causas determinadas en la medida y brindar el encuadre legal de la conducta.

Describe que, en el presente caso, la sanción se traduce en el informe determinante de la responsable del área social del Organismo, luego de haber agotado la instancia de diálogo y advertido previamente a la licenciada <Persona 3> acerca de

su responsabilidad y su desempeño profesional. Entonces, aprecia que de las actuaciones administrativas surgen las circunstancias de hecho que motivaron la Resolución N° 115/24 (Disposición, en realidad).

Por ello, opina que el procedimiento administrativo y la sanción disciplinaria se encuentran dentro del marco legal y considera que la demanda debe ser rechazada.

II. Análisis. He reseñado ya las piezas procesales que contienen las posiciones de las partes. En base a ello, habré de precisar en qué consiste el objeto de esta *litis* que delimita el alcance del control jurisdiccional sobre la actuación de las autoridades del Instituto accionado.

Conforme quedó expuesto, el *meollo* del presente litigio gira en torno a establecer, por una parte, si la **Disposición N° 115/22** que dictó el Gerente General del Organismo accionado es nula porque -siguiendo la estrategia procesal de la accionante- no tenía competencia para sancionar a la licenciada <Persona 3> con un apercibimiento y aplicarle una suspensión por tres días sin goce de haberes.

Por la otra, al amparo de la prueba producida, debo verificar si la actora demostró la *arbitrariedad* que endilga a esa decisión estatal, alegando que los hechos objeto de reproche no fueron claros, lo que vulneró su derecho a defenderse y el debido proceso. Recuérdese que, según lo advirtió en la demanda, no tuvo participación en la sustanciación del expediente administrativo N°

3746/22 sino hasta que fue notificada de la Disposición que considera *ilegítima*.

Finalmente, abordaré el planteo de inconstitucionalidad que deduce contra el apartado final del art. 39 de la Resolución N° 1344/86 porque, según se agravia, vulnera el principio de defensa efectiva y justa.

Al contestar la demanda, el ISSyS rebate los dichos de la actora y defiende la legalidad de su obrar. Asevera que la autoridad que rubricó la Disposición N° 115/22 se encuentra habilitada por la reglamentación para hacerlo. Indica que, dentro de la normativa aplicable, existen distintas sanciones disciplinarias que van desde el apercibimiento hasta la exoneración, lo que determina el procedimiento que debe seguirse antes de aplicarlas y la autoridad competente para hacerlo. Destaca que, tratándose la de autos de una medida *correctiva* no requiere que la Administración realice un sumario administrativo y el Gerente General puede disponerla.

Subraya que la Disposición en crisis encuentra basamento en una falta administrativa que deriva de los hechos que fueron constatados objetivamente y que importan la inobservancia de una trabajadora social de ajustarse, al desarrollar su actividad, a los extremos exigidos en la Resolución N° 1405/15.

En relación con el planteo de inconstitucionalidad, sostiene que no constituye un anticipo de pena ni priva a los

sancionados de ejercer su defensa y pide que sea rechazado.

III. Liminarmente, y antes de introducirme en el análisis del caso, quiero dejar sentado desde ahora las circunstancias fácticas que no se encuentran controvertidas y constituyen la plataforma argumental a la decisión administrativa en crisis.

Tal, el caso de las tareas que debe desarrollar la sancionada, la reglamentación que fija el contenido de los informes y el área de la cual depende.

Tampoco es materia debatida la legislación que establece las misiones y funciones de las autoridades del Organismo accionado (Resolución N° 153/07), centralizándose la discusión en torno a la interpretación y alcance que cada una de las partes le otorga a las competencias allí asignadas.

En ese marco, subrayo que arriban indubitados a este estadio procesal que los *informes* que dieron inicio al expediente administrativo y motivaron la sanción disciplinaria, fueron *realizados por la licenciada <Persona 3>;* tal y como lo sostiene la Jefa directa de la nombrada para dar sustento de la falta administrativa que se le achaca. En relación con estos, aclaro, la accionante solo pone en tela de juicio la valoración que hace la Jefa de Sección Servicios Sociales pero no rebate ni desconoce su contenido; solo achaca que la opinión de la funcionaria importa una evaluación subjetiva e inespecífica de dichas *intervenciones.*

IV. Sentado lo anterior, referiré sucintamente al vínculo jurídico que relacionó a las partes a fin de proporcionar un marco teórico en el cual analizar, exhaustivamente, la plataforma fáctica que generó el dictado de una medida disciplinaria cuya declaración de nulidad se persigue.

Sin embargo, aclaro, que no ahondaré en las características propias, ni en la variedad de situaciones normativas y subjetivas que surgen de la relación jurídica de empleo público, dada la abundante jurisprudencia que ha producido este Tribunal en dicha temática. De todas maneras, me permito efectuar una remisión a la atenta lectura de mi voto en la Sentencia Definitiva N° 30/22 donde enumeré diversos precedentes, para quien deseé profundizar.

En esta, reiterando mi voto en SD N° 19/SCA/19, señalé que ya sea que se considere ese *"vinculo iuris"* estatutario o contractual, en el primer caso la propia situación estatutaria de subordinación, en el segundo la cláusula exorbitante, determinarán en definitiva las circunstancias particulares a que se sujetarán esos derechos de los agentes públicos. A su vez, recordaba que *"…el régimen administrativo previo es lo que fundamenta los caracteres esenciales de la vinculación de empleo público, que se distinguen por el carácter personal de la prestación convenida, la profesionalidad, la permanencia, la retribución uniforme, y la subordinación a los órganos superiores de la Administración…"*

Agregaré que, siguiendo a <Persona 10> (enrolado entre quienes afirman que la relación de

empleo tiene naturaleza contractualista) en otro pronunciamiento previne que *"…la aceptación del nombramiento y el consiguiente nacimiento de la relación contractual que de ese modo se produce, pone en movimiento toda la serie de derechos y obligaciones que el contrato de función o empleo públicos implican, tanto para la administración pública, como para el agente designado. A partir de la puesta en posesión del cargo, el agente público adquiere su status de funcionario o empleado, compuesto por una serie de prerrogativas, derechos y obligaciones...llamados "derechos del empleo".* (Conc.: "Tratado Integral de los Contratos Administrativos" - Volumen II- Parte Especial - Depalma págs. 376, 378/379 y 382). *Idéntica es la consecuencia del "acto de designación" para quienes siguen la tesis estatutaria* (…)" (mi voto en SD N° 24/2020).

V. En relación con este tema, ha definido este Tribunal que la relación emergente entre el Estado y sus agentes pertenece, en la clásica clasificación de potestades estaduales, a las regladas más allá de las teorías que indican que aún en este marco existe cierta discrecionalidad. Pero ese carácter reglado está dado por la presencia de los Estatutos, que norman la relación y, en consonancia con la Constitución, determinan las condiciones de ingreso, para dar paso después a los derechos y obligaciones emergentes de la relación jurídica que, como adelanté, se inicia con la designación o el nombramiento.

Así las cosas, porque *"...el Estado, para la realización de su fin público, debe necesariamente*

servirse de la actividad de las personas, que se "ubican" en las plantas y estructuras ordenadas a esas finalidades. La formación de esas estructuras, la distribución de los cargos del personal en distintas áreas, constituye una facultad discrecional del Poder Administrador, propia de su zona de reserva…" (SD N° 11/SCA/10 y 1/SCA/16)

V.1. Me resta puntualizar que como las funciones públicas no son todas iguales, en el ámbito público conviven distintos regímenes estatutarios. En autos, el Organismo accionado es el encargado de administrar el sistema previsional de los dependientes de la Administración Pública Provincial y, además, el régimen de las prestaciones de salud. Estas relevantes funciones, son desplegadas a través de sus estructuras por lo que se exige mayor responsabilidad y compromiso a los agentes.

En el caso, las personas que presten servicios remunerados en el Instituto de Seguridad Social y Seguros de la Provincia del Chubut, ya sea en Planta Permanente, Temporaria o Transitoria se rigen por el Estatuto Escalafón que, como Anexo I, aprobó la **Resolución N° 1344/1986.**

En el Capítulo III regula los derechos que posee "*toda persona incorporada definitivamente al servicio público en el Instituto…*" (art. 9). Como por ejemplo, en el inciso j) consagra la necesidad de instruir "*…sumario previo a toda sanción disciplinaria, salvo los casos previstos en la ley…*".

Se ocupa, en el capítulo IV. de las obligaciones. Así, de manera genérica el art. 24

exige que los agentes cumplan estricta e ineludiblemente, los deberes que especifica en diversos incisos. Los que dan sustento a la medida disciplinaria cuestionada, son los siguientes: prestar *"…servicio en forma regular y continua dentro del horario…poniendo toda su capacidad, dedicación y contracción al trabajo y diligencia, conducentes a su mejor desempeño y al perfeccionamiento del Organismo…"*; *"…obedecer la orden de un superior jerárquico, con jurisdicción y competencia* (punto 1); q*ue se refiera al servicio por actos del mismo y que sea reglamentariamente lícita…"* (inc. a), inc. b) puntos 1 y 2; respectivamente).

A continuación, a partir del Capítulo VII, el Estatuto aborda la cuestión disciplinaria. Prevé que ningún agente del Instituto podrá ser sancionado ni privado de su empleo, sino por las causas y procedimientos que ese determina.

En el artículo 33 se ocupa de las sanciones y distingue las *correctivas* de las expulsivas. Las primeras, las subdivide: a) Apercibimiento y b) Suspensión de hasta 30 días corridos y en el artículo 34 enumera, en cuatro incisos, las causas por las que procede aplicarlas. Puntualmente, en el inciso d) leo *"…negligencia en el cumplimiento de sus tareas o funciones".*

En cuanto al modo de aplicarlas, se establece que no podrá sancionarse a los agentes **con más de diez días de suspensión** o con sanciones expulsivas, **sin que previamente se haya instruido Sumario Administrativo**. La medida disciplinaria agrega- solo procede por resolución fundada, que contenga

una clara exposición de los hechos, la indicación de las causas determinadas en la medida, el encuadre legal de la conducta y la sanción. Extremos estos que surgen de una lectura armónica de los arts. 37 y 38.

Seguidamente, transcribo -en lo pertinente- el precepto cuya inconstitucionalidad ha sido planteada por la actora. Véase que **la segunda parte del art. 39,** luego de otorgar la posibilidad al agente sancionado de recurrir la sanción disciplinaria; prevé que *"…los recursos deben ser fundados e interponerse por escrito dentro de los diez días hábiles …la sanción impuesta será cumplida no obstante los recursos que puedan deducirse …"*. De lo que me ocuparé oportunamente.

V.2. Descriptos hasta aquí los deberes genéricos impuestos a los dependientes del Instituto accionado; me resta referirme a las obligaciones que impone la reglamentación específica para las tareas inherentes al cargo que ocupa la licenciada <Persona 3>; ya que su actividad debe ser analizada de conformidad con la reglamentación inherente a las funciones que desarrollan quienes laboran en el Servicio Social.

Voy a detenerme en el contenido del **Protocolo de Intervención y Glosario del servicio social** que fue aprobado en el Anexo de la **Resolución N° 1405/15**; en razón de que la falta administrativa que se le achaca encuentra fundamento en la omisión de haber respetado las instrucciones impuestas por este para la confección de los distintos informes que emite ese servicio.

Conforme surge de los Considerandos, esta reglamentación interna fue aprobada por la importancia que asigna a las diferentes actuaciones de los Trabajadores Sociales del Instituto, a fin de garantizar la calidad en la atención que se brinda desde el Área Social a todos los afiliados, como una medida tendiente a optimizar las prestaciones y llegar con más y mejores servicios a los afiliados (4to. a 6to. Cons.)

Al estudiar las hojas del referido Anexo, observo distintos ***protocolos de intervención del servicio social*** en los que se detalla, pormenorizadamente a través de formularios individuales, cada uno de los requisitos que deben contener los informes encomendados al profesional dependiente del Organismo, según el tipo de beneficio que es solicitado por los afiliados.

Ceñí mi análisis a los recaudos impuestos por esta reglamentación y que necesariamente deberán contener las evaluaciones confeccionadas por los trabajadores sociales; y dieron motivo -en el caso concreto- a la denuncia de la licenciada <Persona 5>.

Esto es, en el caso de **"Cuidados Domiciliaros"** denota una estructura en tres etapas: **recepción de la demanda**; **entrevista en domicilio** e **informe**; señalando, para cada una, ítems que el profesional que los confecciona debe completar. Por ejemplo, el último apartado, contiene siete requerimientos; a saber: 1) definir el diagnóstico social con los datos relevados; 2) jerarquizar los problemas de salud; 3) realizar la valoración de los baremos de

autonomía de salud para definir la condición de dependencia, convocando al Equipo Interdisciplinario: Médico y Psicológico; 4) Definir un Plan de Acción […], 5) Seguimiento mensual de la situación […], 6) Actualizar mensualmente los datos […] y 7) Evaluación de la continuidad del Beneficio por parte de la Jefa de Sección Servicio Social y Dirección de Seros.

Asimismo, cuando lo que se solicita es obtener la **"Afiliación de niños/as adolescentes con guarda judicial"** observé otra planilla de similares características, con dos subdivisiones. La **recepción de la demanda** que impone al profesional "revisar e interpretar la documentación presentada por el afiliado"; para ocuparse luego de establecer de qué manera debe efectuarse la **"intervención del área".** Este último punto, requiere: 1) evaluar si corresponde o no realizar la entrevista; 2) se acuerda entrevista **domiciliaria**, 3) la entrevista: lugar de residencia, grupo familiar conviviente e ingreso, reseña de la situación familiar, situación laboral de los progenitores; 4) interpretación de datos registrándolos en el informe; **5) Evaluación de acuerdo a la normativa vigente.**

No desconozco que la extensión del detalle previo puede resultar tedioso, no obstante, resulta pertinente su exposición pues a su amparo voy a valorar los extremos de las intervenciones que motivaron la sanción disciplinaria y que fueron acompañados en formato digital. Cuyo contenido, insisto, no mereció embate de la accionante.

V.3. Por último, para finalizar este apartado relativo a las normas que guiarán mi estudio del

caso; en razón del vicio de incompetencia que se esgrime contra la sanción disciplinaria, quiero repasar la reglamentación relativa a las misiones y funciones de cada una de las autoridades del Organismo demandado. Deteniéndome, obviamente, en la competencia que se asigna al Directorio y las potestades que se atribuyen al Gerente General.

Me refiero al Anexo que integra la **Resolución N° 153/07,** cuya interpretación discordante ha dado sustento a la controversial postura de las partes.

Explica en sus Considerandos, refiriéndose a la Gerencia General que "*… requiere dotarla de mayor capacidad operativa en los temas administrativos dado los nuevos programas de trabajo de la obra social, las inversiones y obras del instituto en marcha, la gestión del turismo y* ***de los recursos humanos***…" (el destacado es propio).

Seguidamente, en su parte dispositiva, al aprobar las misiones del Directorio pone a su cargo *administrar el Instituto* y, entre otras funciones la de "*…Disponer investigaciones y sumarios administrativos, sancionar afiliados y/o profesionales, servicios adheridos y demás prestadores…*"

Más adelante, dedica ocho apartados para definir las funciones de la Gerencia General. En el tercero, textualmente reza: "*Es responsable de planificar, gestionar y controlar todo lo relacionado con los Recursos Humanos… dentro de ello debe: … 1. Controlar el cumplimiento de las normas administrativas legales vigentes y el Estatuto Escalafón por parte de los obligados en el sistema. 2. Planificar y ejecutar las actividades*

de selección, incorporación, capacitación, desarrollo, control y desvinculación de los recursos humanos…".

De este modo, finiquito la síntesis necesaria para el abordaje del presente caso.

VI. De nuevo, al amparo de las normas descriptas y de la doctrina legal de este Cuerpo, evaluaré la razonabilidad o no de la sanción disciplinaria cuya declaración de nulidad se persigue por esta demanda.

A tales fines, entiendo pertinente recordar que cuando se acude por ante esta jurisdicción en búsqueda de la nulidad de una decisión administrativa, *"…es el principio de legalidad el que determina el sometimiento o subordinación de la Administración Pública al bloque jurídico, el que comprende la condición de que debe actuar siempre de conformidad al ordenamiento positivo, que limita o condiciona su poder jurídico. Importa, además, la exigencia de orientar su accionar, como objetivo general y siempre presente al logro o satisfacción del interés público, ya que el orden normativo aplicable a la Administración y a las relaciones que su actividad origina, está impregnada de esa finalidad superior. Y es consecuencia natural de este principio, que la actuación administrativa incluido el ámbito de las relaciones jurídico administrativas- no debe apartarse de los principios y preceptos que resultan del ordenamiento normativo existente, y en especial de los principios generales del derecho, fuere la actividad reglada o discrecional. Siendo así, supone también la necesidad que toda posible*

violación al derecho sea susceptible de revisión o impugnación...” (STJCH SD N°5/SCA/02, 4/SCA/09, 11/SCA/10, 1/SCA/16; reproducidos en mi voto en N° 128/16).

Principiaré por repasar el texto de la **Disposición N° 115/22** por la cual el Gerente General del Instituto accionado dispuso **aplicar** a la licenciada <Persona 3>, **un apercibimiento** por el incumplimiento del art. 24 inciso a), en concordancia con el precepto mencionado en el párrafo anterior. Además, en el art. 2, ordenaba **suspenderla por tres días**, por “negligencia en el cumplimiento de sus tareas” (art. 33, puto I, inc. b) y 34 inc. d), todos del Estatuto Escalafón.

En el Visto, refiere al expediente administrativo N° 3746/22 -también cuestionado por la actora- y, en breve reseña de los nueve Considerandos en los que descansa la sanción disciplinaria comentada, extraigo las siguientes razones.

En el primero, menciona que la licenciada <Persona 3> se desempeña en la planta permanente del Organismo, en el agrupamiento técnico/profesional, categoría C-III y cumple funciones como trabajadora social en la Sección de Servicio Social dependiente de la Dirección de Obra Social de la Delegación Trelew.

Luego, en el tercero alude a “*…la falta de compromiso en las intervenciones que realiza* (<Persona 3>) *sin tomar postura profesional ni arribar a conclusiones, apartándose del …Protocolo de Intervención y Glosario del Servicio social” en lo que refiere a “Cuidados Domiciliarios”*

*…concluyendo con los datos del afiliado … y … respecto a la "Afiliación de niños con guarda judicial" realiza entrevistas en sede debiendo …(*hacerlo)…*en domicilio del afiliado para garantizar la calidad de la atención…"*. Se agrega que *"…la responsable del área social manifiesta haber agotado la instancia de diálogo con la agente, apelando a instancia superior que aborde la situación…"* (5to. Cons,). Y, finalmente, el último Considerando recuerda *"…es facultad de la Gerencia General planificar, gestionar y controlar todo lo relacionado con los Recursos Humanos, aplicando sanciones disciplinarias enunciadas en el Estatuto Escalafón…".*

VII. La primera crítica que se realiza para desbaratar la presunción de legitimidad propia de todo acto administrativo, refiere al vicio en la competencia de la autoridad emitente. Aduce la actora que la sanción disciplinaria como la que impugna solo pudo ser ordenada por el Directorio y, que al disponerla el Gerente General -ambos del Instituto accionada- excedió las potestades inherentes a su cargo y, en consecuencia, torna nula la Disposición N° 115/22.

Como es sabido *"...la competencia es al órgano administrativo, lo que la capacidad al sujeto de derecho privado, y se "tiene" en el marco de los poderes atribuidos por las normas positivas. Así surge, en contraposición a aquello que es propio, en general, de los sujetos privados, que la Administración no puede obrar sin que el ordenamiento lo autorice en forma expresa o razonablemente implícita* (CSJN Fallos: 254:56,

307:198). *Frente al principio "debe entenderse permitido lo que no está prohibido" (postulado de la permisión) que domina la vida civil, es propio del régimen administrativo el apotegma "debe entenderse prohibido lo no permitido* (CNCAF –Sala V, 2/09/98, en "Tandercarz..." Causa 25.156/96)". Tal, la doctrina de este Cuerpo que ha sido desarrollada en las Sentencias Definitivas N° 7/SCA/06 y 2/SCA/10, entre otras.

Entonces, las autoridades administrativas solo pueden realizar aquello que les está jurídicamente atribuido, caso contrario también se vulneraría el principio de juridicidad. Ello es así porque, cuando el análisis de la competencia se evalúa para emitir un acto administrativo, no está demás considerar que constituye uno de sus requisitos esenciales. En palabras de Tomás Hutchinson importa *"…el conjunto de facultades y atribuciones que corresponden a los órganos y sujetos estatales,… sólo puede ser ejercida cuando expresamente se establece en la norma, o surge razonablemente implícita en la misma. A fin de establecer si existe o no competencia y fijar su alcance, es menester atenerse a las normas que la confieren, sea la constitución, la ley o un reglamento…es irrenunciable, salvo los casos de delegación, avocación o sustitución previstos en las respectivas normas. … está distribuida dentro del aparato administrativo por materias…y por grados dentro de la jerarquía administrativa, dentro de determinados límites territoriales (Nación, Provincia, Municipio) y en ocasiones está*

condicionada al factor tiempo” (“Tratado Jurisprudencial y Doctrinario. Derecho Administrativo…” Tomo I 1ª. Ed. Buenos Aires: LL 2010, págs. 58/59; citado en STJCH - SD N° 17/SCA/15).

Habiendo hecho mérito de las misiones y funciones asignadas en la reglamentación que antes transcribí no puedo sino, coincidir con la exégesis que trajo la accionada, en cuanto afirma que fue asignada al Gerente General la responsabilidad de planificar, gestionar y controlar todo lo relacionado con los Recursos Humanos. Y, puntualizando aún más, dentro de tales funciones, le atribuye las tareas de *“… 2.Planificar y ejecutar las actividades de selección, incorporación, capacitación, desarrollo, control y desvinculación de los recursos humanos...”.*

Por lo tanto, a tenor de lo establecido en el Anexo de la Resolución N° 153/07, aprecio que la sanción disciplinaria cuestionada fue suscripta por la autoridad competente. Lo cual es ratificado por el propio régimen, ya que en dicha Resolución no se establece como de facultad propia del Directorio la aplicación de una sanción disciplinaria como la impugnada. Consecuentemente y en orden a lo predicho, voy a desestimar la aludida incompetencia del Gerente

General para aplicarla como fundamento de la declaración de nulidad que se procura.

VIII. Despejado de este modo el ataque formal, me ocuparé ahora de los restantes agravios esgrimidos por la accionante.

Para ello, reconstruiré los acontecimientos de hechos, a partir de los elementos probatorios incorporados digitalmente a la causa, con más la valoración de la testimonial rendida en autos, para discernir a quién le asiste razón en derecho.

Reseñaré -brevemente- aquellas circunstancias fácticas que aprecie de relevancia para brindar sustento a la posición que en definitiva voy a adoptar para resolver la controversia.

VIII. 1. El Expediente Administrativo N° 3746/22 es iniciado por el Departamento de Desarrollo RRHH y Personal a instancias de una Nota suscripta por el Director de Seros, por la cual da curso a una comunicación que recibió, procedente de la Sección de Servicio Social, en la que se denunciaban las deficiencias de la licenciada <Persona 3> detectadas en sus informes profesionales. Se consideraba que estas evidenciaban el incumplimiento del rol profesional de la nombrada en el marco de los objetivos institucionales; encorsetando la conducta objeto de reproche en el art. 34, inciso d) del Estatuto

Escalafón y el *"Protocolo de intervención del Servicio Social"* aprobado por Resolución N° 1405/15.

Agrego que, según puedo ver, la comentada nota estaba suscripta por la licenciada <Persona 7>, en su carácter de titular del Servicio antes mencionado y del cual depende directamente la sancionada. Además, por su importancia, habré de resumir algunas de las consideraciones allí efectuadas.

Conforme se expresa, por razones de organización del personal a su cargo es de sumo interés que al realizar las intervenciones, *los informes* contengan evaluaciones precisas de los profesionales, dado que son vinculantes para la toma de decisión que, con posterioridad, corresponde al Directorio, que administra los recursos económicos.

También, se advierte en la Nota, que el Trabajador Social tiene una herramienta fundamental para generar indicadores que representen la realidad socio familiar de cada afiliado, a través de la intervención en domicilio, tal y como lo requiere la reglamentación. Este aspecto, subraya la Jefa de Sección Social, ha sido descuidado por <Persona 3> y opina *"no debe legitimarse tal desempeño profesional"* y remarca que, entre ambas, se ha agotado la instancia de diálogo. Indica que pese a la experiencia laboral que posee la licenciada <Persona 3> en el Organismo desde el año 2012, ha descuidado el rol que cumple en la Delegación Trelew.

A continuación, la licenciada <Persona 5> expone lo que dio en llamar *"las acciones que la llevaron a elevar este informe"* relacionado con la actividad de la nombrada licenciada, a saber:

Según relata, en el caso de una afiliada que pidió la cobertura al 100% de cuidados domiciliarios que derivó en un subsidio como *ayuda económica;* la tarea del trabajador social es sintetizar la información recabada en una entrevista y explicar la postura profesional. Sin embargo, acusa que la licenciada <Persona 3> en el informe (objeto de reproche administrativo), hizo referencia a la normativa aplicable pero al concluir, elevó la situación al Directorio sin una evaluación profesional que responda a los objetivos institucionales. Y, para graficar sus dichos, transcribe parcialmente ese documento en la parte pertinente que reza: *"…en virtud del gasto que genera el cuidado domiciliario, sumado a que la afiliada tiene certificado de discapacidad, sus referentes familiares solicitan el reconocimiento del 100% del pago del* ***servicio de Cuidados Domiciliarios****, contemplado en la Legislación de Discapacidad…, como también la cobertura total de todos los gastos que demanda su atención (medicación, descartables, prestaciones médicas)"* (el destacado lo añado).

Por otra parte, refiriéndose al modo en que deben instrumentarse las intervenciones cuando se gestiona la *"afiliación de menor con guarda judicial"* indica la licenciada <Persona 5> que requieren, puntualmente, la evaluación de la documentación, acordar una entrevista en domicilio

y realizar el informe de conformidad con la normativa vigente. Se debe indicar si cumplen o no con los recaudos que establece la Obra Social, relativos a la dependencia económica y de convivencia. El resultado del trámite -agrega- depende exclusivamente de la opinión y determinación del profesional. En relación con esto, destaca que hubo reiteradas situaciones en que los afiliados se acercaron a la "Casa Central" (del Organismo) realizándose ahí la intervención del caso por la licenciada <Persona 3>. Cuando en realidad, recuerda, conforme la Resolución N° 1405/15 es una de las tareas que **debe realizarse en el domicilio**.

El estudio de las siguientes páginas correspondientes al expediente administrativo y que se encuentran digitalizadas, contiene ejemplares de los formularios comentados; lo que permite tener por acreditado, de manera indubitable, que los funcionarios responsables que los suscriben deben, necesariamente, completar los extremos aludidos por la Jefa de Sección.

Fue así que, el día 23 de septiembre de 2022, desde el Departamento Desarrollo de RRHH y Personal del Organismo se confeccionó el proyecto del acto administrativo que ahora se cuestiona, invocando el incumplimiento de las obligaciones y para aplicar la sanción prevista en el artículo 33 inciso a) y b) del Estatuto Escalafón.

Hasta aquí la reseña de las actuaciones administrativas.

VIII.2. Previo a continuar, estoy en condiciones de efectuar la siguiente conclusión.

Surge indubitado del estudio precedente que los formularios rubricados por la licenciada <Persona 3> no contienen, al finalizar, la evaluación profesional típica de un dictamen, una opinión especializada o una valoración que denote su expertise. Antes bien, observo que se ha limitado a reproducir los dichos de los afiliados entrevistados, una referencia normativa y lo eleva al Directorio. En una franca omisión de las obligaciones que impone el Protocolo aplicable.

De esta manera, doy por probado el sustrato fáctico de la infracción administrativa achacada a <Persona 3>.

Ciertamente, el contenido de los informes por ella suscriptos permite desestimar de plano, el agravio esgrimido para justificar la nulidad de la sanción disciplinaria que fue su consecuencia. Insisto en que no ha sido negado en la demanda que tanto la confección y el contenido de los formularios correspondan a la nombrada. Por el contrario, la actora se limita a calificar las apreciaciones que de las intervenciones de la trabajadora social hizo la Jefa de Sección Servicio Social; omitiendo fatalmente demostrar que no le asiste razón en derecho a esta funcionaria ni que fuesen falsas sus aseveraciones.

Ello evidencia el incumplimiento legal que da sustento a la sanción disciplinaria, configurado objetivamente e imputable a la licenciada <Persona 3> que fue la encargada de realizar las intervenciones objeto de reproche. Siendo más claro, se encuentra debidamente probado que, desentendiéndose de los requisitos reglamentarios, confeccionó uno de los informes en la sede del Organismo cuando estaba obligada a efectuarlo en el domicilio del afiliado solicitante. También, que ha elevado formularios sin las conclusiones finales que se requieren a su tarea específica de profesional, en los términos y de conformidad, a las pautas dadas en la Resolución que aprobó el Protocolo respectivo, antes citada y transcripta.

IX. En ese marco, no avizoro la vulneración de los derechos alegados por la actora ni probados los agravios esgrimidos contra la pena administrativa de la que fue objeto; de manera que la presunción de legitimidad de la Disposición N° 115/22 ha sorteado exitosamente tales ataques.

Así lo juzgo porque, según me he pronunciado, con relación a las facultades disciplinarias del Poder Administrador y el alcance del control judicial que sobre ellas puede ejercerse, *"…en general y por regla, se aplica a la legitimidad del acto, esto es, a establecer si los hechos o motivos invocados por la Administración para emitirlo, han existido o no en la realidad, si constituyen transgresión a los deberes impuestos, y si, en la imposición de la pena se ha guardado el*

principio de razonabilidad, que se determina por la adecuada proporción entre causas y fines […] la valoración debe partir de la constatación de los hechos reales, como una de las posibilidades más eficaces del control de estas potestades […]. Solo cabe apartarse de las sanciones impuestas…si del examen de los hechos concretos surge que no guardan proporción con la falta imputada…si los hechos o antecedentes invocados no han existido, no son reales…" (mi voto en las Sentencias Definitivas N° 112/SCA/17 y 30/22).

Cabe considerar, además, la facultad de los jueces ***es limitada***. Es que, sin correr el riesgo de interferir constitucionalmente, no pueden controlar cualquier sanción disciplinaria impuesta a los agentes estatales. Toda vez que la magnitud de esas se encuentra reservada al razonable criterio de la autoridad administrativa; salvo *ilegitimidad o arbitrariedad* manifiesta, por lo que cabría apartarse de las penas administrativas impuestas en aquella sede si del examen de los hechos concretos surge que las mismas no guardan proporción con la falta imputada.

Entonces, siguiendo esta línea argumental, nada de ello ha ocurrido en el *sub-exámine.* En realidad, encuentro debidamente acreditada la conducta objeto de reproche, constitutiva de la falta administrativa y que da sustento de la sanción. Por lo tanto, en principio, no puedo sino concluir en que la medida disciplinaria aplicada por la

Gerencia General del Organismo accionado fue ajustada a derecho.

X. Por lo demás, tampoco resultó probada la vulneración del derecho de defensa tal y como fue alegado. La manera contundente en que quedó demostrado el sustrato fáctico de la conducta reprochada administrativamente, resulta suficiente para desestimar dicho agravio. Además, conforme quedó expuesto en la reseña de la reglamentación (punto V), tanto la sanción de apercibimiento como la suspensión de hasta 10 días, no requiere la sustanciación de un sumario previo. En consecuencia, también voy a rechazar la aludida violación del debido proceso. Doy razones.

> **X.1.** Ciertamente, la aplicación de una sanción disciplinaria válida está condicionada a que se sustancie un sumario administrativo en el que se garantice el debido proceso adjetivo, esto incluye el derecho a ser oído, el de ofrecer y producir pruebas y el de obtener una decisión fundada. Sin embargo, en la mayoría de los regímenes jurídicos disciplinarios se acepta la aplicación de sanciones que no requieren la previa instrucción de un procedimiento disciplinario o informaciones sumarias.

Así ocurre cuando la falta es, como en autos, de comprobación objetiva y punible con las llamadas sanciones correctivas. Es decir, aquellas tendientes a encauzar debidamente las conductas inapropiadas y disfuncionales de los agentes públicos y, dada la menor entidad de las faltas en

que pudieran haber incurrido, no ameriten una sanción mayor o, directamente, que los separe definitivamente de la Administración. Tales, las particularísimas circunstancias del caso, so riesgo de abundar, reitero la medida disciplinaria adoptada, habilitaba sin más su aplicación en los términos y de conformidad con los arts. 37 y 38 del Estatuto Escalafón.

X.2. En relación con la indefensión que alude la accionante, derivada del desconocimiento de la situación planteada por la Jefa de Sección ante las autoridades, lo que habría motivado la imposibilidad de realizar descargos y ofrecer pruebas. Debo decir, que esas alegaciones se desvanecen frente a los elementos probatorios que tengo a la vista, de los que surge indubitado que no era la primera vez que la Jefa de Sección Social, tal como lo expuso en la Nota que dio inicio al trámite administrativo, le advertía a la licenciada <Persona 3> por su trabajo, solicitándole mejoras en sus informes y que sus intervenciones se ajustaran al reglamento.

Y, no está demás subrayar, que estos argumentos fueron ratificados por la prueba testimonial, conforme surge del acta de audiencia obrante a fs. 79/80.

Interrogada, a tenor del pliego de fs. 78, la licenciada <Persona 5> del Servicio Social del Organismo (casa Central y Delegaciones) dijo tener a su cargo una función técnica y, especificó que debe *"supervisar, orientar, asesorar, crear herramientas para el equipo profesional y los*

objetivos institucionales que se esperan del sector” (3ra.). Consultada acerca del desempeño de la licenciada <Persona 3>, la testigo dijo *“…en general acorde a lo que se espera de un trabajador social. Todos tenemos errores, dificultades que acontecen en el desarrollo de la actividad laboral y mi función es detectarlos y acompañar para que dejen de ser un problema. Y si los resultados no son efectivos, informarlo a mis superiores…”* (5ta.). Por su parte, también se le preguntó si habían mantenido diálogo o reuniones formales relativas a la labor profesional y recordó que *“con presencia de un superior no; con reuniones de equipo para hablar de temas de trabajo, sí. Trabajamos el tema de los informes, esta cuestión reiterada de no aplicar criterio profesional en el tema de las evaluaciones, hemos tenido reuniones para armar nuestras propias herramientas de trabajo…”* (7ma.).

A continuación, en la respuesta a la undécima pregunta referida a la posibilidad de haber tenido inconvenientes o intercambio de ideas entre ambas; expresó *“sí (…) respecto de la realización de informes socio-ambientales de afiliación los cuales acordamos entrevistas domiciliarias, eso está en nuestro protocolo y se habían realizado en sede (…) en los informes técnicos tenemos que relevar no solo información de la entrevista sino determinar indicadores de convivencia y finalizar con una conclusión de acuerdo a las normativas. Ese fue un tema que debatimos dos veces por lo menos. Debatimos, hablamos <Persona 3> y yo…”.*

Dígase que éste fue el único testimonio rendido en autos, lo ofreció la parte actora que desistió

de los restantes testigos propuestos. Y decidí transcribir textualmente sus dichos para abonar mi conclusión previa; es que sin lugar a dudas la licenciada <Persona 3> sabía que, a criterio de su superior inmediata, sus tareas no alcanzaban los estándares exigidos por la reglamentación y, pese a ello, omitió mejorarlas.

X.3. De ello se sigue que la sanción correctiva que se aplicó no pudo tomarla por sorpresa. Así lo juzgo porque la actora no rebatió, no alegó, ni mucho menos logró demostrar, que la sanción estuviera fundada en hechos falsos. Tampoco atacó convenientemente, como era su deber hacerlo y demostrarlo, que sus intervenciones, informes y/o evaluaciones hubiesen sido realizadas dentro de los parámetros fijados en el Protocolo respectivo.

En desmedro de su estrategia procesal, se limitó a alegar genéricamente que se vio impedida de ejercer su defensa en sede administrativa. No obstante, cuando concurre por ante estos Estrados no introduce argumento alguno de los que, según expresó, hubiera podido valerse; sellando así la suerte que habrá de correr en esta causa.

X.4. Lo dicho, abre paso a la conocida teoría de la subsanación, según la cual no interesa la indefensión sucedida en sede prejudicial si el interesado pudo defenderse ante la Justicia. Su aplicación no sólo viene a sanear los vicios estrictamente procedimentales sino que, además, cubre deficiencias en la motivación de los actos. Ello, sin soslayar la importancia de las formas, se consideró *"…a la jurisdicción revisora cabe medir la trascendencia de su omisión en los casos*

concretos traídos a decisión…” (STJ CH SD N° 1 y 2/SCA/10, entre otras).

En autos, la parte actora para fundar la nulidad que procura del expediente administrativo N° 3746/22 y de la Disposición N° 115/22, esgrimió la imposibilidad de ejercer su derecho de defensa. Sin embargo, insisto en esto, al venir a juicio pese a la amplia posibilidad de debate y un renovado escenario para ofrecer, producir y merituar elementos probatorios que hacen a su derecho; no asumió su principal carga procesal. Esto es: acompañar por ante esta Jurisdicción la prueba que dijo se vio privada de utilizar en sede administrativa para atacar los fundamentos invocados por el ISSyS en el acto sancionatorio. Desatendió la posibilidad de hacerlo para sustentar la arbitrariedad que alega en su contra, por lo que deberá asumir las consecuencias de ese negligente obrar.

Bajo estos parámetros, considero válida la Disposición N° 115/22 que apercibió y suspendió por tres días a la licenciada <Persona 3>, al considerarla legítima en tanto fue dispuesta por autoridad competente, en los términos y de conformidad con los extremos de hecho y los preceptos estatutarios y reglamentarios que he citado y transcripto.

XI. En torno a la denunciada inconstitucionalidad que la actora realiza en el acápite VII. del escrito introductorio contra la última parte del artículo 39 del Estatuto Escalafón (Res. N° 1344/1986) debo decir que resulta ostensible la generalidad del planteo.

En ese sentido, diré que "*...las leyes no son constitucionales o inconstitucionales "in abstracto"...en cada caso, quien la alegue, debe argüir que le provoca perjuicio, y demostrarlo..." porque no sólo es menester el aserto de que la norma impugnada causa agravio, sino la demostración de tal agravio, que sirve de fundamento a la impugnación en el caso concreto*" (S.D. N° 15/SCA/06 y 128/SCA/16).

Sostuvo este Tribunal, con doctrina corriente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que "*la declaración de inconstitucionalidad constituye la última ratio del orden jurídico (Fallos 288:325; 301:962; 306:136, entre otros), y corolario de ello, es que el planteo de inconstitucionalidad de una norma debe contener, necesariamente, un sólido desarrollo argumental y contar con no menos sólidos fundamentos para que pueda ser atendido. Quien pretenda esa declaración, ha de establecer por qué fundamentos cree que las prescripciones impuestas por el legislador afectan esencialmente sus derechos. Y así ha de ser no sólo por la gravedad que implica la declaración, sino en beneficio de la defensa en el contradictorio, precedido de un debate profundo, amplio y explícito (CS Fallos 269:225, LL 133-937), en el que las partes adversarias con sus alegaciones y argumentos ilustren al magistrado para que éste arribe a una solución esclarecedora*" (STJ CH S.D. N° 8/SCA/10).

En este sentido, los aportes de la parte actora son harto limitados. Demás está decir que ninguna prueba del perjuicio derivado de la supuesta inconstitucionalidad de esas normas

aporta en autos, por lo que reitero que tal petición es infundada, indemostrada e inatendible.

XII. En mérito de lo expuesto hasta aquí, concluyo que la actuación llevada a cabo por el Instituto de Seguridad Social y Seguros de la Provincia del Chubut es legítima, en tanto se ajusta a los estándares establecidos en la previsión normativa. En consecuencia, corresponde desestimar el planteo de nulidad deducido por la APPISyS contra la Disposición N° 115/22 que sancionó disciplinariamente a la licenciada <Persona 3> y rechazar, por las razones dadas, el planteo de inconstitucionalidad que se demanda.

En consecuencia, el modo como propongo que sea zanjada esta cuestión me exime del tratamiento de la pretensión accesoria de pago de haberes por los tres días que le fueron descontados. **Así lo Voto.**

XIII. En virtud de las razones que fundan la solución y atento el resultado del juicio, propongo al Acuerdo que las costas sean impuestas a la parte actora vencida (art. 69 CPCC). En relación con los honorarios de los letrados intervinientes, atendiendo el criterio seguido por este Tribunal, evaluando las tareas realizadas en las etapas del proceso, valorando la naturaleza y complejidad del asunto, el resultado obtenido, la calidad y eficacia de la labor desempeñada, propondré que sean regulados de la siguiente manera: a los Dres. <Persona 4> e <Persona 6>, en representación del ISSyS, de manera conjunta y por su participación en la primera etapa de este juicio en el 5,2% (1/3 del 12% +30%) del monto del proceso. Este deberá ser calculado en la etapa de

ejecución, tomando como base el valor equivalente a los tres días de haberes que no percibió la licenciada <Persona 3> como consecuencia de la sanción disciplinaria; con más los intereses a la Tasa Activa para Préstamos Personales del <Persona 14> SA que serán calculados desde el mes de octubre de 2022 y hasta la fecha del presente pronunciamiento. Por su parte, a los letrados de la parte actora –Dres. <Persona 1> y <Persona 2>- de manera conjunta, por la actuación en este juicio en el 10,4% (8% + 30%) sobre idéntico monto; en ambos casos incluida la labor procuratoria. Todo de conformidad con los artículos 5 incs. a), b),
c) y d), 6, 7, 8, 9, 37 y 46 de la Ley XIII N° 4 modificada por la XIII N° 15-. Siempre que el importe así obtenido supere el mínimo legal establecido en ésta, a la fecha de este pronunciamiento, con más el IVA si correspondiere.

Así lo juzgo, voto y dejo propuesto al Acuerdo.

La Dra. Silvia Alejandra Bustos, dijo:

I. Concuerdo con el detalle de antecedentes de la causa que, en el apartado I, contiene el sufragio del Dr. Vivas, motivo por el cual remito a la reseña allí introducida (art. 2, Ley V N° 203).

De igual modo comparto plenamente el análisis, fundamentos y conclusión que desarrolló al exponer el razonamiento lógico jurídico que proporciona sustento a su conclusión final, en los puntos VII a X. Como así también, los argumentos que expuso en el acápite XI para abonar el planteo de inconstitucionalidad esgrimido contra el último

párrafo del art. 39 del Estatuto Escalafón del Personal del ISSyS (art. 3, Ley V N° 203).

II. Sentado lo anterior, creo oportuno precisar que este Superior Tribunal, con argumentos que suscribo, posee una constante doctrina acerca de la cuestión sometida a nuestro juzgamiento en el presente.

Conforme la cual, para verificar la legalidad de una sanción disciplinaria tachada de arbitraria por ante esta Jurisdicción es necesario determinar, liminarmente, el régimen normativo aplicable al caso, a partir de las características que son inherentes al servicio público que cada Organismo estatal presta. Y, a continuación, para abordar las cuestiones planteadas tener presente que "...*la juridización del Derecho disciplinario moderno supera el antiguo y autoritario mando del jerarca, que imponía sanciones represivas en forma discrecional y sin calificación normativa previa. Hoy -aun aceptando la imposibilidad de tipificar la variedad de faltas disciplinarias posibles en las que el agente público puede incurrir- existe un derecho disciplinario sustancial que establece una escala de faltas a las que corresponden determinados rangos de sanciones, y un derecho disciplinario adjetivo o procesal, que regula la forma de comprobar, verificar, investigar el incumplimiento que ha provocado la falta del agente, con consagración expresa de las garantías de defensa del investigado o imputado, y la imparcialidad del órgano instructor...".* Así lo previne en la SD N° 33/2023.

Donde señalé que *"...el control judicial no juzga la apreciación o juicios que sirvieron al administrador para aplicar la sanción, siempre que no desborde en arbitrariedad la que se revela cuando no existen las pruebas que lo motivaron, o se excluyeron las que sustentan un criterio distinto o se manifieste un juicio de gravedad sin sustento de razón, pruebas o hechos que lo justifiquen..."*. Y concluía *"...un acto es irrazonable cuando está ausente de sustento verdadero o justo para el caso que se trate; cuando no exista relación de causa y grado entre el hecho y la solución jurídica. Ello entendiendo la razonabilidad como criterio de selección y de ponderación (proporción) de la solución jurídica, o como equivalente a la justicia, representando, en ambos casos, un factor de suficiente razón del derecho..."*.

En ese marco, dable es advertir que la recta interpretación de la normativa aplicable conduce a sostener que sólo aquello previsto como infracción puede ser pasible de una respuesta sancionatoria. Es decir, esa potestad solo puede tener como antecedente una transgresión al régimen legal (Conc.: Fallos: 303:1776) (mi voto en SD N° 39/24). Puesto que no debe perderse de vista que el *bien jurídico tutelado* por el derecho disciplinario es el debido funcionamiento de los servicios administrativos y, para que se vea conculcado, será necesario que el agente cometa una falta de servicio, transgrediendo reglas propias de la función pública. Subrayo, entonces, la *falta administrativa* se configura con aquel

incumplimiento y constituye el presupuesto de la sanción disciplinaria.

A esta altura de mi análisis, destacaré que esos parámetros han sido debidamente atendidos por las autoridades del ISSyS y, adelanto mi opinión, proporcionan legitimidad a la medida disciplinaria que se impugna.

Así lo juzgo, subsumiendo la actividad administrativa que consta en el expediente N° 3746/22 a lo establecido en las Resoluciones N° 153/07 y 1405/15 -ambas dictadas por el Directorio del ISSyS-. La primera, establece las misiones y funciones de las distintas dependencias del Organismo accionado y, la nombrada en segundo lugar, aprueba un Protocolo de intervención cuyo Anexo contiene formularios pre impresos que reflejan los requisitos exigidos (según el tipo de beneficio que peticione el afiliado) y que deben ser completados por los trabajadores sociales del área de Servicio Social -tal, el caso de <Persona 3>- al confeccionar los informes que se les solicita. A partir de esta evaluación, tengo la certeza de que la infracción administrativa que se le achacó a la nombrada resultó probada. Y, me permite colegir que la actuación de los funcionarios que intervinieron en el devenir de dicho trámite fue ajustada a derecho y torna legítimo el acto administrativo que da finiquito a dicho trámite.

III. En relación al alegado vicio de incompetencia de la autoridad emitente del acto sancionatorio impugnado, dejaré sentada mi coincidencia con el razonamiento realizado por el Colega preopinante, toda vez que una exégesis apropiada de la Resolución N° 153/07, es suficiente para desestimarlo.

III.1 Por su parte, también comparto la propuesta de rechazar la *arbitrariedad* que la accionante esgrime en su contra.

Puesto que, habiéndose constatado en los informes suscriptos por la nombrada *la infracción* a las pautas regladas en el comentado Protocolo, la sanción disciplinaria era su consecuencia inmediata; sin necesidad de instar un procedimiento disciplinario. Insisto, como lo juzgó el Dr. Vivas en opinión que comparto, tratándose la cuestionada de una sanción *correctiva* de tres días de suspensión la Administración se encuentra facultada para disponerla sin la necesidad de sustanciar en forma previa un sumario administrativo. Así está normado en el Estatuto Escalafón que rige el vínculo laboral existente entre las partes, cuyo artículo 37 prevé su instrucción en aquellos casos donde la sanción que corresponda a la conducta que se reprocha sea de mayor gravedad. Específicamente, cuando la suspensión supere los diez días o se trate de sanciones expulsivas.

III.2. Siendo ello así, no observo en autos, configurada la arbitrariedad de la que se agravia la accionante. Además, critica el obrar estatal porque se vio impedida de ejercer su defensa; sin embargo, cuando vino a esta sede no mencionó en qué

consistía esa ni produjo pruebas para sostener su cuestionamiento. Entonces, coincido también con los fundamentos brindados en el apartado X del voto del Dr. Vivas, a los efectos de aplicar la regla de la "subsanación".

Por las razones expuestas, aprecio que no ha logrado demostrar la accionante los vicios que endilga a la Disposición N° 115/22; antes bien, la prueba producida denota que descansa en los antecedentes de hecho motivo de análisis y se encuentra debidamente fundada en derecho. En consecuencia, me sumo a la propuesta de rechazar la demanda.

IV. No he de añadir mayores consideraciones a la última pretensión que observo en el escrito introductorio, donde sin atender las exigencias propias del requerimiento, la accionante se alza contra la constitucionalidad del último párrafo del art. 39 de la Resolución N° 1344/86 (EEP).

Solo habré de señalar que "*...la tacha de una disposición legal vigente por los Tribunales, es un acto procesal de suma gravedad institucional (…) la declaración de inconstitucionalidad se erige como un remedio extremo y excepcional al que sólo cabe acudir en aquellos supuestos en los cuales ninguna otra solución razonable pueda deducirse de la propia normativa. A partir de esa pauta restrictiva, es que se exige -de un modo insoslayable- que la ley cuya validez constitucional se cuestione, ocasione un perjuicio real y concreto al interesado, el cual debe ser invocado por aquel y también acabadamente demostrado...*" (Conc.: TSJ Córdoba (en pleno) in re

“Bustamante, <Persona 9>…”; Sent. 04/04/2006; elDial - AA3579).

A la luz de estas premisas, destaco que la accionante omite argumentar y demostrar de qué forma o de qué modo el precepto colisionaría con los derechos constitucionales que dice vulnerados. Resulta palpable el escueto contenido de la fundamentación que realiza y, tal deficiencia técnica, además de transformar en ostensiblemente infundado el planteo, torna imposible efectuar cualquier análisis en el sentido propuesto.

Encontrándome en sintonía con los argumentos dados por el Dr. Vivas en el acápite XI de su pronunciamiento, sumándome a su propuesta, desestimaré el planteo.

V. Finalmente, también voy a compartir, por entender que la propuesta resulta ajustada a la solución que en definitiva habremos de adoptar; con la imposición de las costas a la accionante vencida (art. 69 CPCC) y determinación de los emolumentos profesionales para los letrados intervinientes; efectuada por el Dr. Vivas en el apartado XIII.

Así lo voto.

El Dr. Ricardo Alberto Napolitani dijo:

I. Al votar en primer término el Dr. Vivas identificó con precisión y detalle los antecedentes relevantes del proceso. Resulta innecesario que reitere tal reseña, basta con que me remita expresamente a las precisiones que dio en el apartado I. También, ha resumido fielmente en el punto VIII la prueba producida, a cuya atenta lectura voy a remitir.

II. A su vez, debo decir que comparto el abordaje que efectuó del meollo de la cuestión que se debate. Coincido plenamente y hago propia la descripción de las características típicas del vínculo jurídico de empleo público, como así también, la transcripción que hizo de los preceptos del Estatuto Escalafón y de las restantes normas reglamentarias aplicables al caso.

Particularmente, daré por reproducidas aquí tanto la Resolución que aprobó la planta orgánica funcional del ISSyS y las potestades inherentes a cada una de las áreas que lo integra; y la transcripción de la Resolución N° 1405/15 que es la que reglamenta expresamente los requisitos que deben cumplirse en las intervenciones llevadas a cabo por los trabajadores sociales, dependientes de la Sección Servicio Social; esta es la actividad que desempeña la licenciada <Persona 3> (apartado V)(arts. 2 y 3 – Ley V N° 203).

III. Sólo añadiré, por mi parte, en razón de la cuestión dirimente sometida a nuestro análisis, que la actora no ha logrado demostrar ninguno de los vicios que alega en la demanda para fundar la declaración de nulidad que procura.

Por una parte, tendré presente que el empleado público es el órgano individuo del Estado, del cual se vale para el cumplimiento de sus funciones esenciales y específicas, y de sus fines públicos, esto es la acción del Estado se traduce en los actos de sus funcionarios. Por ello, mediante "...el derecho administrativo disciplinario se busca

preservar el buen funcionamiento de la administración (…) el debido funcionamiento de los servicios administrativos. Ése es, justamente, el bien jurídico tutelado con el ejercicio del poder disciplinario. Tal responsabilidad se configura cuando el agente comete una falta de servicio, trasgrediendo reglas propias de la función pública" (mi voto en SD N° 18/2023).

Por la otra, partiendo de esa caracterización, advertiré que conforme surge de la motivación de la Disposición cuya nulidad procura la accionante, la falta administrativa objeto de reproche disciplinario estuvo adecuadamente definida y su encuadre legal es correcto.

A ello se suma, que los elementos probatorios que he podido evaluar, arrojan indubitados la inobservancia de los deberes emergentes del Estatuto Escalafón y de las obligaciones que, específicamente para las tareas inherentes a las funciones del cargo de la licenciada <Persona 3>, impone el Protocolo aprobado por la Resolución N° 1405/15. En síntesis, la sanción disciplinaria que se cuestiona reúne los elementos típicos de una medida sancionatoria legítimamente impuesta; me refiero a la acción del dependiente estatal, el incumplimiento de un deber (antijuridicidad) y el actuar culpable. Todos estos aspectos, con mayor detalle, los he desarrollado en la SD N° 39/24.

En definitiva, la presunción de legitimidad de la que goza la Disposición N° 115/22 ha

sorteado con éxito los agravios planteados en la demanda.

IV. Por lo tanto, me sumo a la propuesta de rechazar la presente acción contencioso administrativa.

V. En torno a la aludida de inconstitucionalidad del precepto del Estatuto Escalafón que se plantea en la demanda, debo decir que la deficiencia técnica además de ostensible, torna imposible realizar el análisis respectivo.

Adhiero los fundamentos expresados por el primer votante en el acápite XI. Además, considero acertado añadir que "...es inaceptable que el actor se limite a invocar la supuesta afectación de garantías constitucionales, sino que debe demostrar la vinculación argumental que un intérprete razonable hallaría entre las normas impugnadas y los derechos y garantías constitucionales presumiblemente lesionados por las primeras..."(Conc.: TSJ CABA – Causa 3570/04 in re "Cáttedra, Ricardo…" Sent. 02/03/05, elDial- AQE59).

Sobre esa base, me sumo a la propuesta de rechazar la declaración de incosntitucionalidad que se procura.

VI. Por lo demás, acuerdo plenamente con la imposición de las costas (art. 69 CPCC); como así también, hago propios los fundamentos y la determinación de los honorarios profesionales que ha propiciado el primer Votante.

Así lo voto.

El Dr. Andrés Giacomone, juzgó:

I. Coincido con el resumen de antecedentes relevantes de la causa efectuado por el Dr. Vivas en el punto I de su voto. A su vez, suscribo y comparto el análisis de las cuestiones planteadas y las conclusiones a las que arribó en los apartados V a X (art. 2°, Ley V N° 203).

II. En breve síntesis, quiero mencionar que la accionante procura obtener la declaración de nulidad de una sanción disciplinaria porque, según afirma, en sede administrativa no tuvo conocimiento de la conducta que se le reprochaba ni de la existencia del trámite que le dio sustento, hasta que fue notificada de la Disposición N° 115/22; cuya legitimidad viene a poner en crisis por ante este Cuerpo. Asevera que ello torna arbitraria la *pena administrativa* que esa ordena y, además, aduce el vicio de incompetencia de la autoridad emitente de dicho acto.

Tales, los argumentos dirimentes del presente debate.

Así las cosas, en razón de la remisión con la que principié mi voto, no realizaré mayores disquisiciones en relación con el vínculo jurídico existente entre los agentes públicos y su calificado Empleador, caracterizada por las importantes funciones que cada área estatal atiende a través de los primeros. Tampoco habré de ahondar en la doctrina sentada por este Tribunal relativa a la potestad disciplinaria y los límites del control jurisdiccional cuando debe expedirse sobre

la nulidad o no de un acto administrativo sancionatorio.

Mínimamente, traigo a colación que en el *sublite,* resultó acreditada la importante labor desarrollada, como trabajadora social, por la licenciada <Persona 3>. Tanto es así que, al amparo de una específica regulación (Res. N° 1405/15), se determinaron los parámetros que deben ser evaluados por los trabajadores del Servicio Social del Organismo accionado, para aconsejar sobre la procedencia o no de otorgar uno de los beneficios regulados en aquella que solicitan los afiliados. Estas pautas reglamentarias, han sido sancionadas para disponerlos con cautela, ya que la Obra Social abarca a todos los empleados públicos provinciales y se solventa con el aporte solidario de estos.

En ese contexto, advertidas las deficiencias que contienen las evaluaciones confeccionadas por la sancionada, fueron consideradas como constitutivas de una falta administrativa que, luego, proporcionó sustento a las sanciones disciplinarias impugnadas.

Siendo más claro, como puso de manifiesto el Dr. Vivas, examinado por la Jefa de Sección Servicio Social (autoridad técnica responsable del área y superior de la sancionada) el desempeño de la licenciada <Persona 3> evidenciaba notorias omisiones a las obligaciones a su cargo. Entre otros motivos, puntualizó, que hubo informes que no fueron realizados en el domicilio de los solicitantes (como lo requiere la normativa), sino en la sede del Instituto. Y, en otros casos, detalló que esas valoraciones eran elevadas al Directorio

sin la conclusión y/o dictamen profesional que exige el reglamento.

Estas circunstancias de hecho surgen indubitadas de la prueba producida.

Específicamente, destaco que dichos formularios han sido incorporados en el expediente administrativo N° 3746/22 acompañados a la causa en soporte digital y que tengo a la vista. Entonces, convencido de que la falta administrativa existió y es atribuible a la sancionada voy a coincidir con el Dr. Vivas en cuanto a la legitimidad de la sanción correctiva ordenada en la Disposición en crisis.

III. En virtud de la presunción mencionada, la principal carga que pesa sobre quien promueve una acción contencioso administrativa es la demostración de la ilegitimidad del acto que lo agravia; es obligación del recurrente incoar una impugnación concreta, metódica y razonada de los argumentos que sustentan la decisión que se cuestiona (…). Esta presunción de legitimidad (…) es considerada relativa, provisional, transitoria, calificada como presunción iuris tantum, que puede ser desvirtuada por el interesado en la medida que demuestre que el acto controvierte el orden jurídico, es decir, en tanto pueda el particular acreditar que el acto tiene alguna ilegitimidad; pues aún cuando el impugnante considere manifiesto y gravísimo el vicio y diga que origina la nulidad del acto, éste no puede cesar por eso automática e instantáneamente los efectos que produce…” (STJ CH SD N° 15/SCA/06, entre otras).

En autos, no ha cuidado la accionante estos extremos. Según pone de manifiesto el primer votante -y coincido- el sustrato fáctico de la falta administrativa encuentra correlato en los elementos probatorios incorporados a la causa y vienen a desbaratar la pretensión nulificante. Porque al acusar la arbitrariedad de la Disposición N° 115/22, la accionante omitió demostrar los agravios que enuncia en el libelo introductorio.

IV. Por ello, sostengo la propuesta efectuada por el Dr. Vivas y juzgo procedente rechazar la declaración de nulidad esgrimida contra la referida Disposición.

V. Asimismo, comparto los fundamentos expuestos en el apartado XI de su voto para desestimar el planteo de inconstitucionalidad interpuesto contra el último párrafo del art. 39 del Estatuto Escalafón que rige a los dependientes del Instituto demandado.

Concordancia que sustento, siguiendo el criterio de la Suprema Corte de Buenos Aires, conforme el cual: "*...La declaración de inconstitucionalidad de las leyes sólo tiene cabida como última ratio del orden jurídico, y su procedencia requiere que el interesado demuestre de qué manera la norma cuestionada contraría la Constitución causándole de ese modo un agravio. Pues, para que pueda ser atendido un planteo de tal índole, debe tener un sólido desarrollo argumental y contar con fundamentos que se apoyen en las probanzas de la causa...*"(Conc.: in re "Fisco Nacional (AFIP-DGI)…" Causa 98048; Sentencia 02/09/2009; elDial W1A1ED).

Entonces, siendo defectuosa la pretensión e inacreditados los extremos necesarios para tener por configurada la violencia constitucional declamada en ella, juzgo procedente la desestimación propuesta.

VI. Y, finalmente, también estoy de acuerdo con la imposición de costas a cargo de la accionante perdidosa y con la regulación de honorarios en los términos propuestos por el Dr.
Vivas en el punto XIII de su voto.

Así lo voto.

La Dra. Camila Lucía Banfi Saavedra dijo:

En vista de los votos precedentes, que han alcanzado la mayoría necesaria para decidir el caso, no emitiré pronunciamiento (art. 16, ley V174, modif. por ley V-200 y Ac. Plenario
5389/2025-STJ).

Habiéndose logrado la mayoría (art. 16 de la Ley V N° 174, texto actual Ley V N° 200) se dio por terminado el acto, quedando acordado dictar la siguiente;

S E N T E N C I A:

1°) RECHAZAR la demanda impetrada por la Asociación del Personal del Instituto de Seguridad
Social y Seguros contra el Instituto de Seguridad Social y Seguros de la Provincia del Chubut. **2°) COSTAS** a la parte actora vencida (art. 69 CPCC).

3°) REGULAR los honorarios de los Dres. <Persona 4> e <Persona 6> (apoderados del Organismo demandado), de manera conjunta en el 5,2% (1/3 del 12% +30%); que deberá ser determinado según se indica en el apartado XII del primer voto. Y a los letrados de la parte actora, <Persona 1> y <Persona 2>, en conjunto en el 10,4% (8% + 30%) (arts. 5 incs. a), b), c) y d), 6, 7, 8, 9, 37 y 46 de la Ley XIII N° 4; en ambos casos, con más el IVA si correspondiera y sin perjuicio de la aplicación de los mínimos arancelarios. **4°) REGÍSTRESE** y notifíquese.

Fdo. digitalmente, en fecha 19 de septiembre de 2025, por los Dres. Andrés Giacomone, Silvia Alejandra Bustos, Ricardo Alberto Napolitani, Mario Luis Vivas y Camila Lucía Banfi Saavedra.