Gobierno del CHACO

CG

DICTAMEN N° 174

REF: E6-2024-20765-AE S/RECURSO JERÁRQUICO EN SUBSIDIO C/RESOLUCIÓN N° 678/2024 DEL MRIO. SALUD PÚBLICA- AGTE. BARLESSI SONIA SOLEDAD, DNI 29.720.959.----------

DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO
PROVINCIA DEL CHACO

A: LA DIRECCIÓN DE CONTRALOR Y NORMATIZACIÓN
SUBSECRETARIA DE LEGAL Y TÉCNICA
SU DESPACHO

De mi consideración:

Ingresa la actuación de referencia a este organismo asesor a efectos de resolver el recurso jerárquico –e-parte 1-, interpuesto por la sra. Sonia Soledad Barlessi, DNI 29.720.959, contra la Resolución N° 2024-678-6-101 de fecha 03/04/2024 del Ministro de Salud Pública, que deja sin efecto su par N° 2023-3794-6-101 de fecha 07/12/2023.

I. Admisibilidad Formal.

El acto recurrido, fue notificado a la sra. Barlessi en fecha 05/04/2024, y el recurso en trato, fue interpuesto, en subsidio al de revocatoria, en fecha 10/04/2024. Consecuentemente, deberá considerarse el mismo como presentado en legal tiempo y forma.

Por su parte, la Resolución N° 2026-263-6-101, de fecha 26/02/2026 del Ministerio de Salud Pública –e-parte 22-, en su art. 1° rechaza la revocatoria y en su art. 2°, concede el jerárquico en trato, elevándose las actuaciones a esta instancia para su resolución. En este contexto, corresponde abocarnos al análisis de la cuestión de fondo, del recurso puesto a consideración.

II. Antecedentes.

En e-parte 1 se agrega recurso de revocatoria con jerárquico en subsidio, interpuesto por la sra. Sonia Soledad Barlessi, DNI 29.720.959, contra la Resolución N° 2024-678-6-101 de fecha 03/04/2024 del Ministerio de Salud Pública, que en su art. 1° deja sin efecto, a partir de su respectiva vigencia, la Resolución N° 2023-3794-6-101 de fecha 07/12/2023 que otorgó a partir de la fecha del instrumento, Bonificación por Dedicación Exclusiva a varios agentes dependientes de la jurisdicción 06, entre ellos, la recurrente.

Gobierno del CHACO

En e-parte 6 se agrega dictamen de la Unidad de Asuntos Jurídicos del ministerio involucrado. En e-parte22 se agrega Resolución N° 2026-263-6-101, en e-parte 26 se agrega Resolución 2023-3794-6-101 y en e-parte 27 obra Resolución N° 2024-678-6-101, todas del Ministerio de Salud Pública. En e-partes 34/40 obran copias digitales de expedientes E6-2015-30267-A y E6-2022-48851-A.

III. Agravios de la recurrente.

Básicamente, se agravia la recurrente, al decir que no se respetó el marco jurídico establecido por Decreto N° 13/2024 ya que la bonificación no fue realizada por una comisión revisora, que se omitió el análisis de sus antecedentes laborales, que el trámite por el cual inició su pedido de Bonificación se inició en el año 2015, por E6-2015-30267-A, para luego convertirse enE6-2022-48851-Ae, que reúne los requisitos para ser beneficiaria de la misma y que por ello fue incluida en el otorgamiento del beneficio.

Expresa que, en referencia a la nulidad planteada, le decreto N° 674/2023 facultaba al Ministro de Salud Pública a confeccionar y otorgar las bonificaciones, previo dictamen favorable del Departamento Planificación y Presupuesto, tal como sucedió –entiende- con la Resolución N° 1123/2023 y considera que la Unidad de Asuntos Jurídicos y Subsecretaría de Gestión Pública, tienen un error de interpretación en sus intervenciones. Concluye con petitorio de estilo.

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

Ahora bien, determinado el contexto factico y jurídico del recurso interpuesto corresponde introducirnos al análisis de los agravios esgrimidos y dictaminar, en consecuencia, sobre su procedencia.

Lo acreditado en autos expresan una realidad objetivamente contraria a lo planteado por la recurrente, lo cual expondremos a continuación en detalle haciendo mención de la documental agregada; en e-parte 1 obra Recurso de Revocatoria presentado por la sra. Barlessi, contra la Resolución N° 2024-678-6-101 -e-parte 27.

Por decreto N° 674/2023, del 28/03/2023, se faculta a partir de dicha fecha y hasta el 31/12/2023, al Ministerio de Salud Pública a otorgar mediante resolución ministerial, la Bonificación por Dedicación Exclusiva, para los agentes de planta permanente del citado ministerio, en los términos y condiciones previstas en el decreto N° 1439/1992, modificado por decreto N° 1176/2011, estableciendo que la erogación que demande el cumplimiento de la presente medida, deberá imputarse a la respectiva partida del presupuesto de la Jurisdicción 6- Rentas Generales-Fuente 10-Ministerio de Salud Pública.

Posteriormente, por resolución N° 2023-3794-6-101 de fecha 07/12/2023, la entonces Ministra de Salud, otorgó Bonificación por Dedicación Exclusiva, a favor de varios agentes dependientes de esa Jurisdicción, prevista en el art 2° del decreto N° 1439/1992, conforme a la base de cálculo y a la escala de remuneraciones vigente, en la Categoría 3- Personal Administrativo y técnico apartado C, en el mismo grupo del cargo que reviste la agente.

Así, la Bonificación por Dedicación Exclusiva está prevista en el art 2° del decreto N° 1439/1992 y su modificatoria decreto N° 1176/2011, y en lo dispuesto por los arts. 3° y 4° de la ley N° 2324-A, que dice que corresponderá otorgarse dicha bonificación, de acuerdo al título habilitante aportado por cada agente, teniendo en cuenta la duración de la carrera, los años de egresado y los porcentajes establecidos en las normativas citadas y conforme a la escala de remuneraciones vigente, en la categoría 3-Personal administrativo y técnico apartado c) en el mismo grupo del cargo en el que revista el agente.

Por otro lado, en el marco del decreto N° 13/2024, se dispuso la suspensión de todos los efectos de los actos administrativos emitidos por el poder Ejecutivo, para las creaciones de estructuras de cargos, ingresos a planta, promociones, bonificaciones y titularización en el periodo comprendido entre el 18 de septiembre y el 08 de diciembre de 2023, siendo su fundamento el interés público representado y la necesidad de que a esos actos se les apliquen adecuadamente las normas que condicionaron su emisión, señalando en los Considerandos, que luego del cambio de partido político en la gestión de gobierno, el ejecutivo saliente, dictó actos que se fueron incrementando en los últimos meses.

Ahora bien, se analizará la actuación electrónica E6-2023-46035-Ae que sirve de antecedente al recurso incoado por corresponder al trámite de la Resolución N° 3794/23 –e-parte 26-, que otorga la Bonificación por Dedicación Exclusiva a distintos agentes entre los que se encuentra la recurrente en el orden 12.

Asimismo, contrariamente a lo que la recurrente manifestó, en la actuación electrónica mencionada como antecedente en el Visto del acto atacado y del acto que otorgó la bonificación, obran informes de las áreas técnicas: en e-parte 121 (05/10/2023) obra intervención de la ex Subsecretaría de Políticas Económicas, Ministerio de Planificación, Economía e Infraestructura, quien realiza un análisis presupuestario de la medida y concluye diciendo que el saldo disponible se encuentra reservado para abonar los salarios del último trimestre del año más el SAC correspondiente, manifestando que no existe factibilidad presupuestaria para la medida que se propicia.

En e-parte 129 obra informe de fecha 14/12/2023 de la Dirección Unidad de Recursos Humanos de la jurisdicción donde se informa que: *"... La Dirección de Recursos Humanos cumplimentó todos los pasos previstos en el*

Decreto 674/23 hasta la Nota de la Subsecretaría de Política Económica de e-parte nro. 121 donde informa a la Sra. Ministra que para la misma no existe factibilidad presupuestaria para tal gasto, todo esto en fecha 5 de octubre de 2023. En fecha 24 de noviembre la Señora Ministra remite la misma a esta Dirección informando que tomemos conocimiento de la e-parte 121. En fecha 7 de Diciembre del 2023 a pedido verbal de la Señora Ministra, esta Dirección remite la misma para su conocimiento y contestando con misma fecha, que procedamos a la confección del Proyecto de Resolución para su rúbrica respectiva ...".

Asimismo, en e-parte 134, obra dictamen de la Dirección Unidad de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud que expresa: *".... esta instancia entiende que el instrumento en estudio resulta nulo ya que como claramente se desprende del informe del Subsecretario de Política Económica del Ministerio de Planificación, Economía e Infraestructura no había para su otorgamiento factibilidad presupuestaria por lo cual su otorgamiento podría aparejar un daño patrimonial al Estado Provincial".*

Que en e-parte 138 intervino Departamento legal dependiente de la Subsecretaria Legal y Técnica manifestando que *"...Por todos los fundamentos esgrimidos, no existiendo factibilidad presupuestaria y conforme Ley 1092-A de Administración Financiera, no corresponde generar bonificaciones sin responsabilidad presupuestaria al efecto. Asimismo, las Bonificaciones son autorizadas por la máxima autoridad, es una facultad discrecional y el otorgamiento de las mismas requiere de las necesidades del servicio y en el caso que nos ocupa no existe prueba alguna del requisito requerido por la normativa legal vigente, compartiendo lo manifestado por la Unidad de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud".*

De este modo, en e-parte 139 la Subsecretaría de Gestión Pública tomó conocimiento de los dictámenes de las áreas preopinantes y sugiere *"...se deje sin efecto la presente Resolución 3794/2023 la cual otorga a varios agentes dependientes del Ministerio de Salud Pública bonificación por dedicación exclusiva, de acuerdo a las observaciones efectuadas por los organismos técnicos...".*

Por su parte cabe destacar que, previo al dictado del acto, no existió intervención de la Dirección General de Recursos Humano s, ni de la Unidad de Asuntos Jurídicos jurisdiccional, existiendo específicamente un informe negativo de la Subsecretaría de Política Económica, respecto a la carencia de factibilidad presupuestaria de la medida propiciada. En este contexto, surge evidente la falta de veracidad respecto a la afirmación de la recurrente al mencionar que, previo al dictado del acto, hubo intervención de las áreas técnicas pertinentes.

IV.- ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN Y NORMATIVA APLICABLE:

Gobierno del CHACO

Con respecto a la Resolución N°3794/23, como bien señala el Dictamen de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud, la misma no generó derechos subjetivos que se encuentren vigentes, ni tuvo principio de ejecución, situación que indefectiblemente conlleva que los agentes incluidos en la Planilla Anexa del instrumento solo tenían una mera expectativa.

En tal sentido, debe quedar claro que la Resolución N°678/24 el Ministro de Salud -atacada- resolvió dejar sin efecto la Resolución N°3794, por la cual, el último día hábil de la gestión saliente, otorgó la Bonificación por Dedicación Exclusiva a partir de la fecha del citado instrumento a favor de varios agentes dependientes de la Jurisdicción 06 prevista en el Decreto 1439/92 tv y su similar modificatoria N°1176/11, "Bonificación Dedicación Exclusiva" consistente en los porcentajes consignados en la planilla, conforme a la base de cálculo de bonificación "Dedicación Exclusiva" según Ley N° 2423-A, de acuerdo al cargo de revista de cada agente beneficiario.

Por Decreto N°674/23 el ex mandatario provincial, facultó al Ministro de Salud a otorgar mediante Resolución Ministerial (a partir de la fecha de la misma 28-03-23 hasta el 31-12-23) el concepto de Bonificación por Dedicación Exclusiva para los agentes de planta permanente del citado ministerio en los términos y condiciones del Decreto citado en el párrafo anterior y estableciendo que la erogación que demande el cumplimiento de la presente medida, deberá imputarse a la respectiva partida presupuestaria de la Jurisdicción 06- Ministerio de Salud Pública de acuerdo a la naturaleza del acto, vale decir que debió contar con la factibilidad presupuestaria previa, hecho que, precisamente, en el caso concreto no ocurrió.

Asimismo, resulta conveniente recordar que la Bonificación por Dedicación Exclusiva consiste en un beneficio que encuentra dentro de la órbita de las facultades discrecionales, motivo por el cual es la autoridad jerárquica superior competente la que evaluada la necesidad del servicio y previa determinación de la factibilidad presupuestaria – en el caso ministro de Salud-, decidir su otorgamiento.

Ello es así por cuanto el artículo 2° de la Ley N°297-A, dispone *"El Poder Ejecutivo* ***podrá otorgar*** *por decreto dictado en acuerdo general de Ministros una bonificación por dedicación exclusiva en los casos que lo considere necesario para el mejor desenvolvimiento del servicio. El otorgamiento de dicha bonificación significará para el agente la prohibición de ejercer profesión, oficio o actividad rentada o no, por cuenta propia o en relación de dependencia, salvo el desempeño de la docencia dentro de los límites que fijen las disposiciones legales en vigencia en materia de incompatibilidad. Asimismo, implicará la obligación de cumplir*

las jornadas laborales con las modalidades y mayor horario que fije el decreto de otorgamiento".

Por su parte, el Decreto N°1439/92 y su similar modificatorio N°1176/11 establece que la Bonificación por Dedicación Exclusiva, prevista en la ley antes citada, se otorgará para los casos, modalidades de trabajo y en los porcentajes indicados en el instrumento citado, asimismo remarca que la percepción de la Bonificación implica la prestación de un mínimo de cuarenta y cuatro (44) horas de servicio semanales en establecimientos sanitarios y que los porcentajes de la bonificación fijados se aplicarán según los años de egresados que tengan los agentes.

Asimismo la Ley N°2423-A en su artículo 3º establece: "*Fíjase, a partir del 1 de marzo de 2013, para la base de cálculo de la bonificación "Dedicación Exclusiva" prevista para el Ministerio de Salud Pública en el decreto 1439/92, modificado por decreto 1176/11 y ratificado por ley 6847, y para el Ministerio de Desarrollo Social dispuesta por decreto 1172/11; la escala establecida en la Planilla Anexa II que forma parte integrante de la presente*" y en el artículo 4º: *"Establécese que la bonificación que refiere el artículo precedente, a otorgarse al personal que acredite título habilitante y que preste servicio efectivo en el Ministerio de Salud Pública, se calculará aplicando el porcentaje que corresponda conforme a lo establecido en el decreto 1176/11, ratificado por ley 6847, sobre la escala establecida en la Planilla Anexa II de la presente, en el cargo de la categoría 3 - Personal Administrativo y Técnico, apartado c) en el mismo grupo del cargo en el que revista el agente".*

En relación a los antecedentes laborales la Procuración del Tesoro de la Nación sostiene que *"En materia de empleo público la idoneidad exigida debe ser entendida conjugando siempre las necesidades concretas del servicio, las que solamente el Poder Ejecutivo está en condiciones de conocer y a cuya satisfacción debe propender" (v. Dictámenes 307:311).*

En este orden de ideas, este Órgano Asesor entiende, según la documental adjunta y la normativa de aplicación, que la Resolución recurrida en cuanto rechazó el recurso de revocatoria articulado por la sra. Sonia Soledad Barlessi, encontró su fundamento en la opinión de las áreas administrativas y técnicas con competencia específica en la materia, las cuales, en cada una de las intervenciones que asumieron en estos actuados, dejaron en forma clara su opinión respecto de la improcedencia del otorgamiento de la bonificación en cuestión, debido la falta de factibilidad presupuestaria, la cual de otorgarse **provocaría un perjuicio al erario público comprometiendo el presupuesto de la Jurisdicción 06 y la inexistencia de la necesidad de servicio**, en un todo de acuerdo a la doctrina de la

P.T.N. quien sostiene que tratándose de cuestiones técnicas, el análisis jurídico debe realizarse de conformidad con los informes de los especialistas en la materia de que se trate (v. Dictámenes 162:344 y 206:364, entre otros).

V.- DICTAMEN:

En función de las consideraciones vertidas precedentemente, las constancias agregadas en la presente actuación y la claridad del texto normativo de aplicación, nos permite concluir que la Resolución atacada se encuentra debidamente motivada, fundada y ajustada a derecho, habiendo el Ministerio de Salud rebatido todos y cada uno de los argumentos recursivos articulados por el recurrente, deviniendo incuestionable el rechazo del recurso de revocatoria interpuesto, idéntica solución que se propicia en esta instancia en relación al recurso jerárquico articulado en subsidio.

Es dable advertir que sobre la cuestión en autos caratulados: *"GIMENEZ VIRGINIA C/PROVINCIA DEL CHACO S/ DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA" EXPTE. N° 5685/13, la Sala Primera de la Cámara en lo Contencioso Administrativo ha dicho. "...Ahora bien, del texto y sentido del art. 2 de la Ley N° 297-A (antes ley 2067) y del Decreto N° 1439/92, se desprende que incorporar al régimen de Dedicación Exclusiva al personal del Ministerio de Salud es una facultad concedida por la Ley al poder administrador,* ***cuya aplicación remite a consideraciones de oportunidad, mérito o conveniencia, sobre la base de la valoración que éste realice de las necesidades del servicio y como contrapartida de las exigencias laborales especiales. El ejercicio de tal facultad se encuentra en la esfera de la discrecionalidad del Ministro del área****, por delegación expresa (art. 9, Decreto N° 1439/92), porque la asignación de la Dedicación Exclusiva y su continuidad responde a la concurrencia de exigencias del servicio, y de la necesidad de una prestación por parte de determinados funcionarios con tareas especiales y jornadas extendidas más allá del horario habitual, esto es "un mínimo de cuarenta y cuatro (44) horas de servicios semanales en establecimientos sanitarios". Así, surge que la cualidad de tal bonificación remite a la adaptación de los agentes de salud a las condiciones del servicio, con la finalidad de garantizar la prestación plena del mismo, reservándose la autoridad administrativa la atribución de ponderar la conveniencia, oportunidad y mérito de las medidas de organización interna pertinentes...".*

"...En casos similares al presente, el tribunal -con anterior integración- ha dicho en los autos caratulados "Gómez de López, Ramona Itatí C/ Provincia del Chaco S/ Demanda Contenciosa Administrativa", Expte N° 2373/06, criterio reiterado en Sentencia N° 633 del 15/1216, en los autos "Obregón Carmen C/ Ministerio de Salud de la Provincia del Chaco S/ Demanda Contencioso Administrativa", Expte. N° 3404/09: "... Así, surge que la esencia de la bonificación la

conforma la necesidad de adecuación de las prestaciones del servicio por parte de agentes de salud con la finalidad de garantizar la prestación plena del servicio. Siendo la constatación de la necesidad prestacional diferenciada, de resorte de la autoridad, es ésta la que posee atribuciones para ponderar los aspectos de conveniencia, oportunidad y mérito de las medidas de organización administrativa interna que resulten menester para el cumplimiento de la función... Las circunstancias apuntadas en cuanto a la extensión del trabajo expresadas por la accionante, por sí solas no amerita la concesión del beneficio con efecto retroactivo, pues la norma que regula el caso requiere para hacerse acreedor, prestar como mínimo 44 horas de servicios semanales en establecimiento sanitarios de acuerdo a sus necesidades...". Y en el mismo sentido nos hemos pronunciado en los autos: "Segovia, Edith Gladys c/ Provincia del Chaco s/ Demanda Contencioso Administrativa", Expte. N° 6582/14, Sent. N° 689 del 18/06/18; y: "Britez, Rocío Belén s/ Acción de Amparo", Expte. N° 10054/18, Sent. N° 201 del 25/11/20). Por lo demás, como lo ha afirmado el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, "... el funcionario tiene derecho a otras remuneraciones especiales (sobresueldo) cuando realiza trabajos especiales, fijándose en ese caso, el monto en proporción al sueldo ordinario. Estas prestaciones tienen su fundamento jurídico en que se trata de retribuir una actividad normal o diferencial, que por ser fijada legalmente, crea un derecho subjetivo únicamente cuando se presta el servicio y que la facultad de la administración al establecer asignaciones especiales, ***es de carácter discrecional****, que debe ser ejercida teniendo en cuenta las circunstancias particulares de cada caso concreto,* ***en atención al efectivo desempeño de lo requerido en tal asignación, en estos casos: mayor dedicación, horario discontinuos, prolongación de jornada, ejercicio de la función e incompatibilidad****. Consecuentemente, las decisiones que acuerdan tales beneficios pueden ser dejadas sin efecto...." ("Ruiz Díaz de Sosa, Elsa c/ Poder Legislativo de la Provincia del Chaco s/ D.C.A.",-02.06.99-sum. lex-doctor.)...".*

En definitiva, no queda margen de duda alguna respecto al carácter de facultad discrecional de la administración todo lo relacionado al otorgamiento de la Bonificación por Dedicación Exclusiva y sujeta, indefectiblemente a la necesidad del servicio y fundamentalmente la existencia de la pertinente factibilidad presupuestaria.

Como corolario de lo hasta aquí señalado, consideramos que el acto administrativo dictado por el Ministerio de Salud resulta válido y legítimo, por cuanto fue dictado por autoridad competente en uso de las facultades otorgadas por el ordenamiento jurídico vigente, sustentado y precedido por los informes y dictámenes jurídicos, para lo cual es de aplicación lo esgrimido por la Procuración del Tesoro de la Nación *"Los informes técnicos merecen plena fe, siempre*

Gobierno del CHACO

que sean suficientemente serios, preciso y razonables, no adolezcan de arbitrariedad aparente y no aparezcan elementos de juicio que destruyan su valor " (Dict. 200:116; 207:343; 233:525).

Es por ello, que atento el marco de competencia del Poder Ejecutivo Provincial para entender en el planteamiento recursivo, esta Asesoría General estima que corresponde confirmar la Resolución recurrida por ajustarse a derecho, rechazando la vía jerárquica intentada.

No obstante, lo aquí opinado, deberá tenerse presente que el Art. 13 de la Ley N° 2108-A enuncia: "*Los dictámenes, vistas, informes legales u opiniones jurídicas que emita la Asesoría General de Gobierno, no son vinculantes para la repartición u organismo requirente".*

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO;

15 ABR. 2026

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