Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

CCM

DICTAMEN N° 229

REF.: E5-2026-1765-AE S/ RECURSO DE REVOCATORIA CON JERÁRQUICO EN SUBSIDIO C/ RESOLUCIÓN N° 0066/26 AGENTE MARÍA DE LOS ÁNGELES ZAMPAINO. ----------

DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO

PROVINCIA DEL CHACO

DRA. MARÍA ALEJANDRA FERREYRA

A: SUBSECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA

PROVINCIA DEL CHACO

DR. JUAN ALEJANDRO ACEVEDO

De mi consideración:

Arriba a este organismo asesor la actuación de referencia, a efectos de emitir dictamen respecto del Recurso Jerárquico planteado en Subsidio al de Revocatoria –e-parte 1-, interpuesto por la agente María de los Ángeles Zampaino – DNI N° 33.732.607, contra la Resolución N° 0066 de fecha 26/01/2026 del Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible que en su art.1° deja sin efecto, a partir del 29 de octubre de 2025, las designaciones en carácter provisorio y subrogante, de los agentes que figuran en Planilla Anexa I de la misma, entre la que se encuentra la recurrente y en su art. 3°, expresa que deberán tomarse los recaudos pertinentes a fin de que se descuente de los haberes las liquidaciones percibidas en carácter indebido del cargo subrogado, Jefe de Departamento, a partir del 29/10/2025 y hasta la efectiva vigencia de la presente resolución.

I. ADMISIBILIDAD FORMAL DEL RECURSO

En Dictamen N° 019/2026 obrante en e-parte 15, la Asesoría Legal de la cartera ministerial, al intervenir para resolver la revocatoria expone que el recurso ha sido interpuesto en legal tiempo y forma, consecuentemente se aboca a su tratamiento, dictándose luego la Resolución N° 0251/26, la cual obra agregada en e-parte 16, por la cual se rechaza el mismo y concede el jerárquico interpuesto en subsidio que se eleva a esta instancia para su consideración.

II. ANTECEDENTES DEL CASO

Sentado lo expuesto, consideramos prudente sintetizar el devenir de las actuaciones a efectos de contextualizar el asunto en trato.

Que en e-parte 1 se agrega escrito recursivo al que adjunta instrumentos legales (Decretos N° 186/19, 977/20 y 1657/25; Disposiciones N° 037/20 y 037/20; Resoluciones N° 0066/26, 0130/17 y 1454/20; Memorándum N° 0864/25), copia del DNI; Recibos de haberes correspondientes a los meses octubre, noviembre,

diciembre del año 2025 y enero de 2026; constancias de movimientos en el sistema y certificaciones de tareas (desde octubre de 2025 a enero de 2026) como jefa del Departamento de Modernización Administrativa y propias de la Dirección de Unidad de Planificación Sectorial de fecha 09/02/26.

En e-parte 3 y 4 obran agregadas a la actuación E5-2026-612-Ae intervenciones de Dirección de Planificación Organizacional y Directora Control y Liquidación de Haberes, a/c Dirección General de Recursos Humanos, respectivamente.

En e-parte 5 se agrega Resolución N°0066/2026 del Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible.

En e-parte 11, Dirección Control Liquidación de Haberes, informa que la actuación electrónica ya fue cumplimentada.

En e-parte 13 se agrega actuación E5-2026-612-Ae.

En e-parte 15 obra Dictamen N° 019/26 de la Asesoría Legal de la cartera ministerial que sugiere el rechazo de la acción recursiva, que se hace efectiva por Resolución N° 0251/26 adjunta en e-parte 16 y se notifica conforme constancias de e-parte 19.

Por último, se requiere como medida de mejor proveer, se confirme si la certificación de real prestación de servicios adjunta a fs. 68 de la e-parte 1, fue suscripta de puño y letra por la Cra. M. Ianina Dellamea, a/c de la Dirección Unidad de Planificación Sectorial del Ministerio de la Producción y el Desarrollo Sostenible, ratificando en e-parte 23, que la agente presta servicios bajo su dependencia y dicha constancia es *"... fiel reflejo de la realidad prestacional de la agente..."*.

Habiéndose concedido oportunamente el recurso jerárquico planteado en forma subsidiaria, se eleva a esta instancia para intervención de este órgano asesor.

III. MANIFESTACIONES DE LA RECURRENTE

Expresa que no cuestiona la facultad de la Administración para reorganizar su estructura, ni disponer el cese de subrogancias hacia el futuro, sino exclusivamente la ilegitima aplicación retroactiva del acto impugnado en perjuicio de derechos patrimoniales ya devengados.

Funda lo expuesto en el art. 121 de la Ley de Procedimientos Administrativos N° 179-A y en la doctrina que establece como regla la irretroactividad de los efectos de los actos administrativos y solo excepcionalmente en determinados supuestos (art. 122 de la Ley N° 179-A), los que no se verifican en el presente caso.

Arguye que el Decreto N°1657/2025, que modifica estructuras organizativas, establece en su artículo 12 un periodo de 60 días para que puedan adecuar las áreas en consonancia con la nueva estructura entendiendo que una reorganización administrativa es un proceso que puede llevar varios meses y que, en la realidad de los hechos, nunca le fue notificada mediante algún tipo de comunicación, notificación, disposición y/o resolución por el cual hayan cesado sus funciones, cumpliéndolas debidamente hasta la fecha de la resolución que impugna.

Asimismo, que el acto carece de motivación suficiente, causa adecuada y sustento normativo que habilite la retroactividad y que no surge la intervención previa del servicio jurídico, lo que configura una violación de las formas esenciales del procedimiento.

Que la resolución impugnada es un acto administrativo definitivo de alcance particular que lesiona sus derechos e intereses jurídicamente tutelados, vulnerando la legalidad objetiva, la buena fe y la razonabilidad y conforme el art. 82 de la Ley N° 179-A resulta recurrible, solicitando se revoque el efecto retroactivo de la Resolución al 29/10/25 y se disponga la vigencia a partir de su notificación y hacia el futuro, no trasladando la mora administrativa al agente.

Continúa fundando su recurso, a lo cual me remito por causa de brevedad. Ofrece Prueba y concluye con petitorio de estilo.

IV.ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN Y NORMATIVA APLICABLE

Que por decreto Nº 977 de fecha 19/08/2020 se modifica la estructura ministerial y por Disposición N° 037/20 se asignan a la agente acciones como jefa de Departamento de Modernización Administrativa a partir del 19/08/2020, fecha desde la cual ejerció funciones y percibió bonificación por subrogancia de manera interrumpida.

Por Decreto N° 1657 de fecha 29/10/2025 se modificaron estructuras organizativas entre las que se encuentra el del ex - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial Sostenible (art. 5) y en particular establece: "... Déjese sin efecto del Anexo II del Decreto N° 2223/21... los departamentos de: ... "Modernización administrativa" ..." y en su art. 12 dispone: "Instrúyase a las autoridades de los Ministerios y Secretarias a adecuar y elevar en un término de 60 días corridos, las competencias de las unidades administrativas que se modifican como consecuencia de la aprobación del presente instrumento legal para su aprobación por decreto".

Evaluada la actuación electrónica E5-2026-612-Ae obrante en e-parte 13 se advierte que en fecha 14/01/26, la Dirección Unidad de Recursos Humanos eleva Proyecto de resolución referente a bajas de subrogancias de los agentes

que figuran en Planilla Anexa I (entre las que figura la recurrente), en cumplimiento del Decreto 1659/2023 -Estructura Orgánica-, e informa que por indicación del señor Ministro Oscar Pablo Dudik, se procede a dichas bajas a partir del 01 de enero de 2026, pero dicha fecha se modifica en la suscripción del mismo por el día 29/10/25, conforme sugerencias de las intervenciones previas, por ser el momento en que desaparecieron los cargos cuyas subrogancias se deja sin efecto.

La agente, debidamente notificada, incoa el presente planteo recursivo parcial, circunscribiendo su cuestionamiento al efecto retroactivo otorgado al acto, no así del hecho de dejar sin efecto la designación provisoria y subrogante del cargo que detentaba.

Determinado el contexto fáctico, corresponde introducirnos al análisis del mismo en función del plexo normativo de aplicación al caso.

a.- Bonificación por Subrogancia: En tal sentido, el art.1 del Decreto N° 1441/93 -REGLAMENTO DE SUBROGANCIA - define la misma como: *"... el acto administrativo emanado de autoridad competente y por el cual se dispone que un agente cubra transitoriamente las funciones de un cargo jerárquicamente superior o mejor rentado del que ocupaba escalafonariamente, ya sea por vacancia de la misma o ausencia transitoria de su titular; asumiendo todas las responsabilidades administrativas, civiles y penales que emerjan de las funciones asignadas"* (el subrayado me pertenece), estableciendo expresamente el carácter provisorio y transitorio del acto.

Asimismo, la norma establece en su art. 8 que tanto el otorgamiento como la supresión de dicha bonificación se efectuará por decreto, sin excepción, pero luego, resultando necesario agilizar los trámites, por Decreto N° 2094/09, se ampliaron las facultades conferidas por el art. 1 del Decreto N° 385/05 que delegaba la facultad de la supresión de la Bonificación por Subrogancia, a través de "Resolución" de los Ministros o Autoridades Superiores.

De esta expresa delegación de competencias, sumado a las facultades del Ministro de proponer nombramientos, promociones y remociones del personal de su jurisdicción y efectuar tales actuaciones en forma directa cuando las disposiciones legales lo autoricen (art. 4, inc. b), pto. 10 de la Ley de Ministerios Nº 3969-A), deviene que la resolución impugnada resulta un acto legítimo.

Surge del texto expreso del acto atacado, emanado de la máxima autoridad de la cartera ministerial que se deja sin efecto las designaciones efectuadas oportunamente a partir del 29 de octubre de 2025 atento a que por Decreto 1657/25 se aprobó la Estructura Orgánica del Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible, donde no se incluyó departamentos, entre ellos el de Modernización Administrativa que subrogaba la agente y conforme informe técnico de la Dirección de Planificación Organizacional, la asignación de función de agentes caen al momento en que se eliminan las oficinas (e-parte 3 y 13 pg. 16).

Por ende, es dable destacar que el acto administrativo impugnado, fue dictado por el Ministro de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible, sobre materias que son de su exclusiva competencia de ordenación y regulación; constituyéndose así una zona propia y de reserva de la Administración en el ámbito normativo. Contando con competencia material y formal para hacerlo, no evidenciándose lesión alguna a la normativa vigente, ni alteración al espíritu de la ley.

Del mismo modo, de las constancias objetivas del expediente se advierte que la medida cuestionada, ciertamente implica un reordenamiento, debidamente motivado y razonado, en pos de mejorar el funcionamiento de las áreas bajo su competencia, atendiendo a la nueva organización y ordenamiento de la estructura del ministerio.

b.- Efecto del acto: El único agravio esgrimidos por la recurrente radica en el efecto retroactivo otorgado al acto.

Básicamente, manifiesta que desde su designación en carácter provisorio y subrogante se desempeñó como tal hasta la notificación del acto impugnado y entendiendo que existe una violación al principio general de la irretroactividad de los actos administrativos.

Cita doctrina y menciona el art. 121° de la ley de Procedimientos Administrativos N° 179-A y expresa que cumplió diligentemente con las tareas a cargo, poniendo su fuerza de trabajo a entera disposición del órgano estatal, sin incurrir en licencias, permisos, y/o inasistencias que pudieran interrumpir el derecho a la percepción de la bonificación.

Admite que el mes de octubre del año 2025, el Decreto N° 1657 inició un proceso de reorganización interna que dejó sin efecto las funciones de la jefatura de departamento que detentaba, pero que nunca le fue comunicado ni fue notificada por ningún medio, por lo que continúo realizando las mismas funciones, agregando pruebas y que ello no puede afectar derechos adquiridos -entiende.

Al respecto cabe indicar que nuestro sistema legal establece como regla que los actos rigen para el futuro, como lo expresa la agente, pero también es cierto que conforme el art. 3 del Decreto N° 1441/93 de SUBRGANCIA se establece que: *"Podrán subrogarse aquellos cargos que reúna los siguientes requisitos: ... c) posean nivel jerárquico de ... jefe de departamento, con organigrama y manual de misiones y funciones aprobadas por decreto, que se encuentre vigente al momento de su otorgamiento..."* (subrayado que me corresponde), lo que claramente no ocurre en el presente caso.

No obstante lo expuesto, se advierte que se ha incorporado al escrito recursivo una certificación real de servicios suscripta por la Dirección Unidad de Planificación Sectorial, a cargo de la Cra M. Ianina Dellamea, de fecha 09/02/26,

por el que certifica que la Sra. Zampaino desde octubre de 2025 a febrero de 2026 cumplió tareas y responsabilidades atinentes al Departamento de Modernización Administrativa como también otras tareas propias de esa Dirección que le han sido encomendadas teniendo un desempeño eficiente (e-parte 1 pg. 68), ratificado en e-parte 23, lo que sumado al relato expuesto y demás pruebas agregadas corresponde sea considerada, entendiendo que para el caso particular, se considera que existe constancia que justifica la asunción de funciones superiores y no puede retacearse el reconocimiento de los servicios cumplidos en forma adicional por la agente pública, como tampoco podría desconocerse la retribución de las funciones encomendadas y que se acredita ya fueron abonadas en las recibos de haberes correspondientes a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2025 y enero de 2026 (fs. 17/20 de la e-parte 1).

Ahora bien, sentado lo antes descripto y teniendo en cuenta que el primer elemento que acredita las funciones realizadas por la agente solicitante, lo constituye la Disposición N° 037/20, instrumento acompañado a la constancia de ejercicio real y efectivo del servicio por el periodo en análisis, nos indica fehacientemente que la reclamante siguió cumpliendo las funciones propias de la mencionada jefatura correspondiendo por ello "Reconocer" el periodo ya abonado conforme lo prescribe el art. 6 del Decreto N° 1441/93 que dice: "*El personal comprendido en los beneficios de la subrogancia, accederá al pago de los mismos, cuando acredite la real y efectiva prestación de servicios en el cargo para el cual fue designado provisoriamente. Las únicas causas que no provocaran la interrupción de la subrogancia, serán las que provengan del otorgamiento de las siguientes licencias o permisos: ...*" (subrayado que me corresponde).

Por su parte, el Código de Procedimientos Administrativos del Chaco, ley N° 179-A, al referirse a los actos administrativos, en su art. 122° dispone: "*Retroactividad: Excepcionalmente podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados y produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y esta no lesione derechos o intereses legítimos de terceros*" condicionen que no se dan en la presente.

En este contexto y teniendo en cuenta los antecedentes mencionados corresponde entender que la nueva organización y reestructuración de la jurisdicción, constituye un proceso que puede durar un período de tiempo entre su comienzo y finalización y en este período, pueden generarse situaciones, que resolver como la de la agente involucrada.

Por consiguiente, dado el tiempo que implica llevar adelante la mencionada reestructuración ministerial, no corresponde que la recurrente soporte los efectos de ello, siendo la administración la responsable de su propio accionar.

En este sentido, los hechos y las conductas que concurren para integrar la causa del acto administrativo, deben ser producto de la

verificación cierta, exacta y correcta de su existencia, debiendo responder a la verdad objetiva y en el caso de marras, si la agente prestó servicios en una función superior se entiende pertinente no corresponde descontar los haberes percibidos en concepto de SUBROGANCIA por el periodo en cuestión.

V. CONCLUSION:

Corresponde aclarar que la Resolución N° 0066/26 no fue cuestionada por la recurrente en relación a la decisión que deja sin efecto la subrogancia en trato, decisión firme y consentida, circunscribiéndose el planteo recursivo a la fecha a partir de la cual se formalizaría la baja del otorgamiento y pago del concepto de subrogancia, lo que amerita su acogimiento favorable desde el dictado del instrumento, es decir, desde la fecha del acto cuestionado (26/01/26) y no con efecto retroactivo.

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;

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

30 ABR 2026