Gobierno del CHACO

220

DICTAMEN N.°.....

REF: A.E. N.° E3-2022-36772-AE S/ BONIFICACIÓN POR SUBROGANCIA SRA. OLGA BEATRIZ LÓPEZ.-

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

A: MINISTRO DE GOBIERNO,
JUSTICIA, TRABAJO Y DERECHOS HUMANOS
DR. JORGE FERNANDO GÓMEZ

De mi consideración:

I.- Se solicita nuestra intervención y dictamen en relación al pedido (e-parte 1), por el cual la agente Olga Beatriz López DNI N.° 22.857.807, solicita el pago de la diferencia de la subrogancia 07/01/2019 al 24/02/2019, período en cumplió funciones de Jefe de Registro Civil de la Ciudad de Villa Ángela Primera Sección.

II.- Por Disposición N.° 181/2019, de la Dirección General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas, dependiente del entonces Ministerio de Gobierno, Justicia y Relación con la Comunidad (hoy Gobierno y Trabajo) (e-parte 1), establece en su art. 1°, que se otorga licencia Anual/18 de la agente Lelia Noemí González, jefa a/c de la Oficina del Registro Civil de Villa Ángela - 1ra Sección, por el término de cuarenta y nueve (49) días, a partir del 07 de enero de 2019 y hasta el 24 de febrero de 2019; y que en el art. 2°, autoriza a la señora Olga Beatriz López, DNI N.° 22.857.807, a suscribir toda la documentación oficial emergente de la Oficina Seccional, a partir de la fecha citada.

III.- Que el Departamento de Asistencia de la U.RR.HH. informó (e-parte 2) que desde el día 07/01/2019 y hasta el 24/02/2019, no ha usufructuado licencias, permisos e inasistencias que puedan provocar la interrupción de la subrogancia.

Por su parte, el Departamento Liquidaciones, informó sobre el costo presupuestario mensual y anual de la medida (e-parte 3).

A su turno, la Dcción. Gral. de Innovación y Modernización Gubernamental (e-parte 4), señaló que, desde la interpretación de la letra de la normativa vigente, entiende que no contempla la figura de reemplazo de un cargo ya subrogado.

La Dcción. de Interpretación y Asistencia Normativa dependiente de la DGRRHH, indicó que la normativa citada precedentemente (Decreto N.° 1441/93 t.v.) no contempla la subrogancia de un cargo subrogado (e-parte 7).

Por el contrario, la Asesoría Legal y Técnica (e-parte 9), en coincidencia con el criterio de esta asesoría, señaló, "*que teniendo en cuenta que la Agente López Olga Beatriz, ha cumplido con las funciones de Jefa en el periodo mencionado, asumiendo todas las responsabilidades que ello implica, es decir,*

administrativas, civiles y penales, por un período mayor a 30 días, corresponde el reconocimiento y pago de la subrogancia en dicho período.

Por lo expuesto, esta Asesoría Legal y Técnica entiende que corresponde reconocer los servicios prestados en carácter provisorio y subrogante, por el período del 07/01/19 al 24/02/19, a la agente López O. Beatriz, en el cargo de en el cargo de Jefe del Registro Civil de Villa Ángela Primera Sección, por lo que se sugiere la elaboración del instrumento legal respectivo y continuidad del trámite."

La Unidad de Planificación Sectorial del Ministerio de Gobierno y Trabajo, informó la Factibilidad Presupuestaria en Prog. 32 –SubProg. 01 – Py. 00 - ACT 01 - Part. 113 – FTE. 12121, y adjuntó reporte Safyc. (e-parte 12)

Y en última instancia, la Dcción. Gral. de Finanzas y Programación Presupuestaria advierte que: *Previo al informe de esta Dirección General, se remite la presente actuación electrónica, solicitando adjunte Proyecto de Decreto* (e-parte 14).

Se agrega Proyecto de Decreto en e-parte 15.

IV.- En relación a la cuestión que se analiza, relativa al proyecto de decreto que propicia el reconocimiento por los servicios prestados en carácter provisorio y subrogante, partiendo de la base de que la ley no prevé la subrogancia de subrogante del cargo a cubrir, y por ese motivo "no autorizan la subrogancia, este organismo asesor ya ha emitido opinión jurídica en casos análogos mediante Dictamen N.° 291/14, que fuera compartido por el Señor Fiscal de Estado a través de Dictamen N.° 074/14, entre muchos otros asesoramientos, donde sostuvimos -y lo reiteramos- que el criterio sustentado por los organismos técnicos (e-partes 4 y 7) equivocan el análisis de la cuestión y pretenden introducir -en sus particulares entendimientos de la definición reglamentaria de subrogancia- una limitación que, en puridad, no surge de la interpretación funcional del Decreto N.° 1441/93 que -a su vez- se funde en principios de legalidad objetiva, buena fe y razonabilidad.

En dichas intervenciones, hemos sostenido, que si bien el art. 1° del Decreto N.° 1441/93 relaciona la subrogancia como la cobertura transitoria del cargo jerárquicamente superior o mejor rentado ya sea por vacancia del mismo o ausencia del titular, ello no permite restringir el concepto y negar su aplicación en aquellas situaciones donde, estando vacante el cargo -pero ocupado provisoriamente por un suplente- se aprecie conveniente y necesario asignar a otro agente, el cumplimiento de las acciones y responsabilidades previstas en los organigramas respectivos para determinados niveles, por ejemplo como en el caso de autos, el uso y goce de las vacaciones anuales del subrogante, de carácter obligatorio para el agente público.

"Una primera aproximación al concepto de subrogancia nos aporta la acepción terminológica de la voz. Subrogar, del latín *"subrogare"*, significa sustituir o poner una persona o cosa en lugar de otra. En la práctica, ante la necesidad de cubrir temporariamente cargos vacantes en el personal de la Administración Pública Nacional, motivados por el alejamiento definitivo o transitorio de aquel que ocupaba el cargo a cubrir y mediando razones de urgencia, se recurre a la designación de otros agentes para el reemplazo de los primeros. Comienza de este modo el designado a subrogar, en cuanto realiza tareas correspondientes a un encasillamiento escalafonario de nivel superior."[1]

Es decir, que aun cuando la subrogancia se define, por regla, como el reemplazo y consecuente ejercicio de funciones de un cargo superior al de

[1] Ricardo J. Martín, Subrogancia: régimen jurídico de los reemplazos temporarios en el ámbito de la Administración Pública Nacional, DT 1984-A, 603.

revista del agente por vacancia del mismo "o" ausencia transitoria del titular, ello no contraria que, en ciertos supuestos, se disponga y autorice la cobertura provisoria del cargo jerárquico que, a su vez, se encuentra ocupado en carácter subrogante por quien se ausenta transitoriamente. Ello es así, en la medida que -como quiera que sea- la conjunción disyuntiva "o" prevista en la norma reglamentaria, permite entender que cualesquiera sea el supuesto planteado, la subrogancia resulta procedente.

V.- Ahora bien, recordemos que la "subrogancia a la agente López, ha sido reconocida por el Estado por medio de la Disposición N.° 181/2019, que en virtud que, se otorga licencia Anual/18 a la agente Lelia Noemí González, jefa a/c de la Oficina del Registro Civil de Villa Ángela - 1ra Sección, por el término de cuarenta y nueve (49) días, a partir del 07 de enero de 2019 y hasta el 24 de febrero de 2019, autoriza a la señora Olga Beatriz López, DNI N.° 22.857.807, a suscribir toda la documentación oficial emergente de la Oficina Seccional, a partir de la fecha citada, ergo, corresponde la liquidación y pago de la diferencia de haberes, situación que se observa en el decreto proyectado, que no obstante lo opinado por los organismos pertinentes e-parte 4 y 7, entendemos que corresponde.

VI.- En efecto, la subrogación de un cargo se materializa cuando éste, se halla efectivamente desempeñado, sea por el titular o el suplente designado, en la medida que se trate de mecanismos de reemplazo destinado a mantener la continuidad de la función pública, donde -por principio no se concibe una paralización basada en la inexistencia de un funcionario o agente responsable de las funciones asignadas en las estructuras organizativas a determinadas áreas administrativas, aquellas que forman y expresan la voluntad del órgano estatal, funciones cumplidas en forma adicional por el agente público, respecto de su cargo base, que deben ser reconocidas y retribuidas por la autoridad administrativa.

Dicho de otro modo, siempre que las circunstancias del caso justifiquen la asunción de funciones del subrogante, básicamente, con el fin de no interrumpir la mentada característica básica de la función pública (cuál es su continuidad), no puede retacearse el reconocimiento de los servicios y la retribución de las funciones encomendadas y cumplidas en forma adicional por el agente público, respecto de su cargo base, lo que obliga a concluir, entonces, que el reemplazo también procede tratándose de cargos vacantes que se encuentren provisoriamente subrogados".

Tampoco resulta congruente certificar el desempeño real y efectivo en el cargo de mayor jerarquía, y denegar la bonificación que implica el adicional por subrogancia, porque quien presta servicios propios de un cargo jerárquicamente superior, tiene el derecho a una retribución justa, compensatoria del esfuerzo realizado y el rendimiento obtenido (CCA Rcia, Sala I, Sent. 138 del 15-4-2011, "Mambrin, Graciela c/ Lotería Chaqueña s/ D.C.A.") pues"... no resulta admisible que el Estado por una parte encomiende a un funcionario el cumplimiento de tareas relacionadas con una categoría superior y le niegue la remuneración que corresponde a las mayores exigencias y responsabilidades" (C.C.A. Rcia., Sala 1, Sent. N.° 456 del 9-11 2011 "López, Nancy c/ Municipalidad de Resistencia s/ D.C.A.").

La subrogancia del agente estatal, en el marco del Decreto N.° 1441/93 requiere un acto formal de la autoridad competente que disponga la designación o reconocimiento de los servicios prestados en tal carácter, por el desempeño transitorio de un cargo con mayores exigencias y responsabilidades, y cuya retribución es superior a las que normalmente realizan, con la consecuente autorización de liquidación y pago de las diferencias remunerativas, con fundamento en la teoría del

enriquecimiento sin causa y con sustento en el art. 17 de la C.N. (en idéntico sentido PTN 318:19-Libro Colectivo- Praxis de Derecho Administrativo- pág. 303)

En este sentido, esta instancia, mediante Dictámenes Nros. 249/09, 090/09 entre otros, dijo que el reconocimiento de diferencia de haberes no tiene por objeto legitimar ni perpetuar situaciones anómalas sino, únicamente, compensar pecuniariamente a agentes que efectivamente han desempeñado funciones superiores a aquéllas correspondientes a su efectiva categoría de revista, encomendadas por el Estado, quien debe velar por el respeto de la buena fe en sus relaciones con los particulares, especialmente con aquellos que se encuentran en relación de dependencia (en concordancia con lo resuelto por la Cámara Contencioso Administrativa Federal, Sala II, 10-07-01 "Silvestri R. c/ E.N. M.E. O.Y S.P. s/ juicio de conocimiento").

Al respecto, la jurisprudencia señaló, *"conviene recordar que en la esfera de la relación de empleo público ... como contraprestación por los servicios por los servicios cumplidos e inherentes a la función asignada, el agente posee derecho a la percepción de una suma de dinero por su labor. Así, ese monto que el Estado abona periódicamente por la tarea ordenada, es el "sueldo o salario", presumiéndose en consecuencia el carácter retribuido de los servicios que se prestan. En este contexto, existe, como lo destaca Marienhoff, una situación de contornos especiales, tal la actuación de los empleados o funcionarios públicos en cuanto al derecho que poseen a percibir diferencias de haberes cuando ellos han desempeñado interinamente un cargo cuya retribución es superior a las que normalmente realizan. (cfr. Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III. B-pág.270). Bielsa sostiene que entre los derechos que, a favor del agente, surgen de la relación de empleo público, se encuentran los derivados de la prestación del servicio, mencionando expresamente en tales casos el principio de buena fe."*[2]

De allí que, *"no resulta admisible que el Estado por una parte encomiende a un funcionario el cumplimiento de tareas relacionadas con una categoría superior y le niegue la remuneración que corresponde a las mayores exigencias y responsabilidades. Como gerente del bien común, al Estado ha de requerírsele como mayor rigor el respeto de la buena fe en sus relaciones con los particulares, en especial con aquellos que a su respecto se encuentran en relación de dependencia."*[3]

Sobre esta cuestión, la Corte Suprema de Justicia ha señalado: *"... se trata de la contraprestación que el Estado debió abonar a la recurrente por servicios que el propio Estado reconoció que habían sido prestados, y por lo tanto, debe estarse a las consecuencias que surgen de la realidad de esos servicios, es decir, a la existencia de la relación de trabajo, que no pueden ser otras que el pago de las remuneraciones previstas como compensación económica de los mismos. Ello en virtud fundamentalmente, de lo establecido por el art. 14 (bis) de la Constitución Nacional, que asegura a todo trabajador igual remuneración por igual tarea y de sus precedentes, que sientan el derecho de todo trabajador a una retribución justa (Fallos 291:284)".*[4]

VII.- Por lo expuesto, nada obsta para continuar el trámite enderezado a reconocer los servicios prestados en carácter provisorio y subrogante por

---

[2] Cam.Cont Adm. Reia, Sala 1- Alvaredo, Nilda c/ Peia del Chaco / D.C.A-Sent. 499 del 12-10-2012.

[3] Cam Cont Adm Fed, Sala 11, 10-07-01- "Silbestri R. c/ EN ME OY S.P. & Juicio de conocimiento", Sala IV "Golduberg Berardo c/ Congreso de la Nación / Empleo Público", del 24-10 96 y "Cedro, Graciela c/ Cámara de Diputados de la Nación s Empleo Público"- 11-11-2008.

[4] Cam Cont Adm Reia, Sala 2", "Villalva, Omar A. & Mterio, de Producción y Ambiente y/o Poder Ejecutivo D.CA"-Sent Def. N° 46 del 05-05-2012; id, mismo Tribunal y Sala "Galarza, Sergio Ismael / Peia del Chaco / D.C.A."-Sent. Def. N° 82 del 16-08-2012.

Gobierno del CHACO

la agente Olga Beatriz López, como responsable del Registro Civil de la Ciudad de Villa Ángela Primera Sección, durante el período en que la misma quedó como responsable y a cargo de la oficina, según Disposición N.° 181/2019, cuyos servicios en el cargo superior o mejor rentado han sido informados por el Departamento de Asistencia de la Unidad de Recursos Humanos (e-parte 2).

Por último se recuerda que, sin perjuicio a la opinión vertida precedentemente por los organismos técnicos, el Dictamen N.° 291/14 ha sido compartido por la Fiscalía de Estado (que ejerce del control de legalidad administrativa del Estado - art. 172 Constitución Provincial y art. 4 de la Ley 1940-A), destacando que -no obstante el carácter no vinculante de nuestros dictámenes- a ésta Asesoría General de Gobierno le compete efectuar la interpretación de las leyes y reglamentos administrativos, para su correcta ejecución y aplicación, fijando criterios generales de actuación en su carácter de máximo organismo de asesoramiento, consulta y consejo jurídico de la Administración Pública.

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO

19 ABR. 2024

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