Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

DICTAMEN N°461

REF: E3-2024-4685-AE S/ RECURSO JERÁRQUICO INTERPUESTO EN SUBSIDIO AL DE REVOCATORIA POR EL SR. GUSTAVO JAVIER RAMIREZ DNI N°32.729.186.-

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

A LA: DIRECCIÓN DE CONTRALOR Y NORMATIZACIÓN
SUBSECRETARÍA DE LEGAL Y TÉCNICA
PROF. RAMONA BEATRIZ RODRÍGUEZ
SU DESPACHO:

De mi consideración:

Accede al análisis de esta instancia el recurso jerárquico, interpuesto en subsidio al de revocatoria, por el Sr. Gustavo Javier Ramírez DNI N° 32.729.186, contra la Resolución N° 059/2024 del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos obrante en e-parte 1.

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

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

I.-ANTECEDENTES:

El Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos, dictó la Resolución N° 059/24 de fecha 18-01-2024, por la que se adscribió al agente Gustavo Javier Ramírez, del cargo que ostentaba en la Dirección Provincial de Catastro y Cartografía, a la Actividad Central 1- Actividad Central Específica- Actividad Específica 1- Conducción Superior- Cuof N°189, ambas dependientes del mencionado ministerio.

Como consecuencia de tal decisión, el reclamante, interpuso Recurso de Revocatoria con Jerárquico en subsidio en fecha 01/02/2024.

En e- parte 11 obra intervención previa de la Dirección Técnica Jurídica del Ministerio de Gobierno, la cual se expidió mediante Dictamen N° 15/2024 de fecha 04/03/24.

Como consecuencia obra en e-parte 14, Resolución N° 0292/2024 de fecha 12/03/2024, del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos, la cual dispuso en su art. 1°, no hacer lugar al Recurso de Revocatoria interpuesto por el agente Ramírez.

En e-parte 16 se agrega elevación de la presente actuación a esta oficina, para el tratamiento del jerárquico interpuesto en subsidio.

En e-parte 17 obra Providencia N°536 de fecha 17/05/24 de esta Asesoría General solicitando la incorporación como antecedente, de la actuación electrónica N°E-3-2024-1792-Ae. Agregándose la misma en e-parte 19.

II.- MANIFIESTACIONES DEL RECURRENTE:

Expresó, que se agravia toda vez que el acto recurrido implica su traslado compulsivo de la Dirección Provincial de Catastro y Cartografía a otra dependencia del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos.

Sostiene que la Resolución cuestionada viola los requisitos formales del acto administrativo mediante una falsa causa se verifica en aquellos casos en donde se prescinde de los hechos o de la inexistencia de los hechos reales para fundar aparentemente la decisión de otros hechos que carecen de relevancia para el caso. Cita doctrina.

Advierte que en los considerandos de la Resolución N°0059/24 también se invoca la causa "Que teniendo en cuenta la imposibilidad existente, por razones presupuestarias y legales vigentes, que impiden la incorporación en forma urgente de agentes para reforzar la dotación de personal en las áreas que requieran" y que en el citado párrafo el Sr. Ministro falta a la verdad e incurre en una contradicción al alegar que existen una imposibilidad por razones presupuestarias y legales que impidan la incorporación en forma urgente de agentes.

Continua expresando que resulta incongruente el instrumento al observar el Memorándum N° 002/24 de la Subsecretaría de Asuntos Registrales, por el cual se procedió a contratar por intermedio de la Fiduciaria del Norte, agentes para afectarlos a la Dirección Provincial de Catastro y Cartografía.

Que de lo expuesto precedentemente surge, según el recurrente, que realmente no existiría la imposibilidad de incorporar nuevos agentes por razones presupuestarias, ya que tal como surge del citado memorándum, el propio Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos se encuentra efectuado los trámites administrativos necesarios para incorporar cinco nuevos agentes para que cumplan funciones en la Dicción de Catastro.

Sostiene además que, nunca le fue solicitado el AVAL requerido por el Decreto N° 251/2013, condición necesaria al momento de proceder a la adscripción del agente.

Argumenta asimismo que, la pretendida adscripción lo agravia salarialmente, debido al carácter imperativo del Decreto 251/13 en términos de mantener solamente las remuneraciones del cargo del cual es titular el agente, dado que el mismo admite el traslado del agente con su remuneración del cargo base, eliminándose los adicionales, como las bonificaciones que percibe tienen estricta relación con el cargo y el lugar en donde presta funciones.

El recurrente sostuvo que la adscripción en cuestión podría llegar a alterar su salario dado que percibe Bonificación por Incompatibilidad, conforme decreto N° 2567/2022, suma remunerativa no bonificable –código 0259-, conforme decreto N° 1810/2021, Fondo Especial para la Dirección de Catastro y Cartografía, conforme arts. 65° y ss de la ley N° 1118-P y art. 5° del decreto reglamentario N° 459/2006.

Dice también que el acto adolece de vicios en el objeto y que el acto no posee motivación. Asimismo afirma que la adscripción resulta arbitraria, no consentida por él y que le genera pérdida de poder adquisitivo de los únicos ingresos con los que cuenta para su subsistencia.

Expresa que en la actualidad los trabajadores se encuentran amparados por el Convenio Colectivo de Trabajo, por el que se establecen derechos, deberes y obligaciones para el estado empleador. Continúa fundando su recurso, a lo cual me remito por cuestiones de brevedad. Hace reserva.

Culmina con petitorio de estilo.

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

En primer término, cabe destacar que la aludida adscripción tuvo su antecedente en la solicitud del actual titular de la cartera ministerial que se tramitó por Actuación Electrónica N°E3-2024-1792-Ae, por la misma se solicitó un listado detallado de agentes que presten servicios en las

diferentes dependencias del Ministerio que cumplan con el requisito de poder título de Maestro mayor de obra/ Arquitecto para cumplir tareas relacionadas con la construcción y refacción de delegaciones de Registros Civiles en localidades aledañas del territorio provincial, la Unidad de Recursos Humanos realiza el listado y en consecuencia, el Ministro solicita se instrumente la afectación del arquitecto Ramírez a fin de colaborar con las tareas antes mencionadas.

La actuación electrónica citada ut supra fue mencionada en el Visto de la Resolución N°0059/24 y en los Considerandos de la misma se puede observar que hace mención al análisis de la lista del personal dependiente del Ministerio y responsabilidades que cumple cada uno resultando necesaria la adopción de las medidas que permitan reforzar la dotación de agentes en los organismos que carecen de personal necesario, ello sumado a la imposibilidad presupuestaria vigente, que resulta un impedimento para la incorporación en forma urgente de agentes que refuercen la dotación de personal en las áreas que lo requieran, razón por la cual se escogió la opción de redistribuir agentes entre los organismos dependientes del Ministerio.

Como consecuencia de ello, se dicta el instrumento atacado, como una medida de carácter urgente y transitorio, a efectos de adscribir al recurrente, conforme necesidades del servicio y con fundamento en el interés público superior.

Por otro lado, la nueva Ley de Ministerios N° 3639-A, modificó la estructura del actual Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos, el actual absorbió bajo su órbita ministerial nuevas jurisdicciones y dependencias, derivando ello en nuevas funciones y más responsabilidades, lo que necesariamente tuvo como consecuencia la reorganización en términos de personal dependiente.

Ahora bien, respecto del cuestionamiento que realiza el recurrente sobre la incorporación de agentes que fuera comunicado por Memorandum N°002/24, la Subsecretaría de Asuntos Registrales informa a la Interventora de la Dirección de Catastro, que autoriza la prestación de servicio de cinco personas, con el objeto de la profesionalización del organismo, en miras a brindar mejor servicio y funcionalidad en la mencionada Dirección.

Es importante hacer mención que la Dirección Provincial de Catastro y Cartografía se encuentra intervenida debido a su deficiente funcionamiento desde el 18-01-24 mediante Decreto N°41/24 y en atención a la medida cautelar recaída en autos "Consejo Profesional de Agrimensores, Arquitectos e Ingenieros de la Provincia del Chaco c/ Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco

y/o Ministerio de Gobierno s/ Medida Cautelar Innovativa" Expte. N°10441/18 que se tramita ante el Juzgado Civil y Comercial de esta ciudad.

Es por ello que, tal como fue mencionado en los Considerandos de la Resolución 0059/24, la incorporación de agentes a las áreas dependientes del Ministerio, se trata de una medida de carácter urgente transitoria y fundada en las reales necesidades del servicio, por lo que es dable destacar que la adscripción del Sr. Ramírez cuenta con un plazo determinado mientras duren las circunstancias de hecho y derecho mencionadas.

Por otro lado, la Resolución objeto del presente Recurso se encuadra en el Decreto N°251/13 que aprueba el "Reglamento del Trámite de Adscripción de Personal" (Anexo), el cual establece como concepto en el punto 1° "*Entiéndase por adscripción, a la desafectación de un agente de planta permanente perteneciente a algún organismo de la Administración Central del Poder Ejecutivo, organismos autárquicos o descentralizados, de las tareas inherentes al cargo en que revista, para desempeñar transitoriamente, dentro o fuera de su jurisdicción presupuestaria de revista, funciones para satisfacer necesidades personales del agente previstas en la Ley N° 2017 (t.v) "de facto", o propias de algún organismo del ámbito provincial, comprendido en los alcances del Artículo 4º de la Ley Nº 4787 o de algunos de los Poderes del Estado Provincial, Nacional o de los Municipios de la Provincia";*

El punto 2° del citado establece *"Causas que motivan la adscripción: Las adscripciones tendrán como objeto satisfacer necesidades de colaboración, asesoramiento, conducción de programas, dirección o supervisión en un organismo del ámbito provincial, encuadrados en el Artículo 4° de la Ley N° 4787 y en los Poderes del Estado Provincial, Nacional o de los Municipios, que no pueda resolverlas con personal propio. ...".* y por último, el punto 3° *" Autorización: Las adscripciones de personal dentro de un mismo organismo, se efectuarán mediante Resolución de su máxima autoridad...".*

El recurrente sostuvo que la adscripción en cuestión podría llegar a alterar su salario dado que percibe ciertas bonificaciones y fondo especial por ser agente de la Dirección de Catastro y Cartografía, ahora, bien, el anexo del Decreto N° 251/13, establece en su punto 4: *"Beneficios/Liquidación: a) Al momento de hacerse efectiva la adscripción del agente, éste mantendrá exclusivamente los conceptos remunerativos inherentes al cargo del cual es titular, eliminándose todos los adicionales propios de la función, referidos a bonificaciones sectoriales, fondo estímulo y toda otra retribución económica, previstas para el personal mientras preste servicios efectivos en la jurisdicción que la otorgó ..."* y en este sentido, el art. 2° de la Resolución Nº 0056/24 recurrida, establece: *"...teniendo*

en cuenta que dicha medida no debe afectar los salarios de los trabajadores y que continuarán desempeñando tareas en dependencias del Ministerio es necesario establecer en el marco del punto 4) del Anexo del citado instrumento legal, que continuarán percibiendo el total de las remuneraciones que por todo concepto perciben a la fecha".

El Sr. Ramírez también hizo mención a la falta de aval a la adscripción de su parte, en relación a ello es dable señalar que la misma fue resultado de la imperiosa necesidad de contar con personal para la prestación de servicio en otras áreas, buscando así priorizar el interés del servicio público por sobre los intereses particulares, por lo que es importante remarcar que la medida tuvo carácter transitorio, urgente y fue fundada en reales necesidades de servicio.

Respecto a ello, el Estatuto del Empleado Público- Ley N°292-A- señala en su art. 23 inc.1) segunda parte, que el agente tendrá derecho *"A la estabilidad en el cargo mientras dure su idoneidad y buena conducta, pudiendo ser separado del mismo únicamente previo sumario que acredite la falta cometida. El interés particular quedará subordinado al interés del servicio público que presta el agente al Estado, el que podrá asignarle funciones diferentes a las que detenta cuando razones expresas de servicios así lo aconsejen. Asimismo y a los efectos de propender a una mejor capacitación del personal y a la eficiencia de los servicios podrán efectuarse rotaciones de agentes en las distintas unidades administrativas".*

IV.- CONCLUSIONES:

Conforme surge de los antecedentes agregados, la adscripción se sustenta en atribuciones que le son propias a la Administración, conforme la urgencia y las razones de servicios que van en miras a salvaguardar el interés general, acorde fueran expresadas en las consideraciones que dirimen el recurso de primer orden, no advirtiendo esta Instancia argumentos o defensas atendibles que hagan viable una revisión.

En efecto, la decisión administrativa se sustenta en la necesidad de garantizar la prestación de servicios esenciales del sistema público, y de satisfacer la demandada del organismo.

De tal suerte, entendemos, que el temperamento adoptado por la administración no importa una decisión arbitraria, tampoco afecta el derecho a la Estabilidad del Empleo Público del agente.

Sostiene la Profesora Mirian Ivanega *"En el dictamen de la Procuración Fiscal en la causa –Schiavone-, se señaló que el principio del ius variandi, involucra la forma y la modalidad de la prestación del trabajo y estas*

pueden ser modificadas por el empleador, con el límite del ejercicio irrazonable que tal facultad puede conllevar si con eso ocasiona un perjuicio moral o material al agente".[1].-

En este sentido, el "ius variandi" debe ser interpretado a la luz de pautas objetivas, es que el derecho a la estabilidad no constituye un derecho absoluto a permanecer en la función, sino un derecho al cargo presupuestario, por consiguiente, la garantía queda cumplida si pese a modificarse la función o el ámbito de trabajo se respeta la retribución presupuestaria del empleado, quien aparece en un estado de subordinación respecto de la administración, no sufriendo alteración la situación salarial del agente.

Asimismo, existe reiterada jurisprudencia que el ejercicio del ius variandi por parte de la Administración estatal, como persona jurídica. empleadora, importa la facultad de imponer unilateralmente y bajo ciertas condiciones, modificaciones a la relación de empleo público *"(CJ Catamarca, "Corte N° 058/2001: Lobo, Mirtha Esther Sánchez de c/ Dcto. M.T. N° 05/2001, suscripto por el Intendente de la Munic. de Tapso Sr. Gómez, Carlos Alberto - Acción de Amparo", 15/08/01; íd. "Corte N° 157/2001: Soria, Julio César c/ Estado Provincial - s/ Acción Contencioso Administrativa de Ilegitimidad y Anulación", 13/08/04; íd. "Corte N° 015/2008: Chazarreta, Yesica Romina c/ Concejo Deliberante de Valle Viejo - s/ Acción de Amparo", 27/02/09; íd. "Corte N° 020/2010: Salguero, Susana del Valle c/ Poder Ejecutivo Provincial - s/ Acción Contencioso Administrativa", 06/09/16)*" "HERRERA, Marcelo Alejandro y Otros c/ MUNICIPALIDAD DE SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA s/ Acción Contencioso Administrativa".- SENTENCIA.CORTE DE JUSTICIA. , 24/2/2017.

En estos casos la voluntad del co-contratante se manifiesta por adhesión, limitándose a aceptar las cláusulas establecidas por la Administración, cuya finalidad inexcusable es la de perseguir el interés público.

Partiendo del presupuesto de que la medida adoptada por la administración no provoca agravio, toda vez que no afecta el derecho a la estabilidad y al cargo presupuestario del agente, como así también, que la medida responde a un legítimo ejercicio de las facultades discrecionales de la administración, fundado en la naturaleza de la función o empleo público, denominado "de colaboración", que involucra ciertas prerrogativas para la administración, que se manifiesta en las llamada cláusulas exorbitantes, consideramos irrelevante la impugnación, máxime cuando la medida se adopta por estrictas razones de servicio, las que a su vez han sido fundadas.

[1] Mirian Mabel Ivanega, Empelo Público, Ed Astrea – BS.AS. – 2019, pág. 85.-

En dicho análisis, resulta trascendente considerar que las razones expresadas para impugnar la decisión, no resultan por si misma suficientes para dirimir la cuestión conforme sus pretensiones. En este sentido se señala que la expresión de agravios debe ser una crítica, esto es un juicio impugnativo; concreto, preciso, determinado y razonado, vale decir, expresar los fundamentos que sustentan los agravios; lo cual exige ineludiblemente precisar punto por punto los errores y omisiones. La Corte Suprema tiene doctrinado *"que no bastan en consecuencia escuetos argumentos que no constituyan más que una mera discrepancia con el criterio sostenido en el fallo recurrido y que distan de contener una crítica concreta y razonada de los argumentos que sostiene aquel"* (Fallos 323:2131)-

Las constancias y antecedentes de la causa, permiten sostener que el temperamento delineado por la Administración consiste en preservar su interés superior, con el fin de no afectar el servicio de las dependencias de la jurisdicción.

Habiendo analizado el planteamiento recursivo, esta Asesoría general de Gobierno considera que corresponde no hacer lugar al Recurso Jerárquico, interpuesto en subsidio al de revocatoria por el Sr. Gustavo Javier Ramírez DNI N° 32.729.186, contra la Resolución N° 0059/24 del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos.

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO;

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