Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

AS

DICTAMEN N° 939

REF.: ACT. N° E3-2024-37706-AE S/ RECURSO DE REVOCATORIA CON JERÁRQUICO EN SUBSIDIO AGENTE BERNARDO RAMÓN SANCHEZ.

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

A: SUBSECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA
DR. JULIO CÉSAR FERRO

De mi consideración:

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES: Arriba a este organismo asesor la actuación de referencia, a efectos de emitir dictamen respecto del Recurso de Revocatoria con Jerárquico en Subsidio interpuesto por el agente Sánchez Bernardo Ramón - DNI Nº 14.522.763, contra la Resolución N° 0677/24 del Sr. Ministro de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos de la Provincia del Chaco, por la cual "Deja sin efecto a partir del día hábil siguiente de la fecha de notificación de la presente Resolución, el cumplimiento de las Acciones, de la Oficina de Registro Civil de la Localidad de la Isla del Cerrito (CUOF Nº 40), dependiente de la Dirección General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas jurisdicción 3- Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos, asignadas oportunamente en carácter provisorio y subrogante, por Resolución Ministerial Nº 1523/2011, hasta que se determine lo contrario, al agente, encuadrando dicha medida en las facultades del suscripto establecida en el Decreto Nº 385/05 y su modificatoria Nº 2094/09" (Artículo 1º) y establece que la Sra. Milagro Magali López, DNI Nº 40.179.397 cumplirá a partir de ese momento y hasta que se determine lo contrario, las acciones de la Oficina de Registro Civil de la Localidad de Isla del Cerrito (Artículo 2º).

II. ADMISIBILIDAD FORMAL DEL RECURSO: En Dictamen N° 92/2024 obrante en E-Parte N° 6, la Dirección de Asesoría Legal de la cartera ministerial expone que el Recurso ha sido interpuesto en legal tiempo y forma, consecuentemente se aboca a su tratamiento, dictándose luego la Resolución N° 1112 de fecha 30 de agosto de 2024 por la cual no hace lugar al mismo y eleva las actuaciones a esta instancia para el tratamiento del Recurso Jerárquico interpuesto en subsidio (e-parte 7).

III. MANIFESTACIONES DE LA RECURRENTE: Expresa el Sr. Sanchez Bernardo Ramón en su escrito recursivo, obrante en e-parte 1 de la presente, que la Resolución N° 0677/24 atacada, viola su derecho de defensa y el

debido proceso legal atento a que lo desfuncionaliza intempestivamente, desplazándolo de su cargo sin fundamentos, no siendo notificado de modo previo al cese de sus funciones y de la desaparición de las causales que llevaron a su nombramiento.

Asimismo, que se afecta la intangibilidad del salario y la carrera administrativa, ya que implica una quita salarial en cuanto a los conceptos que perciben y que se abonan en función de la labor que desarrolla (Bonificación por Subrogancia).

Finalmente expone que el acto carece de motivación, ya que la misma no se satisface con un mero formulismo, sino que se requiere la efectiva y concreta exteriorización de la causa que lleva a su dictado, máxime en casos como el de marras de significativa trascendencia al decidir sobre un derecho subjetivo cual es la remoción del Jefe de Departamento Asistencia y Liquidaciones.

En razón de todo lo expuesto, a su entender, resulta un acto arbitrario, carente de todo sustento.

IV.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 3 la Subsecretaria de Asuntos Registrales, en fecha 22 de Mayo de 2024, solicitó al responsable de la Unidad de Recursos Humanos Ministerial, Sr. Walter López, la elaboración de instrumento legal dejando sin efecto la Designación del Sr. Bernardo Ramón Sanchez D.N.I. N° 14.522.763 como Jefe del Registro Civil de la localidad de la Isla del Cerrito, con fundamento en la optimización de los objetivos planteados por la Ley de Ministerios N° 3969-A.

Asimismo, también instruye la asignación de funciones a la Sra. Milagro Magali Lopez, D.N.I. N° 40.179.397. (pag.1)

Que en las páginas 2/4 de la e parte en trato, se agrega la Resolución N° 1523/2011, del cual surge que la designación del hoy recurrente, Sr. Sanchez, como Director General "Director o "Jefe de Departamento" previstos en la estructura organizativa aprobadas las Responsabilidades Primarias y/o Acciones por decreto N° 292/10-prog 14-Gobierno y Culto-Act. Esp. 03 Registro -CUOF N° 40-Registro Civil de la Isla del Cerrito jurisdicción 3-Ministerio de Gobierno y Trabajo, **se formalizó con carácter provisorio y subrogante y hasta tanto se disponga lo contrario.**

Seguidamente, en página 6/7, obra Resolución N° 0677 de fecha 04/06/24 dejando sin efecto la designación efectuada por la Resolución 1523/11 y asignándole a la Sra. Milagro Magali Lopez, las acciones de la

Oficina de Registro Civil de la Localidad de la Isla del Cerrito, todo ello a partir del día siguiente al de su notificación y hasta que se determine lo contrario, ello con el fin de dar un óptimo cumplimiento de los objetivos planteados por la Ley de ministerios 3969-A, a las Responsabilidades Primarias y Acciones de los Organismos de este Ministerio, **atendiendo a la importancia institucional que representa la identificación de personas y registros de hechos vitales de todos los habitantes del Territorio Provincial.**

Asimismo, y en atención a lo informado por el Coordinador Operativo de la Dirección General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las personas, en actuación administrativa, E3-2024-24849-AE, -"...poco trabajo coordinado en el ejercicio 2023 anual y anteriores, entre los Jefes de registros e inspectores en sus respectivas zonas- poco trabajo de Zona que realizaron los inspectores no realizando relevamientos en el interior..."-, la máxima autoridad de la cartera ministerial estimó conveniente un cambio con el objeto de optimizar el servicio en la dependencia, dictando en consecuencia la Resolución N° 0677, objeto de la presente instancia recursiva.

Contra la citada Resolución, el Sr. Sanchez articuló el recurso de Revocatoria con Jerárquico, siendo este último el que motiva la intervención de este órgano asesor.

Que en E-Parte N° 6 se expide la Asesoría legal de la cartera ministerial dictaminando: "...*que corresponde NO HACER LUGAR al recurso de revocatoria contra la Resolución N° 677/24, interpuesto por el agente Bernardo Ramón Sánchez, de acuerdo a los fundamentos expuestos en el presente dictamen. Una vez resuelto el recurso de revocatoria se deberá elevar, si correspondiere, el recurso jerárquico para resolución del Sr. Gobernador, con la intervención previa de la Asesoría General de Gobierno...*".

Que en E-Parte N° 7 se agrega Resolución N° 1112/24 que establece no hacer lugar al recurso de revocatoria (artículo 1°) y conceder el Jerárquico interpuesto en subsidio (artículo 2°), debidamente notificada mediante el Sistema de Gestión de Tramites y la Unidad de Recursos Humanos eleva a esta instancia para su tratamiento en e-parte 9.

Que en e-parte N°10 por providencia N° 861, esta Asesoría de Gobierno, solicito el agregado de la actuación N° E3-2024-24849-Ae, mencionada en la Resolución N° 0677/24, atento a que guardaría relación con la presente actuación.

Que en e-parte N° 13 se aprueba el acumulado de la actuación administrativa electrónica E 3-2024-24849-Ae que dispone de 4 e-partes.

Que en e-parte N° 14/16, se agrega la actuación N° E3-2024-24849-Ae.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN Y NORMATIVA APLICABLE: Que por Resolución Nº 1523/11, **se reconoció y designó en carácter provisorio y subrogante y hasta tanto se disponga lo contrario**, al agente Sánchez en los niveles de Director General "Director" o Jefe de Departamento del Registro Civil de la Isla del Cerrito, encuadrando la medida en las prescripciones establecidas por Decreto Nº 1441/93, -t.v.- (e-parte 3 págs. 2/4).

Conforme ya se expuso al efectuar el relato de los antecedentes, la Subsecretaria de Asuntos Registrables, con fecha 22/05/24 y por actuación administrativa E-3-2024-31063-Ae obrante en e-parte 3 pág. 1, solicitó al Director de Recursos Humanos la elaboración de instrumento legal correspondiente a los fines de dejar sin efecto la Designación del Sr. Bernardo Ramón Sánchez D.N.I.: 14.522.763 por Resolución Nº 1523/11 como Jefe del Registro Civil de la localidad de Isla del Cerrito y la asignación de funciones a la Sra. Milagros Magali López, la cual se plasma en la Resolución N° 0677/24, que aquí se recurre.

a.-Ahora bien, tal como surge del texto expreso de la Resolución atacada, la decisión de cambio adoptada por la máxima autoridad de la cartera ministerial, encontró su fundamento en la necesidad de dar un óptimo cumplimiento de los objetivo planteados por la Ley de Ministerios N° 3969-A, las Responsabilidades Primarias y Acciones de los Organismos del Ministerio, **atendiendo a la importancia institucional que representa la identificación de personas y registros de hechos vitales de todos los habitantes del Territorio Provincial,** y lo informado por el Coordinador Operativo de la Dirección General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas en actuación administrativa, E3-2024-24849-Ae, que evidenció una inadecuada prestación del servicio, frente al poco trabajo coordinado entre los inspectores y jefes de registros civiles en las distintas localidades entre la que se encuentra la Jefatura de la hoy recurrente; situación que no se condice con la voluntad de las actuales autoridades, tendiente a lograr el mejoramiento institucional, garantizando el normal desarrollo de la actividad.

Por ende, es dable destacar que el acto administrativo impugnado, fue dictado por el Ministro de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos 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 violación alguna a los derechos de la recurrente, como tampoco, 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 lo informado por el Coordinador Operativo de la Dirección General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas.

Por otra parte, el recurrente no ha aportado u ofrecido, mínimamente elemento alguno que permita vislumbrar asignación de funciones que implique la realización de tareas impropias que generen un posible perjuicio.

En ese sentido, la jurisprudencia en torno al ejercicio del ius variandi, particularmente la Corte Suprema de Justicia determino, que resulta de la esencia de la relación de empleo público la potestad del empleador de variar las funciones encomendadas, motivadas en las concreta necesidad del servicio, siempre que esas modificaciones sean impuestas de modo razonable y no impliquen asignación de tareas impropias de la posición del agente,..."[1]

Los argumentos desarrollados por la recurrente, evidencia un interés personal y particular por sobre el general, desconociendo el principio de la legalidad- juridicidad que rige en materia administrativa, pretendiendo defender una posición basada en una situación transitoria "hasta tanto se disponga lo contrario", conocida y consentida por la recurrente desde sus orígenes. Tergiversando la letra y espíritu del régimen de subrogancia.

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

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 misma 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.

---

[1] Fallos, 315:2561;38:500. Concordantes Fallos de la C.Cont. Adm. Fed. Salla III, 03/04/14 " CML, -reservada-c/ defensor del Pueblo de la Nación S/ Empleo Público.

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.**

Sentado lo expuesto corresponde analizar los restantes agravios expresados por la recurrente, reiterando al respecto que conforme las nociones básicas del derecho administrativo y de la carrera administrativa en el marco del empleo público, la figura administrativa de la subrogancia, se caracteriza específicamente por su carácter transitorio (Art. 1 del Decreto N.1441/93) y la inexistencia de un verdadero derecho subjetivo, siendo nutrida la jurisprudencia de nuestros tribunales en tal sentido.

c.-Naturaleza jurídica de la bonificación por subrogancia: La designación como subrogante en un cargo superior se enmarca en el ejercicio discrecional de potestades o poderes en cabeza de la Administración Pública, para asegurar la prestación efectiva de un servicio o empleo público de manera transitoria.

Que el mero transcurso del tiempo en el ejercicio de un cargo transitorio no otorga un derecho adquirido a ser conservado en él, ni designado de manera definitiva, sólo es una expectativa, que queda sujeta, en definitiva, a la decisión de la autoridad **por cuanto reviste carácter de precaria y realizada de manera discrecional.**

Que, tratándose de actos precarios, los mismos son esencialmente revocables, toda vez que la débil naturaleza del derecho emergente no permite consolidar una situación jurídica estable (v. Hutchinson, Tomás, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, T I, Ed. Astrea, 1993, pág. 390 y ss.; Cassagne, Juan Carlos, Derecho Administrativo, T II, Ed. Abeledo Perrot. 2000, pág. 291 y 297).

Que el carácter transitorio y precario de la designación como subrogantes es de conocimiento de los agentes, no sólo por ser de planta permanente de la Administración, sino también porque ello surge de manera expresa de la norma y de los Decretos de designación que se dictan a tales efectos, **y bajo dichas condiciones voluntariamente la aceptan.**

"El derecho del agente no constituye un derecho subjetivo al ascenso, y así lo ha entendido la procuración del tesoro de la Nación al sostener que la pretensión de los interesados de ser encasillados en categorías superiores no pasa de ser una mera aspiración, sin que resulte un derecho que la Administración se encuentre obligada a satisfacer por no existir norma legal que así lo

disponga. En esta materia el poder administrador tiene facultades discrecionales" (PTN, dictámenes 233:200; 261:72; 263:32).

Es dable puntualizar que ambas normas (Decreto N° 1441/93 y Ley N° 3969-A, resultan claras y consecuentemente de aplicación directa sin requerir esfuerzo interpretativo.

La Procuración del Tesoro de la Nación tiene dicho que "la primera regla de interpretación de la ley, ordena estar *a la letra de la norma, cuando ésta no contiene en sí la posibilidad de ser comprendida en un sentido diferente* "(conf. Dict. 197:30).

En el mismo sentido, en el marco de la interpretación de las leyes, "*no resulta procedente la modificación o supresión de una norma legal por vía interpretativa, cuando su lectura no revela oscuridad ni genera incertidumbre"* (conf. Dict. 201:235) y continua el máximo órgano asesor sosteniendo que *"de conformidad con la máxima ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus, no cabe al intérprete hacer decir a la ley lo que la ley no dice, ni obtener de ella conclusiones diversas de las que ella consagra, en virtud de valoraciones subjetivas, por respetables que ellas sean"* (conf. Dict. 177:117; 204:12; 226:26; 229:1).

Por lo expuesto, no resulta posible dentro de nuestro sistema legal, cuando el texto de la ley es claro e inequívoco, obtener de ella conclusiones diversas a las que consagra (conf. Dict. 201:205); y conforme ello consideramos que la medida atacada no afecta el derecho de defensa ni la carrera administrativa de la agente, para quien, ante la existencia de un eventual concurso por el cargo, podrá hacer valer sus antecedentes computándose el tiempo desempeñado en calidad de subrogante.

d.-Motivación: Entre los agravios esgrimidos por la recurrente se encuentra, su supuesta falta de motivación.

Atendiendo a la naturaleza esencialmente precaria e inestable de la designación en carácter de subrogante para cumplir funciones de un cargo jerárquicamente superior o mejor rentado, dentro del marco de discrecionalidad propia de la autoridad administrativa, debe primar un criterio de eficacia, así como las razones de mérito oportunidad, mérito y conveniencia para la toma de decisiones de ese tenor, a cuyo fin la autoridad posee un amplio ámbito de discrecionalidad, sin mengua del límite establecido por el principio de legalidad.

Como regla en el ejercicio de facultades atinentes a política administrativa y a la ponderación de las aptitudes personales de los agentes, ha de reconocerse a la Administración Publica una razonable amplitud de criterio para apreciar los distintos factores y reglamentación en juego, con miras a lograr un buen servicio (CSJN, Fallos: 295:806).

Así, hemos dicho que el organismo está legitimado para dictar un acto administrativo, sin embargo, esa facultad ha de ser ejercida con la consecuente obligación de motivar suficientemente su decisión, resultando necesaria una declaración de cuáles fueron las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a la suscripción de la misma.

Circunscripta la cuestión al caso concreto y analizadas las constancias obrantes en la actuación administrativa y el instrumento recurrido surge clara la razón y/o motivo por el cual la autoridad ministerial adoptó la decisión en trato.

En efecto, la Resolución N° 0677 del Ministro de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos, luego de detallar los antecedentes relacionados con la agente recurrente, en forma expresa y clara refiere al fin perseguido por dicha cartera ministerial. "...dar un óptimo cumplimiento de los objetivos planteados por la Ley de Ministerio 3969-A, a las Responsabilidades Primarias y Acciones de los Organismos de este Ministerio, atendiendo a la importancia institucional que representa la identificación de personas, registros de hechos vitales de todos los habitantes del territorio Provincial..."

Asimismo, también menciona el informe emitido por el coordinador operativo de la Dirección General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas en actuación administrativa E3-2024-24849-AE- incorporada a la presente- respecto al "...poco trabajo coordinado entre inspectores y jefes de registros civiles de las distintas localidades, situación que generó inconvenientes en el normal desarrollo del servicio esencial que brindan las Oficinas del Interior Provincial"; (E-parte N°16).

En el considerando de la Resolución N° 677/24, expresa que, precisamente, la coordinación de las tareas en dichas áreas, constituye "...una responsabilidad primaria e inescindible no sólo para los inspectores, sino también de los jefes de oficina, pues tiende a detectar, corregir y prevenir posibles errores, anomalías y/o abusos de poder, garantizando con ello el normal desarrollo de la actividad" (E-parte N°3).

Que la inacción informada por el coordinador operativo, constituye cuanto menos, una inadecuada prestación del servicio, **"...lo cual es imperioso solucionar de forma inmediata, a efectos de evitar cualquier responsabilidad o daño que pudiera imputarse al Estado Provincial"**

Consecuentemente, y en función al mejoramiento institucional asumido por el Poder Ejecutivo en los distintos organismos de la Provincia, el Señor Ministro de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos, en uso de las facultades legales conferidas por la normativa detallada en el punto "Normativa de aplicación"; decidió dejar sin efecto la Resolución Ministerial N° 1523/11

y teniendo en cuenta los antecedentes-experiencia y conocimientos- de la agente Milagro Magali López, D.N.I. N° 40.179.397, dependiente del citado organismo, le asignó - **hasta que se determine lo contrario,-** las acciones de la oficina de Registro Civil de la Localidad de la Isla del Cerrito.

VI. CONCLUSION: Como corolario de lo expuesto, esta Asesoría General de Gobierno entiende que corresponde no hacer lugar al recurso jerárquico en trato, debiendo mantenerse la plena vigencia de la resolución N°0677/2024 del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos.

Atentamente.-

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO

05 NOV. 2024

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