Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

SVSM

DICTAMEN N°.....1065.....

REF.: E36-2023-11736-AE; SU ACUMULADO E36-2022-5332-AE Y SU ASOCIADO E2-2024-24422-AE-ZACARÍAS DIANA VALERIA S/ RECURSO DE REPOSICIÓN, REVOCATORIA O RECONSIDERACIÓN C/ DECRETO N° 3215/23.

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

A: SUBSECRETARÍA DE LEGAL Y TÉCNICA
PROVINCIA DEL CHACO
DR. JULIO CÉSAR FERRO
SU DESPACHO

De mi consideración:

I.- Consideraciones Preliminares:

Arriban las presentes actuaciones a este organismo asesor, a fin de emitir opinión con relación al Recurso de Reposición, Revocatoria o Reconsideración interpuesto por la Sra. Diana Valeria Zacarías DNI N° 34.164.633 por derecho y patrocinio propio, contra el Decreto N° 3215/23.

En el previo y necesario examen de la admisibilidad formal del recurso, se advierte que fue deducido en tiempo y forma conforme los lineamientos previstos en la Ley Nº 179-A "Código de Procedimientos Administrativos de la Provincia del Chaco", por lo que corresponde avocarse al fondo de la cuestión.

II.- Antecedentes:

Corresponde efectuar en este apartado una breve reseña de las principales constancias e intervenciones obrantes en autos y que resulten relevantes a los fines de resolver la cuestión planteada.

En e-partes N° 1 y 2 obra Recurso de Reposición, Revocatoria o Reconsideración incoado por la Sra. Diana Valeria Zacarías contra el Decreto N° 3215/23 y documentación adjunta.

En e-parte N° 5 obra Dictamen N° 45/24 de la Asesoría Legal del Servicio Penitenciario y de Readaptación Social.

En e-parte N° 10 se autorizó el acumulado de la actuación electrónica N° E36-2022-5332-Ae (e-partes N° 11/57), por la cual tramitó

la solicitud de reubicación jerárquica y escalafonaria de la Sra. Zacarías, que culminó con el dictado del Decreto N° 3215/23, hoy cuestionado.

En e-parte N° 54 obra Decreto N° 3215 de fecha 18 de noviembre de 2023, cuyo artículo 1° establece: "Modificase parcialmente, a partir de la fecha del presente Decreto, la estructura de cargos del presupuesto de la jurisdicción 36 – Servicio Penitenciario Provincial..." y su artículo 2° dispone: "Promuévase, a partir de la fecha del presente Decreto, a la Agente Legajo N° 133.146 Diana Valeria Zacarías, DNI N° 34.164.633, categoría 5 - Personal de Seguridad Escalafón 8 - Seguridad- Personal Superior - CEIC 32 - Subadjutor - Programa 11 – Custodia y Protección de la Seguridad de las PPL – actividad específica 01 – Guarda y Custodia CUOF 65 – Anexo 00 –I - Unidad Penitenciaria I (mujeres) - jurisdicción 36 – Servicio Penitenciario Provincial por encuadrarse en las previsiones de la Ley N° 2855-J, del Ordenamiento Normativo para la Actividad del Personal del Servicio Penitenciario".

En e-parte N° 61 obra informe de la Subsecretaria de Gestión Pública comunicando en lo pertinente que: "...2.- Aquellos actos administrativos que no fueron analizados como el presente caso, serán considerados válidos, de plena legitimidad y ejecutoriedad, debiendo el órgano competente de cada jurisdicción continuar con el proceso de ejecución de los mismos, conforme los lineamientos establecidos en la normativa aplicable".

En e-parte N° 64 obra Dictamen N° 144/24 de la Dirección de Asesoría Jurídica del Ministerio de Seguridad.

En e-parte N° 67 obra Providencia N° 1001 AGG y en e-parte N° 69 se incorpora constancia de notificación del Decreto N° 3215/23.

Por actuación electrónica N° E2-2024-24422-Ae la Sra. Zacarías efectúa una presentación ante esta instancia, peticionando que se subsane la notificación obrante en la e-parte N° 69 y adjunta documentación en copia simple.

III.- Agravios concretos formulados en el recurso:

Se agravia la recurrente manifestando que la promoción otorgada por Decreto N° 3215 de fecha 18/11/23 es lesiva a sus derechos, puesto que entiende que debería haber sido reconocida retroactivamente desde el 29/12/2021, fecha en la que realizó la solicitud formal para su reubicación jerárquica y escalafonaria.

Alega la tardanza injustificada en las diferentes oficinas administrativas que debían intervenir en la tramitación de su solicitud.

Expresa que desde su inicio se han llevado a cabo numerosas diligencias que han retrasado el curso normal de su petición, como ser la implementación de la digitalización de los trámites administrativos, readecuación del proyecto de decreto conforme a los lineamientos del Decreto N° 482/22, todas causales ajenas a su voluntad; invocando que la mora injustificada en el circuito administrativo le causó un perjuicio, al considerar que ello acota su posibilidad de alcanzar los más altos cargos de la función.

Por otra parte, al impugnar el acto administrativo- Decreto N° 3215/23- pretende el reconocimiento de antigüedad en el grado de Subadjutor de manera retroactiva desde la fecha 01/01/2021.

IV.- Análisis de la cuestión planteada:

Liminarmente, es preciso destacar que el sólo hecho de que la impugnante haya presentado una solicitud de reubicación jerárquica y escalafonaria -en fecha 29/12/2021- en virtud de haber obtenido el título de "Abogada", no conlleva la obligatoriedad de su promoción.

Al respecto, es preciso mencionar que la normativa provincial -Decreto N° 840/22 modificatorio de su similar N° 493/22 y Decreto N° 883/21 artículo 647 apartado G), que reglamenta la Ley N° 2855-J- prevén el pago de una "Bonificación por Título", entre ellos el universitario; promoviendo e incentivando de este modo, a que su personal acceda a una mayor capacitación y formación profesional.

Por lo tanto, el Estado posee la facultad discrecional de acceder o no a lo solicitado primando siempre el interés público e institucional, en este caso del Servicio Penitenciario y de Readaptación Social, teniendo en cuenta fundamentalmente las necesidades del servicio, concepto estrechamente relacionado con la organización, estructura y recursos- incluyendo los humanos, financieros y presupuestarios-.

Especialmente, en una institución que actúa como Auxiliar de la Administración de Justicia y cuya misión específica- como fuerza de seguridad- es la guarda y custodia de las personas privadas de su libertad, sometidas a proceso penal y en cumplimiento de la ejecución de la pena privativa de la libertad de los condenados por la justicia provincial que deban ser alojados en establecimientos carcelarios de la Provincia (conf. arts. 2° y 3° de la Ley N° 2854-J).

En este sentido, el máximo organismo asesor del Poder Ejecutivo Nacional tiene dicho que: "En materia de encasillamientos o

reescalafonamientos, el Poder Administrador tiene, en principio, un margen razonable de ponderación...".[1]

Siguiendo la misma línea sostuvo que: *"En materia de encasillamientos o escalafonamiento, el Poder Administrador tiene, en principio, facultades discrecionales, dentro de su propio ordenamiento y teniendo fundamentalmente en cuenta las necesidades del servicio..."*[2]; lo que refuerza aún más el argumento de que la obtención de un "título de grado universitario" como sucede en el particular, no genera por sí sólo el derecho a una reubicación jerárquica y escalafonaria automática y obligatoria por parte del Estado, para lo cual se deberán evaluar otros factores.

Además, tratándose de una profesional del derecho, no puede desconocer que, por regla general, tanto las normas legales como toda actuación realizada por la administración pública tienen como cualidad esencial la irretroactividad, es decir, los efectos jurídicos-materiales que producen, son "ex nunc" con el propósito de preservar la confianza y la seguridad jurídica.

De esta manera, **el principio de irretroactividad de los actos administrativos constituye uno de los principios fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico.** La excepcionalidad debe resultar de una declaración o de alguna otra forma inequívoca, toda vez que la regla es la irretroactividad (v. Dictámenes 241:79). El efecto normal de un acto administrativo nace para el futuro a partir de su notificación válida. El fundamento de la irretroactividad del acto jurídico... es un principio de sana lógica jurídica que toma en cuenta la conveniencia de respetar la estabilidad y seguridad de los derechos. Atañe, por lo tanto, al equilibrio de las relaciones entre el particular y la Administración. Esas razones jurídicas conllevan el afianzamiento de la seguridad jurídica, mediante un cierto grado de previsibilidad en las relaciones sociales y transacciones jurídicas basado en el conocimiento de que ellas se rigen por sus propias normas en función de su contemporaneidad. En síntesis, la retroactividad es excepcional y debe surgir de forma expresa en el acto".[3]

Más aun teniendo en cuenta que la decisión adoptada por el acto hoy cuestionado, implicó la modificación parcial de la estructura de cargos del presupuesto de la jurisdicción 36-Servicio Penitenciario Provincial- a partir de la fecha del Decreto- imputándose el gasto emergente de la medida dispuesta por Decreto N° 3215/23 a la respectiva partida presupuestaria de la aludida jurisdicción.

[1] PTN. Dictámenes 279:246
[2] PTN. Dictámenes 231:338.
[3] PTN. Dictámenes 295:323.

Como es sabido, en materia administrativa también rige el "principio de legalidad presupuestaria" que establece que el gasto público debe ajustarse a las previsiones aprobadas por la Ley de Presupuesto, en consonancia con lo dispuesto en la Ley N° 1092-A de Administración Financiera y en el artículo 56 de la Constitución Provincial. En virtud de ello, la Administración Pública debe cumplir con las normas legales y constitucionales que la regulan, y no puede realizar actuaciones que impliquen gastos no contemplados en él.

Por lo que, pese a los esfuerzos de la recurrente, su argumentación, evidencia su mera discrepancia con la fecha de la suscripción del Decreto (18/11/2023), que de manera alguna cuenta con sustentos jurídicos y fácticos suficientes como para enervar su legitimidad. Por el contrario, lo pretendido contradice principios esenciales del ordenamiento jurídico vigente.

- Por otra parte, respecto al agravio relacionado con la tardanza y mora injustificada en las diferentes oficinas administrativas que debían intervenir, como así también en el circuito administrativo; mencionando factores tales como la digitalización de los trámites y la adecuación del proyecto de decreto conforme al Decreto N° 482/22.

Debe aclararse en este punto, que las intervenciones de las distintas dependencias, tienen como propósito reunir los hechos relevantes y fundamentos jurídicos necesarios para tomar una decisión informada; están destinadas a ilustrar y mejor preparar al órgano decisor, principalmente en una jurisdicción relacionada con la Seguridad Pública; al mismo tiempo representan una garantía para los ciudadanos, al asegurar que la administración pública actuará de manera fundamentada y no arbitraria.

Asimismo, los procesos de modernización y adaptación a nuevas normativas y procedimientos forman parte de la necesidad de mejorar la eficiencia administrativa y garantizar el cumplimiento de los marcos legales vigentes. Estos cambios no constituyen una falta de diligencia de la administración, sino más bien un esfuerzo por adecuarse a estándares más altos de eficiencia y transparencia.

En consecuencia, la recurrente no puede alegar endeblemente limitación alguna a su posibilidad de alcanzar los más altos cargos de la función, ya que no existe un perjuicio directo ni una restricción a dicha posibilidad. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que: "...no puede admitirse la apelación por los agravios que se prevean como posibles, sino por los realmente inferidos" (Fallos: 5:176 del año 1868); "...siendo insuficientes los agravios meramente hipotéticos o conjeturales" (Fallos: 300:1282).

En atención a ello, los agravios meramente hipotéticos o conjeturales devienen improcedentes al no existir perjuicio demostrado, menoscabo o detrimento que lesione derecho alguno, debido a que la promoción otorgada por el acto puesto en crisis, se realizó conforme a un procedimiento establecido en el marco normativo vigente.

Sobre la base de lo antedicho queda despejada toda idea de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta por parte de la Administración que haga viable la vía intentada.

- De igual manera, resulta improcedente en esta instancia recursiva el pretendido reconocimiento de antigüedad en el grado de Subadjutor, puesto que dicha cuestión no está incluida ni forma parte del objeto del acto impugnado, el cual se limitó a otorgar la promoción en el mencionado grado. No obstante, se hace saber a la recurrente que podrá acudir por la vía y procedimiento administrativo correspondiente.

Finalmente, es oportuno recordar que, conforme a un criterio aceptado y utilizado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación- que resulta de aplicación- los jueces no están obligados a seguir a las partes en todas sus argumentaciones, sino únicamente en aquéllas que, a su juicio, resultan decisivas para la correcta resolución de la contienda (doctrina de Fallos 280: 320; 303: 2088; 304; 819; 307: 1121; esta Sala, causas n 638 del 26/12/89 y sus citas, 1071/94 del 5/7/94, 11.517/94 del 28/8/97, 4093 del 25/11/97, 17.543/96 del 5/3/98, 8237 del 4/4/2002, 42032/95 del 26/8/03, 610/03 del 23.5.06, 6234 del 31/8/06, entre otras) .

Formulada la aclaración precedente, del análisis del remedio recursivo en estudio, resulta notorio que la impugnación deducida en autos está referida a apreciaciones meramente subjetivas, que carecen de sustento fáctico y jurídico, por los fundamentos de hecho y de derecho expuestos.

V.- Conclusión:

Por tanto, del recurso en análisis no surgen alegaciones fácticas ni jurídicas que permitan y/o habiliten revocar por ilegítimo el acto administrativo impugnado por la recurrente; por el contrario, se ajusta a derecho y se encuentra debidamente motivado y sustentado en la norma aplicable, verificándose en el caso el ejercicio regular de facultades constitucionales y legales que el Poder Ejecutivo posee en la materia, razón por la cual estimo que el Recurso de Reposición, Revocatoria o Reconsideración interpuesto por la Sra. Diana Valeria Zacarías DNI N° 34.164.633 debe ser rechazado.

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO.

11 DIC. 2024

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