Gobierno del CHACO

NW

DICTAMEN N.°...1066.....
REF: E2-2024-11390-AE Y E2-2024-11476-AE BLANCO FANNY S/RECURSO REVOCATORIA C/DECRETO. N° 726/2024.--

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

A: SUBSECRETARIA LEGAL Y TÉCNICA
DR. JULIO CESAR FERRO
SU DESPACHO

I. CONSIDERACIONES GENERALES:

Se requiere la intervención y opinión de este organismo asesor acerca del recurso de revocatoria deducido por la Sra. Fanny Rosita Blanco DNI N° 17.090.503- quien es personal de planta permanente del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos, y cumplía funciones a/c de la Dirección General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas- contra el Decreto N° 726/2024 de fecha 11 de mayo de 2024.

El acto administrativo impugnado establece en su Artículo 1°: "**Déjese sin efecto, en todas sus partes, a partir de la fecha del presente instrumento legal, el Decreto N° 2828/2022, por medio del cual fue designada la agente Fanny Rosita Noemí Blanco, DNI N° 17.090.503, en carácter provisorio y subrogante** en el cargo de Directora General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas, dependiente del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos, en un todo de acuerdo con los fundamentos expuestos en los considerandos del presente". Artículo 2°: "Dispóngase la intervención de la Dirección General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas, del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos, a partir de la fecha del presente, y por un plazo de ciento ochenta (180) días, lapso que podrá ser prorrogado en caso de resultar necesario. Artículo 3°: Desígnase como Interventora de la Dirección General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas, dependiente del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos, a la Dra. Marcela González, DNI N° 17.975.770, a partir del dictado del presente instrumento legal, y por un plazo de ciento ochenta (180) días, período durante el cual se deberá realizar un control integral del organismo intervenido....".

II. ADMISIBILIDAD FORMAL DEL RECURSO: Elevadas las actuaciones, procede el examen o control de legalidad en ejercicio de la potestad revisora del Poder Ejecutivo, como atribución conferida por el artículo 141°, inciso 16, de la Constitución Provincial.

Analizando la procedencia formal cabe advertir que el acto administrativo impugnado fue notificado a la recurrente el día 13 de mayo de 2024 (conforme notificaciones agregadas en E-partes 4 y 6) y la presentación del planteo recursivo (E-parte 1) fue realizada el día 20 de mayo de 2024; por lo que la misma fue efectuada en tiempo y forma y corresponde entender en el fondo de la cuestión planteada.

III. ANTECEDENTES DEL CASO:

En E- Parte 1 la Sra. Blanco interpone recurso de revocatoria contra el Decreto N° 726/24, aduciendo que el mismo adolece de fundamentación jurídica y contiene rasgos de arbitrariedad, considerando que se ha violentado el derecho de debido proceso.

En E- Parte 5 obra agregado Decreto N° 726/24 acto administrativo recurrido.

En E- Parte 10 obra Providencia N° 692 de esta Asesoría General de Gobierno reiterando la necesidad de intervención de la Asesoría Legal del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos.

En E- Parte 11 obra Dictamen N° 84 emitido por la Directora de la Asesoría Legal del Ministerio antes mencionado, mediante el cual considera que no corresponde hacer lugar al recurso impetrado.

En E-Parte 13 se agrega providencia N° 12/24 de la Dirección de Sumarios mediante la cual informa que: "por ante esta Dirección de Sumarios se tramita el Sumario Administrativo caratulado "S/ Sumario Administrativo por transgresión Sra. Fanny Rosita Noemí Blanco" A.S. N° E3-2024-18-A, a la agente Fanny Rosita Noemí Blanco DNI N° 17.090.503, ordenado por Disposición N° 064/24 de fecha 14/05/2024 (la cual se adjunta en copia digital) de la Subsecretaría de Asuntos Registrales del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos, por supuestas irregularidades administrativas detectadas en la Dirección General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas, en oportunidad de estar a su cargo. Que las supuestas conductas irregulares tipificadas en la normativa vigente, leyes 292-A y 293-A, consistirían en varias situaciones anormales y graves en el ejercicio 2023 y anteriores, respecto al funcionamiento administrativo y técnico por falta de control y/o asesoramiento en la mencionada

dirección; demora e incumplimiento por parte de la entidad en cuestiones sobre la elevación de hechos vitales en tiempo y forma; atraso en la regularización de las asistencias, inasistencias, licencias y/o permisos del personal a cargo de la Dirección General, no encontrándose debidamente regularizado el presentismo de un número de agentes; inscripción como "fallecido" al Sr. Juan Carlos Benítez registro que fuera autorizada por Disposición Nº 299/21 de la Dirección General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas suscripta por la Dra. Fanny Rosita Noemí Blanco, y quien es el propio Benítez que inicia la causa "Benítez, Juan Carlos c/ Provincia del Chaco s/ Demanda Contenciosa Administrativa" Expte. Nº 13608/22; entre otras irregularidades".

En E-Parte 15 obra agregada providencia N° 170/24 de la Asesoría Legal del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y DDHH dirigida a la Subsecretaría de Asuntos Registrales solicitando se agregue documental e informando que: "se encuentran en trámite las siguientes causas judiciales: - "Blanco Fanny Rosita Noemí s/ suspensión de Medida Administrativa" Expte. Nº 1274/24 (E18-2024-6122-Ae); - "Blanco Fanny Rosita Noemí c/ Pcia. del Chaco s/ Demanda Contenciosa Administrativa" Expte. Nº 1275/24 (E18-2024-6072-Ae). Ambas tramitan ante la Cámara Contenciosa Administrativa, Sala Segunda de esta ciudad".

En E-Parte 16 el Departamento de Estadísticas Sanitarias solicita al Director de Unidad de Planificación reunión (la cual también fue solicitada a la Dra. Blanco) a efectos de reveer la modalidad de trabajo, la cual consideran que retrasa el normal desenvolvimiento en las áreas de ese Departamento.

En E-Parte 19 (pág. 1) la Subsecretaría de Asuntos Registrales requiere a la Dirección de Coordinación Operativa del MGJTyDDHH Informe trabajos y relevamientos realizados de cada uno de los inspectores en el ejercicio anual 2023 que dependen de la Dirección General de Registro de Estado Civil y Capacidad de la Personas.

En E-Parte 19 (pág. 2) obra informe de la Inspectora/Auditora Roxana Marcela Carvallo (Zona Centro III) del cual surge: "Envié en reiteradas oportunidades informe de 10 años de Archivo Registro Civil Pra. Sección Saenz Peña solicitando convalidar **Actas que se encuentran con faltantes de firmas y/o sellos (sin respuesta). Informe sobre folios sueltos enviados a las oficinas a principio de año para inscripciones por falta de libros, por tres años consecutivos, con el agravante de que este año se enviaron con logos diferentes y de años anteriores.**

En E-Parte 21 se agrega acta Notarial suscripta por la Esc. Marinich (Subsecretaria de Asuntos Registrales) en la cual se deja constancia de irregularidades detectadas en el Registro Civil y Capacidad de las Personas que funciona en el Hospital Julio C. Perrando, entre las cuales **se detectaron numerosas faltas de firmas y sellos, folios en blanco en Libros de Actas, entre otras irregularidades.**

IV. MANIFESTACIONES DE LA RECURRENTE:

La recurrente aduce que el Decreto recurrido pone a consideración su designación provisoria, a pesar de su designación definitiva por Decreto N° 3521/23, que fuere dejado sin efecto por Decreto N° 160/24, que está recurrido administrativa y judicialmente.

Expresa la agente que no se le dio la oportunidad de ser escuchada ni a la debida defensa, tampoco a la posibilidad de efectuar su descargo en relación a las imputaciones, negligencias y/o supuestas irregularidades.

Considera, asimismo que el acto impugnado carece de fundamentación.

Afirma que los hechos mencionados no configuran negligencia ni incumplimiento de las responsabilidades primarias asignadas por Decreto 1397/20, ya que no configuran perjuicios a la administración ni a los administrados, si no contingencias que hacen a todo procedimiento administrativo con un cúmulo de trámites importantes que se cumplimentan en un plazo razonable teniendo en cuenta las particularidades que hacen a los Registros Civiles, pero no afectan al normal desenvolvimiento de la institución.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN PLANTEADA Y NORMATIVA APLICABLE:

Corresponde remarcar, que la agente Fanny Rosita Blanco, por Decreto N° 2828/22, de fecha 22/11/22, fue designada en carácter provisorio y subrogante como responsable de la Dirección General del Registro Civil y Capacidad de las Personas, desde el 17/02/20 y **hasta tanto se disponga lo contrario**, en el marco del Decreto N° 1441/93 que regula el régimen de Subrogancia.

Luego, mediante Decreto N° 3521/23, de fecha 03/12/23, se la promueve en el cargo de Directora General Titular, y se deja sin efecto el Decreto N° 2828/22 de subrogancia en dicho cargo, junto con otros agentes también promovidos.

A posteriori el Decreto Nº 3521/23 se dejó sin efecto por el Decreto Nº 160/24, de fecha 19/02/24, en los términos de los artículos 127° y 128° de la Ley N° 179-A Código de Procedimientos Administrativos, de acuerdo al Dictamen Nº 17/24 de la Comisión Revisora creada por Decreto Nº 13/23.

El Decreto N° 160/24 en sus considerandos refiere a que no se siguieron las normas referidas al concurso para los cargos superiores de Directores.

Ese procedimiento se afianza en la idea de que para el ascenso en el empleo público a los fines de brindar pautas que aseguren la igualdad de oportunidades y la carrera administrativa debe seguirse el régimen de concurso.

En esa línea el artículo 7° de la ley 292- A establece: " ...En caso de que deban cubrirse cargos de nivel superior se realizará previamente concurso interno de antecedentes y/u oposición para la promoción de los agentes que ya prestan servicios en la administración".

Así, la ley N° 293-A bajo el Epígrafe: "DE LOS AGENTES CON NIVEL DE DIRECTOR en su artículo 2º establece: "Entiéndese la categoría de Director, como el nivel máximo dentro de la carrera administrativa".

Para la designación en el cargo de Director la ley N° 293-A prevé aspectos reglados, ergo de cumplimiento obligatorio, a saber: Artículo 5º:" Para la designación del director deberán evaluarse los antecedentes y condiciones de los agentes que presten servicios dentro de la administración pública"

Atendiendo a ello y en consideración a que la designación en el cargo presupone el máximo nivel dentro de la carrera administrativa, deberán extremarse todos los recaudos que justifiquen debidamente los motivos y razones que llevaron a la selección de determinado agente para el cargo y no de otros.

a)- Ahora bien, tal como surge del texto expreso del Decreto atacado, la decisión de cambio adoptada, encontró fundamento y sustento en la inobservancia de los objetivos planteados por la Ley de Ministerios N° 3969-A, específicamente en las competencias del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos y su organismo dependiente, **la Dirección General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas, la cual debe asegurar la identificación de las personas y registro de hechos vitales en todo el Territorio Provincial,** 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, como en documentales, informes y actas

agregadas que denotan una inadecuada prestación en los diversos Registros Civiles dependientes de la Dirección General que estaba a cargo de la 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 en el marco y 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.

Los argumentos desarrollados por la recurrente, evidencian 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.

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. [1]

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

---

[1] 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 así lo disponga. En esta materia el poder administrador tiene facultades discrecionales". [2]

Es dable puntualizar que ambas normas (Decreto N° 1441/93 y Ley Nº 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* ". [3]

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".* (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, la supuesta falta de motivación o fundamentación como la misma lo expresa.

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.

[2] PTN, dictámenes 233:200; 261:72; 263:32.
[3] PTN Dictamen 197:30.

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.[4]

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 se adoptó la decisión en trato.

En efecto, el Decreto N° 726/24, luego de detallar los antecedentes relacionados con la agente recurrente, en forma expresa y clara refiere al fin perseguido por la Dirección General del Registro del Estado Civil y Capacidad de la Personas "...la cual debe asegurar la identificación de personas y registro de hechos vitales de todos los habitantes del Territorio Provincial...".

Asimismo, expresa que se han detectado situaciones anormales y graves en el ejercicio anual 2023 respecto del funcionamiento administrativo y técnico por falta de control y/o asesoramiento en la Dirección General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas, se hace mención a la demanda contenciosa administrativa iniciada por el Sr. Benítez Juan Carlos por haber sido inscripto como fallecido por Disposición N° 299/21 del RGECyCP, a la inspección y Acta de Constatación labrada en la sede del Registro Civil del Hospital Julio C. Perrando (en el cual se constataron varias irregularidades, antes descriptas).

Que las faltas detectadas constituyen 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".**

Otra arista a resaltar resulta respecto a la medida de **intervención** del organismo dispuesta en el artículo 2° del acto administrativo impugnado.

---

[4] CSJN, Fallos: 295:806./

Que entre las facultades de tutela, contralor y corrección que tiene el Poder Ejecutivo sobre estos entes, se encuentra la intervención administrativa, la cual sólo puede ser ordenada cuando circunstancias excepcionales ameriten tal situación.

Marienhoff como cierto sector de la doctrina, sostienen que el fundamento de la potestad interventora se encuadra en las atribuciones que le competen al Poder Ejecutivo, en su carácter de Jefe de Gobierno y responsable político de la administración general. Sostiene el autor, que la intervención es un medio de control de tipo represivo y procede como consecuencia del poder deber de vigilancia que le incumbe al presidente.[5]

Desde una óptica similiar, Cassagne sostiene que la intervención refiere a un medio de control represivo que ejercen los superiores jerárquicos como consecuencia del poder de vigilancia.[6]

En esa línea el Decreto N° 726/24 establece: "*Que la medida resulta conveniente, oportuna, y guarda adecuada proporcionalidad con la finalidad de realizar un control integral, siendo atribución del Poder Ejecutivo como mandatario legal de la Provincia y jefe de la administración, conforme el Artículo 141-incisos 11, 16 y 19, de la Constitución de la Provincia del Chaco (1957-1994), y como potestad inherente para ejercitar un control de tutela de todos los organismos bajo su dependencia funcional*".

Desde ese prisma, se observa que corresponde la autoridad administrativa tomar medidas para organizar las diferentes áreas, y más aún, cuando las mismas tienden a mejorar el servicio esencial del Registro Civil, como es la identificación de personas y registro de hechos vitales en todo el territorio provincial.

Por ello, al detectar las irregularidades y retrasos, la autoridad superior consideró necesario tomar la medida dispuesta por el Decreto 726/24, a los fines de mejorar el funcionamiento y regularidad en la prestación de servicios que debe garantizar el organismo.

Sin perjuicio de la responsabilidad que le pudiera corresponder a la recurrente por dichas irregularidades, las que son investigadas mediante sumario administrativo.

---

[5] MARIENHOFF, MIGUEL S. Tratado de Derecho Administrativo, T I, Abeledo Perrot, Buenos Aires, pág. 233.

[6] CASSAGNE, JUAN CARLOS. Derecho Administrativo. 5ta. Edición. Abeledo Perrot. Buenos Aires 1966, pág. 245 y ss.).

Gobierno del CHACO

Consecuentemente, y en función al mejoramiento institucional asumido por el Poder Ejecutivo en los distintos organismos de la Provincia, el Señor Gobernador en uso de las facultades legales conferidas; decidió dejar sin efecto el Decreto N° 2828/2022, disponiendo la intervención de la Dirección General del Registro de Estado Civil y Capacidad de la Personas y considerando la capacidad e idoneidad para desempeñar el cargo designó a la agente Marcela González, D.N.I. N° 17.975.770, Como interventora de dicho organismo.

VI. CONCLUSION: Como corolario de lo expuesto, esta Asesoría General de Gobierno entiende que corresponde no hacer lugar al recurso de revocatoria en trato, debiendo mantenerse la plena vigencia del Decreto N°726/2024 .

Atentamente.-

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO.

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

11 DIC. 2024

Digitally signed by Sistema
Gestion de Tramites
Date: 2024.12.11 17:03:42 ART