Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

CG

DICTAMEN Nº 288

REF.: ACT. N° E58-2024-1764-AE Y SUS ASOCIADAS S/RECURSO JERARQUICO EN SUBSIDIO AL DE REVOCATORIA C/RESOLUCIÓN N° 2425/2024 AGENTE GISELA CARINA BARRIOS - DNI 33.724.979.----------

DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO

PROVINCIA DEL CHACO

DRA. MARÍA ALEJANDRA FERREYRA

A: SUBSECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA- GOBERNACIÓN

DR. JULIO CÉSAR FERRO

PROVINCIA DEL CHACO

SU DESPACHO

De mi consideración:

Arriba a este organismo asesor la actuación de referencia, a efectos de emitir dictamen respecto del Recurso de Revocatoria con Jerárquico en Subsidio –e-parte 2-, interpuesto por la agente Gisela Carina Barrios, DNI 33.724.979, contra la Resolución N° 2425/2024 de fecha 24/09/2024, del Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible, que en su art.1° deja sin efecto, a partir del 10 de julio de 2024, las designaciones en carácter provisorio y subrogante, de los agentes que figuran en Planilla Anexa I de la misma, en la que figura la recurrente, y en su art. 2°, expresa que la medida se halla contemplada en el art. 1° del decreto N° 2094/2009.

I. ADMISIBILIDAD FORMAL DEL RECURSO:

En Dictamen N° 264/2024 obrante en a-parte 15, la 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° 0692 de fecha 14/02/2025 por la cual se rechaza el mismo y concede el jerárquico interpuesto en subsidio (e-parte 16).

II. MANIFESTACIONES DE LA RECURRENTE:

Expresa que la resolución impugnada, porta vicios de forma y de fondo. Que el decreto N° 1200/2024 no es reglamentario de la ley N° 4058-A, Que viola el art. 5° de la ley N° 4058-A.

Dice que la transferencia efectuada desde el el Instituto de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar fue a través de 2 cargos: a. Un (1) cargo de la Categoría 3 – personal administrativo y técnico – Apartado b) – CEIC N°1015-00 – Jefe de Departamento – Actividad Central 01 – Actividad Específica 01 – CUOF N° 13 – Departamento Planificación y Presupuesto, asignado por el Dto 4720/19

; y b. Un (1) cargo de la Categoría 3 – personal administrativo y técnico – Apartado c) – CEIC 1018- 00 – Profesional 5 – Grupo 5 – Actividad Central 01 – Actividad Específica 02 – CUOF 13 – Departamento Planificación y Presupuesto, por el Dto. 2983/19, ambos creados en la Jurisdicción 52, los que pasaron a la Jurisdicción 58 Instituto De Agricultura Familiar y Economía Popular organismo autárquico -Dto. 1315/23.

Que resuelve dejar sin efecto las subrogancias a partir del 10 de julio de 2024, cuando el Código Civil y Comercial de la Nación en su Titulo I - Art. 2° dispone que "Las leyes no son obligatorias sino después de su publicación y desde el día que determinen. Si no designan tiempo, serán obligatorias después de los ocho días siguientes al de su publicación oficial". Y la Ley 4058 A, fue publicada el 19 de Julio de 2024 en el Boletín Oficial.

Que el acto recurrido constituye una ilegalidad al retrotraer la afectación de las subrogancias a una fecha anterior al cumplimiento de la función que subrogaba, y aclara que hasta el día de la presentación del recurso, no fue afectada al Ministerio de la Producción y Desarrollo Económico Sostenible.

Continúa diciendo que el decreto N° 2094/2009, establece que ".... En todos los casos deberá contar con la intervención previa de los Organismos técnicos respectivos, Dirección General de Personal ... Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria..." y que a pesar que lo menciona, no existió ese recaudo previo.

Continúa fundando su recurso, a lo cual me remito "brevitatis causa". Concluye con petitorio de estilo.

III.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 2 se agrega escrito recursivo, en e-parte 8 se agrega resolución N° 2425/2024 del ministerio interviniente. En e-parte 6 se agrega informe de la Unidad de Recursos Humanos. En e-parte 7 obra dictamen N° 080/2024 de la asesoría letrada de la jurisdicción y en e-parte 13 obra informe de la Dirección de Producción Animal de fecha 29/11/2024.

En e-parte 15 obra dictamen N° 264/2024 de la asesoría letrada de la jurisdicción y en e-parte 16 obra resolución N° 692/2025 de fecha 14/02/2025, que rechaza la revocatoria y concede el jerárquico.

En e-parte 21 se agregan documentos, entre ellos los decretos N° 4618/2019, N° 1388/2023, N° 1315/2023 y resolución N° 935/2024.

En e-parte 27 se agrega informe de la Dirección de Producción Animal respecto de la recurrente, su situación de revista, cargos y funciones que desempeñó.

En e-parte 28 obra copia digital de la E5-2024-16959-Ae. De la E5-2024-16959-Ae asociada a la presente, se desprende que, previo a la suscripción de la resolución N° 2425/2025, intervinieron las siguientes áreas: en e-

partes 1/8, 13 y 18 la Unidad de Recursos Humanos del Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible. En e-parte 9, la Dirección de Planificación Organizacional. En e-parte 11, la Dirección General de Recursos Humanos. En e-parte 14, la Secretaría General de la jurisdicción involucrada. En e-parte 17, la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria.

En e-parte 29 se agrega informe de antecedentes administrativos y situación de revista de la agente Barrios.

Contra la resolución N° 2425/2025, la sra. Barrios articuló el recurso de revocatoria con jerárquico, siendo este último el que motiva la intervención de este órgano asesor.

IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN Y NORMATIVA APLICABLE:

Que por decreto Nº 1388/2023 de fecha 28/05/2023 se reconoció los servicios prestados a partir del 01/11/2021 y se designó en carácter provisorio y subrogante a partir del 01/01/2023 y hasta tanto se disponga lo contrario, a la agente Gisela Carina Barrios, DNI 33.724.979, en el cargo de Jefe de Departamento de Contable y Rendición de Cuentas, de la jurisdicción 52- Instituto de Desarrollo Rural y Agricultura Familia –e-parte 21 (págs.10/12).

a.- 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.

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° 1441/1993) y la inexistencia de un verdadero derecho subjetivo, siendo nutrida la jurisprudencia de nuestros tribunales en tal sentido.

Ahora bien, tal como surge del texto expreso del acto atacado, emanado de la máxima autoridad de la cartera ministerial, "... a los fines de establecer que la planta orgánica funcional de agentes del ex -Instituto de Agricultura Familiar y Economía Popular -IAFEP-, y por estrictas razones de servicio y de reasignaciones de responsabilidades y/o acciones, acorde a la estructura organizativa y por aplicación del Artículo 5° de la Ley N° 4058 -A, Que en función a ello resulta necesario y procedente dejar sin efecto, las designaciones en carácter provisorio y subrogante de los agentes que figuran en Planilla Anexa I, designados oportunamente por Decreto, a partir del 10 de julio de 2024; ...".

Así, la resolución cuestionada, menciona la ley N° 4058-A, que dejó sin efecto la ley N° 3335-I -del Instituto de Agricultura Familiar y Economía Popular - IAFEP-, y estableció que su dirección y administración, serán llevadas a cabo por la intervención establecida al efecto hasta el cese de la misma.

Por ende, es dable destacar que el acto administrativo impugnado, fue dictado por el Ministro de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible, 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 la nueva organización y ordenamiento del IAFEP, dentro de la estructura del ministerio.

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]

[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.

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.-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).

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.

c.-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.

Consecuentemente, y en función al mejoramiento institucional asumido por el Poder Ejecutivo en los distintos organismos de la Provincia, el Señor Ministro de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible, en uso de las facultades legales conferidas; decidió dejar sin efecto el decreto que otorgó la subrogancia a la recurrente, N° 1388/2023.

V. CONCLUSION:

Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

Corolario de lo expuesto, esta Asesoría General de Gobierno entiende que corresponde no hacer lugar al recurso jerárquico interpuesto en subsidio al de revocatoria, por la agente Gisela Carina Barrios, DNI 33.724.979, contra la Resolución N° 2425/2024 de fecha 24/09/2024, del Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible, debiendo mantenerse la plena vigencia de la misma.

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO;

0 8 MAY 2025

MARIA ALEJANDRA FERREYRA
Asesora General de Gobierno
PROVINCIA DEL CHACO