Gobierno del CHACO

**DICTAMEN N° 521**

REF: E5-2025-8101-AE Y SU ASOCIADA N° E5-2025-3890-AE S/RECURSO JERÁRQUICO C/RESOLUCIÓN N° 0285/2025 DEL MRIO. DE LA PRODUCCIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE- AGTE. MORALES VICTOR FERNANDO - DNI 34.398.703.----------

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

**A LA SUBSECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA**
**DR. JULIO FERRO**
**PROVINCIA DEL CHACO**
**SU DESPACHO**

De mi consideración:

Ingresa la actuación de referencia a este organismo asesor a efectos de resolver el recurso jerárquico –e-parte 1-, interpuesto por el sr. Victor Fernando Morales, DNI 34.398.703, contra la Resolución N° 0285/2025 de fecha 15/04/2025 del Ministro de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible –e-parte 1 fs. 10/11 y e-parte 9-, que en su art. 1° deja sin efecto, a partir del 01 de noviembre de 2024, las designaciones en carácter provisorio y subrogante, de los agentes que figuran en Planilla Anexa I, donde se encuentra el recurrente.

En su escrito recursivo, el sr. Morales solicita se deje sin efecto la aplicación retroactiva del acto atacado, debiendo regir desde su vigencia y hacia el futuro.

Asimismo, surge de las actuaciones que la revocatoria impetrada, fue resuelta por resolución N° 0565/2025 de fecha 05/06/2025 –e-parte 23-, por medio de la cual, se rechazó la misma, concediéndose el jerárquico y elevándose las actuaciones a esta instancia para su resolución. En este contexto, corresponde abocarnos al análisis del recurso puesto a consideración.

**I. Antecedentes.**

En e-parte 1 se agrega recurso Jerárquico contra la resolución 0285/2025 del Ministro de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible presentado por el recurrente, que en su art. 1°, deja sin efecto a partir del 01/11/2024, la designación en carácter provisorio y subrogante, del recurrente.

Gobierno del CHACO

En e-parte 4 obra decreto N° 2794/2023 de fecha 17/10/2023, que en su art. 1°, reconoció al recurrente, los servicios prestados en carácter provisorio y subrogante, desde el 01/04/2021 al 31/12/2022, en el CUOF Nº 246- Departamento Control Vinculaciones Empresariales- jurisdicción 5 - Ministerio de Producción, Industria y Empleo; y en su art. 2°, lo designa en carácter provisorio y subrogante, a partir del 01/01/2023 y hasta tanto se disponga lo contrario, en el cargo de la categoría 3- personal administrativo y técnico- apartado b)- CEIC N° 1015-00- Jefe Departamento - programa 22- Promoción del Empleo- Actividad Específica 03- Apoyo a la Creación de Empleo- CUOF Nº 246- Departamento Control Vinculaciones Empresariales - jurisdicción 5 – del entonces Ministerio de Producción, Industria y Empleo.

En e-parte 5 obra decreto N° 1017/2024 de fecha 11/06/2024, que aprueba la nueva estructura organizativa del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y DDHH. En e-parte 6 obra decreto N° 2153/2024 de fecha 13/11/2024, que modifica el decreto N° 1017/2024.

En e-parte 8 obra mail de la Dirección Planificación Organizacional de fecha 28/02/2025, por medio del cual se informa que el recurrente, por decreto N° 2453/2022, subroga el Cuof 246- Departamento Vinculaciones Empresariales, y que en el PON está ubicado en el Cuof 243 de la Dirección Promoción y Fortalecimiento del Empleo y nota de la Subsecretaría de Trabajo, Capacitación y Empleo de fecha 20/03/2025, dirigida a la Unidad de Recursos Humanos, informando que las subrogancias de los agentes que dependen de la Dirección Promoción y Fortalecimiento del Empleo, deberán dejarse sin efecto.

En e-parte 19 se agrega informe de la Subsecretaría de Trabajo, Capacitación y Empleo de fecha 28/05/2025, por medio del cual se informa que **"... en función de haber detectado que el agente Morales no cumplía sus funciones en el área correspondiente, se consensuo con el Ministro de la citada cartera, dejar sin efecto a partir del 01 de noviembre de 2024, la subrogancia del mismo, dejando claro que se certifica la prestación de servicios por su cargo de revista no así la prestación de funciones de mayor jerarquía, en este caso la Jefatura de Departamento ...".**

En e-parte 23 se agrega resolución N° 0565 de fecha 05/06/2025 de esa jurisdicción, por medio de la cual se rechaza la revocatoria y se concede el jerárquico bajo análisis.

En e-parte 27 se agrega informe de fecha 03/07/2025 de la Subsecretaria de Trabajo, Capacitación y Empleo, de donde surge que por Decreto N° 2153/2024, se incorpora a la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo, Capacitación y Empleo, bajo la dependencia de la

Gobierno del CHACO

Subsecretaria de Trabajo, Capacitación y Empleo, la Dirección Promoción y Fortalecimiento del Empleo; que por E-3-2024-78648-Ae, se hallaba en trámite la transferencia de los agentes que prestaban servicios en la citada Dirección, entre los que se encontraba el agente Victor Fernando Morales, quien tras ser consultado si presta conformidad, el mismo notifica el rechazo a la medida; que esa Subsecretaria, certifico los servicios durante el período Noviembre 2024 a junio de 2025.

En e-parte 29 se agrega informe de fecha 11/08/2025 de la Subsecretaría de Trabajo, Capacitación y Empleo del Ministerio de Gobierno, donde consta que *"... el mismo prestó servicios en Áreas de la Dirección de Promoción y Fortalecimiento del Empleo dependiente de la Subsecretaria de Trabajo, Capacitación y Empleo del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y D.D.H.H., por el período mencionado en el Punto 3 de la citada e-parte, dejando claro que se certificó la prestación de servicios en el organismo y no servicios como subrogante y al no aceptar la transferencia definitiva, el mismo depende del Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible..."*.

En e-partes 30/37 se agregan Certificaciones de Servicios de octubre/2024 a junio/2025 de las diferentes áreas donde prestó servicios.

En e-parte 39 obra informe de fecha 13/08/2025 sobre la situación de revista del recurrente: "... conforme lo verificado en el Sistema de Liquidación de Haberes -PON- reviste en el cargo de la Categoría 3 – Personal Administrativo y Técnico – Apartado d) CEIC 1026-00 – Administrativo 4 – Grupo 4 – Programa 14 – Consolidación y Crecim. Actividad Específica 1 – Dirección y Coordinación- CUOF 256 – Subsecretaria de Industria, Empleo y Comercio – Jurisdicción 5 – Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible ...".

En e-parte 40 obra resolución N° 0573 de fecha 03/02/2025, por medio de la cual, **el Ministro de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible, resuelve ubicar a partir del 1ro de enero de 2025, a los agentes de planta permanente de la jurisdicción 5, conforme Planilla Anexa, en las nuevas Categorías Programáticas aprobadas y estructura orgánica vigente**, en los mismos cargos escalafonarios y situación de revista vigente.

Así, el recurrente aparece en la **Página 9 y ubicado en la posición N° 123 y 126, como subrogante en el cargo de Jefe de Departamento, en el Departamento de Vinculaciones Empresariales –Cuof 246-0 ubicación presupuestaria 2024-, y en la Dirección Promoción y Fortalecimiento del Empleo –Cuof 243-0 ubicación presupuestaria 2025.**

En e-parte 42 se aprueba el agregado de la E 3-2024-78684-Ae que consta de 52 e-partes. La misma se inicia para solicitud de conformidad de los agentes, respecto a sus transferencias al Ministerio de Gobierno, Justicia,

Gobierno del CHACO

Trabajo y Derechos Humanos, donde consta en e-parte 51 foja 14, nota de fecha 19/05/2025, donde el recurrente manifiesta su formal y expresa oposición a la transferencia y no presta su consentimiento.

**II. Agravios del recurrente.**

Básicamente, manifiesta el recurrente que mediante Decreto Nº 2794/2023, fué designado en carácter provisorio y subrogante a partir del 1 de enero de 2023 y "hasta tanto se disponga lo contrario" en el cargo de la categoría 3- personal administrativo y técnico- apartado b) CEIC N° 1015-00- Jefe Departamento - CUOF 246- Departamento Control Vinculaciones Empresariales de la jurisdicción 5- Ministerio de Producción, Industria y Empleo. Que desde el dictado del acto, se desempeñó como tal y, dado que los agentes serían transferidos a la Subsecretaria de Trabajo, Capacitación y Empleo del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y DDHH, se pretendió dejar sin efecto a partir del 01/11/2024, su decreto de subrogancia, Nº 2794/2023.

Entiende que existe una violación al principio general de la irretroactividad de los actos administrativos. Cita doctrina y menciona el art. 121° de la ley de Procedimientos Administrativos Nº 179-A. Expresa que desde el dictado del decreto Nº 2794/2023, cumplió diligentemente con las tareas a cargo, poniendo su fuerza de trabajo a entera disposición del órgano estatal, y sin incurrir en licencias, permisos, y/o inasistencias que pudieran interrumpir el derecho a la percepción de la bonificación.

Admite que a fines del año 2023, comenzó un proceso de reorganización interna, que concluyó con la redistribución de tareas, horarios y funciones que no son imputables a su parte, y que no pueden afectar derechos adquiridos -entiende. Que su transferencia, al momento del dictado del acto cuestionado, no se materializó y que no obstante, sus últimas certificaciones de servicios fueron realizadas por la Subsecretaria de Trabajo del Ministerio de Gobierno Justicia, Trabajo y DDHH. Que los cargos no han sido eliminados, sino que fueron simplemente transferidos a otra dependencia, entendiendo que la decisión de retrotraer los efectos de la resolución recurrida al 01/11/2024, debe ser revocada, disponiéndose que regirá a partir de su notificación y hacia el futuro.

Refiere a los vicios en los elementos esenciales del acto administrativo, cita doctrina y jurisprudencia. Continúa fundando su recurso, a lo cual me remito por razones de brevedad. Concluye con petitorio de estilo.

**III. Análisis de los hechos y del derecho aplicable al caso.**

En este orden de ideas, corresponde citar el decreto N° 1441/1993 –Reglamento de Subrogancia-, que en su art. 1° dispone: *"Determínase*

Gobierno del CHACO

*como subrogancia, 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 del mismo o ausencia transitoria del titular; asumiendo todas las responsabilidades administrativas, civiles y penales que emerjan de las funciones asignadas".*

Asimismo, en su art. 6° prescribe: *"El personal comprendido en los beneficios de la subrogancia, accederá al pago de los mismos, cuando acredite la real y efectiva prestación de servicios en el cargo para el cual fue designado provisoriamente. Las únicas causas que no provocaran la interrupción de la subrogancia, serán las que provengan del otorgamiento de las siguientes licencias o permisos: ...".*

Por su parte, el Código de Procedimientos Administrativos del Chaco, ley N° 179-A, al referirse a los actos administrativos, en su art. 122° dispone: *"Retroactividad: Excepcionalmente podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados y produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y esta no lesione derechos o intereses legítimos de terceros".*

Del informe de fecha 28/05/2025, obrante en e-parte 19, de la Subsecretaria de Trabajo, Capacitación y Empleo del Ministerio de Gobierno Justicia, Trabajo y DDHH, que en su en función de haber detectado que el agente no cumplía sus funciones en el área correspondiente, y que **se consensuo con el Ministro del área, dejar sin efecto desde el 01/11/ 2024, la subrogancia del mismo. También aclaró que *"... se certifica la prestación de servicios por su cargo de revista no así la prestación de funciones de mayor jerarquía, en este caso la Jefatura de Departamento ...".***

Del informe de la Dirección de Planificación Organizacional, obrante en la actuación electrónica N° E5-2025-3890-Ae, agregada a la presente, se desprende que, según estructura orgánica, decreto N° 2153/2024, el Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos absorbe dependencias del Ministerio de Producción y el Desarrollo Económico Sostenible; que por resolución N° 855/2024 del Ministerio de Producción y el Desarrollo Económico Sostenible, se inhabilita el CUOF 246 "Departamento Vinculaciones Empresariales", siendo responsable del mismo el agente Morales, según decreto N° 2194/2023; y que por resolución N° 1722/2024, del Ministerio de Gobierno Justicia Trabajo y Derechos Humanos, se habilita CUOF 305- Departamento Vinculaciones Empresariales en dicha jurisdicción.

Gobierno del CHACO

También la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria informó, **que consultado el Sistema Integrado de Personal y Liquidación de Haberes, a la fecha -10/04/2025-, se observa que el recurrente, continúa activa en el cargo CEIC 1015 –Jefe de Departamento.**

Al modificarse la estructura orgánica dl la jurisdicción 3, absorbiendo la Dirección de Promoción y Fortalecimiento del Empleo y sus áreas dependientes del Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible, el Departamento Vinculaciones Empresariales – CUOF 246, que dependía de la jurisdicción 5, paso a formar parte de la jurisdicción 3, oficina que actualmente, depende jerárquicamente de la Subsecretaría de Trabajo, Capacitación y Empleo, quien certificó la prestación de servicios a el recurrente desde el 13/11/2024.

Por otro lado, la propia administración, por resolución 0573 de fecha 03/02/2025, del Ministerio de la Producción,. resolvió ubicar a partir del 1° de enero de 2025 a los agentes de esa jurisdicción 5, conforme el Anexo, en las categorías aprobadas y estructura orgánica vigente de la jurisdicción 3. En la foja 9 del Anexo se consignó el cargo de revista del sr. Morales y el cargo que subrogaba -Jefe de Departamento-, en el año 2024- Cuof 246- Departamento Vinculaciones Empresariales y en el año 2025- Cuof 243- en la Dirección Promoción y Fortalecimiento del Empleo.

De la actuación E3-2024-78684-Ae, agregada a la principal, surge que se hallaba en trámite la transferencia de varios agentes de la jurisdicción 5 a la 3, entre ellos la del sr. Morales, quien al ser consultado, expresó su disconformidad y negativa, por nota de fecha 19/05/2025.

En este contexto y teniendo en cuenta los antecedentes mencionados, corresponde analizar la cuestión traída a consideración. Si bien el recurrente se encontraba subrogando el cargo de Jefe de Departamento Vinculaciones Empresariales de la Subsecretaría de Empleo- CUOF N° 246- jurisdicción 5 - Ministerio de Producción, Industria y Empleo desde el 01/06/2022 por decreto N° 2794/2023, posteriormente, por resolución N° 0285/2025 de fecha 15/04/2025 del mencionado ministerio, se deja sin efecto la misma a partir del 01/11/2024, es decir, con efecto retroactivo. También, por decretos 1017 y 2153, ambos del año 2024, se aprobó la nueva estructura del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos-jurisdicción 3-, absorbiendo éste, varias dependencias de la jurisdicción 5.

Las certificaciones de servicio de la reclamante y de varios agentes (21) desde el 13 al 30/11/2024, diciembre/2024, enero/2025, febrero/2025, marzo/2025, fueron efectuadas por la Subsecretaria de Trabajo,

Gobierno del CHACO

Capacitación y Empleo de la jurisdicción 3, en términos generales, identificando nombre, DNI y que son agentes de planta permanente –e-parte 6 E5-2025-3890-Ae.

A su vez, las certificaciones de servicio de la reclamante y de varios agentes (22) desde el 01 al 12/11/2024, fueron efectuadas por el Director de Promoción y Fortalecimiento del Empleo de la jurisdicción 5, identificando nombre, DNI y que son agentes de planta permanente; como así también, obra certificación de servicio de junio/2025 de 21 agentes, entre ellos el recurrente, firmada por el Subsecretario de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible de la jurisdicción 5, donde se expresa: *"... en virtud de lo expresado por la Subsecretaría de Trabajo, Capacitación y Empleo –Dra. María Noel Ibarra, en la E3-2025-39538-Ae, la cual comunica que por conversaciones mantenidas con la máxima autoridad del Ministerio, se dispuso que la totalidad de agentes de la Dirección de Promoción y Fortalecimiento del Empleo, que fueran derivados a esa Subsecretaria y venían desarrollando actividades en la misma, sean restituidos a esta área, ...".*

En este entendimiento, si bien el sr. Morales, por decreto N° 2794/2023, subrogaba el cargo de Jefe de Departamento Vinculaciones Empresariales de la Subsecretaría de Empleo del Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible, Cuof 246 - Jurisdicción 5-; hoy y atento la nueva estructura organizativa -decretos Nros. 1017 y 2153 del año 2024-, dicha oficina se encuentra bajo la dependencia de la Subsecretaría de Trabajo, Capacitación y Empleo del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos, Cuof 304 - Jurisdicción 3.

La nueva organización y reestructuración de esta última jurisdicción, fue un proceso que duró un período de tiempo entre su comienzo y finalización. En este período, se fueron dando situaciones, donde los agentes involucrados en ambas jurisdicciones, se encontraron prestando servicio en oficinas que pertenecieron a uno y/u otro Ministerio. En este contexto, los agentes que dependían del Departamento de Relaciones Laborales fueron consultados en mayo/2025, sobre su conformidad a la transferencia de una a otra jurisdicción, conforme surge en actuación E3-2024-78684-Ae, negándose a ello.

Por consiguiente, dado el tiempo que implicó llevar a cabo la mencionada reestructuración ministerial, lo cual provocó incertidumbre, confusiones y desórdenes administrativos, ante la duda, no corresponde que el recurrente soporte los efectos de ello, siendo la administración la responsable de su propio accionar.

Así, la PTN tiene dicho: *"Para que la teoría de los actos propios pueda ser invocada contra la Administración Pública deben encontrarse reunidos ciertos requisitos, entre los que se cuenta la necesidad de que el acto*

Gobierno del CHACO

*precedente haya sido regularmente emanado del órgano competente. En efecto, la conducta anterior vinculante debe ser jurídicamente relevante o válida y plenamente eficaz para generar una expectativa seria de comportamiento futuro con trascendencia en el mundo del Derecho. Entonces, la conducta anterior no debe estar viciada"*[1] .

Máxime, cuando nuestro Código de Procedimientos Administrativo, establece como regla general la irretroactividad de los actos administrativos, a excepción de aquellos que se dicten en sustitución de actos anulados y produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho existieran a la fecha en que se retrotraiga la eficacia del acto.

En este sentido, los hechos y las conductas que concurren para integrar la causa del acto administrativo, deben ser producto de la verificación cierta, exacta y correcta de su existencia, debiendo responder a la verdad objetiva. En el caso de marras, tal como surge de los antecedentes agregados, no podemos referirnos a una verdad real y objetiva, dado que atento el contexto administrativo en el cual se dictó el acto atacado, no podemos referirnos a antecedentes ciertos, sino que existe la duda, la cual debe interpretarse a favor del administrado.

*"El modo normal en que el Poder Administrador expresa la causa o motivo del acto es mediante su motivación, que no es más que la constancia de que el en caso concreto existen las circunstancias que justifican el dictado del acto administrativo"*[2] .

Consecuentemente con lo manifestado, corresponde que la resolución atacada, N° 0285/2025, que deja sin efecto la subrogancia del recurrente en el cargo Jefe de Departamento, tenga efecto desde su fecha de emisión para el futuro, es decir, a partir del 15/04/2025, y no con efecto retroactivo –desde 01/11/2024-, como lo menciona en su art. 1°.

**IV. Conclusión:**

Corolario de lo expuesto, esta Asesoría General de Gobierno, entiende ajustado a derecho, dejar sin efecto la designación en carácter provisorio y subrogante del recurrente, en el cargo de Jefe de Departamento de Vinculaciones Empresariales, dado la inexistencia de elementos y circunstancias que propiciaron su otorgamiento, decisión que no fuera objeto del recurso.

Corresponde aclarar que la resolución 0285/2025 no fue cuestionada por el recurrente, en relación a la decisión de dejar sin efecto la Subrogancia en trato, decisión firme y consentida, circunscribiéndose el cuestionamiento

[1] Expte. Nº 023.523/00. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; 23 de enero de 2001. (Dictámenes 236:091).
[2] Conf. Dict. 199:88.

Gobierno del CHACO

recursivo a la fecha a partir de la cual se formalizaría la baja del otorgamiento y pago del concepto Subrogancia, lo que amerita su acogimiento favorable desde el dictado del instrumento, es decir, **desde la fecha del acto cuestionado -15/04/2025-, y no con efecto retroactivo**.

Atentamente.

**ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO;**

22 AGO 2025

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

Digitally signed by Sistema
Gestion de Tramites
Date: 2025.08.22 13:08:45 ART