Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

CCM

DICTAMEN N° 603

REF: E10-2025-12569-AE, SU AGREGADO E10-2025-8562-AE, S/ RECURSO DE REVOCATORIA CON JERÁRQUICO EN SUBSIDIO C/RESOLUCIÓN N° 0974/25 DE PRESIDENCIA Y N° 382/18/25 DEL DIRECTORIO, AMBAS DEL IPDUV. ----------

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

A LA SUBSECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA
PROVINCIA DEL CHACO
DR. JULIO CESAR FERRO

De mi consideración:

Ingresa la actuación de referencia a este organismo asesor a efectos de resolver el recurso jerárquico –e-parte 1-, interpuesto en subsidio al de revocatoria, por el Sr. Adolfo Daniel AQUINO, D.N.I. Nº 20.591.516, contra la Resolución N° 0974 de fecha 05/05/2025 de la Presidencia del Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda –fojas 8/10 de la e-parte 4 de la E10-2025-8412-Ae-, que en su art. 1° transfirió de manera intrajurisdiccional, a partir del 06 de mayo de 2025, al recurrente, quien revista en el cargo de la Categoría 3 - Personal Administrativo y Técnico - Apartado d) - C.E.I.C. N° 1026-00 - Administrativo 4 - Grupo 4 - Actividad Central 01- Actividad Central - Actividad Especifica 01 - Conducción Superior - C.U.OF. N° 01 - Presidencia; a la oficina individualizada como C.U.OF. N° 14 - Departamento Mantenimiento dependiente jerárquica y funcionalmente de la Dirección General de Gestión Administrativa -Jurisdicción 10- Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda, y contra la Resolución N° 382/18/2025 del Directorio del IPDUV de fecha 18/06/2025 –e-parte 11-, que ratifica la anterior.

I. ADMISIBILIDAD FORMAL:

Del análisis formal del mismo, se advierte que la pieza recursiva ha sido presentada en tiempo y forma conforme establece el Artículo 91 de la Ley 179-A que textualmente dice: "*El recurso de revocatoria procederá contra todas las decisiones administrativas que reúnan las condiciones establecidas en el artículo 82. Deberá ser fundado o interpuesto dentro del plazo de cinco días, directamente ante la misma autoridad administrativa de la que emane el acto impugnado*". (subrayado que me corresponde).

En el previo y necesario examen de la admisibilidad formal del recurso, en e-parte 19 obra Resolución N° 471 de fecha

10/07/2025 del Directorio del IPDUV, que en su art. 1°, rechaza la revocatoria impetrada por el recurrente y en su art. 2°, concede el recurso jerárquico interpuesto en subsidio, elevando las actuaciones a esta oficina para su tratamiento.

II. ANTECEDENTES:

En la e-parte 1 se agrega Recurso de revocatoria con jerárquico en subsidio interpuesto por el Sr. Aquino.

Se acumulan actuaciones relacionadas: E10-2025-8412-Ae (e-parte 7); E10-2025-11721-Ae (e-parte 8); E10-2025-11961-Ae (e-parte 9); E10-2025-8073-Ae (e-parte 13 y 15) y E10-2025-8071-Ae (e-parte 14). En e-parte 11 se agrega copia de la Resolución N° 382/18/25 notificada el 24/06/2025.

En e-parte 16, se adjunta dictamen de la Asesora Legal perteneciente a la Gerencia Legal y Técnica, donde se expone: *"...los actos administrativos dictados con objeto de la transferencia del agente Adolfo Daniel Aquino a otra dependencia del Organismo, se llevaron a cabo en cumplimiento de la normativa vigente resultando el mismo legítimo y razonable, por lo tanto, deberían rechazarse los recursos incoados, ratificándose las Resoluciones de Presidencia y de Directorio objeto de los recursos, otorgándose el Recurso Jerárquico en Subsidio, salvo mayor o más elevado criterio"*.

En e-parte 19 obra Resolución N° 471/21/2025 de fecha 10/07/2025 del Directorio del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda, por la que se rechaza la revocatoria impetrada (art. 1) y se concede el jerárquico interpuesto en subsidio (art. 2), notificada en fecha 15/07/2025 –e-parte 20.

En e-parte 24 se requiere como medida de mejor proveer (Providencia N° 514-25), se comunique si la transferencia en análisis afectó la situación de revista/cargo y/o situación escalafonaria del recurrente cuya contestación se agrega en e-parte 25 donde se informa expresamente:- *"...que la situación de revista/cargo y/o situación escalafonaria del recurrente no ha sido modificada por ninguna de las resoluciones precedentemente mencionadas, atento a que la transferencia realizada fue de carácter meramente interno, por razones de servicio, sin modificación de su situación escalafonaria..."*.

Actuación Electrónica N° E10-2025-8412-Ae, acumulada a la principal:

En e-parte 3 obra nota de fecha 30/04/2025 del Jefe a cargo del Departamento de Mantenimiento, dirigida a la Dirección General de Gestión Administrativa, por medio de la cual solicita la incorporación de personal para el área de su cargo, dado que el equipo con el que contaba, resultaba insuficiente para cubrir en tiempo y forma las tareas de mantenimiento que demanda el edificio.

Asimismo, dicha solicitud, es elevada a Presidencia, por nota de fecha 30/04/2025.Consecuentemente, en foja 5, obra nota de fecha 30/04/2025, con listado del personal que cuenta con un nivel académico

máximo secundario y que funcionalmente dependían de la Presidencia, dentro de los cuales se encontraba el sr. Aquino, conforme se solicitara por nota –foja 4.

A fojas 6, se agrega nota de Presidencia, de fecha 30/04/2025, dirigida a la Dirección de Recursos Humanos del organismo, donde se expresa que debido a que los agentes Cabana Adriana Liliana, DNI 27.874.176 y Aquino Adolfo Daniel, DNI 20.591.516, dependían jerárquicamente de esa dependencia y dado que no tenían asignadas tareas específicas, resultaba necesario reubicarlos en el Departamento de Mantenimiento.

Posteriormente, por nota de Presidencia de fecha 05/05/2025, dirigida a la Dirección de Recursos Humanos, se inicia Actuación Electrónica N° E11-2025-8071-Ae, donde se solicita se elabore el instrumento legal pertinente, a efectos de transferir de manera interna, al agente Aquino, a la oficina identificada como C.U.OF. N 14- Departamento Mantenimiento, dependiente jerárquica y funcionalmente de la Dirección General de Gestión Administrativa, por razones de ordenamiento funcional y de servicio, en el marco de las facultades otorgadas por el Art. 23° inc 1), de la Ley 292-A, 2do. párrafo.

En e-parte 4, se agrega nota de fecha 17/06/2025 de la Dirección de Recursos Humanos, dirigida a la Gerencia Legal y Técnica, ambas del IPDUV, por medio de la cual se informa respecto a la situación planteada precedentemente.

A foja 8/10, obra Resolución N° 0974/2025 de la presidencia del IPDUV, que en su art. 1°, transfiere de manera intrajurisdiccional, a partir del 06 de mayo de 2025, al agente Aquino, quien revista en el cargo de la Categoría 3 - Personal Administrativo y Técnico - Apartado d) - C.E.I.C. N° 1026-00 - Administrativo 4 - Grupo 4 - Actividad Central 01- Actividad Central - Actividad Especifica 01 - Conducción Superior - C.U.OF. N° 01 - Presidencia; a la oficina individualizada como C.U.OF. N° 14 - Departamento Mantenimiento dependiente Jerárquica y funcionalmente de la Dirección General de Gestión Administrativa de la Jurisdicción 10- Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda.

III. AGRAVIOS DEL RECURRENTE.

Básicamente, en su escrito recursivo, el sr. Aquino arguye: Violación del derecho a la estabilidad laboral (Art. 23 Ley 292-A), ausencia de sustento fáctico y jurídico específico, falta de debido proceso y desviación de poder, como afectación de derechos adquiridos y dignidad del agente público.

Manifiesta disconformidad con el traslado, por considerar una decisión unilateral, arbitraria, sin fundamentos válidos y sin sustanciación.

Expresa que tal decisión impacta directamente en su estabilidad laboral y comunica formalmente la retención de tareas hasta que se restablezcan sus funciones originales (e-parte 1).

IV. ANÁLISIS DE LOS HECHOS Y DEL DERECHO APLICABLE AL CASO.

Por Resolución N° 0974/2025 de la Presidencia del organismo, luego de un análisis del personal disponible, se autorizó la transferencia interna del Sr. Aquino quien reviste en el cargo de la Categoría 3- Personal Administrativo y Técnico - Ap. d)- CEIC N° 1026-00- Administrativo 4 - Grupo 4, Actividad Central 01- Actividad Central – Actividad Especifica 01 –Conducción Superior – C.U.IF. N° 01 Presidencia; a la oficina individualizada como C.U.OF. N° 14 – Departamento Mantenimiento, dependencia Jerárquica y funcionalmente de la Dirección General de Gestión Administrativa de la Jurisdicción 10 – Instituto Provincia de Desarrollo Urbano y Vivienda, acto ratificado por Resolución N° 382/18/25 del Directorio del IPDUV.

Ante esta situación, el agente efectúa presentación recursiva dejando constancia formal que hasta el momento de su resolución cumplirá tareas hasta que se restablezcan sus funciones originales.

a) Sobre los agravios planteados -Violación del Derecho a la Estabilidad y Permanencia en el Cargo, ausencia de sustento fáctico y jurídico específico y falta de debido proceso- el recurrente invoca el art. 23° inc. 1 de la Ley N° 292-A para defender su estabilidad, pero omite la distinción fundamental que el mismo artículo establece: La estabilidad en el cargo implica que el agente solo puede ser separado del mismo, previo sumario que acredite una falta, no obstante, la medida adoptada es una transferencia interna y reasignación de funciones, no una separación de su cargo ni una sanción disciplinaria.

El art. 23° inc. 1 de la Ley N° 292-A faculta expresamente al Estado a asignar funciones diferentes cuando razones expresas de servicios así lo aconsejen, y a realizar rotaciones de agentes para propender a una mejor capacitación y eficiencia. La Administración ha justificado la transferencia en la necesidad orgánica y funcional del Instituto, el requerimiento del servicio en el Departamento de Mantenimiento, y la búsqueda de una prestación eficiente de los servicios. Estas son, sin duda, razones expresas de servicio que avalan la potestad administrativa de reubicar al personal conforme a la normativa vigente. Por lo tanto, la exigencia de un sumario previo no resulta aplicable al presente caso.

El caso bajo análisis, resulta regulado por el decreto N° 385/2005, que prescribe en su art. 1° inc. g), la facultad de los Ministros, incluidos los organismos descentralizados, de efectuar transferencia de personal de planta permanente dentro de su respectiva jurisdicción, mediante resolución y siempre y cuando no exista variación del grupo escalafonario, categoría y apartado presupuestario.

En este orden de ideas, y dado las necesidades del servicio, fue efectuada la transferencia del recurrente como medida

de ordenamiento de personal, por lo cual cuenta con motivación adecuada, dictada por el órgano competente, bajo las pautas enunciadas legalmente.

Resulta evidente, de las constancias objetivas, agregadas en la e-parte 25, que se ha mantenido la situación de revista/cargo y/o situación escalafonaria del recurrente y que de manera alguna se ha afectado el cargo del mismo, resultando el acto cuestionado, consecuencia del ejercicio del "ius variandi", como facultad de la Administración.

En esta línea de ideas, si bien el principio del ius variandi –que rige tanto en la relación de empleo público como en la de carácter privado –permite al empleador introducir modificaciones en la forma y la modalidad de la prestación del trabajador, ello no debe importar un ejercicio irrazonable de tal facultad que ocasione un perjuicio moral o material al agente (dictamen de esta Procuración General de la Nación , causa S.C.S. 2228, L. XLI, "Schiavone, Diego Gerardo el Estado Nacional (Administración Federal de Ingresos Públicos)", emitido el 28 de septiembre de 2007[1].

Ello es así en virtud de que, en materia administrativa, rige el principio de legalidad y juridicidad, donde la administración debe obrar en el marco de lo legalmente establecido, constituyendo el caso de marras, facultades expresamente regladas, que el Estado no puede desconocer.

"La potestad variandi se ejerce en el derecho administrativo con mayor amplitud que en el derecho laboral, porque el Estado en uso de sus facultades exorbitantes puede disponer cambios en función del interés público, fundamentándolos en razones de servicio, con el sólo límite de motivarlos, esta potestad no es ilimitada y debe preservar el deber de indemnidad del empleado"[2].

En este contexto, la facultad de ordenamiento de la máxima autoridad jurisdiccional, ha resultado la premisa determinante para la decisión adoptada por el organismo, todo lo cual desvanece cualquier agravio plasmado por el recurrente.

La Procuración General de la Nación ha sostenido que: *"...la Corte Suprema ha establecido que, en aras de lograr el buen servicio, debe reconocerse a la administración una razonable amplitud de criterio en el ejercicio de sus facultades discrecionales, sin que las decisiones atinentes a la política administrativa constituyan una materia justiciable, en tanto y en cuanto las medidas adoptadas no impliquen respecto de los agentes una descalificación o una medida disciplinaria (doctr. Fallos: 321:703, "Gómez", y sus citas; dictamen de esta Procuración General de la Nación al que remitió la Corte Suprema en el precedente*

---

[1] Fernández Fidel Ignacio c/ Provincia del Chaco-Instituto de Investigaciones Forestales y Agropecuarias (IIFA)-dependiente del Ministerio de Producción s/ medida autosatisfactiva" Expte. N°132/2024-1-A. CCA, Sala I, Provincia del Chaco.

[2] Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, "Ojeda, Ramona I. c/E.N.M. Economía" disp. 49/11 s/empleo público del 17/11/15 citado en Ivanega Miriam Mabel, Empleo Público, 1era edición, Buenos Aires, editorial Astrea, 2019, pág. 86/87.

registrado en Fallos: 330:2180, "Olavarría y Aguinaga", entre otros). También la Corte ha dicho que es de la esencia de la relación de empleo público la potestad del empleador de variar las funciones encomendadas en razón de la concreta necesidad del servicio, siempre que tales modificaciones sean impuestas de modo razonable y no signifiquen la asignación de tareas impropias de la posición escalafonaria que corresponde al agente (Fallos: 318:500, "Cooperativa de Vivienda La Naval Argentina", y su cita).

"FACULTAD DE ORGANIZACIÓN. Como todo poder de actuación genérico de la Administración, se encuentra al servicio del interés público y reconoce límite en su ejercicio, cual es la aplicación del principio de razonabilidad... En conclusión, la sentencia aparece como una derivación razonada del derecho positivo vigente aplicado a las constancias de la causa y el recurso no logra en forma alguna destruir su lógica"[3].

Los argumentos desarrollados por el recurrente, evidencia un interés personal y particular por sobre el general, desconociendo el principio de la legalidad - juridicidad que rige en materia administrativa.

Por consiguiente, concluyo que el acto cuestionado, fue dictado conforme a las pautas previstas por la normativa vigente, toda vez que la transferencia fue efectuada dentro del marco de su competencia.

b) Acerca de la desviación de poder, afectación de derechos adquiridos y dignidad del agente público, manifiesta el recurrente, que se le asignan tareas ajenas a su formación y escalafón (limpieza y maestranza), lo que configuraría una degradación funcional.

No obstante, las resoluciones recurridas expresaron en sus Considerandos la necesidad orgánica funcional y la evaluación del perfil del agente para cubrir la función requerida, con la finalidad de propender a la prestación eficiente de los servicios y mejor desarrollo de las actividades institucionales, sin menoscabo moral ni económico del agente.

El Dictamen legal previo del IPDUV, obrante en e-parte 16, expone que: "...*es pertinente hacer hincapié en la facultad del Estado en el ejercicio del ius variandi, de introducir modificaciones en el destino en que la prestación de servicios de un agente se produce, siempre que la misma sea razonable y no encubra abuso de poder. En ese sentido, la autoridad administrativa está facultada para disponer traslados de sus agentes, en tanto ello no importe el ejercicio irrazonable de esa facultad ni cause un menoscabo moral o material al trabajador; así, el traslado se presenta, por un lado, como derecho condicionado del empleado público, y por otro, como una facultad también condicionada de la Administración a la*

[3] "Fernandez Fidel c/Provincia del Chaco y otro s/Medida Autosatisfactiva", Expte N° 132/2024-1-A- Sentencia 217 del 29/05/2025- STJCH.

efectiva existencia de las razones de interés del servicio como regla general, y a la no violación de derechos adquiridos del agente; Que, la Administración tiene una potestas variandi según la normativa legal y reglamentaria, que ejerce lícitamente, cuando así lo aconsejan o demandan las cambiantes circunstancias de su actividad para una mejor organización de las estructuras necesarias para el ejercicio de derechos o cumplimiento de deberes del individuo en sociedad o de los servicios públicos establecidos con ese fin, pues sostener lo contrario equivaldría a 'petrificar' la organización de las estructuras existentes condenándolas a una inmovilidad que las alejaría de la realidad social e impediría su perfeccionamiento ... es importante destacar el convenio colectivo de trabajo general para la administración pública provincial, celebrado el 9 de marzo de 2023, entre el Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco, la U.P.C.P., U.P.C.N., y A.T.E., que recepta en su artículo 46 la Facultad del Estado de modificar la función del trabajador en forma razonable, sin que se lo menoscabe moral ni económicamente, siendo el mismo de aprobación reciente, reflejo de los frutos del diálogo social en una norma, surgiendo de este consenso, la facultad discrecional con que cuenta la administración para enfrentar los cambios que se requieran en la organización y el funcionamiento de sus departamentos y oficinas, rotando agentes, modificando sus funciones de manera razonable, poniendo el interés público por sobre el interés particular, considerando la misma como una forma no solo de responder a déficit de desempeño detectados, sino de capacitación del agente en las diferentes áreas, y entendiéndose la capacitación como parte del desarrollo de la carrera del agente...".

En síntesis, el Art. 46 del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Provincial, faculta expresamente al empleador a modificar la función del trabajador en forma razonable, sin que se lo menoscabe moral ni económicamente.

Para concluir, se advierte que la facultad de la administración para actuar está plenamente respaldada, dado que el Directorio del IPDUV, conforme lo establece el art. 9° inc. d) de la Ley Nº 318-K de creación del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda, tiene la atribución de trasladar al personal del Instituto. Asimismo, la Ley N° 292-A y el Convenio Colectivo de Trabajo amparan su facultad de asignar funciones diferentes y realizar rotaciones por razones de servicio, como están también, expresamente regladas en el Decreto N° 385/2005.

Por lo expuesto, el acto impugnado exhibe suficiente fundamentación y el accionar de la Administración no deviene arbitrario, toda vez que los actos recurridos fueron dictados en uso de las facultades otorgadas por la normativa vigente y en ejercicio de sus facultades discrecionales, exponiendo los motivos y razones que sustentan su decisión.

Los argumentos del recurrente son meras manifestaciones de disconformidad, insuficientes para desvirtuar la motivación y los

fundamentos del acto atacado. Carecen de entidad para enervar el acto, ya que no rebaten los fundamentos ni prueban el agravio o perjuicio sufrido de forma razonada.

c) Respecto a la Retención de Tareas, es dable hacer saber al agente que la Administración tiene la potestad de asignar funciones diferentes y la resistencia a cumplirlas basándose en una interpretación errónea de la supuesta "degradación funcional" no puede prevalecer sobre el deber de colaboración y el interés público.

Es crucial destacar que esta transferencia es una simple medida de reordenamiento, no una sanción, ni una modificación de la situación laboral del empleado. Su cargo, jerarquía y salario se mantienen intactos. En este sentido, la decisión se enmarca en la facultad del "ius variandi", que le permite a la administración pública redistribuir a su personal de manera eficiente.

En este contexto, la facultad de ordenamiento de la máxima autoridad jurisdiccional, ha resultado la premisa determinante para la decisión adoptada por la Presidencia del IPDUV, todo lo cual desvanece cualquier agravio plasmado por el recurrente.

En las condiciones indicadas, este organismo asesor entiende, en concordancia con lo dictaminado por la asesoría letrada de la jurisdicción involucrada, que las resoluciones dictadas por el organismo se ajustan a derecho, no pudiendo ser consideradas violatoria de derecho alguno, en tanto se encuadra en las provisiones legales, verificándose en el caso, el ejercicio regular de facultades constitucionales y legales que el Poder Ejecutivo posee en la materia.

V. Conclusión.

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 las resoluciones impugnadas.

Atentamente.

ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO;

22 SEP 2025

ra MARIA ALEJANDRA FERREYRA
sora General de Gobierno
VINCIA DEL CHACO