Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

DICTAMEN N° 732

REF.: E2-2026-17497-AE Y SU ASOCIADO E6-2023-103874-AE- MAIA EVELIN MORENO S/ RECURSO DE REVOCATORIA PARCIAL C/ ART. 2° DEL DECRETO N° 1894/26.

DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO
PROVINCIA DEL CHACO
AB. FEDERICO VALDÉS

A: SUBSECRETARÍA DE LEGAL Y TÉCNICA
PROVINCIA DEL CHACO
AB. JUAN ALEJANDRO ACEVEDO
SU DESPACHO

De mi consideración:

I.- Consideraciones preliminares:

Acceden nuevamente las presentes actuaciones, a esta Asesoría General de Gobierno, a efectos de emitir dictamen sobre el Recurso de Revocatoria Parcial interpuesto por la Sra. Maia Evelin Moreno DNI N° 32.285.481 por derecho propio y con el patrocinio letrado del Dr. José María Kiszka, abogado M.P. 5766 STJCH, contra el artículo 2° del Decreto N° 1894/2026.

Que el referido instrumento legal dispuso en lo pertinente: "*Artículo 2º: Otórguese, a partir de la fecha del presente instrumento legal, la Bonificación por Zona Desfavorable, prevista en el Artículo 7° del Decreto N° 1439/92-t.v.- y su similar modificatorio N° 2948/97, a la agente Maia Evelin Moreno, DNI Nº 32.285.481, consistente en un cien por ciento (100%), de la base de cálculo resto de las bonificaciones aprobada sobre la escala de remuneraciones vigente, conforme al cargo de revista de la agente aludida de la Categoría 3- personal administrativo y técnico- Apartado c) CEIC N° 1019-00- Profesional 4- grupo 4- Programa 12- Servicios de Salud Primer Nivel de Atención Subprograma 5- Unidad Regional 5- Impenetrable- actividad específica 1- Administración CUOF Nº 301- Hospital de Miraflores, dependiente de la jurisdicción 6- Ministerio de Salud…*".

II.- Admisibilidad formal del recurso:

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 abocarse al fondo de la cuestión.

III.- Antecedentes:

Cabe 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-parte 1 obra Recurso de Revocatoria Parcial presentado en fecha 20/08/2026 por la Sra. Maia Evelin Moreno DNI N° 32.285.481 por derecho propio y con el patrocinio letrado del Dr. José María Kiszka, abogado M.P. 5766 STJCH, contra el artículo 2° del Decreto N° 1894/2026.

En e-parte 3 obra Providencia N° 372/26 AGG por la cual se solicita se asocie la actuación electrónica E6-2025-103874-Ae y sus acumulados, mencionados en el visto el acto impugnado, como así también documentación donde conste su notificación.

En e-parte 6 se informa que se asoció la actuación electrónica E6-2025-103874-Ae que culminó con el dictado del Decreto N°1894/26 (e-parte 101).

En e-parte 8 obra Decreto N° 1894/26 objeto del recurso y constancia de su notificación en fecha 14/08/26.

IV.- Manifestaciones formuladas por el recurrente:

Se agravia la recurrente sosteniendo que el artículo 2° del Decreto N° 1894, de fecha 12 de agosto de 2026, establece una limitación temporal, en tanto dispone el otorgamiento de la "Bonificación por Zona Desfavorable" a partir de la fecha de su dictado, considerando que corresponde su reconocimiento y pago retroactivo desde el 17/04/2023, fecha en que interpuso el reclamo administrativo.

Alega que el acto administrativo impugnado fue dictado como consecuencia de una sentencia recaída en una acción de amparo por mora y que el Estado no puede beneficiarse de su propia demora fijando los efectos económicos hacia el futuro.

A su vez, afirma que el decreto reviste efecto declarativo, al entender que dicho acto no crea el derecho, sino que simplemente declara una situación preexistente y que la bonificación se devenga automáticamente por el presupuesto fáctico de prestar servicios en el Hospital de Miraflores.

Arguye que el derecho existía y fue exteriorizado mediante la presentación formal realizada el 17/04/2023 y que la fijación de los efectos económicos "a partir de la fecha del presente instrumento legal" resulta manifiestamente arbitraria.

Aduce que el curso de la prescripción de dos años quedó legal e ininterrumpidamente suspendido el 17/04/2023 con la presentación del reclamo administrativo original, y posteriormente, por la tramitación de la acción de amparo. Expresa que desconocer el retroactivo desde la fecha de petición inicial configuraría un enriquecimiento sin causa a favor del Estado Provincial.

Finalmente, solicita se ordene la modificación del acto administrativo disponiendo la liquidación y pago inmediato, en un solo pago, de las sumas retroactivas de la Bonificación por Zona Desfavorable (100%) devengadas desde el 17 de abril de 2023 y hasta la fecha de su efectivo pago.

V.- Análisis de la cuestión y normativa aplicable:

Liminarmente, corresponde señalar que la Ley N° 292-A "Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial" establece en su artículo 23: "El agente de Planta Permanente tendrá derecho: (...) 21) A una **bonificación por zona desfavorable** que se determinará porcentualmente, sobre el total de sus haberes conforme a la reglamentación pertinente. Dicha bonificación **será percibida únicamente por el personal que en virtud de acto de servicio realice tareas con carácter permanente en dichas zonas.** Igualmente se otorgará el beneficio al personal afectado al servicio en forma transitoria cuando su afectación sobrepase los treinta (30) días de labor".

Por su parte, la Ley N° 196-A "Escalafón para el Personal del Poder Ejecutivo" determina en su artículo 16 que la Bonificación por Zona Desfavorable o desarraigo, corresponderá al agente que **preste servicios en forma permanente en las zonas que se declaren bonificables** y consistirá en un porcentaje sobre la suma del sueldo básico más la compensación

jerárquica, el que se determinará por vía reglamentaria no pudiendo en ningún caso el monto resultante exceder dicha suma. -

A su turno, el Decreto N° 1439/92 modificado por su similar N° 2948/97 dispone en su artículo 7°: "Declarar Bonificables a los fines del Artículo 16º de la Ley Nº 1276 -texto vigente- y de acuerdo con lo previsto en la Ley Nº 2017 "de facto", las Zonas consignadas en la PLANILLA ANEXA Nº 1, que forma parte integrante de este decreto. **Los agentes que se desempeñen en los Establecimientos Sanitarios consignados en la misma y que tengan residencia fija en el lugar, percibirán en concepto de "Bonificación por Zona Desfavorable"** los porcentajes que en cada caso se consigna, cuya liquidación se efectuará sobre el Sueldo Básico y la Compensación Jerárquica, correspondiente al cargo del agente. **La bonificación otorgada por el presente artículo cesará al momento en que el empleado deje de cumplir funciones en el Establecimiento Sanitario, hecho que deberá informar al inmediato superior de forma oportuna.** La bonificación prevista para agentes sanitarios se hará efectiva solamente para los empleados que se desempeñen en Establecimientos Sanitarios de Nivel de Complejidad I (Puestos Sanitarios "B") rurales del área programática de los Establecimientos Sanitarios de las localidades detalladas en la PLANILLA ANEXA Nº 1 del presente decreto".

Por su parte, el Decreto N° 952/12 establece en su artículo 2° que la Bonificación por Zona Desfavorable **será otorgada exclusivamente mediante Decreto del Poder Ejecutivo.**

En efecto, de la interpretación armónica de la normativa reseñada surge que la Bonificación por Zona Desfavorable no opera de manera automática por la sola concurrencia de los presupuestos legal y reglamentariamente exigidos, sino que requiere, además de su cumplimiento, **el correspondiente acto administrativo de otorgamiento por parte del Poder Ejecutivo Provincial, conforme lo dispuesto por el artículo 2° del Decreto N° 952/12.**

Esta conclusión se corresponde, además, con una regla elemental de interpretación normativa. La Procuración del Tesoro de la Nación ha sostenido que: "La primera regla de interpretación ordena estar a la letra de la norma cuando ésta no contiene en sí la posibilidad de ser comprendida en un sentido diferente; cuando su texto es claro y expreso no cabe prescindir de sus términos" (Dictámenes 253:153).

En igual sentido, ha señalado que: "No resulta admisible la pretensión de hacer decir a la ley lo que la ley no dice, o dejar de cumplir lo que inequívocamente ordena. De allí, que si la escritura de la regla jurídica no suscita la posibilidad de entendimientos disímiles, la única conducta aceptable es su acatamiento ad pedem litterae..." (PTN. Dictámenes 253:153).

Aplicada dicha regla al caso, no resulta posible convertir una facultad expresamente atribuida a la autoridad competente en una habilitación automática para la percepción del beneficio, ni prescindir del instrumento administrativo que el propio Decreto Nº 952/12 contempla para disponer el otorgamiento.

Ello debe, a su vez, analizarse a la luz de las reglas generales que rigen la eficacia temporal de los actos administrativos, previstas en la Ley N° 179-A "Código de Procedimientos Administrativos de la Provincia del Chaco". En particular, el artículo 121 establece como principio general que los actos administrativos **"...producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa...".**

Por su parte, el artículo 122 de la misma Ley contempla la retroactividad como una excepción, al disponer que 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 presupuestos de hecho necesarios hubieran existido en la fecha a la cual se pretende retrotraer la eficacia y que ello no lesione derechos o intereses legítimos de terceros.

En consonancia, en el ámbito nacional se ha dicho que: "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**... **El efecto normal de un acto administrativo nace para el futuro a partir de su notificación válida**... La Constitución Nacional da sustento a la irretroactividad del acto administrativo, por medio de sus proporciones intrínsecas y del sentido teleológico de su sèr. Es fundamento de razón jurídica que toda regla de conducta dispone para el futuro, salvo que la excepción haya sido expresamente contemplada" (PTN. Dictámenes 295:323).

De esta forma, el acto administrativo provincial será por regla irretroactivo, sin perjuicio de las excepciones que pesan sobre este principio general. Entonces, como principio, al igual que ocurre con las leyes, los actos administrativos tienen eficacia y producen efectos jurídicos hacia el futuro (ex nunc).[1]

En el caso bajo análisis, el Decreto N° 1894/26 constituye el instrumento mediante el cual el Poder Ejecutivo Provincial dispuso el otorgamiento de la Bonificación por Zona Desfavorable a favor de la recurrente, estableciendo expresamente en su artículo 2° que sus efectos se producirían a partir de la fecha de su dictado.

En ese marco, la presentación del reclamo administrativo efectuada el 17/04/2023 exteriorizó la pretensión de la interesada y dio inicio al trámite tendiente a obtener el reconocimiento solicitado, pero no permite, por sí sola, atribuir a dicha fecha los efectos económicos del posterior acto de otorgamiento, cuya emisión requiere la previa sustanciación del procedimiento administrativo correspondiente, la verificación del cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios exigidos y la intervención de los organismos competentes, conforme a la normativa aplicable.

En tal sentido, cabe señalar que el criterio adoptado en el Decreto cuestionado, resulta concordante con el seguido por el Poder Ejecutivo Provincial en otros antecedentes administrativos relativos al mismo beneficio, en los cuales se dispuso su otorgamiento a partir de la fecha del respectivo instrumento legal (Decretos N° 3149/15, 3061/18, 4327/19, 497/21, entre otros).

Por lo que, pese a los esfuerzos de la recurrente, su argumentación, evidencia su mera discrepancia con la decisión adoptada, que de manera alguna cuenta con sustentos jurídicos y fácticos suficientes como para enervar su legitimidad.

Ello adquiere particular relevancia si se considera que el otorgamiento del beneficio importa una erogación para el Estado Provincial, que requiere la correspondiente imputación presupuestaria y la existencia de crédito disponible y suficiente para afrontarla.

Al respecto, el Anexo al Decreto N° 211/20 establece en su punto 2- Gastos en Personal que todo trámite en los que se solicite el otorgamiento de bonificaciones, asignaciones, suplementos etc., deberán ser

[1] Zahra, Leandro Nabil. El acto administrativo. En la Provincia del Chaco, pág. 78.

previamente autorizadas por la Secretaría General de la Gobernación y Ministerio de Planificación y Economía.

Por otro lado, resta considerar en lo atinente a la Sentencia Judicial invocada por la recurrente, que la misma se limitó a ordenar al Ministerio de Salud a que dé continuidad al trámite, dictando el acto administrativo correspondiente.

Finalmente, cabe señalar que el reconocimiento de una bonificación en el ámbito del empleo público requiere la intervención de la autoridad competente y la sustanciación del procedimiento administrativo correspondiente, en cuyo marco deben verificarse los requisitos establecidos por el régimen aplicable y las condiciones necesarias para su legítima ejecución.

En consecuencia, la decisión adoptada resulta compatible con los principios de legalidad, buena administración, eficiencia y utilización racional de los recursos públicos.

VI.- Conclusión:

Por todo lo expuesto, Asesoría General considera que corresponde rechazar por improcedente el Recurso de Revocatoria Parcial interpuesto por la Sra. Maia Evelin Moreno DNI N° 32.285.481 por derecho propio y con el patrocinio letrado del Dr. José María Kiszka, abogado M.P. 5766 STJCH, contra el artículo 2° del Decreto N° 1894/2026.

No obstante lo aquí opinado, deberá tenerse presente que el Art. 13 de la Ley N° 2108-A enuncia: "*Los dictámenes, vistas, informes legales u opiniones jurídicas que emita la Asesoría General de Gobierno no son vinculantes para la repartición u organismo requirente*".

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO.

Ab. FEDERICO VALDÉS
Asesor General de Gobierno
PROVINCIA DEL CHACO

11 NOV 2026