República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA RECONSTRUCCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

Resolución

Número: RESOL-2025-769-APN-MJ

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Lunes 29 de Septiembre de 2025

Referencia: EX-2024-142050192- -APN-DGDYD#MJ - Recházase el reclamo impropio interpuesto por los señores MUZZIO LOZANO y Otros.

VISTO el Expediente N° EX-2024-142050192- -APN-DGDYD#MJ, las Leyes Nros. 19.549 y sus modificaciones, 22.520 (T.O. Decreto N° 438 del 12 de marzo de 1992), 23.283 y 23.412, 25.164 y sus modificaciones, los Decretos Nros. 2016 del 4 de noviembre de 1986, 1421 del 8 de agosto de 2002 y sus modificatorios, 214 del 27 de febrero de 2006 y sus modificatorios, 2098 del 3 de diciembre de 2008, sus modificatorios y complementarios, y la Resolución N° 376 del 17 de diciembre de 2024 del MINISTERIO DE JUSTICIA, y

CONSIDERANDO:

Que por el expediente citado en el Visto tramita la presentación de fecha 27 de diciembre de 2024, efectuada por 1) MUZZIO LOZANO, Jerónimo Martín (D.N.I. N° 27.099.212); 2) BRUN, Natalia Esther (D.N.I. N° 25.716.344); 3) BRUN, Mariana Muriel (D.N.I. N° 25.716.345); 4) LACAVA, Mariano (D.N.I. N° 22.906.186); 5) LUCAS, Viviana Raquel (D.N.I. N° 14.152.908); 6) SALOMON, Fabián Alfredo (D.N.I. N° 14.367.448); 7) MARTÍNEZ, Julio Martín (D.N.I. N° 28.699.224); 8) CHÁVEZ, Patricia Andrea (D.N.I. N° 20.994.497); y 9) LEUMANN, Gustavo Emilio (D.N.I. N° 21.723.315), por la cual impugnaron la legalidad y plantearon la inconstitucionalidad del artículo 2° de la Resolución N° 376/24 del MINISTERIO DE JUSTICIA, que instruyó el cese del pago de los incentivos previstos en el artículo 4° inciso e) de la Ley N° 23.283 al personal del citado Ministerio y sus organismos dependientes a partir del 31 de diciembre de 2024.

Que, en ese marco, los causantes señalaron que trabajan en relación de dependencia en la órbita de la Procuración del Tesoro, y que por el desempeño de sus tareas percibieron su salario junto a otras sumas liquidadas en concepto de incentivo, conforme lo previsto en las Leyes Nros. 23.283 y 23.412.

Que en ese sentido destacaron, que la medida es nula de nulidad absoluta y manifiesta, toda vez que implicaría una arbitraria e ilegítima reducción de la remuneración mensual percibida por sus prestaciones de servicios en el ámbito del MINISTERIO DE JUSTICIA.

Que además resaltaron que el incentivo suprimido es de naturaleza salarial y de carácter alimentario, y que su falta de pago implicaría una retención indebida de haberes, un abuso del ius variandi, y una violación a la intangibilidad de su salario.

Que al respecto, señalaron que la percepción del incentivo debería permanecer intangible por tratarse de un derecho adquirido, y por esa razón, sostuvieron que su eliminación vulneraría los derechos reconocidos por la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que, desde el punto de vista formal, dado que la resolución cuestionada resulta ser un acto de alcance general, corresponde dar tratamiento a la presentación de los involucrados a través de la vía consagrada en el artículo 24, inciso a), de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549 y sus modificatorias, como un reclamo impropio.

Que, es dable señalar, que la relación de empleo del personal del MINISTERIO DE JUSTICIA y sus organismos dependientes se rige por las disposiciones de la Ley N° 25.164, su reglamentación aprobada por el Decreto N° 1421/02 y sus modificatorios, y por los Convenios Colectivos de Trabajo homologados por los Decretos Nros. 214/06 y sus modificatorios, y 2098/08, sus modificatorios y complementarios.

Que el artículo 78 del Decreto N° 2098/08, sus modificatorios y complementarios, dispone que la retribución del personal se integra con la asignación básica de su Nivel Escalafonario, junto a los Adicionales, Suplementos, Bonificaciones, Incentivos y Compensaciones que allí se detallan.

Que en estos términos, las normas precedentemente aludidas no contemplan los incentivos que fueron suprimidos por el artículo 2° de la Resolución N° 376/2024 del MINISTERIO DE JUSTICIA.

Que los incentivos suprimidos tienen su origen en el marco de las Leyes Nros. 23.283 y 23.412, que autorizaron a la entonces SECRETARÍA DE JUSTICIA a celebrar convenios con entidades públicas o privadas, a efectos de instrumentar un régimen de cooperación técnica y financiera, con la finalidad de mejorar su funcionamiento y modernizar su gestión operativa, así como también contribuir al cumplimiento de las normas que reglan el sistema registral de la propiedad automotor.

Que los convenios de cooperación técnica y financiera celebrados entre la entonces SECRETARÍA DE JUSTICIA y las entidades públicas y privadas deben ajustarse a los lineamientos previstos en la Ley N° 23.283 (artículo 3°).

Que en ese contexto se autorizó el otorgamiento de incentivos a los agentes permanentes de la DIRECCIÓN NACIONAL DE LOS REGISTROS NACIONALES DE LA PROPIEDAD DEL AUTOMOTOR Y DE CRÉDITOS PRENDARIOS, a través de estímulos pecuniarios o becas, para la asistencia a cursos, congresos o jornadas científicas, mediante los cuales se propenda a su capacitación o perfeccionamiento; estableciendo que dichas prestaciones se harían efectivas sin cargo para el ESTADO NACIONAL (artículo 4°, inciso e de la aludida Ley).

Que el artículo 5° de la Ley precitada estipula que las prestaciones deben ser contratadas por el Ente Cooperador ajustándose a los requerimientos del MINISTERIO DE JUSTICIA, que puede modificar o alterar la cooperación cuando las circunstancias o las políticas del organismo lo estimen necesario.

Que adicionalmente, cabe resaltar que la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN tiene dicho que el incentivo previsto en el artículo 4° inciso e) de la Ley N° 23.283 no altera la relación de empleo público entre el

agente y el Estado empleador, por cuanto su origen no recae en la relación de empleo público que vincula al Estado con sus agentes -que se enmarca en la Ley N° 25.164 y los Decretos Nros. 1421/02, 214/06 y 2098/08 y sus respectivos modificatorios y complementarios-, sino en el apuntado régimen de cooperación que responde a la finalidad contemplada en el artículo 2° de la Ley N° 23.283, de propender al mejor funcionamiento y a la modernización de los métodos operativos de la Administración (Dictámenes 182:199; 215:001).

Que en ese sentido y por imperativo legal, el pago del incentivo suprimido encuentra sustento legal únicamente en los preceptos de las Leyes Nros. 23.283 y 23.412 exclusivamente a los fines allí previstos, de forma que el cumplimiento de las actividades de formación y perfeccionamiento se presenta como una condición sine qua non para su otorgamiento. Ello no sólo por expreso mandato legal, sino además en función de la autorización prevista en el Decreto N° 2016/86, que sólo habilita la cooperación y la suscripción de convenios en el marco de los fines legalmente estipulados.

Que por su parte, en el expediente se encuentra acreditado que los causantes percibieron incentivos en el marco de las prestaciones previstas por las Leyes Nros. 23.283 y 23.412, y que su percepción no tuvo vínculo directo con el desempeño de las tareas asignadas por su trabajo en relación de dependencia para el Estado Nacional bajo el régimen de la Ley N° 25.164 y los Decretos Nros. 1421/02, 214/06 y 2098/08 y sus respectivos modificatorios.

Que además, de los actuados surge que el pago de esos estímulos era efectuado directamente desde el Ente Cooperador, en el marco del régimen de cooperación creado por la Ley N° 23.283, que prevé especialmente que dichas prestaciones se efectúan sin cargo para el ESTADO NACIONAL.

Que adicionalmente, corresponde añadir que no existen registros que acrediten que los involucrados haya asistido a cursos, congresos, capacitaciones y/o jornadas, mediante los cuales se propenda a su capacitación o perfeccionamiento en el marco del régimen de cooperación, en clara contradicción con las previsiones legales plasmadas en las Leyes Nros. 23.283 y 23.412.

Que conforme doctrina de la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN, existe un derecho adquirido cuando bajo la vigencia de una norma, el beneficiario ha cumplido todos requisitos formales previstos en ella para ser titular de un determinado derecho, porque la situación jurídica general creada por esa normativa se transforma en una situación jurídica individual que como tal, se hace inalterable y no puede ser suprimida sin agravio del derecho de propiedad consagrado por el artículo 17 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL (Dictámenes 246:613).

Que en tal sentido, el cese del pago del incentivo con efectos ex nunc en modo alguno afecta el derecho a la propiedad de los reclamantes, toda vez que su percepción a lo largo del tiempo se realizó de manera irregular por no respetarse la finalidad legalmente prevista; resaltándose que en el caso, la repetición en el tiempo de esa conducta irregular sin reproche alguno, pone sólo en evidencia la existencia de anomalías en el buen orden del servicio administrativo, sin afectar en modo alguno la plena vigencia del principio de legalidad, pilar básico de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que en los términos planteados, la percepción del incentivo previsto en el artículo 4° inciso e) de la Ley N° 23.283 sin haber cumplido los requisitos normativos para su otorgamiento, no sólo resulta contradictoria con el principio de legalidad, sino que desvirtúa el principio de igualdad ante la ley, en tanto que, a la luz de la reseña de la normativa aplicable al caso, no existe idéntico tratamiento para el resto del personal comprendido en el régimen general de empleo público.

Que a mayor abundamiento, conforme surge expresamente de las previsiones del artículo 5° de la Ley N° 23.283, el MINISTERIO DE JUSTICIA se encuentra habilitado legalmente para modificar o alterar la prestación a cargo

del Ente Cooperador, siempre que las circunstancias o las políticas del organismo lo estimen necesario, justamente esa naturaleza discrecional obsta su estabilidad, sin perjuicio que en los hechos su reiterada percepción por parte del causante haya adquirido una relativa habitualidad.

Que la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN ha sostenido que no procede la invocación de la teoría de los actos propios en caso de ilegitimidad del accionar estatal (v. Dictámenes 186:140, 218:036), por cuanto ante la existencia de irregularidades la Administración tiene la obligación de reestablecer de inmediato la juridicidad.

Que, por su parte, la COORDINACIÓN DE GESTIÓN TÉCNICO ADMINISTRATIVA, de la SUBSECRETARÍA DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA, de este Ministerio, indicó que el régimen de incentivos es de adhesión voluntaria, y que los mismos pueden ser modificados, tanto en su naturaleza, como en sus montos y condiciones, cuando el Ministerio lo estime conveniente.

Que a tenor de ello, la adhesión al régimen de estímulos y/o incentivos para el personal del MINISTERIO DE JUSTICIA y sus Organismos dependientes sin haber formulado reservas expresas, implicó por parte de los causantes su voluntario sometimiento a ese régimen jurídico, y un inequívoco acatamiento que determina la improcedencia de su ulterior cuestionamiento. Ello, debido a que, de conformidad con la teoría de los actos propios, no corresponde ejercer un derecho en abierta contradicción con conductas previas que hayan permitido inferir un determinado comportamiento en la relación jurídica (Dictámenes: 213:250; 231:72; 243:648; 247:240; 251:339).

Que tampoco corresponde suspender los efectos de la medida en sede administrativa, toda vez que el artículo 12 de la Ley N° 19.549 y sus modificaciones, prevé que el acto administrativo goza de presunción de legitimidad; y que los recursos que se interpongan contra ellos no suspenderán su ejecución y efectos; salvo norma expresa que disponga lo contrario, o cuando la Administración de oficio o a pedido de parte y mediante resolución fundada, considere que su suspensión procede por razones de interés público, o cuando su ejecución traiga aparejados mayores perjuicios que su suspensión o cuando se alegare fundadamente una nulidad ostensible y absoluta.

Que, por todo lo expuesto, corresponde rechazar el reclamo interpuesto contra la Resolución N° 376/2024 del MINISTERIO DE JUSTICIA, en los términos del artículo 24 inciso a) de la Ley N° 19.549 y sus modificaciones.

Que la DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS, la COORDINACIÓN DE GESTIÓN TÉCNICO ADMINISTRATIVA y la DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN, todas dependientes de la SUBSECRETARÍA DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA del MINISTERIO DE JUSTICIA, tomaron la intervención de su competencia.

Que el servicio de asesoramiento jurídico permanente ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente medida se dicta en virtud de las facultades conferidas por la Ley de Ministerios N° 22.520 (T.O. Decreto N° 438/92) y sus modificaciones, y por el artículo 24, inciso a) de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549 y sus modificaciones.

Por ello,

EL MINISTRO DE JUSTICIA

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º.- Recházase el reclamo impropio interpuesto en los términos del artículo 24 inciso a) de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549 y sus modificaciones, por 1) MUZZIO LOZANO, Jerónimo Martín (D.N.I. N° 27.099.212); 2) BRUN, Natalia Esther (D.N.I. N° 25.716.344); 3) BRUN, Mariana Muriel (D.N.I. N° 25.716.345); 4) LACAVA, Mariano (D.N.I. N° 22.906.186); 5) LUCAS, Viviana Raquel (D.N.I. N° 14.152.908); 6) SALOMON, Fabián Alfredo (D.N.I. N° 14.367.448); 7) MARTÍNEZ, Julio Martín (D.N.I. N° 28.699.224); 8) CHÁVEZ, Patricia Andrea (D.N.I. N° 20.994.497); y 9) LEUMANN, Gustavo Emilio (D.N.I. N° 21.723.315), contra el artículo 2° de la Resolución N° 376 de fecha 17 de diciembre de 2024 del MINISTERIO DE JUSTICIA, conforme lo expresado en los considerandos de la presente medida.

ARTÍCULO 2°.- Notifíquese, y hágase saber a los interesados que el presente acto agota la instancia administrativa quedando expedita la acción judicial, la cual podrá ser interpuesta dentro de los CIENTO OCHENTA (180) días hábiles judiciales a contar a partir del día siguiente a su notificación conforme lo establecido en el artículo 25 de la Ley N° 19.549 y sus modificaciones.

ARTÍCULO 3°.- Comuníquese y archívese.

Digitally signed by CUNEO LIBARONA Mariano
Date: 2025.09.29 14:55:14 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Mariano Cúneo Libarona
Ministro
Ministerio de Justicia

Signature Not Verified
Digitally signed by MARIA AGUSTINA FALCONE
Date: 2025.09.30 14:52:06 ART

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2025.09.29 14:55:16 -03:00