**Dictamen N° 134**
REF: E2-2020-11337-A S/RECURSO REVOCATORIA C/DTO. N° 979/2020-UPCP Y SU AGREGADO E2-2021-2064-A.----------

**DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO**
**PROVINCIA DEL CHACO**
**DR. JORGE PABLO ALEGRE**

**A la Dirección de Contralor y Normatización**
**Subsecretaría Legal y Técnica**
**Prof. Ramona Beatriz Rodriguez**
**Provincia del Chaco**
**Su Despacho**

De mi consideración:

Accede la actuación simple de referencia a esta Asesoría General de Gobierno, a efectos de emitir dictamen respecto del Recurso de Revocatoria deducido de fs. 1/10, por la Unión del Personal Civil de la Provincia del Chaco (U.P.C.P.), Personería Gremial N° 1227, en representación de trabajadores dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, contra el Decreto N° 979 de fecha 19 de agosto de 2020.

Así, la ley de Ministerios N° 3108-A estableció una nueva organización de las funciones de los diferentes ministerios y secretarías en el ámbito del Poder Ejecutivo Provincial. Consecuentemente, mediante el decreto impugnado, se efectuaron modificaciones a la estructura y organización del Ministerio de Desarrollo Social, con la finalidad de cumplir con los objetivos y metas trazados.

**I.-** Legitimación activa.

En el previo y necesario examen de la admisibilidad formal del recurso, si bien el mismo fue interpuesto dentro del plazo legal, se advierte la falta de legitimación suficiente de la U.P.C.P. para solicitar la revocación del acto, a cuyo fin debe distinguirse convenientemente la hipotética afectación de un interés individual o colectivo, de los derechos subjetivos de los agentes afiliados a la citada entidad gremial.

En este orden de ideas, en relación al Acta de Delegación de Mandato obrante a fs. 11, es dable destacar que conforme informe obrante a fs. 24/25, los siete (7) agentes mencionados, si bien son

COPIA DIGITAL

agentes de planta permanente del Ministerio de Desarrollo Social, carecen de la facultad de otorgar mandato suficiente a la UPCP para que *"en nombre y representación del personal de planta permanente del Ministerio de Desarrollo Social … interpongan las medidas recursivas administrativas y/o judiciales en resguardo de sus derechos legítimos …"*, dado que no obra documentación que acredite que los mismos hayan sido designados como representantes gremiales y/o tengan algún tipo de representación respecto de sus pares, vale decir, carecen de la facultad que se arrogan.

Sentado ello, resulta evidente que la impugnación deducida está referida a la eventual afectación de derechos individuales y/o colectivos de los agentes dependientes de la jurisdicción administrativa en cuyo ámbito se dispuso la reorganización o modificación en la estructura orgánica. Así se sigue, incluso, de los propios dichos de la entidad gremial, cuando afirma -en relación a la carrera administrativa- consagrada a favor de los agentes, "la que no es una mera expectativa de derechos, sino un concreto derecho al progreso…"

Partiendo de tal premisa, la facultad atribuida a las asociaciones sindicales de peticionar y representar intereses individuales y colectivos de los afiliados, requiere "solicitud de parte", debiendo acreditarse el consentimiento escrito por parte de los interesados, para el ejercicio de dicha tutela (art. 23 inc. a de la Ley Nº 23.551 de Asociaciones Sindicales y art. 22 del Decreto reglamentario Nº 467/88). Manifiesta la recurrente en el punto III- (Legitimación Activa) del recurso en trato, adjuntar Acta de Delegación de Mandato suscripta por los trabajadores dependientes del antes citado organismo, la cual, según informe obrante a fs. 24/25, carece de validez.

Consecuentemente, U.P.C.P. carece de un interés concreto, personal y directo que justifique en el caso traído a dictamen, su pretensión revocatoria ante la Administración, no posee legitimatio ad causam activa para impugnar el Decreto N° 979/2020 en representación de aquellos agentes que –sólo potencialmente- pudieran considerar vulnerados sus derechos o intereses legítimos, lo que determina sin más la desestimación del recurso por resultar formalmente inadmisible.

No obstante y a efectos de evitar que agentes de la administración pública provincial pudieran considerarse afectados en sus potenciales derechos y habiendo sido presentado el recurso bajo análisis y dentro del término legal, a continuación trataré el fondo de la cuestión.

**II.-** Fundamento del recurso.

COPIA DIGITAL

Sostiene la recurrente que en fecha 06 de marzo de 2020 la UPCP fue convocada a una audiencia con la titular de la cartera del Ministerio de Desarrollo Social y en la misma, la sra. ministra asume el compromiso formal de convocar a la recurrente y consensuar la estructura orgánica en sucesivas reuniones con la institución sindical.

Que posteriormente se dicta el decreto Nº 431/2020 a efectos de declarar la emergencia sanitaria por pandemia de COVID-19. Así, luego se dicta el decreto Nº 979/2020 que modifica la estructura orgánica del ministerio mencionado, sin haber efectuado la convocatoria previa a la entidad gremial, con el agravante que a la fecha se ha reanudado la negociación colectiva a instancias de la petición formal del PE, la que se encuentra en curso de ejecución.

Manifiesta que el acto atacado suprime la Subsecretaría de Gestión y Articulación y como resultado, varias direcciones y departamentos previstos en el decreto Nº 168/2017 que se encontraba vigente, en directa concordancia con las competencias asignadas al Ministerio de Desarrollo Social por ley Nº 3108-A de Ministerios.

Efectúa una comparación entre la anterior ley de ministerios Nº 2420-A y la actual Nº 3108-A, concluyendo que las misiones y competencias del ministerio que nos ocupa, no han sido modificadas sustancialmente, manifiesta que la modificación al decreto Nº 168/2017 resulta arbitraria, configurando un abuso de poder por parte del Poder Ejecutivo, dado que se han desmantelado direcciones y dependencias, violando derechos adquiridos por los trabajadores.

Específicamente sostiene que el decreto Nº 168/2017 creó la Dirección de Adultos Mayores con tres departamentos y la Dirección de Prestaciones Sociales Básicas con tres niveles de departamentos. Continúa diciendo que si bien el decreto Nº 979/2020 regulariza la creación de la Subsecretaría de Personas Adultas Mayores, suprime los niveles de dirección y departamentos creados, como así también suprime Dirección de Prestaciones Sociales Básicas. Entiende que ambas modificaciones ponen de manifiesto de parte del poder político, que la prioridad no son los adultos mayores ni tampoco las personas con discapacidad, que evidencia una modificación de la política de gobierno en materia de protección de los sectores abarcados por la responsabilidad primaria y acciones asignadas por el decreto Nº 168/2017, respecto de las direcciones y departamentos mencionados.

COPIA DIGITAL

En este marco de ideas, efectúa un análisis de las acciones, organización, misiones y funciones según el derogado decreto Nº 168/2017, respecto de las dependencias suprimidas y/o modificadas, a lo cual me remito *"bravitatis causae",* concluyendo, según su entender, que un sector vulnerable de la sociedad chaqueña fue expuesta a la total falta de cobertura de sus necesidades, que no se realizarán las asistencias y acompañamiento indispensable para la promoción de la autonomía gradual que promueve nuestro Código Civil, provocando así un perjuicio directo a los destinatarios de las mismas. Alude a que la facultad reglamentaria del gobernador es insuficiente a los efectos de alterar la ley vigente

En prieta síntesis, aduce que el aludido decreto lesiona derechos de los trabajadores, transgrede el espíritu y la finalidad de la Ley de Ministerios Nº 3108-A que establece el marco legal de la política de gobierno a aplicar en materia asistencia y que en el caso, la facultad reglamentaria del gobernador resulta insuficiente a los efectos de alterar la ley vigente.

Asimismo, se refiere a los elementos que debe reunir el acto administrativo para su validez y eficacia: competencia, causa, objeto y fin, concluyendo que el acto atacado contraviene el ordenamiento jurídico, no cumpliendo con el requisito de la juridicidad, invocando una desviación de poder y violación de los arts. 69° de la CP y 23° inc. 4 de la Ley N° 292-A "Derecho a la Carrera Administrativa", reglamentario del art. 70° de la CP.

Concluye que el decreto dictado es nulo de nulidad absoluta por violar el principio de razonabilidad que debe presidir los actos del administrador y que configura el límite de la actividad discrecional del poder ejecutivo, resultando arbitrario e ilegal.

III.- Análisis de los hechos y del derecho.

De conformidad al objeto y naturaleza de las medidas dispuestas en el nombrado decreto, el mismo constituye un "acto general", caracterizado por tener múltiples destinatarios (en el caso, agentes públicos) y que también puede ser nombrado como "reglamento administrativo autónomo", creador de normas jurídicas generales y obligatorias, operando sus efectos a través de la regulación de situaciones impersonales y objetivas (Cassagne, Juan C.- Derecho Administrativo, T.II-p.65).

La Constitución Provincial reconoce poderes reglamentarios propios en el Poder Ejecutivo, es decir, por mandato constitucional, el Gobernador *"promulga y hace ejecutar las leyes de la*

COPIA DIGITAL

*Provincia, facilita y dispone su cumplimiento por medio de normas reglamentarias y por disposiciones especiales que no alteren su espíritu"* (art. 141 inc. 3º Constitución Provincial).

En concordancia con lo referido precedentemente, la Ley de Ministerios Nº 3108-A dispone en su artículo 2º que: *"El Gobernador de la Provincia será asistido por quien ejerza el cargo de Vicegobernador, los Ministros y Secretarios designados, individualmente, en materia de las responsabilidades que esta ley les asigna como competencia específica y en conjunto, como integrantes del Gabinete Provincial ...".* En lo que respecta a la materia específica de su competencia, le asigna a los Ministros, la facultad de *"proponer la estructura organizativa del Ministerio a su cargo"* (art. 5° b- inc. 10).

En este contexto, el acto administrativo impugnado es dictado por el Poder Ejecutivo sobre materias que son de su exclusiva competencia de ordenamiento y regulación; en tal caso, regla el núcleo y los detalles de tales materias, constituyéndose así una zona propia y de reserva de la administración en el ámbito normativo. Tiene competencia material y formal para hacerlo, no evidenciándose violación alguna a los derechos de los trabajadores, ante el dictado del Decreto Nº 979/2020. Tampoco lesión a la normativa vigente, ni alteración al espíritu de la Ley de Ministerios N° 3108-A.

Por otro lado, refiriéndome específicamente a la nueva estructura adoptada por el Ministerio de Desarrollo Social a partir del decreto N° 979/2020 por medio del cual se suprime la Subsecretaría de Gestión y Articulación, la ex -Dirección de Adultos Mayores y tres (3) departamentos y la Dirección de Prestaciones Sociales Básicas, las funciones de las dependencias citadas quedaron subsumidas y ampliadas en las nuevas subsecretarías, direcciones y departamentos creados.

III. 1. Adultos mayores: la ex –Dirección de Adultos Mayores, hoy Subsecretaría de Personas Adultas Mayores con una dirección y cuatro (4) departamentos, cuya funciones son básicamente el diseño, gestión y ejecución de políticas públicas destinadas a la inclusión y protección social de personas adultas mayores con dependencia, con discapacidad en forma permanente y/o transitoria a causa de patologías o cualquier otra modalidad de intervención para su cuidado, la restitución de los derechos, velar por el cumplimiento de las normas contenidas en la ley N° 2553-B de Promoción y Protección Integral a las Personas Adultas Mayores, garantizándoles una mejora calidad vida, su integración familiar o institucional,

COPIA DIGITAL

la protección integral ante el abuso o maltrato, ejecución de programas provinciales, nacionales e internacionales y políticas asistenciales en relación a la población mayor de 60 años, promoviendo su plena inclusión, integración y participación en la sociedad, la creación de convenios con organizaciones gubernamentales y ONG, nacionales, provinciales y/o municipales que tengan por objeto brindar asistencia a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad; hacer cumplir los estándares de protección y contención en los dispositivos de cuidado formal de personas adultas mayores con perspectiva de derechos humanos y género, etc.

De la lectura del anexo II del decreto impugnado, en lo referido a la Subsecretaría de Personas Adultas Mayores se desprende que lo planteado por la recurrente en cuanto a que *"... se ha desmantelado la Dirección de Adultos Mayores, la que actualmente tiene un plantel en funcionamiento y ejecutando la responsabilidad primaria y acciones que le competen al área ..."*, es erróneo.

Continúa haciendo manifestaciones incoherentes y vagas, respecto a que *"... deja claramente sentado que la nueva denominación de la Subsecretaría, no es competencia de la Institución ni de los trabajadores pero sí la asignación de funciones legales establecidas en el marco normativo protectorio de los adultos mayores, personas con discapacidad y los pueblos originarios que son los destinatarios directos de la asistencia y la política de promoción... que la Dirección de adultos Mayores actualmente se encuentra a cargo de un personal de planta permanente y en el marco de la ley N° 2553-B .... se deben incorporar dentro de las responsabilidades de la Dirección de Adultos Mayores el ejercicio de la titularidad de la Presidencia del Consejo Provincial de Adultos Mayores, conforme lo establecido por el art. 18° inc. a) ley N° 2553-B"*.

Entiende que se han suprimido las funciones de los Departamentos de: Protección de Derechos de Adultos Mayores, Dispositivo de Cuidados y Contención Psicosocial y Prevención y Promoción de Derechos de Adultos Mayores, transcribiendo las que cada departamento ostentaba según el derogado decreto N° 168/2017, las que según su criterio, en la actualidad no se encuentran contempladas.

Ahora bien, de la sola lectura de la nueva estructura del Ministerio de Desarrollo Social, se deprende que la nueva Dirección de Adulos Mayores, jerarquizada hoy a Subsecretaría, contempla todas y cada una de las antiguas funciones, ampliándolas, mejorándolas y actualizándolas a las nuevas formas y dinámica que en la actualidad se fueron

COPIA DIGITAL

sucediendo, conforme las políticas que el Estado Argentino ha venido adoptando acorde las nuevas demandas en el orden internacional, nacional y provincial respecto a los adultos mayores.

Nada mas alejado de la realidad que lo que la recurrente alega al afirmar que se ha desmantelado la Dirección de Adultos Mayores y que las funciones de sus departamentos fueron suprimidas, dado que las nueva subsecretaria las ha absorbido, actualizado, ampliado y mejorado. Ello surge claramente de las funciones específicamente establecidas en el decreto N° 979/2020 a la nueva Subsecretaría que además cuenta con una dirección y cuatro departamentos.

III. 2. Dirección de Prestaciones Sociales Básicas: la agraviada manifiesta que *"... se desmantela y se vacía de competencias, tornando inaplicable le legislación dictada en la Provincia del Chaco relacionada específicamente con sectores en estado de vulnerabilidad conformados por los adultos mayores, personas con discapacidad excluidas de la protección integral del IPRODICH, y la preservación, promoción y protección de los pueblos originarios ... el Ministerio de Desarrollo Social es el responsable directo de la ejecución de la ley N° 2086-C (antes ley 7162)- Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes ... Ley N° 1794-H Protección de la Discapacidad y Ley N° 2490-B de Cuidados Domiciliarios".*

Refiere que *"... evidencia una modificación de la política de gobierno en materia de protección de los sectores abarcados por la responsabilidad primaria y acciones asignadas por decreto N° 168/2017 a la dirección y departamentos mencionados ..."*. A continuación, realiza una transcripción de las funciones asignadas por decreto N° 168/2017 a la dirección y departamentos suprimidos dentro de esta dirección.

En este sentido, es dable resaltar que dentro de la nueva estructura ahora contamos con la Subsecretaría de las Juventudes y Diversidad con una dirección y tres (3) departamentos, la Subsecretaría de Participación Ciudadana con una dirección y tres (3) departamentos, la Subsecretaría de Economía y Políticas Sociales con dos (2) direcciones y cinco (5) departamentos en diferentes niveles y la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia con cinco (5) direcciones y dieciséis (16) departamentos en diferentes niveles.

De la sola lectura de la responsabilidad primaria, objetivos, acciones y funciones que cada una de las mencionadas oficinas tienen, se desprende que dentro de la nueva estructura, quedan subsumidas, absorbidas y acabadamente cumplimentadas todas y cada una

COPIA DIGITAL

de las funciones asignadas a la ex -Dirección de Prestaciones Sociales Básicas.

En este ordenamiento de ideas, la nueva organización tiene en miras un funcionamiento más acabado, acorde con una nueva realidad social y con las políticas de modernización del Estado que la nueva gestión de gobierno viene implementando, a lo cual me he referido con anterioridad.

III. 3. Derecho a la Carrera Administrativa- violación art. 23° inc. 4 de la ley N° 292-A: resulta oportuno dar respuesta a la supuesta violación del "Derecho a la Carrera Administrativa", lo cual se entiende como *"el progreso del agente en lo concerniente a ascensos, mejora de función y remuneración dentro de lo determinado por las pautas que fije el escalafón. Este derecho se refiere exclusivamente a la ubicación del agente dentro de las estructuras escalafonarias"* (art. 23 inc. 4 del Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial- Ley Nº 292-A).

En el caso, no se ven lesionados derechos escalafonarios ni remuneratorios. Es pertinente considerar que "*La administración pública debe estar dirigida a satisfacer las necesidades de la comunidad con eficiencia, eficacia, economicidad y oportunidad* (Art. 70 Constitución Provincial), y atento a ello adecuar los medios necesarios para su correcto funcionamiento, teniendo en miras el interés general.

Corolario de la expuesto, si bien la sra. Ministra en uso de sus facultades, puede conceder o no audiencia para oír las peticiones que se deseen formular, cabe señalar los términos del art. 10° inc. a) de la ley N° 1767-L *"es materia excluida de la negociación, la estructura orgánica de la administración pública provincial",* resultando expresa la exclusión legal, la negociación respecto a la estructura orgánica –en concomitancia con el decreto N° 483/2010 que reglamenta la ley N° 1767-L-, y como consecuencia, la inviabilidad de dar curso a tal formulación.

Es decir, la superioridad tiene amplias facultades para establecer directivas de organización y aquellas que estime convenientes, en la ejecución de los planes de gobierno, conforme lo establece la Constitución Provincial, la ley de Ministerios y el ordenamiento jurídico de aplicación. Asimismo, resulta oportuno dar respuesta a la supuesta violación del "Derecho a la Carrera Administrativa", lo cual se entiende como *"el progreso del agente en lo concerniente a ascensos, mejora de función y remuneración dentro de lo determinado por las pautas que fije el escalafón.*

Cabe poner de resalto que los agentes del

COPIA DIGITAL

ministerio en cuestión, no se han visto agraviados ni perjudicados, ni mucho menos *"frustradas sus posibilidades de ascensos en la carrera administrativa por la irrupción en forma anómala y no como lo ha querido la ley ... queda a todas luces evidenciado el desconocimiento total al derecho a la carrera administrativa ... la que no es una mera expectativa de derechos sino un concreto derecho al Progreso en la carrera ..."*, tal como lo expresa el recurrente.

Con la nueva estructura se han mantenidos en los cargos de los agentes de la jurisdicción, los que continúan contando con la posibilidad de seguir avanzando en sus carreras administrativas, dado que los cargos de directores y jefes de departamentos suprimidos, fueron a su vez reemplazados por otros y más, de igual jerarquía y naturaleza a los cuales, eventualmente podrán acceder cuando las condiciones y requisitos necesarios sean cumplimentados por los mismos.

Por ende, el acto administrativo impugnado es dictado por el Poder Ejecutivo sobre materias que son de su exclusiva competencia, constituyéndose así una zona propia y de reserva de la Administración en el ámbito normativo, con competencia material y formal para hacerlo, no evidenciándose violación alguna a los derechos de los trabajadores.

IV. Conclusión.

En las condiciones indicadas, el Decreto Nº 979/2020 se ajusta a derecho, se encuentra debidamente motivado, no pudiendo considerarse violatorio de norma alguna, 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.

Por lo expuesto, esta Asesoría General de Gobierno entiende que el recurso impetrado en autos debe rechazarse, sin más trámite, por resultar formal y materialmente inadmisible.

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO

03-03-2021

Dr. Jorge Pablo Alegre
Asesor General de Gobierno
Provincia del Chaco

COPIA DIGITAL