PROVINCIA DEL CHACO
ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO

DICTAMEN N ° 163
Ref: E29-2020-71836-A s/ Proyecto Decreto otorga bonificación especial Leyes 1967-A y 1588-A Profesionales y Técnicos. Subsecretaría de Infraestructura Escolar. Ministerio de Educación.

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

A: SECRETARÍA GENERAL DE GOBERNACIÓN
ESC. NOELIA CANTEROS
SU DESPACHO

COPIA DIGITAL

De mi consideración:

I.- Acceden a este órgano asesor las presentes actuaciones a efectos de dictaminar en relación al proyecto de decreto que propicia hacer extensiva la bonificación especial prevista en la Ley N° 1967-A y la bonificación por incompatibilidad parcial de título de la Ley N° 1588-A al personal de planta permanente y adscriptos con título de grado Ingenieros, Arquitectos, Licenciados y Especialistas en Higiene y Seguridad, Técnicos en Construcción (Maestro Mayor de Obras, Técnico en Electromecánica y Técnico Sanitarista) que presten servicio en la Subsecretaría de Infraestructura Escolar del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

El proyecto prevé que la medida sea implementada desde el 01 de marzo de 2020 y contempla a 43 profesionales del área mencionada, conforme detalle de planillas que obran a fs. 5/10.

II.- A fs. 13/15 la Subsecretaría de Coordinación Presupuestaria y Financiera del Ministerio, elabora informe de impacto presupuestario respecto de las bonificaciones referidas.

A fs. 16 la Unidad de Planificación Sectorial manifiesta que existe factibilidad presupuestaria para el gasto pretendido.

A fs.18 obra Dictamen N° 71/20 de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Control de Gestión del Ministerio expresando que la medida resulta procedente mediante ley o decreto ad referéndum del Poder Legislativo, debiendo ampliarse la partida presupuestaria pertinente para tal fin.

A fs. 24 la Dirección de Contralor y Normatización de la Subsecretaría Legal y Técnica realiza varias observaciones al proyecto que sugiere

sean subsanadas previo al dictado del instrumento. Asimismo, solicita la intervención de las áreas técnicas con competencia en el tema de referencia.

A fs. 38/40 interviene con opinión desfavorable la Dirección General de Recursos Humanos. Argumenta que las bonificaciones establecidas por las leyes mencionadas establecen taxativamente quienes son los beneficiarios, no pudiendo hacerlas extensivas mediante decreto en virtud del principio de prelación de leyes.

A fs. 42 la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Control de Gestión del Ministerio reitera que la medida es procedente y que el proyecto en estudio fue modificado tal cual lo sugerido por la Dirección de Contralor y Normatización, incluyéndose en el texto que debe ser refrendado en acuerdo de Ministros y ratificado por la Cámara de Diputados.

A fs. 45 la Subsecretaria de Hacienda solicita nuestra intervención atento los argumentos vertidos por las distintas áreas a fs. 18/20; 24 y 38/40 respectivamente.

III.- Adelantando opinión y compartiendo el criterio sentado por la Dirección General de Recursos Humanos, entiendo que la medida propiciada es improcedente.

En este sentido, es necesario realizar algunas consideraciones relacionadas a la prelación de normas en nuestro ordenamiento y a la interpretación de las leyes, conceptos que brindan los argumentos necesarios para el presente dictamen.

La prelación de las normas jurídicas, refiere a la jerarquía que cada una ocupa dentro del ordenamiento jurídico con el objeto de su correcta aplicación. Nos enseña la doctrina clásica a través de la teoría de Hans Kelsen, la jerarquía o rango de cada norma, según su naturaleza. De este modo, cada norma superior es el fundamento de validez de la inferior y determina –en parte- su contenido.

En nuestro país la jerarquía de las leyes es la siguiente: en la cima se encuentra la Constitución Nacional, que organiza el Estado y sus poderes, declara los principios en que se basa y establece los derechos de sus habitantes. Continúan los tratados internacionales, ratificados por el Estado que tienen jerarquía constitucional. Luego están las Constituciones de cada provincia, seguidas por las leyes emanadas del Poder Legislativo. Más abajo, se sitúan los decretos reglamentarios dictados por el Presidente de la Nación y Gobernadores, que tienen por finalidad reglamentar las leyes, cuidando de no alterar su espíritu para facilitar su aplicación.

Estrechamente vinculado a este tema, encontramos las reglas de interpretación de las leyes. En este sentido, la Procuración del Tesoro de la Nación de manera muy precisa ha dicho: "*La primera regla de interpretación ordena*

COPIA DIGITAL

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 (conf. Dict. 253:153). 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 literae (conf. Dict. 177:117; 207:235; 253:156).

Ahora bien, corresponde analizar las leyes a las que refiere el proyecto bajo análisis. La ley 1967-A establece una bonificación especial para el personal de planta permanente y adscripto del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos y se hace extensiva a la Administración Provincial del Agua aunque en un porcentaje menor, siempre que presten efectivo servicio en áreas de la estructura orgánica de dichas jurisdicciones.

Por su parte, la ley 1588-A establece la bonificación por incompatibilidad parcial de título para los agentes profesionales y técnicos del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos y de la Administración Provincial del Agua.

Ambas, expresamente determinan quiénes son los beneficiarios de dichas bonificaciones y no brindan posibilidad de hacer extensivas las mismas a agentes de otras jurisdicciones en el futuro.

Siguiendo lo expresado en el dictamen de la Procuración citado *supra*, no puede hacerse decir a estas leyes algo que no dicen al pretender extender los beneficios a agentes extraños a las jurisdicciones expresamente mencionadas, a través de un decreto del Gobernador, es decir mediante una norma de menor jerarquía.

Si bien, no se desconoce la situación similar en la que se encontrarían los agentes de la jurisdicción 29, hacer extensivos los beneficios previstos en dichas leyes implicaría modificarlas parcialmente y ello no es viable mediante un simple decreto del Gobernador. La única posibilidad, acorde a nuestro ordenamiento jurídico, es propiciar la modificación parcial de estas leyes, a través de un proyecto de ley específico.

En este marco de situación, esta Asesoría entiende que el medio indicado para otorgar una bonificación igual o similar a las creadas por las leyes citadas a los agentes profesionales de la Subsecretaría de Infraestructura Escolar, es la sanción de una ley especial.

IV.- No obstante la opinión vertida, es responsabilidad de este órgano velar por los intereses del Estado sin perjudicar ni afectar los derechos de los agentes.

Recordemos lo prescripto por la Ley 292-A*, "Art. 23: El agente de planta permanente tendrá derecho:… inc. 2) A una retribución justa por sus*

COPIA DIGITAL

PROVINCIA DEL CHACO
ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO

servicios, acorde a su ubicación escalafonaria. El Estado tenderá a igualar las remuneraciones de los agentes, cualquiera sea el poder en que preste servicios, en base a la similitud, naturaleza y complejidad de las funciones asignadas a los diferentes cargos; inc. 3) A igual función, responsabilidades y modalidades en la prestación de servicios el personal gozará de idénticos derechos;"

Respecto del principio consagrado "igual remuneración por igual tarea", la Corte Suprema de Justicia de la Nación interpretó que "*su aplicación no impide que el empleador retribuya con un plus o con remuneraciones más altas la mayor idoneidad, dedicación y servicios prestados... Este principio tiene por objeto evitar todo tipo de discriminación injusta, pero no las distinciones sustentadas en méritos particulares". ("Fernández Estrella c/ Sanatorio Güemes S.A." 23-08-88).*

Consecuentemente, entiendo que nada obsta a la autoridad superior a brindar a determinados agentes ciertos reconocimientos salariales acordes a la efectiva prestación de servicio, en virtud de estrictas razones de oportunidad, mérito y conveniencia, siempre que los mismos sean otorgados mediante los instrumentos legales correspondientes.

Asimismo, cabe recordar lo dispuesto por el art. 13 de la Ley 2108-A respecto del carácter del dictamen emitido por esta instancia, que dice: *"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.

ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO;

10-03-2021

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

COPIA DIGITAL