DICTAMEN Nº 507

REF: A. S. Nº E52- 2019-367-A. Proyecto de Decreto sobre modificatoria de los artículos 9 y 10 del Decreto 1561/10 Reglamentario de la Ley Nº 1825-I (antes Ley Nº 6547).

A LA SUBSECRETARÍA DE LEGAL Y TÉCNICA:

Accede la actuación de referencia a esta Asesoría General de Gobierno, a efectos de emitir opinión en relación al proyecto de decreto que propicia la modificación de los artículos 9 y 10 del Anexo del Decreto 1561/10 Reglamentario de la Ley Nº 1825.I (antes Ley Nº 6547).

La Ley Nº 1825.I creó el Régimen de Consorcios Productivos de Servicios Rurales, y un Fondo Específico -en su artículo 9º- para el financiamiento de todo lo atiene a sus fines y objetivos, con la expresa indicación de que el mismo sería administrado por los Consorcios conforme los lineamientos que en ella se establecían, más lo que habría de determinarse por el decreto reglamentario.

Posteriormente, la Ley 2153.R (antes Ley Nº 7303), dio origen al Instituto de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (IDRAF), entidad autárquica del Estado Provincial con dependencia funcional del Ministerio de Producción, que pasó a desempeñar el rol de autoridad de aplicación de la ley 1825.I.

El Decreto Reglamentario Nº 1561/10 reglamentó la Ley Nº 1825.I, cuyos artículos artículos 9 y 10, pretenden modificarse a través del proyecto en examen. Dichos artículos, refieren a aspectos relativos al Fondo Específico y su administración, con pretensión de que queden redactados como sigue:

Artículo 9 del Anexo del Decreto Nº 1651/10: El Fondo Específico para el Régimen de Consorcios Productivos de Servicios Rurales, que se crea a partir de la presente, será administrado por el Organismo de Aplicación. Dentro de la conformación de recursos establecido por este artículo, el inciso d) se refiere al Fondo Algodonero, este fondo deberá aplicarse de acuerdo a los fines establecidos en la ley Nº 1825-I (antes ley 6547). El fondo recaudado será destinado y afectado a la actividad productiva de la agricultura familiar, en un plazo no mayor a treinta (30) días, para ello se creará una cuenta que deberá ser puesta a disposición del organismo de Aplicación y que se denominará "Fondo de la Agricultura Familiar de la Provincia", quien deberá transferirlo a su vez a los Consorcios en los diez (10) días hábiles de su recepción de la manera que se establece en el artículo siguiente.

Artículo 10 del Anexo del Decreto Nº 1651/10: Los recursos de los Consorcios Productivos de Servicios Rurales estarán formados por los siguientes ingresos: A) El fondo creado por el Articulo precedente cuya coparticipación será distribuida en la forma que se detalla: Fondo A: Que consiste en el ochenta por ciento (80%) del total mensual recaudado, que será transferido a la totalidad los Consorcios Productivos de Servicios Rurales reconocidos, proporcionalmente a la cantidad de los mismos y de acuerdo al siguiente régimen de participación: a) El cincuenta por ciento (50%) en partes iguales entre todos los consorcios; y b) El cincuenta por ciento (50%) restante; en relación a la cantidad de productores asociados a cada consorcio."

Las modificaciones formuladas importan los siguientes cambios al régimen:

COPIA DIGITAL

1) La administración del Fondo Específico, inicialmente conferida por la ley Nº 1825-I a los Consorcios, y compartida a partir de la reglamentación de la ley entre la Asociación de Consorcios Productivos y el Organismo de Aplicación (IDRAF), pasaría ahora solamente a manos del IDRAF.

2) En trasgresión a lo establecido por la Ley Nacional 26.060, los recursos provenientes del Fondo Algodonero -veinte por ciento (20%) conforme el inciso d) del artículo 9 de la ley Nº 1825-I- que debían aplicarse exclusivamente al cultivo de algodón por parte de los Consorcios conforme a los lineamientos de la normativa nacional, se desviarían de ese objetivo para cumplimentar los fines de la ley 1825-A.

3) Se eliminaría la obligación de actualizar el modo de distribución de estos recursos, por consenso anual entre la Asociación de Consorcios Productivos de Servicios Rurales y el Organismo de Aplicación.

4) La supresión del tope de transferencia de los montos recaudados a efectos de conformar el fondo que se enumeran en los incisos a), b), c) y d) de la ley, que inicialmente se determinó en PESOS VEINTE MILLONES ($20.000.000,00) anuales y se amplió por sucesivos Decretos hasta los PESOS OCHENTA MILLONES ($ 80.000.000,00).

5) La variación del régimen de participación del Fondo A establecido en el artículo 10, conforme a lo que el IDRAF (organismo de aplicación de la ley) considera es una distribución más equitativa.

Respecto de las modificaciones apuntadas en los puntos 1, 2, 3 y 4 las mismas importan en nuestra opinión un exceso reglamentario.

Antes de enumerar los excesos detectados, cabe destacar que lo que comúnmente se conoce como decreto reglamentario es en la terminología del derecho administrativos el llamado reglamento de ejecución - único que está expresamente previsto en las Constituciones Nacional y Provincial -artículos 86 inciso 2º) y 141 inciso 3º) respectivamente-, que la doctrina sindica como la más importante manifestación de la actividad reglamentaria del Poder Ejecutivo.

Señala la doctrina que el reglamento de ejecución debe necesariamente limitarse a ordenar el funcionamiento y los deberes de los agentes de la administración en lo que respecta al cumplimiento y ejecución de la ley, cuidando siempre de no alterar el espíritu de las leyes con excepciones reglamentarias (GORDILLO, AGUSTIN, Tomo 8, Capítulo IV, pag. 97).

Ambos textos (nacional y provincial) remarcan la inalterabilidad del *espíritu* de la ley, por lo que se ha considerado que, aunque la norma reglamentaria no aparezca en contradicción con el texto mismo de la ley será igualmente ilegítima si transgrede su espíritu, esto es, la finalidad que surge del contexto de la ley.

Expuesta la cuestión en estos términos, pasamos a analizar a continuación los puntos en que la modificación del decreto reglamentario que se analiza importa la alteración del espíritu de la ley.

Va de suyo que si la ley manda que el fondo sea administrado por los Consorcios (1era parte del artículo 9º), el hecho de que esa administración pase a manos del IDRAF en forma exclusiva, importa una variación que desvirtúa el propósito de independencia y autogobierno que la ley pretendía

COPIA DIGITAL

instituir en favor de los Consorcios. Las mismas razones pueden esgrimirse en favor de desaconsejar la eliminación de la obligación de actualizar el modo de distribución de estos recursos, por consenso anual entre la Asociación de Consorcios Productivos de Servicios Rurales y el Organismo de Aplicación (a pesar de no ser este un requisito impuesto por la ley, sino por el Decreto Nº 1561/10) y de la supresión de la obligación de actualización del tope de transferencia de los montos recaudados por el Poder Ejecutivo (sí impuesta por la ley).

Merece observación aparte el hecho de que la Ley Nº 26.060, creó en su artículo 7º el Fondo de Compensación de Ingresos para la Producción Algodonera (FCIPA), con el objeto de garantizar la sustentabilidad del cultivo del algodón, definiendo en el artículo 9º las condiciones a que deben ajustarse los beneficiarios: acogerse, voluntariamente al plan del Fondo, cuidar de que la explotación por la que se solicite compensación se encuentre en la zona definida por la autoridad de aplicación, y solicitar los beneficios del Fondo en el período comprendido entre los meses de febrero y agosto, inclusive, de cada año. En atención a esto, el Decreto 1561/10 indicó que los recursos provenientes del Fondo Algodonero, debían aplicarse exclusivamente al cultivo del algodón. En opinión de esta Asesoría, desviar ahora los fondos de este objetivo específico, para cumplimentar los fines de la ley 1825-A, podría representar un obstáculo para cumplimentar las condiciones indicadas como ineludibles para percibir las compensaciones del fondo nacional.

Por último, respecto de la variación del régimen de participación del Fondo A establecido en el artículo 10, conforme a lo que el IDRAF considera es una distribución más equitativa, si bien conforme lo señalado por el séptimo considerando del proyecto en análisis podría fundamentarse en los diferentes aportes y sugerencias realizadas por productores nucleados en cada consorcio y la necesidad de adecuación de la normativa por razones de oportunidad, mérito y conveniencia, sería conveniente contar con la conformidad de la Asociación de Consorcios a la distribución proyectada.

Así y a efectos de no acabar en un exceso reglamentario, se sugiere que el Presidente del Instituto -en su carácter de organismo de aplicación- proponga la modificación de la ley, conforme la facultad que le confiere el artículo 18, inciso g) de la Ley L.2153.R (antes Ley Nº 7303): *Proponer y establecer medidas, normas y procedimientos que se consideren necesarios para la buena marcha del IDRAF.*

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO,

01 JUL 2019

Dra. Nancy M. I. Pontón
ABOGADA
Asesoría General de Gobierno

Dr. MIGUEL ARMANDO GARRIDO
Asesor General de Gobierno
Provincia del Chaco

COPIA DIGITAL