PROVINCIA DEL CHACO

ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO

"2024- Año del 30° Aniversario de la Reforma de la Constitución Nacional y Provincial"- Decreto N° 175/23

SLV

DICTAMEN N° 64

REF.: E21-2023-13352-AE- PROYECTO DE DECRETO S/ DEROGAR DECRETOS N° 721/23 Y 1476/23; RATIFICAR ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL INSTITUTO SUPERIOR DE SEGURIDAD PÚBLICA- DIRECCIÓN EDUCACIÓN POLICIAL.

DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO
PROVINCIA DEL CHACO
DRA. MARÍA ALEJANDRA FERREYRA

A: DIRECCIÓN DE CONTRALOR Y NORMATIZACIÓN
PROVINCIA DEL CHACO
PROF. RAMONA BEATRIZ RODRÍGUEZ
SU DESPACHO

De mi consideración:

Reingresan las presentes actuaciones a esta Asesoría General de Gobierno, a fin de emitir opinión con relación al proyecto de decreto adjunto (e-parte N° 38) que propicia derogar en todos sus términos los Decretos Provinciales N° 721/23 y N° 1476/23 y establecer que el Instituto Superior de Seguridad Pública- Dirección Educación Policial se regirá por las reglamentaciones establecidas en la Ley N° 1179-J "Ley Orgánica Policial"- Título II "Estructura orgánica", Capítulo II "Comando Superior de la Institución", artículos 23 y 30.

Las actuaciones se originan a instancias del Sr. Jefe de Policía de la Provincia del Chaco, quien eleva al Ministro de Seguridad propuesta y anteproyecto de decreto referido a la modificación de la estructura orgánica del Instituto Superior de Seguridad Pública, creado por Ley N° 2011-J de Seguridad Pública y Decretos N° 721/23 y 1476/23.

Seguidamente, manifiesta que luego del análisis producido entre la normativa citada y la Ley Orgánica Policial N° 1179-J, resulta necesaria la ratificación de la estructura orgánica de la Dirección de Educación Policial- Instituto Superior de Seguridad Pública con dependencia directa de la Dirección General de Recursos Humanos y Materiales de la Jurisdicción 21- Policía Provincial, a fin de dar un óptimo cumplimiento a los objetivos planteados por el Poder Ejecutivo Provincial en concordancia con la nueva Ley de Ministerios N° 3969-A y los lineamientos

organizativos y administrativos que devienen de ese Ministerio, compartidos por la Jefatura (e-partes N° 1 a 4).

En ocasión de asumir intervención, la Asesoría Letrada Policial en Dictamen N° 139/24 (e-parte N° 9) entendió que no existen objeciones legales y aconsejó la intervención de la Dirección General de Recursos Humanos y Materiales de la Institución policial, quien se expidió en sentido coincidente al servicio jurídico preopinante, teniendo en cuenta que con anterioridad al Decreto N° 721/23 el Instituto Superior de Seguridad Pública ha respondido orgánica, administrativa y funcionalmente a esa Dirección (e-parte N° 11).

A su turno, la Dirección de Administración de la repartición hizo constar que se han efectivizado las solicitudes correspondientes a la habilitación de las partidas presupuestarias del Instituto Superior de Seguridad Pública en las partidas presupuestarias de la Jurisdicción 21- Policía Provincial, así como de la transferencia del presupuesto desde las partidas presupuestarias de la Jurisdicción 7- Ministerio de Seguridad a la mentada Jurisdicción 21- Policía Provincial, por lo que no obra objeción alguna que realizar (e-parte N° 13).

En otro segmento, la actuación de referencia cuenta con las intervenciones de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Seguridad (e-partes N° 22 y 33), de la Dirección General de Recursos Humanos (e-parte N° 23) considerando que no existen reparos legales, dado que por la peculiar naturaleza jurídica que reviste el personal del Escalafón Seguridad, a quienes se les exige una formación específica para integrar las filas de las fuerzas de seguridad, se requiere que la educación policial deba ser impartida por quien cuenta con las herramientas precisas para el desarrollo de habilidades, competencias en lo psico-físico y técnico profesional necesarios para la ejecución de las acciones propias del instituto policial; no obstante, recomendó modificaciones a la redacción del proyecto de decreto; de Contaduría General de la Provincia y de la Subsecretaría de Hacienda dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanzas, sin apreciaciones técnicas (e-partes N° 29 y 30); y de la Dirección de Asesoría Jurídica del Ministerio del área, quien se pronunció en Dictamen N° 001/24 sin objeciones (e-parte N° 32).

Por otra parte, la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria (e-parte N° 36) informó que mediante Disposición 108/23 se modificó parcialmente, a partir del mes de abril del 2023, la estructura presupuestaria de cargos de la Jurisdicción 7 – ex Ministerio de Seguridad y Justicia- eliminando cuatro cargos de planta permanente y creando un (1) cargo del CEIC

1040 -Director General y tres (3) cargos del CEIC 1041 -Director-, de acuerdo a lo enunciado en el Decreto 1476/23, los que se encuentran vacantes actualmente en la Jurisdicción 7-Ministerio de Seguridad. Que, debido a la dificultad de hacer efectivo los registros en el sistema de liquidación de haberes, se confeccionó Resolución Ministerial N° 1559/23 en la cual se estableció que las liquidaciones de los agentes designados por Decreto N° 1476/23 se realizarán, con carácter de excepción, como liquidaciones sin cargo; por lo que sugiere, de dejar sin efecto los mencionados decretos, restituir los cargos de planta permanente a la jurisdicción 7- Ministerio de Seguridad (opinión esta última que comparto).

Asimismo, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 4° del proyecto de decreto adjunto, solicita que, una vez dictado el instrumento legal, se requiera a dicha Dirección General, las partidas presupuestarias correspondientes al Instituto Superior de Seguridad Pública en la Jurisdicción 21-Policía Provincial, así como la transferencia de los créditos presupuestarios correspondientes desde la Jurisdicción 7: Ministerio de Seguridad. Por último, no tiene objeciones que formular.

Por otro lado, la Dirección General de Innovación y Modernización Gubernamental- Subsecretaría de Modernización del Estado (e-parte N° 37) consideró en lo pertinente, que la Ley N° 1179-J es la norma que establece la estructura del ente de la policía del Chaco y determina en el artículo 30 que de la Dirección General de Recursos Humanos y Materiales dependerá, entre otras Direcciones: "b) Educación Policial", por lo cual no tendría impedimento en desarrollar tal competencia dentro de la órbita de dicha norma.

En virtud de lo requerido en Providencia N° 72/24 A.G.G., la Unidad de Recursos Humanos del Ministerio comunicó que el Concurso de Antecedentes y Oposición referido en el Artículo 1° del Decreto N°1476/23, no se ha efectivizado hasta la fecha; en cuanto a la situación de revista de las personas detalladas en Planilla Anexa al aludido instrumento, especificó que el Lic. Máximo Rubén Darío Ibáñez y la Crio. General Silvia García revisten como personal de planta permanente de la jurisdicción 21, encontrándose el Sr. Ibáñez con Licencia Extraordinaria sin goce de haberes por funciones de Nivel Superior conforme Disposición N° 2261/23 de la Jefatura de Policía (e-parte N° 41), y que tanto el Prof. Gabriel Joaquín Orrego como la Lic. Ingrid Geraldine Melis quienes no revisen como personal de planta permanente del Poder Ejecutivo Provincial, presentaron las renuncias a sus respectivos cargos por actuación electrónica N° E21-2024-2449-Ae, hallándose en curso las tramitaciones a fin de efectivizar las bajas solicitadas.

Además informó que por Resolución N° 1559/23 (e-parte N° 40), se estableció que la liquidación de los haberes correspondientes a las autoridades del Instituto Superior de Seguridad Pública, se realizarán mediante liquidaciones sin cargo, con excepción de la Crio. General García, quien debido al artículo 2° del Decreto N° 1476/23 percibe sus haberes por la jurisdicción 21 (e-parte N° 42).

Expuestos los antecedentes en la forma que preceden, cabe destacar que la medida propuesta encuentra sustento en la Ley N° 1179-J "Ley Orgánica Policial", en la Ley de Ministerios N° 3969-A, y en el artículo 141° inc. 13° de la Constitución Provincial.

La Ley N° 1179-J, en su artículo 23 preceptúa: "Las Direcciones Generales serán los órganos de conducción superior, que tendrán a su cargo la administración de los servicios de la Institución. La Policía Provincial estará conformada por las siguientes Direcciones Generales: ...d) Recursos Humanos y Materiales... Las Direcciones Generales, dependerán del Sub-Jefe de Policía...La correspondiente reglamentación establecerá las misiones, funciones, atribuciones y estructura orgánica de cada Dirección General". A su vez, el artículo 30 dispone que: "De la Dirección General de Recursos Humanos y Materiales dependen las direcciones de: ...b) Educación Policial...".

La Ley N° 3969-A, en su artículo 22 determina: "Son funciones del Ministerio de Seguridad y sin que ello implique limitar el área de su competencia... d) Elaborar, implementar y evaluar las políticas y estrategias de seguridad pública, como de las directivas generales y específicas necesarias para su gestión y control; e) Elaborar y formular la reforma y modernización institucional...".

Nuestra Constitución Provincial, estipula en el artículo 141: "El Gobernador es el mandatario legal de la Provincia y jefe de la administración con los siguientes deberes y atribuciones: ...13) Ejerce la máxima autoridad de seguridad y prevención policial del Estado Provincial, su organización y operaciones; provee a las designaciones".

Ahora bien, desde el punto de vista formal, considero que, sobre la base de las observaciones efectuadas al proyecto de decreto propiciado, y de acuerdo a lo establecido en el Anexo al Decreto N° 482/22 "...2. Pautas para la confección de proyectos de decretos...", deberá reemplazarse el término "deróguese" por la expresión "Déjase sin efecto". De igual modo, **deberá darse**

cumplimiento a lo dispuesto en el apartado "C. Elevación", debiendo encontrarse suscripto por el titular del organismo mediante el cual se establece la dependencia o se relaciona con el Poder Ejecutivo (rúbrica del Ministro), la cual no se contempla en el último instrumento incorporado en la e-parte N° 38 (sí en el obrante en e-parte N° 24, el que se diferencia en su contenido y en el que advierto se ha cumplimentado con algunos de los reparos recomendados).

En tal sentido, coincido en términos generales con la Dirección General de Recursos Humanos, respecto a las modificaciones sugeridas en la redacción del mismo, sobre el reemplazo en el encabezado por la leyenda oficial de este año, que la medida propuesta en el artículo 2° sea concordante con lo expresado en el considerando y que la denominación del Ministerio sea de acuerdo a la nueva Ley de Ministerios.

En cuanto al análisis del fondo de la cuestión planteada, en primer lugar, corresponde señalar que por Decreto N° 721 de fecha 2 de abril de 2023 se aprobó la estructura orgánica del Instituto Superior de Seguridad Pública (anteriormente denominado Instituto de Educación Superior de Formación Policial y Seguridad Pública), con dependencia jerárquica del Ministerio de Seguridad y Justicia (actualmente Ministerio de Seguridad), conforme el organigrama, responsabilidades primarias y acciones que como Anexos I y II forman parte integrante del referido instrumento, en concordancia con la Ley N° 2011-J "Ley de Seguridad Pública", Sección II, Título V, artículos 24 al 34.

Es preciso indicar que, con anterioridad al dictado del citado Decreto, el mencionado Instituto ha respondido orgánica, administrativa y funcionalmente a la Dirección General de Recursos Humanos y Materiales de la Policía Provincial.

En ese contexto, tal como surge de las constancias obrantes en autos, luego del examen y ponderación producido entre el referido decreto y las normas legales precitadas, el Sr. Jefe de Policía de la Provincia, encargado de conducir la Institución y ejercer su representación, en el marco de las atribuciones conferidas por la Ley N° 1179-J para disponer la organización y control de los servicios (artículo 18, inc. a), propuso dejar sin efecto el Decreto N° 721/23 y determinó la necesidad de establecer la estructura orgánica del Instituto Superior de Seguridad Pública- Dirección Educación Policial con dependencia directa de la Dirección General de Recursos Humanos y Materiales de la Jurisdicción 21- Policía Provincial.

De esta manera, se promueve la reorganización de la estructura orgánica y jerárquica del área educativa policial, con capacidad educativa integral, continua, progresiva y eficiente, con dependencia operativa de la fuerza policial y la implementación de una formación policial plena, con objetivos establecidos colectivamente por la comunidad nacional de seguridad.

Bajo este prisma, la educación policial es un componente fundamental para garantizar la formación y capacitación especializada, la adquisición de conocimientos, habilidades y aptitudes necesarias para el desempeño efectivo de sus funciones. Por lo tanto, es importante que la misma sea impartida por quienes cuentan con preparación, experiencia, profesionalización y entrenamientos técnicos en esta área y en el ámbito de actuación profesional.

Al respecto, la Procuración del Tesoro de la Nación sostuvo: "Las definiciones en materia de estructura organizativa están reservadas al nivel de conducción política toda vez que, la forma de división del trabajo y la consecuente asignación de atribuciones a los distintos órganos responde a la estrategia adoptada por aquél para el cumplimiento de sus objetivos y de las responsabilidades derivadas de la implementación de las políticas públicas a su cargo"[1]. "...Su elaboración o modificación se encuentra dentro de las facultades con alto grado de discrecionalidad asignadas al órgano competente, que se ejercen según criterios de mérito, oportunidad y conveniencia."[2]

En segundo lugar, cabe mencionar que por Decreto N° 1476 de fecha 05 de junio de 2023 se designaron como autoridades del Instituto Superior de Seguridad Pública, a las personas detalladas en la planilla Anexa al aludido instrumento, y **hasta tanto se disponga lo contrario o bien se lleve a cabo el Concurso de Antecedentes y Oposición respectivo (artículo 1°). Además, se aclara expresamente que todas las designaciones dispuestas, resultan con carácter provisional hasta tanto se sustancie dicha instancia concursal (artículo 3°).**

Sentado ello, y acorde a lo informado por la Unidad de Recursos Humanos del Ministerio de Seguridad, a la fecha 09/02/24, **no se ha efectivizado Concurso de Antecedentes y Oposición.** Incluso, el organismo técnico interviniente, ratificó que **los cargos se encuentran vacantes actualmente en la jurisdicción 7- Ministerio de Seguridad y que las liquidaciones de los**

[1] Procuración del Tesoro de la Nación. Dictámenes 265:172.
[2] Procuración del Tesoro de la Nación. Dictámenes 294: 377.

agentes designados por dicho Decreto, se realizaron como liquidaciones sin cargo de acuerdo a la Resolución Ministerial N° 1559/23, con la excepción más arriba detallada por la nombrada Unidad.

Por consiguiente, el carácter provisional y temporario de las designaciones surge explícitamente de los artículos 1° y 3° del citado Decreto N° 1476/23. La expresión "y hasta tanto se disponga lo contrario", denota que una situación se mantendrá en vigor hasta tanto haya un cambio o una disposición que la modifique o indique lo contrario; es una forma clara de establecer que una condición provisional puede cambiar en el futuro según las circunstancias y decisiones posteriores.

Es así, que en determinadas ocasiones el ordenamiento jurídico le otorga a la Administración un margen de libertad de acción para que pueda adoptar discrecionalmente la decisión más idónea para el cumplimiento de sus funciones[3].

Como es sabido, las políticas en materia de seguridad se refieren a las acciones y estrategias que un gobierno implementa para garantizar la seguridad y protección de sus ciudadanos y su propiedad. En consonancia, elaborar, implementar y evaluar las políticas y estrategias de seguridad pública, como de las directivas generales y específicas necesarias para su gestión y control, resulta una competencia atribuida al Sr. Ministro de Seguridad, por la Ley N° 3969-A.

Por ende, debe observarse que la implementación de medidas como las detalladas en el instrumento proyectado, deben responder a atribuciones de la más alta autoridad, teniendo en cuenta razones de oportunidad, mérito y conveniencia a los fines de satisfacer adecuadamente los intereses generales de los destinatarios de dichas políticas. "La conveniencia de dictar el acto administrativo que se propone atañe al ejercicio de atribuciones de prudencia política, propias de la autoridad competente para resolver, que excede el marco de la incumbencia exclusivamente jurídica de la Procuración del Tesoro" (conf. Dict. 241:427).

En el ámbito nacional se tiene dicho que: "La competencia de la Procuración del Tesoro de la Nación se limita a los aspectos estrictamente jurídicos de los temas que se someten a su consulta y en consecuencia, no se expide sobre cuestiones técnicas, económicas o de oportunidad, mérito o

[3] Procuración del Tesoro de la Nación. Dictámenes 320:797.

conveniencia..."[4], quedando reservada a la decisión del poder administrador en definitiva.

Finalmente, atañe recordar el carácter no vinculante de los dictámenes emitidos. En reiteradas ocasiones, el máximo organismo asesor del Poder Ejecutivo Nacional afirmó: "Los dictámenes de la Procuración del Tesoro constituyen opiniones sobre determinados problemas jurídicos de las que, en principio, los órganos competentes para resolver pueden apartarse, fundadamente y bajo su responsabilidad, en aquellos supuestos en que no compartan los criterios sustentados por este organismo".[5]

En las condiciones indicadas, este organismo asesor estima que el instrumento proyectado es legalmente viable y se encuadra dentro de las facultades conferidas al Señor Gobernador en el artículo 141 de la Constitución Provincial.

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO.

15 FEB 2024

Dra. MARIA ALEJANDRA FERREYRA
Asesora General de Gobierno
PROVINCIA DEL CHACO

[4] Procuración del Tesoro de la Nación. Dictámenes 231:36; 241:312, entre otros.
[5] (Conf. Dict. 206:354; 211:391; 258: 132 ; 259: 18). Dict. N° 175/08, 3 de septiembre de 2008. Expte. N° 10589-38-2007/02/08. Administración Federal de Ingresos Públicos. (Dictámenes 266:209).