DICTAMEN N° 350
REF: E4-2024-11557-Ae s/ proyecto de decreto deja sin efecto dec. 3639/23 .

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

A: FISCALÍA DE ESTADO
PROVINCIA DEL CHACO
DR. ROBERTO ALEJANDRO HERLEIN
SU DESPACHO

De mi consideración:

Ingresan a consideración de este órgano asesor las presentes actuaciones a fin de tomar intervención y emitir opinión respecto al proyecto de decreto (e-parte 12 y 15) que deja sin efecto en todas sus partes el Decreto Provincial N° 3639 de fecha 6 de diciembre de 2023 (Art. 1°).

El instrumento legal que se pretende dejar sin efecto establece: "*...Artículo 1°: Modifíquese parcialmente el Artículo 4° de la Ley N° 196-A (tv), el que quedará redactado de la siguiente manera: "Artículo 4°: Las categorías enunciadas se dividirán en grupos de acuerdo con lo siguiente: Categoría 3 - Personal Administrativo y Técnico: Apartado a) director general Director Apartado b) Jefe de Departamento Apartado c) Profesionales: Grupos 1 al 13 Apartado d) Administrativos: Grupos 1 al 13 Categoría 6 - Obrero y Maestranza: Grupos 1 al 11 Categoría 7 - Personal de Servicio: Grupos 1 al 11" Artículo 2°: Apruébese, a partir del 1 de diciembre de 2023, las nuevas escalas salariales para el personal comprendido en el Escalafón General- Ley N° 196-A (tv), de conformidad con las Planillas Anexas I y II, que forman parte integrante del presente instrumento legal. Artículo 3°: Establécese, a partir del 1 de diciembre de 2023, la promoción automática de (2) dos cargos en la categoría que corresponda, para el personal comprendido en el Escalafón General, Ley N° 196-A (tv), la que se realizará en función del cargo al que efectivamente pertenezca el agente al 30 de noviembre de 2023. Artículo 4°: La medida establecida en el Artículo precedente reviste el carácter de excepción del requisito de concurso interno previsto en el Artículo 7° de la Ley N° 292-A y sus modificatorias y/o complementarias. Artículo 5°: El presente Decreto se dicta en acuerdo general de ministros, ad referéndum de la Cámara de Diputados para su ratificación legislativa. Artículo 6°: Comuníquese, dése al Registro Provincial, publíquese en forma sintetizada en el Boletín Oficial y archívese*"

I- Del análisis de las presentes surge que han intervenido las áreas competentes. Así, las actuaciones se inician mediante la elevación de proyecto

de decreto con nota a través de la Subsecretaría Legal y Técnica solicitando la factibilidad presupuestaria de la medida dispuesta en el Decreto N°3639/23 (e-parte 1).

Seguidamente (e-parte 2) se incorpora la intervención de la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria expresando que: "*...esta Dirección General no intervino en la actuación por la que se dictó el Decreto N° 3639/23. Por otro lado, la medida decretada por el mismo, NO fue incluida en las previsiones para la formulación del Presupuesto para ejercicio 2024.* "

En e-parte 5 interviene la Dirección Control de Liquidación de Haberes de la Dirección General de Recursos Humanos de la Provincia (e-parte 5) informando que: "*Se hace constar que en lo atinente al tratamiento dado al Decreto N° 3639/23, desde esta Dirección y en un todo de acuerdo con el Memorándum N° 002/23 y el Decreto 13/23 todos los actos administrativos con sus respectivas actuaciones electrónicas fueron devueltas a las jurisdicciones de origen, hasta tanto se instauren temperamentos a seguir y finiquite las respectivas evaluaciones por parte de la Comisión de Revisión crea a tal efecto, no ingresando novedades, ni modificando situaciones actuales como así tampoco auditando sendos actos. En lo que respecta al Decreto N° 3639/23 tramitado por Actuación Electrónica N° E4-2023-10715-Ae esta* ***Dirección de Control de Liquidación de Haberes no ha tomado intervención en los mismos con la respectiva auditoria conforme lo expuesto ut-supra, dejando de manifiesto que el mismo NO FUE EJECUTADO,*** *encontrándose el respectivo acto administrativo en el Ministerio de Hacienda y Finanzas - Departamento Asistencia y Liquidaciones desde el día 11 de diciembre de 2023. Se adjunta ruta del trámite...*"

En e-parte 6 se agregó el Decreto N°3639/23 y en e-parte 7 el reporte del Sistema de Gestión de Trámites correspondiente a la Actuación E4-2023-10715-ae del cual surge las intervenciones y radicación del trámite que dio lugar al dictado del decreto 3639/23.

En e-parte 9 la Subsecretaría de Hacienda informa que (en virtud de lo indicado en e-parte 2), **la medida no tuvo factibilidad presupuestaria**.

En e-parte 11 se agrega informe del Departamento de Leyes de la Subsecretaria de Legal y Técnica que expresa: "*... el Decreto N°3639 de fecha 06 de diciembre del año 2023 (Promoción Automática de Cargos comprendido en el Escalafón General - Ley N° 196-A)* ***no fue remitido oportunamente a la Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco como proyecto de ley para su ratificación legislativa....***"

Por último, en e-parte 14 se incorpora la intervención de la Contaduría General de la Provincia como organismo constitucional encargado del control interno y registro de la gestión económica, financiera y patrimonial del sector

público provincial que expresa: "*...luego del análisis de los antecedentes relacionados que no surgen consideraciones técnicas que formular al trámite que se promueve, siendo procedente el mismo.*" Agregándose en E- parte 15 ultimo anteproyecto del decreto por parte de la Subsecretaria de Legal y Técnica.

II- Ahora bien, corresponde a esta instancia el análisis sobre la procedencia de la medida dispuesta en el instrumento sometido a consideración que implica dejar sin efecto el Decreto N°3639/23.

Cabe aclarar que la competencia de este órgano Asesor se limita estrictamente a aspectos jurídicos. Al respecto en el ámbito nacional se ha dicho: "*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 conveniencia, ni tampoco sobre la equidad o inequidad de las fórmulas contractuales* (conf. Dict. 231:36; 241:312). "*Excede la esfera de atribuciones de la Procuración del Tesoro abrir juicio sobre las cuestiones de carácter técnico-económico que otorgan fundamentos a los proyectos que se ponen a su consideración, máxime si han sido objeto de análisis por las oficinas técnicas con competencia específica* (conf. Dict. 244:466; 244:468; 244:854).

En orden a ello, en primer lugar el procedimiento expresamente establecido en el Art. 5° del Decreto cuya anulación y/o revocación se propicia era su **dictado ad referéndum** de la Cámara de Diputados para su ratificación legislativa, informando que el mismo si quiera fue enviado para su tratamiento, de lo cual se evidencia que no cuenta con la ratificación legislativa prevista en dicho artículo, por lo tanto el mismo no fue perfeccionado ni tuvo principio de ejecución; tal como surge del informe del Departamento de Leyes agregado en e-parte 11 de las presentes.

Al respecto, la jurisprudencia tiene establecido sobre el tema: "*El acto "ad-referendum", es el dictado por un funcionario incompetente para que sea aprobado por la autoridad competente, por lo que, en rigor, constituye un mero acto preparatorio, un proyecto sin efecto jurídico alguno hasta tanto la autoridad competente adopte alguna decisión a su respecto. No es un acto nulo, en razón de que el órgano incompetente no tiene voluntad de dictarlo para que produzca efectos jurídicos y por ello, no cabe entenderlo como un acto viciado; la voluntad del superior de dictar el acto propuesto no importa pues "convalidación" -por la que se sanea un acto administrativo anulable por vicio de incompetencia, manteniendo los efectos ya existentes- ni "aprobación" -supuesto en el cual el acto sujeto a aprobación es válido (por haber sido dictado por funcionario competente), pero no ejecutorio-, sino un acto nuevo de efectos constitutivos, es decir, para el futuro.*" (cfr. Gordillo, "Tratado de Dcho. Adm.", T. 3, cap. VIII, nº 11.2). (Consid. IV. 2.4, nota 1).

En igual sentido: "*El acto ad referéndum en sentido estricto ha sido descripto como aquel en que el órgano que dictó el acto originario no es competente para hacerlo.*" Fallo Herpazana S.R.L. C/ Banco De La Nación Arg. S/ Contrato Administrativo Sentencia. Cámara Nac. Apelac. en lo Contencioso Administrativo Federal. , 23/11/1995.

Asimismo, resulta imperioso dejar en claro que, por el decreto en crisis (N°3639/23), el Poder Ejecutivo arrogándose potestades constitucionales propias y exclusivas del legislador, pretende modificar el Régimen para el Escalafón para el Personal del Poder Ejecutivo previsto por Ley N°196-A conforme art.1°.

Los actos administrativos no pueden prevalecer sobre lo dispuesto en normas de rango superior ya que el sentido, validez e incluso la eficacia de los actos reglamentarios quedan subordinados a lo establecido en la Constitución, la Ley y Tratados Internacionales, por lo que para ser viable su modificación la misma debería indefectiblemente ser instrumentada por norma legal.

Que por otra parte, teniendo en cuenta los informes de las áreas técnicas competentes en la materia que fueran detallados supra, se evidencia que la medida fue adoptada en clara violación del Decreto 385/05 art.4, que exige la intervención previa de áreas específicas de forma previa a la aprobación de medidas en materia de administración de personal (altas, promociones, reubicaciones,etc), como lo ha sido la presente.

En tal sentido, no intervinieron la Dirección de Control de Liquidación de Haberes de la Dirección General de Recursos Humanos de la Provincia, la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria, ni la Contaduría General de la Provincia; es decir violento el procedimiento específicamente previsto para ello y no contó con el análisis y control de la documentación respaldatoria, ni factibilidad presupuestaria alguna.

-Asimismo como se ha advertido por los órganos pertinentes, la medida adoptada implicaría un impacto presupuestario no previsto en el Ejercicio Presupuestario 2024, afectándose el erario público, evidenciándose en dicho instrumento vicios de ilegalidad manifiesta que atentan contra preceptos constitucionales (arts. 123 y 128 de CN, y art. 56, 57 y 58 de la Constitución Provincial del Chaco) tornándolo insostenible.

Ello corroborado con los siguientes informes: el de la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria (actuación electrónica N° E 2-2024-11557-Ae) agregado en e-parte 2 a esta, donde surge que las medidas establecidas por el decreto de referencia, no fueron previstas en el presupuesto del Ejercicio Financiero 2024; y el de la Subsecretaría de Hacienda incorporada en e-

parte 9 que reporta "...no contar dicha medida con factibilidad presupuestaria 2024...", por ende no resultando prevista ni contemplada dicha erogación en la Ley de Presupuesto N° 3968-F "PRESUPUESTO GENERAL DE LA PROVINCIA DEL CHACO PARA EL EJERCICIO 2024";

Al respecto, la Constitución Provincial establece "...El Presupuesto podrá dictarse para más de un ejercicio anual, sin exceder el año del término de mandato del Gobernador (art. 57), disponiendo un límite a toda previsión presupuestaria, la que no puede exceder el mandato del Poder Ejecutivo.

III- Por todo lo cual, incorporados los informes técnicos pertinentes, contando la medida propuesta con la intervención de la Contaduría General de la Provincia como organismo constitucional encargado del control interno y registro de la gestión económica, financiera y patrimonial del sector público provincial, esta Asesoría General de Gobierno no encuentra objeciones técnico jurídicas que formular al proyecto de decreto en análisis, girando las presentes para la continuidad del trámite.

Sin perjuicio de ello, debe observarse que la implementación de medidas como las detalladas en el proyecto adjunto, 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).

Finalmente, cabe destacar el carácter no vinculante de los dictámenes emitidos. En este sentido se viene sosteniendo en el ámbito nacional: "*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* (conf. Dict. 206:354; 211:391; 258:132; 259:18). Dict. Nº 175/08, 3 de septiembre de 2008. Expte. Nº 10589-38-2007/02/08. Administración Federal de Ingresos Públicos. (Dictámenes 266:209)."

Atentamente

ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO.

21 MAYO 2024

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