Gobierno del CHACO
Asesoría General de Gobierno

MFK

DICTAMEN N° 542

REF: E2-2024-14331-Ae s/ proyecto de decreto deja sin efecto dec. 3392/23

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

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

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 13) que deja sin efecto en todas sus partes el Decreto Provincial N° 3392 de fecha 29 de noviembre de 2023 (Art. 1°).

El instrumento legal que se pretende dejar sin efecto establece: "*...Artículo 1°: Otórguese a partir del 1° de noviembre de 2023 el concepto remunerativo no bonificable "Ajuste por Revisión" creado por el artículo 4° de la Ley N° 3424-A, al personal de planta permanente que presta servicio efectivo en la Jurisdicción 47 – Instituto del Defensor del Pueblo, conforme los motivos expuestos en los considerandos. Artículo 2°: Establézcase que el concepto remunerativo no bonificable "Ajuste por Revisión" creado por el artículo 4° de la Ley N° 3424-A, y otorgado por el artículo precedente, tendrá como base de cálculo el sueldo básico y la compensación jerárquica del agente, cuyo porcentaje será equivalente al 24,8% para cada uno de los cargos correspondientes a la Jurisdicción 47 – Instituto del Defensor del Pueblo. Artículo 3°: El presente Decreto será refrendado en acuerdo general de ministros, ad referéndum de la Cámara de Diputados de la Provincia. Artículo 4°: El gasto que demande la aplicación de lo dispuesto en el presente Decreto, se imputará a la respectiva partida presupuestaria de la Jurisdicción 47 – Instituto del Defensor del Pueblo. Artículo 5°: Comuníquese, dese al Registro Provincial, remítase a la Cámara de Diputados para su ratificación, publíquese en forma sintetizada en el Boletín Oficial y archívese."*

I- Del análisis de las presentes surge que se inician por la Subsecretaría de Gestión Pública requiriendo informe respecto de la ejecución del decreto mencionado (e-parte 1).

En e-parte 2 se agrega hoja de ruta del Sistema de Gestión de Trámites correspondiente a la actuación E4-2023-7696-Ae que dio lugar al dictado del decreto en cuestión.

MFK

En e-parte 3 interviene la Dirección de Liquidación de Haberes dependiente de la Dirección General de Recursos Humanos informado que el decreto N°3392/23 no fue ejecutado.

En e-parte 4 se agrega como antecedente el Decreto N°3392/23 dictado el 29 de noviembre de 2023.

En e-parte 7 el Departamento de Leyes de la Secretaría General de Gobernación informa que: "*...el decreto N° 3392/23 de fecha 29 de noviembre de 2023 (Otorga concepto ajuste por revisión –jur. 47 –Instituto del Defensor del Pueblo) no fue remitido desde el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados, por ende, no cuenta con ratificación por parte del Poder Legislativo....*"

En e-parte 11 el Subsecretario de Legal y Técnica requiere informe sobre si el Decreto N° 3392/2023, fue contemplado dentro del presupuesto del año 2023. En e-parte 12 la Dirección de Finanzas y Programación Presupuestaria informa que: "*...-el trámite administrativo que fuera antecedente del citado Decreto, fue iniciado a través de la actuación electrónica N.° E4-2023-7696-Ae. Como se puede observar de la hoja de ruta de dicha actuación electrónica, esta Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria, NO tuvo intervención en el citado trámite, por lo cual no se pudo determinar factibilidad presupuestaria. Además, se informa que, teniendo en cuenta la fecha de dictado del Decreto en cuestión (29/11/2023); para la formulación del presupuesto 2024, no se realizaron las previsiones pertinentes para la aplicación de la bonificación otorgada por el mismo....*"

En e-parte 13 la Subsecretaría Legal y Técnica eleva proyecto de decreto sometido al presente análisis. En e-parte 15 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.*"

Por último, en e-parte 16 la Subsecretaría de Hacienda expresa: "*... en virtud de lo informado por la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria en e- parte 12, se remite A.E. de referencia sin factibilidad presupuestaria para el año 2024...*".

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°3392/23.

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. 3° del Decreto cuya anulación y/o revocación se propicia era su **dictado ad referéndum** de la Cámara de Diputados para su ratificación legislativa. Sin embargo, se encuentra acreditado en estas actuaciones que el mismo ni siquiera 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 7 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.

Que por otra parte nuestra 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;

En tal sentido, la medida dictada en el año 2023 no tuvo participación de 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 violentó el procedimiento específicamente previsto para ello y no contó con el análisis y control de la documentación respaldatoria, ni factibilidad presupuestaria alguna.

-Es así que, la ejecución del decreto N°3392/23 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 2-2024-14503) agregado en e-parte 2 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 16 que reporta "...sin factibilidad presupuestaria para el año 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).

MFK

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. N° 175/08, 3 de septiembre de 2008. Expte. N° 10589-38-2007/02/08. Administración Federal de Ingresos Públicos. (Dictámenes 266:209)."

Atentamente

ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO.

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

0 8 JUL 2024