Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

SLV

DICTAMEN N° 776

REF.: E2-2024-18681-AE- S/ PROYECTO DE REGLAMENTACIÓN DE LA LEY N° 3825-A.

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

A: SUBSECRETARÍA DE LEGAL Y TÉCNICA
PROVINCIA DEL CHACO
DR. JULIO CÉSAR FERRO
SU DESPACHO

De mi consideración:

Acceden las presentes actuaciones a esta Asesoría General de Gobierno, en las que se requiere nuestra intervención, con relación al proyecto de "Reglamento de la Ley N° 3825-A que crea el Colegio de Profesionales de Educación Física" obrante en e-parte N° 3.

I.- Las actuaciones se originan en la e-parte N° 2, donde el Subsecretario de Legal y Técnica solicita al Departamento Legal se sirva a evaluar el Reglamento de la Ley N° 3825-A y el proyecto de reglamentación, propiciando eventualmente las modificaciones o sugerencias que estime pertinente.

Seguidamente, el Departamento Legal dependiente de la Subsecretaría de Legal y Técnica (e-parte N° 4), informó que conforme lo indicado, ha procedido a la reglamentación de la Ley N° 3825-A, incorporando proyecto de "Reglamento de la Ley N° 3825-A" (e-parte N° 3).

A su turno, la Ministra de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología se pronunció sin objeciones que formular al proyecto por el cual se reglamenta la Ley N° 3825-A (e-parte N° 7).

II.- Ahora bien, es preciso aclarar que la competencia de este órgano asesor se limita estrictamente a aspectos jurídicos. Al respecto en el ámbito nacional se ha 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 conveniencia..." (conf. Dict. 231:36; 241:312).*

En ese cometido, circunscribiéndonos al análisis jurídico de la medida que se propende, nos enseña Balbín que en el desarrollo del Estado

moderno se reconoció el valor absoluto de la ley y del legislador, sin perjuicio de que el Ejecutivo se configuró como una fuente autónoma de producción de normas con sujeción a las leyes[1].

Ossorio, define al poder reglamentario como *"La facultad que al Poder Ejecutivo le corresponde para dictar disposiciones de carácter general y obligatorio sobre toda cuestión no legislada o para complemento y efectividad de una ley. Se concreta en reglamentos, decretos..."*[2].

La doctrina normalmente hace una clasificación cuatripartita de los reglamentos: a) el reglamento de ejecución, que hace posible la aplicación de las leyes dictadas en ejercicio de la función legislativa; b) los reglamentos autónomos, que versan sobre materias con respecto a las cuales el Poder Ejecutivo tiene competencia exclusiva; c) los reglamentos delegados, que proceden cuando el Poder Legislativo ha hecho una atribución o habilitación de competencia expresa; d) los reglamentos de necesidad y urgencia, que se dictan sobre materias que son de competencia del Poder Legislativo pero que en la circunstancia concreta, ante un caso de absoluta necesidad, el Poder Legislativo está impedido por cualquier motivo de resolver ese caso de apremiante urgencia[3].

En el contexto de la situación que nos ocupa, debemos referirnos explícitamente a los "reglamentos de ejecución". Balbín sostiene que *"son los actos que dicta el Poder Ejecutivo con el propósito de fijar los detalles o pormenores de las leyes sancionadas por el Congreso; es decir, las reglas de carácter general, abstracto y obligatorio, pero con ese alcance específico y periférico".*[4]

Por su parte, Marienhoff expresa que *"los reglamentos de ejecución son los que emite el Poder Ejecutivo, en ejercicio de atribuciones constitucionales propias, para hacer posible o más conveniente la aplicación o ejecución de las leyes, llenando o previendo detalles omitidos en éstas. Las normas reglamentarias, si bien subordinadas a la ley, la completan regulando los detalles indispensables para asegurar no sólo su cumplimiento, sino también los fines que se propuso el legislador".*[5]

El fundamento positivo de estos reglamentos en el orden Provincial se encuentra concebido en nuestra Constitución Provincial, precisamente en el artículo 141: *"El Gobernador es el mandatario legal de la Provincia y jefe de la administración con los siguientes deberes y atribuciones: ... 3) Promulga y hace*

---

[1] Balbín, C. F. "Manual de Derecho Administrativo". 3ra Ed. Pág. 75.
[2] Ossorio. M. "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales". pág. 734
[3] Barra. R.C. "Revista Régimen de la Administración Pública" Nro. 1, pág. 9. Id SAIJ: DACA880088.
[4] Balbín, C. F. "Manual de Derecho Administrativo". 3ra Ed. Pág. 78.
[5] Marienhoff. M. A. "Tratado de Derecho Administrativo", T. I, pág. 240.

ejecutar las leyes de la Provincia, facilita y dispone su cumplimiento por medio de normas reglamentarias y por disposiciones especiales que no alteren su espíritu".

En esa línea, se ha pronunciado la Procuración del Tesoro de la Nación al afirmar que: *"Tales reglamentos importan una legislación secundum legem porque complementan la ley regulando los detalles indispensables para asegurar su cumplimiento, y por lo tanto en caso alguno pueden estar en contradicción con la ley, que constituye el límite de la potestad reglamentaria (conf. Dict. 210:137; 237:529)".*[6]

Por ende, no debe confundirse la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo conferida por la propia Constitución, con las atribuciones del propio Colegio Profesional de Educación Física creado por Ley N° 3825-A, establecida en el artículo 15 inc. n) *"Regular su funcionamiento interno mediante el Reglamento aprobado en asamblea...".* En ese marco, el artículo 25 preceptúa: *"Son atribuciones de las asambleas: ... f) Aprobar y reformar el Reglamento Interno del Colegio y el Reglamento Interno del Tribunal de Disciplina y Ética...".*

Dicho esto, es preciso señalar que, si bien la medida propuesta tiene como objetivo la reglamentación de la Ley N° 3825-A (promulgada por Decreto N° 1614/23), que crea el Colegio de Profesionales de Educación Física de la Provincia del Chaco (Co.Pro.E.F), se advierte que no ha sido incorporado el proyecto de decreto por el cual se propenda que el Sr. Gobernador de la Provincia del Chaco apruebe la reglamentación de la Ley, y que como Anexo forme parte integrante del aludido instrumento.

Sin perjuicio de ello, en cuanto al proyecto de "Reglamento de la Ley N° 3825-A" traído a análisis (e-parte N° 3), cabe indicar que el mismo no se ajusta adecuadamente a las pautas definidas y esperadas en el desarrollo de una reglamentación acorde con los objetivos y disposiciones de la Ley.

Como es sabido, la redacción de reglamentaciones de leyes es una tarea técnica y jurídica que requiere precisión y claridad para garantizar que las normas secundarias complementen y desarrollen adecuadamente la Ley que debe implementar.

Es por ello, que el reglamento sólo debe incluir aquello que fuere imprescindible para la aplicación, ejecución, desarrollo o interpretación de la ley. Es decir, las disposiciones reglamentarias deben limitarse a establecer en su contenido detalles, pormenores, aclaración y precisión conceptual de la Ley de modo de lograr la correcta aplicación y cumplimiento de ésta.

[6] PTN. Dictámenes 252:408.

En el particular, se observan incongruencias normativas, discrepancias entre el texto de la Ley y las disposiciones de la reglamentación pretendida. A modo de ejemplo, la Ley establece en su artículo 5° *"No podrán ejercer la profesión: a) Los incapaces o los inhabilitados judicialmente; b) Los que no se encuentren matriculados en el Colegio; c) Los suspendidos o inhabilitados por el Colegio, por el tiempo establecido en resolución firme y consentida; d) Los suspendidos o inhabilitados para el ejercicio de la profesión en otra Jurisdicción por autoridad competente.*

A la par, el proyecto de reglamentación dispone también en su artículo 5°: *"No podrán ejercer la profesión ni integrar el colegio: 1. Los incapaces o inhabilitados judicialmente. 2. Los que no se encuentren matriculados en el colegio. 3. Los expulsados por sanción disciplinaria hasta transcurridos 3 años de la resolución firme. 4. Los condenados por delitos dolosos cometidos en ejercicio o en ocasión de la profesión, hasta cumplir un término igual al de la condena".*

Entendemos que la reglamentación debe alinearse con lo dispuesto por la Ley. No puede contradecirla ni modificarla, ya que su propósito es complementar y facilitar su cumplimiento. Esto significa que los preceptos contenidos en la Ley (ya sean prohibiciones, requisitos, etc.) deben ser respetados y no alterados en la reglamentación. Sin embargo, cualquier novedad introducida por la reglamentación debe estar claramente autorizada por la ley.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que el órgano dotado de potestad reglamentaria está habilitado para establecer condiciones, requisitos, limitaciones o distinciones que respeten el espíritu de la norma, sirvan razonablemente a su finalidad, y no rebasen el ámbito en que la interpretación es opinable..." (Fallos: 308:1897; 313:433; 327:5002).

Por otra parte, la reglamentación no debe repetir lo que ya está establecido en la Ley -a efectos de evitar duplicidad y redundancia-; sino que debe proporcionar detalles adicionales sobre cómo se aplicarán estos aspectos. Su función es pormenorizar y especificar la aplicación práctica de lo que la Ley ya establece.

Es así, que también a título ejemplificativo, en tres artículos distintos (7°, 8° y 9°) vuelve a establecer lo que la Ley determina en un único artículo (artículo 7°). Además, se transcribe textualmente disposiciones de la Ley, como por ejemplo los artículos 13, 14, 17, 18, entre otros.

A fin de no incurrir en incongruencias que generen ambigüedades en la interpretación y aplicación de la ley, se sugiere que la reglamentación se efectúe cuando tal desarrollo sea necesario, útil o meramente conveniente para facilitar la aplicación práctica y ejecución de la ley.

Nuestro más alto Tribunal manifestó que las normas reglamentarias son válidas sólo en la medida en que se ajusten al texto y al espíritu de la ley a reglamentar (Fallos: 330:304; 311:2339). Asimismo dejó expresado que la conformidad que debe guardar un decreto respecto de la ley no consiste en una coincidencia textual entre ambas normas, sino de espíritu. (Fallos: 322:752)

A modo de colaboración, atañe recordar que, en el ámbito provincial, existen sendos antecedentes donde el Poder Ejecutivo, en ejercicio de facultades constitucionales ha procedido a la reglamentación de leyes, inclusive relacionadas a Colegios Profesionales. A modo ilustrativo, podemos mencionar el Decreto Reglamentario N° 1806/10 de la Ley N° 1834-G "Régimen para el Ejercicio de la Profesión de los Odontólogos en la Provincia".

También, es importante citar el Decreto Reglamentario N° 2502/07 de la Ley N° 1340-G "Del Ejercicio de las Ciencias Veterinarias", puesto que del primer considerando surge que existió una presentación efectuada por el Consejo Profesional de Médicos Veterinarios de la Provincia del Chaco, por la que solicitó la reglamentación de la Ley N° 5.426 (actualmente Ley N° 1340-G).

Conforme el antecedente citado, se recomienda consultar con el sector que está directamente relacionado con la reglamentación y/o conformar una comisión o equipo técnico integrado por organismos y profesionales con conocimientos especializados y específicos en la materia, para el pertinente análisis y elaboración del proyecto, en función a las razones que se entiendan necesarias para complementar aspectos que favorezcan los objetivos legales.

La inclusión de expertos en el área no sólo contribuye a que dicha reglamentación sea producto de un debate plural y consensuado, sino también a una elaboración más detallada y precisa, que facilite su aplicación.

Existen otros supuestos donde se procedió de similar manera. De esta forma, por Decreto N° 1829/21 se aprobó la Reglamentación de la Ley N° 3325-B "Juicios Civiles y Comerciales por Jurados del Pueblo de la Provincia del Chaco", que como Anexo forma parte integrante del mismo. Del cuarto considerando, surge que por Decreto N° 1311/21, se constituyó el Equipo Técnico de Análisis y Elaboración de la Reglamentación de la Ley N° 3325-B.

Por otro lado, por Decreto N° 1830/21 se aprobó la Reglamentación de la Ley N° 3324-A "Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de la Provincia del Chaco", que como Anexo forma parte integrante del mismo. Además, del tercer considerando se desprende que por Decreto N° 1313/21 se constituyó el Equipo Técnico de Análisis y Elaboración de la Reglamentación de la Ley N° 3324-A.

Del mismo modo, por Decreto N° 1849/21 se aprobó la Reglamentación de la Ley N° 3323-C "Ley Integral de Mediación" ", que como Anexo forma parte integrante del mismo. El tercer considerando indica que por Decreto N° 1312/21 se constituyó el Equipo Técnico de Análisis y Elaboración de la Reglamentación de la Ley N° 3323-C.

No obstante lo aquí opinado, deberá tenerse presente que el Art. 13 de la Ley N° 2108-A dispone: "*Los dictámenes, vistas, informes legales u opiniones jurídicas que emita la Asesoría General de Gobierno, no son vinculantes para la repartición u organismo requirente*".

Por las consideraciones expuestas, este organismo asesor entiende que si bien la medida propiciada se enmarca dentro de las facultades conferidas al Sr. Gobernador de la Provincia del Chaco en el artículo 141 inc. 3, el proyecto de reglamentación debe ser reelaborado, de acuerdo con los términos que la propia norma legal establece.

Atentamente.

ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO.

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

17 SEP. 2024