Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

SLV

DICTAMEN N° 787

REF.: E6-2024-54942-AE- PROYECTO DE DECRETO S/ CREACIÓN EN EL ÁMBITO DEL MINISTERIO DE SALUD DEL "PROGRAMA DE ABORDAJE INTEGRAL DE LOS CONSUMOS PROBLEMÁTICOS".

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, a fin de emitir opinión con relación al proyecto de decreto (e-parte N° 7) por el cual se propicia la creación en el ámbito del Ministerio de Salud del "Programa de Abordaje Integral de los Consumos Problemáticos", con la finalidad de generar estrategias intersectoriales e interdisciplinarias para la prevención, tratamiento, rehabilitación y reinserción de personas afectadas por consumos problemáticos, conforme a los objetivos establecidos en el instrumento y su Anexo (art. 1°).

Asimismo, propende la designación como autoridad de aplicación del aludido Programa a la jurisdicción 6- Ministerio de Salud (art. 3°) y faculta al Sr. Ministro a adoptar los recaudos necesarios a efectos de garantizar su adecuada implementación (art. 4°).

I.- Las actuaciones se originaron a instancias del Sr. Ministro de Salud, Dr. Sergio Rodríguez (e-parte N° 1), quien elevó a consideración de la Secretaría General de la Gobernación proyecto de decreto referido a la "Creación del Programa de Abordaje Integral de los Consumos Problemáticos".

En e-parte N° 2 luce agregado proyecto de decreto rubricado por la máxima autoridad jurisdiccional.

En e-parte N° 3 la Secretaria General de la Gobernación solicitó la intervención del Departamento Legal de la Subsecretaría de Legal y Técnica.

En e-parte N° 4 el Departamento Legal entendió que no existen objeciones que formular; no obstante, sugirió la intervención de la Dirección de Salud Mental y de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio en cuestión.

En e-parte N° 8 la Unidad de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud consideró que no existen objeciones técnico-legales. Además, comunicó que participó en la confección del instrumento, adjuntando nuevo proyecto de decreto "con las modificaciones solicitadas por el grupo de trabajo" (sin especificar la integración del mismo), en la e-parte N° 7, el cual no se halla rubricado por el Sr. Ministro.

En e-parte N° 12 el Subsecretario de Legal y Técnica remitió lo actuado a ésta Asesoría General, para la elaboración del dictamen pertinente.

II.- Expuestos los antecedentes en la forma que preceden, corresponde señalar que el proyecto de decreto se enmarca dentro de las facultades conferidas al Sr. Gobernador de la Provincia, en el artículo 141 de la Constitución Provincial.

Además, halla sustento en la Ley Nacional N° 26.657 "Derecho a la Protección de la Salud Mental" y su adhesión provincial por Ley N° 2339-G de "Salud Mental Provincial"; en la Ley Nacional N° 26.934 "Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos" y su adhesión provincial por Ley N° 2536-G.

Por otra parte, en cuanto a las medidas contenidas en el instrumento proyectado, las mismas se encuadran dentro de las competencias asignadas por la Ley de Ministerios Nº 3969-A a los funcionarios del Poder Ejecutivo responsables de las distintas carteras ministeriales, correspondiéndoles decidir en definitiva sobre el despacho de los asuntos administrativos.

El Artículo 4° de la supra citada Ley expresa: "*Las funciones de los Ministros serán: a) Como integrantes del Gabinete Provincial: ... 2. Intervenir en la asignación de prioridades, en la aprobación de planes, programas y proyectos relativos a la gestión de gobierno... b) En materia de su competencia específica: ... 3. Elaborar, ejecutar y monitorear los planes, programas y proyectos aprobados por el Poder Ejecutivo...*" (El subrayado me pertenece).

Al mismo tiempo, el artículo 19° reza: *"Son funciones del Ministerio de Salud, sin que ello implique limitar el área de su competencia, asistir al Gobernador en lo atinente al cuidado de la salud de los habitantes y en particular: a) Programar, ejecutar y evaluar políticas y acciones destinadas a la promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud humana...".*

III.- 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, 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).

Sentado ello, circunscribiéndonos a la creación en el ámbito del Ministerio de Salud del "Programa de Abordaje Integral de los Consumos Problemáticos", conforme surge del Anexo I, tiene como finalidad implementar un sistema integral, interdisciplinario y comunitario para la prevención, tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas afectadas por consumos problemáticos en la Provincia del Chaco.

De acuerdo a lo preceptuado en el artículo 2° de la Ley N° 2536-G: *"...se entiende por consumos problemáticos aquellos consumos que —mediando o sin mediar sustancia alguna— afectan negativamente, en forma crónica, la salud física o psíquica del sujeto, y/o las relaciones sociales. Los consumos problemáticos pueden manifestarse como adicciones o abusos al alcohol, tabaco, drogas psicotrópicas —legales o ilegales— o producidos por ciertas conductas compulsivas de los sujetos hacia el juego, las nuevas tecnologías, la alimentación, las compras o cualquier otro consumo que sea diagnosticado compulsivo por un profesional de la salud".*

A través de la articulación entre diversos sectores gubernamentales y sociales, el programa busca garantizar el acceso equitativo a servicios de salud mental, promover la sensibilización y prevención en la comunidad, y fortalecer las redes de apoyo territorial, brindando una respuesta coordinada y efectiva a esta problemática de salud pública. Además, tiene como objetivo generar y consolidar estrategias integrales de intervención entre el sector salud, otros sectores del Estado y las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de abordar de manera coordinada las problemáticas comunes relacionadas con la salud mental en situaciones de consumo problemático, con el propósito de mejorar la calidad de vida de las personas afectadas.

Es decir, cuenta con objetivos generales y específicos determinados, misiones y funciones, facultades de la autoridad de aplicación definidas; como así también prevé una conformación respecto a la estructura de recursos humanos del Programa.

- No obstante, es importante aclarar que los aspectos técnicos del Programa a crearse, así como su materialización, implementación, puesta en práctica y ejecución, no resulta objeto de análisis por parte de este organismo asesor, por resultar una competencia específica del Ministerio del área (artículo 4°, apartado b) de la Ley N° 3969-A).

- Por lo tanto, y considerando que en el artículo 6° se propende establecer que dicho programa *"...será de cumplimiento obligatorio para todos los organismos públicos con competencia en la materia, los cuales deberán adherir y ejecutar las disposiciones establecidas, garantizando la implementación efectiva de las políticas y acciones derivadas de este programa en sus respectivas jurisdicciones"*, **deberá darse intervención, con carácter previo a la suscripción, a los organismos técnicos con competencia específica en la materia.**

Esto se debe a que su participación, garantiza la aplicación de conocimientos especializados en áreas y temas específicos, lo que contribuye a la eficacia y eficiencia de la medida propuesta, lo que escapa del ámbito de competencia estrictamente jurídico de este organismo asesor. *"Los informes técnicos en los que encuentran fundamento los actos administrativos merecen plena fe, siempre que sean suficientemente serios, precisos, razonables, no adolezcan de arbitrariedad aparente y no aparezcan elementos de juicio que destruyan su valor..."* (Dictámenes 312:132)[1].

- Por otra parte, en concordancia con lo manifestado precedentemente, y compartiendo el criterio del Departamento Asesoría Legal, deberá asumir intervención la **Dirección de Salud Mental** -dependiente de la Subsecretaría de Redes de Salud del Ministerio de Salud-, cuyas acciones son entre otras, la de coordinar los programas de salud mental, provinciales y nacionales y evaluar las acciones de prevención y protección en la salud mental.

- Asimismo, es menester contar con el dictamen jurídico de la **Dirección de Unidad de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud**, dado que lo incorporado en la e-parte N° 8 constituye una mera providencia. Es en esta línea que el máximo organismo asesor del Poder Ejecutivo Nacional se expide: *"La previa intervención y dictamen de los servicios jurídicos de los organismos, secretarías y ministerios que tienen asignada competencia específica para entender, intervenir, participar y, en su caso, coordinar la gestión administrativa en las actuaciones en que se formula la consulta a la Procuración del Tesoro de la Nación, no sólo corresponde por imperativo legal, sino que se compadece con razones de buen orden administrativo coadyuvante sin duda al logro de la solución más ponderada y justa. En efecto, son los profesionales integrantes de aquellos servicios los que, por lo general, han participado en las cuestiones de que se trata desde su inicio, incluso a veces en los actos preparatorios de los regímenes o reglamentos aplicables, por lo que tienen un conocimiento integral e inmediato de las respectivas causas, pero, además, en razón de desempeñarse en áreas con un marco de acción específico y particular...es factible que cuenten con antecedentes a aportar que*

[1] PTN. Dictámenes 312:132.

podrán contribuir a la más correcta dilucidación de los temas a resolver en cada caso." (conf. Dict. 199:92; 199:191; 200:36)[2].

- A su vez, se advierte que el artículo 7° del instrumento traído a análisis (e-parte N° 7) se halla incompleto, por lo que deberá- también con carácter previo a la suscripción- determinarse la partida presupuestaria a la cual se imputará el gasto que demande la implementación del aludido Programa, y dar la correspondiente intervención a la **Unidad de Planificación Sectorial** y a la **Dirección de Administración**, ambas de la jurisdicción 6.

- Del mismo modo, deberá intervenir **Contaduría General** de la Provincia- organismo constitucional encargado del control interno y el registro de la gestión económica, financiera y patrimonial del sector público provincial-, la **Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria** en su carácter de órgano rector del Sistema Presupuestario de la Administración Pública Provincial, la **Subsecretaría de Hacienda** del Ministerio de Hacienda y Finanzas, a efectos de verificar la existencia de factibilidad presupuestaria y evaluar si encuentra o no objeciones en materia financiera presupuestaria.

- Si bien no se determina un monto estimativo del gasto que demandará la implementación del Programa, debe considerarse que el Sr. **Fiscal de Estado**, tendrá a su cargo el control de legalidad administrativa del Estado, conforme lo establece la Constitución Provincial en el artículo 172.

- En ese cometido, el proyecto de decreto definitivo deberá cumplir con lo dispuesto en el Anexo al Decreto N° 482/22 – "...2. Pautas para la confección de proyectos de decretos, resoluciones y disposiciones- C. Elevación", debiendo encontrarse suscripto por el titular del organismo mediante el cual se establece la dependencia con el Poder Ejecutivo.

Precisada la cuestión, atañe recordar que en lo público, el Estado debe brindar el ejemplo a la sociedad, que exige niveles de claridad y eficiencia en su gestión, seleccionando los procedimientos y gestiones que sean más acordes para lograrlo, es por ello que la Ley N° 1092-A de Administración Financiera en su artículo 2° establece: *"El objetivo de esta Ley es el desarrollo de un modelo administrativo fundado en la aplicación de los siguientes criterios básicos: a) Garantizar los principios de regularidad de la –administración financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos".*

Por tanto, debe observarse que la implementación de medidas como las detalladas en el proyecto adjunto, deben responder a atribuciones de la autoridad, teniendo en cuenta razones de oportunidad, mérito y conveniencia a los

[2] Procuración del Tesoro de la Nación, Dictámenes 267:495.

fines de satisfacer adecuadamente los intereses generales de los destinatarios de dichas políticas.

Tiene dicho el máximo organismo asesor del Poder Ejecutivo Nacional que: "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. Dictámenes 241:427).

En ese sentido, no debe perderse de vista que la antes citada Ley N° 1092-A establece la responsabilidad propia de la Administración Superior de cada jurisdicción de implantar un eficiente y eficaz sistema propio de control de gestión en tiempo y forma oportuna compatibles con normas constitucionales y legales vigentes al respecto.

En las condiciones indicadas, con las intervenciones previas de los organismos técnicos con competencia específica en la materia, esta Asesoría General de Gobierno estima procedente la prosecución del trámite, todo ello en cumplimiento de la normativa vigente.

Finalmente, es dable señalar el carácter no vinculante de los dictámenes emitidos por esta instancia en virtud del art. 13 de la Ley N° 2108-A, que 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..."*.

Atentamente.

ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO.

19 SEP. 2024

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