Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

SV

DICTAMEN N° 0011

REF.: E2-2024-28290-AE- PROYECTO DE DECRETO S/ DEJAR SIN EFECTO DECRETO N° 1312/2020; CREACIÓN DEL "PROGRAMA DE ASISTENCIA DE HOSPEDAJE NO REEMBOLSABLE".

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:

I.- Consideraciones Preliminares:

Acceden las presentes actuaciones a esta Asesoría General de Gobierno, en las que se requiere nuestra intervención, con relación al proyecto de decreto (e-parte N° 2) por el cual se propicia dejar sin efecto en todas sus partes, a partir del 01/01/2025, el Decreto N° 1312/2020 y la creación a partir de la citada fecha del nuevo "Programa de Asistencia de Hospedaje No Reembolsable", en el ámbito del Ministerio de Salud.

Asimismo, faculta a la Secretaría General de la Gobernación a autorizar la cancelación de los gastos en el ejercicio 2025 y demás procedimientos administrativos y contables efectuados en el ejercicio 2024.

Por otra parte, determina que el Ministerio de Salud será el organismo de aplicación e interpretación, facultándolo a definir las pautas y lineamientos a instrumentar, así como también los procedimientos administrativos, técnicos y jurídicos necesarios para la correcta ejecución del Programa determinando las funciones de las oficinas intervinientes en los procedimientos a llevar adelante; y establece que será quien articulará con la Subsecretaría de Casa del Chaco dependiente de la Secretaría General de la Gobernación.

II.- Antecedentes:

La actuación de referencia se inicia mediante nota de la Secretaria General de la Gobernación obrante en e-parte N° 1, dirigida a la Dirección de Administración de su jurisdicción, solicitando se tomen las medidas necesarias para realizar la transferencia del programa de asistencia de hospedaje no reembolsable establecido mediante decreto 1312/2020 al Ministerio de Salud Publica en el ejercicio 2025.

En e-parte Nº 2 obra proyecto de decreto traído a análisis.

En e-parte Nº 5 obra intervención de 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, sin apreciaciones técnicas que formular a la medida que se promueve, considerando procedente el mismo.

En e-parte Nº 9 la Dirección de Administración del Ministerio de Salud informa que no hay objeciones técnicas que formular al proyecto de decreto.

En e-parte N° 10 la Subsecretaria de Coordinación Presupuestaria y Financiera solicita a la Subsecretaria de Programación y Gestión Estratégica, se eleve a dicha instancia informe pormenorizado con una estimación de costos que implique la implementación del programa, para poder preveer las erogaciones que deberán ser imputadas a esta jurisdicción.

En e-parte Nº 11 interviene la Subsecretaria de Programación y Gestión Estratégica del Ministerio de Salud informando que existe una imposibilidad de realizar la estimación de costos que implique la implementación del programa, en virtud de no ser esta área la encargada de realizar las gestiones atenientes al programa de asistencia de hospedaje no reembolsable, estando a cargo de la Secretaría General de la Gobernación.

En e-parte Nº 13 obra dictamen de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud, sin objeciones que realizar al proyecto de decreto. No obstante, atento a las facultades que otorga el instrumento adjunto en el artículo 5, sugiere que una vez suscripto, a través de las áreas competentes del Ministerio de Salud se elabore un acto administrativo que establezca los procesos administrativos técnicos y jurídicos necesarios para la correcta ejecución del "Programa de asistencia de hospedaje no reembolsable", determinando las funciones de las oficinas intervinientes en los procedimientos a llevar adelante, con el objeto de optimizar los recursos con que cuenta el Ministerio y el real cumplimiento de objetivos dispuestos por el programa y la normativa vigente aplicable a la materia.

En e-parte N° 15 interviene la Secretaría General del Ministerio de Salud.

En e-parte N° 19 el Subsecretario de Legal y Técnica remite la presente actuación, para conocimiento e intervención de este organismo asesor.

III.- Análisis de la medida y normativa aplicable:

Liminarmente, corresponde reseñar que la intervención de este Órgano Asesor solo será a título de colaboración dado que no forma parte del instrumento traído a consideración, el que a su vez ha sido remitido a esta repartición de manera incompleta ante la faltante de intervenciones e informes técnicos específicos que hacen al correcto procedimiento administrativo.

No obstante, ello, en líneas generales nuestra intervención se limitará al estudio de las cuestiones estrictamente jurídicas, no tratará aspectos técnicos ni económicos, ni de oportunidad, mérito o conveniencia, por ser materias ajenas a la competencia de este Órgano Asesor (en coincidencia con el Dictamen de la PTN 311:135, entre otros).

Al respecto en el ámbito nacional se ha dicho que: *"La competencia de la Procuración del Tesoro de la Nación se limita a aspectos estrictamente jurídicos de los temas que se someten a su consulta. En consecuencia, no se expide sobre cuestiones técnicas, económicas o de oportunidad, mérito y conveniencia (conf. Dict. 228:28; 231:36; 241:312)[1]. Excede la esfera de las atribuciones de la Procuración del Tesoro de la Nación 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. 241:468)[2].*

Tampoco corresponde a esta Asesoría expedirse sobre las circunstancias que originaron el presente trámite dado que su ponderación se halla reservada a la autoridad llamada a resolver, de conformidad con la pacífica y reiterada doctrina de esta Procuración del Tesoro (v. Dictámenes 239:17; 241:115; 247:38 y 247:116, entre otros).

Bajo tales premisas, cabe indicar que la medida propuesta consiste en dejar sin efecto, en todas sus partes, el Decreto N° 1312/2020, creando el nuevo "Programa de Asistencia de Hospedaje No Reembolsable" en el ámbito del Ministerio de Salud, destinado a ciudadanos chaqueños con residencia actual en la Provincia del Chaco, derivados por razones de salud a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o a la Provincia de Buenos Aires, para la atención de patologías complejas, que en razón de carecer de recursos propios, obra social y/o cobertura de salud pre- paga, requieran asistencia.

[1] Procuración del Tesoro de la Nación. Dictámenes 251:157.
[2] Procuración del Tesoro de la Nación. Dictámenes 244:466.

En tal contexto, esta Asesoría General de Gobierno se expidió respecto de la procedencia del Decreto N° 1312/2020 a través del Dictamen 418/2020 sugiriendo la viabilidad del proyecto, que luego culminara con el dictado del decreto que pretende dejarse sin efecto.

Que respecto de ello, y en cotejo de ambos instrumentos en lo que respecta a la facultad de instrumentar la medida, se advierte que la autoridad de aplicación del nuevo Programa referenciado, será el Ministerio de Salud de la Provincia (trasladándose de la Secretaria General de la Gobernación al aludido Ministerio). Con una serie de instrumentaciones de funcionamiento las que no serán objeto de análisis dada la falta de antecedentes e intervenciones pertinentes.

- Expresándonos en el marco normativo aplicable y su eventual viabilidad en el contexto de interpretación jurídica que pueda darse, en el análisis que se efectúa.

En virtud a ello, primeramente corresponde señalar que se encuentran dentro de las facultades del Gobernador, en su carácter de mandatario legal de la Provincia y Jefe de la Administración, la de promover políticas encaminadas al desarrollo armónico de la Provincia, programar y dirigir las políticas de Estado, entre otras (Art. 141 y conc. de la Constitución Provincial).

Bajo tales funciones, contará con la asistencia de Ministros y Secretarios específicos a quienes podrá asignar el despacho de asuntos administrativos, determinados. En ese sentido, la Ley de Ministerios N° 3969-A establece que el Gobernador será asistido en sus funciones por los Ministros, individualmente en materia de las responsabilidades que esta ley les asigna como competencia (art. 2° de la Ley N° 3969-A).

En función a ello, advertimos que las atribuciones que se pretenden conferir guardan relación con las competencias asignadas a cada repartición y las derivadas de la nueva Ley de Ministerios Nº 3969-A, a saber: las que surgen del art. 4° en lo que respecta a las competencias específicas ministeriales referidas a: "...Representar política y administrativamente al Ministerio"; "Proponer los objetivos, políticas y estrategias del área a su cargo"; "Elaborar, ejecutar y monitorear los planes, programas y proyectos aprobados por el Poder Ejecutivo"; "Coordinar con los demás ministerios los asuntos de interés compartido"; entre otros (art. 4° inc. b ítem. 1, 2, 3, 12 y conc. de la Ley N° 3969-A).

En orden a ello, este Órgano Asesor entiende que la medida se corresponde con las competencias y funciones asignadas a la Secretaría

General de Gobernación por la Ley N° 3969-A, cuyo artículo 24 establece: *"Son funciones de la Secretaría General de Gobernación y sin que ello implique limitar el área de su competencia, asistir al Gobernador en lo referente a cuestiones operativas y técnicas del funcionamiento de la Gobernación, especialmente:... h) Administrar y Coordinar un ámbito de atención y gestión al servicio de los ciudadanos chaqueños con sede oficial en la Capital de la Republica, construyendo un especio de comunicación y ejerciendo la representación del gobierno e instituciones provinciales ante las organizaciones públicas o privadas de carácter nacional e internacional, fortaleciendo la presencia e imagen de la Provincia del Chacho y los vínculos con otras provincias y organismos interprovinciales...."*.

Situación que se complementa con el hecho de que la Subsecretaria de Casa del Chaco (citada en el instrumento) , depende jerárquica y funcionalmente de la Secretaría General de la Gobernación (Decreto N° 976/2020 y RES-2024-1724-2-4 de la mencionada Secretaría).

Secretaria que es la autoridad de aplicación del programa existente (art. 13 Dec.1312/20), lo que se pretende trasladar al Ministerio de Salud, quien en lo sucesivo quien deberá articular con la Subsecretaria de Casa del Chaco dependiente de la Secretaría General de la Gobernación, generando acciones necesarias para que el programa sea aplicado eficazmente (art. 6°).

- En lo que respecta al Ministerio de Salud como posible autoridad de aplicación, ello encuentra sustento en que la asistencia que se pretende brindar , surgen de situaciones derivadas por razones de salud, por patologías complejas, argumentando la necesidad de reestructurar la implementación del programa para optimizar su funcionamiento y gestión integral, llevándolo al ámbito del Ministerio de Salud. Entendiendo que este Ministerio, constituye el órgano natural para gestionar programas relacionados con la atención sanitaria de los ciudadanos chaqueños, incluyendo derivaciones médicas a otras jurisdicciones (extracto considerandos 1, 2 y 3 del proyecto de decreto).

En ese marco, la Ley de Ministerios encomienda específicamente al Ministerio de Salud: *"... 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; b) Diseñar políticas sanitarias definiendo objetivos, programas e intervenciones según prioridades identificadas..."* (art. 19 de la Ley N° 3969-A).

Desde ese prisma, es pertinente reseñar que la Ley de Ministerios genera incumbencias en las dos carteras ministeriales citadas, guardando relación con funciones específicas de cada una. Por lo que, mediando acuerdo entre los representantes de las máximas autoridades citadas, sobre la mejor manera de implementar y dar operatividad a lo proyectado, este Órgano Asesor no encuentra reparos a la procedencia de la medida que propone el cambio de autoridad de aplicación (art. 7 de la Ley N° 3969-A).

En base a todo ello, contando oportunamente con el aval expreso de la Secretaría General y -en su caso- el aval del titular del Ministerio de Salud, no existirían reparos que formular, quedando reservada a la decisión del poder administrador en definitiva, resultando el Sr. Gobernador autoridad competente para su dictando.

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).

IV.- Devolución a la Subsecretaria de Legal y Técnica:

Ahora bien, sin perjuicio de lo expuesto en cuanto a la legalidad de la medida, en los términos reseñados, en lo que resta del proyecto y no fuere expresamente analizado por este Órgano Asesor, se remite en carácter de devolución a la Subsecretaria de Legal y Técnica, a fin de que verifique y dé cumplimiento (en pos de un correcto procedimiento y en resguardo de responsabilidades) a las observaciones y sugerencias que a continuación se detallan, independientemente de las que pudieran surgir de las áreas técnicas concretas:

- Deberá corroborarse la redacción, lógica y coherencia del instrumento; y consignarse en los considerandos el objeto del nuevo programa a crearse, lo que no surge.
- Deberá corregirse la denominación correcta del Ministerio, "Ministerio de Salud", conforme Ley N° 3969-A.
- Debe tomar intervención con dictamen, el **Departamento de Legal de la Secretaria General** como instancia obligatoria a fin de corroborar la procedencia del instrumento, como requisito esencial del acto a proyectarse. [3]

[3] En este sentido, tiene dicho la Procuración del Tesoro de la Nación que: *"La previa intervención y dictamen de los servicios jurídicos de los organismos, secretarías y ministerios que tienen asignada competencia*

- Además, deberá darse intervención a las áreas técnicas: Dirección de Administración de la Secretaría General de la Gobernación para que determine si posee o no objeciones que formular; Dirección de Unidad de Planificación Sectorial tanto de la Secretaría General como del Ministerio de Salud ; Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria y Ministerio de Hacienda y Finanzas, dado que el instrumento proyecta asumir erogaciones que demandara la implementación del nuevo programa (Ministerio de Salud) y a su vez autoriza a cancelar gastos en ejercicio 2025 a la Secretaria General. Intervenciones necesarias, las que no obran en la actuación.

- Tener presente, la sugerencia de la Dirección Unidad de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud efectúo e-parte N° 13, la cual deberá ser ponderada por autoridad componente.

- No obra aval de la Secretaria General de la Gobernación como del Sr. Ministro de Salud.

- Asimismo, deberá darse cumplimiento a 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 el proyecto encontrarse suscripto por el titular del organismo mediante el cual se establece la dependencia con el Poder Ejecutivo.

Finalmente, con todo ello y las modificaciones del proyecto que puedan surgir, es dable indicar lo establecido en el artículo 2° de la Ley de Administración Financiera N° 1092-A que determina: "...f) **Establecer como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción y entidad del Sector Público Provincial, la implantación en forma gradual y el mantenimiento de:...** 2) Un eficiente y eficaz sistema propio de control de legalidad, financiero y de gestión sobre sus operaciones, compatibles con las normas constitucionales y legales vigentes al respecto; 3) Procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales que le sean inherentes...". g) Asignar las responsabilidades administrativas generadas por la gestión financiera o patrimonial, en grado compatible con la participación con cada uno de ellos en el proceso decisional o administrativo, a los titulares de: 1)Las oficinas de servicios administrativos de la jurisdicción o entidad.2) Las áreas o niveles superiores a las que tales oficinas pertenecen orgánicamente o de las que dependen jerárquicamente.3)Las áreas internas de dichas oficinas responsables de

---

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 podrán contribuir a la más correcta dilucidación de los temas a resolver en cada caso." (conf. Dict. 199:92; 199:191; 200:36)[3].

la operación de los sistemas de administración financiera" entre otros. Todo lo que deberá resguardarse, dada la responsabilidad emergente de la autorización conferida en el proyecto propiciado, tanto para el Ministerio como para la Secretaria implicada.

V.- Conclusión:

En mérito a lo plasmado, este Organismo Asesor no encuentra objeciones legales que realizar en lo que concierne a las facultades del Sr. Gobernador y en lo que hace al órgano de aplicación. No obstante, se deja a salvo que esta intervención lo ha sido a título de colaboración, sugiriendo corroborar y verificar el proyecto de decreto puesto en análisis, luego de dar intervención a las áreas faltantes que constituyen el soporte técnico y jurídico de la decisión a adoptar.

Es preciso recordar las facultades y competencias otorgadas por la Ley N° 3969-A a los funcionarios del Ejecutivo responsables de las distintas carteras ministeriales, correspondiéndoles decidir en definitiva y fundadamente sobre el despacho de los asuntos administrativos, asignados bajo su competencia.

Debe observarse al respecto, que la implementación de medidas como las detalladas en el proyecto adjunto, deben responder a atribuciones de la más alta autoridad, teniendo en cuenta la satisfacción adecuada de los intereses generales de los destinatarios de dichas políticas.

Finalmente, resulta oportuno recordar lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 2108-A respecto del carácter de lo emitido por esta instancia, que dice: "*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.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO.

09 ENE. 2025

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