Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

GVLG

DICTAMEN N°.....095.....

REF.: E23-2024-23204-AE- PROYECTO DE DECRETO S/ DEJAR SIN EFECTO DECRETO N° 2818/23; APROBAR LA REGLAMENTACIÓN DEL ART. 79 DE LA LEY N° 332-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 nuevamente 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° 55) por el cual se propicia dejar sin efecto el Decreto N° 2818/23 y aprobar la Reglamentación del artículo 79 de la Ley N° 332-A, que forma parte integrante del mismo.

Asimismo, propende aprobar la estructura organizativa de la Junta de Valuaciones como Anexo I "Organigrama" y como Anexo II "Misiones", entre otras medidas allí previstas.

I.- ANTECEDENTES:

La actuación de referencia se originó a instancias del Subsecretario de Proyectos y Planeamiento del Ministerio de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos en su carácter de presidente de la Junta de Valuaciones, designado por RES-2024-246-23-1 a fin de adjuntar anteproyecto de decreto solicitando se deje sin efecto el Decreto 2818/23 y se apruebe la reglamentación del art. 79 de la ley N° 332- A (e-partes N° 1 y 2).

En e-parte N° 4 obra primer informe técnico de la Dirección General de Recursos Humanos, entendiendo que no existen objeciones legales a la medida propiciada en cuanto se propone dejar sin efecto el Decreto Nº 2818/23 y aprobar una nueva reglamentación del Artículo 79º de la Ley 332-A, que refleje la operatividad de la Junta, ajustándose a las necesidades de la misma para la ejecución de sus fines. No obstante, efectúa consideraciones respecto al art. 3°.

En e-partes N° 5, 6 y 7 se agrega copia de la Ley N° 332-A y de los Decretos N° 1120/78 y N° 2818/23.

En e-parte N° 8 obra dictamen de la Secretaría General del Ministerio de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos estimando la viabilidad de la medida propiciada a través del anteproyecto de decreto.

En e-partes N° 9 y 11 se incorpora nuevo proyecto de decreto y aval del Ministro de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos.

En e-parte N° 12 obra Providencia N° 1116/24 A.G.G.

En e-parte N° 14 la Dirección General de Recursos Humanos emite el segundo informe técnico, ratificando el anterior y realizando sugerencias a la redacción del proyecto de decreto.

En e-parte N° 16 interviene la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria, también efectuando observaciones a la redacción del proyecto de decreto.

En e-parte N° 18 el Subsecretario de Modernización del Estado adjunta en e-parte N° 17, primer informe técnico elaborado por la Dirección General de Innovación y Modernización Gubernamental, en el cual se efectúan consideraciones y sugerencias, entre las que determina que *"...por sus características, la Junta de Valuaciones no es una unidad administrativa que deba representarse en la estructura orgánica..."*.

En e-parte N° 20 obra Providencia N° 1153/24 A.G.G.

En e-parte N° 22 la Unidad de Planificación Sectorial del Ministerio informa que: "...1-Atento a que los cargos del escalafón a los que hace mención la reglamentación, que figura como anexo al anteproyecto de decreto obrante a e-parte N°9, no forman parte de la estructura de cargos de la jurisdicción 23 (Ministerio de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos), esta erogación no fue considerada al momento de la planificación presupuestaria para el ejercicio fiscal 2025, razón por la cual no se dispone de los créditos presupuestarios necesarios para la erogación que demandará la medida...". Por ello, sugiere la inclusión de un artículo que faculte a la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria a efectuar las modificaciones que resulten necesarias, al cual me remito "brevitatis causae".

En e-partes N° 23 y 24 interviene la Unidad de Recursos Humanos del Ministerio.

En e-parte N° 26 y 28 obran proyectos de decreto.

En e-parte N° 29 la Secretaría General ratifica lo dictaminado en e-parte 8, considerando la viabilidad de la medida propiciada y en e-parte N° 30 obra aval del Ministro, Ing. Hugo D. Domínguez.

En e-parte N° 32 obra Providencia N° 027/25 A.G.G.

En e-parte N° 33 obra segunda intervención de la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria.

En e-parte N° 34 la Dirección General de Recursos Humanos realiza el tercer informe técnico, sugiriendo realizar modificaciones a la redacción del proyecto de decreto y considera que: *"... en el caso de marras, la Junta de Valuaciones por sus características no constituye una unidad administrativa que deba representarse en la estructura orgánica del Ministerio de Infraestructura, Obra y Servicios Públicos... más allá de su carácter permanente como área técnica, interviene sólo a requerimiento de la superioridad conforme a las necesidades, de ahí que esta instancia entiende la temporalidad de su funcionamiento y; por ende, las designaciones de sus miembros son provisorias por un período determinando, sugiriendo se determine oportunamente en el proyecto de Decreto de designación el "desde y hasta" a los fines de su operatividad, atento a la necesidad de establecer previamente su licencia sin goce de haberes por el cumplimiento de una función superior..."* (El subrayado me pertenece).

En e-partes N° 36 y 37 se agregan proyectos de decreto y en e-parte N° 39 aval del Sr. Ministro.

En e-parte N° 41 interviene nuevamente la Dirección General de Innovación y Modernización Gubernamental reiterando que no existen objeciones respecto a la derogación del Decreto N° 2818/23 y a la definición de un nuevo instrumento reglamentario del Artículo 79° de la Ley 332-A. Sin embargo, realiza varias observaciones, entre las cuales se reproduce en lo pertinente lo siguiente: *"...en el artículo 5° del anteproyecto de decreto adjunto en e-parte 26...mencionan: ..."para su designación podrá otorgarse la bonificación por subrogación... no es conveniente hacerlo mediante el otorgamiento de la bonificación por subrogancia del Decreto 1441/93... Asimismo, sugerimos quitar el anexo I del anteproyecto. El mismo asigna el nivel de dirección a las vocalías y de jefe de departamento a la secretaría administrativa, generando confusión debido a que como se mencionó en informes anteriores, la Junta no es una unidad administrativa que deba representarse en el organigrama, sus integrantes perciben remuneraciones que se equiparan a las remuneraciones de los cargos de director y jefe de departamento, pero no ocupan dirección o departamento alguno dentro de la estructura orgánica de la jurisdicción ..."* (El subrayado me pertenece).

En e-parte N° 43 el Secretario General del Ministerio de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos, entiende que existen discrepancias entre las

distintas intervenciones de los distintos organismos, por lo que solicita a la Dirección General de Recursos Humanos se expida nuevamente sobre el último proyecto, a los efectos de unificar posiciones.

En e-parte N° 44 la Dirección General de Recursos Humanos emite su cuarto informe técnico, realizando observaciones y sugerencias a la redacción del proyecto de decreto adjunto en e-parte N° 37, del cual surge en lo concerniente: *"...con el objeto de evitar confusiones a futuro en la utilización de la figura de Subrogancia, esta instancia entiende que es necesario crear el cargo de Secretario Administrativo, con denominación del CEIC específico, el que tendrá el nivel de Jefatura de Departamento en cuanto a retribución conforme a la responsabilidad de las tareas a desarrollar al igual que los Vocales... se ha señalado que las Vocalías y la Secretaría Administrativa no son cargos jerárquicos del Escalafón 2 -General- que infiera en la carrera administrativa de los agentes designados sino que tienen un nivel de Director y de Jefe de Departamento, respectivamente, sólo en cuanto a la remuneración por las misiones que desarrolla la Junta, criterio compartido con el órgano rector en materia de estructura organizacional. En ese orden de ideas, los miembros de la Junta de Valuaciones -Vocales y Secretario Administrativo- percibirán los conceptos que integran la escala salarial de los cargos de Director y Jefe de Departamento, con más los conceptos de Bonificación por Título, por Antigüedad e Incompatibilidad Parcial de Título prevista en la Ley N° 1588-A..."*.

Además, dicha instancia sugiere: *"ELIMINAR: 3 (tres) cargos de Director y un (1) cargo de Jefe de Departamento, creados en el marco del Decreto N° 2818/23; CREAR: cuatro (4) cargos de vocales, con denominación del CEIC específico, los que tendrán el nivel de Director en cuanto a su retribución; CREAR: un (1) cargo de Secretario Administrativo, con denominación del CEIC específico con Nivel de Jefatura de Departamento en cuanto a su retribución..."* (El subrayado me pertenece).

En e-partes N° 45, 46 y 47 obra proyecto de decreto, dictamen de la Secretaría General ratificando lo plasmado en e-parte N° 8 y aval del Ministro de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos.

En e-parte N° 48 obra Providencia N° 0073/25 A.G.G.

En e-parte N° 49 obra nuevo proyecto de decreto.

En e-parte N° 52 interviene la Subsecretaria de Coordinación Presupuestaria y Financiamiento manifestando que no posee observaciones que realizar al proyecto de decreto adjunto en e-parte N° 49.

En e-parte N° 53 se expide nuevamente la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria, efectuando observaciones y

recomendaciones a la redacción del proyecto de decreto adjunto, a las que me remito "brevitatis causae".

En e-parte N° 54 interviene la Dirección de Control de Liquidación de Haberes D.G.RR.HH adhiriéndose a lo informado por la Dirección General de Recursos Humanos en e-parte N° 44 de lo actuado, por lo cual entiende que puede ejecutarse y reflejarse en el Sistema de Planta Orgánica Nóminal (Pon) la medida propuesta.

En e-partes N° 55 y 57 se incorpora proyecto de decreto definitivo suscripto por el titular del Ministerio de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos y aval del mismo.

II.- ANÁLISIS DE LA MEDIDA Y MARCO NORMATIVO:

- En primer lugar, cabe señalar que el asesoramiento solicitado 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 Dictamen de la PTN 311:135, entre otros).

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).

- En segundo lugar, es conveniente indicar el marco jurídico aplicable, el cual configura el bloque legal que opera como antecedente normativo de la medida proyectada.

La Ley N° 332-A establece el "Régimen de Expropiaciones". En el TÍTULO VI "DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS JUNTA DE VALUACIONES", Artículo 79, preceptúa expresamente: *"La Junta de Valuaciones estará integrada por un presidente y cuatro vocales permanentes. La presidencia será ejercida por el Ministro de Infraestructura, Obras, Servicios Públicos y Medio Ambiente y cuatro vocales permanentes que serán designados por decreto del Poder Ejecutivo entre el personal de planta del Sector Público Provincial Artículo 4º, inciso a) de la Ley 1092-A - Administración Central– que tendrán más de cinco años de antigüedad en ejercicio del cargo de base y posean título habilitante, de grado universitario. Las vocalías deberán estar integradas, obligatoriamente, por un vocal con título de arquitecto o ingeniero civil o en construcciones, un vocal con título de agrimensor, un vocal con título de ingeniero agrónomo, y un vocal con título de escribano o abogado. El Ministro de Infraestructura, Servicios Públicos y Medio Ambiente, podrá designar a otro funcionario del Ministerio*

que lo reemplace en la Presidencia, con categoría no inferior a Subsecretario. La Junta de Valuaciones tendrá un secretario administrativo, y el personal permanente o transitorio que le asigne el Poder Ejecutivo. Los vocales permanentes tendrán nivel de Director, Apartado a, Grupo 1 y la Secretaría Administrativa, Nivel de Jefatura de Departamento, Apartado b), grupo 1, conforme con lo establecido en el artículo 4° de la Ley 196-A –de facto- y sus modificatorias. Tendrán la estabilidad prevista en la legislación vigente para los empleados públicos. Cuando el expropiante sea un municipio, la Junta de Valuaciones se integrará también con un representante del mismo. Cuando se trate de emitir dictamen sobre bienes de naturaleza especial, el Poder Ejecutivo podrá disponer la incorporación de un técnico que preste servicios en la Administración Pública Provincial, con conocimientos especializados respecto del tipo de bien a expropiar".

Por Decreto N° 2818/23 se aprobó la Reglamentación del artículo 79 de la Ley N° 332-A.

- Ahora bien, es preciso mencionar que el proyecto de decreto en cuestión propende dejar sin efecto el Decreto N° 2818/23 y aprobar la nueva reglamentación del artículo 79 de la Ley N° 332-A, en función a razones que se entienden necesarias para complementar algunos aspectos, con el objetivo de lograr una mayor agilidad y operatividad, y de alinearse con la nueva Ley de Ministerios N° 3969-A, garantizando así su plena aplicación.

En ese cometido, resulta pertinente indicar que la presente propuesta de reglamentación, ha sido impulsada y ponderada por la jurisdicción competente en la materia, concretamente por el Ministerio de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos, en atención a cuestiones operativas de la Junta de Valuaciones y a necesidades de la misma para la ejecución de sus fines; y cuenta con el aval del titular de la cartera ministerial y la opinión favorable de la Secretaría General, mediante el dictamen jurídico pertinente.

Sobre este punto, la Procuración del Tesoro de la Nación afirma que: "*...son los profesionales integrantes de aquellos servicios los que, por lo general, han participado en las cuestiones de que se trata desde su inicio...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...****(conf. Dict. 199:92; 199:191; 200:36)*".[1]

A la vez, cuenta dentro del ámbito ministerial con la intervención de la Unidad de Recursos Humanos, Unidad de Planificación Sectorial, Subsecretarías de "Proyecto y Planeamiento" y de "Coordinación Presupuestaria y Financiamiento".

[1]PTN. Dictámenes 267:495.

Del mismo modo, cuenta con **informes técnicos** elaborados por los distintos organismos **competentes en áreas específicas** dentro del Poder Ejecutivo Provincial, tales como: Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria en su carácter de órgano rector del Sistema Presupuestario de la Administración Pública Provincial; de la Dirección General de Recursos Humanos, como órgano rector de Recursos Humanos del Poder Ejecutivo Provincial y de su dependencia, la Dirección de Control de Liquidación de Haberes encargada entre otras funciones, de administrar el sistema informático de Recursos Humanos, llevar y controlar el registro de los cargos cubiertos y vacantes; y de la Dirección General de Innovación y Modernización Gubernamental dependiente de la Subsecretaría de Modernización del Estado, quien actúa como órgano rector en materia de calidad, innovación, planificación organizacional, gobierno abierto y modernización del empleo público.

En el ámbito nacional se tiene dicho que: *"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. Tal apreciación debe ser realizada por el servicio jurídico en cumplimiento de su rol de asesoramiento y control de legitimidad de los actos y procedimientos de la Administración"*[2].

Por otra parte, 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..."[3].

Si bien la doctrina normalmente hace una clasificación cuatripartita de los reglamentos: a) el reglamento de ejecución; b) los reglamentos autónomos; c) los reglamentos delegados; d) los reglamentos de necesidad y urgencia[4]; 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".*[5]

A la vez, Marienhoff expresa que *"los reglamentos de ejecución son los que emite el Poder Ejecutivo, en ejercicio de atribuciones*

---

[2] PTN. Dictámenes 312:132.
[3] Ossorio. M. "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales". pág. 734
[4] Barra. R.C. "Revista Régimen de la Administración Pública" Nro. 1, pág. 9. Id SAIJ: DACA880088.
[5] Balbín, C. F. "Manual de Derecho Administrativo". 3ra Ed. Pág. 78.

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".[6]

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 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".

"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)".[7]

Por tanto, la medida bajo análisis, encuentra sustento en el ordenamiento jurídico provincial, que faculta al Poder Ejecutivo a dictar normas reglamentarias orientadas a la ejecución de las leyes, con el límite establecido por el propio texto constitucional.

No obstante, debe observarse respecto al artículo 6° agregado en el último proyecto de decreto, que el mismo no encuentra sustento en informes previos del órgano rector de Recursos Humanos del Poder Ejecutivo Provincial, ni fue propuesto por el mismo, dado que la adscripción es un régimen con particularidades y reglamentación propia regido por el Decreto N° 251/13 modificado por su similar N° 981/19. Éste último instrumento preceptúa en su artículo "4-Beneficios/Liquidaciones: a) Al momento de hacerse efectiva la adscripción del agente, este mantendrá exclusivamente los conceptos remunerativos inherentes al cargo del cual es titular...".

De este modo no sólo se contrapone con lo propuesto en los artículos anteriores del proyecto de decreto, los informes técnicos obrantes y texto legal, sino que tampoco se corresponde con el criterio sostenido por el Sr. Fiscal de Estado, en ocasión de interpretar con anterioridad, el artículo 79 de la Ley N° 332-A , donde ha entendido que: "...del análisis de la ley 332-A, surge el nivel de Director que deberán tener los vocales permanentes, debiendo entenderse que con las funciones y responsabilidades del cargo también refiere a las percepciones del salario conforme a las tareas que desempeñan, situación

[6] Marienhoff, M. A. "Tratado de Derecho Administrativo", T. I, pág. 240.
[7] PTN. Dictámenes 252:408.

que de no respetarse sería violatorio de preceptos Constitucionales..."[8], opinión que comparto y que se hace extensiva a la "Secretaría Administrativa", respecto a la cual la Ley le asigna el "Nivel de Jefatura de Departamento", por lo que se considera ilegítima su incorporación.

Sin perjuicio de ello, 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 este organismo asesor (en consonancia con la doctrina de la PTN, en Dictámenes 241:427).

III.- CONCLUSIÓN:

En mérito a lo plasmado, este organismo asesor entiende que el instrumento proyectado, se enmarca dentro de las facultades conferidas al Señor Gobernador en el art. 141° inc. 3) de la Constitución Provincial.

Reiterando que la opinión aquí vertida, excluye lo atinente a los aspectos técnicos u operativos de la medida detallada en el presente proyecto, o lo que refieren a su viabilidad económica financiera y/o discrecionalidad de la misma, la cual queda reservada a la decisión del poder administrador en definitiva, expresándonos si en el sentido del marco normativo aplicable y su eventual viabilidad en el contexto de interpretación jurídica que pueda darse en el análisis que se efectúa.

No obstante, corresponde que la Subsecretaría de Legal y Técnica, <u>corrobore la correcta redacción del instrumento,</u> en un todo de acuerdo a las competencias concretas que refieren a esa dependencia y a lo dispuesto en el Decreto N° 482/22.

Particularmente, téngase presente las observaciones formuladas respecto al artículo 6° del proyecto de decreto por parte de esta Asesoría General de Gobierno y las efectuadas por la Dirección General de Innovación y Modernización Gubernamental (e-parte N° 41), por la Dirección General de Recursos Humanos (e-parte N° 44 y sus antecedentes), y por la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria (e-parte N° 53).

Cumplido, deberá remitirse lo actuado al **Sr. Fiscal de Estado,** quien tendrá a su cargo el control de legalidad administrativa del Estado, conforme lo establece la Constitución Provincial en el artículo 172.

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*

[8] Dictamen N° 352/22 de Fiscalía de Estado de la Provincia del Chaco.

Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

Asesoría General de Gobierno, no son vinculantes para la repartición u organismo requirente…".

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO;

21 FEB. 2025

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