Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

SV

DICTAMEN N° 419

REF.: E3-2025-3878-AE- PROYECTO DE DECRETO S/ CREACIÓN DEL PROGRAMA "IMPULSAR CHACO" Y SUBPROGRAMAS.

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

A: SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN
SUBSECRETARÍA DE LEGAL Y TÉCNICA
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 adjunto (e-parte N° 56) por el cual se propicia la creación del Programa "Impulsar Chaco" (art. 1°) y de los Subprogramas: "Empleo Joven Chaco en el Sector Privado" (art. 2°), "Empleo Experiencia Chaco en el Sector Privado (art. 3°), "Empleo Accesible Chaco en el Sector Privado" (art. 4°) y "Empleo Fortaleza Chaco en el Sector Privado" (art. 5°), entre otras medidas allí previstas.

I.- ANTECEDENTES:

La actuación de referencia se originó a instancias de la Subsecretaria de Trabajo, Capacitación y Empleo (e-parte N° 1), quien elevó al Sr. Ministro de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos anteproyecto de decreto, a través del cual se crean programa y subprogramas con el objetivo de promover e incentivar la creación de nuevos puestos de trabajo en el sector privado, solicitando su visto bueno para la continuidad del trámite.

En e-partes N° 2, 3 y 4 obran proyecto de decreto, Anexos y visto bueno del titular de la cartera ministerial para la prosecución del trámite.

En e-parte N° 5 la Asesoría Legal del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos se expidió en Dictamen N° 14/2025 sin objeciones legales que realizar respecto del proyecto de decreto; sin perjuicio de ello, sugirió la intervención de las máximas autoridades de Fiduciaria del Norte S.A. del Nuevo Banco del Chaco S.A. y del Ministerio de Hacienda y Finanzas, en virtud de las obligaciones que asumirán. Asimismo, teniendo en cuenta las erogaciones que demandará la puesta en funcionamiento de la medida, requirió la intervención de las áreas dependientes de ese Ministerio (Unidad de Planificación Sectorial,

Dirección de Administración, Unidad Auditoría Interna), de Contaduría General y Subsecretaría de Hacienda.

En e-parte N° 8 Contaduría General de la Provincia expresó que no surgen consideraciones técnicas que formular al trámite que se promueve, siendo procedente el mismo.

En e-parte N° 11 la Unidad de Planificación Sectorial del Ministerio informó que: "...NO se cuentan con los créditos con Presupuestarios en la JUR 03 Prog- 12 -SubProg 00 – Act. 04- Part 500; FTE 10, para lo cual, se solicita el incremento de los mismos".

En e-parte N° 12 la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria –en atención a lo informado por la UPS- consideró que se debería "...*establecer cuál será el financiamiento que recibirá la misma o que se autorizará la reasignación de partidas presupuestarias para la realización de lo preceptuado por dicho proyecto de decreto. Asimismo, deberá mencionarse que se autorizará a la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria, a realizar las adecuaciones presupuestarias necesarias para la realización de la medida pretendida... lo establecido respecto a las modificaciones que fueran propuestas por esta instancia, en lo que respecto a los considerandos del proyecto de instrumento legal, con el objeto que haya cohesión en la redacción, deberá estar plasmado en el articulado, a través de la incorporación de artículos que así lo establezcan...".*

En e-parte N° 13 la Subsecretaría de Hacienda recomendó la incorporación de un artículo que autorice a la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria a realizar las adecuaciones presupuestarias necesarias, y remitió para la continuidad del trámite.

En e-parte N° 14 se agrega nuevo proyecto de decreto.

En e-parte N° 16 obra Providencia N° 122/25 AGG solicitando la verificación de la redacción del proyecto de decreto y la intervención previa de las áreas competentes allí requeridas.

En e-parte N° 17 se agrega proyecto de decreto modificado.

En e-parte N° 20 obra dictamen de la Gerencia de Asesoría Legal de Fiduciaria del Norte S.A. considerando que el proyecto bajo análisis debería ser reformulado en base a las cuestiones allí señaladas, siendo elevado por su Presidente.

En e-parte N° 21 obra proyecto de decreto modificado.

En e-parte N° 23 la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos incorporó a las observaciones de los órganos rectores intervinientes, la recomendación de determinar la unidad o área dentro de la autoridad de aplicación que llevará a cabo las tareas de canalización de la información y demás procedimientos comprendidos en los artículos 4° al 34°.

En e-parte N° 24 interviene la Directora de Administración de la jurisdicción, sin objeciones técnicas que realizar.

En e-parte N° 27 obra Providencia N° 019/25 de la Asesoría Legal del Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible, entendiendo que no corresponde su participación.

En e-parte N° 29 interviene el Dpto. Banca Empresas del Nuevo Banco del Chaco S.A.

En e-parte N° 30 se incorpora nuevo proyecto de decreto.

En e-parte N° 32 obra visto bueno del Sr. Ministro de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos para la prosecución del trámite.

En e-parte N° 33 obra Providencia N° 299/25 AGG solicitando intervenciones previas.

En e-parte N° 35 la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria remite la presente a la Subsecretaria de Trabajo, Capacitación y Empleo a fin de que "...tenga a bien tomar conocimiento de lo manifestado por esta Dirección General (e-parte 12) y en el supuesto de coincidir con lo expresado en el mismo, se sugiere realizar las modificaciones solicitadas, salvo criterio distinto de la superioridad...".

En e-parte N° 36 interviene la Subsecretaria de Trabajo, Capacitación y Empleo, remitiendo lo actuado a la Subsecretaría de Hacienda, quien en e-parte N° 38 se pronunció sin consideraciones en materia financiera y presupuestaria.

En e-parte N° 39 el Sr. Ministro de Hacienda y Finanzas sugirió que "...se efectúen y tengan en consideración las modificaciones sugeridas por la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria conforme e-parte N° 35 y se realicen las intervenciones pendientes requeridas... en e-parte N° 33, cumplido vuelva".

En e-parte N° 40 se agrega proyecto de decreto.

En e-parte N° 42 obra dictamen legal de la Gerencia de Asesoría Legal del Fiduciaria del Norte S.A. considerando que el proyecto bajo análisis no merece objeciones de carácter legal y elevación por parte de la Vicepresidente.

En e-parte N° 44 la Dirección de Promoción y Fortalecimiento del Empleo no presentó objeciones técnicas al proyecto de decreto.

En e-parte N° 45 el Presidente del Nuevo Banco del Chaco S.A. manifestó que no cabe formular observaciones o sugerencias al proyecto de decreto.

En e-parte N° 47 la Asesoría Legal del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos expresó en Dictamen N° 81/25 que se han realizado las modificaciones observadas por los organismos intervinientes; no obstante, advirtió que en el último considerando no se han mencionado la totalidad de las áreas intervinientes.

En e-parte N° 48 obra proyecto de decreto suscripto por el Ministro de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos, quien además manifestó en e-parte N° 50 que no posee observaciones que formular al mismo.

En e-parte N° 51 obra Providencia N° 391/25 AGG.

En e-parte N° 53 la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria ratificó el informe emitido en e-parte N° 12 y sugirió "...eliminar del art. 10 la expresión "...y/o compensaciones..." que posee el mismo".

En e-parte N° 55 la Unidad de Planificación Sectorial sugirió "...solicitar una adición presupuestaria necesaria. En virtud de ello y de considerar procedente lo peticionado precedentemente, se deberá solicitar la mencionada adecuación Presupuestaria a la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria, dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanzas, en su carácter de Órgano rector del Sistema Presupuestario (Art. 30 Ley N.° 1092-A)".

En e-parte N° 56 obra proyecto de decreto definitivo, suscripto por la Subsecretaria de Trabajo, Capacitación y Empleo y en e-parte N° 58 el Sr. Ministro remitió lo actuado para la prosecución del trámite, sin objeciones que formular.

En e-parte N° 59 obra aval del Sr. Ministro de Hacienda y Finanzas.

II.- ANÁLISIS DE LA MEDIDA:

- Cabe destacar que el asesoramiento solicitado se limitará al estudio de las cuestiones estrictamente jurídicas, no tratará aspectos técnicos ni económicos, ni de oportunidad, merito o conveniencia, por ser materias ajenas a la competencia de este Órgano Asesor (en coincidencia con Dictámenes de la PTN 204:47 y 159; 207:578 y 251:541, 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 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).*

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 la Procuración del Tesoro (v. Dictámenes 239:17; 241:115; 247:38 y 247:116, entre otros). En este caso, la Autoridad Ministerial que ha impulsado el trámite con sus áreas técnicas pertinentes.

- Ahora bien, es preciso señalar que el proyecto de decreto traído a análisis, propende la creación del **Programa "Impulsar Chaco"**, con el objeto de promover e incentivar la creación de nuevos puestos de trabajo de calidad en el sector privado para personas en situación de desempleo, mediante la asignación de un aporte económico mensual y consecutivo que podrá ser descontado de su salario por las empresas empleadoras del sector privado. Asimismo, establece que se entiende por "nuevo puesto de trabajo" al incremento neto en la nómina de personal en la Provincia del Chaco, tomándose como base de cálculo la cantidad máxima de personas empleadas por la empresa en los últimos tres (3) meses anteriores a la contratación del nuevo puesto de trabajo (art. 1°).

A su vez, crea dentro del Programa "Impulsar Chaco", cuatro **Subprogramas:**

1.-**"Empleo Joven Chaco en el Sector Privado"**, cuyo objetivo principal es promover e incentivar la incorporación al mercado laboral formal de personas jóvenes de entre dieciocho (18) años y treinta y nueve (39) años de edad, inclusive, que se encuentren en situación de desempleo, mediante la

asignación de un aporte económico mensual y consecutivo que podrá ser descontado de su salario por las empresas empleadoras (art. 2°);

2.- **"Empleo Experiencia Chaco en el Sector Privado"**, cuyo objetivo principal es incentivar y promover la inserción en el mercado laboral formal de las personas mayores de cuarenta (40) años inclusive, que se encuentren en situación de desempleo, mediante la asignación de un aporte económico mensual y consecutivo que podrá ser descontado de su salario por las empresas empleadoras (art. 3°);

3.- **"Empleo Accesible Chaco en el Sector Privado"**, cuyo objetivo principal es incentivar y promover la inserción en el mercado laboral formal de personas con discapacidad, que se encuentren en situación de desempleo, mediante la asignación de un aporte económico mensual y consecutivo que podrá ser descontado de su salario por las empresas empleadoras (art. 4°);

4.- **"Empleo Fortaleza Chaco en el Sector Privado"**, cuyo objetivo principal es incentivar y promover la inserción en el mercado laboral formal de personas en proceso de rehabilitación por consumos problemáticos, que se encuentren en situación de desempleo, mediante la asignación de un aporte económico mensual y consecutivo que podrá ser descontado de su salario por las empresas empleadoras, cuyo control y seguimiento estará a cargo del Programa Fortaleza dependiente del Ministerio de Salud (art. 5°).

Seguidamente, prevé el plazo del aporte económico y un esquema diferencial en base al tamaño de las empresas, según tablas allí incorporadas (art. 6°), incremento en un 10% del beneficio cuando la incorporación del personal se efectúe mediante la intermediación de la autoridad de aplicación (art. 7°), cupo máximo simultáneo por empresa (art. 8°), posibilidad de solicitar una ampliación en la cantidad de beneficiarios, sujeta a evaluación por parte de la autoridad de aplicación (art. 9°).

En cuanto al aporte económico, determina que será abonado a través del Fideicomiso de Gobierno y Justicia Provincial, mediante débito realizado por el NBCH -conforme a la modalidad prevista en el Convenio obrante en Anexo II ("Modelo de Convenio")-, y que la entidad bancaria transferirá directamente el aporte a cada uno de los trabajadores incorporados a una empresa en el marco del programa (art. 11°). Dispone que dicho aporte reviste carácter de subsidio al empleo y no constituye vínculo laboral alguno con el Estado Provincial y/o Fiduciaria del Norte S.A., ni genera responsabilidad solidaria respecto de las obligaciones de las empresas empleadoras (art. 12°).

A su vez, establece que podrán adherir al Programa las empresas empleadoras que hayan generado nuevos puestos de trabajo a partir de enero de 2025 (art. 13°) y que el **Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos de la Provincia del Chaco será la autoridad de aplicación,** facultándolo a dictar medidas complementarias, aclaratorias e instrumentales, y las necesarias para su implementación (art. 14°); prevé para las empresas empleadoras que incumplan con las disposiciones y obligaciones contenidas, medidas precautorias y sancionatorias que fija el Reglamento de Condiciones (art. 15°)

Por otra parte, faculta a la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria a realizar las adecuaciones presupuestarias necesarias (art. 10°) y al Ministerio de Hacienda y Finanzas a establecer cupo, modificación de montos y/o cualquier otra determinación con implicancia presupuestaria (art. 16°).

Además, propicia la aprobación del "Reglamento de Condiciones" y del "Modelo de Convenio" que como Anexos I y II forman parte integrante (arts. 17° y 18°), imputando los gastos que impliquen la operatoria del Programa a la jurisdicción 3- Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos (art.19°).

- En orden a ello, corresponde indicar que la medida proyectada se encuentra enmarcada 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.

El Artículo 4° de la 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...".

Al mismo tiempo, el artículo 23 determina: "Son funciones del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos y sin que ello implique limitar el área de su competencia asistir al Gobernador en todo lo atinente al gobierno político interno... y al ejercicio pleno de los principios y garantías constitucionales, especialmente: ... h) Ejercer la conducción superior de los organismos provinciales dedicados a las relaciones y condiciones de trabajo... garantizando el desarrollo de políticas de pleno empleo, su promoción e inclusión laboral, abarcando toda la Jurisdicción del territorio provincial, en lo que es materia de su competencia... k) Intervenir en la respuesta del Estado Provincial a las

demandas de... protección integral de derechos humanos... l) Entender e intervenir en todo lo concerniente a la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas de promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, comunitarios y los derechos de incidencia colectiva en general... ñ) Ejercer todas las demás funciones que le fueran encomendadas por el Gobernador...".

- Por otro lado, se examina que el proyecto de decreto ha sido objeto de análisis y revisión por parte de los organismos técnicos intervinientes, quienes si bien –algunos- inicialmente efectuaron consideraciones, posteriormente verificaron que las mismas fueron cumplimentadas al no formular objeciones, especialmente la Subsecretaría de Hacienda (e-parte N° 38), la Gerencia de Asesoría Legal de Fiduciaria del Norte S.A. (e-parte N° 42), el Nuevo Banco del Chaco S.A. (e-parte N° 45), la Asesoría Legal del Ministerio (e-parte N° 47), el Sr. Ministro de Hacienda y Finanzas (e-parte N° 59); contando expresamente con el visto bueno del Ministro del área, instando la continuidad del trámite (e-partes N° 4, 32, 50, 58).

A la vez, cabe aclarar que dada la especificidad técnica y operativa que requiere la implementación del Programa "Impulsar Chaco", tanto el "Reglamento de Condiciones" (Anexo I), que establece -en prieta síntesis enunciativa-, condiciones generales, requisitos y procedimiento de adhesión para las empresas empleadoras, requisitos para los trabajadores interesados, entre otras; así como el "Modelo de Convenio" (Anexo II) han sido elaborados por el Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos, en su carácter de órgano con competencia específica en materia laboral y de promoción del empleo, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 3969-A, en articulación con los demás organismos involucrados.

Al respecto, la Procuración del Tesoro de la Nación sostuvo que: "La ponderación de los temas debe efectuarse conforme a los informes de los especialistas de la materia de que se trata..."[1]. "Los informes técnicos merecen plena fe, siempre que sean suficientemente serios y razonables, no adolezcan de arbitrariedad aparente y no aparezcan elementos de juicio que destruyan su valor (v. Dictámenes 233:525 y 293:21)[2].

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

[1] PTN. Dictámenes 169:199.
[2] PTN. Dictámenes 327:147.

los 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).

Siguiendo esta línea de pensamiento, 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 º 1092-A de Administración Financiera en su artículo 2º inciso a) 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".

Atañe recordar que existe antecedente de similar metodología (Decreto N° 1584/21) donde esta Asesoría General se ha expedido en Dictamen N° 591/21.

III.- CONCLUSIÓN:

Atento a lo expuesto, corresponde manifestar 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.

Consecuentemente, con la intervención del organismo constitucional encargado del control interno y registro de la gestión económica, financiera y patrimonial del sector público provincial (e-parte N° 8), así como del órgano rector del Sistema Presupuestario de la Administración Pública Provincial (e-partes N° 12, 35 y 53), corresponde sean elevadas remitidas las actuaciones para su prosecución.

Sin perjuicio de ello, se sugiere dar intervención al Ministerio de Salud, atento a lo propiciado en la última parte del artículo 5° del proyecto de decreto, tener presente lo señalado por la Dirección General de

Finanzas y Programación Presupuestaria (e-partes N° 12, 35 y 53) y por la Asesoría Legal de la cartera ministerial (e-parte N° 47 –anteúltimo párrafo-).

En este sentido, la Subsecretaría de Legal y Técnica deberá corroborar la correcta redacción del instrumento, en un todo de acuerdo a las competencias concretas que refieren a esa dependencia y a lo dispuesto en el Decreto N° 482/22. A tal efecto, cabe indicar que el tercer considerando deberá ser readecuado, dado que por Ley N° 3969-A se creó el Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos, cuya estructura organizativa fue aprobada por Decreto N° 1017/24 modificado por su similar N° 2153/24; y que el artículo 24 del Anexo I se encuentra incompleto, debiendo el mismo guardar concordancia con lo proyectado.

Del mismo modo, se advierte que 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 encontrarse suscripto el instrumento definitivo, por el el titular de la cartera ministerial.

Asimismo, a los fines del control de legalidad administrativa se sugiere remitir la actuación a Fiscalía de Estado, en un todo de acuerdo al art. 172 de la Constitución Provincial y a las facultades conferidas a la misma por Ley N° 1940-A.

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.

04 JUL. 2025

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