Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

DICTAMEN N° 486

REF: E2-2025-13911-AE- PROYECTO DE DECRETO S/ MODIFICACIÓN DE ESTRUCTURAS ORGÁNICAS.

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

A: SUBSECRETARIA DE LEGAL Y TÉCNICA
DR. JULIO CESAR 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 decreto adjunto (e-parte 25) por el cual se propicia la modificación del Decreto 976/20 t.v. estructura orgánica de la Secretaría General de la Gobernación (art. 1°); del Decreto 1017/24 t.v. estructura orgánica del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos (art. 2°); del Decreto 652//16 t.v. y complementarios, estructura orgánica del Ministerio de Hacienda y Finanzas (art. 3°); del Decreto 977/20 t.v. estructura orgánica del ex Ministerio de la Producción, Industria y Empleo (art. 4°); del Decreto 2223/21 t.v. estructura orgánica del ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial Sostenible (art. 5°); del Decreto 1967/17 t.v. estructura orgánica del Ministerio de Salud (art. 6°) ; del Decreto 602/20 t.v. estructura orgánica del Ministerio de Seguridad (art. 7°); del Decreto 2590/24 t.v. estructura orgánica del Ministerio de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos (art. 8°); del Decreto 547/25 t.v. estructura orgánica del Ministerio de Desarrollo Humano (art. 9°), del Decreto 823/21 t.v. estructura orgánica del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (art. 10°); y del Decreto 1081/24 t.v. estructura orgánica de la Secretaría de Coordinación de Gabinete (art. 12°) conforme se detalla.

Asimismo propende ratificar la estructura orgánica de la Secretaría de Asuntos Estratégicos, aprobada por Decreto 495/24 t.v. (art. 11°), determinar la baja de las designaciones en carácter provisorio y subrogantes de los responsables de las oficinas eliminadas en los artículos precedentes (art. 13°); instruir a las autoridades de los Ministerios y Secretarías a adecuar y elevar para su aprobación por Decreto, las competencias de las unidades administrativas que se modifican como consecuencia de la aprobación del presente instrumento legal (art. 14°).

I. ANTECEDENTES:

La actuación de referencia se originó a instancia de la Secretaría General de la Gobernación, quien incorporó en e-parte 1 proyecto de decreto por el cual se propende, entre otras medidas, la modificación de Estructuras Orgánicas de Ministerios y Secretarías- y elevó en e-parte 2 para conocimiento y aval del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos, Ministerio de Hacienda y Finanzas, Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos, Ministerio de Desarrollo Humano, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y Secretaría de Coordinación de Gabinete.

En e-parte 3 obra visto bueno del Ministro de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos.

En e-parte 5 tomó conocimiento la Subsecretaria de Planificación Económica y Control de Gestión dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

En e-parte 7 el Subsecretario de Hacienda sugirió adecuaciones al proyecto de decreto y acompañó propuesta de estructura orgánica en e-parte 6.

En e-parte 8 el Ministro de Hacienda y Finanzas tomó conocimiento y remitió la actuación a la Secretaria General de la Gobernación solicitando: *"...se efectúen las modificaciones pertinentes al proyecto de decreto en e-parte 1, en el Artículo 3° conforme a la redacción sugerida en e- parte 7 y la Estructura Orgánica de este Ministerio que se propone como anexo III, conforme a la e- parte 6. Cumplido se dé continuidad para prosecución del trámite que estime corresponder".*

En e-parte 10 el Ministro de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible sugirió adecuaciones al proyecto de decreto, y elevó propuesta de redacción de los artículos 4° y 5°.

En e-parte 12 el Ministro de Salud realizó observaciones al proyecto de decreto y remitió para continuidad del trámite.

En e-parte 14 la Secretaria General del Ministerio de Seguridad giró lo actuado para continuidad del trámite, con la rúbrica del Ministro de Seguridad en el proyecto de decreto obrante en e-parte 1.

En e-parte 17 obra aval y conformidad a la medida propiciada del Ministro de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos.

En e-parte 18 obra aval y conformidad de la Ministra de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

En e-parte 19 obra aval y conformidad del Secretario de Asuntos Estratégicos.

En e-parte 21 el Secretario de Coordinación de Gabinete brindó su aval.

En e-parte 22 la Ministra de Desarrollo Humano prestó su aval, con las observaciones allí realizadas.

En e-parte 23 la Secretaria General de la Gobernación informó que mantendrá en su estructura orgánica, el Departamento Gestión Documental dependiente de la Dirección de Coordinación Administrativa, y que deberá ser incorporado en el Anexo I del instrumento.

En e-parte 24 obra informe de la Dirección de Planificación Organizacional y de la Dirección General de Innovación y Modernización Gubernamental- Subsecretaría de Modernización del Estado señalando lo siguiente: *"...A nivel general, se han detectado estructuras orgánicas sin personal efectivo, fragmenta los recursos del Estado y limitando la capacidad de coordinación de los programas, estructuras sobredimensionadas, con niveles jerárquicos que no responden a necesidades operativas reales, numerosas unidades administrativas vacantes, con existencia de subordinación unitaria, jefaturas de departamento sin personal a cargo, con nula amplitud de control y ratios jefe/subordinado elevados. Las máximas autoridades cuentan con la facultad de definición funcional y organizativa del organismo a su cargo. Se han realizaron los cambios solicitados por los Ministros y la Secretaría General. No se formula objeciones técnicas a la propuesta presentada..."* (El subrayado me pertenece)

En e-parte 25 obra proyecto de decreto y en e-parte 26 elevación del Subsecretario de Modernización del Estado.

En e-parte 28 el Director a/c de la Dirección de Contralor y Normatización expresó que el diseño de la macroestructura organizativa y funcional de las distintas jurisdicciones que componen la Administración Central -y su respectivo reordenamiento- es una facultad inherente y reservada a las máximas autoridades. Además, compartió la opinión vertida por la Dirección General de Innovación y Modernización Gubernamental en e-parte 24 *"...en lo respectivo a la existencia de estructuras orgánicas sin personal efectivo; lo que produce una fragmentación de los recursos del Estado, limitando entre otras cosas la capacidad de coordinación; provocando una sobredimensión estructural, la existencia de cuantiosas unidades administrativas vacantes, etc. Y que, asimismo, se han realizado las modificaciones solicitadas por las jurisdicciones intervinientes, al anteproyecto de Decreto..."* (El subrayado me pertenece).

En e-parte 30 el Departamento Legal dentro del área de su competencia, entendió que *"...resulta necesaria la modificación de la estructura orgánica inserta en el Decreto N° 976/20, atento que es una facultad discrecional de esta Administración la implementación de una nueva estructura acorde a la eficiencia y eficacia del servicio administrativo..."*. Seguidamente, compartió el informe realizado por la Directora de Planificación Organizacional, dejando constancia que: *"...respecto a las eliminaciones de cargos, los mismos tienen carácter provisorio y no son cargos con personal nombrados por concurso, ni cargos con personal en carácter de titular de los mismos"*.

En e-parte 31 el Subsecretario de Legal y Técnica remite lo actuado para conocimiento e intervención de este organismo asesor.

II. ANÁLISIS DE LA MEDIDA:

Como primera medida corresponde señalar que no formamos parte del Decreto por lo cual no corresponde nuestra intervención, del mismo modo que no se registran antecedentes de intervenciones anteriores para este tipo de proyecciones, teniendo en cuenta que refieren a cuestiones técnicas y específicas propias de la organización, y ordenamiento de cada repartición.

Sin perjuicio de lo cual, el presente asesoramiento podrá serlo de manera general, dada la falta de intervenciones y antecedentes necesarios.

Cabe indicar 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 Dictámenes de la PTN 204:47 y 159; 207:578 y 251:541, 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 la Procuración del Tesoro (v. Dictámenes 239:17; 241:115; 247:38 y 247:116, entre otros).

Bajo tales premisas, corresponde aclarar que el proyecto en análisis (arts 1° a 10° y 12°) propone la modificación de las Estructuras Orgánicas de Secretaría General de la Gobernación, Ministerios de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos, Hacienda y Finanzas, de la Producción, Industria y Empleo, ex-Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial Sostenible, de Salud, de Seguridad, de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos, de Desarrollo Humano, de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y la Secretaría de Asuntos Estratégicos, todo ello

propiciando la reforma de los decretos de aprobación de dichas estructuras, en las que este Órgano Asesor no ha tomado intervención.

A su vez, se advierte que nuestra Ley Orgánica N°2108-A establece la oportunidad en que debe intervenir la Asesoría General de Gobierno, en los trámites sometidos a su consideración. Así, **el artículo 12** establece: "*La solicitud de intervención de la Asesoría General de Gobierno deberá provenir de las autoridades superiores del Poder Ejecutivo, los organismos y reparticiones que lo integran, puntualizando el asunto o cuestión concreta sometida a consulta. Los funcionarios autorizados para recabar el dictamen de la Asesoría General de Gobierno, remitirán las actuaciones o expedientes que se hubieren formado,* ***con todos los antecedentes, opiniones e informes técnicos necesarios o convenientes que correspondan a la naturaleza de las cuestiones planteadas, como asimismo la intervención previa de la asesoría letrada de la repartición****...*"

-En el caso, no se observa que se haya dado participación a los servicios jurídicos permanentes ni a las áreas técnicas de cada jurisdicción involucradas en la presente reforma, lo que a fin de brindar mayor sustento deberían intervenir, sobre todo dado la especificidad y necesidades de cada Ministerio y Secretarías, cuya operatividad y funcionalidad quedan exclusivamente reservadas a las máximas autoridades de las jurisdicciones intervinientes.

Por otra parte, la Ley de Ministerios N° 3969-A establece -entre las disposiciones comunes a todos los Ministerios y Secretarios de Estado-, la de resolver por sí todo asunto concerniente al régimen administrativo de sus respectivos Ministerios, ateniéndose a los criterios de gestión que se dicten y adoptar las medidas de coordinación, supervisión y contralor necesarias para asegurar el cumplimiento de las funciones de su competencia -art. 4°, inc. b), Ap. 8: " 8. Proponer la estructura orgánica del Ministerio a su cargo". Recordando que según el Artículo 5° de la citada ley establece: "Cada Ministro es personalmente responsable de los actos que suscriba y refrende...", para lo cual cuenta con estructura jerárquica específica en la materia. Por lo que **no corresponde que esta Asesoría se pronuncie sobre decisiones administrativas que se encuentran comprendidas dentro del margen de discrecionalidad propio y específico de las autoridades requirentes**, como son aquellas que versan sobre cuestiones de **oportunidad, mérito o conveniencia**.

Por su parte, corresponde señalar que el Gobernador en su carácter de mandatario legal de la Provincia y Jefe de la Administración, entre sus facultades se encuentra la de ejecutar las leyes de la Provincia, facilitar y disponer de su cumplimiento por medio de normas reglamentarias y por disposiciones especiales, con la única limitación de no alterar su espíritu, **a su vez *Promueve y realiza la reforma y transformación del Estado***, sobre la base de la promoción de las

actividades productivas, ***eficacia en la administración pública*** y el estímulo a la participación de la ciudadanía (Art. 141 inc. 3, inc. 19 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 (art. 11 y conc. de la Ley de Ministerios 3969-A). En este sentido, tampoco se observa el aval de los titulares de las jurisdicciones al último proyecto de decreto incorporado en e-parte 25, el cual surge como consecuencia de las modificaciones propuestas en el trámite de esta actuación.

Por lo que corresponde a esa Subsecretaría corroborar si se han cumplido las mismas; y en su caso poner a disposición de los Ministros para aval del proyecto definitivo.

-Asimismo, a través del Decreto Nº437/2024 se ratificaron las Estructuras Organizativas de los organismos de la Administración Central que venían funcionando con fecha anterior a la aprobación de la Ley de Ministerios N°3969-A, estableciéndose la ratificación de las dependencias de las unidades de nivel operativo de las nuevas subsecretarías, hasta tanto se realice su adecuación a la Ley de Ministerios, lo que se proyectó en este acto. Todo lo cual se complementa con los objetivos y fines previstos en la Ley N°3203-A de Simplificación y Modernización de la Administración.

En base a todo lo expuesto, concluyo que no existen reparos jurídicos que formular a la medida en trámite **en lo que hace a la competencia del Sr. Gobernador para su emisión, en atención a las facultades que emergen de las normas reseñadas desde la Constitución Provincial.**

Potestades que a su vez se contemplan en la leyes de Ministerios y de Simplificación y Modernización de la Administración, **que dejan en cabeza de las Máximas autoridades de cada jurisdicción promover las modificaciones que entiendan pertinentes; lo que implica (en su ámbito de actuación y antes de brindar su aval) haber corroborado la legalidad, legitimidad y racionalización administrativa de lo que proyectan en sus jurisdicciones.**

En tal sentido la Procuración del Tesoro de la Nación, determina "...Las normas que aprueban las estructuras orgánicas de las reparticiones nacionales –cualesquiera sean su carácter y naturaleza- son reglamentos de organización establecidos por el Poder Ejecutivo Nacional, que tratan acerca del deslinde de tareas y la asignación de funciones inherentes al ejercicio de la atribución Constitucional del Órgano Superior de la Administración General del país,

constituyendo la diferente categorización de cargos y funciones en ellas establecidas, una potestad que integra la denominada zona de reserva de la Administración. La forma de división del trabajo y la consecuente asignación de atribuciones a los distintos órganos que se determine deberá responder a la estrategia adoptada por cada organismo, con miras al cumplimiento de sus objetivos y de las responsabilidades derivadas de la implementación de las políticas a su cargo (PTN. Dictámenes 307:1.)

-A su vez y sin perjuicio de lo expuesto, en cuanto a lo sustancial de los cambios propuestos, corresponde formular las siguientes aclaraciones y salvedades:

a) 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, como así también la especificidad, complejidad y situación real de cada Ministerio y/o Secretaria impulsora del proyecto.

b) En ese aspecto, por tratarse de situaciones tan puntuales, debiera darse intervención a los Servicios Jurídicos Permanentes de cada jurisdicción involucrada, a efectos de verificar la adecuación legal de las medidas proyectadas, conforme lo establece la Ley de Ministerios y normativa complementaria.

Sobre la materia, la Procuración del Tesoro de la Nación viene sosteniendo: "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 esta 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 –sea el económico, cultural, social, de la salud, etc.-, 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)[1]. (Dictámenes 267:495).

En tal sentido se revela la importancia de la existencia de los servicios jurídicos permanentes de cada jurisdicción, **lo que debe verse plasmado en la respectiva estructura orgánica.**

c) Asimismo, se sugiere la intervención de la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria, en su carácter de órgano rector del Sistema Presupuestario de la Administración Pública Provincial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley N°1092-A de Administración Financiera, a fin de garantizar la compatibilidad de las modificaciones estructurales proyectadas con las previsiones presupuestarias vigentes.

d) Respecto del proyecto final de e-parte 25, según constancias de la actuación resulta necesaria la suscripción y aval expreso de las máximas autoridades de las jurisdicciones y organismos involucrados, a efectos de asegurar la conformidad institucional a las modificaciones proyectadas y la correcta implementación de la nueva estructura organizativa, todo ello de acuerdo a la normativa vigente (Dec. 482/22).

e) En relación al artículo 13 del proyecto, se sugiere su reconsideración, entendiendo improcedente su incorporación en los términos en que fue plasmado. Ello, por cuanto se trata de una medida y/o procedimiento cuyo análisis corresponde a cada Ministerio y/o Secretaría, en función a las situaciones reales que puedan plantearse con esta nueva reformulación de la estructura orgánica; proyectándose el instrumento correspondiente, según la normativa aplicable.

f) En relación al artículo 14, en la instrucción brindada sobre la elaboración del manual de misiones y funciones de las estructuras aprobadas por el decreto en trato, deberán contemplarse las funciones de las unidades administrativas y/o cargos dados de baja; incorporándolas o subsumiéndolas - de entenderlo necesario-, en los cargos plasmados en la nueva estructura.

A su vez, se sugiere fijar un plazo determinado de días corridos a los Ministerios y/o Secretarías para la instrumentación y posterior aprobación de los respectivos Manuales de Misiones y Funciones de las estructuras creadas por el presente; ello resulta imprescindible a los fines de precisar y delimitar funciones y consecuentes responsabilidades en los circuitos administrativos. Todo ello a efectos de no perjudicar la ejecutoriedad de la medida proyectada en el presente.

g) Para finalizar, oportunamente deberá verificarse a través de la Subsecretaria de Legal y Técnica la correcta redacción del proyecto, en un todo conforme a los términos del Decreto N°482/22.

III- CONCLUSIÓN:

En mérito a lo plasmado, se devuelve la presente a los fines que entienda corresponder, en el marco de la normativa vigente.

Reiterando que la opinión aquí vertida, excluye lo atinente a los aspectos técnicos u operativos y sustanciales de cada Ministerio y/o Secretaria en relación a las medidas concretas (de cada jurisdicción) proyectadas en el presente instrumento, o lo que refiere a su viabilidad económica financiera y/o discrecionalidad de la misma, la cual repetimos queda reservada a la decisión del poder administrador en definitiva y **expresándose exclusivamente en el sentido del marco normativo aplicable y en cuanto a la competencia del Sr. Gobernador para la emisión del acto**.

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

17 AGO 2025

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