Ushuaia, 07 OCT 2020

VISTO: el Expediente Nº 192/2020 Letra: T.C.P-P.R. del registro de este Tribunal de Cuentas, caratulado: *"S/CONSULTA DEL MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS NOTA M.F.P. N° 224/2020"*; y

CONSIDERANDO:

Que las presentes actuaciones se iniciaron a raíz de la consulta formulada por el señor Ministro de Finanzas Públicas, Licenciado Guillermo Daniel FERNÁNDEZ, a través de la Nota N° 224/2020, Letra: M.F.P., mediante la cual, en su parte pertinente, expuso: *"Por medio de la presente me dirijo a Ud., a los fines de solicitar tomar a bien considerar el temperamento vertido por la Secretaría General, Legal y Técnica, órgano máximo de asesoramiento interno del Gobernador, quien, a través del Dictamen SCL (SGLyT) Nº 40/20, motivado por una consulta formulada por esta Cartera ministerial, antecedentes ambos cuya copia autenticada se acompaña para su conocimiento, analizó el encuadre jurídico del régimen de empleo público que aplica en el ámbito de la Administración central y fijo el criterio que debería seguirse en orden a la administración de las vacantes presupuestarias y su relación con el ejercicio de los cargos que integran la estructura política del Gobierno.*

Al respecto, se destacó, a consecuencia de la clara distinción del régimen jurídico aplicable entre el personal permanente y no permanente y los funcionarios que ocupan los cargos de estructura política, que mientras los primeros requieren de la asignación de cargos presupuestarios a los que refiere la Ley de Presupuesto respectiva, los segundos, que integran la estructura política del Gobierno, no están sujetos a dicho requerimiento, toda vez que por las

características de su estatus legal, constitucional y funcional, se encuentran excluidos de la aplicación del régimen de empleo público, requiriendo únicamente para su existencia del acto administrativo que los instituye (Ley de Ministerios y los Decretos de aprobación de las estructuras políticas) y la previsión presupuestaria que permite solventarlos.

En efecto, dicho temperamento es compartido por esta Cartera ministerial, que al respecto opina lo siguiente.

Por empezar, vale recordar que las Autoridades Superiores de Gobierno que integran las Estructuras Políticas de los Ministerios o Secretarías de Estado se encuentran excluidas de forma expresa de la aplicación de la Ley Nacional Nº 22.140 que instituye el RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, máxima norma en materia de empleo público que rige en el ámbito de la Provincia. En lo particular, se debe tener presente que la citada Ley excluye de su aplicación de forma expresa al conjunto de las denominadas Autoridades Superiores de Gobierno, como ser los Ministros, Secretarios de Estado, Secretarios, Subsecretarios y las personas que, por disposición legal o reglamentaria, ejerzan funciones de jerarquía equivalente a la de los cargos mencionados.

Al tratarse de una normativa que ha sido proyectada y aprobada para aplicarse en el ámbito del Estado Nacional, corresponde, que, mediante la aplicación de las técnicas interpretativas pertinentes se determine los alcances que los términos allí dispuestos guardan con relación a las categorías que aplican en el ámbito provincial. En tal sentido, se estima que por la naturaleza de los cargos a los que hace referencia la Ley en su artículo 2º, inciso a), estos refieren a los denominados como Autoridades Superiores de Gobierno, lo cual en el ámbito provincial, corresponde interpretarse como el conjunto de cargos que integran las estructuras políticas del Gabinete, conformadas por los Ministros, Secretarios de

Estado, Secretarios, Subsecretarios, Directores Provinciales y Coordinadores Provinciales, u autoridad con rango equivalente, quienes prestan un acto de servicio remunerado en favor de una determinada gestión de Gobierno, al cual son convocados y designados por el Poder Ejecutivo.

En virtud de esta consideración, queda claro que por la naturaleza particular de dichos cargos estos no integran ni planta permanente ni planta no permanente, ***pese al carácter transitorio que reviste el ejercicio del cargo designado****, por cuanto la Ley que instituye el régimen de empleo público para el personal que integra el servicio civil establece una clara distinción entre ambos campos y excluye expresamente a las Autoridades Superiores de Gobierno de su ámbito de aplicación.*

Ello conlleva a señalar, por su parte, que, al no conformar la familia de los cargos de la dotación de personal de la planta permanente y no permanente de la Administración, los puestos que conforman los cargos correspondientes a las Autoridades Superiores de Gobierno o estructuras políticas, según se los denomine, no deben ser computados dentro de la nómina de cargos a los que refieren las leyes de Presupuesto.

Igual temperamento ha sido sostenido por la Secretaría General, Legal y Técnica, a través de su Dictamen SCL (SGLyT) Nro. 40/2020, al cual se hizo referencia más adelante, cuya copia autenticada se acompaña para su conocimiento y análisis, y sobre el cual se consulta en esta oportunidad al Tribunal de Cuentas de la Provincia para que nos brinde su experta opinión al respecto, coadyuvando a dilucidar si considera viable jurídicamente sostener dicho criterio y bajo qué previsiones, a fin de encausar una correcta administración del régimen de asignaciones de vacantes (...)".

Que, por intermedio del Dictamen SGLyT Nº 40/2020 referenciado, se afirmó: *"(…) Colorario de lo que se viene de exponer, es criterio de este Servicio*

Jurídico que, en base a dicha distinción, que deberían arbitrarse los medios necesarios a fin de garantizar la cobertura de los cargos de la estructura política de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria existente, y no en relación a la previsión de vacantes, lo cual únicamente aplica a los cargos de planta permanente, por cuanto los cargos correspondientes a la Estructura Política (Funcionarios y personal de Gabinete) son cargos creados por Ley de Ministerios y los Decretos dictados en su consecuencia, los cuales se encuentran sustentados por la normativa que los instituye y en la previsión presupuestaria que permite solventarlos.

En caso de compartirse el criterio expuesto, esta Secretaría recomienda al Sr. Ministro de Finanzas Públicas, elaborar y emitir la pertinente resolución que establezca la asignación de recursos para atender al financiamiento de los cargos políticos -personal de gabinete- correspondientes a los actos de creación de los mismos, y, en virtud de los cuales, surge la cantidad asignada a cada Jurisdicción del Gobierno de la Provincia, debiendo realizar los ajustes presupuestarios pertinentes a fin de solventar el gasto comprometido en cada designación (art. 14 inc. 7º Ley 1301) (...)".

Que en orden a sostener la conclusión transcripta, allí se argumentó: *"(…) Ahora bien, es dable destacar la clara distinción que existe entre el personal que revista como permanente de aquel que integra la estructura política del Gobierno, dentro de la cual hallamos al personal de gabinete. En tal sentido, se observa que no existe dentro del régimen de designación del personal de gabinete o político la posibilidad de desempeñar funciones que son propios del personal permanente, cuyo perfil, vacante y asignación presupuestaria fue prevista por el Poder Legislativo en la oportunidad de aprobar la Ley de Presupuesto, mientras que los cargos de la estructura política, por delegación expresa de dicho Poder, son creados mediante Decreto Provincial, respondiendo a una particular*

naturaleza funcional, sin procesos de selección, ni perfiles de puestos con requisitos excluyentes, ni previsión de vacante.

Siguiendo esta línea de análisis, es clara la diferencia entre estructuras políticas y las orgánicas, en particular en lo que respecta a la competencia y a la permanencia del personal que se encuentra afectado a cada una de ellas, resultando excluyente una de la otra.

En orden a ello, vale recordar lo dispuesto por el artículo 73 de la Constitución Provincial, en cuanto determina que la exigencia de la Administración Pública Provincial de justificar ante el Poder Legislativo el aumento de la Planta Permanente, aclarándose, en otro inciso del mismo artículo, que el personal de Gabinete o Político no goza de estabilidad. En ese contexto, es claro que solo requiere autorización del Poder Legislativo para que, por medio de la norma correspondiente, se autorice la ampliación de la planta permanente mediante el otorgamiento de nuevas vacantes.

Así, mal podríamos requerir la sanción de una Ley para la generación de vacantes de personal de gabinete cuando la norma provincial suprema no lo requiere y diferencia ambas plantas de manera explícita e indubitable.

A mayor precisión sobre dicho extremo, corresponde exponer lo dispuesto allí, en cuanto reza `Artículo 73º.- Es deber de la Administración Pública Provincial…1 – Las jurisdicciones que componen la estructura de funcionamiento de cada poder del Estado provincial acompañarán con su proyecto de presupuesto anual, un organigrama funcional discriminado por unidades de organización. Su modificación en lo referente al incremento de la planta permanente de personal, deberá ser plenamente justificada y aprobada por la Legislatura Provincial… 3 – El personal asignado a funciones políticas no gozará de estabilidad. No podrá

dictarse norma alguna que tenga por objeto acordar al mismo, remuneraciones extraordinarias de ninguna clase y por ningún concepto.

Luego, cabe formular un análisis respecto a la Ley Provincial de Ministerios Nº 1301 en tanto, de sus artículos 24 y 25 surge lo siguiente (…)

Del texto de ambas disposiciones se pueden desprender dos cuestiones dirimentes a la conclusión de la tesis postulada por el área requirente.

La citada ley, en primer término, permite advertir sin hesitación la diferencia entre la estructura orgánica y la política, como así también en orden a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo Provincial a los fines de dictar los actos administrativos necesarios para la organización del Gobierno, determinando los cargos que crea por estructura y pudiendo unificar o desdoblar Ministerios, Secretarias, u otras aperturas orgánicas, quedando claro que la vigencia de la estructura política y sus modificaciones son de igual temporalidad que la duración del mandato.

Por ello, dicha distinción invita a concluir, por un lado, que resulta erróneo asimilar o extender el concepto de vacantes -asignadas por el Poder Legislativo-, para la cobertura de los cargos de la planta permanente para la retribución de los cargos pertenecientes a la estructura política que, por las razones expuestas, no tienen por destino el desempeño de dichas funciones.

Por el otro, atañe a la circunstancia que en la actualidad nos encontramos con un presupuesto reconducido, aprobado por la Ley Provincial Nº 1191 para el ejercicio financiero 2018, con las limitaciones previstas en la Ley Provincial Nº 1209 y de Responsabilidad Fiscal Ley Nacional Nº 25.917, su modificatoria Ley Nacional Nº 27.428, Decreto Nacional Nº 1731/2004.

Circunstancia esta que, daría lugar a sostener que las vacantes previstas para el financiamiento del personal no sufrieron variación alguna y que, en ese razonamiento, la actual dotación -permanente y no permanente- resultaría

suficiente, debido a la vinculación -incorrecta- que se realiza para el financiamiento del gasto de todo el personal, incluyendo a los funcionarios designados en función de los cargos creados por la Ley de Ministerios.

Tal lógica no encuentra, en la actualidad, asidero fáctico y jurídico dados los efectos operativos de los preceptos en comentario (art. 24 y 25 de la Ley 1301), en el sentido de la implícita modificación legislativa posterior que realizó en relación a las disposiciones contenidas en la mencionada Ley de Presupuesto Nº 1191 y a las correspondientes de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto (art. 6º y 20º Pcial nº 1062), la que se encuentra expresamente avalada por lo dispuesto en el Dto. Pcial. Nº 0019/20 que aprobó para el ejercicio económico financiero 2020 los créditos presupuestarios vigentes al 31 diciembre del ejercicio anterior, con las adecuaciones allí autorizadas.

Esta última norma faculta, en su artículo 2º, al Sr. Ministro de Finanzas Públicas a realizar las modificaciones presupuestarias, que resulten necesarias, en concordancia con lo estipulado en las Leyes Provinciales Nº 1301, art. 14 inc. 7º y Nº 1062, artículos 2º, 3º y 5º.

Desde esa perspectiva, las restricciones presupuestarias en materia de vacantes para el personal de planta permanente -las que, como se dijo, no abarcan a los funcionarios políticos y de gabinete-, no tienen virtualidad para impedir el funcionamiento de las estructuras creadas por la Ley de Ministerios y la designación en los cargos que, en consecuencia, son creados para el desenvolvimiento de la actual gestión gubernamental.

(…) Así las cosas, las limitaciones establecidas en las leyes provinciales Nº 495, 1062, 1191, 1209, en materia presupuestaria, no descalifican la expresión legislativa dirigida a modificar, derogar, o aprobar normas que autoricen a realizar los ajustes financieros sobre recursos y el gasto público originados en la sanción de estructuras y cargos creados por la Ley de Ministerios

y que se encuentran expresamente autorizados en esa misma norma posterior de rango legal.

(…) Ahora bien, como consecuencia de la clara distinción existente entre el personal permanente y no permanente, de su destino funcional, modalidades de designación y alcances dentro de la Ley de Presupuesto y, atendiendo a los antecedentes normativos a los que se hizo referencia, es posible afirmar que el régimen de asignación de vacantes con intervención del Poder Legislativo tiene como único destino la cobertura del personal de la planta permanente (apart. 1ro., art. 73° CN y art. 6° Ley 1062), mientras que los cargos que integran la estructura política no responden a dicho requerimiento.

Ello así, en tanto y en cuanto, la Ley Suprema de la Provincia únicamente exige la generación de vacantes -con la pertinente autorización legislativa- para la cobertura de los cargos correspondientes a la dotación de la planta permanente".

Que a tal efecto, tomó intervención la Secretaría Legal del Tribunal de Cuentas, emitiéndose el Informe Legal N° 171/2020, Letra: T.C.P.-S.L., en donde se afirmó lo siguiente:

"II. CUESTIONES PRELIMINARES

II.a ADMISIBILIDAD

En primer lugar, es dable advertir que el procedimiento para la intervención de este Tribunal de Cuentas a los fines de prestar la función consultiva, establecida en la Ley provincial N° 50 artículo 2° inciso i), ha sido reglamentada por la Resolución Plenaria N° 124/2016.

En su Anexo I, se incluyó el procedimiento que deben seguir las solicitudes de asesoramiento formuladas por las máximas autoridades de los

poderes del Estado provincial, Ministros, Secretarios de Estado y autoridades de los entes autárquicos y descentralizados.

Específicamente, el artículo 1° del Capítulo I, dispone: '(...) El asesoramiento que brinda el Tribunal de Cuentas de acuerdo a lo prescripto por el artículo 2° inciso i) de la Ley provincial N° 50, se realizará bajo las siguientes condiciones:

a) Que la consulta se refiera a materias de competencia de este Órgano de Control.

b) Que la duda que resulta objeto de consulta se formule de manera clara y precisa, indicando las razones que ameritan la requisitoria.

c) Que se acompañen los antecedentes documentales y toda otra información relevante que coadyuve a la eficacia de la respuesta requerida. Deberá adjuntarse copia fiel debidamente certificada de la documentación, cuando el caso así lo requiera.

d) Que en forma previa hayan tomado intervención los Servicios Jurídicos o Asesorías Letradas permanentes de las áreas relacionadas con el tema en cuestión, con emisión del respectivo dictamen, el que deberá contener: i) Resumen de la cuestión objeto de la consulta; ii) Relación de los antecedentes y circunstancias que sirvan como elemento de juicio para resolver; iii) Análisis específico, exhaustivo y profundo de la situación concreta objeto de consulta y iv) Opinión concreta, fundada en las normas jurídicas o antecedentes aplicables al caso tratado (…).

e) Que sean incluidos dictámenes o informes técnicos emitidos por el órgano competente, cuando la materia de consulta así lo requiriese (…). Los informes deben ser completos, abarcar todos los aspectos del asunto, circunstancias o antecedentes y fundamentarse en las disposiciones vigentes. Además los informes deberán ser serios, precisos y razonables y no deberán

adolecer de arbitrariedad aparente ni contar con elementos de juicio que destruyan su valor.

f) Que la consulta se realice con anterioridad a la emisión del acto administrativo (...).

Entonces, analizadas las actuaciones, correspondería hacer lugar a la solicitud efectuada por el Ministerio de Finanzas, por encontrarse razonablemente cumplidos los presupuestos mencionados precedentemente.

II.b ACLARACIÓN PREVIA

De manera previa corresponde precisar, que estamos ante una consulta sobre el temperamento adoptado por un Dictamen Jurídico emitido por la Secretaría General, Legal y Técnica, en el marco de las facultades establecidas en el artículo 21 inciso 3 de la Ley provincial Nº 1301 que dice: 'Compete a la Secretaría General, Legal y Técnica asistir al Gobernador, en orden a sus competencias, en todo inherente a evaluar y considerar los aspectos legales y técnicos de los actos administrativos, de gobierno, de la administración e instituciones públicas provinciales y en particular: (…) 3) asesorar al Poder Ejecutivo, ministerios, secretarías de Estado, entes autárquicos y descentralizados de la administración, a su requerimiento, a fin de emitir opinión legal respecto de los temas que se someten a su conocimiento'.

Respecto de la naturaleza jurídica del Dictamen, la Procuración del Tesoro de la Nación expresó: 'El dictamen jurídico no puede constituir una relación de antecedentes ni una colección de afirmaciones dogmáticas, sino el análisis exhaustivo y profundo de una situación jurídica determinada, efectuada a la luz de las normas vigentes y de los principios generales que las informan, a efectos de recomendar conductas acordes con la justicia y el interés legítimo de quien formula la consulta (conf. Dict. 207:517; 268:234)'. Dict. N° 362/12, 3 de

diciembre de 2012, Expte. N° S04:0047244/12, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Dictámenes 283:304).

Del mismo modo, se puede citar a Juan Carlos LUQUI que afirma que el dictamen jurídico '(...) es opinión fundada en ciencia o arte emitida por un especialista; si versa sobre cuestión jurídica debe apoyarse en derecho (...) es un consejo que se da sobre una cuestión o asunto' (LUQUI, J. C., 'El dictamen jurídico', JA, 1954-IV-44).

Por su parte VILLEGAS BASAVILBASO sostiene que la naturaleza jurídica de los actos de los organismos consultivos no puede ser la de un acto jurídico, sino que más bien se trata de hechos administrativos, por cuanto no obligan al órgano ejecutivo. (VILLEGAS BASALVIBASO, Benjamín, 'Derecho Administrativo', t. II, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1950, pp. 284-285.). En tal entendimiento, se puede decir que los dictámenes, a diferencia de los actos jurídicos, no tienen por fin inmediato la adquisición, modificación o extinción de relaciones o situaciones jurídicas (artículo 259 C.C. y C.N.).

En rigor, los dictámenes jurídicos no son actos administrativos, sino actos internos de la Administración, en la medida que no producen efectos jurídicos directos a los particulares (CASSAGNE, Juan Carlos, 'Curso de Derecho Administrativo', t. I, 10 ed., La Ley, Prov. Buenos Aires, 2011, p. 251.), siendo opiniones no vinculantes que colaboran para que el funcionario pertinente decida conforme a derecho. Tal actividad consultiva, que se materializa por medio de la producción de dictámenes, importa una actividad preparatoria interna de la Administración, en cuya labor no entra en relación con terceros. (MARIENHOFF, Miguel S., 'Tratado de Derecho Administrativo', t. I, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2003, p. 103).

Para BARRA el dictamen consultivo es, en su funcionalidad procesal, un acto preparatorio, en la medida que sirve para la elaboración de actos

decisorios y, en su otra faz, un elemento causal, en tanto 'el elemento cognoscitivo contenido en el dictamen debe ser incorporado a la determinación y configuración de los hechos o a la identificación e interpretación del derecho aplicable'. (BARRA, Rodolfo, 'Administración y Actividad Consultiva', en AA.VV., Cuestiones de Procedimiento Administrativo, RAP, Buenos Aires, 2006, p. 542.)

De esta forma, el dictamen jurídico integra la causa del acto administrativo decisor en tanto que el dato cognoscitivo que contiene es un antecedente fáctico de aquél. (Cfr. BARRA, Rodolfo, 'Administración y Actividad Consultiva', en AA.VV., 'Cuestiones de Procedimiento Administrativo', RAP, Buenos Aires, 2006, p. 533)

Bajo esa línea de pensamiento, nuestra Ley provincial Nº 141 de procedimiento administrativo, en su artículo 124, dispone que: 'Las medidas preparatorias de decisiones administrativas, inclusive informes y dictámenes, aunque sean de requerimiento obligatorio y efecto vinculante para la Administración, no son recurribles'.

En tal sentido, corresponde aclarar que los dictámenes no son objeto de impugnación, ni aún aquellos que fueren notificados al particular, salvo en el caso de que conformen el acto decisorio y a tal fin sean adjuntados.

Entonces, en ese camino y atento a que en su parte pertinente el requirente comparte los argumentos vertidos en el Dictamen S.G.L. y T. Nº 40/20, se procederá a su análisis.

III. ANÁLISIS

En orden a abordar el objeto propuesto, entiendo propicio detallar los antecedentes normativos que resultarían necesarios para realizar el análisis sobre la interpretación realizada por la Secretaría General, Legal y Técnica en el Dictamen S.G.L. y T. Nº 40/20, para determinar en el entendimiento del suscripto, si ésta se ajustaría a derecho.

Además, en orden a una correcta interpretación, surge relevante rememorar lo sostenido en numerosos fallos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al afirmar, que la interpretación de las leyes debe practicarse teniendo en cuenta su contexto general y correlacionando sus disposiciones con las que disciplinan la misma materia, como un todo coherente y armónico y teniendo en cuenta la finalidad perseguida por aquéllas. (Fallos: 313:1467; 320:783 y 324:4367, entre otros); de igual forma al resolver la causa 'Ramos', determinó que la inconsecuencia o falta de previsión no se suponen en el legislador y, por esto, se reconoce como principio que las leyes deben interpretarse siempre evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, debiendo adoptar como verdadero, el significado que las concilie y deje a todas con valor y efecto (Fallos 278:62).

Entonces, el Dictamen de la Secretaría General, Legal y Técnica destacó la facultad otorgada por el Poder Legislativo en el artículo 24 de la Ley provincial Nº 1301 que sostiene: 'Facúltase al Poder Ejecutivo por razones de mejor servicio o de conveniencia operativa, a unificar, desdoblar o crear Secretarías, Subsecretarías, Direcciones y Coordinaciones Provinciales; supervisiones y unidades de enlace en el ámbito de los Ministerios y Secretarías de Estado creados por la presente ley con las correspondientes modificaciones y ajustes presupuestarios. A tal fin, se podrán eliminar, unificar, transformar, reemplazar o desdoblar las estructuras existentes necesarias para el cumplimiento de los fines dispuestos en la presente, con la previsión de las correspondientes modificaciones y ajustes presupuestarios.

La reorganización estructural así dispuesta comprenderá la facultad para efectuar las correspondientes transferencias de recursos económicos y humanos.

Asimismo, el artículo 25 de la citada Ley expresa: 'El Poder Ejecutivo deberá reglamentar en un plazo de ciento ochenta (180) días las dotaciones de personal que se afecten, pudiendo transferir las partidas presupuestarias, créditos, recursos humanos y materiales que resulten conducentes a los fines del cumplimiento de las competencias asignadas'.

En este contexto, correspondería analizar si con los artículos 24 y 25 de la Ley provincial Nº 1301 y el artículo 2º del Decreto provincial Nº 19/2020 se delimitaron los parámetros establecidos en las Leyes provinciales Nº 495, Nº 1062 y Nº 1191, tal como lo sugiere el Dictamen S.G.L.y T. Nº 40/20.

*Para ello, es menester destacar que del Dictamen bajo análisis no surge que se haya valorado lo dispuesto en los artículos 4º y 5º de la Ley provincial Nº 1301 en cuanto expresan: 'El Gobernador procederá a fijar la organización administrativa necesaria para el desarrollo de sus competencias constitucionales y de las que la ley determina para cada Ministerio, Secretaría de Estado y demás organismos (artículo 4º)' y que '**Las estructuras orgánico-funcionales** de las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Provincial **deberán ser diseñadas con arreglo a la presente Ley de ministerios; a las políticas, objetivos y programas previstos en la Ley de Presupuesto General de la Administración Pública Provincial Central y Descentralizada y normas complementarias** (artículo 5º)' (lo resaltado me pertenece).*

Esa valoración, entiendo, debería discurrir en orden a que el Poder Legislativo en cumplimiento a su mandato constitucional (artículo 136 Constitución Provincial), al momento de sancionar la Ley de Ministerios a propuesta del Poder Ejecutivo, autorizó a este último a rediseñar las estructuras orgánico-funcionales, pero dejando en claro que esa facultad, debería ser ejercida en concordancia con las disposiciones de la propia Ley de Ministerios y de la Ley

de Presupuesto que se encuentre vigente, como así, de las demás normas complementarias.

Es oportuno recordar que la Ley provincial Nº 1301 de Ministerios, fue promulgada por Decreto provincial Nº 4489/2019 y publicada en el Boletín Oficial el 17 de diciembre de 2019.

Con posterioridad a esa fecha y producto de no haberse aprobado la Ley de Presupuesto para el ejercicio económico y financiero del año 2020, el Poder Ejecutivo en el marco de lo dispuesto en el artículo 67 de la Constitución Provincial y artículo 27 de la Ley provincial Nº 495 -Administración Financiera-, con las limitaciones allí impuestas, emitió el Decreto provincial Nº 19/2020 publicado en el Boletín Oficial el 6 de enero de 2020, que dispuso:

'Artículo 1º.- Aprobar para el Ejercicio económico financiero 2020 los créditos presupuestarios vigentes al 31 de diciembre del ejercicio anterior, con adecuaciones de acuerdo al artículo 27 de la Ley Provincial N° 495, para las jurisdicciones y organismos que conforman el Sector Público Provincial No Financiero, los que quedarán distribuidos de acuerdo al Anexo 1 - Distribución por Objeto del Gasto y Responsable - y que responden a la estimación de Recursos por rubro detallados en el Anexo II, los que forman parte integrante del presente.

Artículo 2°.- Facultar al Ministro de Finanzas Públicas a realizar las modificaciones presupuestarias, que resulten necesarias, en concordancia con lo estipulado en las Leyes Provinciales N° 1301, artículo 14, inciso 7 y N° 1062, artículos 2°, 3° y 5°'.

Así, de los considerandos del decreto surgiría que el titular del Poder Ejecutivo evaluó: 'Que a la fecha no se encuentra aprobado el Presupuesto para el Ejercicio Económico Financiero 2020, por lo que corresponde instrumentar el procedimiento de reconducción presupuestaria establecido en la Constitución Provincial.

Que se hace imperioso para el normal funcionamiento del Estado Provincial contar con los créditos presupuestarios aprobados y distribuidos en las distintas jurisdicciones y organismos a los efectos de poder asegurar los servicios que por mandato constitucional deben brindar.

Que se han realizado estas adecuaciones tomando como base las estimaciones de recursos realizados por la Contaduría General de la Provincia y la Agencia de Recaudación Fueguina.

Que por medio del Decreto Provincial N° 21/19 se recondujeron las partidas del presupuesto general del ejercicio económico financiero 2018 aprobado por la Ley Provincial N° 1191, argumentándose conforme lo dictaminado por la Procuración del Tesoro Nacional en su dictamen 316/10.

Que en función de ello se replicaron todas las disposiciones de la Ley Provincial Nº 1191, en particular los artículos 8º y 10 a 39, sosteniéndose desde una perspectiva institucional la ejecución de medidas tendientes a hacer efectivos los derechos, deberes y el buen orden de la administración, según reza la Constitución Provincial en su artículo 135 inciso 19.

Que en el ejercicio 2020 han de regir las mismas autorizaciones, con excepción de aquellas que se encontraren perimidas por haberse cumplido' (lo subrayado no es original).

De ello, resultaría que los artículos 8º y 10 a 39 de la Ley provincial Nº 1191 se encuentran vigentes para el ejercicio económico y financiero 2020; y que la autorización al Ministro de Finanzas Públicas que da cuenta el artículo 2º del Decreto provincial Nº 19/2020 -a realizar modificaciones presupuestarias-, debería ajustarse a dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley provincial Nº 495, con los alcances y limitaciones de los artículos 28 y 29 de la

misma y, siempre, dentro de límite máximo autorizado por la Ley provincial Nº 1062 Complementaria Permanente de Presupuesto.

La Ley provincial Nº 495 de Administración Financiera, establece para el supuesto que la Legislatura no haya aprobado al 1 de enero de cada año el proyecto de presupuesto, lo siguiente: 'Artículo 27º.- Si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el proyecto de Presupuesto General, regirá el que estuvo en vigencia el año anterior, con los siguientes ajustes que deberá introducir el Poder Ejecutivo en los presupuestos de la Administración central y de los organismos descentralizados:

1.- En los presupuestos de recursos:

a) Eliminará los rubros de recursos que no puedan ser recaudados nuevamente;

b) suprimirá los ingresos provenientes de operaciones de crédito público autorizadas, en la cuantía en que fueron utilizados;

c) excluirá los excedentes de ejercicios anteriores correspondientes al ejercicio financiero anterior, en el caso que el presupuesto que se está ejecutando hubiera previsto su utilización;

d) estimará cada uno de los rubros de recursos para el nuevo ejercicio;

e) incluirá los recursos provenientes de operaciones de crédito público en ejecución, cuya percepción se prevea ocurrirá en el ejercicio.

2.- En los presupuestos de gastos:

a) Eliminará los créditos presupuestarios que no deban repetirse por haberse cumplido los fines para los cuales fueron previstos;

b) incluirá los créditos presupuestarios indispensables para el servicio de la deuda y las cuotas que se deban aportar en virtud de compromisos

derivados de la ejecución de convenios previamente suscriptos con los requisitos de la normativa vigente;

c) incluirá los créditos presupuestarios indispensables para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios, respetando la distribución preexistente por funciones y entre gastos corrientes y de capital;

d) adaptará los objetivos y las cuantificaciones, en unidades físicas de los bienes y servicios a producir por cada entidad a los recursos y créditos presupuestarios que resulten de los ajustes anteriores.

Artículo 28º.- Todo incremento del total del presupuesto de gastos previstos en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo provincial, debe contar con el financiamiento respectivo.

Artículo 29º.- Los créditos del presupuesto de gastos, con los niveles de desagregación que haya aprobado la Legislatura provincial, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar. El organismo coodinador de los Sistemas implantados por la presente Ley, establecerá un sistema de programación periódica de la ejecución financiera del presupuesto para todo el ámbito del sector público provincial, y podrá ajustarlo según las reales disponibilidades financieras o bien sus proyecciones, independientemente de los límites máximos aprobados en los respectivos presupuestos'.

Por su parte, la Ley provincial Nº 1062 Complementaria y Permanente de Presupuesto expresa sobre la facultad de realizar modificaciones sobre el presupuesto vigente que: 'Artículo 2º.- Los poderes Legislativo y Judicial podrán realizar las reestructuraciones y modificaciones, que consideren necesarias dentro del total de erogaciones determinado en la ley de Presupuesto (…).

El Poder Ejecutivo podrá realizar las mismas modificaciones debiendo informarlas trimestralmente al Poder Legislativo para su seguimiento y control. Los organismos de control podrán proponer al Poder Ejecutivo las

reestructuraciones y modificaciones que consideren necesarias dentro del total de erogaciones determinado en dicha ley de Presupuesto.

El total de erogaciones podrá ser incrementado solamente como consecuencia de la obtención de mayores recursos o de financiamiento adicional. En el caso del Poder Ejecutivo también se podrá incrementar el total de erogaciones cuando se produzcan excedentes financieros cuyo traslado de un Ejercicio al siguiente lo justifique. Dichas modificaciones deberán ser informadas al Poder Legislativo dentro de los diez (10) días de realizadas a los efectos de su seguimiento y control (…).

Artículo 3°.- El Poder Ejecutivo podrá modificar el Presupuesto General, incorporando las Partidas específicas necesarias o incrementando las ya previstas, cuando deba realizar erogaciones originadas por la adhesión a Leyes, Decretos y Convenios Nacionales de vigencia en el ámbito Provincial.

(…) Artículo 5°.- Facúltase al Poder Ejecutivo a incrementar el Cálculo de Recursos y el Presupuesto de Gastos de las Cuentas Especiales cuando se justifique que la recaudación efectiva, para aquellos recursos de libre disponibilidad, del año ha de ser mayor que la calculada, pudiendo para ello efectuar las creaciones de Partidas que fueren menester'.

De las normas transcriptas se desprendería, que los artículos 28 y 29 de la Ley provincial Nº 495 de Administración Financiera y el artículo 2º de la Ley provincial Nº 1062 Complementaria y Permanente de Presupuesto, son coincidentes en expresar que el total de gastos autorizado por la Legislatura de la Provincia debe contar con la fuente de ingresos pertinente, siendo el límite máximo autorizado para gastar y que toda modificación presupuestaria no puede superar ese límite.

Ello, en concordancia con el principio de equilibrio presupuestario que propugna el artículo 63 de la Constitución Provincial en cuanto establece en

su última parte que: 'Toda ley que implique o autorice erogaciones deberá prever el recurso correspondiente'.

Es menester destacar además, el artículo 20 de la Ley provincial Nº 1062 que expone: 'La Ley de Presupuesto prevalece sobre toda otra ley que disponga o autorice gastos. Toda nueva ley que disponga o autorice gastos no será aplicada hasta tanto no sea modificada la Ley de Presupuesto General de la Administración Provincial, para incluir en ella sin efecto retroactivo, los créditos necesarios para su atención (…)'.

Entonces, la Ley provincial Nº 1191 que aprobó el presupuesto para el ejercicio económico y financiero del 2018, en su artículo 23 dispuso: 'Fíjase en nueve mil quinientos seis (9.506) el número total de cargos de la planta de personal permanente y de personal no permanente, del Poder Ejecutivo provincial, exceptuando el escalafón docente, para el ejercicio 2018', aclarando, que el referido artículo se encuentra dentro de los que el Decreto provincial Nº 19/2020 determinó como vigentes.

Ahora, tenemos que el Poder Legislativo al limitar el personal de la Administración Central -Poder Ejecutivo-, lo hizo sobre una base cuantitativa y cualitativa.

La base cuantitativa -9506- fijada como límite, entiendo no ofrecería mayor problemática para determinar su alcance, no así su faz cualitativa -permanente y no permanente-.

Respecto del límite último, se observa la inexistencia de norma alguna en materia presupuestaria que asista en la tarea de interpretación para delimitar su alcance, por lo que con fundamento en los antecedentes de la Corte Suprema de Justicia mencionados líneas arriba para interpretar, se entiende prudente extraer su definición del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública

que en definitiva guiará el actuar de esos mismos agentes por encontrarse allí encuadrados –con las salvedades expuestas a posterior-.

Así, del referido régimen -Ley nacional Nº 22.140 - extraemos en lo que aquí interesa, las disposiciones que en particular nos asisten en la búsqueda de esa interpretación, resaltando los artículos 1º, 2º, 3º y 11:

'Artículo 1º — El presente Régimen comprende a las personas que en virtud de acto administrativo emanado de autoridad competente, presten servicios remunerados en dependencias del Poder Ejecutivo Nacional, inclusive entidades jurídicamente descentralizadas. Asimismo es de aplicación al personal que se encuentra amparado por regímenes especiales, en todo lo que éstos no previeran.

Art. 2º — Se exceptúa de lo establecido en el artículo anterior a:

a) Los Ministros y Secretarios de Estado del Poder Ejecutivo Nacional, Secretarios de la Presidencia de la Nación, Subsecretarios y las personas que por disposición legal o reglamentaria, ejerzan funciones de jerarquía equivalente a la de los cargos mencionados;

b) El personal diplomático en actividad comprendido en la Ley del Servicio Exterior de la Nación;

c) El personal militar en actividad y el retirado que prestare servicios militares;

d) El personal de las Fuerzas de Seguridad y Policiales en actividad y el retirado que prestare servicios por convocatoria;

e) El clero oficial;

f) El personal docente comprendido en estatutos especiales;

g) Los miembros integrantes de los cuerpos colegiados, las autoridades superiores de las entidades jurídicamente descentralizadas, los funcionarios designados en cargos fuera de nivel en los organismos centralizados y el personal comprendido en convenciones colectivas de trabajo;

h) El personal que requiera un régimen particular por las especiales características de sus actividades, cuando así lo resolviera el Poder Ejecutivo Nacional.

Artículo 3º.- El personal comprendido en el presente Régimen, integrará el Servicio Civil de la Nación. El personal que reviste como permanente será organizado conforme a los principios de estabilidad en el empleo, capacitación y carrera administrativa. El no permanente, lo será de acuerdo con las características de sus servicios (…).

Artículo 11º.- El personal que ingrese como no permanente lo hará en las condiciones que establezca la reglamentación, en las siguientes situaciones de revista: - De gabinete;- contratado;- transitorio' (el resaltado no es del original).

Por ello, al fijar el Poder Legislativo el número total de cargos tanto de personal permanente como de personal no permanente y entenderse definido en la Ley nacional Nº 22.140 al personal de gabinete como personal no permanente, no sería posible la contratación de personal bajo esa situación de revista sin contar con el cargo presupuestario vacante, ello en orden a cumplimentar el límite impuesto por el Poder Legislativo.

Desde otra óptica, como fue expuesto en el Dictamen SGLyT Nº 40/20, cabría preguntarse si parecería existir un exceso reglamentario por parte de la Legislatura Provincial al establecer el número de vacantes correspondiente al personal no permanente del Gobierno Provincial, atento a que la Constitución Provincial no lo determinaría, conforme a los siguientes argumentos:

'Ahora bien, es dable destacar la clara distinción que existe entre el personal que revista como permanente de aquel que integra la estructura política del Gobierno, dentro de la cual hallamos al personal de gabinete. En tal sentido, se observa que no existe dentro del régimen de designación del personal de gabinete o político la posibilidad de desempeñar funciones que son propios del personal

permanente, cuyo perfil, vacante y asignación presupuestaria fue prevista por el Poder Legislativo en la oportunidad de aprobar la Ley de Presupuesto, ***mientras que los cargos de la estructura política, por delegación expresa de dicho Poder, son creados mediante Decreto Provincial, respondiendo a una particular naturaleza funcional, sin procesos de selección, ni perfiles de puestos con requisitos excluyentes, ni previsión de vacante'****.*

Siguiendo esta línea de análisis, es clara la diferencia entre estructuras políticas y las orgánicas, en particular en lo que respecta a la competencia y a la permanencia del personal que se encuentra afectado a cada una de ellas, resultando excluyente una de la otra.

En orden a ello, vale recordar lo dispuesto por el artículo 73 de la Constitución Provincial, en cuanto determina que la exigencia de la Administración Pública Provincial de justificar ante el Poder Legislativo el aumento de la Planta Permanente, aclarándose, en otro inciso del mismo artículo, que el personal de Gabinete o Político no goza de estabilidad. En ese contexto, es claro que solo requiere autorización del Poder Legislativo para que, por medio de la norma correspondiente, se autorice la ampliación de la planta permanente mediante el otorgamiento de nuevas vacantes.

Así, mal podríamos requerir la sanción de una Ley para la generación de vacantes de personal de gabinete cuando la norma provincial suprema no lo requiere y diferencia ambas plantas de manera explícita e indubitable' *(lo resaltado y subrayado no es original),*

Entonces, para poder responder al interrogante, es importante rememorar las facultades relacionadas a la temática que fueron otorgadas al Poder Legislativo por nuestros convencionales constituyentes, en los diferentes artículos transcriptos a los efectos.

'Artículo 67.- El Presupuesto General de la Provincia que se establecerá por ley antes del inicio del año durante el cual se aplicará, será la base a que deberá ajustarse toda la Administración Provincial. Contendrá los ingresos y egresos, aún aquéllos que hayan sido autorizados por leyes especiales, acompañado por un detalle de las actividades y programas que se desarrollarán en cada unidad de organización presupuestaria. A tal fin, el Poder Ejecutivo remitirá el proyecto a la Legislatura antes del 31 de agosto de cada año.

La falta de sanción de la Ley de Presupuesto al 1 de enero de cada año en que deba entrar en vigencia, implica la reconducción automática de las partidas vigentes al finalizar el ejercicio inmediato anterior.

Toda ley que implique o autorice erogaciones deberá prever el recurso correspondiente (...).

Artículo 73.- Es deber de la Administración Pública Provincial la ejecución de sus actos administrativos fundados en principios de eficiencia, celeridad, economía, descentralización e imparcialidad y al mismo tiempo racionalización del gasto público, para lo cual deberán desarrollarse bajo normas que, como mínimo, contemplen los siguientes preceptos: (el subrayado no es del original)

1 - Las jurisdicciones que componen la estructura de funcionamiento de cada poder del Estado provincial acompañarán con su proyecto de presupuesto anual, un organigrama funcional discriminado por unidades de organización. Su modificación, en lo referente al incremento de la planta permanente de personal, deberá ser plenamente justificada y aprobada por la Legislatura Provincial.

2 - Queda absolutamente prohibido a cualquiera de las áreas de los tres poderes provinciales la contratación de personal temporario de cualquier índole, que no esté fundamentada en razones de especialidad y estricta necesidad funcional.

3 - El personal asignado a funciones políticas no gozará de estabilidad. No podrá dictarse norma alguna que tenga por objeto acordar al mismo remuneraciones extraordinarias de ninguna clase y por ningún concepto.

4 - La remuneración por todo concepto que perciban los empleados y funcionarios públicos, tanto electos como designados, de cualquiera de los tres poderes provinciales, organismos y entes descentralizados, en ningún caso podrá superar a la del Gobernador de la Provincia.

No existirán partidas para gastos reservados.

5 - Las partidas presupuestarias afectadas a la cobertura de gastos de funcionamiento de la Administración Pública Provincial, incluyendo nómina salarial y cargas sociales de todo su personal, se asignarán propendiendo a no superar el cincuenta por ciento del total de ingresos ordinarios del Estado Provincial, deducidas las coparticipaciones municipales e involucrando dicho porcentaje a los tres poderes del mismo (...).

Artículo 105.- Son atribuciones de la Legislatura: (...)

16 -Aprobar o rechazar el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos para el período siguiente;(...)

23 - <u>Crear y suprimir empleos públicos con sujeción a lo dispuesto en esta Constitución, determinando sus funciones, responsabilidades y remuneraciones</u> (el subrayado no es del original) (...).

Artículo 134.- El Gobernador y el Vicegobernador percibirán un sueldo a cargo del Tesoro Provincial, que será fijado por ley y no podrá ser alterado durante el período de su mandato, salvo cuando la modificación fuere dispuesta con carácter general. No podrán ejercer ninguna otra actividad rentada, ni percibir ningún otro emolumento.

Artículo 135.- El Gobernador es el jefe de la administración del Estado Provincial y tiene las siguientes atribuciones y deberes:(...)

4 - Nombrar y remover por sí a los ministros y aceptar sus renuncias.

5 - Nombrar y remover a todos los funcionarios y empleados de la administración pública provincial para los cuales no se haya establecido otra forma de nombramiento o remoción.

6 - Nombrar con acuerdo o a propuesta de la Legislatura o del Consejo de la Magistratura a todos aquellos funcionarios que, por mandato de esta Constitución o de las leyes, requieran la anuencia o propuesta de dichos Cuerpos.

7 - Concurrir a la apertura de las sesiones ordinarias de la Legislatura para dar cuenta del estado general de la administración provincial.

8 - Presentar a la Legislatura, antes del 31 de agosto de cada año, el Proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la administración pública provincial y de las reparticiones autárquicas. Los bienes existentes y las deudas del Estado provincial deberán ser manifestados en un anexo del presupuesto. El plazo de presentación es improrrogable y su incumplimiento será considerado falta grave en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 136.- El despacho de los asuntos administrativos del Estado Provincial estará a cargo de ministros designados por el Gobernador.

Una ley especial determinará los ramos, funciones y responsabilidades de cada uno de ellos, cuya iniciativa corresponde al Poder Ejecutivo'.

El artículo 73 de la Constitución Provincial mencionado y que cita el Dictamen bajo análisis, refiere al deber de la Administración Pública Provincial de ejecutar sus actos administrativos fundados en principios de eficiencia, celeridad, economía, descentralización e imparcialidad y ***al mismo tiempo racionalización del gasto público****, para lo cual deberán desarrollarse bajo normas que,* ***como mínimo****, contemplen los siguientes preceptos, detallando los mismos en los incisos 1º a 5º.*

Entonces como se observa, no se realiza una diferenciación entre personal permanente y no permanente, sino que con un criterio de eficiencia y racionalización se requiere, que toda norma que aborde una ampliación del personal permanente, mínimamente deberá justificarse y aprobarse por la Legislatura, dado el impacto presupuestario que a futuro implica, pero reitero, como pauta mínima a contemplar en el diseño normativo.

Es decir, puede existir una ley –formal o material presupuestaria- que límite la inclusión de personal no permanente sin justificación por ser complementaria e ir más allá de la pauta mínima, pero jamás podrá haber una ley que autorice el ingreso de personal permanente sin justificación.

La Ley provincial Nº 1191, que aprobó el presupuesto para el ejercicio 2018, fue remitida por el Poder Ejecutivo en cumplimiento del artículo 135 inciso 8º, el 29 de agosto de 2017 por el Mensaje Nº 22 (https://economia.tierradelfuego.gob.ar/wp-content/uploads/2017/09/MENSAJE-N%C2%BA-22-17.pdf) y del mismo se desprende, que el artículo 23 prevé un total de vacantes para el personal de planta permanente y no permanente correspondientes al Poder Ejecutivo.

Bajo esta línea de razonamiento, el artículo 23 -reitero propuesto por el Poder Ejecutivo-,no vulneraría ninguno de los preceptos allí descriptos como pautas mínimas, sino que únicamente fijó en ejercicio de facultades propias otorgadas por el artículo 105 inciso 16 de: 'Aprobar o rechazar el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos para el período siguiente' y del inciso 23 para: 'Crear y suprimir empleos públicos con sujeción a lo dispuesto en esta Constitución, determinando sus funciones, responsabilidades y remuneraciones', la cantidad de personal máximo para el Poder Ejecutivo (incluido el personal de gabinete).

En esa misma línea, mediante el dictado del Decreto provincial Nº 40/2020, publicado en el Boletín Oficial el 8 de enero del 2020, el Poder Ejecutivo en el artículo 13, dispuso: 'Facultar a los Ministros y Secretarios de Estado a distribuir el crédito presupuestario correspondiente a las categorías de Personal de Gabinete asignadas a cada Jurisdicción dentro de las distintas categorías previstas para el Personal de Gabinete, aprobada en el Anexo I del Decreto Provincial N° 1777/12, y sus modificatorios, ***a condición de verificarse la existencia previa de las vacantes suficientes de los cargos presupuestarios disponibles'*** *y, en el artículo 14 expresó: 'Facultar al Ministerio de Finanzas Públicas para que realice las adecuaciones presupuestarias necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Decreto****, las que deberán ajustarse a las previsiones contenidas en el ejercicio presupuestario vigente'*** *(lo resaltado me pertenece).*

De los considerandos del Decreto mencionado se desprende: 'Que mediante los Decretos Provinciales N° 4532/19, N° 4533/19, N° 4534/19, N° 4536/19, N° 4537/19, N° 4538/19, N° 4539/19, N° 4541/19, N° 4542/19 y N° 4544/19 se aprobaron las estructuras políticas de los Ministerios Jefatura de Gabinete; de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos; de Finanzas Públicas; de Producción y Ambiente; de Salud; de Desarrollo Humano; de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; de las Secretarías General, Legal y Técnica y de Representación Política del Gobierno, y de aquellas Secretarías con dependencia directa del titular del Poder Ejecutivo, respectivamente.

Que a fin de fortalecer las capacidades de gestión de las Unidades Ministro del Gobierno de la Provincia resulta necesario ampliar la nómina de categorías de Personal de Gabinete prevista en el Anexo I del Decreto Provincial N° 1777/12, modificado por el Decreto Provincial N° 4600/19, incorporando en orden descendente a continuación de la Categoría AA, la Categoría AB, con una

remuneración equivalente al cuarenta y dos por ciento (42%) y la Categoría AC, con una remuneración equivalente al treinta y dos por ciento (32%).

***Que a los efectos de posibilitar un uso más eficiente del capital humano que integra el Personal de Gabinete** resulta necesario habilitar a los titulares de las Jurisdicciones (Ministros y Secretarios de Estado) a distribuir el crédito presupuestario correspondiente a las categorías de Personal de Gabinete asignadas, de conformidad a la necesidad que presente el servicio, redefiniendo las Categorías de su Personal de Gabinete**, a condición de contar con las vacantes presupuestarias pertinentes** (…)' (la negrita no es del original).*

Por lo antes expuesto, se puede concluir que el Poder Legislativo en cumplimiento de sus atribuciones (art. 105 inc. 16 de la Constitución Provincial) fijó en su artículo 23 el total de vacantes autorizadas para el Poder Ejecutivo en 9.506, tanto para el personal de planta permanente como para el personal de planta no permanente, incluyendo en el concepto último al personal de Gabinete por la distinción efectuada por la Ley nacional Nº 22.140 como pauta interpretativa del límite cualitativo impuesto.

En ese mismo sentido, cabe agregar como cuestión paralela al análisis central antes desarrollado, que la confusión en que a criterio del que suscribe incurriría el Dictamen bajo estudio, podría estar ligada al sistema que rige a nivel nacional, en el que la asignación de los recursos para afrontar los gastos del personal de gabinete se establecen en función de un porcentaje máximo asignado a la partida presupuestaria de cada área en particular, con independencia de la reserva de vacante, tal como se dispone en el artículo 10, inciso d) del Decreto nacional N° 1421/2002, reglamentario de la Ley nacional N° 25.164, sobre el Marco del Empleo Público, a saber:

'ARTICULO 10. — El régimen de designación y prestación de servicios del personal de gabinete de los señores Jefe de Gabinete de Ministros,

Ministros, Secretario General, Secretario Legal y Técnico y Jefe de la CASA MILITAR de la PRESIDENCIA DE LA NACION, Secretarios, Subsecretarios, Procurador del Tesoro de la Nación y titulares de los organismos descentralizados que tengan previsto el gabinete en sus normas de creación o funcionamiento, se regirá de conformidad con las siguientes disposiciones: (…) d) Anualmente en oportunidad de la distribución del Presupuesto General para la Administración Nacional para el ejercicio correspondiente, se asignará un monto total para cada nivel de autoridad superior destinado a la integración del respectivo gabinete. La determinación de la retribución que corresponda al personal de gabinete, será establecida en el acto administrativo por el que se disponga su designación y publicada en el Boletín Oficial' (el subrayado es propio).

Como ya hemos visto, este sistema no es el que se aplica a nivel provincial, en el que además de estar contemplada la partida a la cual se imputa el gasto para cada uno de los agentes designados, también se debe contar con la respectiva reserva de vacante en el caso de personal de gabinete.

Entonces, dada la literalidad de la normativa enunciada, inclusive la emanada del propio Poder Ejecutivo, no resultaría necesario realizar mayores indagaciones para averiguar el verdadero sentido de las normas, por cuanto son precisas en sus términos y, las normas claras, no deben ser interpretadas.

Así lo entendió la Corte Suprema de Justicia, al afirmar: '(…) la primera fuente de exegesis de la ley es su letra y cuando ésta no exige esfuerzo de interpretación debe ser aplicada directamente, con prescindencia de consideraciones que excedan las circunstancias del caso expresamente contempladas por la norma' (C.S.J.N., "Laboratorios Rontag s/Ley 16463 - Recurso de hecho' L. 15.XXXIII del 12.05.98 con cita de Fallos, 311,1 042).

En el mismo orden, el máximo Tribunal local expuso: 'Resulta claro que al aplicarse una norma debe tenerse en cuenta que su interpretación comienza por la norma misma, no siendo admisible que so pretexto de realizar dicha tarea se le agreguen expresiones y conceptos y se altere su contenido atribuyéndole un alcance distinto del que surge de la literalidad de sus términos, pues corresponde al poder legislativo apreciar las ventajas inconveniencias de las leyes y legislar en consecuencia' (Cfme. C.N. Cont. Ad. Fed., Sala iv; junio 5; E.D. 139-719). Continuando esta línea argumental, 'La primera regla de interpretación de las leyes es dar pleno efecto a la intención del legislador y la primera fuente para determinar esa voluntad es la letra de la ley - junio 29, 1989, E.D. 139-507). ('Diaz, Juana Ascensión del Valle c/ Philco Ushuaia S.A. s/Despido', Expte. Nro. 397/00 STJ-SR., sentencia del 11 de septiembre de 2000, registrada en el T. VI, F. 618/621).

En función de lo expuesto, entiendo prudente sugerir al Cuerpo Plenario de Miembros que se aparte del análisis expuesto por la Secretaría General, Legal y Técnica en el Dictamen S.G.L. y T. Nº 40/20 y que fuera compartido por el señor Ministro de Finanzas Públicas, Lic. Guillermo FERNÁNDEZ en su Nota Nº 224/2020 Letra M.F.P en lo que respecta estrictamente al personal de gabinete, en la medida que se encontrarían incluidos en el límite impuesto por el artículo 23 de la Ley provincial Nº 1191.

Ahora, diferente criterio entiendo debería seguirse con fundamento en el análisis desarrollado, respecto de aquellas autoridades superiores que por disposición del artículo 2º de la Ley nacional Nº 22.140 se encontrarían excluidos del ámbito de aplicación del régimen y por ende, de la calificación de personal de gabinete sostenida en este marco para circunscribir el límite cualitativo.

En ese orden, tal hermenéutica armonizaría con una interpretación integral, teniendo en consideración la expresa facultad otorgada por el Poder

Legislativo en el artículo 24 de la Ley provincial Nº 1301 que sostiene: 'Facultase al Poder Ejecutivo por razones de mejor servicio o de conveniencia operativa, a unificar, desdoblar o crear Secretarías, Subsecretarías, Direcciones y Coordinaciones Provinciales; supervisiones y unidades de enlace en el ámbito de los Ministerios y Secretarías de Estado creados por la presente ley con las correspondientes modificaciones y ajustes presupuestarios. A tal fin, se podrán eliminar, unificar transformar, reemplazar o desdoblar las estructuras existentes necesarias para el cumplimiento de los fines dispuestos en la presente, con la previsión de las correspondientes modificaciones y ajustes presupuestarios(…)' (el resaltado me pertenece).

Aquí parecería observarse, que sobre esta categoría de personal, el único límite impuesto por el legislador sería uno cuantitativo sobre la base de una expresa previsión presupuestaria, ***aunque siempre dentro de los límites de artículo 2º de la Ley provincial Nº 1062.***

Entonces, entiendo prudente sugerir en este caso, que el Cuerpo Plenario de Miembros comparta el criterio vertido por el señor Ministro en cuanto afirma: 'Ello conlleva a señalar, por su parte, que, al no conformar la familia de los cargos de la dotación de personal de la planta permanente y no permanente de la Administración, los puestos que conforman los cargos correspondientes a las Autoridades Superiores de Gobierno o estructuras políticas, según se los denomine, no deben ser computados dentro de la nómina de cargos a los que refieren las leyes de Presupuesto'.

Por último resta señalar, que esta interpretación armónica luciría en el mismo sentido de la realizada por el propio titular del Poder Ejecutivo en los considerandos y anexos del Decreto provincial Nº 40/2020 y, en especial, en sus artículos 12 y 13 (...)".

Que en consecuencia, en el referido Informe Legal y conforme a los lineamientos expuestos, se concluyó:

"(…) *Por lo expuesto y en caso de entender acertados los lineamientos expuestos por el suscripto, correspondería hacer saber al Ministro de Finanzas Públicas, Lic. Guillermo Daniel FERNÁNDEZ, que se comparte el criterio vertido respecto de la designación de Autoridades Superiores sostenido en su Nota Nº 224/2020, Letra: M.F.P, haciendo expresa salvedad, que su límite es presupuestario.*

Por otro lado, no se compartiría el criterio expuesto en relación a las denominadas plantas o personal de gabinete, ello con fundamento en el análisis efectuado en el presente.

Además, entiendo prudente recordar, y en su caso hacer saber al Ministro de Finanzas Públicas, que conforme es sostenido en los considerandos de la Resolución Plenaria Nº 124/2016 '(...) aun cuando la opinión que emite este Tribunal no reviste carácter vinculante, la autoridad consultante debe fundar acabadamente su apartamiento'.

Que la Procuración del Tesoro de la Nación tiene dicho que luego de emitido el dictamen requerido, '(...) la autoridad competente para resolver cuenta con facultades suficientes como para apartarse fundadamente y bajo su responsabilidad, en los supuestos en los que no comparta los criterios de la Procuración del Tesoro de la Nación' (Dictámenes 266:338)".

Que este Cuerpo Plenario de Miembros comparte y hace propios los términos del Informe Legal N° 171/2020, Letra: T.C.P.-S.L., por lo que corresponde emitir la presente, aprobando los argumentos allí vertidos.

Que el presente acto administrativo se emite con el *"quorum"* previsto por el artículo 27 de la Ley provincial N° 50, por ausencia del Vocal Contador, C.P.

Luis Maria CAPELLANO, en virtud de lo establecido en la Resolución Plenaria N° 152/2020.

Que los suscriptos se encuentran facultados para emitir el presente acto en virtud de lo dispuesto por los artículos 2º inc. i) y 27 de la Ley provincial Nº 50.

Por ello,

EL TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º: Habilitar a los efectos de la emisión de la presente, la Feria Administrativa Extraordinaria dispuesta por la Resolución Plenaria Nº 153/2020.

ARTÍCULO 2°: Aprobar y hacer propios los términos del Informe Legal N° 171/2020, Letra: T.C.P.-S.L., el que forma parte integrante de la presente.

ARTÍCULO 3º: Notificar al Ministro de Finanzas Públicas, Licenciado Guillermo Daniel FERNÁNDEZ, con copia certificada de la presente.

ARTÍCULO 4º: Notificar al Secretario Legal a cargo, Dr. Pablo E. GENNARO, con remisión del expediente del Visto, para su conocimiento y posterior archivo.

ARTÍCULO 5º: Registrar, publicar. Cumplido, archivar.

RESOLUCIÓN PLENARIA Nº 154 **/2020**.

CPN Hugo Sebastián PANI
Vocal de Auditoría
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Dr. Miguel LONGHITANO
VOCAL ABOGADO
PRESIDENTE
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Informe Legal Nº 171/2020

Letra: T.C.P. - S.L.

Cde.: Expte Nº 192/2020, Letra: TCP-PR

Ushuaia, 7 de octubre de 2020.

SEÑOR VOCAL ABOGADO
A CARGO DE LA PRESIDENCIA
DR. MIGUEL LONGHITANO

Viene a esta Secretaría Legal el Expediente del corresponde, perteneciente al registro de este Tribunal de Cuentas, caratulado: "S/ CONSULTA DEL MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS NOTA M.F.P. Nº 224/2020", a los fines de tomar intervención.

I. ANTECEDENTES

Las presentes actuaciones se originaron por la consulta formulada por el señor Ministro de Finanzas Públicas, Lic. Guillermo Daniel FERNANDEZ, mediante la Nota Nº 224/2020, Letra: M.F.P., expresando: *"Por medio de la presente me dirijo a Ud., a los fines de solicitar tomar a bien considerar el temperamento vertido por la Secretaría General, Legal y Técnica, órgano máximo de asesoramiento interno del Gobernador, quien, a través del Dictamen SCL (SGLyT) Nº 40/20, motivado por una consulta formulada por esta Cartera ministerial, antecedentes ambos cuya copia autenticada se acompaña para su conocimiento, analizó el encuadre jurídico del régimen de empleo público que aplica en el ámbito de la Administración central y fijo el criterio que debería*

seguirse en orden a la administración de las vacantes presupuestarias y su relación con el ejercicio de los cargos que integran la estructura política del Gobierno.

Al respecto, se destacó, a consecuencia de la clara distinción del régimen jurídico aplicable entre el personal permanente y no permanente y los funcionarios que ocupan los cargos de estructura política, que mientras los primeros requieren de la asignación de cargos presupuestarios a los que refiere la Ley de Presupuesto respectiva, los segundos, que integran la estructura política del Gobierno, no están sujetos a dicho requerimiento, toda vez que por las características de su estatus legal, constitucional y funcional, se encuentran excluidos de la aplicación del régimen de empleo público, requiriendo únicamente para su existencia del acto administrativo que los instituye (Ley de Ministerios y los Decretos de aprobación de las estructuras políticas) y la previsión presupuestaria que permite solventarlos.

En efecto, dicho temperamento es compartido por esta Cartera ministerial, que al respecto opina lo siguiente.

Por empezar, vale recordar que las Autoridades Superiores de Gobierno que integran las Estructuras Políticas de los Ministerios o Secretarías de Estado se encuentran excluidas de forma expresa de la aplicación de la Ley Nacional Nº 22.140 que instituye el RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, máxima norma en materia de empleo público que rige en el ámbito de la Provincia. En lo particular, se debe tener presente que la citada Ley excluye de su aplicación de forma expresa al conjunto de las denominadas

Autoridades Superiores de Gobierno, como ser los Ministros, Secretarios de Estado, Secretarios, Subsecretarios y las personas que, por disposición legal o reglamentaria, ejerzan funciones de jerarquía equivalente a la de los cargos mencionados.

Al tratarse de una normativa que ha sido proyectada y aprobada para aplicarse en el ámbito del Estado Nacional, corresponde, que, mediante la aplicación de las técnicas interpretativas pertinentes se determine los alcances que los términos allí dispuestos guardan con relación a las categorías que aplican en el ámbito provincial. En tal sentido, se estima que por la naturaleza de los cargos a los que hace referencia la Ley en su artículo 2º, inciso a), estos refieren a los denominados como Autoridades Superiores de Gobierno, lo cual en el ámbito provincial, corresponde interpretarse como el conjunto de cargos que integran las estructuras políticas del Gabinete, conformadas por los Ministros, Secretarios de Estado, Secretarios, Subsecretarios, Directores Provinciales y Coordinadores Provinciales, u autoridad con rango equivalente, quienes prestan un acto de servicio remunerado en favor de una determinada gestión de Gobierno, al cual son convocados y designados por el Poder Ejecutivo.

En virtud de esta consideración, queda claro que por la naturaleza particular de dichos cargos estos no integran ni planta permanente ni planta no permanente, ***pese al carácter transitorio que reviste el ejercicio del cargo designado****, por cuanto la Ley que instituye el régimen de empleo público para el personal que integra el servicio civil establece una clara distinción entre ambos campos y excluye expresamente a las Autoridades Superiores de Gobierno de su ámbito de aplicación".*

Ello conlleva a señalar, por su parte, que, al no conformar la familia de los cargos de la dotación de personal de la planta permanente y no permanente de la Administración, los puestos que conforman los cargos correspondientes a las Autoridades Superiores de Gobierno o estructuras políticas, según se los denomine, no deben ser computados dentro de la nómina de cargos a los que refieren las leyes de Presupuesto.

Igual temperamento ha sido sostenido por la Secretaría General, Legal y Técnica, a través de su Dictamen SCL (SGLyT) Nro. 40/2020, al cual se hizo referencia más adelante, cuya copia autenticada se acompaña para su conocimiento y análisis, y sobre el cual se consulta en esta oportunidad al Tribunal de Cuentas de la Provincia para que nos brinde su experta opinión al respecto, coadyuvando a dilucidar si considera viable jurídicamente sostener dicho criterio y bajo qué previsiones, a fin de encausar una correcta administración del régimen de asignaciones de vacantes (...)".

Por su parte el asesoramiento efectuado por la Secretaría General, Legal y Técnica en el Dictamen Nº 40/20 mencionado, se encuadró en: "*Tal como ya se adelantara, la opinión de esta Secretaría de Coordinación Legal ha sido solicitada en los términos del art. 21 de la Ley Provincial 1301, con el propósito de dilucidar la necesidad o no de contar con la existencia de una vacante presupuestada -en el ejercicio económico y financiero vigente-, para ocupar los cargos que corresponden a la estructura política aprobada por Ley de Ministerios; ello con independencia de la vacantes financiadas para los agentes de la planta permanente de la Administración Provincial*".

Ello para concluir después del análisis: *"Colorario de lo que se viene de exponer, es criterio de este Servicio Jurídico que, en base a dicha distinción, que deberían arbitrarse los medios necesarios a fin de garantizar la cobertura de los cargos de la estructura política de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria existente, y no en relación a la previsión de vacantes, lo cual únicamente aplica a los cargos de planta permanente, por cuanto los cargos correspondientes a la Estructura Política (Funcionarios y personal de Gabinete) son cargos creados por Ley de Ministerios y los Decretos dictados en su consecuencia, los cuales se encuentran sustentados por la normativa que los instituye y en la previsión presupuestaria que permite solventarlos.*

En caso de compartirse el criterio expuesto, esta Secretaría recomienda al Sr. Ministro de Finanzas Públicas, elaborar y emitir la pertinente resolución que establezca la asignación de recursos para atender al financiamiento de los cargos políticos -personal de gabinete- correspondientes a los actos de creación de los mismos, y, en virtud de los cuales, surge la cantidad asignada a cada Jurisdicción del Gobierno de la Provincia, debiendo realizar los ajustes presupuestarios pertinentes a fin de solventar el gasto comprometido en cada designación (art. 14 inc. 7º Ley 1301) (...)".

Para sustentar la conclusión se argumentó: *"Ahora bien, es dable destacar la clara distinción que existe entre el personal que revista como permanente de aquel que integra la estructura política del Gobierno, dentro de la cual hallamos al personal de gabinete. En tal sentido, se observa que no existe dentro del régimen de designación del personal de gabinete o político la posibilidad de desempeñar funciones que son propios del personal permanente,*

cuyo perfil, vacante y asignación presupuestaria fue prevista por el Poder Legislativo en la oportunidad de aprobar la Ley de Presupuesto, mientras que los cargos de la estructura política, por delegación expresa de dicho Poder, son creados mediante Decreto Provincial, respondiendo a una particular naturaleza funcional, sin procesos de selección, ni perfiles de puestos con requisitos excluyentes, ni previsión de vacante.

Siguiendo esta línea de análisis, es clara la diferencia entre estructuras políticas y las orgánicas, en particular en lo que respecta a la competencia y a la permanencia del personal que se encuentra afectado a cada una de ellas, resultando excluyente una de la otra.

En orden a ello, vale recordar lo dispuesto por el artículo 73 de la Constitución Provincial, en cuanto determina que la exigencia de la Administración Pública Provincial de justificar ante el Poder Legislativo el aumento de la Planta Permanente, aclarándose, en otro inciso del mismo artículo, que el personal de Gabinete o Político no goza de estabilidad. En ese contexto, es claro que solo requiere autorización del Poder Legislativo para que, por medio de la norma correspondiente, se autorice la ampliación de la planta permanente mediante el otorgamiento de nuevas vacantes.

Así, mal podríamos requerir la sanción de una Ley para la generación de vacantes de personal de gabinete cuando la norma provincial suprema no lo requiere y diferencia ambas plantas de manera explícita e indubitable.

A mayor precisión sobre dicho extremo, corresponde exponer lo dispuesto allí, en cuanto reza `Artículo 73º.- Es deber de la Administración Pública Provincial…1 – Las jurisdicciones que componen la estructura de funcionamiento de cada poder del Estado provincial acompañarán con su proyecto de presupuesto anual, un organigrama funcional discriminado por unidades de organización. Su modificación en lo referente al incremento de la planta permanente de personal, deberá ser plenamente justificada y aprobada por la Legislatura Provincial… 3 – El personal asignado a funciones políticas no gozará de estabilidad. No podrá dictarse norma alguna que tenga por objeto acordar al mismo, remuneraciones extraordinarias de ninguna clase y por ningún concepto.

Luego, cabe formular un análisis respecto a la Ley Provincial de Ministerios Nº 1301 en tanto, de sus artículos 24 y 25 surge lo siguiente (…)

Del texto de ambas disposiciones se pueden desprender dos cuestiones dirimentes a la conclusión de la tesis postulada por el área requirente.

La citada ley, en primer término, permite advertir sin hesitación la diferencia entre la estructura orgánica y la política, como así también en orden a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo Provincial a los fines de dictar los actos administrativos necesarios para la organización del Gobierno, determinando los cargos que crea por estructura y pudiendo unificar o desdoblar Ministerios, Secretarias, u otras aperturas orgánicas, quedando claro que la vigencia de la estructura política y sus modificaciones son de igual temporalidad que la duración del mandato.

Por ello, dicha distinción invita a concluir, por un lado, que resulta erróneo asimilar o extender el concepto de vacantes -asignadas por el Poder Legislativo-, para la cobertura de los cargos de la planta permanente para la retribución de los cargos pertenecientes a la estructura política que, por las razones expuestas, no tienen por destino el desempeño de dichas funciones.

Por el otro, atañe a la circunstancia que en la actualidad nos encontramos con un presupuesto reconducido, aprobado por la Ley Provincial Nº 1191 para el ejercicio financiero 2018, con las limitaciones previstas en la Ley Provincial Nº 1209 y de Responsabilidad Fiscal Ley Nacional Nº 25.917, su modificatoria Ley Nacional Nº 27.428, Decreto Nacional Nº 1731/2004.

Circunstancia esta que, daría lugar a sostener que las vacantes previstas para el financiamiento del personal no sufrieron variación alguna y que, en ese razonamiento, la actual dotación -permanente y no permanente- resultaría suficiente, debido a la vinculación -incorrecta- que se realiza para el financiamiento del gasto de todo el personal, incluyendo a los funcionarios designados en función de los cargos creados por la Ley de Ministerios.

Tal lógica no encuentra, en la actualidad, asidero fáctico y jurídico dados los efectos operativos de los preceptos en comentario (art. 24 y 25 de la Ley 1301), en el sentido de la implícita modificación legislativa posterior que realizó en relación a las disposiciones contenidas en la mencionada Ley de Presupuesto Nº 1191 y a las correspondientes de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto (art. 6º y 20º Pcial nº 1062), la que se encuentra expresamente avalada por lo dispuesto en el Dto. Pcial. Nº 0019/20 que aprobó para el ejercicio

económico financiero 2020 los créditos presupuestarios vigentes al 31 diciembre del ejercicio anterior, con las adecuaciones allí autorizadas.

Esta última norma faculta, en su artículo 2º, al Sr. Ministro de Finanzas Públicas a realizar las modificaciones presupuestarias, que resulten necesarias, en concordancia con lo estipulado en las Leyes Provinciales Nº 1301, art. 14 inc. 7º y Nº 1062, artículos 2º, 3º y 5º.

Desde esa perspectiva, las restricciones presupuestarias en materia de vacantes para el personal de planta permanente -las que, como se dijo, no abarcan a los funcionarios políticos y de gabinete-, no tienen virtualidad para impedir el funcionamiento de las estructuras creadas por la Ley de Ministerios y la designación en los cargos que, en consecuencia, son creados para el desenvolvimiento de la actual gestión gubernamental.

(…)Así las cosas, las limitaciones establecidas en las leyes provinciales Nº 495, 1062, 1191, 1209, en materia presupuestaria, no descalifican la expresión legislativa dirigida a modificar, derogar, o aprobar normas que autoricen a realizar los ajustes financieros sobre recursos y el gasto público originados en la sanción de estructuras y cargos creados por la Ley de Ministerios y que se encuentran expresamente autorizados en esa misma norma posterior de rango legal.

(…)Ahora bien, como consecuencia de la clara distinción existente entre el personal permanente y no permanente, de su destino funcional, modalidades de designación y alcances dentro de la Ley de Presupuesto y,

atendiendo a los antecedentes normativos a los que se hizo referencia, es posible afirmar que el régimen de asignación de vacantes con intervención del Poder Legislativo tiene como único destino la cobertura del personal de la planta permanente (apart. 1ro., art. 73º CN y art. 6º Ley 1062), mientras que los cargos que integran la estructura política no responden a dicho requerimiento.

Ello así, en tanto y en cuanto, la Ley Suprema de la Provincia únicamente exige la generación de vacantes -con la pertinente autorización legislativa- para la cobertura de los cargos correspondientes a la dotación de la planta permanente".

II.CUESTIONES PRELIMINARES

II.a ADMISIBILIDAD

En primer lugar, es dable advertir que el procedimiento para la intervención de este Tribunal de Cuentas a los fines de prestar la función consultiva, establecida en la Ley provincial Nº 50 artículo 2º inciso i), ha sido reglamentada por la Resolución Plenaria Nº 124/2016.

En su Anexo I, se incluyó el procedimiento que deben seguir las solicitudes de asesoramiento formuladas por las máximas autoridades de los poderes del Estado provincial, Ministros, Secretarios de Estado y autoridades de los entes autárquicos y descentralizados.

Específicamente, el artículo 1° del Capítulo I, dispone: *"(...) El asesoramiento que brinda el Tribunal de Cuentas de acuerdo a lo prescripto por el artículo 2° inciso i) de la Ley provincial N° 50, se realizará bajo las siguientes condiciones:*

a) Que la consulta se refiera a materias de competencia de este Órgano de Control.

b) Que la duda que resulta objeto de consulta se formule de manera clara y precisa, indicando las razones que ameritan la requisitoria.

c) Que se acompañen los antecedentes documentales y toda otra información relevante que coadyuve a la eficacia de la respuesta requerida. Deberá adjuntarse copia fiel debidamente certificada de la documentación, cuando el caso así lo requiera.

d) Que en forma previa hayan tomado intervención los Servicios Jurídicos o Asesorías Letradas permanentes de las áreas relacionadas con el tema en cuestión, con emisión del respectivo dictamen, el que deberá contener: i) Resumen de la cuestión objeto de la consulta; ii) Relación de los antecedentes y circunstancias que sirvan como elemento de juicio para resolver; iii) Análisis específico, exhaustivo y profundo de la situación concreta objeto de consulta y iv) Opinión concreta, fundada en las normas jurídicas o antecedentes aplicables al caso tratado (…).

e) Que sean incluidos dictámenes o informes técnicos emitidos por el órgano competente, cuando la materia de consulta así lo requiriese (…). Los informes deben ser completos, abarcar todos los aspectos del asunto, circunstancias o antecedentes y fundamentarse en las disposiciones vigentes. Además los informes deberán ser serios, precisos y razonables y no deberán adolecer de arbitrariedad aparente ni contar con elementos de juicio que destruyan su valor.

f) Que la consulta se realice con anterioridad a la emisión del acto administrativo (...)".

Entonces, analizadas las actuaciones, correspondería hacer lugar a la solicitud efectuada por el Ministerio de Finanzas, por encontrarse razonablemente cumplidos los presupuestos mencionados precedentemente.

II.b ACLARACIÓN PREVIA

De manera previa corresponde precisar, que estamos ante una consulta sobre el temperamento adoptado por un Dictamen Jurídico emitido por la Secretaría General, Legal y Técnica, en el marco de las facultades establecidas en el artículo 21 inciso 3 de la Ley provincial Nº 1301 que dice: *"Compete a la Secretaria General, Legal y Técnica asistir al Gobernador, en orden a sus competencias, en todo inherente a evaluar y considerar los aspectos legales y técnicos de los actos administrativos, de gobierno, de la administración e instituciones públicas provinciales y en particular: (…) 3) asesorar al Poder Ejecutivo, ministerios, secretarias de Estado, entes autárquicos y descentralizados*

de la administración, a su requerimiento, a fin de emitir opinión legal respecto de los temas que se someten a su conocimiento".

Respecto de la naturaleza jurídica del Dictamen, la Procuración del Tesoro de la Nación expresó: *"El dictamen jurídico no puede constituir una relación de antecedentes ni una colección de afirmaciones dogmáticas, sino el análisis exhaustivo y profundo de una situación jurídica determinada, efectuada a la luz de las normas vigentes y de los principios generales que las informan, a efectos de recomendar conductas acordes con la justicia y el interés legítimo de quien formula la consulta*(conf. Dict. 207:517; 268:234)". Dict. N° 362/12, 3 de diciembre de 2012, Expte. N° S04:0047244/12, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Dictámenes 283:304).

Del mismo modo, se puede citar a Juan Carlos LUQUI que afirma que el dictamen jurídico *"(...) es opinión fundada en ciencia o arte emitida por un especialista; si versa sobre cuestión jurídica debe apoyarse en derecho (...) es un consejo que se da sobre una cuestión o asunto"* (LUQUI, J. C., "*El dictamen jurídico*", JA, 1954-IV-44).

Por su parte VILLEGAS BASAVILBASO sostiene que la naturaleza jurídica de los actos de los organismos consultivos no puede ser la de un acto jurídico, sino que más bien se trata de hechos administrativos, por cuanto no obligan al órgano ejecutivo. (VILLEGAS BASALVIBASO, Benjamín, "*Derecho Administrativo*", t. II, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1950, pp. 284-285.). En tal entendimiento, se puede decir que los dictámenes, a diferencia de los

actos jurídicos, no tienen por fin inmediato la adquisición, modificación o extinción de relaciones o situaciones jurídicas (artículo 259 C.C. y C.N.).

En rigor, los dictámenes jurídicos no son actos administrativos, sino actos internos de la Administración, en la medida que no producen efectos jurídicos directos a los particulares (CASSAGNE, Juan Carlos, "*Curso de Derecho Administrativo*", t. I, 10 ed., La Ley, Prov. Buenos Aires, 2011, p. 251.), siendo opiniones no vinculantes que colaboran para que el funcionario pertinente decida conforme a derecho. Tal actividad consultiva, que se materializa por medio de la producción de dictámenes, importa una actividad preparatoria interna de la Administración, en cuya labor no entra en relación con terceros. (MARIENHOFF, Miguel S., "Tratado de Derecho Administrativo", t. I, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2003, p. 103).

Para BARRA el dictamen consultivo es, en su funcionalidad procesal, un acto preparatorio, en la medida que sirve para la elaboración de actos decisorios y, en su otra faz, un elemento causal, en tanto *"el elemento cognoscitivo contenido en el dictamen debe ser incorporado a la determinación y configuración de los hechos o a la identificación e interpretación del derecho aplicable*". (BARRA, Rodolfo, "*Administración y Actividad Consultiva*", en AA.VV., Cuestiones de Procedimiento Administrativo, RAP, Buenos Aires, 2006, p. 542.)

De esta forma, el dictamen jurídico integra la causa del acto administrativo decisor en tanto que el dato cognoscitivo que contiene es un antecedente fáctico de aquél. (Cfr. BARRA, Rodolfo, "*Administración y Actividad*

Consultiva", en AA.VV., "*Cuestiones de Procedimiento Administrativo*", RAP, Buenos Aires, 2006, p. 533)

Bajo esa línea de pensamiento, nuestra Ley provincial Nº 141 de procedimiento administrativo, en su artículo 124, dispone que: *"Las medidas preparatorias de decisiones administrativas, inclusive informes y dictámenes, aunque sean de requerimiento obligatorio y efecto vinculante para la Administración, no son recurribles".*

En tal sentido, corresponde aclarar que los dictámenes no son objeto de impugnación, ni aún aquellos que fueren notificados al particular, salvo en el caso de que conformen el acto decisorio y a tal fin sean adjuntados.

Entonces, en ese camino y atento a que en su parte pertinente el requirente comparte los argumentos vertidos en el Dictamen S.G.L. y T. Nº 40/20, se procederá a su análisis.

III. ANÁLISIS

En orden a abordar el objeto propuesto, entiendo propicio detallar los antecedentes normativos que resultarían necesarios para realizar el análisis sobre la interpretación realizada por la Secretaría General, Legal y Técnica en el Dictamen S.G.L. y T. Nº 40/20, para determinar en el entendimiento del suscripto, si ésta se ajustaría a derecho.

Además, en orden a una correcta interpretación, surge relevante rememorar lo sostenido en numerosos fallos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al afirmar, que la interpretación de las leyes debe practicarse teniendo en cuenta su contexto general y correlacionando sus disposiciones con las que disciplinan la misma materia, como un todo coherente y armónico y teniendo en cuenta la finalidad perseguida por aquéllas. (Fallos: 313:1467; 320:783 y 324:4367, entre otros); de igual forma al resolver la causa "*Ramos*", determinó que la inconsecuencia o falta de previsión no se suponen en el legislador y, por esto, se reconoce como principio que las leyes deben interpretarse siempre evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, debiendo adoptar como verdadero, el significado que las concilie y deje a todas con valor y efecto (Fallos 278:62).

Entonces, el Dictamen de la Secretaría General, Legal y Técnica destacó la facultad otorgada por el Poder Legislativo en el artículo 24 de la Ley provincial Nº 1301 que sostiene: *"Facultase al Poder Ejecutivo por razones de mejor servicio o de conveniencia operativa, a unificar, desdoblar o crear Secretarias, Subsecretarias, Direcciones y Coordinaciones Provinciales; supervisiones y unidades de enlace en el ámbito de los Ministerios y Secretarias de Estado creados por la presente ley con las correspondientes modificaciones y ajustes presupuestarios. A tal fin, se podrán eliminar, unificar, transformar, reemplazar o desdoblar las estructuras existentes necesarias para el cumplimiento de los fines dispuestos en la presente, con la previsión de las correspondientes modificaciones y ajustes presupuestarios.*

La reorganización estructural así dispuesta comprenderá la facultad para efectuar las correspondientes transferencias de recursos económicos y humanos".

Asimismo, el artículo 25 de la citada Ley expresa: "*El Poder Ejecutivo deberá reglamentar en un plazo de ciento ochenta (180) días las dotaciones de personal que se afecten, pudiendo transferir las partidas presupuestarias, créditos, recursos humanos y materiales que resulten conducentes a los fines del cumplimiento de las competencias asignadas".*

En este contexto, correspondería analizar si con los artículos 24 y 25 de la Ley provincial Nº 1301 y el artículo 2º del Decreto provincial Nº 19/2020 se delimitaron los parámetros establecidos en las Leyes provinciales Nº 495, Nº 1062 y Nº 1191, tal como lo sugiere el Dictamen S.G.L.y T. Nº 40/20.

Para ello, es menester destacar que del Dictamen bajo análisis no surge que se haya valorado lo dispuesto en los artículos 4º y 5º de la Ley provincial Nº 1301 en cuanto expresan: "*El Gobernador procederá a fijar la organización administrativa necesaria para el desarrollo de sus competencias constitucionales y de las que la ley determina para cada Ministerio, Secretaria de Estado y demás organismos (artículo 4º)*" y que "***Las estructuras orgánico-funcionales** de las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Provincial **deberán ser diseñadas con arreglo a la presente Ley de ministerios; a las políticas, objetivos y programas previstos en la Ley de Presupuesto General de la Administración Pública Provincial Central y Descentralizada y normas complementarias** (artículo 5º)*"(lo resaltado me pertenece).

Esa valoración, entiendo, debería discurrir en orden a que el Poder Legislativo en cumplimiento a su mandato constitucional (artículo 136 Constitución Provincial), al momento de sancionar la Ley de Ministerios a propuesta del Poder Ejecutivo, autorizó a este último a rediseñar las estructuras orgánico-funcionales, pero dejando en claro que esa facultad, debería ser ejercida en concordancia con las disposiciones de la propia Ley de Ministerios y de la Ley de Presupuesto que se encuentre vigente, como así, de las demás normas complementarias.

Es oportuno recordar que la Ley provincial Nº 1301 de Ministerios, fue promulgada por Decreto provincial Nº 4489/2019 y publicada en el Boletín Oficial el 17 de diciembre de 2019.

Con posterioridad a esa fecha y producto de no haberse aprobado la Ley de Presupuesto para el ejercicio económico y financiero del año 2020, el Poder Ejecutivo en el marco de lo dispuesto en el artículo 67 de la Constitución Provincial y artículo 27 de la Ley provincial Nº 495 -Administración Financiera-, con las limitaciones allí impuestas, emitió el Decreto provincial Nº 19/2020 publicado en el Boletín Oficial el 6 de enero de 2020, que dispuso:

"Artículo 1º.- Aprobar para el Ejercicio económico financiero 2020 los créditos presupuestarios vigentes al 31 de diciembre del ejercicio anterior, con adecuaciones de acuerdo al artículo 27 de la Ley Provincial N° 495, para las jurisdicciones y organismos que conforman el Sector Público Provincial No Financiero, los que quedarán distribuidos de acuerdo al Anexo 1 - Distribución por Objeto del Gasto y Responsable - y que responden a la estimación de

TRIBUNAL DE CUENTAS
FOLIO
16
TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO
ANTARTIDA
E ISLAS DEL ATLANTICO SUR

Recursos por rubro detallados en el Anexo II, los que forman parte integrante del presente.

Artículo 2°.- Facultar al Ministro de Finanzas Públicas a realizar las modificaciones presupuestarias, que resulten necesarias, en concordancia con lo estipulado en las Leyes Provinciales N° 1301, artículo 14, inciso 7 y N° 1062, artículos 2°, 3° y 5°".

Así, de los considerandos del decreto surgiría que el titular del Poder Ejecutivo evaluó: *"Que a la fecha no se encuentra aprobado el Presupuesto para el Ejercicio Económico Financiero 2020, por lo que corresponde instrumentar el procedimiento de reconducción presupuestaria establecido en la Constitución Provincial.*

Que se hace imperioso para el normal funcionamiento del Estado Provincial contar con los créditos presupuestarios aprobados y distribuidos en las distintas jurisdicciones y organismos a los efectos de poder asegurar los servicios que por mandato constitucional deben brindar.

Que se han realizado estas adecuaciones tomando como base las estimaciones de recursos realizados por la Contaduría General de la Provincia y la Agencia de Recaudación Fueguina.

Que por medio del Decreto Provincial N° 21/19 se reconducjeron las partidas del presupuesto general del ejercicio económico financiero 2018

aprobado por la Ley Provincial N° 1191, argumentándose conforme lo dictaminado por la Procuración del Tesoro Nacional en su dictamen 316/10.

Que en función de ello se replicaron todas las disposiciones de la Ley Provincial Nº 1191, en particular los artículos 8º y 10 a 39, sosteniéndose desde una perspectiva institucional la ejecución de medidas tendientes a hacer efectivos los derechos, deberes y el buen orden de la administración, según reza la Constitución Provincial en su artículo 135 inciso 19.

Que en el ejercicio 2020 han de regir las mismas autorizaciones, con excepción de aquellas que se encontraren perimidas por haberse cumplido" (lo subrayado no es original).

De ello, resultaría que los artículos 8º y 10 a 39 de la Ley provincial Nº 1191 se encuentran vigentes para el ejercicio económico y financiero 2020; y que la autorización al Ministro de Finanzas Públicas que da cuenta el artículo 2º del Decreto provincial Nº 19/2020 -a realizar modificaciones presupuestarias-, debería ajustarse a dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley provincial Nº 495, con los alcances y limitaciones de los artículos 28 y 29 de la misma y, siempre, dentro de límite máximo autorizado por la Ley provincial Nº 1062 Complementaria Permanente de Presupuesto.

La Ley provincial Nº 495 de Administración Financiera, establece para el supuesto que la Legislatura no haya aprobado al 1 de enero de cada año el proyecto de presupuesto, lo siguiente: *"Artículo 27º.- Si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el proyecto de Presupuesto General, regirá*

el que estuvo en vigencia el año anterior, con los siguientes ajustes que deberá introducir el Poder Ejecutivo en los presupuestos de la Administración central y de los organismos descentralizados:

1.- En los presupuestos de recursos:

a) Eliminará los rubros de recursos que no puedan ser recaudados nuevamente;

b) suprimirá los ingresos provenientes de operaciones de crédito público autorizadas, en la cuantía en que fueron utilizados;

c) excluirá los excedentes de ejercicios anteriores correspondientes al ejercicio financiero anterior, en el caso que el presupuesto que se está ejecutando hubiera previsto su utilización;

d) estimará cada uno de los rubros de recursos para el nuevo ejercicio;

e) incluirá los recursos provenientes de operaciones de crédito público en ejecución, cuya percepción se prevea ocurrirá en el ejercicio.

2.- En los presupuestos de gastos:

a) Eliminará los créditos presupuestarios que no deban repetirse por haberse cumplido los fines para los cuales fueron previstos;

b) incluirá los créditos presupuestarios indispensables para el servicio de la deuda y las cuotas que se deban aportar en virtud de compromisos derivados de la ejecución de convenios previamente suscriptos con los requisitos de la normativa vigente;

c) incluirá los créditos presupuestarios indispensables para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios, respetando la distribución preexistente por funciones y entre gastos corrientes y de capital;

d) adaptará los objetivos y las cuantificaciones, en unidades físicas de los bienes y servicios a producir por cada entidad a los recursos y créditos presupuestarios que resulten de los ajustes anteriores.

Artículo 28º.- Todo incremento del total del presupuesto de gastos previstos en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo provincial, debe contar con el financiamiento respectivo.

Artículo 29º.- Los créditos del presupuesto de gastos, con los niveles de desagregación que haya aprobado la Legislatura provincial, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar. El organismo coodinador de los Sistemas implantados por la presente Ley, establecerá un sistema de programación periódica de la ejecución financiera del presupuesto para todo el ámbito del sector público provincial, y podrá ajustarlo según las

reales disponibilidades financieras o bien sus proyecciones, independientemente de los límites máximos aprobados en los respectivos presupuestos".

Por su parte, la Ley provincial Nº 1062 Complementaria y Permanente de Presupuesto expresa sobre la facultad de realizar modificaciones sobre el presupuesto vigente que: *"Artículo 2º.- Los poderes Legislativo y Judicial podrán realizar las reestructuraciones y modificaciones, que consideren necesarias dentro del total de erogaciones determinado en la ley de Presupuesto (…).*

El Poder Ejecutivo podrá realizar las mismas modificaciones debiendo informarlas trimestralmente al Poder Legislativo para su seguimiento y control. Los organismos de control podrán proponer al Poder Ejecutivo las reestructuraciones y modificaciones que consideren necesarias dentro del total de erogaciones determinado en dicha ley de Presupuesto.

El total de erogaciones podrá ser incrementado solamente como consecuencia de la obtención de mayores recursos o de financiamiento adicional. En el caso del Poder Ejecutivo también se podrá incrementar el total de erogaciones cuando se produzcan excedentes financieros cuyo traslado de un Ejercicio al siguiente lo justifique. Dichas modificaciones deberán ser informadas al Poder Legislativo dentro de los diez (10) días de realizadas a los efectos de su seguimiento y control (…).

Artículo 3°.- El Poder Ejecutivo podrá modificar el Presupuesto General, incorporando las Partidas específicas necesarias o incrementando las ya

previstas, cuando deba realizar erogaciones originadas por la adhesión a Leyes, Decretos y Convenios Nacionales de vigencia en el ámbito Provincial.

(…) Artículo 5°.- Facúltase al Poder Ejecutivo a incrementar el Cálculo de Recursos y el Presupuesto de Gastos de las Cuentas Especiales cuando se justifique que la recaudación efectiva, para aquellos recursos de libre disponibilidad, del año ha de ser mayor que la calculada, pudiendo para ello efectuar las creaciones de Partidas que fueren menester".

De las normas transcriptas se desprendería, que los artículos 28 y 29 de la Ley provincial Nº 495 de Administración Financiera y el artículo 2º de la Ley provincial Nº 1062 Complementaria y Permanente de Presupuesto, son coincidentes en expresar que el total de gastos autorizado por la Legislatura de la Provincia debe contar con la fuente de ingresos pertinente, siendo el límite máximo autorizado para gastar y que toda modificación presupuestaria no puede superar ese límite.

Ello, en concordancia con el principio de equilibrio presupuestario que propugna el artículo 63 de la Constitución Provincial en cuanto establece en su última parte que: *"Toda ley que implique o autorice erogaciones deberá prever el recurso correspondiente".*

Es menester destacar además, el artículo 20 de la Ley provincial Nº 1062 que expone: *"La Ley de Presupuesto prevalece sobre toda otra ley que disponga o autorice gastos. Toda nueva ley que disponga o autorice gastos no será aplicada hasta tanto no sea modificada la Ley de Presupuesto General de la*

Administración Provincial, para incluir en ella sin efecto retroactivo, los créditos necesarios para su atención (…)".

Entonces, la Ley provincial Nº 1191 que aprobó el presupuesto para el ejercicio económico y financiero del 2018, en su artículo 23 dispuso: "*Fíjase en nueve mil quinientos seis (9.506) el número total de cargos de la planta de personal permanente y de personal no permanente, del Poder Ejecutivo provincial, exceptuando el escalafón docente, para el ejercicio 2018*", aclarando, que el referido artículo se encuentra dentro de los que el Decreto provincial Nº 19/2020 determinó como vigentes.

Ahora, tenemos que el Poder Legislativo al limitar el personal de la Administración Central -Poder Ejecutivo-, lo hizo sobre una base cuantitativa y cualitativa.

La base cuantitativa -9506- fijada como límite, entiendo no ofrecería mayor problemática para determinar su alcance, no así su faz cualitativa -permanente y no permanente-.

Respecto del límite último, se observa la inexistencia de norma alguna en materia presupuestaria que asista en la tarea de interpretación para delimitar su alcance, por lo que con fundamento en los antecedentes de la Corte Suprema de Justicia mencionados líneas arriba para interpretar, se entiende prudente extraer su definición del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública que en definitiva guiará el actuar de esos mismos agentes por encontrarse allí encuadrados –con las salvedades expuestas a posterior-.

Así, del referido régimen -Ley nacional Nº 22.140 - extraemos en lo que aquí interesa, las disposiciones que en particular nos asisten en la búsqueda de esa interpretación, resaltando los artículos 1º, 2º, 3º y 11:

"Artículo 1º — El presente Régimen comprende a las personas que en virtud de acto administrativo emanado de autoridad competente, presten servicios remunerados en dependencias del Poder Ejecutivo Nacional, inclusive entidades jurídicamente descentralizadas. Asimismo es de aplicación al personal que se encuentra amparado por regímenes especiales, en todo lo que éstos no previeran.

Art. 2º — Se exceptúa de lo establecido en el artículo anterior a:

a) Los Ministros y Secretarios de Estado del Poder Ejecutivo Nacional, Secretarios de la Presidencia de la Nación, Subsecretarios y las personas que por disposición legal o reglamentaria, ejerzan funciones de jerarquía equivalente a la de los cargos mencionados;

b) El personal diplomático en actividad comprendido en la Ley del Servicio Exterior de la Nación;

c) El personal militar en actividad y el retirado que prestare servicios militares;

d) El personal de las Fuerzas de Seguridad y Policiales en actividad y el retirado que prestare servicios por convocatoria;

e) El clero oficial;

f) El personal docente comprendido en estatutos especiales;

g) Los miembros integrantes de los cuerpos colegiados, las autoridades superiores de las entidades jurídicamente descentralizadas, los funcionarios designados en cargos fuera de nivel en los organismos centralizados y el personal comprendido en convenciones colectivas de trabajo;

h) El personal que requiera un régimen particular por las especiales características de sus actividades, cuando así lo resolviera el Poder Ejecutivo Nacional.

Artículo 3º.- El personal comprendido en el presente Régimen, integrará el Servicio Civil de la Nación. El personal que reviste como permanente será organizado conforme a los principios de estabilidad en el empleo, capacitación y carrera administrativa. El no permanente, lo será de acuerdo con las características de sus servicios (…).

Artículo 11º.- El personal que ingrese como no permanente lo hará en las condiciones que establezca la reglamentación, en las siguientes situaciones

de revista: - De gabinete;- contratado;- transitorio" (el resaltado no es del original).

Por ello, al fijar el Poder Legislativo el número total de cargos tanto de personal permanente como de personal no permanente y entenderse definido en la Ley nacional Nº 22.140 al personal de gabinete como personal no permanente, no sería posible la contratación de personal bajo esa situación de revista sin contar con el cargo presupuestario vacante, ello en orden a cumplimentar el límite impuesto por el Poder Legislativo.

Desde otra óptica, como fue expuesto en el Dictamen SGLyT Nº 40/20, cabría preguntarse si parecería existir un exceso reglamentario por parte de la Legislatura Provincial al establecer el número de vacantes correspondiente al personal no permanente del Gobierno Provincial, atento a que la Constitución Provincial no lo determinaría, conforme a los siguientes argumentos:

"Ahora bien, es dable destacar la clara distinción que existe entre el personal que revista como permanente de aquel que integra la estructura política del Gobierno, dentro de la cual hallamos al personal de gabinete. En tal sentido, se observa que no existe dentro del régimen de designación del personal de gabinete o político la posibilidad de desempeñar funciones que son propios del personal permanente, cuyo perfil, vacante y asignación presupuestaria fue prevista por el Poder Legislativo en la oportunidad de aprobar la Ley de Presupuesto, ***mientras que los cargos de la estructura política, por delegación expresa de dicho Poder, son creados mediante Decreto Provincial, respondiendo***

a una particular naturaleza funcional, sin procesos de selección, ni perfiles de puestos con requisitos excluyentes, ni previsión de vacante".

Siguiendo esta línea de análisis, es clara la diferencia entre estructuras políticas y las orgánicas, en particular en lo que respecta a la competencia y a la permanencia del personal que se encuentra afectado a cada una de ellas, resultando excluyente una de la otra.

En orden a ello, vale recordar lo dispuesto por el artículo 73 de la Constitución Provincial, en cuanto determina que la exigencia de la Administración Pública Provincial de justificar ante el Poder Legislativo el aumento de la Planta Permanente, aclarándose, en otro inciso del mismo artículo, que el personal de Gabinete o Político no goza de estabilidad. En ese contexto, es claro que solo requiere autorización del Poder Legislativo para que, por medio de la norma correspondiente, se autorice la ampliación de la planta permanente mediante el otorgamiento de nuevas vacantes.

Así, mal podríamos requerir la sanción de una Ley para la generación de vacantes de personal de gabinete cuando la norma provincial suprema no lo requiere y diferencia ambas plantas de manera explícita e indubitable" (lo resaltado y subrayado no es original),

Entonces, para poder responder al interrogante, es importante rememorar las facultades relacionadas a la temática que fueron otorgadas al Poder Legislativo por nuestros convencionales constituyentes, en los diferentes artículos transcriptos a los efectos.

"Artículo 67.- El Presupuesto General de la Provincia que se establecerá por ley antes del inicio del año durante el cual se aplicará, será la base a que deberá ajustarse toda la Administración Provincial. Contendrá los ingresos y egresos, aún aquéllos que hayan sido autorizados por leyes especiales, acompañado por un detalle de las actividades y programas que se desarrollarán en cada unidad de organización presupuestaria. A tal fin, el Poder Ejecutivo remitirá el proyecto a la Legislatura antes del 31 de agosto de cada año.

La falta de sanción de la Ley de Presupuesto al 1 de enero de cada año en que deba entrar en vigencia, implica la reconducción automática de las partidas vigentes al finalizar el ejercicio inmediato anterior.

Toda ley que implique o autorice erogaciones deberá prever el recurso correspondiente (...).

Artículo 73.- Es deber de la Administración Pública Provincial la ejecución de sus actos administrativos fundados en principios de eficiencia, celeridad, economía, descentralización e imparcialidad y al mismo tiempo racionalización del gasto público, para lo cual deberán desarrollarse bajo normas que, como mínimo, contemplen los siguientes preceptos: (el subrayado no es del original)

1 - Las jurisdicciones que componen la estructura de funcionamiento de cada poder del Estado provincial acompañarán con su proyecto de presupuesto anual, un organigrama funcional discriminado por unidades de organización. Su modificación, en lo referente al incremento de la

planta permanente de personal, deberá ser plenamente justificada y aprobada por la Legislatura Provincial.

2 - Queda absolutamente prohibido a cualquiera de las áreas de los tres poderes provinciales la contratación de personal temporario de cualquier índole, que no esté fundamentada en razones de especialidad y estricta necesidad funcional.

3 - El personal asignado a funciones políticas no gozará de estabilidad. No podrá dictarse norma alguna que tenga por objeto acordar al mismo remuneraciones extraordinarias de ninguna clase y por ningún concepto.

4 - La remuneración por todo concepto que perciban los empleados y funcionarios públicos, tanto electos como designados, de cualquiera de los tres poderes provinciales, organismos y entes descentralizados, en ningún caso podrá superar a la del Gobernador de la Provincia.

No existirán partidas para gastos reservados.

5 - Las partidas presupuestarias afectadas a la cobertura de gastos de funcionamiento de la Administración Pública Provincial, incluyendo nómina salarial y cargas sociales de todo su personal, se asignarán propendiendo a no superar el cincuenta por ciento del total de ingresos ordinarios del Estado Provincial, deducidas las coparticipaciones municipales e involucrando dicho porcentaje a los tres poderes del mismo (...).

Artículo 105.- Son atribuciones de la Legislatura: (...)

16 -Aprobar o rechazar el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos para el período siguiente;(...)

23 - Crear y suprimir empleos públicos con sujeción a lo dispuesto en esta Constitución, determinando sus funciones, responsabilidades y remuneraciones (el subrayado no es del original) (...).

Artículo 134.- El Gobernador y el Vicegobernador percibirán un sueldo a cargo del Tesoro Provincial, que será fijado por ley y no podrá ser alterado durante el período de su mandato, salvo cuando la modificación fuere dispuesta con carácter general. No podrán ejercer ninguna otra actividad rentada, ni percibir ningún otro emolumento.

Artículo 135.- El Gobernador es el jefe de la administración del Estado Provincial y tiene las siguientes atribuciones y deberes:(...)

4 - Nombrar y remover por sí a los ministros y aceptar sus renuncias.

5 - Nombrar y remover a todos los funcionarios y empleados de la administración pública provincial para los cuales no se haya establecido otra forma de nombramiento o remoción.

6 - Nombrar con acuerdo o a propuesta de la Legislatura o del Consejo de la Magistratura a todos aquellos funcionarios que, por mandato de esta Constitución o de las leyes, requieran la anuencia o propuesta de dichos Cuerpos.

7 - Concurrir a la apertura de las sesiones ordinarias de la Legislatura para dar cuenta del estado general de la administración provincial.

8 - Presentar a la Legislatura, antes del 31 de agosto de cada año, el Proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la administración pública provincial y de las reparticiones autárquicas. Los bienes existentes y las deudas del Estado provincial deberán ser manifestados en un anexo del presupuesto. El plazo de presentación es improrrogable y su incumplimiento será considerado falta grave en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 136.- El despacho de los asuntos administrativos del Estado Provincial estará a cargo de ministros designados por el Gobernador.

Una ley especial determinará los ramos, funciones y responsabilidades de cada uno de ellos, cuya iniciativa corresponde al Poder Ejecutivo".

El artículo 73 de la Constitución Provincial mencionado y que cita el Dictamen bajo análisis, refiere al deber de la Administración Pública Provincial de ejecutar sus actos administrativos fundados en principios de eficiencia, celeridad, economía, descentralización e imparcialidad y **al mismo tiempo racionalización**

del gasto público, para lo cual deberán desarrollarse bajo normas que, **como mínimo**, contemplen los siguientes preceptos, detallando los mismos en los incisos 1º a 5º.

Entonces como se observa, no se realiza una diferenciación entre personal permanente y no permanente, sino que con un criterio de eficiencia y racionalización se requiere, que toda norma que aborde una ampliación del personal permanente, mínimamente deberá justificarse y aprobarse por la Legislatura, dado el impacto presupuestario que a futuro implica, pero reitero, como pauta mínima a contemplar en el diseño normativo.

Es decir, puede existir una ley –formal o material presupuestaria- que límite la inclusión de personal no permanente sin justificación por ser complementaria e ir más allá de la pauta mínima, pero jamás podrá haber una ley que autorice el ingreso de personal permanente sin justificación.

La Ley provincial Nº 1191, que aprobó el presupuesto para el ejercicio 2018, fue remitida por el Poder Ejecutivo en cumplimiento del artículo 135 inciso 8º, el 29 de agosto de 2017 por el Mensaje Nº 22 (https://economia.tierradelfuego.gob.ar/wp-content/uploads/2017/09/MENSAJE-N%C2%BA-22-17.pdf) y del mismo se desprende, que el artículo 23 prevé un total de vacantes para el personal de planta permanente y no permanente correspondientes al Poder Ejecutivo.

Bajo esta línea de razonamiento, el artículo 23 -reitero propuesto por el Poder Ejecutivo-,no vulneraría ninguno de los preceptos allí descriptos como

pautas mínimas, sino que únicamente fijó en ejercicio de facultades propias otorgadas por el artículo 105 inciso 16 de: *"Aprobar o rechazar el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos para el período siguiente"* y del inciso 23 para: *"Crear y suprimir empleos públicos con sujeción a lo dispuesto en esta Constitución, determinando sus funciones, responsabilidades y remuneraciones"*, la cantidad de personal máximo para el Poder Ejecutivo (incluido el personal de gabinete).

En esa misma línea, mediante el dictado del Decreto provincial Nº 40/2020, publicado en el Boletín Oficial el 8 de enero del 2020, el Poder Ejecutivo en el artículo 13, dispuso: *"Facultar a los Ministros y Secretarios de Estado a distribuir el crédito presupuestario correspondiente a las categorías de Personal de Gabinete asignadas a cada Jurisdicción dentro de las distintas categorías previstas para el Personal de Gabinete, aprobada en el Anexo I del Decreto Provincial N° 1777/12, y sus modificatorios,* ***a condición de verificarse la existencia previa de las vacantes suficientes de los cargos presupuestarios disponibles****"* y, en el artículo 14 expresó: *"Facultar al Ministerio de Finanzas Públicas para que realice las adecuaciones presupuestarias necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Decreto****, las que deberán ajustarse a las previsiones contenidas en el ejercicio presupuestario vigente****"* (lo resaltado me pertenece).

De los considerandos del Decreto mencionado se desprende: *"Que mediante los Decretos Provinciales N° 4532/19, N° 4533/19, N° 4534/19, N° 4536/19, N° 4537/19, N° 4538/19, N° 4539/19, N° 4541/19, N° 4542/19 y N° 4544/19 se aprobaron las estructuras políticas de los Ministerios Jefatura de*

Gabinete; de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos; de Finanzas Públicas; de Producción y Ambiente; de Salud; de Desarrollo Humano; de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; de las Secretarías General, Legal y Técnica y de Representación Política del Gobierno, y de aquellas Secretarías con dependencia directa del titular del Poder Ejecutivo, respectivamente.

Que a fin de fortalecer las capacidades de gestión de las Unidades Ministro del Gobierno de la Provincia resulta necesario ampliar la nómina de categorías de Personal de Gabinete prevista en el Anexo I del Decreto Provincial N° 1777/12, modificado por el Decreto Provincial N° 4600/19, incorporando en orden descendente a continuación de la Categoría AA, la Categoría AB, con una remuneración equivalente al cuarenta y dos por ciento (42%) y la Categoría AC, con una remuneración equivalente al treinta y dos por ciento (32%).

***Que a los efectos de posibilitar un uso más eficiente del capital humano que integra el Personal de Gabinete** resulta necesario habilitar a los titulares de las Jurisdicciones (Ministros y Secretarios de Estado) a distribuir el crédito presupuestario correspondiente a las categorías de Personal de Gabinete asignadas, de conformidad a la necesidad que presente el servicio, redefiniendo las Categorías de su Personal de Gabinete**, a condición de contar con las vacantes presupuestarias pertinentes** (...)"*(la negrita no es del original).

Por lo antes expuesto, se puede concluir que el Poder Legislativo en cumplimiento de sus atribuciones (art. 105 inc. 16 de la Constitución Provincial) fijó en su artículo 23 el total de vacantes autorizadas para el Poder Ejecutivo en 9.506, tanto para el personal de planta permanente como para el personal de planta

no permanente, incluyendo en el concepto último al personal de Gabinete por la distinción efectuada por la Ley nacional Nº 22.140 como pauta interpretativa del límite cualitativo impuesto.

En ese mismo sentido, cabe agregar como cuestión paralela al análisis central antes desarrollado, que la confusión en que a criterio del que suscribe incurriría el Dictamen bajo estudio, podría estar ligada al sistema que rige a nivel nacional, en el que la asignación de los recursos para afrontar los gastos del personal de gabinete se establecen en función de un porcentaje máximo asignado a la partida presupuestaria de cada área en particular, con independencia de la reserva de vacante, tal como se dispone en el artículo 10, inciso d) del Decreto nacional N° 1421/2002, reglamentario de la Ley nacional N° 25.164, sobre el Marco del Empleo Público, a saber:

"ARTICULO 10. — El régimen de designación y prestación de servicios del personal de gabinete de los señores Jefe de Gabinete de Ministros, Ministros, Secretario General, Secretario Legal y Técnico y Jefe de la CASA MILITAR de la PRESIDENCIA DE LA NACION, Secretarios, Subsecretarios, Procurador del Tesoro de la Nación y titulares de los organismos descentralizados que tengan previsto el gabinete en sus normas de creación o funcionamiento, se regirá de conformidad con las siguientes disposiciones: (…) d) Anualmente en oportunidad de la distribución del Presupuesto General para la Administración Nacional para el ejercicio correspondiente, se asignará un monto total para cada nivel de autoridad superior destinado a la integración del respectivo gabinete. La determinación de la retribución que corresponda al personal de gabinete, será establecida en el acto administrativo por el que se

disponga su designación y publicada en el Boletín Oficial" (el subrayado es propio).

Como ya hemos visto, este sistema no es el que se aplica a nivel provincial, en el que además de estar contemplada la partida a la cual se imputa el gasto para cada uno de los agentes designados, también se debe contar con la respectiva reserva de vacante en el caso de personal de gabinete.

Entonces, dada la literalidad de la normativa enunciada, inclusive la emanada del propio Poder Ejecutivo, no resultaría necesario realizar mayores indagaciones para averiguar el verdadero sentido de las normas, por cuanto son precisas en sus términos y, las normas claras, no deben ser interpretadas.

Así lo entendió la Corte Suprema de Justicia, al afirmar: *"(…) la primera fuente de exegesis de la ley es su letra y cuando ésta no exige esfuerzo de interpretación debe ser aplicada directamente, con prescindencia de consideraciones que excedan las circunstancias del caso expresamente contempladas por la norma" (*C.S.J.N., *"Laboratorios Rontag s/Ley 16463 - Recurso de hecho*" L. 15.XXXIII del 12.05.98 con cita de Fallos, 311,1 042).

En el mismo orden, el máximo Tribunal local expuso: *"Resulta claro que al aplicarse una norma debe tenerse en cuenta que su interpretación comienza por la norma misma, no siendo admisible que so pretexto de realizar dicha tarea se le agreguen expresiones y conceptos y se altere su contenido atribuyéndole un alcance distinto del que surge de la literalidad de sus términos, pues corresponde al poder legislativo apreciar las ventajas inconveniencias de las leyes y legislar en*

consecuencia" (Cfme. C.N. Cont. Ad. Fed., Sala iv; junio 5; E.D. 139-719). Continuando esta línea argumental, 'La primera regla de interpretación de las leyes es dar pleno efecto a la intención del legislador y la primera fuente para determinar esa voluntad es la letra de la ley - junio 29, 1989, E.D. 139-507). ("*Diaz, Juana Ascensión del Valle c/ Philco Ushuaia S.A. s/Despido*", Expte. Nro. 397/00 STJ-SR., sentencia del 11 de septiembre de 2000, registrada en el T. VI, F. 618/621).

En función de lo expuesto, entiendo prudente sugerir al Cuerpo Plenario de Miembros que se aparte del análisis expuesto por la Secretaría General, Legal y Técnica en el Dictamen S.G.L. y T. Nº 40/20 y que fuera compartido por el señor Ministro de Finanzas Públicas, Lic. Guillermo FERNÁNDEZ en su Nota Nº 224/2020 Letra M.F.P en lo que respecta estrictamente al personal de gabinete, en la medida que se encontrarían incluidos en el límite impuesto por el artículo 23 de la Ley provincial Nº 1191.

Ahora, diferente criterio entiendo debería seguirse con fundamento en el análisis desarrollado, respecto de aquellas autoridades superiores que por disposición del artículo 2º de la Ley nacional Nº 22.140 se encontrarían excluidos del ámbito de aplicación del régimen y por ende, de la calificación de personal de gabinete sostenida en este marco para circunscribir el límite cualitativo.

En ese orden, tal hermenéutica armonizaría con una interpretación integral, teniendo en consideración la expresa facultad otorgada por el Poder Legislativo en el artículo 24 de la Ley provincial Nº 1301 que sostiene: "*Facultase al Poder Ejecutivo por razones de mejor servicio o de conveniencia operativa, a*

unificar, desdoblar o crear Secretarias, Subsecretarias, Direcciones y Coordinaciones Provinciales; supervisiones y unidades de enlace en el ámbito de los Ministerios y Secretarias de Estado creados por la presente ley con las correspondientes modificaciones y ajustes presupuestarios. A tal fin, se podrán eliminar, unificar transformar, reemplazar o desdoblar las estructuras existentes necesarias para el cumplimiento de los fines dispuestos en la presente, con la previsión de las correspondientes modificaciones y ajustes presupuestarios(…)" (el resaltado me pertenece).

Aquí parecería observarse, que sobre esta categoría de personal, el único límite impuesto por el legislador sería uno cuantitativo sobre la base de una expresa previsión presupuestaria, **aunque siempre dentro de los límites de artículo 2º de la Ley provincial Nº 1062.**

Entonces, entiendo prudente sugerir en este caso, que el Cuerpo Plenario de Miembros comparta el criterio vertido por el señor Ministro en cuanto afirma: "*Ello conlleva a señalar, por su parte, que, al no conformar la familia de los cargos de la dotación de personal de la planta permanente y no permanente de la Administración, los puestos que conforman los cargos correspondientes a las Autoridades Superiores de Gobierno o estructuras políticas, según se los denomine, no deben ser computados dentro de la nómina de cargos a los que refieren las leyes de Presupuesto*".

Por último resta señalar, que esta interpretación armónica luciría en el mismo sentido de la realizada por el propio titular del Poder Ejecutivo en los

considerandos y anexos del Decreto provincial Nº 40/2020 y, en especial, en sus artículos 12 y 13.

IV. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto y en caso de entender acertados los lineamientos expuestos por el suscripto, correspondería hacer saber al Ministro de Finanzas Públicas, Lic. Guillermo Daniel FERNANDEZ, que se comparte el criterio vertido respecto de la designación de Autoridades Superiores sostenido en su Nota Nº 224/2020, Letra: M.F.P, haciendo expresa salvedad, que su límite es presupuestario.

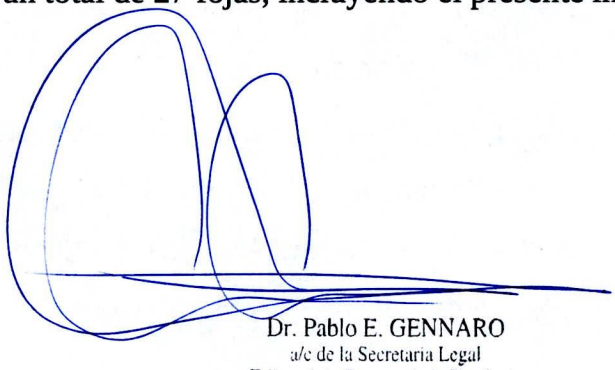
Por otro lado, no se compartiría el criterio expuesto en relación a las denominadas plantas o personal de gabinete, ello con fundamento en el análisis efectuado en el presente.

Además, entiendo prudente recordar, y en su caso hacer saber al Ministro de Finanzas Públicas, que conforme es sostenido en los considerandos de la Resolución Plenaria Nº 124/2016 "(...) *aun cuando la opinión que emite este Tribunal no reviste carácter vinculante, la autoridad consultante debe fundar acabadamente su apartamiento.*

Que la Procuración del Tesoro de la Nación tiene dicho que luego de emitido el dictamen requerido, '(...) la autoridad competente para resolver cuenta con facultades suficientes como para apartarse fundadamente y bajo su

responsabilidad, en los supuestos en los que no comparta los criterios de la Procuración del Tesoro de la Nación' (Dictámenes 266:338)".

Sin otras consideraciones, se elevan las presentes actuaciones para la continuidad del trámite, con un total de 27 fojas, incluyendo el presente informe.



Dr. Pablo E. GENNARO
a/c de la Secretaria Legal
Tribunal de Cuentas de la Provincia