Provincia del Chaco – Poder Ejecutivo
"2023-Año del 40° Aniversario de la Recuperación de la Democracia en la República Argentina". Ley N° 3749-A

Número: DEC-2023-13-APP-CHACO

RESISTENCIA, CHACO
Lunes 11 de Diciembre de 2023

Referencia: SUSPENSIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS-CREA COMISIÓN.-

VISTO: La actuación electrónica N° E2-2023-25945/Ae; la Constitución Nacional (1853-1994) art. 16; la Constitución Provincial (1957-1994) arts. 56, 69, 70, 135 y 141; las leyes 292-A, 1873-A, 3744-F, 2768-F; el Decreto N° 2645/15 -Reglamento de Concursos, el Convenio Colectivo de Trabajo N° CCT001; las Convenciones y Tratados Internacionales con jerarquía constitucional de conformidad al Artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, de plena operatividad por el artículo 14 de nuestra Constitución Provincial; y

CONSIDERANDO:

Que luego de las elecciones generales del día 17 de septiembre de 2023, el resultado electoral estableció un cambio de partido político en la gestión de gobierno luego de dieciséis (16) años, y a partir de ello, han tomado trascendencia pública a través de distintos medios periodísticos, la difusión de una serie de actos dictados por el Poder Ejecutivo mandato 2019-2023, los que se incrementaron notoriamente durante los últimos meses, algunos inclusive fueron firmados el último día de mandato, lo que pudo ser corroborado al momento de tomar posesión del cargo de Gobernador de la Provincia;

Que esos actos, disponen creaciones de estructuras de cargos en diversas jurisdicciones, ingresos a la planta permanente, transferencias y nombramientos de personal, promociones y ascensos en cargos de jefaturas o de mayor nivel y/o designaciones en cargos de directores de manera selectiva y discrecional, sin haberse realizado convocatorias a concursos abiertos o internos con la debida publicidad, lo que hace suponer que nos encontraríamos con actos que no han respetado los procedimientos estrictamente reglados en normas legales, constitucionales y convencionales que regulan el empleo público y la carrera administrativa, por lo tanto actos que se presumen ineficaces, irregulares por posibles vicios graves en elementos esenciales e inclusive portadores de vicios inconstitucionales;

Que respecto al ingreso a la planta permanente, la Constitución Nacional establece que: "...Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad..." (art. 16). Por su parte, la Constitución Provincial prescribe que: "...La ley reglamentará esta garantía [estabilidad], los deberes y responsabilidades del empleado o funcionario y determinará, las bases y tribunales administrativos para regular su ingreso, por concurso o prueba de suficiencia, los ascensos, remociones, traslados o incompatibilidades." (art. 70). Se establece asimismo, que: "Corresponde a la Cámara de Diputados: ... Dictar el régimen jurídico básico y el escalafón único para el personal de la administración pública; organizar el régimen de ingresos y ascensos sobre la base del concurso público de antecedentes y oposición, bajo sanción de insanable nulidad;" (art. 119, inc. 17);

Que la Constitución de la Provincia del Chaco incorpora el requerimiento de idoneidad para el ingreso a la función pública, al establecer que la administración pública debe estar dirigida a satisfacer las necesidades de la comunidad con eficiencia, eficacia, economicidad y oportunidad. Todos los habitantes de la Provincia son admisibles en los empleos públicos sin más requisito que la idoneidad y preferente domicilio real en la misma (art. 69);

Que para lograr el cometido constitucional, es esencial el procedimiento de concurso público previo a la designación e ingreso, o interno para cubrir cargos de carrera administrativa en la administración pública, como mecanismo de reglamentar el Artículo 16 de la Constitución Nacional que dispone que todos los habitantes son admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad, norma concordante con el Artículo 23.1 inciso C de la Convención Americana de Derechos Humanos que establece el derecho de todos los ciudadanos “de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”, equivalente asimismo con el Artículo 21- inciso 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Artículo 25 inciso C del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (todos con jerarquía constitucional conforme lo previsto por el Artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional);

Que la ley 292-A, establece que “…No se podrá designar, nombrar o contratar agentes sin que previamente existan vacantes y/o partidas presupuestarias disponibles según corresponda, para lo cual previo al dictado del instrumento legal que correspondiera, intervendrán la Dirección de Finanzas y Programación Presupuestaria y la Dirección General del Personal de la Provincia (art. 6);

Que, “...El ingreso de los agentes de planta permanente se efectuará previo concurso abierto de antecedentes y oposición en el nivel inferior del agrupamiento escalafonario que corresponda..." (art. 7). y, "Para cubrir cargos vacantes de nivel inicial de cada categoría correspondiente a los diferentes Ministerios u Organismos que integran la Administración Pública Provincial se procederá a realizar un concurso abierto anual constituyéndose en este caso el tribunal examinador conforme lo determina la reglamentación pertinente" (art.9);

Que a su vez, la ley 1873-A, sancionada en el año 2010, cuyo autor fue el propio Poder Ejecutivo periodo 2007-2011, prohibió toda nueva contratación o vínculo informal en el ámbito de la Administración Pública, estableciendo que todo ingreso a la planta permanente deberá efectuarse por concurso abierto de oposición y antecedentes, debiendo el Poder Ejecutivo arbitrar los medios para la publicidad de las convocatorias (arts. 1 y 3), reglamentada por sendos decretos que regularon el procedimiento de ingreso a la plata permanente, por ello toda contratación informal posterior a la entrada en vigencia de la misma se realizó en violación a la Ley;

Que por decreto 2645/15, se aprobó el Procedimiento de Concursos para el ingreso a la estructura central del Poder Ejecutivo y los organismos descentralizados y autárquicos de la Provincia que se rijan por la ley 292-A, disponiendo que las designaciones quedan sujetas a la existencia de cargos vacantes y partidas presupuestarias disponibles (art. 1). Establece también, los criterios y mecanismos para asegurar el cumplimiento de los procesos concursales, siendo autoridad de aplicación la Subsecretaria de Coordinación y Gestión Pública (art.5);

Que el Convenio Colectivo de Trabajo N° CCT001 establece "…Todo ingreso a la Planta Permanente de la Administración Pública Provincial deberá efectivizarse por concurso abierto de antecedentes y/u oposición en el cargo inferior de la categoría escalafonaria que corresponda (art. 44 primera parte);

Que la normativa indicada, resulta aplicable a la creación de cargos y posterior transferencia y nombramiento de personal a otras jurisdicciones, en algunos supuestos Entes Autárquicos y Organismos Descentralizados;

Que respecto a la promoción y ascenso en el empleo público, a los fines de brindar pautas que aseguren la igualdad de oportunidades y la carrera administrativa, la ley 292-A establece que "…En caso de que deban cubrirse cargos de nivel superior se realizará previamente concurso interno de antecedentes y/u oposición para la promoción de los agentes que ya prestan servicios en la administración. Solo si este concurso se declarara desierto podrá llamarse a concurso abierto" (art. 7);

Que el Poder Ejecutivo en este sentido, debe garantizar la debida publicidad y difusión interna para lograr la mayor participación posible a los fines de que el cubrimiento del cargo superior respete la igualdad de oportunidades, la carrera administrativa y con ello la finalidad de la función pública, que no puede ser otra que la satisfacción de las necesidades de la comunidad con eficiencia, eficacia, economicidad y oportunidad, que requiere nuestra Constitución (art. 69);

Que la ley 292-A- dispone como un derecho la carrera administrativa "…que se entiende como el progreso del agente en lo concerniente al ascenso, mejora de función y remuneración dentro de lo determinado por las pautas que fije el escalafón… (art. 23 inc. 4);

Que el Convenio Colectivo de Trabajo N° CCT001 establece que en la actuación de llamado a concurso o de convocatoria interna se deberán especificar las necesidades de la jurisdicción como áreas a cubrir, objetivos, metas, perfil profesional, experiencia y el programa presupuestario, debiendo arbitrarse adecuadamente la publicidad de dichos llamados (art. 44 última parte);

Que en relación a los cargos de Directores, la ley 293-A establece "…Entiéndese la categoría de Director, como el nivel máximo dentro de la carrera administrativa (art. 2), siendo además los responsables de "La conducción y eficiencia del área a su cargo y colaboradores de los niveles superiores en la implementación de las pautas y programas de gobierno". (art. 7);

Que si bien es facultad del Poder Ejecutivo su designación, la normativa establece un procedimiento legal ineludible "…La designación de director se hará por Decreto del Poder Ejecutivo refrendado por el ministro del área donde fuera afectado, previa intervención de la Dirección General de finanzas y Programación Presupuestaria y de la Dirección General de Personal, quienes certificarán las partidas presupuestarias disponibles y/o la existencia de vacantes". (art. 3);

Que para la designación en el cargo de Director, la ley establece aspectos reglados de cumplimiento obligatorio y parámetros de razonabilidad en la elección al indicar que "… deberán evaluarse los antecedentes y condiciones de los agentes que presten servicios dentro de la administración pública…" art.5), teniendo además presente que la finalidad del cargo presupone el máximo nivel dentro de la carrera administrativa (art.2), por ello debe estar precedida de las razones y motivos que llevaron a la selección de determinado agente para el cargo y no de otros;

Que de la somera lectura de los considerandos de los Decretos dictados, se advierte que el Poder Ejecutivo procede a exceptuar el cumplimiento de requisitos establecidos en leyes y/o la modificación del texto legal y en otros se recurre a un Acta de Acuerdo Paritario N° 7 de Comisión de Interpretación y Autocomposición Paritaria y al Convenio Colectivo de Trabajo N° CCT001 y/o a una interpretación genérica del mencionado convenio, sin contar con previsión normativa alguna que pueda exceptuar el cumplimiento de requisitos regulados por el mismo CCT, por normativa legal y constitucional para el ingreso y/o promoción del personal;

Que el propio Convenio Colectivo de Trabajo N° CCT001 establece como uno de sus compromisos ineludibles "…El afianzamiento del cumplimiento de las leyes y demás normativas, así como de los objetivos establecidos y de las actividades orientadas por el Poder Ejecutivo Provincial (art. 2 inc. b) y asegurar la idoneidad y la igualdad de oportunidades, conforme al Artículo 16 de la Constitución Nacional;

Que en el marco de la relación de empleo público, se establece expresamente el sometimiento pleno a la Constitución Nacional y Provincial y a las leyes especiales. (art. 40 inc.a) así como la igualdad, mérito, equidad, capacidad, progresividad y no discriminación. (inciso b);

Que además la Constitución Provincial establece que todos los gastos e inversiones del Estado Provincial deben ajustarse a las previsiones aprobadas por la Ley de Presupuesto, que reflejará los planes y programas de gobierno, determinará la totalidad de los créditos autorizados para tales erogaciones, los recursos y financiamiento con las que serán atendidos, asimismo los cargos de personal y los servicios del Estado (art. 56);

Que así también "…El Presupuesto podrá dictarse para más de un ejercicio anual, sin exceder el año del término de mandato del Gobernador (art. 57), disponiendo un límite a toda previsión presupuestaria, la que no puede exceder el mandado del Poder Ejecutivo;

Que la ley de presupuesto para el Ejercicio 2023 N° 3744-F, establece la cantidad de cargos de planta permanente y los cargos vacantes, y el monto de las erogaciones (art.6) para los mismos, disponiendo expresamente que serán nulos los actos administrativos de cualquier autoridad administrativa, aun cuando fuere competente al efecto, que designe personal en la planta permanente de cargos, cuando no existan cargos vacantes y los correspondientes créditos presupuestarios suficientes a tal fin (art.7);

Que las medidas adoptadas implican un aumento de erogaciones del sector público en contraposición con lo establecido en la ley N° 2768-F, de adhesión a la Ley Nacional 27.428 -Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno-, modificatoria de la Ley Nacional 25.917 -Régimen de Responsabilidad Fiscal-, la que prohíbe incrementar la relación de cargos ocupados en el Sector Público (en planta permanente, temporaria y contratada) existente al 31 de diciembre de 2017, respecto a la población proyectada por el INDEC para cada jurisdicción. (art. 10);

Que la misma ley dispone "…Adicionalmente a lo dispuesto en la presente ley, durante los dos (2) últimos trimestres del año de fin de mandato, no se podrán realizar incrementos del gasto corriente de carácter permanente…A los efectos de la aplicación del presente Artículo, se entenderán por incrementos del gasto corriente de carácter permanente, a aquellos gastos que se prolonguen por más de seis (6) meses y que no se encuentren fundados en situaciones de emergencia de tipo social o desastre natural. (art.12);

Que además estos actos comprometen gravemente la asignación presupuestaria para el Ejercicio en curso y los siguientes, toda vez que la afectación presupuestaria excede el mandato constitucional del Poder Ejecutivo período 2019-2023, vulnerándose expresamente la norma constitucional, al asumirse compromisos salariales e incrementos de gastos no previstos presupuestariamente;

Que de la normativa transcripta se desprende que para todo ingreso o promoción en la Administración Pública Provincial deben cumplirse los recaudos de idoneidad, recaudos de procedimiento previamente reglados, respeto d la carrera administrativa, existencia de cargos vacantes y previsión presupuestaria que no incremente el gasto público del presupuesto vigente y mucho menos que pueda comprometer los siguientes ejercicios;

Que en este sentido se advierte la vulneración del principio de jerarquía consagrado en la Constitución Nacional, según el cual las normas individuales deben subordinarse a la Constitución, a la ley y a los Tratados Internacionales (art. 31). Por aplicación de dicha regla, el acto administrativo debe ajustar su contenido a las normas superiores del ordenamiento y del bloque de convencionalidad;

Que como consecuencia de lo expuesto, los actos administrativos no pueden prevalecer sobre lo dispuesto en normas de rango superior ya que el sentido, validez e incluso la eficacia de los actos particulares quedan subordinados a lo establecido en la Constitución, la Ley y Tratados Internacionales;

Que por su parte, nuestra ley 179- A, en el Artículo 126, inciso b), sanciona con la nulidad absoluta e insanable al acto administrativo emitido en violación de la ley, por cuanto la administración pública debe actuar con arreglo al ordenamiento jurídico el que comprende además de la ley en sentido formal todo el bloque de juricidad;

Que se advierte el posible vicio grave en la competencia al disponer el Poder Ejecutivo de recursos y erogaciones presupuestarias que exceden el periodo constitucional 2019-2023, y el Artículo 126, inciso b), sanciona con la nulidad absoluta e insanable al acto emitido mediando incompetencia;

Que al no respetarse el procedimiento establecido para el ingreso, la promoción y titularización de cargos, la normativa en su Artículo 126, inciso b), dispone la nulidad absoluta e insanable del acto administrativo emitido mediando violación de las formas esenciales;

Que si bien la presunción de legitimidad del acto administrativo es la suposición relativa de que el acto, al tiempo de su dictado, fue emitido de conformidad con el ordenamiento jurídico, tal presunción no es absoluta sino simple o relativa, esto es, admite prueba en contrario y debe ceder cuando el acto adolece de una invalidez evidente y manifiesta (CSJN, Fallos: 293:133.);

Que por ello, si el acto carece de presunción de legitimidad lo que ocurre cuando tiene un vicio manifiesto en su origen, o devino manifiesto con posterioridad o tiene como causa una contradicción manifiesta con normas superiores se presume inconstitucional y, por lo tanto carece de ejecutoriedad;

Que de confirmarse, estaríamos en presencia de vicios graves que surgen ostensibles y manifiestos, lo que implicaría la ausencia de presunción de legitimidad e inclusive de buena fe del particular, por cuanto en algunos se trata de funcionarios públicos que ingresaron a la planta permanente y en otros empleados públicos de carrera y antigüedad, que no podrían desconocer que la transferencia, ingreso a la planta permanente, promoción o designación en cargos superiores se realiza previo concurso y por procedimientos reglados que necesariamente deben cumplirse, lo que dependerá del análisis de antecedentes de hecho y derecho de cada caso;

Que el Gobernador de la Provincia desde el momento mismo de tomar posesión de su cargo tiene la obligación constitucional de cumplir y hacer cumplir fielmente la Constitución y leyes de la Nación y de la Provincia. (art. 135);

Que el Gobernador es el mandatario legal de la Provincia y jefe de la administración con los siguientes deberes y atribuciones: 11) Designa y remueve a los ministros, funcionarios y empleados, con las exigencias y formalidades legales. (art. 141);

Que conforme surge del propio texto constitucional, la facultad de designación requiere le cumplimiento ineludible de la exigencias y formalidades legales, las que no pueden eludirse a través de un acto administrativo, el que debe enmarcarse dentro de los postulados del bloque legal, constitucional y convencional;

Que de lo expuesto surge que tiene la potestad inherente como jefe de la administración de ejercitar un control de legalidad, constitucionalidad y convencionalidad en el ámbito de su competencia respecto a actos que de confirmarse las irregularidades expuestas, resultarían ineficaces y de nulidad absoluta, incapaces de generar derechos, por ser portadores de vicios graves en los elementos esenciales del acto administrativo, y por tanto nulos de nulidad absoluta y frente a una nulidad no hay derechos adquiridos ni estabilidad alguna;

Que el interés público supone como elemento necesariamente constitutivo de su noción la plena vigencia del orden jurídico, y por ello la suspensión de los efectos de actos administrativos que a primera vista se presumen ineficaces o irregulares, constituye un deber jurídico inherente a la función de administrar que asiste al Gobernador como jefe de la administración y además una obligación constitucional de resguardar la vigencia de la juridicidad;

Que con la finalidad de evitar la consumación de mayores daños a los bienes jurídicos que tutela el interés público, resulta necesario disponer la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos dictados por el Poder Ejecutivo desde el 18 de septiembre de 2023 y hasta el día 08 de diciembre de 2023 inclusive, que dispusieron

creaciones de cargos, ingresos a la planta permanente, transferencias de personal, promociones, bonificaciones y designaciones en cargos titulares;

Que la decisión de suspender los efectos de actos administrativos se inscribe claramente en el deber que recae sobre la Administración Pública de velar por el interés público representado, en el caso, por la necesidad de que a esos actos se les apliquen adecuadamente las normas que condicionan su emisión;

Que en relación a la naturaleza de la suspensión del acto administrativo, señala Fabián Canda que “significa la detención temporal de los efectos normales del acto suspendido” o, en palabras de Marienhoff, la “paralización transitoria de sus efectos”. “En el caso de la suspensión en sede administrativa, la decisión final y definitiva podrá corresponder a la Administración o al juez”;

Que la suspensión que se dispone es a los efectos de revisar minuciosamente los actos dictados, sus antecedes de hecho y derecho a fin de corroborar el estricto cumplimiento de la normativa legal, constitucional y convencional;

Que la revisión de dichos actos administrativos deberá ser efectuada por una comisión interdisciplinaria constituida al efecto, la que podrá requerir informes a las áreas pertinentes;

Que en tal virtud, se dicta el presente, en el marco de las facultades conferidas por el Artículo 141 de la Constitucional Provincial (1957-1994);

Pr ello;

El GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DEL CHACO
DECRETA:

Artículo 1º: Suspéndanse provisionalmente todos los efectos de los actos administrativos emitidos por el Poder Ejecutivo Provincial por los cuales se dispusieron creaciones de estructuras de cargos, transferencias de personal, ingresos a la planta permanente, promociones, bonificaciones y designaciones en cargos titulares, entre el 18 de septiembre de 2023 y el 08 de diciembre de 2023, en un todo de acuerdo con los fundamentos expuestos en los considerandos del presente.

Artículo 2º: Comuníquese, para su debida intervención y para que procedan a la suspensión de notificaciones en curso, a la Dirección General de Recursos Humanos; las Direcciones Unidades Recursos Humanos y/o Recursos Humanos de los Ministerios, a la Subsecretaría de Modernización del Estado, la que deberá instruir la suspensión del Módulo de Comunicación en Empleado Digital y la función de comunicación en Sistema Gestión de

Trámites y a la Dirección de Boletín Oficial, a los fines de suspender la publicación en el Boletín Oficial, como asimismo a la Empresa Ecom Chaco SA, a los efectos de que proceda a la suspensión en cuanto haga a su competencia; todo ello respecto a los instrumentos mencionados en el Artículo 1° del presente, hasta tanto finalice el procedimiento previsto en los Artículos siguientes.

Artículo 3°: Créase una Comisión de Revisión de actos administrativos, la que estará integrada por los titulares de las siguientes áreas: a) Subsecretaría Legal y Técnica de la Secretaría General de la Gobernación; b) Subsecretaría de Gestión Pública de la Secretaría General de la Gobernación; c) Subsecretaría de Coordinación de Gabinete de la Secretaría General de la Gobernación; d) Subsecretaría de Hacienda y Finanzas del Ministerio de Hacienda y Finanzas y d) Asesoría General de Gobierno.
Los titulares de las citadas áreas podrán designar a colaboradores que los asistan y tendrán facultades para requerir información que resulte pertinente y de citar eventualmente a los agentes comprendidos en los actos y toda otra facultad para el cumplimiento de su labor en la citada Comisión de Revisión.

Artículo 4°: La Comisión de Revisión creada por el presente, tendrá por función el análisis formal y material de los actos administrativos comprendidos en el Artículo 1° del presente Decreto, debiendo verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas legales, constitucionales y convencionales que regulan el empleo público.

Artículo 5°: La Comisión de Revisión de actos administrativos elevará al Señor Gobernador, en el plazo de veinte (20) días hábiles, dictámenes fundados, de carácter no vinculantes, sobre la eficacia, regularidad, irregularidad o nulidad de los actos administrativos objeto de revisión y en su caso el procedimiento para su eventual anulación. El plazo podrá ser prorrogado por la Comisión por única vez, por igual término, por causales debidamente fundadas. Una vez elevados los dictámenes, el señor Gobernador se expedirá en el plazo de diez (10) días hábiles dictando los instrumentos legales respectivos. Sin perjuicio de lo expuesto, el procedimiento y los plazos previstos podrán ser prorrogados por el señor Gobernador, si razones de complejidad o voluminosidad de la tarea de la Comisión creada en el Artículo 3º, así lo requieran.

Artículo 6°: El presente Decreto, será refrendado es acuerdo general de Ministros.

Artículo 7°: Notifíquese a la Administración Pública Central, Organismos Autárquicos y Descentralizados y Empresas del Estado Provincial, a los efectos de que tomen razón de lo dispuesto en el Artículo 1° del presente.

Artículo 8°: Comuníquese, dése al Registro Provincial, publíquese en el Boletín Oficial y archívese.

SERGIO EDGARDO RODRIGUEZ
Ministro
Ministerio de Salud

CAROLINA BEATRIZ MEIRIÑO
Secretaria General
Secretaría Gral de la Gobernación

CARINA GABRIELA BOTTERI DISOFF
Ministra
Ministerio de Desarrollo Humano

HUGO DARDO DOMINGUEZ
Ministro
Min. de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos

LIVIO EDGARDO GUTIERREZ
Secretario
Secretaría de Coord. de Gabinete

HUGO DANIEL MATKOVICH
Ministro
Ministerio de Seguridad

MARCOS JAVIER RESICO
Secretario
Secretaría de Asuntos Estratégicos

JORGE FERNANDO GOMEZ
Ministro
Min. de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos

JOSE ALEJANDRO ABRAAM
Ministro
Ministerio de Hacienda y Finanzas

SOFIA ELIZABETH PETCOFF NAIDENOFF
Ministra
Min. de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología

HERNAN JAVIER HALAVACS
Ministro
Min. de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible

LEANDRO CESAR ZDERO
Gobernador
Provincia del Chaco

Digitally signed by Sistema Gestion de Tramites
Date: 2023.12.11 12:12:56 ART