

---

## **Análisis de los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires durante el año 2018<sup>1</sup>**

*Esteban F. Taglianetti*

*Mariano Raffo*

*Daniela Ibarra*

*Erika Deantoni Mosca*

*Facundo Aravena*

*María Victoria Simioni*

*Guillermina Fernández*

*Fernando Novelli*

*Jacqueline Grace*

Universidad Nacional  
de La Plata, Argentina

*Daniel Herrera*

Universidad Católica  
de La Plata, Argentina

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686

Año 4/Nº 13, Primavera 2019 (21 septiembre a 20 diciembre), 511-634

DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e349>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5809-9881>

<https://orcid.org/0000-0001-7305-2184>

<https://orcid.org/0000-0003-0255-072X>

<https://orcid.org/0000-0001-6503-8219>

<https://orcid.org/0000-0002-2974-8499>

<https://orcid.org/0000-0001-6470-9025>

<https://orcid.org/0000-0003-0172-9963>

<https://orcid.org/0000-0002-6332-864X>

<https://orcid.org/0000-0002-5437-5372>

<https://orcid.org/0000-0002-2574-030X>

---

<sup>1</sup> Esta investigación fue incorporada a las líneas de trabajo del Centro de Investigación en Derecho Crítico (CIDERCRI) de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, bajo la dirección de Esteban Taglianetti.

## **I. Introducción: Notas a la investigación sobre los decretos bonaerenses 2018**

El presente trabajo es el resultado de un intenso proceso de investigación que tuvo como objeto de estudio el análisis detallado de todos los decretos dictados por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires durante el 2018 –año correspondiente al punto intermedio del mandato de María Eugenia Vidal (2015-2019)–.

El propósito principal de esta propuesta es aportar una descripción minuciosa sobre una significativa porción de la actividad desarrollada por la Gobernadora durante el año demarcado, cuya importancia reside, en primer lugar, en el volumen de decretos analizados –un total de mil novecientos sesenta y nueve (1969)–; en segundo lugar, en la actualidad de la información que presentan –dado que 2018 es el último año completo de su gestión–; y, por último, en la diversidad de datos que estos documentos presentan.

En este sentido, cabe señalar que nuestro trabajo ofrece un análisis de tipo estadístico –que hasta el momento no ha sido realizado– que dimensiona de un modo meticuloso la actividad desarrollada y que, además, permite visualizar información variada relativa a los plazos que insume cada proceso, a las áreas intervinientes y a los resultados obtenidos. Asimismo, en materia de recursos humanos, detallamos la cantidad de nombramientos y ceses efectuados, dando cuenta de una serie de aspectos significativos, por ejemplo, las razones de cese, la cantidad de nombramientos efectuados en las distintas plantas –temporaria y permanente– y características personales de los funcionarios nombrados. Prestamos especial atención al género de los designados, con el propósito de determinar si hubo, o no, equidad porcentual en los nombramientos.

Por otra parte, el análisis de los decretos nos permitió conocer, en algunos casos, cómo se llevó adelante la tarea previa al dictado de los actos administrativos –más allá de lo estrictamente previsto en el marco jurídico aplicable, a saber, la

Constitución Provincial, el Decreto Ley de Procedimientos Administrativos N° 7647/70 y la Ley N° 10.430, principalmente-. En este sentido, nuestro trabajo muestra cómo es, en el plano real, la labor cotidiana de los órganos administrativos, ofreciendo datos e informaciones relevantes que pueden constituirse en insumos para la evaluación de los procesos analizados, así como también para el diseño de futuras modificaciones en el marco normativo.

En lo que respecta a las tareas realizadas en el curso de la investigación, debemos mencionar, en primer lugar, la búsqueda y recopilación de la totalidad de los decretos emitidos durante el año 2018, que se encuentra disponible en los distintos sitios web oficiales de la Provincia.<sup>2</sup> Al respecto, cabe señalar que esta accesibilidad fue la que nos permitió constituir el reservorio documental.

Por otra parte, a partir de la compilación normativa efectuada y del estudio de los procesos administrativos involucrados, se llevaron a cabo las tareas de lectura y análisis de la totalidad de los decretos, de creación de una base de datos específica y de sistematización de los resultados.

En lo que respecta al análisis de los decretos, cabe anticipar que se estudiaron y observaron los distintos procesos administrativos involucrados en su emisión. Como se sabe, estos procesos son herramientas que se aplican a las organizaciones para el cumplimiento de sus objetivos y la satisfacción de sus necesidades. Son actividades, acciones o tareas mediante las cuales las organizaciones, transforman o procesan los insumos generalmente a cargo de subsistemas especializados. Dentro de su estructura típica, podemos mencionar cuatro cuestiones vinculadas y en continua interacción, a saber: planeación, organización, dirección y control. Con esta base, nos adentramos al estudio de los distintos procesos que la Administración transita en forma previa. Si bien existen estadios o pasos comunes –como, por ejemplo, el paso de los expedientes por la Asesoría

---

<sup>2</sup> Para la búsqueda de la normas provinciales se utilizó las siguientes páginas web oficiales: <https://normas.gba.gob.ar> y <https://www.boletinoficial.gba.gob.ar>

General de Gobierno (dictamen jurídico previo)–, lo cierto es que los distintos objetos de los actos administrativos (como son las designaciones y la declaración de emergencia agropecuaria, por ejemplo) requieren de la injerencia de diversas áreas técnicas. Precisamente, debido a esta especificidad, consideramos necesaria su profundización.

A partir de esta labor, además, se extrajeron datos relevantes para el análisis de la eficacia y eficiencia de los procesos, debido a ello, en nuestro estudio, destacamos los siguientes aspectos: el plazo que insumieron las actuaciones (tomando, como inicio, la fecha en que fueron caratulados los expedientes, conforme el sistema provincial,<sup>3</sup> y, como punto de cierre, la fecha de emisión de los decretos); los órganos promotores y los funcionarios firmantes (obteniendo, así, información relativa a cuáles fueron las áreas de gobierno que más proyectos de decreto elevaron y qué ministerios refrendaron más decretos), la intervención de los organismos de control y asesoramiento –de corresponder– y, las áreas sustantivas según el objeto perseguido.

Finalmente, la última tarea realizada fue la difusión de la investigación mediante la elaboración del presente artículo que presenta dos partes: en la primera, se ofrecen una serie de aspectos teóricos imprescindibles para el estudio de los decretos –es decir, conceptos y descripción de los procesos involucrados para el dictado y la clasificación de los decretos–; y, en la segunda parte, a la par que analizamos los decretos emitidos durante el 2018 por el Poder Ejecutivo provincial, ofrecemos una serie de gráficos y cuadros descriptivos que facilitan el acceso a la información recabada.

## II. Primera parte: Conceptos principales

En esta primera parte del trabajo haremos un breve desarrollo del marco teórico dentro del cual se llevó adelante la investigación. En ese sentido, comenzaremos por precisar los

---

<sup>3</sup> Consulta de Expedientes: <https://sistemas.gba.gov.ar/consulta/expedientes/index.php>

conceptos de los principales términos que utilizaremos a lo largo del presente.

A continuación, dado que el correcto dictado de un acto administrativo requiere la previa tramitación conforme un procedimiento legalmente establecido, pasaremos revista de los distintos procesos administrativos que deben transitarse previamente. Ello así, pues consideramos que el relevamiento y descripción de los procesos, partiendo de la identificación de las diferentes actividades y tareas que se realizan en un proceso para lograr determinado resultado, es una forma de representar la realidad de la manera más exacta posible.

### ***II.1. El decreto como acto administrativo***

En primer lugar, corresponde indicar que existe actividad jurídica y no jurídica de la Administración. Dentro de la primera, es posible diferenciar entre hechos y actos. Los primeros, pueden ser entendidos, más allá de las distintas opiniones al respecto, como todo comportamiento material de la Administración o acontecimiento de la naturaleza que, conforme el ordenamiento jurídico, produce el nacimiento, modificación o extinción de relaciones o situaciones jurídicas.

Por su parte, el acto administrativo consiste en la exteriorización intelectual del autor dirigida a la mente del destinatario. En este sentido, Julio Comadira y Héctor Escola lo definen como “[u]na declaración emitida por un órgano estatal, o ente público no estatal, en ejercicio de función administrativa, bajo un régimen jurídico exorbitante, productora de efectos jurídicos directos e individuales respecto de terceros”.<sup>4</sup> Consecuentemente, los decretos son actos administrativos, que emanan del Poder Ejecutivo Provincial.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Comadira, Julio Rodolfo y Escola Héctor Jorge, *Curso de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2012, p. 385.

<sup>5</sup> Cabe aclarar que, en algunas oportunidades, la práctica administrativa suele denominar como “decreto” a actos que no revisten esa naturaleza. En el presente trabajo, llegado el caso, se dejará constancia de esa terminología impropia.

## ***II.2. El reglamento como acto administrativo: definición y clasificación***

Según el análisis del constitucionalista Germán Bidart Campos,<sup>6</sup> el término reglamento se aplica a toda manifestación de voluntad de los órganos administrativos, que crea status general, impersonal y objetivo mediante normas generales. En este sentido, el reglamento es entendido como un acto administrativo de alcance general.

A continuación, y de manera muy sucinta, haremos referencia a los cuatro tipos de reglamentos (ejecutivo, autónomo, delegado y de necesidad y urgencia), habitualmente tratados por la doctrina.

### *II.2.1. Reglamento ejecutivo*

El artículo 144, inciso 2º, de la Constitución Provincial señala entre las atribuciones del Poder Ejecutivo la de “Promulgar y hacer ejecutar las leyes de la Provincia, facilitando su ejecución por reglamentos y disposiciones especiales que no alteren su espíritu”.

La actividad reglamentaria se realiza siempre *secundum legem*, completando la ley y regulando detalles indispensables para asegurar su cumplimiento,<sup>7</sup> pero no se puede por vía reglamentaria extender o restringir el alcance de la ley.<sup>8</sup> Para que su obrar sea constitucional, el reglamento no debe alterar el contenido de la ley. En este sentido, el principio de razonabilidad, actúa como límite o valladar en dicho obrar. Es decir, el

<sup>6</sup> Bidart Campos, Germán J., *Manual de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 5ª reimpresión, 2005, Tomo III, p. 243.

<sup>7</sup> Criterio sustentado por la SCBA, entre otros, en la causa I. 2174, “Trucco, María Carmen contra Provincia de Buenos Aires (Dirección General de Cultural y Educación). Inconstitucionalidad del art. 140º ap. “B”, párr. 4º del dto. 2485/92, reglam. ley 10.579”.

<sup>8</sup> La Corte Suprema ha dicho, “las normas reglamentarias, si bien subordinadas a la ley, la completan regulando los detalles indispensables para asegurar no sólo su cumplimiento, sino también los fines que se propuso el legislador”. Fallos: 241:396.

reglamento únicamente puede establecer las condiciones de la aplicación de la ley para hacerla factible.

Una cuestión indispensable para que se pueda legítimamente actuar al respecto es que debe existir la *necesidad* de que la ley sea complementada. *Ergo*, solo podrá dictarse un reglamento cuando sea imprescindible para la aplicación de la ley.<sup>9</sup> En ciertas oportunidades, es la propia ley la que señala expresamente que el Poder Ejecutivo deberá reglamentarla –incluso, en ciertas circunstancias, establecen un plazo perentorio para el dictado del reglamento–.

Según Quiroga Lavié, estas normas del Ejecutivo complementan y completan la ley que reglamentan y, por ende, son también obligatorias.<sup>10</sup>

Por otra parte, cabe recordar que en torno a la naturaleza del reglamento ejecutivo se ha suscitado una discusión en la doctrina, pues mientras que una parte de los juristas sostienen que su naturaleza es legislativa,<sup>11</sup> la otra parte considera que se trata de actos administrativos de carácter general.<sup>12</sup>

En lo que respecta al procedimiento para su dictado en la Provincia de Buenos Aires, es posible apuntar las siguientes etapas que se deben seguir, luego de promulgada la ley:<sup>13</sup> a) se

---

<sup>9</sup> La Corte ha dicho que la omisión o retardo en el ejercicio de la facultad reglamentaria, no obsta a la aplicación de la ley cuya operatividad no ofrece duda (“De Hilados y Tejidos de Lana Campomar, S.A. c/ Nación”, Fallos: 262:468).

<sup>10</sup> Quiroga Lavié, Humberto, Miguel Ángel Benedetti y María de las Nieves Cenicacelaya, *Derecho Constitucional Argentino*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2001, Tomo II, p. 1171.

<sup>11</sup> Cassagne, Juan Carlos, *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*, Madrid, Marcial Pons, 2009, p. 152; Bianchi, Alberto, “El control de los reglamentos de ejecución por medio del recurso extraordinario”, ED 108:895; Perrino, Pablo E., “El crecimiento de la potestad normativa de la administración en los estados contemporáneos”, en AA.VV. *Cuestiones de acto administrativo, reglamento y otras fuentes del derecho administrativo*, Buenos Aires, RAP, 2009, 1ª Ed. p. 94.

<sup>12</sup> Bidart Campos, Campos, Germán J., *Manual de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 5a reimpresión, 2005, Tomo III, p. 243; Badeni, Gregorio, *Tratado de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, La Ley, 2010, 3ª ed. act. y ampl., p. 645.

<sup>13</sup> El Decreto Ley de Procedimientos Administrativos (7647/70), en el Capítulo XV –art. 120 al 126–, regula la actuación de los órganos administrativos en los denominados reglamentos

da intervención al Ministerio o a un órgano administrativo con competencia primaria (sin perjuicio de la posible concurrencia de otros en ejercicio de la denominada competencia secundaria); b) se elaboran informes técnicos y se forja un proyecto de decreto ejecutivo; c) se da intervención previa a la Asesoría General de Gobierno y a la Fiscalía de Estado (Decreto Ley de procedimiento administrativo N° 7647/70, artículo 123); d) los Ministros intervinientes refrendan el proyecto de decreto y lo elevan al Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros a los mismos fines<sup>14</sup>; e) el gobernador a cargo suscribe el acto y lo comunica mediante su publicación en el Boletín Oficial, en el Sistema de Información Normativa de la Provincia de Buenos Aires (SINBA) y en el sitio web oficial de la Provincia.<sup>15</sup>

### II.2.2. *Reglamento autónomo*

Los reglamentos autónomos son dictados por el Gobernador para implementar, directa e inmediatamente, una atribución propia que le fue asignada constitucionalmente.<sup>16</sup>

Si bien estos reglamentos no están expresamente previstos en el texto constitucional, al igual que ocurre en el ámbito federal, éstos surgen de la consagración de las jefaturas de Estado Provincial y Gobierno, en favor del Poder Ejecutivo.

Para una parte de la doctrina nacional, los reglamentos autónomos versan sobre temas de la denominada “zona de reserva” de la administración y se refieren, entonces, a materias que –según estas voces– estarían consecuentemente reservadas a

---

y a los anteproyectos de ley (en contra, ver Hutchinson, Tomás, Procedimiento Administrativo de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, Astrea, 1995).

<sup>14</sup> Conforme el artículo 5° de la Ley de Ministerios N° 14.989 todos los actos del Poder Ejecutivo son refrendados por el Ministro Secretario en el Departamento de Jefatura de Gabinete de Ministros.

<sup>15</sup> [https://www.gba.gob.ar/boletin\\_oficial/Noticias/nueva\\_ubicacion\\_de\\_boletin\\_oficial\\_de\\_la\\_provincia](https://www.gba.gob.ar/boletin_oficial/Noticias/nueva_ubicacion_de_boletin_oficial_de_la_provincia)

<sup>16</sup> Quiroga Lavié, H.et al., *Op Cit.*, p. 1171.

la Administración<sup>17</sup> por no encontrarse reguladas por la ley, tal es el caso de, por ejemplo, la organización administrativa.<sup>18</sup>

Sesín expresó que, a pesar de tener un ámbito de aplicación limitado, vinculado con “la organización funcional del Poder Administrador” y que éste debe respetar la preeminencia de la ley en el caso de superposiciones normativas, todo lo que haya sido “regulado por la ley y que no sea objeto de reserva absoluta y exclusiva puede ser normado por reglamento autónomo”.<sup>19</sup>

Por último, debemos remarcar que este tipo de reglamentos no pueden limitar los derechos de los ciudadanos, dado que dichas restricciones sólo pueden ser efectuadas por ley, según el artículo 14 de la Constitución Nacional y su homónimo provincial. Consecuentemente, podemos sintetizar señalando que el ámbito de aplicación material de los reglamentos autónomos queda limitado a cuestiones vinculadas al funcionamiento interno de la administración.

### *II.2.3. Reglamentos delegados y de necesidad y urgencia*

El artículo 45 de la Constitución Provincial dispone que: “*Los poderes públicos no podrán delegar las facultades que les*

---

<sup>17</sup> Gordillo explica que “[e]n Francia la nueva Constitución autoriza expresamente a la administración el expedir reglamentos autónomos de carácter legislativo en materias excluidas de las atribuciones del Parlamento (arts. 34 y 37). Cabe distinguir así entre los reglamentos externos: a) los autónomos (o más propiamente, los legislativos) y b) los subordinados. Los primeros surgen directamente de la Constitución, sin que una ley pueda determinar su contenido ni legislar sobre el punto. Tienen así la categoría de ley los segundos sólo pueden dictarse para la ejecución de las leyes o por autorización de ellas. Es un criterio constitucional peligroso y ciertamente desaconsejable si no se cuenta con gobiernos mesurados y pueblos vigilantes y celosos de su libertad; en diametral oposición al mismo cabe recordar la Constitución austríaca, que en su art. 18, ap. 2, expresamente desautoriza los reglamentos autónomos y delegados”. En *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas: Parte General*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2017, Tomo I, Cap. VII, p. 41.

<sup>18</sup> Quienes se oponen desconocen la denominada “zona de reserva”. Remarcan que solo los reglamentos ejecutivos están previstos en la Constitución y consideran, por ende, que no hay norma constitucional alguna que habilite al PE a dictar los denominados reglamentos autónomos.

<sup>19</sup> Sesín, Domingo, *Administración Pública. Actividad reglada, discrecional y técnica*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1994, pp. 32-33.

*han sido conferidas por esta Constitución, ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente le están acordadas por ella”.*

Las explícitas prohibiciones contenidas en el artículo, marcan una diferencia sustancial respecto la admisión constitucional de los reglamentos mencionados, entre el ámbito provincial y el nacional.

En efecto, mientras la constituyente provincial de 1994 optó por mantener la prohibición absoluta vigente al tiempo de la reforma, la nacional incorporó de forma expresa ambos tipos de reglamentos a la Constitución; así, los reglamentos delegados fueron admitidos en el artículo 76<sup>20</sup>, mientras que los de necesidad y urgencia en el artículo 99, inc. 3.

Corresponde señalar que, en el ámbito nacional y sobre este particular aspecto, la reforma fue precedida de pronunciamientos cercanos de la Corte Suprema a favor del reconocimiento constitucional de ambos instrumentos; de forma que, admitida su utilización por el Máximo Tribunal, la incorporación a la Constitución Nacional importó la sujeción de los instrumentos a las pautas formales y sustanciales allí establecidas.

En el ámbito provincial, interesa destacar algunos pronunciamientos de la Suprema Corte en los que se objetaba al Poder Ejecutivo haber ejercido atribuciones propias del Poder Legislativo.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> El artículo 76 reza: “Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. / La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa”.

<sup>21</sup> En igual sentido, la Constitución de la Provincia de Córdoba impide la delegación en su artículo 13. La norma reza: “Ningún magistrado o funcionario público puede delegar sus funciones en otra persona, ni un Poder delegar en otro sus atribuciones constitucionales, salvo en los casos previstos en esta Constitución, y es insanablemente nulo lo que cualquiera de ellos obrase en consecuencia”.

En esta línea se inscriben los casos “Coronel” (1999)<sup>22</sup> e “Iberargen”(2004)<sup>23</sup>.

Ambos precedentes comparten una estructura jurídica similar, se trataba de analizar reglamentos que exhibían la utilización de atribuciones legislativas y que fueron posteriormente ratificados mediante leyes; encontrándose en discusión los efectos jurídicos de aquellos actos desde el tiempo de su dictado hasta el de su ratificación legal.

Al respecto, la Suprema Corte entendió que la convalidación legislativa “(...) *no sólo le ha dado el carácter de fuerza de ley sino que ha ratificado la validez de los actos celebrados o emitidos por la aplicación que el decreto ha tenido hasta ese momento*”.

De esta forma, la jurisprudencia que emerge de los casos consiste en que la convalidación por el Poder Legislativo ratifica la validez de los actos celebrados al amparo de un DNU.

Sin embargo, se advierte también que el alcance de la jurisprudencia se encuentra condicionado por la existencia, en los

---

<sup>22</sup> SCBA, causa B-54487, 18/05/99, “Coronel, Oscar Adolfo y otros c/ Municipalidad de Navarro s/ Demanda contenciosa administrativa, DJBA 156:343. En el caso “Coronel”, los actores habían sido beneficiados mediante Decretos del Intendente de la Municipalidad de Navarro, en los que se dispuso su acogimiento al régimen de retiro voluntario y el pago de una indemnización. Se trataba de actos administrativos emitidos en aplicación de un Decreto provincial de emergencia administrativa (Decreto N° 369/91), que había sido dictado durante el receso de la Legislatura y que resultó posteriormente ratificado por la Ley N° 11.184. En tanto aquellos actos, favorables a los actores, fueron luego anulados por la Intendencia entrante, en el caso se analizó, entre otras cuestiones, la validez de los actos dictados al amparo del Decreto (de necesidad y urgencia), previo a su ratificación por ley.

<sup>23</sup> SCBA, causa B-64708, del 01/12/04, “Iberargen S.A. c/ Instituto Provincial de Loterías y Casinos”. En el caso “Iberargen”, la actora, titular de una sala de Bingo en la localidad de San Martín, presentó una acción de amparo contra el Instituto Provincial de Loterías y Casinos, por la falta de aplicación de la Ley N° 12.972 –que suspendió la habilitación de nuevas salas de ese juego- y del art. 11 del Decreto N° 1371/2002, por el que se estableció que a partir de su publicación no podría autorizarse el funcionamiento de más de un local por distrito. El Decreto N° 1371/2002 fue calificado como de Necesidad y Urgencia, y ratificado por la Ley N° 13.013. Así, mientras la actora, titular de la sala, invocaba aquel reglamento en su favor; la empresa Bingo Ciudadela S.A. (beneficiaria de un trámite de autorización y habilitación ante el IPLyC, objetado por Iberargen S.A., y presentado en el caso como tercero interesado) cuestionaba su constitucionalidad, por tratar una materia reservada al órgano legislativo.

hechos de los casos, de una ley ratificatoria; y que, por lo tanto, en los antecedentes subsiste el interrogante sobre la constitucionalidad de los reglamentos de necesidad y urgencia en el caso de no existir aquella ratificación por el Poder constitucionalmente habilitado para legislar.

Este supuesto específico fue tratado en un precedente temporalmente intermedio entre los dos casos citados, el supuesto de la Resolución N° 1295/01 de la Suprema Corte, que registra particularidades que merecen ser destacadas.

En primer lugar, se trata de un antecedente en que la Suprema Corte declaró la invalidez de un reglamento *en abstracto*. En efecto, el pronunciamiento fue efectuado, a solicitud del Procurador General, frente a la formal comunicación, “*a sus efectos*”, del Decreto al Poder Judicial, sin que mediara, por lo tanto, un *caso*.

Además, y no menos relevante, es que invalidó un reglamento de suma trascendencia institucional. Se trataba del Decreto N° 1960/01 que había dispuesto la adhesión de la Provincia de Buenos Aires a la ley nacional N° 25.344, de emergencia económica-financiera, y declarado similar estado en el ámbito provincial, reglamentando medidas con la finalidad de superarla, ello en orden a enfrentar la crisis que desembocara en hechos por todos conocidos.

En su Resolución, la Suprema Corte declaró la invalidez del Decreto por resultar contrario a la Constitución de la Provincia, sosteniendo para ello “(...) *que (...) las materias propias de la legislación general conciernen al Poder Legislativo de la provincia (art. 103 de la Const. Prov.); (...) los poderes públicos no pueden delegar las facultades que les han sido conferidas ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente le están acordadas (art. 45 Const. Prov.), ni éste último arrogárselas; (...) el Decreto 1960/01 desconoce manifiestamente los principios indicados excediendo las facultades que para el Poder Ejecutivo reconoce el art. 144 de la Const. Prov.; (...) corresponde que esta Suprema Corte de Justicia, como guardián último de la Constitución de la provincia, declare su total y absoluta invalidez*”.

Más cercano en el tiempo, se presentó el análisis de la validez constitucional de los decretos de necesidad y urgencia y de sus leyes ratificadoras en el caso “Asociación Judicial Bonaerense”<sup>24</sup> (2011), un precedente resuelto por conjuces, toda vez que se encontraban en discusión normas que afectaban las remuneraciones de magistrados, funcionarios y agentes del Poder Judicial.<sup>25</sup> Si bien el caso planteaba una estructura similar a la de los casos “Coronel” e “Iberargen”, DNUs posteriormente ratificados por ley, la resolución del caso implicó un apartamiento de la doctrina emergente de esos precedentes, en tanto se declaró la inconstitucionalidad tanto de los decretos cuestionados, como de las leyes que los ratificaron.

Destacamos, en este antecedente, los fundamentos contenidos en el voto del conjuce Mamberti, quien respecto a la constitucionalidad de estos reglamentos, interpretando los artículos 3° -primero y segundo párrafo- y 45 de la Constitución local, concluyó que la existencia de una materia reglada como atribución exclusiva del Poder Legislativo importa una interdicción sobre el Poder Ejecutivo para el ejercicio de atribuciones legislativas, lo que determina la invalidez constitucional de los decretos cuestionados

---

<sup>24</sup> Causa I. 1559, “Asociación Judicial Bonaerense”, fallada el 14-X-2011, donde se declaró la inconstitucionalidad de los Decretos n° 3073/1991 y n° 3641/1991 y de las Leyes 11.195 y 11.196 mediante las cuales el Poder Legislativo dispuso la ratificación de éstos.

Cabe destacar, que se encontraba integrado por conjuces ante la excusación de los ministros titulares, la Suprema Corte de Justicia.

<sup>25</sup> En el caso “AJB” el Secretario General y el Secretario Adjunto de la Comisión Directiva Provincial de esa Asociación promovieron una demanda de inconstitucionalidad contra los Decretos N° 3073/91, N° 3640/91 y N° 3641/91 y las leyes N° 11.195 y 11.196, invocando la afectación de derechos adquiridos por sus afiliados. Los Decretos cuestionados (de necesidad y urgencia) habían suspendido temporalmente la aplicación de dos artículos de la Ley N° 11.017 que equiparaban la remuneración nominal de los Ministros de la Corte provincial con sus pares nacionales, extendiendo el beneficio a los demás Magistrados, Funcionarios y Agentes de acuerdo a un sistema de porcentualidad; al tiempo que, mediante una de las normas mencionadas (el Decreto N° 3640/01) se había dispuesto que la Contaduría General de la Provincia debía ajustarse a los términos del Decreto N° 3073/01, atento el carácter no vinculante de una Resolución emitida por la Suprema Corte (N° 1355/91) que había declarado la invalidez de aquella norma. Las leyes cuestionadas, por su parte, habían ratificado los Decretos de Necesidad y Urgencia.

por la sola razón de su origen. Señaló el conjuetz, además, que el Poder Ejecutivo, si la urgencia y el interés público lo exigen, se encuentra habilitado a convocar a sesiones extraordinarias (art. 86, CP); destacando que el constituyente provincial de 1994 no siguió los pasos de la Constitución Nacional en este aspecto, como sí lo hizo en otros casos, al incorporar sus instituciones.

Por su parte, y en relación a las leyes ratificadoras de los decretos cuestionados, el conjuetz fundamentó su inconstitucionalidad, en que encontrándose los reglamentos afectados por una nulidad absoluta, estos no pueden ser objeto de ratificación, conversión, confirmación o regularización legislativa, puesto que ninguna ley puede dar valor a un acto nulo en sí mismo; afirmando que si la Legislatura no tiene capacidad de delegar sus atribuciones, tampoco la tiene para ratificar actos que no pudo autorizar.

En definitiva, de los antecedentes de los últimos veinte años puede concluirse que: (i) frente a un reglamento de necesidad y urgencia no ratificado, la Suprema Corte declaró su inconstitucionalidad por aplicación del artículo 45 de la Constitución Provincial (Resolución N° 1295/01); mientras que (ii) ante reglamentos de la misma naturaleza ratificados legalmente sostuvo, (ii.a.) en dos casos (“Coronel” e “Iberargen”) que la ley ratifica la validez de los actos emitidos o celebrados al amparo del reglamento; y, (ii.b.) en otro (“Asociación Judicial Bonaerense”), que es temporalmente último en la línea de análisis y fue resuelto por conjuetes, que resultan inconstitucionales tanto los reglamentos de necesidad y urgencia como las leyes que los ratifican.

No obstante, del diferente tratamiento recibido en el ámbito judicial, la historia institucional de la Provincia nos muestra que, pese a la falta de una habilitación expresa, en determinados casos y bajo ciertas circunstancias, se han dictado los denominados “Acuerdos de Ministros”, con fundamento en el fallo “Peralta”<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Fallos: 313:1513. En el caso “Peralta, Luis A. c. Estado nacional”, el actor cuestionó la validez constitucional del Decreto N° 36/90, sancionado por el Presidente Menem, que provocó una profunda alteración en el régimen de retribución y pago de inversiones financieras, como medida de emergencia para atacar a la segunda ola de alta inflación que estaba padeciendo el

de la Corte Suprema y en cierta doctrina. Dichas actuaciones se notificaron a la Legislatura para ratificar lo actuado.

Finalmente, como conclusión de este punto, diremos que en nuestra opinión la Constitución Provincial no habilita al órgano ejecutivo a dictar actos de naturaleza legislativa por expresa imposición de los artículos 1, 3, 37, 45, 57 y 103. En consecuencia, los reglamentos de necesidad y urgencia emitidos por el Poder Ejecutivo provincial son inconstitucionales y, por ende, nulos -desde el momento de su dictado y, como tales, no admiten su convalidación vía legal-.

---

país, como efecto todavía no neutralizado de la gran explosión hiperinflacionaria de mayo y junio de 1989.

En lo que aquí importa, diremos que el considerando 24), de la causa citada en último término, la mayoría de la Corte afirmó: "...Que, en tales condiciones puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el dec. 36/90 dictada por el Poder Ejecutivo. Esto, bien entendido, condicionado por dos razones fundamentales: 1) que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; y 2) porque -y esto es público y notorio- ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en aquel decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados".

La Corte, como se ha visto, plantea tres requisitos para la validez constitucional de los decretos de necesidad y urgencia (siempre en la exclusiva consideración de su origen, y no de su contenido): el primero es "la situación de grave riesgo social", que, a lo largo del extensamente fundado fallo, para el tribunal es una circunstancia capaz de poner en riesgo la unidad nacional, los mismos fines del Estado así definidos por el constituyente, o aún la supervivencia del Estado; el segundo es la adecuación del medio o procedimiento empleado (en lo formal y no sólo en su contenido) con relación a la eficaz respuesta a dicha situación: una medida súbita, sorpresiva, de gran rapidez en su decisión e instrumentación, a semejanza de lo ocurrido con la génesis del DNU 1096/85; el tercero se refiere a la participación del Congreso: estrictamente hablando la Corte no exigió la ratificación por parte del Poder Legislativo, sino sólo su tolerancia o aquiescencia. Que el Congreso "no adopte decisiones diferentes", exigió la Corte. Nótese que aun cuando en el Considerando 25) la opinión mayoritaria relata la existencia de decisiones legislativas posteriores al DNU 36/90 que importaban el reconocimiento de la existencia del decreto y la adopción de medidas coincidentes con el mismo (no su ratificación expresa), tal conducta del Legislativo fue considerada por la Corte sólo en cuanto significaron conocimiento y tolerancia respecto del decreto: "Esto implica -continúa la Corte en el Considerando 25), luego de reseñar aquellas medidas legislativas- que el Congreso Nacional ha tenido un conocimiento de modo y por un lapso suficientes de la situación planteada en autos, sin que haya mediado por su parte rechazo de lo dispuesto por el Poder Ejecutivo, ni repudio de conductas análogas por parte de aquél, que por el contrario ratifica".

### ***II.3. Designaciones del Poder Ejecutivo Provincial***

El texto fundamental de la provincia, en su artículo 144, establece la atribución constitucional de designar funcionarios en favor del Poder Ejecutivo. Como veremos a continuación, mientras que en algunos casos es preciso contar con el acuerdo previo del Senado o de la Cámara de Diputados (inciso 18),<sup>27</sup> otros funcionarios –como los Ministros– podrán ser designados directamente por el Poder Ejecutivo (inciso 1°). Además, el Gobernador, al ser responsable de la Administración pública y Jefe del Estado Provincial, designa a los agentes y funcionarios dependientes, tanto en planta temporaria –personal de gabinete, secretarios privados, personal contratado y transitorio– como en planta permanente (con o sin estabilidad).

A continuación, se hará referencia a los distintos supuestos de nombramientos a cargo del Poder Ejecutivo.

#### *II.3.1. Designación de Ministros o Secretarios*

Las condiciones requeridas para ser Ministro o Secretario son las mismas que las previstas para ser Diputado provincial (artículo 148, Constitución Provincial), a saber: a) ciudadanía natural en ejercicio, o legal después de cinco (5) años de obtenida, y residencia inmediata de un (1) año para los que no sean hijos de la Provincia; y b) veintidós (22) años de edad (artículo 71, Constitución Provincial).

El 1° inciso del artículo 144 de la Constitución Provincial indica que Gobernador como jefe de la Administración de la Provincia tiene la atribución de nombrar y remover los ministros secretarios del despacho<sup>27</sup>. Es decir que, en sentido coincidente con la Constitución federal –y diferenciándose ambas de la estadounidense–, la designación de los Ministros no requiere

<sup>27</sup> Según el artículo 144, inciso 18, de la Constitución Provincial, el Poder Ejecutivo está facultado de nombrar con acuerdo del Senado al fiscal de Estado, al director general de Cultura y Educación, al presidente y los vocales del Tribunal de Cuentas y al presidente y los directores del Banco de la Provincia que le corresponda designar. Asimismo, con acuerdo de la Cámara de Diputados, podrá nombrar a los miembros del Consejo General de Cultura y Educación.

de la aprobación del Senado. El Ejecutivo, en terminología de la Constitución provincial, determinará quiénes lo acompañarán en la gestión de gobierno, no encontrando límite en cuanto a la aprobación de sus funcionarios.

A fin de poder efectuar las mentadas designaciones, el Gobernador debe ser acompañado, al menos, por un Ministro que refrendará el acto. Caso peculiar se da con el primer decreto que debe dictar el Gobernador que asume sus funciones. En este supuesto, lo habitual es que los primeros decretos se refieran a las designaciones de las máximas autoridades de las distintas carteras de Estado provincial, pero como es requisito constitucional que los decretos para su validez sean refrendados (artículo 145, Constitución Provincial), al menos por uno, de los Ministros Secretarios, lo que se hace en la práctica institucional es que un subsecretario del gobierno saliente no se le acepte la renuncia hasta que suscriba junto al Gobernador el primer decreto.<sup>28</sup> Luego, el siguiente es refrendado por el Ministro designado –que es costumbre sea la aceptación de la renuncia del subsecretario del anterior gobierno–.<sup>29</sup>

### *II.3.2. Designación de Plantas de personal en la Administración Pública*

A fin de poder llevar adelante las funciones asignadas constitucional y legislativamente, la Administración pública se sirve de una planta de personal que se vincula con ella mediante un contrato de “empleo público”. El procedimiento administrativo de designación requiere que se practiquen los siguientes

<sup>28</sup> El artículo 145, reza: “No puede expedir órdenes y decretos sin la firma del ministro respectivo. Podrá, no obstante, expedirlos en caso de acefalía de ministros y mientras se provea a su nombramiento, autorizando a los oficiales mayores de los ministerios por un decreto especial. Los oficiales mayores en estos casos, quedan sujetos a las responsabilidades de los ministros”.

<sup>29</sup> A modo de ejemplo, el actual gobierno efectuó la designación del Ministro de Gobierno con la refrenda del entonces subsecretario legal y técnico (Decreto 3/15b) y, luego, mediante el Decreto 4/15b, aceptó la renuncia al mencionado subsecretario (el cual fue refrendado por el nuevo Ministro y la firma de la Gobernadora).

pasos administrativos: 1) El funcionario presenta la solicitud de designación, ésta deberá contar con la información relevante del candidato, el lugar donde prestaría servicios, las tareas a desarrollar y, además, se deberá propiciar el agrupamiento y la categoría -en el caso de designaciones en planta permanente, la persona ingresa por la categoría inicial del agrupamiento solicitado-.<sup>30</sup> 2) Con dicha documentación, se forma el respectivo expediente.<sup>31</sup> 3) En la Dirección de Personal, a través de sus departamentos competentes, controla y analiza la petición y la documentación adunada. En caso positivo, se genera el anteproyecto de designación con su respectivo informe técnico. 4) El requerimiento se remite a la Dirección Provincial de Relaciones Laborales, a los efectos de que se verifique la inexistencia de eventuales incompatibilidades y/o inhabilidades que pudieran impedir la gestión. 5) Posteriormente, toman intervención la Dirección Provincial de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y la Contaduría General de la Provincia, a los efectos del control presupuestario de la gestión que se promueve. 6) Si no hay objeciones técnicas, se gestiona la refrenda de los Ministros, a saber: Ministro promotor, el Ministro de Economía -en función de sus atribuciones- y, finalmente, del Ministro de Jefatura de Gabinete de Ministros. 7) Posteriormente, se remite el proyecto a la Secretaría Legal y Técnica, a los fines de su control. 8) Elevado el proyecto a su consideración, el Gobernador al firmar la designación (Decreto - acto administrativo), se concluye su intervención. 9) Posteriormente, se registra y se ordena su publicación en el Boletín Oficial.

Como hemos señalado anteriormente, solo llegan a nivel de decreto las designaciones en planta permanente con estabilidad y determinadas plantas permanentes sin estabilidad (conf. Decreto N° 272/17E).

<sup>30</sup> En los casos relativos al personal de gabinete, en la solicitud se informa también sobre la cantidad de módulos a percibir o la readecuación de módulos.

<sup>31</sup> A saber: fotocopia de DNI (anverso y reverso); CV (abreviado); fotocopia de título (último nivel alcanzado, en caso de corresponder); una hoja firmada y sin fechar, con los datos personales -tal como figuran en el DNI- y de contacto; y declaración jurada de incompatibilidades e inhabilidades.

### *II.3.3. Designaciones y renunciaciones en el Poder Judicial*

A continuación, mencionaremos cuáles son los procesos implicados tanto en la designación como en la renuncia de los diferentes magistrados.

#### *II.3.3.1. Designación de los jueces del Poder Judicial provincial*

El mecanismo de designación de los jueces en la provincia de Buenos Aires es un proceso complejo en el cual intervienen distintos órganos de manera secuencial que convergen en el ejercicio de competencias diferenciadas.<sup>32</sup> La reforma de 1994 incorporó al diseño constitucional la figura del Consejo de la Magistratura. Su inclusión, al menos en el plano teórico, supuso una limitación a la competencia del Poder Ejecutivo en la designación de los jueces, ya que éste debe ahora escoger al candidato entre una terna que le elevan.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> En la causa “Zarlenga” (causa B 62.241: “Zarlenga, Marcelo contra Consejo de la Magistratura. Acción de amparo”), el Dr. Soria afirma: “En lo atinente a la elección dentro de la terna, la Constitución fija que ésta ha de ser decidida por el Poder Ejecutivo. Es decir, se establece únicamente el órgano competente. Lo mismo ocurre con el acuerdo del Senado, acto respecto al cual se impone el carácter público de la sesión en la que fuere otorgado. La decisión del jefe de la administración provincial (Art. 144, primer párrafo, Const. Pcial.) encuentra la evidente limitación emergente del carácter vinculante de la terna (Art. 175, Const. Pcial.) más ella es plenamente discrecional, criterio que se justifica en la medida en que existe una habilitación normativa que le permite escoger a cualquiera de los tres aspirantes que han acreditado iguales méritos, según la valoración del Consejo (arg. CSJN, Fallos 320:1191). El mismo carácter reviste el acuerdo senatorial”.

<sup>33</sup> En el fallo “Decastelli” (causa A 70.444, “Decastelli, Héctor Hugo contra Provincia de Buenos Aires. Pretensión anulatória. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”, sent. del 8/4/15), la SCBA realiza una pormenorizada descripción del procedimiento de designación de los jueces.

En su voto, el Dr. Soria indica: “La secuencia permite identificar en ese conjunto de tramitaciones de variada complejidad ciertos actos típicos, cada cual con efectos propios, vinculados funcionalmente. Ellos son: i) la selección de la idoneidad de los postulantes a jueces, a practicarse en concursos públicos regidos por criterios objetivos y predeterminados de evaluación, que concluye con la terna vinculante decidida por el Consejo de la Magistratura y comunicada al Poder Ejecutivo; ii) la propuesta referida a uno de los postulantes incluidos en la terna, formalizada por el Poder Ejecutivo mediante el envío del pliego al Senado; iii) el Suprema Corte de Justicia Provincia de Buenos Aires A-70444 pronunciamiento del Senado sobre dicha proposición, que, en caso positivo, previo dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Acuerdos, constituye el acuerdo, a votarse en sesión pública; iv) el decreto

Cabe acotar que el plexo normativo referido a la designación de magistrados está actualmente conformado por la siguiente legislación: artículos 82,<sup>34</sup> 175 y 179 de la Constitución de la Provincia; la Ley N° 11.868 y modificatoria, referida al Consejo de la Magistratura; la Ley N° 14.989 de Ministerios –competencia asignada en el trámite al Ministerio de Justicia– y, finalmente, el Reglamento Interno del Senado de la Provincia.

A partir de esta configuración institucional, el procedimiento de designación de los jueces en la Provincia de Buenos Aires consta de las siguientes etapas o estadios:

*1ª etapa:* selección del postulante mediante un concurso público convocado por el Consejo de la Magistratura;<sup>35</sup>

*2ª etapa:* elección de uno de los integrantes de la terna por parte del Poder Ejecutivo;

*3ª etapa:* envío de la propuesta a la Cámara de Senadores y acuerdo de la elección por parte de este organismo;

*4ª etapa:* dictado del decreto de designación, publicación y notificación al postulante y a la Suprema Corte de Justicia;

*5ª etapa:* juramento del aspirante ante la Corte Suprema o la autoridad competente y toma posesión del cargo.<sup>36</sup>

---

de nombramiento emanado del Poder Ejecutivo. Como actuación complementaria, corresponde la toma de posesión del cargo, precedido del juramento del designado ante el órgano judicial competente. Así se estructuran las intervenciones de los diferentes órganos públicos competentes (arts. 82, 175, 179 y concs., Const. Prov.; 25, 28, 29 y concs., Ley 11.868, con sus reformas; 18 inc. 2 y concs., Ley 13.757, con sus reformas)”

<sup>34</sup> Este artículo debe contemplarse el artículo 146 que reza: “Estando las Cámaras reunidas, la propuesta de funcionarios que requieren para su nombramiento el acuerdo del Senado o de la Cámara de Diputados, se hará dentro de los quince días de ocurrida la vacante, no pudiendo el Poder Ejecutivo insistir sobre un candidato rechazado por el Senado o la Cámara de Diputados en su caso, durante ese año. En el receso, la propuesta se hará dentro del mismo término, convocándose extraordinariamente, al efecto, a la Cámara respectiva. Ninguno de los funcionarios para cuyo nombramiento se requiere el acuerdo o propuesta por terna de alguna de las Cámaras, podrá ser removido sin el mismo requisito. Exceptúanse los funcionarios para cuya remoción esta Constitución establece un procedimiento especial”.

<sup>35</sup> La Constitución establece que la competencia referida a la selección de los candidatos a magistrados debe recaer en el Consejo de la Magistratura y le exige que dicha selección se realice mediante criterios objetivos de evaluación, previa convocatoria libre y con la debida publicidad en las distintas etapas.

Como vemos, en el caso particular del Poder Ejecutivo, su actuación se da en dos instancias, a saber: durante la elección del candidato y el posterior envío al Senado del pliego de la persona escogida y, en una segunda oportunidad, cuando la designación se formaliza mediante el dictado del decreto pertinente.

Así, conforme el artículo 175, para el caso de los jueces inferiores a los Supremos, el Poder Ejecutivo debe designar a uno de la terna vinculante propuesta por el Consejo de la Magistratura.

Paso seguido, el Gobernador envía al Senado una petición solicitando su intervención y acuerdo, en los siguientes términos: “El Poder Ejecutivo... tiene el honor de dirigirse a Vuestra Honorabilidad a los efectos de solicitar el acuerdo correspondiente para efectuar la siguiente designación”. La nota, que es firmada por el Ejecutivo provincial, incluye los datos personales del postulante elegido: nombres y apellidos, fecha nacimiento, nacionalidad, documento de identidad, domicilio, teléfono, título de grado y posgrado, matrícula del Colegio de Abogados y antecedentes laborales. Asimismo, se adjunta copias del legajo de antecedentes. El pedido de acuerdo redactado es remitido con nota suscripta por el titular de la Secretaría Legal y Técnica de la Gobernación a la Presidencia del Senado.

De esta forma, concluye la primera intervención del Gobernador en el procedimiento.

En el caso de que el Senado preste su conformidad, el Poder Ejecutivo puede –si lo considera necesario, ya que no está obligado a hacerlo– dictar el acto por el cual se designa a la persona como juez. En la actualidad, este nombramiento debe ser refrendado por los Ministros de Jefatura de Gabinete y Justicia, y firmado por el Gobernador.

Los siguientes pasos son: el registro del acto administrativo; la comunicación a la Suprema Corte de Justicia vía una nota del Ministerio de Justicia –estilándose una misiva brevísima dirigida al Presidente del Tribunal–; la notificación al postulante seleccionado

---

<sup>36</sup> De conformidad a lo dispuesto en el artículo 179 de la Constitución Provincial y artículo 32, inciso g, de la Ley N° 5.827 y sus modificatorias.

y, la publicación en el Boletín Oficial del decreto. Finalmente, debemos señalar que el trámite concluye cuando el candidato presta juramento (artículo 152 y 159 de la Constitución Provincial y el Acuerdo 2159 y modif.) y toma posesión del cargo.<sup>37</sup>

### II.3.3.2. Ceses en el Poder judicial

En referencia a la renuncia de los jueces, si bien la Constitución provincial nada indica al respecto, la *práctica* institucional ha impuesto que la aceptación de ésta sea efectuada por el Gobernador, pese a que los magistrados no dependen del Poder Ejecutivo.

En cuanto al procedimiento que se sigue para la aceptación de renuncia, debemos indicar que es simple. Así, en primer lugar, una vez recibidas las actuaciones provenientes del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia requiere información respecto del magistrado renunciante a la Dirección de Asesoramiento Técnico a la Presidencia en relación a los Organismos de la Constitución de la Suprema Corte de Justicia y a la Secretaría Permanente del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y Funcionarios de la Provincia de Buenos Aires, la cual informa si median o no actuaciones relacionadas con la persona involucrada (Leyes N° 8.085 –derogada- y N° 13.661 y sus modificatorias).

Se formaliza el Decreto mediante la refrenda de los Ministros Secretarios en las carteras de Jefatura de Gabinete y Justicia, y la firma del Gobernador.

Por último, los siguientes pasos administrativos resultan ser: registro del acto administrativo; comunicación a la Suprema Corte de Justicia vía una nota del Ministerio de Justicia; notificación al funcionario renunciante y, finalmente, publicación en el Boletín Oficial.

---

<sup>37</sup> El juramento no es un acto meramente formal sino un requisito necesario para acceder al cargo. Asimismo, la Suprema Corte ha dicho que, en dicha oportunidad, éste puede controlar el cumplimiento de los distintos requisitos constitucionales y legales para la designación de los jueces (ver: Res. SCBA N° 403/16).

### II.3.3.3. Cuerpo de Magistrados Suplentes

Es importante destacar que, en la provincia, se creó el denominado Cuerpo de Magistrados Suplentes del que dispondrá la Suprema Corte de Justicia para cubrir vacantes transitorias (Ley N° 13.837). A tales fines, se considerará vacante transitoria a la falta de cobertura temporaria del cargo de Magistrado por renuncia, remoción, suspensión en los términos del artículo 183 de la Constitución Provincial, fallecimiento o licencia por un plazo de más de sesenta (60) días corridos (art. 2, de la ley mencionada).<sup>38</sup>

Es importante destacar que la designación de los integrantes del Cuerpo de Magistrados Suplentes se efectuará siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 175 de la Constitución Provincial. Es decir, de conformidad al proceso que referenciamos precedentemente. A su vez, el artículo 4 de la ley refiere que los aspirantes a integrar el Cuerpo deberán cumplir los requisitos exigidos por el artículo 177 respecto de las exigencias para ser Juez de las Cámaras de Apelación y el artículo 181, ambos de la Constitución Provincial y no podrán ser Magistrados jubilados.

Asimismo, los Magistrados designados podrán ser suspendidos y removidos del Cuerpo de Magistrados Suplentes por el procedimiento establecido por el artículo 182 y concordantes de la Constitución Provincial.

Diremos que, lo proyectado por la ley, en cuanto se respeta los estándares previstos en la Constitución para la designación de los jueces, luce como una correcta respuesta a los problemas que se generan con las vacantes en el Poder Judicial.

---

<sup>38</sup> La norma establece regiones, a partir de los departamentos judiciales, a saber: Las regiones en que se encuentra dividido el Cuerpo de Magistrados Suplentes son: 1. Departamentos Judiciales de La Plata, Lomas de Zamora, Avellaneda- Lanús, Quilmes y Moreno-General Rodríguez. 2. Departamentos Judiciales de Merlo, Morón, San Martín, La Matanza y San Isidro. 3. Departamentos Judiciales de Zárate-Campana, San Nicolás y Pergamino. 4. Departamentos Judiciales de Junín, Trenque Lauquen y Mercedes. 5. Departamentos Judiciales de Azul, Mar del Plata y Dolores. 6. Departamentos Judiciales de Bahía Blanca y Necochea. A efectos de una mayor eficiencia del funcionamiento del Cuerpo, la Suprema Corte podrá disponer que para el Fuero Contencioso Administrativo no haya distinción de regiones.

### *II.3.4. Designación de los magistrados de la Procuración General de la Provincia*

De conformidad al artículo 10 de la Ley 14.442, el Ministerio Público está integrado por los siguientes miembros: 1) El Procurador General de la Suprema Corte de Justicia 2) El Subprocurador General de la Suprema Corte de Justicia 3) El Defensor General de la Provincia de Buenos Aires. 4) El Subdefensor General de la Provincia de Buenos Aires. 5) El Fiscal y el Defensor del Tribunal de Casación. 6) Los Fiscales de Cámara y los Defensores Departamentales. 7) Los Adjuntos del Fiscal y del Defensor del Tribunal de Casación. 8) Los Agentes Fiscales y los Defensores Oficiales. 9) Asesores de Incapaces. 10) El Cuerpo de Magistrados Suplentes del Ministerio Público (Ley N° 14.613).<sup>39</sup>

El proceso de designación referenciado para el Poder Judicial, es de aplicación a la Procuración General. Lo mismo ocurre con los ceses.

Por último, diremos que por medio de la Ley N° 14.613 se creó el Cuerpo de Magistrados Suplentes del Ministerio Público del que dispondrá la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia, para cubrir vacantes transitorias. A tal fin, se considerará vacante transitoria la falta de cobertura temporaria de los cargos de Agente Fiscal, Agente Fiscal del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil, Defensor Oficial para actuar ante los fueros Criminal y Correccional, Defensor Oficial para actuar ante el Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil, Defensor Oficial para actuar ante los Fueros Civil, Comercial y de Familia y Asesor de Incapaces, por renuncia, remoción, suspensión en los términos de los artículos 182 y 183 de la Constitución Provincial, fallecimiento, o licencia por un plazo de más de sesenta (60) días corridos.

---

<sup>39</sup> Esta norma crea el cuerpo de magistrados suplentes del ministerio público del que dispondrá la procuración general de la suprema corte de justicia para cubrir vacantes transitorias. modifica la ley 14442.

## ***II.4. Participación del Poder Ejecutivo provincial en el proceso legislativo***

La ley resulta ser un acto complejo que requiere de la intervención de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Así, del propio texto constitucional, surge que el Gobernador tiene facultades colegislativas. Éste puede aprobar o desechar los proyectos sancionados por la Legislatura.

Previo a ingresar al análisis de los supuestos indicados, debemos señalar que la Constitución Provincial prevé tres (3) situaciones respecto de las leyes, a saber: sanción, promulgación y publicación. El primero tiene lugar, cuando un proyecto legislativo cuenta con la aprobación de ambas Cámaras de la Legislatura. El segundo, resulta ser el acto formal por el cual el Gobernador manifiesta su voluntad política con relación al proyecto y, finalmente, la publicación implica la puesta en conocimiento a la sociedad de la norma.

### *II.4.1. Promulgación de leyes*

a. Aprobado el proyecto de ley por ambas Cámaras de la Legislatura, se eleva a consideración del Poder Ejecutivo quien, como hemos visto, puede hacer uso de la atribución constitucional de vetar. En caso de que no haga aplicación de dicha atribución, el Ejecutivo interviene para su promulgación. De esta manera, al igual que en la órbita federal, el Gobernador en ejercicio de su función colegislativa aprueba un proyecto de ley. Es, justamente, a partir de este momento que el proyecto se convierte en Ley.

Conforme lo normado en el artículo 108 de la Constitución Provincial,<sup>40</sup> la promulgación puede ser: a) expresa, cuando el

---

<sup>40</sup> Artículo 108.- "El Poder Ejecutivo deberá promulgar los proyectos de ley sancionados dentro de diez días de haberle sido remitidos por la Legislatura; pero podrá devolverlos con observaciones durante dicho plazo, y si una vez transcurrido no ha hecho la promulgación, ni los ha devuelto con sus objeciones, serán ley de la Provincia y deberán promulgarse y publicarse en el día inmediato por el Poder Ejecutivo, o en su defecto, se publicarán por el

Poder Ejecutivo dicta un acto expreso de promulgación y ordena su publicación; b) tácita, cuando, transcurridos diez (10) días hábiles contados desde su recepción, el Ejecutivo no formula expresamente su aprobación o desaprobación (artículos 109, 110 y 111).<sup>41</sup>

Con respecto a la publicación, si bien lo ordinario es que la misma sea realizada por el Poder Ejecutivo, la Constitución prevé, también, la posibilidad de que lo haga, en su defecto, el presidente de la Cámara que hubiese prestado la sanción definitiva. Entendemos que esta habilitación del texto fundamental, solo se configuraría cuando el Ejecutivo se muestre renuente o díscolo a hacerlo.

La publicación de la ley en el Boletín Oficial queda a cargo de la Dirección de Boletín Oficial. Gracias a los nuevos canales de difusión y comunicación –páginas web oficiales, redes sociales, entre otros-, estos medios tecnológicos inicialmente considerados alternativos son los que, en definitiva, actualmente ejercen la función de poner en conocimiento a la sociedad lo que ocurre en materia legislativa en nuestro país.

Finalmente, en la mayoría de los casos, la ley prevé la fecha de su entrada en vigencia a partir del momento mismo de su publicación. Caso contrario, el artículo 5 del Código Civil y Comercial de la Nación, establece que las leyes rigen después del octavo día de su publicación oficial.

---

presidente de la Cámara que hubiese prestado la sanción definitiva. En cuanto a la ley general de presupuesto, que fuese observada por el Poder Ejecutivo, sólo será reconsiderada en la parte objetada, quedando en vigencia lo demás de ella.”

<sup>41</sup> Artículo 109.- “Si antes del vencimiento de los diez días, hubiese tenido lugar la clausura de las Cámaras, el Poder Ejecutivo deberá, dentro de dicho término, remitir el proyecto vetado a la Secretaría de la Cámara de su origen, sin cuyo requisito no tendrá efecto el veto.”

Artículo 110.- “Devuelto un proyecto por el Poder Ejecutivo, será reconsiderado primero en la Cámara de su origen, pasando luego a la revisora; y si ambas insisten en su sanción por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, el proyecto será ley y el Poder Ejecutivo se hallará obligado a promulgarlo. En caso contrario no podrá repetirse en las sesiones de aquel año.”

Artículo 111.- “Si un proyecto de ley observado volviere a ser sancionado en uno de los dos períodos legislativos subsiguientes, el Poder Ejecutivo no podrá observarlo de nuevo, estando obligado a promulgarlo como ley.”

b. Sentado lo dicho, corresponde describir los pasos administrativos que se deben cumplir previamente al dictado del decreto promulgatorio por parte del Poder Ejecutivo. En primer lugar, el proyecto de ley es recibido en la Mesa de Entradas de la Secretaría Legal y Técnica de la Gobernación, dicha recepción implica el inicio del plazo de diez días para que el Ejecutivo veto o promulgue la ley –tácita o expresamente– (artículo 108). Con la comunicación del legislativo y el proyecto propiamente dicho, se forma una actuación administrativa (expediente digital), en donde se le asigna un número para su tramitación formal.

Luego, se gira a la Dirección de Enlace Legislativo, quien analiza el proyecto de ley y determina qué áreas del Gobierno deben intervenir. Esta labor se funda, principalmente, en la Ley de Ministerios N° 14.989 y en leyes específicas, que son las que determinan la competencia material de los órganos administrativos. Una vez individualizados, toma intervención, en primer lugar, quien tenga la competencia primaria, sin perjuicio de la colaboración de otros órganos que, básicamente, realizan un análisis técnico promoviendo la promulgación o no del proyecto.

Posteriormente, se recaba la opinión de las distintas estructuras administrativas y la Dirección Provincial de Enlace Jurídico y Legislativo da intervención a la Asesoría General de Gobierno. Finalmente, la referida Dirección provincial eleva a la Gobernadora el proyecto de decreto promoviendo la promulgación.

El decreto básicamente contiene los elementos referenciados previamente, a saber: 1) individualización concreta del proyecto de ley; 2) refrenda de los Ministros intervinientes –destacándose que, el Ministro Secretario en Jefatura de Gabinete refrenda siempre–; 3) Se registra el proyecto, se le comunica a la Legislatura y se ordena su publicación en el Boletín Oficial y el Sistema de Información Normativa de la Provincia de Buenos Aires (SINBA).<sup>42</sup>

Por último, el acto refiere como competencia para el dictado los artículos 104 y 144, inciso 2° de la Constitución Provincial.

---

<sup>42</sup> Creado por el Decreto N° 2704/05

#### II.4.2. Veto de proyectos

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires le reconoce al Poder Ejecutivo la competencia de vetar los proyectos de ley sancionados por la Legislatura. El constituyente ubicó esta competencia en la parte dedicada al procedimiento de formación y sanción de leyes.

En primer lugar, cabe puntualizar que el veto es un instituto del derecho constitucional que hunde sus raíces en Inglaterra, Francia (Constitución de 1790), y Estados Unidos -principio de frenos y contrapesos-, entre otros, destinado a procurar el equilibrio entre los poderes. Básicamente, se trata de un *arma* concedida al Gobernador para evitar los (presuntos) *desbordes* que pueda cometer la legislatura en el ejercicio constitucional de sus atribuciones.

Desde otro plano, es posible afirmar que el instituto del veto supone una discrepancia del Poder Ejecutivo con respecto a una decisión político-legislativa del órgano legislativo. Esta discordancia se le presenta al Gobernador como un inconveniente para determinar la promulgación de la ley.<sup>43</sup> En el procedimiento de sanción de leyes, un proyecto aprobado por ambas cámaras requiere para convertirse en ley de la conformidad del Gobernador, excepto en los casos en los que tiene lugar el mecanismo de insistencia.

En cuanto a la forma en que debe ser exteriorizado el veto, la Constitución nada explícita. En consecuencia, es posible afirmar que la observación al proyecto puede ser practicada, siempre de manera expresa y en forma escrita,<sup>44</sup> mediante mensaje o por decreto. Requiriéndose, en ambos casos, del refrendo de los ministros actuantes y de su envío al Poder Legislativo.

La Constitución prevé tanto el caso del veto total, cuando el proyecto es rechazado íntegramente, como el del veto parcial, cuando

<sup>43</sup> Badeni, Gregorio, *Tratado de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, La Ley, T° II, 2° Edición, pp. 1708 y ss. El autor se refiere a la normativa nacional, pero estimamos que sus conclusiones son plenamente aplicables al caso provincial.

<sup>44</sup> Se descarta toda posibilidad de hacerlo en forma verbal.

las observaciones se efectúen a determinadas parcelas o artículos del proyecto de ley, cuidando de no desvirtuar el proyecto.

Respecto de este último asunto, cabe agregar que existe un único caso constitucionalmente habilitado para el veto parcial, que tiene lugar cuando el Poder Legislativo aprueba el proyecto de ley de presupuesto. Este supuesto contemplado para que el Ejecutivo realice un acto de anuencia parcial es mencionado en el artículo 108 de la Constitución Provincial, en los siguientes términos: “En cuanto a la ley general de presupuesto, que fuese observada por el Poder Ejecutivo, sólo será reconsiderada en la parte objetada, quedando en vigencia lo demás de ella”.

Ahora bien, la práctica constitucional nos muestra que, a lo largo de la historia, los distintos gobernadores provinciales han practicado vetos parciales, pese a la falta de previsión expresa de esa competencia. La reforma constitucional de 1994, a diferencia de lo ocurrido en la esfera federal,<sup>45</sup> no modificó dicha circunstancia. En el ejercicio, la dinámica prevista solo para el caso de *la ley general de presupuesto* se extiende a otros supuestos. Teniendo en consideración que el análisis de la constitucionalidad de ese obrar supera los límites del presente trabajo, dejamos sentado este interrogante que, como veremos en los decretos dictados durante el 2018, mantiene actualidad e importancia institucional.

---

<sup>45</sup> La Constitución Nacional prevé la figura del veto en el artículo 80 y en el 83.

Artículo 80.- Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.

Artículo 83.- Desechado en el todo o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de su origen: ésta lo discute de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos, pasa otra vez a la Cámara de revisión. Si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ambas Cámaras serán en este caso nominales, por sí o por no; y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes, como las objeciones del Poder Ejecutivo, se publicarán inmediatamente por la prensa. Si las Cámaras difieren sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de aquel año.

A modo de síntesis, podemos afirmar que el veto, que tiene un plazo temporal para su ejercicio de diez (10) días útiles, permite al Gobernador examinar la constitucionalidad, oportunidad y conveniencia del proyecto. Su decisión únicamente sería susceptible de ser controlada judicialmente si se observara el incumplimiento de los requisitos constitucionales (entre los cuales se incluyen los de procedimiento).

#### *II.4.3. Regulación del veto*

La Constitución Provincial regula la atribución del Ejecutivo en su facultad de vetar leyes. En efecto, el texto fundamental establece un procedimiento específico que prevé el cumplimiento de pautas temporales y requisitos cuya inobservancia acarrea su inconstitucionalidad.

En primer lugar, la norma instituye un límite temporal de diez (10) días para el legítimo ejercicio de esta competencia. Dicho plazo, como se dijo, comienza a correr desde la efectiva comunicación al Poder Ejecutivo provincial, es decir, desde que el proyecto es presentado en la Mesa de entradas de la Gobernación (Secretaría Legal y Técnica).

Transitado el procedimiento necesario para la correcta aplicación del veto, el Poder Ejecutivo dicta un decreto que, para que tenga validez, deberá ser notificado a la Cámara de origen del proyecto. Como bien se sabe, si el Poder Legislativo insiste con la medida, el Poder Ejecutivo no podrá volver a vetarlo. Con elocuente conocimiento práctico, evitando de esta manera interpretaciones disímiles, la propia Constitución señala que, en el caso de receso legislativo, el proyecto observado debe ingresar a la Secretaría de la Cámara originaria (artículo 109, Constitución Provincial). Por esta razón, se especifica que los días son útiles respecto del Poder Ejecutivo y, por lo tanto, no se refieren a los plazos del Poder Legislativo, que cuenta con otro calendario motivo del receso.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> La Suprema Corte de Justicia ha manifestado, reiteradamente, que la competencia acordada al Poder Ejecutivo no implica el ejercicio ilimitado del veto fuera de las oportunidades

En un interesante fallo de la Suprema Corte (causa I. 1508, “Fiscal de Estado. Inconstitucionalidad Decreto N° 5092/1989. Demanda de inconstitucionalidad”), el máximo tribunal se encargó de delimitar con precisión los dos tipos de mecanismos de insistencia previstos por la Constitución. El primero, el más conocido, como dijimos, es aquel que tiene lugar cuando el proyecto reingresa a la Legislatura, logra su aprobación con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes y, automáticamente, se convierte en ley. Lamentablemente, el texto constitucional no prevé ni fija el plazo dentro del cual es posible activar dicho mecanismo (artículo 110, Constitución Provincial).

Por el otro lado, en una interesante regulación, la Constitución provincial señala que, si el proyecto oportunamente vetado fuera aprobado en uno de los dos períodos legislativos subsiguientes, el Poder Ejecutivo no podrá observarlo de nuevo, estando obligado a promulgarlo (art. 111, Constitución Provincial).<sup>47</sup>

Esta cláusula, como observa Cuelli,<sup>48</sup> fue introducida al texto fundamental por la Convencional constituyente de 1873. En

---

que, en forma taxativa, señala la Constitución (conf. “Acuerdos y Sentencias”, serie 18ª, VI-453; 1957-IV-244; 1959-IV-30; 1961-IV-278; 1963-I-845; causas I. 1179, “Rosas”, sentencia del 27-IX-1983; I. 2104, “Calderon”, sentencia del 3-XI-2004; I. 2125, “Bringas de Salusso”, sentencia del 24-VIII-2005 e I. 2798, “Alonso”, sentencia del 10-X-2007; I. 68.942, “Rango”, sentencia del 4-IX-2013, entre muchas otras).

<sup>47</sup> Al respecto, cabe recordar que el procedimiento seguido por la Legislatura, que culmina con la sanción del proyecto vetado, se ajustó a lo normado por los artículos 97 y 98 —actuales artículos 110 y 111—. En efecto, al estatuir el artículo 97 —artículo 110— que vetado un proyecto, el mismo no puede repetirse en las sesiones de ese año, se está señalando que no es posible presentar un proyecto similar dentro del período legislativo en curso. Aquí, debe entenderse por “período legislativo” a aquel lapso temporal que comienza con las sesiones ordinarias el 1° día hábil del mes de mayo de cada año (artículo 71, Constitución Provincial; el actual artículo 84 extiende el período a dos años) y concluye con el último día de prórroga de las sesiones ordinarias o extraordinarias, según el caso (artículo 71, último párrafo, y artículo 73, Constitución Provincial; actuales artículos 84 y 86), sin importar el año calendario en que tales actos se realicen. (Al respecto ver Bidart Campos, G., “El Derecho Constitucional del Poder”, Tomo I, p. 361; Bielsa, R., “Derecho Constitucional”, p. 435; Linares Quintana, S., “Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional”, Tomo VII, pp. 314-317).

<sup>48</sup> Cuelli, Hugo Oscar, *Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Anotada y comentada*, Buenos Aires, La Ley, p. 215.

aquel diseño constitucional, la Cámara de Diputados se renovaba por mitades cada año y la de Senadores por tercios en el mismo plazo. La cláusula encontraba cabida institucional debido a la rotación de sus miembros, pues si dos Legislaturas sucesivas y diferentes insistían con un proyecto, el Poder Ejecutivo estaba impedido para ejecutar el atributo del veto.

El límite impuesto al Gobernador se estableció para que no pueda vetar dos veces un proyecto de ley sancionado por diversas Legislaturas, ponderándose el distingo en mérito al sistema de renovación parcial que determinaba diferentes integraciones por mandato de la voluntad popular en forma anual (actualmente, sin embargo, se produce cada dos años).<sup>49</sup> Los debates de los constituyentes vienen a reafirmar la interpretación aquí sustentada, atento de que de las exposiciones surge con claridad que aquellos entendieron que toda mención a “año” estaba referida a “período legislativo” y no a “año calendario”.<sup>50</sup>

Con precisión, en el referenciado fallo “Fiscal”, se puntualizó que los artículos 110 y 111 de la Constitución Provincial, establecen una cortapisa mayor al previsto en su homónima federal, al indicar que existen estos dos procedimientos de insistencia. De esta forma, el campo de actuación del veto queda reducido.

## ***II.5. La estructura orgánico-funcional en la Administración Pública***

En este apartado, inicialmente daremos cuenta de algunos aspectos teóricos relativos a la estructura organizativa de la Administración Pública. Luego, nos detendremos a analizar el caso bonaerense, haciendo hincapié tanto en la normativa vigente, donde señalaremos la importancia de la Ley de Ministerios, como en decretos significativos que han sido derogados. El propósito de esta mirada retrospectiva es señalar qué implicó

<sup>49</sup> SCBA, causa “Fiscal de Estado s/Inconstitucionalidad decreto 5092/89”, sentencia del 11/3/97.

<sup>50</sup> *Debates de la Convención Constituyente de Buenos Aires*. Publicación Oficial, 1877, pp. 1208-1210

para nuestra actual estructura organizativa provincial la derogación del Decreto N° 1322/05.51

### *II.5.1. Aspectos teóricos sobre la estructura*

Administrar las estructuras organizativas de la Administración pública implica una serie de procesos específicos, que fueron detallados por Oslak del siguiente modo: a) diseñar y definir la configuración estructural de sus unidades (organigramas); b) establecer las competencias y responsabilidades de cada unidad; c) determinar su tamaño en términos de cantidades y tipos de puestos de trabajo; d) aprobar formalmente las estructuras y sus sucesivas redefiniciones, teniendo en cuenta la misión y objetivos de los respectivos organismos.

La existencia de instancias técnicas para el análisis y aprobación de estructuras tiene como ventaja contar con un proceso de control que trasciende los aspectos de diseño organizativo. Asimismo, cabe advertir que toda aprobación de estructuras debería garantizar, tal como señala el autor citado, no solo su racionalidad técnica, sino también la razonabilidad del gasto que demanda y la prioridad política de establecer una determinada estructura en reemplazo de otra.

#### II.5.1.1. Componentes de la estructura

La estructura organizacional, de acuerdo a Richard Draft, es la que define el modo en que el poder y la responsabilidad son asignados y, a su vez, determina cómo las tareas de trabajo se dividen, agrupan y coordinan dentro de una organización.<sup>52</sup> Asimismo, siguiendo a Mintzberg, podemos señalar que determinar la estructura administrativa supone establecer, en forma total, las distintas formas de organización y coordinación del trabajo.

---

<sup>51</sup> En la segunda parte de este trabajo, se hará un análisis detallado de las estructuras aprobadas durante el 2018.

<sup>52</sup> Draft, Richard L., *Essentials of organization theory and design*. Cincinnati, OH: Southwestern, 2004.

Para este autor, los componentes de la estructura organizacional son seis (6), a saber: 1) El “núcleo de operaciones”, conformado por los operadores. 2) El “ápice estratégico”, ocupado por, al menos, un administrador que vigila a la organización. 3) La línea intermedia, que jerárquicamente se encuentra entre el ápice y el núcleo. 4) La “tecnoestructura”, conformada por analistas que desempeñan tareas administrativas de planeación y control. 5) El “apoyo administrativo”, conformado por quienes apoyan los servicios internos, no directamente relacionados con la organización. 6) La “ideología” o cultura organizacional, que infunde vida a los elementos internos.<sup>53</sup>

#### II.5.1.2. Parámetros para la modificación de la estructura

Robbins considera que son seis (6) los elementos que deben considerarse para modificar una estructura: 1) El grado de especialización del trabajo. 2) La departamentalización o agrupación de funciones comunes. 3) La cadena de mando, relacionada con quien los dirige. 4) La extensión del control o la cantidad de personas que se pueden dirigir eficientemente. 5) El grado de centralización de la organización. 6) La formalización, refiriéndose a la cantidad de normas y reglas que presenta la misma.<sup>54</sup>

Por su parte, Mintzberg establece en cuatro campos las labores desde las cuales se logra la realización de la coordinación a partir de la división de las actividades: 1) Diseño de las posiciones o puestos de trabajo individuales. 2) Diseño de la superestructura (la red de unidades a las que están asociados los puestos de trabajo). 3) Diseño de los enlaces de la superestructura.

<sup>53</sup> Mintzberg, H. en Prentice Hall (Ed.), *The Structuring of Organizations: a synthesis of the research*, 1979

<sup>54</sup> Robbins, S. P. Comportamiento organizacional Pearson, 2009, citado de Herrán, Pamela C. y Salcedo Alarcón, Alexandra. *Propuesta para el Diseño de la Estructura Administrativa de la Dirección de Unidades de Servicio y Logística empresarial (DUSLE) de la Universidad del Norte basada en el Modelo de Gestión por Procesos*. Tesis 2012, Barranquilla (Disponible para su consulta en: <http://manglar.uninorte.edu.co/bitstream/handle/10584/5278/Propuestaparaeldise%C3%B1o.pdf?sequence=1&isAllowed=y>)

4) Diseño del sistema de la toma de decisiones en los diferentes niveles de la estructura.

### II.5.1.3. Diseño de la estructura

Desde nuestro punto de vista, el proceso de diseño de la organización o de creación de una estructura organizativa debería seguir el siguiente desarrollo: 1) Establecer los objetivos de la organización. 2) Identificar y clasificar las funciones necesarias para alcanzar los objetivos. 3) Diseñar la estructura administrativa (mediante la construcción del organigrama). 4) Establecer una coordinación y una integración, tanto horizontal como vertical.

Asimismo, en este proceso es necesario que los implementadores tengan presente los recursos y la infraestructura con los que contarán al implementarla. En este punto, conocer los perfiles de los recursos humanos y sus capacidades resulta ser un elemento a considerar para el éxito de la estructura.

### *II.5.2. Estructura organizativa de la Provincia de Buenos Aires*

Para analizar la estructura organizativa de la administración pública provincial es necesario remitirnos a lo señalado en la Constitución Provincial, cuyo artículo 147 nos deriva al estudio minucioso de la actual Ley de Ministerios. Luego, con el propósito de evaluar la estructura organizativa actual, efectuaremos una mirada retrospectiva deteniéndonos en dos decretos significativos –el N° 18/91 y N° 1322/05–. Este itinerario nos permitirá analizar la situación actual bajo una perspectiva histórica.

#### II.5.2.1. Artículo 147 de la Constitución Provincial y la Ley de Ministerios

El anclaje constitucional de las estructuras lo encontramos en el artículo 147 de la Constitución Provincial, que establece: “El despacho de los negocios administrativos de la Provincia estará a cargo de dos o más ministros secretarios, y una ley especial

deslindará los ramos y las funciones adscriptas al despacho de cada uno de los ministerios”.<sup>55</sup>

La ley fundamental optó por establecer un mínimo y no un máximo en el número de ministerios, correspondiendo a la Legislatura determinar la cantidad de carteras necesarias y la incumbencia de cada una de ellas. Creemos acertada la redacción que deja en manos del Poder Ejecutivo, el diseño institucional de su gobierno.

La actual Ley de Ministerios N° 14.989 establece, entre otras cuestiones,<sup>56</sup> la competencia asignada a las distintas jurisdicciones.

Desde el punto de vista constitucional, es importante destacar que la norma de ministerios debe ser presentada por el Ejecutivo a la Legislatura.<sup>57</sup> Ello sin perjuicio, de que podrá remitir otros proyectos, dado que no se le niega o limita dicha posibilidad.<sup>58</sup>

La Ley mencionada tiene una trascendencia institucional semejante a la de presupuesto, pero –lamentablemente– recibe aún menos atención pública. En efecto, si consideramos que la Ley de Presupuesto es un instrumento de política económica y planificación gubernamental de importancia mayúscula, pues la determinación de qué tipo de gastos va a efectuar un gobierno

---

<sup>55</sup> Consideramos que la presente competencia en favor del órgano legislativo debe ser entendida como un instrumento *más*, tendiente a robustecer el esquema de equilibrio entre los poderes del Estado, al que aspira la Constitución. Esta norma implica una restricción de las potestades del Poder Ejecutivo, quien, a partir del diseño constitucional establecido, debe contar con la aprobación de la Legislatura para poder determinar las áreas y competencias de los órganos a su cargo.

El diseño constitucional adoptado, le permite al órgano legislativo tener un peso específico en el organigrama de la gestión pública y, a su vez, trazar líneas políticas. Dentro de ellas, destacándose dos: la ley de presupuesto y la mentada norma de ministerios.

<sup>56</sup> Decimos “entre otras cosas” pues la norma también establece el régimen de incompatibilidad, delegación, entre otras.

<sup>57</sup> El diseño constitucional adoptado, le permite al órgano legislativo tener un peso específico en el organigrama de la gestión pública y, a su vez, trazar líneas políticas, entre las que se destacan dos: la ley de presupuesto y la mentada norma de ministerios.

<sup>58</sup> Como sabemos esta competencia es conocida como iniciativa legislativa. Al respecto, insistimos, el Poder Ejecutivo tiene iniciativa en forma exclusiva en las leyes de presupuesto y de ministerios.

nos permite dilucidar qué tipo de políticas públicas va a implementar. Es decir, saber dónde y en qué va a gastar nos permite conocer el perfil de gobierno que se pretende establecer.<sup>59</sup> Por su parte, la Ley de Ministerios establece las responsabilidades primarias y secundarias de los organismos encargados de practicar las políticas públicas. La norma responde a la pregunta acerca de quién va a gestionar, estableciendo las atribuciones competenciales. Como allí radica su importancia institucional, esta cuestión no puede ser desatendida por el funcionario ni por la ciudadanía. Tan valiosa es que, aun teniendo el presupuesto suficiente para tratar una problemática social determinada, si no se cuenta con una organización lo suficientemente robusta para afrontarla, el accionar puede fracasar.

En cuanto a la relevancia constitucional, y atento a los fines del presente trabajo, es conveniente subrayar que del texto legal se desprende que el Ejecutivo no puede suscribir los decretos solo. Esa tarea debe ser efectuada junto a un Ministro Secretario con competencia en la materia. Este último detalle es esencial pues es precisamente la presente Ley la que determina dicho extremo.<sup>60</sup>

Por último, diremos que la actual Ley N° 14.989 prevé catorce (14) ministerios<sup>61</sup> y cuatro (4) secretarías.<sup>62</sup> A su vez,

<sup>59</sup> Para un análisis más detallado ver: Corti, Horacio, *Derecho constitucional presupuestario*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007.

<sup>60</sup> El artículo 5 señala que, la refrenda de los actos propiciados por organismos públicos cuyo titular no se encuentre facultado para ello, corresponderá al Ministro Secretario en el Departamento de Jefatura de Gabinete de Ministros.

<sup>61</sup> Artículo 2 -. “Los siguientes Ministerios tendrán a su cargo el despacho de los asuntos del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires: 1. Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros; 2. Ministerio de Economía; 3. Ministerio de Gobierno; 4. Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos; 5. Ministerio de Salud; 6. Ministerio de Seguridad; 7. Ministerio de Justicia; 8. Ministerio de Agroindustria; 9. Ministerio de Desarrollo Social; 10. Ministerio de Producción; 11. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación; 12. Ministerio de Trabajo; 13. Ministerio de Gestión Cultural y 14. Ministerio de Asuntos Públicos.”

<sup>62</sup> Artículo 15 -. “Las tareas de apoyo necesarias para la actividad del Gobernador son atendidas por las siguientes Secretarías: 1. Secretaría General; 2. Secretaría Legal y Técnica; 3. Secretaría de Derechos Humanos, y 4. Secretaría de Medios.”

determina que el Oficial Mayor, en los términos del artículo 145 de la Constitución Provincial, será un funcionario con rango inmediatamente inferior al de Ministro o Secretario.

Las estructuras orgánico-funcionales de las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Provincial deberán ser, en consecuencia, diseñadas con arreglo a la Ley de Ministerios, a las políticas, objetivos y programas previstos en la Ley de Presupuesto General de la Administración Provincial (Central y Descentralizada) y en normas complementarias. De este modo, las estructuras organizativas y las funciones específicas serán aprobadas por el Gobernador (artículo 9, Ley N° 14.989). Asimismo, prevé que el Poder Ejecutivo podrá crear otras Secretarías con rango y equivalencia a las previstas en su texto.

#### II.5.2.2. Retrospectiva histórica

En este apartado, como señalamos anteriormente, haremos mención de dos (2) decretos –a saber, el N° 18/91 y N° 1322/05– significativos en tanto pueden ser concebidos como iniciativas legislativas que buscaron ordenar la confección de las estructuras organizativas en la Administración pública provincial.

##### II.5.2.2.1. El derogado Decreto N° 18/91

El Decreto N° 18/91,<sup>63</sup> dictado por el entonces gobernador Eduardo Duhalde, aprobaba el Régimen General para la elaboración, tramitación y financiamiento de las estructuras organizativas de la Administración Pública Provincial. Cabe señalar que ese marco normativo se aplicaba en todo el ámbito de la Administración Pública Provincial, centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su naturaleza jurídica, de acuerdo a lo establecido por la Ley de Ministerio en ese entonces vigente (Ley N° 11.175).

El acto administrativo, conforme el contexto social y económico que atravesaba nuestro país, fijaba límites cuantitativos

<sup>63</sup> Derogado por Felipe Solá mediante el Decreto 1322/05.

en la creación de estructuras. Así, el artículo 12 del referido decreto establecía, para el total de las distintas jurisdicciones ministeriales, un máximo de dieciséis (16) Subsecretarías, cincuenta (50) Direcciones Provinciales o Generales y ciento dieciséis (116) Direcciones. Asimismo, estaba restringido el número de asesores que podían tener los funcionarios según su rango.<sup>64</sup>

En cuanto a la confección de las estructuras propiamente dichas, se establecían tres etapas de apertura, a saber:

1ª etapa: estructuras organizativas ministeriales y de las Secretarías de la Gobernación [a. Organigrama Ministerial y de cada Subsecretaría con sus dependencias (unidades) hasta llegar al nivel de Dirección. Se especifica qué organismos descentralizados dependen de las distintas Subsecretaría. b. Objetivos de las Subsecretarías (hasta un máximo de siete). c. Metas de las Direcciones Provinciales y Generales (hasta un máximo de seis). d. Financiamiento].

2ª etapa: los Ministerios y Secretarías presentan una estructura común. [a. Acciones de las Direcciones (hasta un máximo de seis). b. Organigrama de cada Dirección con sus respectivas unidades de apertura. c. Tareas de los Departamento y de las Divisiones (si las hubiera). d. Planta permanente global y gabinete].

3ª etapa: Incluye los siguientes ítems: a. Planta permanente por unidades estructurales; b. Relevamiento de tareas y responsabilidades por agente.

Finalmente, estandariza el diseño de las Direcciones Generales de los Ministerios y Secretarías en un número de 3 (tres), a saber: de Personal, de Contabilidad y Servicios Auxiliares y de Servicios Técnico-Administrativo.

---

<sup>64</sup> Art. 15 - Constituyen unidades orgánicas los Ministerios, Secretarías, Subsecretarías, Gabinetes, Direcciones Provinciales o Generales, Direcciones, Departamentos y Divisiones. Los Subdirectores podrán constituir cargos pero no definen unidades. Los Gabinetes de asesores quedarán sujetos a que su costo total no supere el monto que surge de la valorización de los cargos que se detallan a continuación: Ministros y Asesor General: Hasta cuatro (4) cargos equivalentes a Director Provincial. Secretarios y Subsecretarios de la Gobernación y Subsecretarios Ministeriales: Hasta tres (3) cargos equivalentes a Director Provincial.

### II.5.2.2.2. El derogado Decreto N° 1322/05

En 2005, el entonces gobernador Felipe Solá dictó el Decreto 1322/05,<sup>65</sup> por el cual se aprobaba el régimen para la formulación, presentación, financiación, tramitación y aprobación de estructuras, aplicable a todo el ámbito de la Administración Pública Provincial centralizada y descentralizada, cualquiera fuera la naturaleza jurídica del organismo o entidad estatal. Se trata, como el mismo texto lo define, de un instrumento legal que opera como guía metodológica y conceptual que, al ser aplicable a todos los organismos, permite lograr la coherencia y eficacia en materia organizativa requerida en la estructura del Estado provincial.

De acuerdo al artículo 3 del Decreto, son unidades orgánicas los Ministerios, Secretarías, Subsecretarías, Gabinetes, Direcciones Provinciales o Generales, Direcciones, Subdirecciones, Departamentos y Divisiones –de conformidad a lo establecido en cada uno de los regímenes estatutarios vigentes– o Unidades Equivalentes (artículo 3).

Desde nuestro punto de vista, lo verdaderamente interesante de esta norma radica en que, por un lado, instauraba un procedimiento lo suficientemente robusto para promover estructuras acordes a las necesidades estatales –reflejando así la actividad real del Estado y procurando que la organización sea eficaz y eficiente– y, por el otro, establecía la obligatoriedad de la intervención de áreas sustantivas en las labores que actuaban, centralizando así la información (procedimiento que, al menos en el plano teórico, evitaba la superposición de labores).

Los proyectos de las estructuras organizativas, o de sus modificaciones, se aprobaban por decreto del Poder Ejecutivo Provincial. Si la creación o modificación de la estructura respondía a una desagregación en el área de un Ministerio, el acto era refrendado por el Ministro Secretario del área correspondiente.

---

<sup>65</sup> Derogado por la Gobernadora María Eugenia Vidal a través del Decreto 37/15B

En caso de pertenecer a una Secretaría, la refrenda la practicaba el Ministro Secretario en el Departamento de Gobierno. En ambas circunstancias se debía requerir, además, la refrenda del Ministro Secretario en el Departamento de Economía.

A tales fines, se creó una Mesa de Trabajo integrada por funcionarios provenientes de distintos sectores –a saber: de la Subsecretaría de la Gestión Pública (dependiente de la Secretaría General de la Gobernación), de la Subsecretaría de Finanzas del Ministerio de Economía y de la Asesoría General de Gobierno–, quienes tenían la responsabilidad de realizar las recomendaciones preliminares acordes a sus competencias, previamente a la elaboración del proyecto definitivo del acto administrativo correspondiente.

Así, las actuaciones por las cuales se promovían la aprobación de estructuras organizativas –una vez iniciados por la jurisdicción de inicio– se remitían, en primer término, a la Subsecretaría de la Gestión Pública para el análisis técnico de la estructura propuesta. Posteriormente, se debía dar intervención a la Subsecretaría de Finanzas del Ministerio de Economía, para su evaluación económica y su impacto presupuestario. Seguidamente, se giraba a la Asesoría General de Gobierno para su revisión legal y, por último, se remitía a la Subsecretaría Legal, Técnica y de Asuntos Legislativos quien, luego de evaluar los aspectos legales y técnicos del proyecto, requería la intervención del Ministro del área y lo ponía a consideración del señor Secretario General de la Gobernación, para la posterior firma del señor Gobernador. En el caso en que alguno de los organismos intervinientes con posterioridad a la Subsecretaría de la Gestión Pública, hubiese realizado alguna modificación al proyecto en tratamiento, el expediente debía volver a esta para su informe y posterior devolución.

Mediante el Decreto, la Subsecretaría de la Gestión Pública estaba facultada para proponer, elaborar y dictar las normas de carácter técnico, complementarias o aclaratorias, relativas al régimen mencionado.

### *II.5.3. Estructura actual y las implicancias de la derogación del Decreto N° 1322/05*

El Decreto N° 1322/05 ha sido derogado por su par N° 37/15B, sin que se haya establecido otro en reemplazo. Es decir, el trámite de aprobación de estructuras organizativas de la Administración pública provincial no cuenta con un procedimiento reglado. Consecuentemente, al menos desde el aspecto técnico, no existen límites cuantitativos –sin perjuicio, claro está, de la disponibilidad presupuestaria.

Pese a esta ausencia, ciertas intervenciones se respetan, a saber: Dirección Provincial de Presupuesto, Asesoría General de Gobierno y Secretaría Legal y Técnica.

Por otra parte, cabe aclarar que el Decreto N° 34/18 establece las competencias que tienen la Subsecretaría de Recursos Humanos, la Dirección de Planificación y Desarrollo del Empleo Público, a saber: 1) Examinar y elaborar criterios, pautas técnicas, planes, programas y normas reglamentarias en materia de estructuras organizativas. 2) Verificar la aplicación de normas, criterios y pautas técnicas y dictaminar en su carácter de autoridad en la materia, respecto a la aprobación y modificación de estructuras, y el circuito administrativo para su aprobación por parte de la administración pública centralizada. 3) Diseñar e implementar mejoras en el diseño de la estructura orgánico funcional del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. 4) Realizar juntamente con las reparticiones del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires la planificación y análisis de la dotación de personal. 5) Formular indicadores de desempeño por área que visibilicen el análisis de carga de trabajo de cada sector.

## **III. Segunda parte: Análisis de los decretos dictados durante el 2018**

### ***III.1. Palabras introductorias***

a. Teniendo en cuenta que en el 2017 la producción de decretos de la Gobernadora alcanzó el número de mil doscientos

noventa y ocho (1298), y que en el 2018 dicho número aumentó a mil novecientos sesenta y nueve (1969), el primer dato global que podemos dar es que, en el período en estudio, el número de decretos se incrementó significativamente (51,69%). Ello así, pese a la delegación efectuada por el Decreto N° 272/17 E que, como veremos en el acápite dedicado a los recursos humanos, implicó una transferencia mayor de funciones en favor de los Ministros Secretarios y otros funcionarios de alto rango.<sup>66</sup>

Con anterioridad al decreto mencionado, rigió el N° 230/16 que, si bien implicó un incremento de la materia delegada,<sup>67</sup> éste resultaba ser inferior en relación al mentado decreto N° 272/17. Ello marca, otro dato relevante de la investigación, pese a una delegación mayor, el número de decretos no descendió sino, por el contrario, aumentó.<sup>68</sup>

Consecuentemente, teniendo en cuenta las cifras indicadas, y que en el 2018 hubo doscientos cuarenta y dos (242) días laborables<sup>69</sup>, el promedio de decretos diarios alcanza la cifra impactante de ocho con ciento treinta y seis (8,136).

<sup>66</sup> Entendemos por cargos de “alto rango”, en este contexto, a los titulares de las distintas jurisdicciones y/u organismos de la Provincia.

<sup>67</sup> Con anterioridad al Decreto N° 230/16, rigieron los Decretos N° 5.000/89, 574/01, 2510/90, 2704/93, 3/15 y los artículos 9 del Decreto N° 3/12 y 1° del Decreto N° 3/13.

<sup>68</sup> Para completar la información diremos que en el 2015, el Gobernador Scioli dictó un total de dos mil seiscientos veintitrés (2.623) decretos y que Vidal suscribió un total de noventa y ocho (98). Dando un total de dos mil setecientos veintiuno (2721). El elevado número entendemos responde a las siguientes razones: 1) menor delegación de funciones en los ministros; 2) ser el último año de gobierno de Scioli; 3) Ser los primeros veintinueve días de Gobierno de Vidal lo que implicó la modificación de las estructuras administrativas y la designación de los nuevos funcionarios.

En el 2016, se dictaron dos mil ciento setenta y siete (2177) decretos. El mayor número de decretos dictados por Vidal durante su gestión –tégase presente que al momento de escribir el presente, no había concluido su gestión de gobierno-. Ello motivó, como se dijo ut supra, el dictado del mentado decreto 272/17, ampliando las materias delegadas.

<sup>69</sup> A los fines de determinar la cantidad de días laborables de la Secretaría Legal y Técnica, se ponderaron las siguientes cuestiones, a saber: 1) Ley 27.399 (Norma de establecimiento de feriados nacionales y días no laborables en todo el territorio nacional), establece lo siguiente: a. Feriados nacionales inamovibles: diez (10) días feriados nacionales que no cayeron en días sábados o domingos (2 excluidos de la suma); b. Feriados nacionales trasladables: tres

A partir de lo expuesto, es posible afirmar otra información relevante de la investigación, el Poder Ejecutivo provincial dicta un excesivo número de decretos por año. Ello conlleva un cúmulo de tareas y tiempo, que -entendemos- deberían ser redireccionadas a otras parcelas de su gestión de gobierno. En este punto, teniendo en cuenta lo dicho y el estado de la normativa provincial, se impone la necesidad de ampliar la delegación de funciones en los Ministros Secretarios y éstos -a su vez- de funciones propias en funcionarios de menor jerarquía -ej.: sub-secretarios-. Es decir, promover una delegación más amplia y sistémica de funciones que permita a la alta dirección abocarse, con mayor disponibilidad temporal, a la planificación de las políticas públicas.

Por último, en dicho escenario (es decir, el número elevado de decretos que llegan a la firma del Poder Ejecutivo), nos invita a analizar y reflexionar sobre la figura del Ministro de Jefatura de Gabinete en la Provincia de Buenos Aires, en cuanto a sus labores y posibles delegaciones en su favor. Dicho colaborador que, a diferencia del orden federal es de creación legal, podría erigirse en natural gestor de la mayoría de las cuestiones administrativas que se elevan a consideración del Gobernador. Ello así, atento que se encuentra en mejores condiciones para absorber las tareas administrativas, dado que actualmente refrenda todos los decretos<sup>70</sup> y conoce los distintos procedimientos administrativos.

---

(3) fueron trasladados y uno (1) no lo fue que recayó el domingo 17/6, y c. Días no laborables: uno (1) -jueves Santo-; 2) Decreto 923/17 (denominados "Feriados puentes"): tres (3); 3. Día del trabajador del Estado - Ley provincial N° 14.600 (27/6/18): uno (1); 4. Día de la Secretaría Legal y Técnico - Decreto N° 2532/10: uno (1); 5. No se computó el 19 de noviembre de 2018, aniversario de la fundación de la Ciudad de La Plata, atento que coincidió con el traslado del feriado del 20 de noviembre (Día de la Soberanía nacional).

En consecuencia, con el objetivo de determinar los días laborables de la Secretaría referenciada, debemos afirmar que éstos ascienden al número de doscientos cuarenta y dos (242) días.

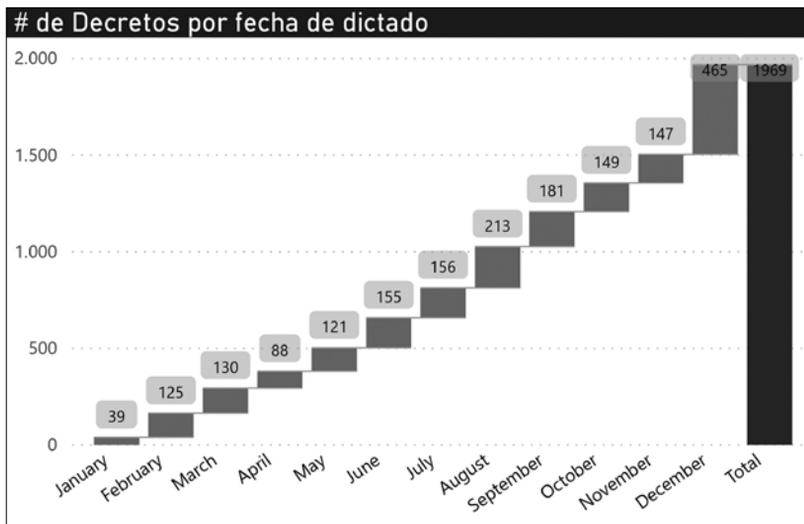
<sup>70</sup> Conf. artículo 5 de la Ley N° 14.989.

b. A continuación mostramos la distribución de los decretos dictados por materia, indicando cantidades y proporción sobre el total. También indicamos la cantidad de decretos emitidos por mes.

### Total de decretos por materia

MATERIA	# Decretos	%
Recursos Humanos	1324	67,24%
Designación/renuncia Funcionario Poder Judicial	190	9,65%
Designación/renuncia Procuración General	127	6,45%
Convenios	62	3,15%
Decreto Autónomo	29	1,47%
Licencia Política	28	1,42%
Política Salarial	25	1,27%
Estructuras	24	1,22%
Convalida Ordenanza territorial	22	1,12%
Decreto Reglamentario	21	1,07%
Reconocimiento de Funciones	20	1,02%
Promulgatorio de ley	16	0,81%
Subsidios	13	0,66%
Decreto no parametrizado	12	0,61%
Contrataciones de Bienes y Servicios	11	0,56%
Decreto rectificatorio	7	0,36%
Emergencia agropecuaria	5	0,25%
Recurso Administrativo	5	0,25%
Bienes	4	0,20%
Decreto suspendiendo o ampliando suspensión preventivas (sumario)	4	0,20%
Decreto Parques Industriales	3	0,15%
Decreto Delegante	2	0,10%
Decreto encomendando la firma y despacho	2	0,10%
Decreto Veto Parcial	2	0,10%
Delegación de Funciones	2	0,10%
Legítimo Abono	2	0,10%
Tarifas	2	0,10%
Decreto Caja de Policías	1	0,05%
Decreto excepción jubilación	1	0,05%
Decreto fijando honorarios profesionales mínimo	1	0,05%
Decreto Veto	1	0,05%
Viajes al Exterior	1	0,05%
<b>Total</b>	<b>1969</b>	<b>100,00%</b>

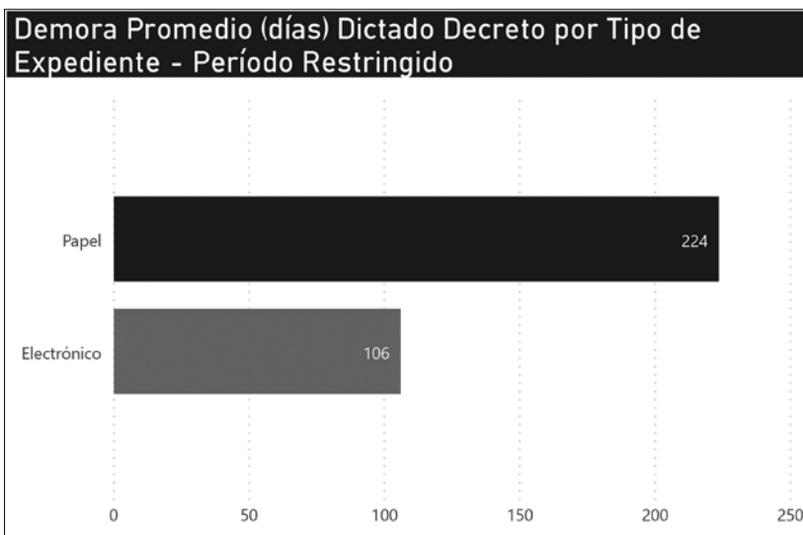
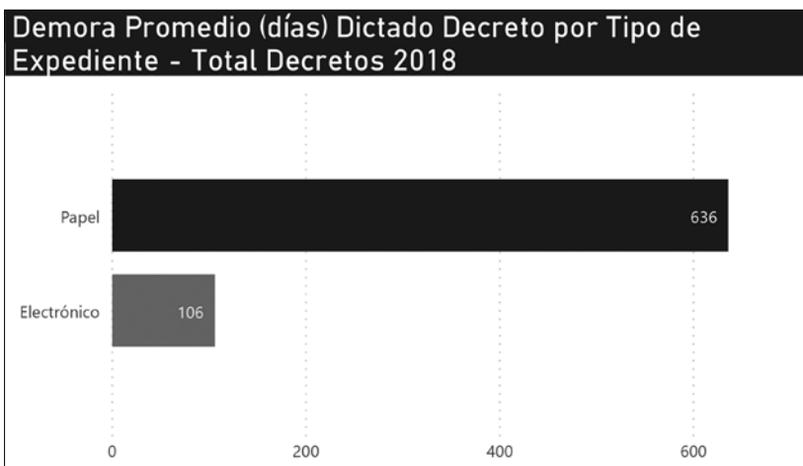
### Total de decretos por mes



c. Respecto al promedio de días de tramitación de las actuaciones hasta llegar a la máxima autoridad (Gobernadora), debemos indicar que éstos varían según el soporte en el que se gestionan. En efecto, del análisis efectuado podemos aseverar que los expedientes electrónicos lucen más eficaces y eficientes que los de soporte papel. Verdad que puede parecer obvia, pero que ahora contamos con la información para avalarla.

En un análisis lineal, en cuanto a los días de demora, la diferencia entre ambos asciende a quinientos treinta (530) días.

No obstante, es pertinente aclarar que el paralelismo así planteado castiga al expediente papel, toda vez que existen actuaciones que registran trámites anteriores, a cuyos datos no se pudo acceder, en donde el inicio fue de meses y hasta años previos al primer expediente electrónico. Ahora bien, analizando la diferencia en días, pero reduciendo la muestra a aquellos expedientes papel iniciados a partir del 19 de julio 2017 -fecha del expediente electrónico más antiguo-, la brecha se reduce a ciento dieciocho (118) días, diferencia igualmente significativa.



### ***III.2. Análisis en particular de los decretos según su temática***

Luego de la descripción genérica, pasamos a exponer en forma particular los datos relevados en la investigación. En función de ello, se exhibirán los decretos agrupados según su

temática (objeto), ordenados y priorizados, de acuerdo a su importancia cuantitativa y cualitativa.

### *III.2.1. Régimen de empleo público*

1. La Ley N° 10.430, promulgada el 31 de julio de 1986, T.O. Dec.1.869/96, con las modificaciones incorporadas a la misma, y reglamentada por Decreto N° 4.161/96, con sus modificaciones, constituye el Estatuto y el Escalafón para el personal de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, dependiente del Poder Ejecutivo, y es de aplicación al personal de los restantes poderes cuando exista una adhesión expresa de las autoridades respectivas y con los alcances que la misma disponga, con las siguientes excepciones: a) Ministros Secretarios de Estado, Asesor General de Gobierno, Secretarios de la Gobernación, Fiscal de Estado Adjunto, Subsecretarios, Asesor Ejecutivo de la Asesoría General de Gobierno, Escribano General de Gobierno, Escribano Adscripto Superior y Jefes y Subjefes de Policía y del Servicio Penitenciario, b) Funcionarios para cuyo nombramiento y/o remoción la Constitución y leyes fijen procedimientos determinados y c) Personal amparado por regímenes especiales<sup>71</sup>. (art. 1° de la norma citada).

2. Relacionado con este capítulo, citamos el Decreto N° 272/17 E por el que se delegaron en los Ministros Secretarios, Secretarios del Poder Ejecutivo, Titulares de los Organismos

---

<sup>71</sup> Son algunos de los regímenes especiales: Ley 10.471 de Carrera Profesional Hospitalaria para los profesionales que prestan servicios en los establecimientos asistenciales correspondientes al Ministerio de Salud; Ley 10.579 Estatuto para el Personal Docente; Ley 12.268 Régimen de las actividades artísticas, técnicas y complementarias de las mismas, que desarrollan los organismos específicos dependientes del Instituto Cultural de la Provincia de Bs. As; Ley 11.759 Estatuto para agentes que prestan servicios en Establecimientos de Salud; Ley 13.982 Estatuto para el Personal de la Policía Bonaerense.

Decreto Ley 9578/80 Régimen para el personal del Servicio Penitenciario; Ley 10.328 Estatuto para el personal de la Planta Permanente de la Dirección de Vialidad de la Pcia. de Bs. As; Ley 10.384 Estatuto y escalafón para agentes de la planta permanente de Obras Sanitarias de la Pcia. de Bs. As.

de la Constitución, Asesor General de Gobierno y titulares de organismos descentralizados el ejercicio de una serie de facultades en materia personal atribuidas al Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, de acuerdo a las normas que regulan cada materia.

En ese sentido, el artículo 3° del acto referido faculta a los señores Ministros, Secretarios del Poder Ejecutivo, Titulares de los Organismos de la Constitución y Asesor General de Gobierno para: designar al personal comprendido en los artículos 111 incisos a) y b) de la Ley N° 10.430 (T.O. Decreto N° 1869/96) y modificatorias –personal de gabinete y secretarios privados, respectivamente-; contratar y designar agentes bajo la modalidad prevista en el artículo 111 incisos c) y d) de la Ley N° 10.430 –personal contratado y transitorio- que hayan revistado en igual modalidad en el año inmediato anterior; disponer reconocimientos de servicios prestados por los agentes de la Ley N° 10430 (T.O. Decreto N° 1869/96) y modificatorias y/o en otros regímenes estatutarios especiales; disponer ceses de personal, en los supuestos de pasividad anticipada y retiro voluntario; disponer la conversión de exoneración en cesantía; disponer rehabilitaciones; prorrogar plazos para la conclusión de sumarios administrativos, ampliar suspensiones preventivas y disponibilidades relativas; suspender la aplicación de sanciones expulsivas cuando medie recurso contra ellas; otorgar licencias o permisos, sin goce de haberes, por el tiempo máximo legal previsto; asignar becas, cualquiera sea su tipo y reconocer los servicios que se originen en ellas; disponer ascensos, cambios de agrupamiento, reubicaciones y traslados de agentes dentro de cada jurisdicción, así como las ubicaciones previstas en el artículo 171 de la Ley N° 10.430 (T.O. Decreto N° 1869/96); disponer, mediante resolución conjunta, traslados de agentes entre distintas Jurisdicciones, con o sin transferencia de cargos, de conformidad con las previsiones que a este respecto contenga la pertinente Ley de Presupuesto vigente en el año calendario en curso y las que en el futuro se dicten; aprobar las calificaciones del personal; acordar

menciones o premios honoríficos a los agentes que se destaquen por actos encomiables dentro o fuera del servicio; dejar establecida la fecha del cese del personal de planta temporaria –personal de gabinete y secretarios privados-, previstos en el artículo 111 incisos a) y b) de la Ley N° 10.430 (T.O. 1996) y sus modificatorias, cuando se produzcan por la circunstancia regulada en los artículos 113 y 114 de la misma norma –cese por término de la gestión de la autoridad en cuya jurisdicción se desempeñe-; disponer la reserva del cargo de revista; autorizar el pago de los subsidios previstos por el Decreto-Ley N° 9507/80 y modificatorios o cualquier otro beneficio que corresponda a los derecho habientes de los agentes fallecidos; dejar sin efecto designaciones de personal cuando no se hubiere tomado posesión del cargo o no se cumplimenten los requisitos legales exigidos para el ingreso; prorrogar plazos para la presentación de la Carta de Ciudadanía por parte de los extranjeros que ingresen a la Administración Pública Provincial; acordar bonificaciones especiales o adicionales cuyo otorgamiento esté reglamentado; y fijar el valor hora de la contraprestación para tareas extraordinarias realizadas por agentes fuera de sus funciones propias.

Por su parte, el artículo 4° delega en los titulares de los organismos descentralizados el ejercicio de las siguientes facultades: otorgar licencias o permisos sin goce de retribución hasta un máximo de seis (6) meses; disponer ceses por renuncia o fallecimiento, excepto el del personal de planta permanente sin estabilidad; dejar sin efecto designaciones de personal cuando no se hubiere tomado posesión del cargo o no se cumplimenten los requisitos legales exigidos para el ingreso; prorrogar plazos para la presentación de la Carta de Ciudadanía por parte de los extranjeros que ingresen a la Administración Pública Provincial; acordar bonificaciones especiales o adicionales cuyo otorgamiento esté reglamentado; y fijar el valor hora de la contraprestación para tareas extraordinarias realizadas por agentes fuera de sus funciones propias.

Asimismo, se establece que los Ministros Secretarios dispondrán el nombramiento y cese del personal para ocupar los cargos correspondientes a estructuras orgánico-funcionales aprobadas por decreto del Poder Ejecutivo, con excepción del cargo de Subsecretario o rango equivalente.

Los actos mediante los cuales se ejerciten las competencias así atribuidas deberán reflejar dicha circunstancia en la fórmula que precede la parte dispositiva y se comunicarán a la Secretaría Legal y Técnica en un plazo no mayor a siete (7) días hábiles (art. 8°).

Es importante recordar que -como se ha destacado en la “Segunda parte: Descripción del Análisis de los decretos emitidos durante el 2018”-, la delegación de facultades para designar al personal comprendido en la Ley N° 10.430 no alcanza a los agentes del régimen escalafonado de la Carrera Profesional Hospitalaria (Ley N° 10.471), que prevé el ingreso mediante un concurso abierto de méritos, antecedentes y evaluación.

3. También resulta oportuno citar en este apartado del presente trabajo de investigación, por su directa implicancia en el proceso de designación de empleo público, el Decreto N° 61/18 que fija restricciones de ingreso al Sector Público Provincial por razones de parentesco.

Esta norma establece limitaciones de orden moral y/o ético en el régimen de designaciones e ingreso a la Administración Pública centralizada y descentralizada, disponiendo que no podrá efectuarse la designación de personal, bajo cualquier modalidad, de quien tenga vínculo de parentesco tanto en línea recta como colateral, hasta el segundo grado, con el Gobernador y Vicegobernador de la provincia, Ministro de Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministros y demás funcionarios con rango y jerarquía equiparado a Ministro, en todo el Sector Público Provincial, quedando incluidos el cónyuge y la Unión Convivencial.

Dicha limitación no alcanza a las personas designadas y/o a designar mediante procesos de selección por Concurso Público de antecedentes o que cuenten con estabilidad en el cargo.

Asimismo, la norma estableció en su artículo 2° cuales son los entes que integran el Sector Público Provincial<sup>72</sup>, repitiendo el concepto del artículo 8° de la Ley N° 13.767 de la Administración Financiera y el Sistema de Control de la Administración General del Estado Provincial.

4. Por último, respecto del procedimiento de designación remitimos al punto “Designación de Plantas de personal en la Administración Pública”, de la Primera Parte, donde explicamos el circuito administrativo y los requisitos de ingreso a la dotación estatal.

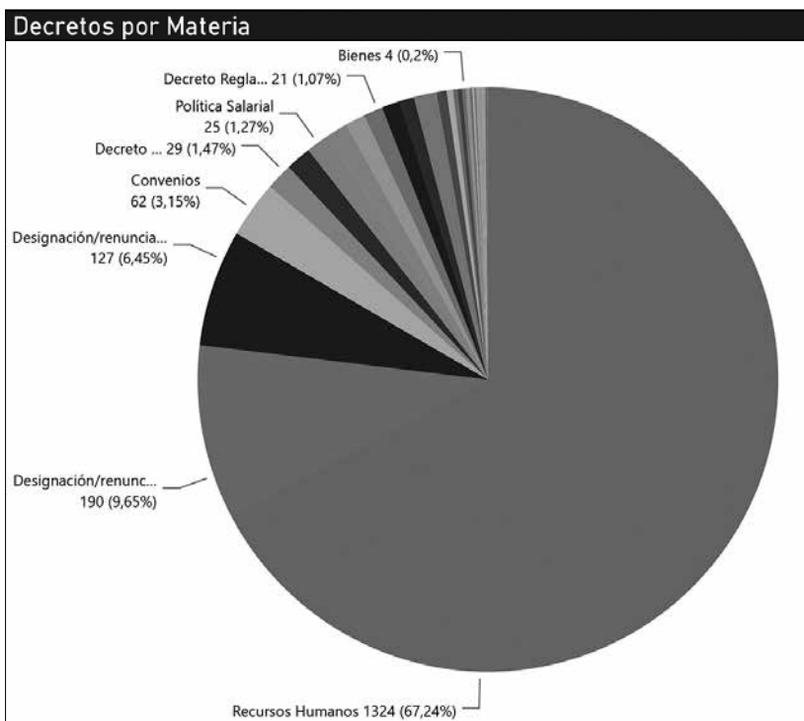
### III.2.1.1. Estudio de los decretos dictados durante 2018 referidos a RRHH

1. En el año bajo estudio se firmaron mil trescientos veinticuatro (**1.324**) decretos referentes a personal de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires<sup>73</sup>, que representan sobre el total de 1.969 suscriptos en el mismo período, el sesenta y siete con veinticuatro por ciento (**67,24%**).

<sup>72</sup> El Anexo al art. 2° del Decreto N° 61/18 detalla que los Entes integrantes del Sector Público Provincial son: “La Administración Central, y los Organismos Descentralizados, comprendiendo además a las Empresas y sociedades del Estado provincial, a las empresas públicas, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado provincial tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias, Fondos Fiduciarios existentes y a crearse, integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Provincial.”

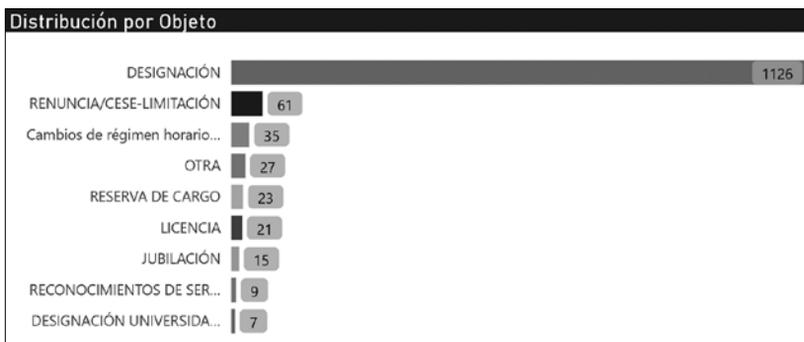
<sup>73</sup> Se excluyen de este universo las designaciones, renunciaciones y demás figuras referidas a jueces y a miembros del Ministerio Público.

### Total de decretos por materia



Una primera clasificación del componente RRHH es la siguiente:

### Apertura decretos materia recursos humanos



A continuación, haremos una disección de cada uno de los ítems en que se distribuyen los 1.324 decretos, señalando cantidad de personas involucradas, género, tiempo de tramitación, entre otros datos de interés.

#### a. Designaciones:

Como hemos señalado, mil ciento veintiséis (**1.126**) decretos fueron de designación de personal, siendo:

1. En Planta Permanente, quinientos uno (**501**); los que a su vez se distribuyen:

- En personal con estabilidad: trescientos treinta y dos (**332**).
- En personal sin estabilidad –funcionarios–: ciento sesenta y nueve (**169**).

2. En Planta Temporaria, seiscientos veintidós (**622**); los que a su vez se distribuyen:

- En personal de gabinete/régimen modular (facultad delegada<sup>74</sup>): cincuenta y nueve (**59**).
- En personal transitorio (facultad delegada<sup>75</sup>): quinientos sesenta y tres (**563**).

3. En Otros<sup>76</sup>: tres (**3**).

<sup>74</sup> Art. 3 inc. 1, Decreto 272/17 E

<sup>75</sup> Art. 3 inc. 2, Decreto 272/17 E. En este caso, la delegación establece como condición que los agentes hayan revistado en igual modalidad en el año inmediato anterior.

<sup>76</sup> En el grupo “Otros” incluimos los decretos:

- D. 244/18, que designa por el término de 4 años vocal titular y vocal suplente del directorio del Instituto de Obra Médico Asistencial, en representación de los afiliados obligatorios del área personal docente.

- D. 1003/18, que designa autoridad y miembro en el Comité de Administración del Fideicomiso Fondo Fiduciario Fuerza Solidaria.

- D. 1095/18, que designa *-ad honorem-* un representante titular y un representante suplente por la Provincia de Buenos Aires ante el Consejo Federal Pesquero (Ley Nacional N° 24.922).

**Decretos recursos humanos apertura designación de personal**

TIPO DE GESTIÓN	# Decretos
<input type="checkbox"/> <b>PLANTA TEMPORARIA</b>	<b>622</b>
RÉGIMEN MODULAR	52
PLANTA TEMPORARIA	563
PERSONAL DE GABINETE	7
<input type="checkbox"/> <b>PLANTA PERMANENTE</b>	<b>501</b>
PLANTA PERMANENTE	332
FUNCIONARIO	169
<input type="checkbox"/> <b>OTRO</b>	<b>3</b>
OTRO	3
<b>Total</b>	<b>1126</b>

La nómina del personal designado durante 2018 –en las situaciones de revista descritas en el punto anterior- asciende a **3.327** personas, siendo **234** en carácter de funcionarios y **68** personal de gabinete.

Otro dato que arroja el relevamiento es que del total de personas designadas (**3.327**), **12** fueron incorporadas en el marco del régimen jurídico básico e integral para las personas con discapacidad (Ley N° 10.592), a través de cinco (**5**) Decretos.

Los plazos de gestión de las actuaciones de las designaciones, tanto en Planta Permanente como en Planta Temporaria, insumieron un promedio de **570** días.

En relación con el género, del total de personas -3.327-, se designaron **1.446** agentes de género masculino (representando el **43,46%**) y **1.881** agentes de género femenino (representando el **56,54%**).

### Designación apertura por género; plazo promedio de dictado del decreto



### Designaciones de funcionarios apertura por género; plazo promedio de dictado del decretos

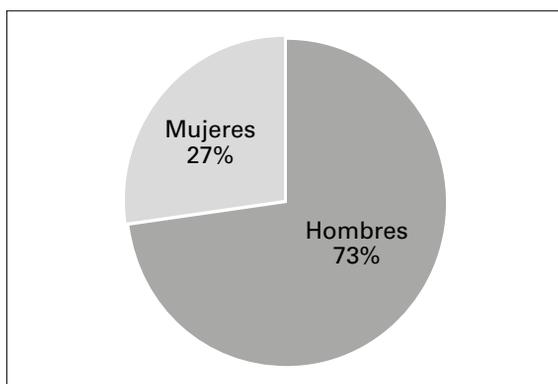


En términos generales, hubo más designaciones de personas de género femenino, sin embargo, a medida que se sube a los niveles de decisión y dirección se visualiza un cambio de composición de los cuadros, con amplia mayoría de género masculino.

Así, de los **234** funcionarios, **153** son de género masculino (**65,38%**) y **81** son de género femenino (**34,62%**).

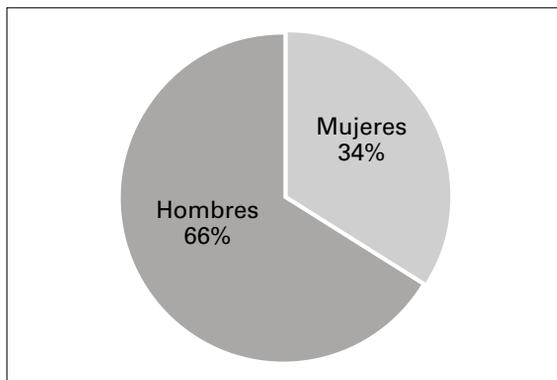
Si seguimos desagregando, advertimos que las designaciones durante 2018 de las más altas autoridades provinciales (ej.: Ministro, Contador General, Secretarios, Subsecretarios, Presidentes de organismos descentralizados, Representantes del PE ante el Consejo de la Magistratura, Director Ejecutivos, entre otras), se distribuyen del siguiente modo: **38** de género masculino (**73,08%**) y **14** de género femenino (**26,92%**).

#### Porcentaje de designaciones de altas autoridades apertura por género



En el nivel de asesoramiento, los **68** agentes designados personal de gabinete con régimen modular se componen: **45** de género masculino (**66,18%**) y **23** de género femenino (**33,82%**).

### Porcentaje de designaciones de asesores apertura por género



Creemos que este trato desigual de género, con las consecuencias disvaliosas que ocasiona, merece una consideración especial, la que formulamos al finalizar este capítulo.

En cuanto al rango etario de los funcionarios y el personal de gabinete designados, presentamos el siguiente recuento:

#### Rango etario designaciones funcionarios y personal de gabinete

Designación	Década del '40	Década del '50	Década del '60	Década del '70	Década del '80	Década del '90	TOTAL
Funcionarios	3	33	62	72	58	6	234
Personal de Gabinete	1	6	7	15	30	9	68

Mención particular merecen las designaciones en el Ministerio de Salud que, con ochocientos cincuenta (**850**) decretos (el **75,49%** de los decretos de designaciones), nombraron **1.552** personas, siendo **558** de género masculino (**35,95%**) y **994** de género femenino (**64,05%**). De este total, **37** son funcionarios: **16** de género masculino (**43,24%**) y **21** de género femenino (**56,76%**), **944** de Planta Permanente: **364** de género masculino (**38,56%**) y **580** de género femenino (**61,44%**) y **571** de Planta Temporaria: **178** de género masculino (**31,17%**) y **393** de género femenino (**68,83%**).

**Designaciones Ministerio de Salud. Apertura por género.  
Plazo promedio de dictado de los decretos**



Por último, en el cuadro que sigue volcamos el *ranking* de jurisdicciones y organismos que han propiciado la mayor cantidad de designaciones:

**Ranking de designaciones por organismos y jurisdicciones**

Órgano Promotor	#Decretos
Salud	850
Infraestructura y Servicios Públicos	30
OPDS	29
IOMA	24
Autoridad del Agua	21
Jefatura de Gabinete de Ministros	15
Lotería y Casinos	15
Producción	12
Fiscal de Estado	9
Trabajo	9
Ciencia, Tecnología e Innovación	8

☒ Instituto de la Vivienda	8
☒ otro	8
☒ Asesoría General de Gobierno	6
☒ Instituto de Previsión Social	6
☒ Secretaría Legal y Técnica	6
<b>Total</b>	<b>1126</b>

### b. Designaciones universidad provincial:

A los efectos estadísticos hacemos mención que a través de siete (7) decretos se procedió a la designación de docentes en la UNIVERSIDAD PROVINCIAL DE EZEIZA y en la UNIVERSIDAD PROVINCIAL DEL SUDOESTE.

### c. Ceses por renuncia o limitación:

Se dictaron sesenta y un (61) decretos de cese de agentes que englobaron la renuncia y limitación, de acuerdo con el siguiente detalle:

- Funcionarios: cincuenta (50).
- Planta Permanente: cinco (5).
- Planta Temporaria: uno (1).
- Personal Gabinete: dos (2).
- Comisión Honoraria: dos (2).
- Otro: uno (1).

Mediante la cantidad de decretos enumerados, cesaron: **78** personas (**55** de género masculino y **23** de género femenino); de las cuales, **58** eran funcionarios (**43** de género masculino y **15** de género femenino), **5** de Planta Permanente (**4** de género masculino y **1** de género femenino), **1** persona de género femenino de Planta Temporaria, **12** de Personal de Gabinete (**6** de género masculino y **6** de género femenino) y **2** miembros de género masculino de comisiones honorarias. Por último, hubo una (1) limitación de Comisión de Servicio de agente de género femenino.

d. Ceses por jubilación:

A fin de acogerse a los beneficios jubilatorios, cesaron **16** agentes, mediante el dictado de quince (**15**) decretos (**9** personas de género masculino y **7** de género femenino).

e. Cambios de régimen/agrupamiento/categoría:

Con el dictado de treinta y cinco (**35**) decretos se dispuso cambios de régimen, agrupamiento y/o categoría, contemplando en algunos casos un número no definido de agentes.

f. Reservas de cargo:

Se formularon reservas de cargo de revista a través de veintitrés (**23**) Decretos, ejerciendo este derecho **18** personas de género masculino y **5** de género femenino.

g. Licencias/permisos:

Durante el período analizado se dictaron veintiún (**21**) decretos que otorgaron licencias y permisos, de los cuales **6** se concedieron con goce de haberes y **15** sin goce de haberes. Resultaron beneficiarios **25** personas: **14** de género masculino y **11** de género femenino.

h. Reconocimientos de servicios:

Se dictaron nueve (**9**) decretos con motivo de distintas solicitudes de reconocimientos (de servicios, recategorización y pago de diferencias salariales), rechazando en todos los casos las peticiones.

i. Otros:

Finalmente, en esta categoría “Otros” incluimos veintisiete (**27**) decretos residuales que no cuadran en ninguna de las anteriores. Estos casos obedecen a ordenamientos internos del personal de la Administración, tales como, establecer fecha de inicio de actividades, traslados dentro una misma jurisdicción, reincorporaciones, etc.

### III.2.1.2. Género

Como adelantamos, el promedio general de designaciones a favor del género femenino enmascara desigualdades en las posiciones gerenciales, salariales y, en suma, vinculadas al respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres.

Resulta que el balance de las tendencias con base en la evidencia y los datos disponibles, demuestra la naturaleza generalizada de la discriminación en contra de las mujeres al vedar su participación concreta, activa y directa en los altos cargos de la gestión pública, y esto nos lleva -obligadamente- a poner mayor énfasis en el enfoque de seguimiento que toma en cuenta los fines (objetivos y metas) y los medios (políticas y procesos) para lograr la igualdad de género.

Si bien nuestro país se acogió a los principios consagrados en el orden internacional que se pronuncian a favor de una participación igualitaria y sin discriminaciones entre mujeres y varones<sup>77</sup> y nuestra Carta Magna promueve asegurar mediante la implementación de “acciones positivas” -artículos 37 y 75 inciso 23 C.N.-, la participación en la dirección de los asuntos públicos por parte de las mujeres aún no se ve reflejada en la administración pública provincial.

Del análisis empírico surge que la igualdad de oportunidades de las mujeres –en lo relativo a la ocupación de cargos públicos de alto rango en el ejecutivo provincial– sigue siendo meramente aspiracional y que no se traduce en una igualdad real, toda vez que el cien por ciento (100%) de las jurisdicciones administrativas a nivel provincial –catorce (14) Ministerios y cuatro (4) secretarías– tienen en sus primeras líneas, designados funcionarios del género masculino<sup>78</sup>. Igual situación se replica en los organismos de la

<sup>77</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 1.1, 23 y 24), en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2.1, 3, 25 y 26) y en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (artículos 1, 2, 7, 8, 11.1 b).

<sup>78</sup> Ministerio de Agroindustria (Leonardo Sarquís), Ministerio de Asuntos Públicos (Federico Suárez), Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Jorge Elustondo), Ministerio de Desarrollo Social (Santiago López Medrano), Ministerio de Economía (Damián Bonari),

Constitución, a saber: Fiscal de Estado, Contador General de la Provincia, Director General de Cultura y Educación, Tribunal de Cuentas y Tesorería General. Lo mismo ocurre en el organismo de asesoramiento: Asesoría General de Gobierno<sup>79</sup>.

Con alguna salvedad, dicha situación también se ve reflejada en los entes descentralizados, tales como: Instituto Obra Médico Asistencial -IOMA-, podemos encontrar una excepción en la vocalía personal administrativo y en la vocalía Docente, Instituto de Previsión Social -IPS-, Instituto Provincial de la Vivienda -IVBA-, Dirección de Vialidad -DVBA-, Patronato de liberados, Instituto Provincial de Lotería y Casinos, Autoridad del Agua -ADA-, CORFO-Río Colorado<sup>80</sup>

Consecuentemente, podemos aseverar que una buena práctica de gobierno, en el tema que nos ocupa, exige políticas

---

Ministerio de Gestión Cultural (Alejandro Gómez), Ministerio de Gobierno (Joaquín de la Torre), Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos (Roberto Gigante), Ministerio de Jefatura de Gabinete de ministros (Carlos Salvai), Ministerio de Justicia (Gustavo Ferrari), Ministerio de Producción (Javier Tizado), Ministerio de Salud (Andrés Scarsi), Ministerio de Seguridad (Cristian Ritondo), Ministerio de Trabajo (Marcelo Villegas), Secretaría de Derechos Humanos (Santiago Cantón), Secretaría de Medios (Mariano Mohadeb), Secretaría General (Eduardo Perechodnik) y Secretaría Legal y Técnica (José Grippo).

<sup>79</sup> Fiscal de Estado (Hernán Gómez), Contador General de la Provincia (Carlos Baleztena), Director General de Cultura y Educación (Gabriel Sánchez Zinny), Tribunal de Cuentas (Eduardo Grinberg, Gustavo Diez, Ariel Pietronave, Juan Peredo y Daniel Chillo) y Tesorería General (Horacio Stavale). Organismo Asesor: Asesor General de Gobierno (Patricio Blanco Ilari).

<sup>80</sup> IOMA: Presidente (Pablo Di Liscia), Vice Presidenta (Malena Baro), Vocalía por el poder ejecutivo: Alejandro Rico Douglas, Vocalía por el poder ejecutivo: Pablo JULIANO, Vocalía personal administrativo: Patricia Wilde y Vocalía Docente: Paula Espiño. Dos mujeres

IPS: PRESIDENTE. Lic. Christian Alejandro Gribaudo. Directores Gubernamentales: Pablo Carrera, Mailén Vélez, Patricio Hogan (cargo vacante).

Instituto Provincial de la Vivienda: Administrador General (Ismael Passaglia) y Subadministrador General (Manuel Tamborenea).

Dirección de Vialidad: Administrador General (Esteban Perera), Sub Administrador General (Gustavo Torrontegui)

Patronato de liberados: Presidente (Fabián Leonardi)

Instituto de Lotería y Casino: Presidente (Matías Lanusse), Vicepresidente (Juan Malcolm)

Autoridad del Agua: Presidente (Pablo Rodríguez), vicepresidente (Felipe Llorente), Vocales: (Fabián Mazzanti y Lucas Malbrán). CORFO-Río Colorado: Administrador General: (León Somenson)

de estado acordes a los principios consagrados en nuestra Carta Magna, y para ello es fundamental la transversalización del enfoque de género<sup>81</sup>, mediante acciones concretas a nivel institucional que impacten sobre las relaciones en pos de una igualdad real de oportunidades para mujeres y hombres.

Es decir, de los datos reflejados surge sin hesitación que las personas de género femenino han sido marginadas de los cargos más relevantes de la Administración Pública -agregamos, también, a los organismos de la constitución-. Atento esta situación, es pertinente preguntarnos, si como ha hecho el poder legislativo<sup>82</sup>, teniendo en cuenta la información reflejada precedentemente, no correspondería aplicar un cupo femenino para los puestos referenciados, promoviendo la equidad y la igualdad de trato con el género masculino.

### *III.2.2. Decretos sobre la estructura de la Administración Pública provincial*

Anteriormente, en la primera parte de nuestra investigación, dimos cuenta de algunos aspectos teóricos sobre las estructuras organizativas de la Administración Pública. A continuación, luego de señalar el “juego en dominó” que tuvo la promulgación de la Ley de Ministerios, en lo que respecta a la estructura administrativa de la Provincia de Buenos Aires, nos abocaremos a detallar los decretos emitidos en 2018 vinculados a esta temática.

#### III.2.2.1. Efectos de la creación de la Ley de Ministerios en la estructura

Por medio del Decreto N° 1101/17 E, emitido el 28 de diciembre de 2017, se promulgó la Ley de Ministerios N° 14.989 que, en sus fundamentos, estratégicamente propuso una serie de

<sup>81</sup> El enfoque de género analiza las relaciones sociales entre los sexos, permitiendo mostrar las inequidades e injusticias que derivan de patrones culturales sobre las mujeres, que han determinado históricamente subordinación y limitado sus posibilidades de realización y autonomía.

<sup>82</sup> Ley Provincial Electoral N° 5.109 y modificatorias.

novedades institucionales como ser, por ejemplo, la creación del Ministerio de Asuntos Públicos, así como también la del Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (OPISU) dentro del ámbito del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros. Asimismo, estableció que la Asesoría General de Gobierno será un organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo Provincial, cuya estructura administrativa y presupuesto estarán contenidos en la estructura y presupuesto de la Secretaría Legal y Técnica.

La sanción de la Ley de Ministerios N° 14.989, cuya vigencia se estableció a partir del 1° de enero de 2018, generó una reorganización considerable en la Administración Pública provincial. Por esta razón, las jurisdicciones y entidades en ella previstas proyectaron sus respectivas estructuras orgánico-funcionales, que fueron aprobadas sucesivamente a lo largo del año 2018. La única excepción la constituye, actualmente, el Ministerio de Gestión Cultural que, al momento de elaborarse el presente trabajo, aún continúa rigiéndose por la estructura aprobada en 2016 (Decretos N° 47/16 y N° 503/16). Esta situación resulta curiosa ya que las mencionadas normas establecen la estructura organizativa de la Secretaría de Cultura, que fue reemplazada por el Ministerio de Gestión Cultural mediante Ley N° 14.832.<sup>83</sup>

### III.2.2.2. Decretos sobre la reorganización administrativa

En virtud de la reorganización mencionada en el apartado anterior, como consecuencia de la aprobación de la Ley de Ministerios, durante el 2018 se dictaron un total de veinticuatro (24) decretos referidos a estructuras organizativas –ya sea aprobatorios o modificatorios– de los que pasaremos revista a continuación.

Las primeras jurisdicciones en aprobar sus estructuras orgánico-funcionales lo hicieron el 26 de enero de 2018 y fue

---

<sup>83</sup> Cabe aclarar que la Ley N° 14.832 modificó la entonces vigente Ley de Ministerios N° 14.803.

así que Jefatura de Gabinete de Ministros, Infraestructura y Servicios Públicos, Asuntos Públicos y Ciencia, Tecnología e Innovación gestionaron su organización administrativa en plazos que oscilan entre once (11) y veintiún (21) días.

El Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros fue una de las pocas jurisdicciones que, como consecuencia de la reorganización mencionada, vieron incrementada su estructura con el fin de absorber diversas unidades organizativas provenientes de distintas jurisdicciones. De esta forma, a través del Decreto N° 34/18, se aumentó el número de subsecretarías –de tres (3) a cinco (5)–, el de direcciones provinciales –de once (11) a dieciséis (16)– y el de direcciones –de treinta (30) a cuarenta y cinco (45)–. Asimismo, en el mismo acto se determinó la existencia de treinta y cuatro (34) jefaturas departamentales. Aunque, cabe aclarar que el artículo 12 del decreto dispone que, hasta tanto se efectúe la desagregación integral de la totalidad de la estructura orgánico-funcional, mantendrán su vigencia aquellas unidades orgánico-funcionales con nivel inferior a Dirección oportunamente aprobadas.

Por su parte, la estructura organizativa del Ministerio Infraestructura y Servicios Públicos fue considerablemente reducida mediante el Decreto N° 35/18, debido –parcialmente– a la transferencia de diversas unidades organizativas a los Ministerios de Desarrollo Social, Seguridad y Gobierno. De esta manera, de las nueve (9) subsecretarías existentes quedaron cinco (5); de las veintisiete (27) direcciones provinciales, quince (15); y de las cincuenta (50) direcciones, cuarenta y dos (42).

También sufrió una disminución considerable la estructura organizativa del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación en relación a la aprobada –mediante la hoy derogada Ley N° 14.832–, en oportunidad de su separación del Ministerio de Producción. En ese sentido, el Decreto N° 36/18 prevé sólo dos (2) subsecretarías, cuatro (4) direcciones provinciales y diez (10) direcciones; mientras que el derogado Decreto N° 1169/16 establecía tres (3), ocho (8) y diecisiete (17), respectivamente.

El Ministerio de Asuntos Públicos hizo su aparición en la escena provincial con dos (2) subsecretarías; cinco (5) direcciones provinciales y trece direcciones (13), al tiempo que absorbió las plantas de personal, los créditos presupuestarios, el patrimonio y los recursos económicos, financieros y presupuestarios de la ex Secretaría de Comunicación. La mencionada gestión fue aprobada mediante el Decreto N° 37/18.

Con la emisión del Decreto N° 62/18 se determinaron cuáles serían las estructuras organizativas del Ministerio de Desarrollo Social y del Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia. El Ministerio en cuestión incrementó a cinco (5) el número de subsecretarías, como consecuencia de la absorción de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda –la cual, por otra parte, pasó a denominarse Subsecretaría Social de Tierras y Acceso Justo al Hábitat–. Pero, si bien el proceso de absorción realizado por la nueva estructuración ministerial incluyó varias unidades organizativas inferiores, el Ministerio disminuyó a trece (13) las direcciones provinciales y a treinta y nueve (39) las direcciones<sup>84</sup>.

Por su parte, el Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia mantuvo sus dos (2) subsecretarías y las cinco (5) direcciones provinciales, al tiempo que suprimió tres (3) direcciones, quedando con un total de diez (10).

Mediante el Decreto N° 82/18, se aprobó la estructura orgánico-funcional de la Secretaría General de la Gobernación, la cual mantuvo sus cuatro (4) subsecretarías, pero redujo casi a la mitad las direcciones provinciales, que pasaron a ser sólo seis (6). Menos drástica fue la reducción en las direcciones que pasaron de catorce (14) a doce (12).

El Ministerio de Producción, por su parte, redujo casi un tercio su estructura mediante Decreto N° 118/18, el cual determinó tres (3) subsecretarías, trece (13) direcciones provinciales y veinticuatro (24) direcciones.

---

<sup>84</sup> El derogado Decreto 4/16 preveía cuatro (4) subsecretarías, dieciséis (16) direcciones provinciales y cuarenta y cinco (45) direcciones.

Durante el mes de marzo se determinaron ocho (8) estructuras organizativas, constituyendo la mayor cantidad de estructuras aprobada en el año. La primera de ellas fue la correspondiente a la Secretaría de Derechos Humanos que, a través del Decreto N° 165/18, redujo su estructura a la siguiente disposición: dos (2) subsecretarías, cuatro (4) direcciones provinciales y catorce (14) direcciones<sup>85</sup>.

Cumpliendo con lo dispuesto por el artículo 38° de la Ley de Ministerios N° 14.989, el Decreto N° 166/18 aprobó conjuntamente las estructuras organizativas de la Secretaría Legal y Técnica y de la Asesoría General de Gobierno. Se advierte que mientras la primera sufrió un aumento considerable –que incluso excede las absorciones operadas al hacerse responsable del Boletín Oficial y la imprenta del gobierno–; la segunda tuvo una importante disminución, suprimiéndose tres (3) subsecretarías, siete (7) direcciones provinciales y ocho (8) direcciones. En relación con lo acotado, cabe señalar que la composición de la estructura orgánico-funcional de la Secretaría Legal y Técnica quedó formada por dos (2) subsecretarías, seis (6) direcciones provinciales y dieciséis (16) direcciones, mientras que la estructura de la Asesoría General de Gobierno quedó compuesta de la siguiente manera: un (1) Asesor Ejecutivo –con idéntico rango y remuneración que un Fiscal adjunto de Fiscalía de Estado–; seis (6) Secretarios Letrados de Asesoría General de Gobierno –con idéntico rango y remuneración que los Subsecretarios de Fiscalía de Estado–; ocho (8) Relatores Jefes de Asesoría General de Gobierno –con idéntico rango y remuneración que los Directores Generales–; dieciocho (18) Relatores Delegados de Asesoría General de Gobierno –con idéntico rango y remuneración que los Directores Generales–; veintiséis (26) Relatores Adjuntos –con idéntico rango y remuneración que los Directores– y un (1) Director de Biblioteca, Jurisprudencia y Dictámenes. Cabe destacar que cinco meses después, el 6 de agosto, mediante el

---

<sup>85</sup> El Decreto N° 686/16 determinaba tres (3) subsecretarías, siete (7) direcciones provinciales y diecisiete (17) direcciones.

Decreto N° 816/18, se aprobó la desagregación de la estructura orgánico-funcional de la Secretaría Legal y Técnica y de la Asesoría General de Gobierno, determinándose para ambos organismos un total de nueve (9) subdirecciones y cuarenta y ocho (48) jefaturas departamentales.

En lo que constituye un acto atípico en cuanto a estructuras, el Decreto N° 167/18, impulsado por el Ministerio de Infraestructura, acumuló diversas gestiones: determinó que el personal perteneciente al Servicio Provincial de Agua Potable y Saneamiento Rural (SPAR) y el Organismo de Control de Agua de Buenos Aires (OCABA) –suprimidos ambos por la Ley N° 14.989– fueran absorbidos por la nueva estructura de la Autoridad del Agua (ADA); aprobó las estructuras organizativas del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires y del ADA; ratificó las estructuras orgánico-funcionales del Organismo de Control de Energía Eléctrica de Buenos Aires (OCEBA) y la Dirección de Vialidad que habían sido aprobadas por los Decretos N° 2256/97 y 3501/94, respectivamente; entre otras.

En relación a la materia que nos ocupa, debemos señalar que, con escasas variaciones, se determinaron para la estructura organizativa del Instituto de la Vivienda dos (2) subsecretarías, tres (3) direcciones provinciales y tres (3) direcciones. En relación a la Autoridad del Agua, el acto en análisis estableció un Directorio conformado por un (1) presidente, un (1) vicepresidente y dos (2) vocales –con rango y remuneración equiparada al cargo de Subsecretario–, cuatro (4) direcciones provinciales y nueve (9) direcciones.

Por el artículo 48 de la Ley N° 14.989 se creó el Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (OPISU) como entidad autárquica de derecho público en la órbita del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, cuya organización y funcionamiento, sobre la base de la descentralización operativa, fue aprobada por el Poder Ejecutivo provincial mediante el Decreto N° 168/18. De este modo, se determinó para el OPISU la siguiente composición: un (1) Director Ejecutivo del Organismo Provincial de Integración Social y Urbana –con rango y

remuneración equivalente a Subsecretario–; seis (6) direcciones provinciales, ocho (8) direcciones y cuatro (4) jefaturas departamentales.

Debido a diversas absorciones y transferencias –como consecuencia, según hemos visto, de la nueva Ley de Ministerios–, el Decreto N° 169/18 redujo en gran proporción la estructura organizativa del Ministerio de Gobierno. Hasta el momento de su dictado, el ministerio contaba con siete (7) subsecretarías, veintitrés (23) direcciones provinciales y sesenta y siete (67) direcciones. A partir de la entrada en vigencia del decreto en cuestión, pasó a tener cuatro (4) subsecretarías, trece (13) direcciones provinciales y cuarenta y dos (42) direcciones.

El Decreto N° 170/18 también significó una reducción de la estructura orgánico-funcional respecto del Ministerio de Justicia. Se determinaron cuatro (4) subsecretarías y un (1) Director Ejecutivo de la Oficina de Fortalecimiento Institucional, con rango y remuneración equivalente a Subsecretario, un diecisiete por ciento (17%) menos que en la estructura organizativa predecesora aprobada por Decreto N° 1577/16; dieciséis (16) direcciones provinciales, lo que representa un veinticuatro por ciento (24%) menos, y cincuenta y cuatro (54) direcciones, esto es, un dieciséis por ciento (16%) menos.

No fue ajeno a la reducción el Ministerio de Economía que, mediante Decreto N° 171/18, quedó con un setenta y siete por ciento (77%) de la estructura organizativa aprobada el año anterior. El acto en cuestión previó cuatro (4) subsecretarías, trece (13) direcciones provinciales y treinta y seis (36) direcciones.

Tampoco constituyó una excepción el Decreto N° 172/18 por el cual se aprobó, para el Ministerio de Trabajo, una estructura organizativa conformada por cuatro (4) subsecretarías, ocho (8) direcciones provinciales y setenta y siete (77) direcciones.

Por su parte, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) no sufrió tantas supresiones en su estructura organizativa. El Decreto N° 242/18 determinó dos (2) subsecretarías, siete (7) direcciones provinciales y trece (13) direcciones.

Durante el mes abril sólo se aprobó la estructura orgánico-funcional del Ministerio de Salud, sin reducciones significativas. El Decreto N° 337/18 determinó cuatro (4) subsecretarías, doce (12) direcciones provinciales y veintiocho (28) direcciones.

El 21 de junio, el Patronato de Liberados obtuvo la aprobación de su estructura organizativa incluyendo la desagregación hasta el nivel de departamento. El Decreto N° 658/18 significó una inmensa reducción de jefaturas departamentales: más de sesenta y cinco (65) conforme su Anexo IV. A partir de esta modificación, la estructura del organismo quedó conformada de la siguiente manera: un (1) Presidente –con rango y remuneración equivalente al Jefe del Servicio Penitenciario (según lo establecido en el artículo 210° de la Ley N° 12.256)–, cuatro (4) direcciones provinciales, dieciocho (18) direcciones, veintitrés (23) subdirecciones y noventa y ocho (98) jefaturas departamentales.

Tres meses después, se dictó el Decreto N° 1073/18, aprobando, para el Ministerio de Seguridad, una de las estructuras cuantitativamente más grande de las establecidas durante el 2018. La estructura en cuestión prevé ocho (8) subsecretarías, treinta y ocho (38) direcciones provinciales y noventa y dos (92) direcciones. Únicamente se redujo la cantidad de direcciones que, anteriormente, eran ciento cuatro (104).

Por su parte, el Decreto N° 1292/18 aprobó la estructura organizativa del Ministerio de Agroindustria y determinó así dos (2) subsecretarías, siete (7) direcciones provinciales y diecisiete (17) direcciones. Exactamente dos meses después, el Decreto N° 1708/18 incorporó otras dos (2) direcciones y determinó dos (2) jefaturas departamentales.

Mención especial merece el Decreto N° 1668/18 que, desde el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, determinó la transferencia de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (junto con sus dependencias orgánico-funcionales, plantas de personal, créditos presupuestarios, patrimonio, recursos económicos, financieros y presupuestarios) a la Subsecretaría de Gobierno y Asuntos Políticos del Ministerio

de Gobierno, a partir del 1° de diciembre de 2018. Dicha transferencia se fundamentó en el artículo 51° de la Ley N° 14.989, dejando de lado las competencias asignadas por su artículo 21°, que establece que el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos es el encargado de asistir al Gobernador en lo inherente al ordenamiento urbano y territorial, dentro del marco del Decreto-Ley N° 8912/77.

Finalmente, el último decreto relativo a estructuras del año 2018 pertenece a la desagregación de la Secretaría de Medios y es la que mayor tiempo de tramitación tuvo durante todo el año, seiscientos veintinueve (629) días. Así, a través del Decreto 1709/18, se establecen para esta jurisdicción una (1) subdirección y veintiocho (28) jefaturas departamentales.

### III.2.2.3. Cantidad de decretos de estructura por organismo

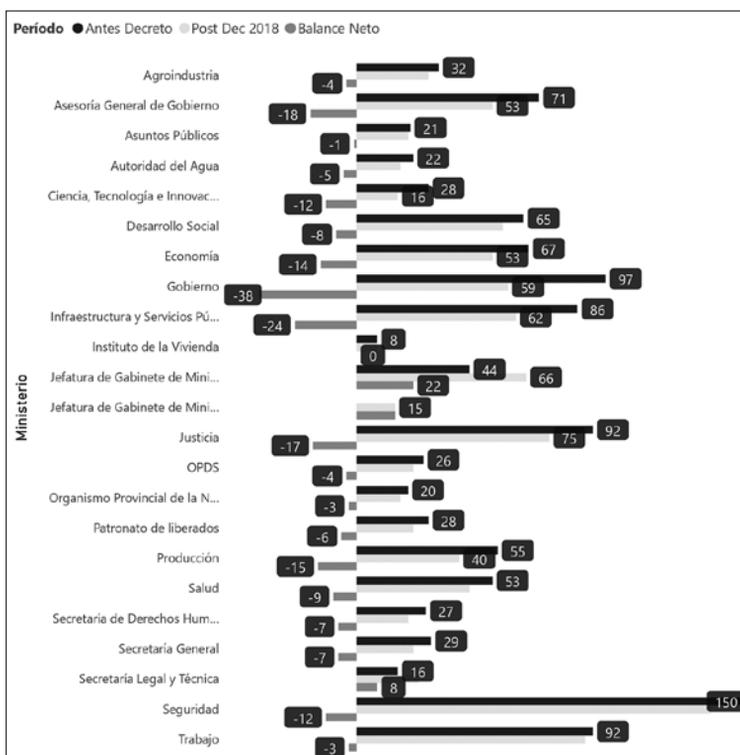
A continuación, listamos la cantidad de decretos de estructura por organismo, y analizamos gráficamente el saldo estructural respecto a subsecretarías, direcciones provinciales y direcciones de línea:

#### Cantidad decretos referidos a estructuras por organismo promotor

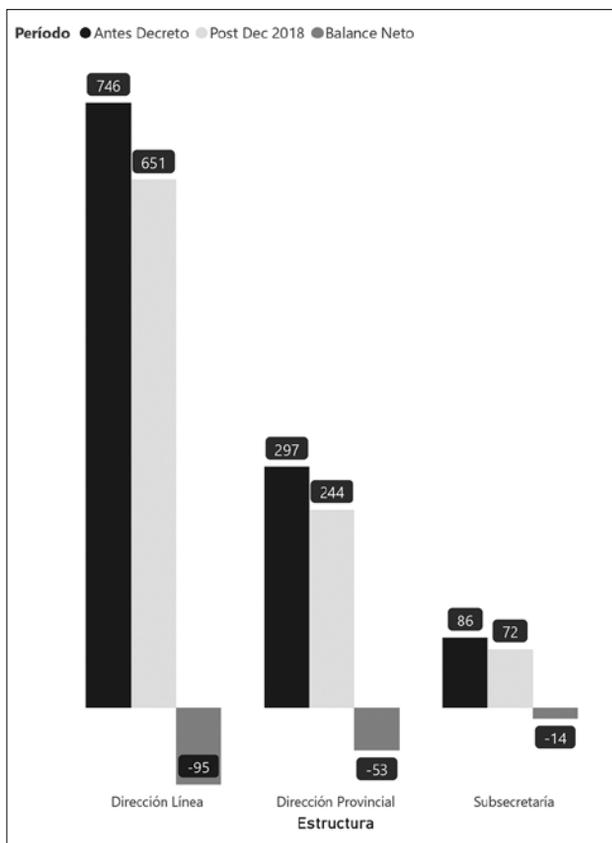
Órgano Promotor (superior)	#Decretos
Infraestructura y Servicios Públicos	3
Agroindustria	2
Jefatura de Gabinete de Ministros	2
Secretaría Legal y Técnica	2
Asuntos Públicos	1
Ciencia, Tecnología e Innovación	1
Desarrollo Social	1
Economía	1
Gobierno	1
Justicia	1

OPDS	1
Patronato de liberados	1
Producción	1
Salud	1
Secretaría de Derechos Humanos	1
Secretaría de Medios	1
Secretaría General	1
Seguridad	1
Trabajo	1
<b>Total</b>	<b>24</b>

### Cantidad de subsecretarías, direcciones provinciales y direcciones por organismo



### Cantidad de subsecretarías, direcciones provinciales y direcciones por organismo (acumulado)



#### III.2.3. Participación del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo: Promulgación de leyes y veto

Respecto de la participación del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo, se puede señalar que durante el 2018 se dictaron dieciséis (16) decretos de promulgación y tres (3) vetos, uno (1) que dispuso un veto total y dos (2) de veto parcial. Además, cabe destacar de estos diecinueve (19) decretos, cuatro (4) se refieren a leyes sancionadas por la Legislatura provincial

durante el 2017 y los quince (15) restantes a las sancionadas durante el 2018.

Durante el periodo estudiado, el Poder Legislativo sancionó un total de ciento doce (112) leyes, dos de las cuales –la N° 15.109 y la N° 15.110–, fueron promulgadas al año siguiente mediante los Decretos N° 11/19 y 12/19, respectivamente. Con respecto a este punto, cabe señalar que, del conjunto de leyes mencionados, el Poder Ejecutivo tuvo una participación activa posterior respecto de solo diecisiete (17), pues en los restantes noventa y cinco (95) casos se limitó a dejar transcurrir el plazo de diez (10) días previsto en el artículo 108° de la Constitución provincial.<sup>86</sup>

### III.2.3.1. Promulgación tácita de leyes

Entre las leyes que fueron promulgadas tácitamente, cabe destacar las siguientes:

- Ley N° 15.023, que modifica la Ley N° 15.005 de Policía Judicial en relación con la selección, designación y remoción de funcionarios y empleados, las funciones de la subdirección técnico-científica y los requisitos de los integrantes de la mencionada subdirección.

- Ley N° 15.030, que crea el Colegio de Ingenieros Agrónomos y Forestales en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

---

<sup>86</sup> En relación a la actividad del Poder Legislativo de la Provincia, se puede observar que se aprobaron ciento doce (112) proyectos en el período 2018.

Conforme su objeto, los mencionados pueden ser agrupados de la siguiente manera: 1) declaraciones de distintas personalidades destacadas: veintidós (22); 2) declaraciones de ciudadanos ilustres: cinco (5); 3) declaraciones de días, fiestas o capitales provinciales: doce (12); 4) declaraciones de interés histórico de bienes, monumentos o sitios: seis (6); 5) referidas a inmuebles (expropiación o transferencias): tres (3); 6) suspensión de plazos judiciales: cinco (5); prórroga de diferentes leyes: siete (7); 7) diversas modificaciones a leyes: veintidós (22); 8) referidas a la creación de colegios profesionales: dos (2); 9) adhesión a leyes nacionales: ocho (8); 10) referidas a la materia presupuestaria: cuatro (4); 11) materia impositiva: tres (3); 12) marcos jurídicos (creación régimen legal): nueve (9); 13) otras: cuatro (4).

- Ley N° 15.041, que deroga el artículo 68° del Código de Faltas de la Provincia de Buenos Aires, Decreto-Ley N° 8031/73, Texto Ordenado por Decreto N° 181/87, que penaba a la persona que “ejerciere la prostitución, dando ocasión de escándalo o molestando o produjere escándalo en la casa que habitare”.

- Ley N° 15.056, que establece la prórroga por el término de un año –contado a partir de la fecha de su vencimiento– de la vigencia de la Ley N° 14.939, modificatoria del artículo 70 de la Ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, relativo al plazo para la suspensión de medidas judiciales o administrativas de desalojo de habitantes de villas y asentamientos precarios, inscriptos en el registro creado por el artículo 28° de la norma que modifica.

- Ley N° 15.063, que adhiere a la Ley Nacional N° 27.287 de creación del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil.

- Ley N° 15.094, que crea el régimen legal para el ejercicio profesional de los técnicos en emergencias médicas.

- Ley N° 15.103, que modifica el inciso 2° del artículo 68° de la Ley Orgánica de las Municipalidades -Decreto-Ley N° 6769/58 y modificatorias- sobre periodo de sesiones ordinarias de los concejos deliberantes.

- Ley N° 15.105, que crea el Colegio Único de los Profesionales de la Higiene y Seguridad en el Trabajo de la Provincia de Buenos Aires.

### III.2.3.2. Promulgación de leyes mediante acto administrativo

Por su parte, las leyes promulgadas mediante el dictado del pertinente acto administrativo fueron las siguientes:

- Decreto N° 2/18: Ley N° 14.999, que modifica el Decreto-Ley N° 9650/80, relativo al régimen previsional de la provincia respecto de las jubilaciones y pensiones de los gobernadores, los vicegobernadores y los legisladores de ambas cámaras.

- Decreto N° 3/18: Ley N° 15.000, que regula el sistema de declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios y agentes del sector público de la provincia.

- Decreto N° 6/18: Ley N° 15.017, que aprueba el consenso fiscal entre el Presidente de la Nación, los Gobernadores y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Decreto N° 344/18: Ley N° 15.022, que establece la prórroga, por un año, de la emergencia en materia de infraestructura, hábitat, vivienda y servicios públicos (declarada por la Ley N° 14.812), así como también de la emergencia administrativa y tecnológica (declarada por la Ley N° 14.815).
- Decreto N° 470/18: Ley N° 15.026 que modifica el artículo 74 de la Ley N° 11.769 -Marco Regulatorio del Sector Eléctrico Provincial-.
- Decreto N° 471/18: Ley N° 15.027 que modifica la Ley N° 10.397 -Código Fiscal- a fin de incorporar una exención respecto del impuesto automotor a favor de soldados excombatientes de Malvinas.
- Decreto N° 505/18: Ley N° 15.031, que modifica la Ley N° 13.661 sobre normas de procedimiento para el enjuiciamiento de magistrados y funcionarios.
- Decreto N° 963/18: Ley N° 15.044, que crea la Comisión Permanente del Mapa Judicial de la Provincia de Buenos Aires, con el fin de hacer efectivos los postulados del artículo 15° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto N° 1417/18: Ley N° 15.058, que modifica la Ley Orgánica del Consejo de la Magistratura N° 11.868.
- Decreto N° 1418/18: Ley N° 15.057, que establece el nuevo procedimiento laboral en la Provincia.
- Decreto N° 1607/18: Ley N° 15.077, que autoriza al Poder Ejecutivo a endeudarse con el objetivo de financiar la ejecución de proyectos y/o programas sociales y/o de inversión pública en desarrollo (o que se previera iniciar); de atender el déficit financiero; de regularizar los atrasos de Tesorería; de afrontar la cancelación y/o la renegociación de deudas y/o de los servicios de deudas; y, por último, de mejorar el perfil de los vencimientos y/o las condiciones financieras de la deuda pública.

- Decreto N° 1608/18: Ley N° 15.078, que establece el presupuesto General para la Administración Pública Provincial, Ejercicio 2019; que crea el Fondo Fiduciario de Innovación Tecnológica; que establece compensaciones tarifarias para empresas de transporte público; y que declara de utilidad pública una serie de diversos bienes inmuebles.

- Decreto N° 1609/18: Ley N° 15.079, que establece la Ley Impositiva para el Ejercicio Fiscal 2019; que aprueba el Consenso Fiscal 2018 –suscripto entre el Presidente de la Nación y los Gobernadores–; que regula el juego online; y que crea el Fondo de Progreso e Inclusión Social.

- Decreto N° 1706/18: Ley N° 15.097, que fija el presupuesto de erogaciones corrientes y de capital de la Honorable Cámara de Diputados para el Ejercicio Financiero de 2019.

- Decreto N° 1707/18: Ley N° 15.098, que fija el presupuesto de erogaciones corrientes y de capital de la Honorable Cámara de Senadores para el Ejercicio Financiero de 2019.

- Decreto N° 1750/18: Ley N° 15.101, que prorroga, por el término de un año, la Ley N° 14.806, relativa a la emergencia en materia de seguridad pública y de política y salud penitenciaria, que fueron prorrogadas previamente por las Leyes N° 14.866 y N° 14.990.

### III.2.3.3. Leyes vetadas total o parcialmente

Respecto de los casos en los que el Poder Ejecutivo se opuso a la voluntad de la legislatura provincial, la Gobernadora dispuso un (1) veto total –mediante el Decreto N° 1/18– y dos (2) vetos parciales –mediante los Decretos N° 32/18 y N° 650/18–, en los que el veto se refirió a solo un artículo del proyecto remitido por el cuerpo legislativo.

Mediante el Decreto N° 1/18, el Poder Ejecutivo vetó el proyecto de ley por el cual se intentaba prorrogar por tres (3) años la vigencia de la Ley N° 13.764, a partir de la fecha de vencimiento de la Ley N° 14.474, que difiriera los efectos de la mencionada en primer término por el plazo de cinco

(5) años. Cabe destacar que por la prorrogada Ley N° 13.764 se declararon de utilidad pública y sujetos a expropiación diversos inmuebles del partido de La Plata, para ser transferidos a título gratuito al dominio de la Asociación Civil “Unión Solidaria”, con cargo de ser destinados a apoyar y promover el funcionamiento de emprendimientos solidarios sin fines de lucro. En el cuerpo del decreto se deja indicado que el Ministerio de Economía solicitó el rechazo de la iniciativa señalando que no surgían elementos de juicio que permitieran estimar el gasto de la expropiación en cuestión, dejando constancia, además, que el Presupuesto General no previó partida específica para atender la erogación originada en el dictado de la norma.

Por su parte, el Decreto N° 32/18, vetó parcialmente el proyecto convertido en Ley N° 15.018, a través de la cual se propicia garantizar condiciones de accesibilidad al uso por personas con silla de ruedas en hoteles, hospedajes, albergues o alojamientos turísticos. El artículo vetado del proyecto fue el 6°, el cual preveía que la reglamentación podría establecer promociones impositivas parciales para quienes superasen los cupos de alojamiento previstos en los artículos 1° y 2° de la ley. Dicho artículo fue vetado, pues el Ministerio de Economía manifestó que facultaba a la autoridad de aplicación a conceder promociones impositivas, violando el principio de reserva de ley en materia tributaria contemplado en la Constitución Nacional (artículos 4°, 17, 52 y 75 incisos 1°, 2° y 22) y en la Constitución local (artículo 103). Sin perjuicio de lo que oportunamente dijimos respecto a los vetos parciales (v. primera parte de este trabajo), la observación, desde el punto de vista constitucional, es correcta.

Finalmente, mediante Decreto N° 650/18 el Poder Ejecutivo observó el artículo 2° y promulgó el texto restante del proyecto posteriormente registrado como Ley N° 15.036. Por esta norma se sustituyó el artículo 1° de la Ley N° 13.295, modificada mediante Ley N° 14.984, por el siguiente: “Artículo 1.- Adhiérese la Provincia de Buenos Aires a la Ley Nacional N° 25917 con

las modificaciones introducidas por la Ley N° 27428.” Por su parte, el observado artículo 2° del proyecto disponía sustituir el artículo 2 de la Ley N° 13.295, modificada mediante Ley N° 14.984, por el siguiente: “Artículo 2.- Invítase a los municipios de la Provincia de Buenos Aires a adherir al Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal Municipal, establecido en la presente con los alcances de la adhesión a la Ley Nacional N° 27428, a través de las ordenanzas de sus Honorables Concejos Deliberantes.” En el decreto en estudio se dejó constancia de que el Ministerio de Economía señaló que mediante la Ley N° 15.017 la Provincia aprobó el Consenso Fiscal suscripto el 16 de noviembre de 2017 entre el señor Presidente de la Nación, los señores Gobernadores y el señor Jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, por el que las Provincias se obligaron a establecer un régimen de responsabilidad fiscal similar al nacional para sus Municipios. En base a ese compromiso, observó la referida cartera ministerial, se impulsó la adhesión al mismo y el control de su cumplimiento respecto de los municipios. Conforme a ello, sostuvo el Ministerio, se encontraba acabadamente cumplida con la adhesión de los municipios a la Ley N° 13.295 y su modificatoria Ley N° 14.984, por lo que no resultaba, conforme su criterio, oportuno realizar una nueva invitación. Así, se entendió que el artículo en cuestión no incorporaba nuevas situaciones, pudiendo generar por el contrario dificultades de orden práctico, debido a que noventa y cuatro (94) de los ciento treinta y cinco (135) municipios que comprenden la Provincia ya se encontraban adheridos.

#### III.2.3.4. Plazos

En cuanto al tiempo de tramitación, podemos señalar que el plazo transcurrido desde que el proyecto fue comunicado por la Legislatura al Poder Ejecutivo hasta que éste dictó el acto administrativo fue entre siete (7) y diez (10) días hábiles administrativos, en el caso de los decretos de veto, y entre tres (3) y diez (10), en el caso de los promulgatorios.

### *III.2.4. Poder Judicial*

En la primera parte de este trabajo, hicimos alusión al proceso que se debe transitar para la designación de los jueces en la Provincia. Al respecto, señalamos que el Poder Ejecutivo interviene en la designación, pero no concluye el proceso. Es decir, su participación es una etapa necesaria pero no suficiente para que la persona sea puesta en funciones, dado que resta la jura ante el órgano judicial y la toma de posesión del cargo.

#### III.2.4.1. Designaciones de magistrados en el Poder Judicial

1. Durante el 2018 se registraron un total de ciento diecinueve (119) designaciones en el ámbito del Poder Judicial provincial. Dentro de ellas, observamos que cincuenta y cuatro (54) nombramientos, que representan un 45,38% del total, recayeron en candidatas de sexo femenino. Las restantes sesenta y cinco (65) designaciones, que corresponden a un 54,62%<sup>87</sup> del total, recayeron en candidatos del género masculino. Como vemos, existe una diferencia significativa del 9,24% –equivalente a once (11) designaciones– en beneficio de los miembros del grupo masculino por sobre el femenino.

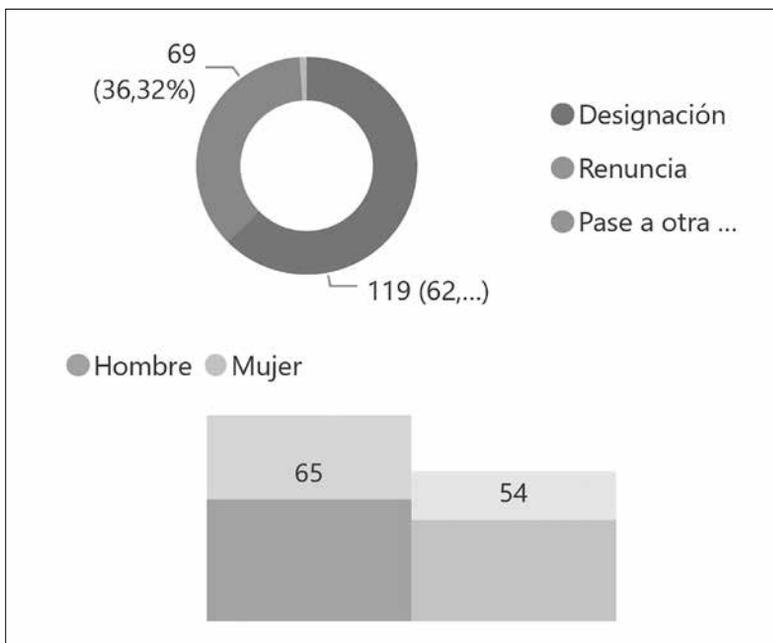
En relación a los cargos y fueros de las designaciones, la distribución respecto de las magistradas fue la siguiente: dos (2) Juezas de Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal, seis (6) Juezas de Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial, cuatro (4) Juezas en lo Correccional, siete (7) Juezas de Paz, una (1) Jueza de Garantías de Jóvenes, tres (3) Juezas de Primera Instancia en lo Civil y Comercial, siete (7) Juezas de Primera Instancia de Familia, una (1) Jueza de Responsabilidad Penal Juvenil, una (1) Jueza del Cuerpo de Magistrados Suplentes, una (1) Jueza del Tribunal de Casación Penal, doce (12) Juezas de

---

<sup>87</sup> Es importante destacar que puede ocurrir que las ternas elevadas desde el Consejo de la Magistratura estuvieran compuestas en su totalidad por hombres o mujeres. Dicha información no surge del acto de designación del candidato finalmente seleccionado por el Poder Ejecutivo.

Trabajo y nueve (9) Juezas de Tribunal Penal. Cabe aclarar que, del total de magistradas designadas durante 2018, nueve (9) – el 16,666 %– lo fueron con rango de camaristas, mientras que al 83,333 % restantes –correspondiente a cuarenta y cinco (45) juezas– se les asignaron cargos en primera instancia.

**Total de designaciones poder judicial  
y Cantidad de designaciones poder judicial apertura por género**



Respecto de las designaciones de los magistrados del Poder Judicial, la distribución de cargos y fueros, por su parte, fue la siguiente: cuatro (4) Jueces de Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal, cuatro (4) Jueces de Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial, un (1) Juez Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, cuatro (4) Jueces Correccionales, dos (2) Jueces de Ejecución Penal, un (1) Juez de Garantías de Jóvenes, cuatro (4) Jueces de Paz, ocho (8) Jueces de Primera Instancia en lo Civil y Comercial, tres (3) Jueces de Primera Instancia de

Familia, tres (3) Jueces de Responsabilidad Penal Juvenil, tres (3) Jueces del Cuerpo de Magistrados Suplentes, catorce (14) Jueces de Trabajo y catorce (14) Jueces de Tribunal Penal. Como podemos observar, se designaron nueve (9) camaristas de sexo masculino –igual número al otorgado al sexo femenino–, pero en este caso representan el 13,85 %. Las restantes cincuenta y seis (56) designaciones –correspondientes al 86,15 %– fueron para que ejerzan como magistrados de primera instancia.

2. Respecto del ámbito territorial, las designaciones efectuadas durante 2018 se distribuyeron en los distintos Departamentos Judiciales conforme se indica a continuación: Avellaneda - Lanús, diecisiete (17); Azul, seis (6); Bahía Blanca, siete (7); Dolores, cuatro (4); San Martín, cinco (5); Junín, cinco (5); La Matanza, cuatro (4); La Plata, diecisiete (17); Lomas de Zamora, diez (10); Mar del Plata, siete (7); Mercedes, dos (2); Pergamino, uno (1); San Isidro, cuatro (4); Quilmes, trece (13); San Nicolás, tres (3); Zárate - Campana, tres (3); Morón, cuatro (4); Trenque Lauquen, dos (2); con competencia en toda la provincia, uno (1); y Departamentos varios, cuatro (4) –que corresponde al caso de magistrados suplentes–.<sup>88</sup>

Como puede observarse, el Departamento Judicial de La Plata, sede de la Suprema Corte, es el que más designaciones tuvo –diecisiete (17)–, junto a un Departamento de reciente creación como es el caso de Avellaneda-Lanús con igual número de nombramientos y, seguidos, por el de Quilmes, con trece (13).

3. La investigación procuró, también, determinar el rango etario de los designados. En ese sentido, los datos recabados fueron los siguientes: en relación a los sesenta y cinco (65) hombres designados, podemos señalar que uno (1) nació en la década del '40; tres (3), en la del '50; diecisiete (17), en la década del '60; treinta y cuatro (34), en la década del '70; y diez (10), en la década

<sup>88</sup> Recordemos que los Departamentos Judiciales son: La Plata, Lomas de Zamora, Avellaneda-Lanús, Quilmes, Moreno-General Rodríguez, Morón, General San Martín, La Matanza, San Isidro, Zárate Campana, San Nicolás, Pergamino, Junín, Trenque Lauquen, Mercedes, Azul, Mar del Plata, Dolores, Bahía Blanca y Necochea.

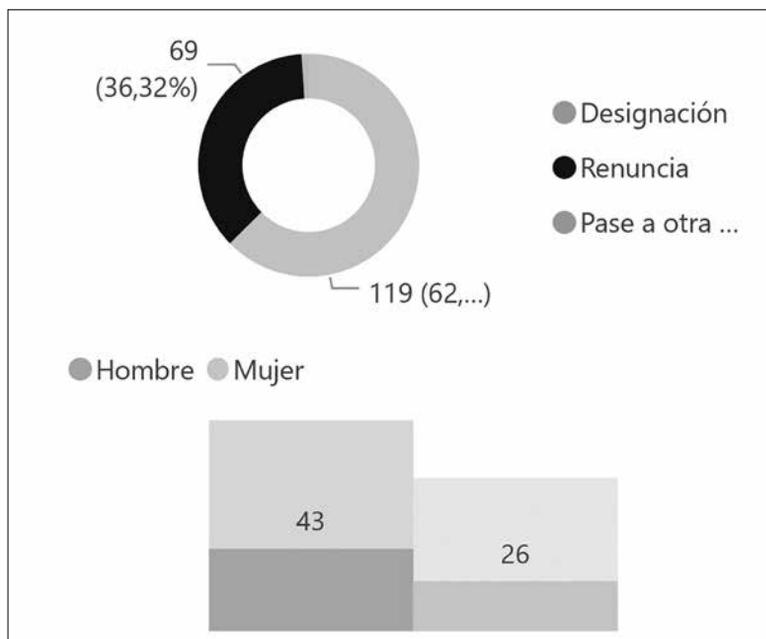
del 80. Por su parte, en referencia al género femenino, de las cincuenta y cuatro (54) designaciones, los datos fueron: dos (2) nacieron la década del '50; diecisiete (17), en la década del '60; treinta (30), en la década del '70; y cinco (5), durante la del '80.

4. Finalmente, debemos indicar que durante el 2018 se dictaron dos (2) decretos el N° 60/18 y el N° 178/18 que trataron pases de magistrados a diferentes salas o juzgados.

### III.2.4.2. Ceses en el Poder Judicial

1. Respecto de las renunciaciones aceptadas en el ámbito del Poder Judicial durante el año 2018, debemos destacar que, de un total de sesenta y nueve (69), cuarenta y tres (43) fueron presentadas por magistrados de sexo masculino y veintiséis (26), por magistradas mujeres.

**Total de renunciaciones poder judicial  
y cantidad de renunciaciones poder judicial por género**



Los cargos que quedaron vacantes, como consecuencia de las renunciaciones aceptadas, fueron los siguientes. Respecto del género masculino: cuatro (4) Jueces de Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal, dos (2) Jueces de Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial, un (1) Juez Correccional, un (1) Juez de Ejecución Penal, un (1) Juez de Garantías de Jóvenes, cuatro (4) Jueces de Paz, cinco (5) Jueces de Primera Instancia en lo Civil y Comercial, tres (3) Jueces de Primera Instancia de Familia, tres (3) Jueces de Responsabilidad Penal Juvenil, dos (2) Jueces del Cuerpo de Magistrados Suplentes, un (1) Juez de Casación Penal, diez (10) Jueces de Trabajo y seis (6) Jueces Tribunal Penal.

En cuanto al género femenino, la distribución de cargos fue la siguiente: una (1) Jueza de Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal, tres (3) Juezas de Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial, tres (3) Juezas Correccionales, dos (2) Juezas de Garantías de Jóvenes, una (1) Jueza de Garantías Penal, cuatro (4) Juezas de Paz, una (1) Jueza de Primera Instancia en lo Civil y Comercial, cuatro (4) Juezas de Primera Instancia de Familia, una (1) Jueza de Responsabilidad Penal Juvenil, una (1) Jueza del Tribunal de Trabajo y cinco (5) Juezas de Tribunal Penal.

2. Respecto de estos ceses, cabe acotar la siguiente observación. Del total de sesenta y nueve (69) renunciaciones presentadas en el ámbito del Poder Judicial, sesenta (60) de ellas –es decir, el 86.956 %– fueron para acogerse a los beneficios jubilatorios. Por este motivo procedieron treinta y cinco (35) de los cuarenta y tres (43) magistrados de sexo masculino que renunciaron y veinticinco (25) de las (26) magistradas de sexo femenino cesantes.

#### III.2.4.3. Caso especial: Decreto N° 637/18

Por último, haremos mención al Decreto N° 637/18, por el cual la Gobernadora –a pedido de la parte interesada– dejó sin efecto el Decreto N° 149/18 mediante el cual se la había designado en el cargo de Juez del Cuerpo de Magistrados Suplentes –Fueros Penal, de Menores y Penal Juvenil– de la Región 1, que abarca los Departamentos Judiciales de La Plata, de Lomas de Zamora, de Quilmes y de Moreno - General Rodríguez.

La situación descripta no es habitual y se resolvió desde un punto de vista práctico, antes que técnico.<sup>89</sup> Al respecto cabe aclarar que si bien, en la presente investigación, se computó la designación efectuada mediante el Decreto N° 149/18, no puede entenderse el Decreto N° 637/18 como una renuncia al cargo de magistrado, ya que el postulante no prestó juramento ni tomó posesión del cargo. En definitiva, a los fines estadísticos del presente, el decreto en cuestión fue contabilizado bajo la categoría “Otros”.

### *III.2.5. Procuración General*

Como vimos en la primera parte de este trabajo, el proceso de designación de magistrados de la Procuración es el mismo que el realizado para los nombramientos en el Poder Judicial. En consecuencia, las advertencias oportunamente efectuadas las reproducimos en esta instancia, a excepción del acto de jura que se encuentra regulado por el artículo 19° de la Ley N° 14.442, según el cual el Procurador General presta juramento ante la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, junto con el Subprocurador General, el Defensor General y el Subdefensor General.<sup>90</sup>

#### III.2.5.1. Designaciones en la Procuración General

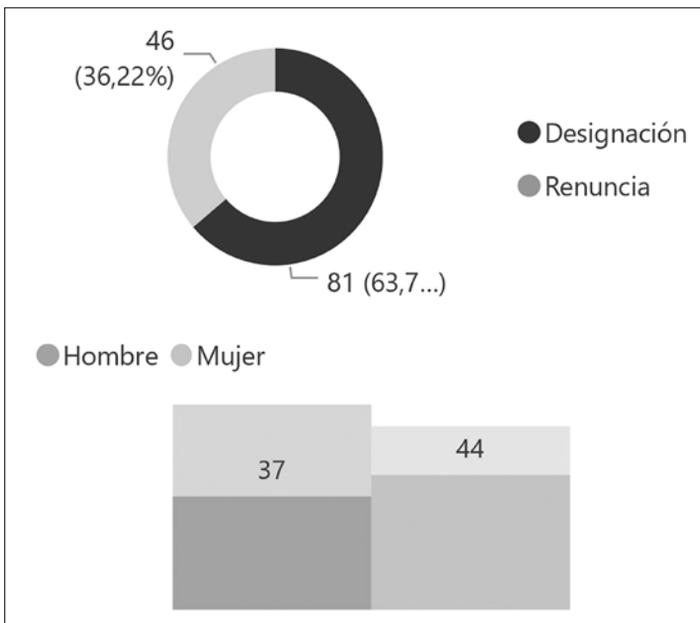
**1.** Durante el 2018, se registraron una cantidad total de ochenta y un (81) designaciones de magistrados en el ámbito del Ministerio Público provincial. Dentro de ellas, debemos destacar que cuarenta y cuatro (44) fueron de sexo femenino –representando el 54,32% del total– y las restantes treinta y siete

<sup>89</sup> Ver, en la primera parte de este trabajo, el acápite dedicado a la designación de los jueces.

<sup>90</sup> Por su parte, El Fiscal y el Defensor del Tribunal de Casación, los Fiscales de Cámara y los Defensores Departamentales, deberán prestar juramento ante el Procurador General o Defensor General, respectivamente. Los Adjuntos del Fiscal y del Defensor del Tribunal de Casación lo harán ante sus respectivos titulares. Los restantes miembros del Ministerio Público deberán prestar juramento ante el Fiscal de Cámara y Defensor Departamental.

(37) –correspondientes al 45,68%– de sexo masculino. Como se puede advertir, existe aquí también una diferencia significativa del 8,64% –que se traduce en siete (7) designaciones–, pero, en este caso –a diferencia de lo que habíamos señalado para el Poder Judicial, donde lo que predominaban eran las designaciones de magistrados de sexo masculino–, se puede observar que, para los cargos referenciados en la Provincia, prima el número de nombramientos de personas de sexo femenino.

**Total de designaciones y renuncias en la Procuración Gral y Cantidad de designaciones en la Procuración Gral. por género**



Las designaciones de las candidatas a magistradas recayeron en los siguientes cargos: diez (10), en el Cuerpo de Magistrados Suplentes del Ministerio Público; dieciséis (16) Agentes Fiscales; cuatro (4) Asesoras de Incapaces; y catorce (14) Defensoras Oficiales.

En cuanto a los magistrados, la distribución de los cargos se produjo de la siguiente manera: nueve (9), para el Cuerpo

de Magistrados Suplentes del Ministerio Público; diecinueve (19) Agentes Fiscales; dos (2) Asesor de Incapaces; y siete (7) Defensores Oficiales.

2. En cuanto al ámbito territorial, las designaciones de magistradas en el Ministerio Público recayeron en los siguientes Departamentos Judiciales: dos (2), en Avellaneda – Lanús; dos (2), en Bahía Blanca; una (1), en San Martín, tres (3), en La Matanza; ocho (8), en La Plata; dos (2), en Lomas de Zamora; dos (2), en Mar del Plata; dos (2), en Mercedes; dos (2), en Morón; cinco (5), en Quilmes; tres (3), en San Isidro; una (1), San Nicolás; una (1), Zárate – Campana; y diez (10), Departamentos varios, que es el caso de magistrados suplentes.

Por su parte, las designaciones de los magistrados se distribuyeron en los siguientes Departamentos Judiciales: tres (3), en Azul; uno (1), en Bahía Blanca; tres (3), en San Martín; cuatro (4), en La Matanza; cuatro (4), en La Plata; uno (1), en Lomas de Zamora; dos (2), en Mar del Plata; uno (1), en Mercedes; uno (1), en Moreno – General Rodríguez; cuatro (4), en Morón; uno (1), Necochea; uno (1), en San Isidro; uno (1), en San Nicolás; uno (1), en Zárate – Campana; y nueve (9), en Departamentos varios, que es el caso de magistrados suplentes.

3. Finalmente, en cuanto al rango etario de las designaciones en el ámbito del Ministerio Público, el análisis estadístico realizado nos arrojó los siguientes datos. En relación al sexo masculino, cinco (5) nacieron en la década del '60; dieciocho (18), en la del '70; y, finalmente, catorce (14), en la década del '80. Por su parte, en referencia al sexo femenino, podemos indicar que ocho (8) nacieron en la década del '60; treinta y una (31), durante los '70; y cinco (5) en la década siguiente.

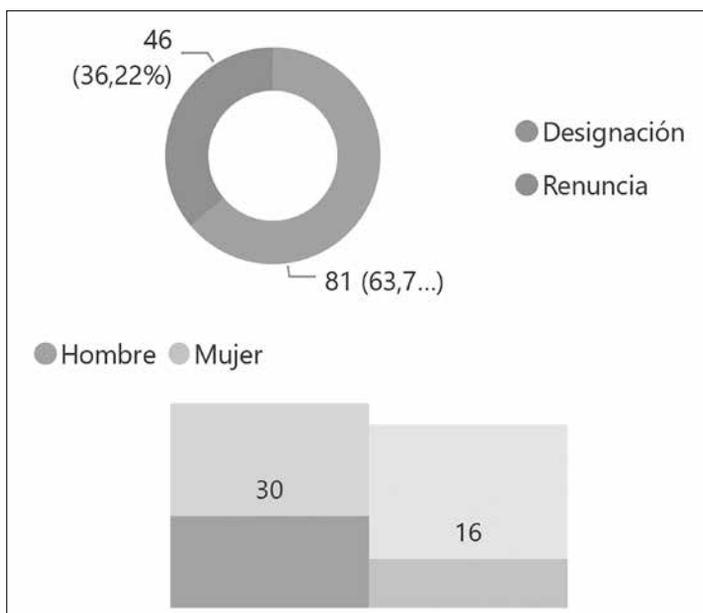
### III.2.5.2. Ceses en Procuración General

1. Respecto de las renunciaciones aceptadas en el ámbito del Ministerio Público, durante el año 2018, debemos destacar que de un total de cuarenta y seis (46), treinta (30) fueron

presentadas por magistrados de sexo masculino, mientras que dieciséis (16), por magistradas de sexo femenino.

Los cargos que quedaron vacantes como consecuencia de las renunciaciones aceptadas durante el año en cuestión fueron los siguientes. Respecto del sexo masculino: un (1) Defensor Departamental, un (1) Fiscal de Cámara, dieciocho (18) Agentes Fiscales, dos (2) Asesores de Incapaces y ocho (8) Defensores Oficiales. En cuanto al sexo femenino, la distribución de cargos fue la siguiente: una (1) Defensora Departamental, una (1) Fiscal de Cámara, siete (7) Agentes Fiscales, dos (2) Asesoras de Incapaces y cinco (5) Defensoras Oficiales.

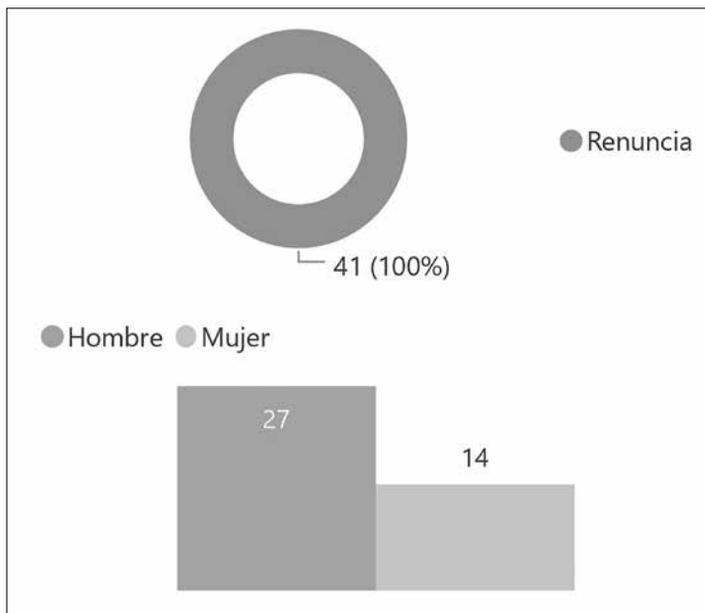
**Total de renunciaciones Procuración Gral.  
y Cantidad de renunciaciones Procuración General apertura por género**



2. De un total de cuarenta y seis (46) renunciaciones presentadas en el ámbito del Ministerio Público provincial, cuarenta y una (41) fueron con el propósito de acogerse a los beneficios jubilatorios: veintisiete (27) fueron presentadas por magistrados de

sexo masculino y las catorce (14) restante, por magistradas de sexo femenino.

### Cantidad de renunciaciones por motivos jubilatorios procuración general y apertura por género



#### III.2.6. Contrataciones

1. En el año 2018 se dictaron once (11) decretos que refieren a la Contratación de Bienes y Servicios. Cantidad que obedece al cambio de normativa legal que, en la materia, se registró a fines de 2016. Es decir, hasta el 09/11/2016 rigió la denominada “Ley de Contabilidad”,<sup>91</sup> que fuera derogada en la materia con la entrada en vigencia de la Ley N°13.981,<sup>92</sup>

<sup>91</sup> Decreto Ley N° 7764/71 (Texto actualizado según Texto Ordenado por Decreto N° 9167/86 y modificatorios).

<sup>92</sup> Promulgada por Decreto N° 477/09 del 8/4/09. Publicada el 27/04/2009 en el BO N° 26.115.

que regula el subsistema de Contrataciones del Estado de la Provincia de Buenos Aires.<sup>93</sup>

Por el artículo 2° del Decreto N°1300/16, se aprobaron los niveles de decisión y el Cuadro de Competencias para todos los procesos de contratación de bienes y servicios. Además, se delegó en órganos de nivel inferior la facultad de autorizar los procedimientos, aprobar los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares, dejar sin efecto, declarar desierto, fracasado, aprobar y adjudicar, aumentar, disminuir y prorrogar las contrataciones con importes altamente superiores a las delegaciones de competencias previstas en la entonces Ley de contabilidad.

Dicha circunstancia explica por sí sola que, en el ejercicio 2018, se hayan registrado solamente once (11) decretos en la materia.

2. De los once (11) decretos citados, seis (6) se corresponden a ampliaciones de órdenes de compra emitidas en diferentes procesos licitatorios públicos, en el ejercicio de las potestades previstas en el artículo 7° inciso b) del Anexo I del Decreto N° 1300/16.

De las seis (6) ampliaciones citadas, cuatro (4) fueron impulsadas por el Ministerio de Salud (Decreto N° 467/18, Decreto N° 468/18, Decreto N° 700/18, Decreto N° 1670/18), uno (1) por el Ministerio de Justicia (Decreto N° 961/18) y otro (1) por el Ministerio de Desarrollo Social (Decreto N° 1611/18).

Cabe acotar que la decisión de prorrogar –tanto en los contratos de suministros como en los de prestación de servicios (incluya o no un aumento o disminución de la cantidad o nivel de prestaciones contratadas)– debe ser notificada antes de la finalización del contrato originario. Esta situación fija un límite temporal para el inicio del procedimiento que, sumada al hecho de que el procedimiento previsto normativamente es corto y al

---

<sup>93</sup> Entro en vigencia a partir de su reglamentación (artículo 32°), lo cual aconteció a través de la promulgación del Decreto N° 1300/16 (promulgado el 19/10/2016 y publicado el 26/10/2016 BO N° 27895 -Suplemento-).

límite temporal regulado para la emisión de la orden de compra, convierte a este mini proceso en el más eficiente, para los montos de la erogación fiscal que implica.

3. Se registran dos decretos que aprueban documental concursal y autoriza el llamado a Licitación Pública.

Uno impulsado por el Ministerio de Salud (Decreto N° 1752/18), el cual demoró doscientos sesenta y uno (261) días desde el inicio del expediente y el decreto (Decreto N° 702 del 13 de julio de 2018<sup>94</sup>) por el cual se concluyó el procedimiento Licitatorio Público N° 160/16<sup>95</sup>, declarándolo fracasado por razones de oportunidad y conveniencia. Ese procedimiento tardó ochocientos treinta (830) días desde que se inició por el Ministerio de Salud el 08/04/2016<sup>96</sup> hasta el dictado del Decreto N° 702/18. No obstante cabe acotar que desde su inicio hasta el Decreto N° 667 del 13 de junio de 2016<sup>97</sup>, que autorizó su llamado y aprobó la documental concursal transcurrieron sesenta y seis (66) días y desde dicho acto hasta la apertura de ofertas 31 días. Registrándose el mayor lapso temporal -setecientos veintinueve (729) días- desde la apertura de ofertas hasta el dictado del acto administrativo que decreta fracasado el procedimiento.

El mismo se llevó a cabo bajo el régimen de la derogada ley de Contabilidad N° 7764/71 y su reglamento de Contrataciones.

<sup>94</sup> El procedimiento tuvo por objeto para la contratación del servicio de racionamiento en cocido con destino a diversos hospitales y Unidades de Pronta Atención (UPA), dependientes de ese Ministerio, por el término de tres (3) meses a partir del 1° de julio de 2016 o fecha posterior aproximada, con opción a una prórroga de tres (3) meses por parte de ese Ministerio y con la posibilidad de aumentar o disminuir hasta un 100 % la cantidad de raciones diarias afectadas al servicio y un presupuesto oficial de \$ 167.685.456

<sup>95</sup> El artículo 30 de la Ley N° 13.981, establece que *“Todo procedimiento de contratación que al momento de la entrada en vigencia de la presente Ley tuviere dictado el acto administrativo que lo autorice, deberá cumplirse, hasta su total finalización, dentro del régimen previsto en su instrumentación”*

<sup>96</sup> Fecha de carga en el sistema provincial de expediente de la provincia de Buenos Aires. [www.gba.gov.ar](http://www.gba.gov.ar)

<sup>97</sup> El mismo fue publicado de manera extractada en el Boletín Oficial el 30/06/2016 (N° 27.814, Suplemento, Página 8) y en el sitio web de la Provincia de Buenos Aires. <http://www.gob.gba.gov.ar>

El segundo decreto (33/18) rectifica la documental licitatoria previamente aprobada por el Decreto N° 944/17, del 10/01/18, registrando un plazo de tramitación de veintiocho (28) días computados a partir del 10/01/18.

Asimismo, se registran tres (3) decretos, los N° 1137/18, 1753/18 y 1868/18, por los cuales se aprueban procedimientos licitatorios públicos (Licitación Pública N° 10/18, la N° 102-0071-LPU18 y la N° 102-0040-LPU18). El primero fue iniciado por la Dirección General de Cultura y Educación y los restantes por el Ministerio de Salud.

El lapso temporal de estos procedimientos licitatorios desde su inicio hasta el dictado del decreto de adjudicación fue de ciento noventa y tres (193), trescientos setenta y siete (377) y trescientos cinco (305) días, respectivamente. Habiéndose realizado todos a través del Sistema de Compras Electrónicas de la Provincia de Buenos Aires (PBAC).

El Decreto N° 1137/18 registra setenta y un (71) días, desde el inicio del expediente hasta el acto aprobatorio de la documentación concursal, y ciento cuatro (104) días, desde la apertura al acto administrativo de adjudicación.

El Decreto N° 1753/18 registra ciento sesenta y un (161) días, desde el inicio del expediente al acto aprobatorio de la documentación concursal, y ciento ochenta y un (181) días, desde la apertura al acto administrativo de adjudicación. El Decreto N° 1868/18, registra ciento un (101) días, desde el inicio del expediente al acto aprobatorio de la documentación concursal, y ciento cincuenta y nueve (159) días, desde la apertura al acto administrativo de adjudicación.

4. Por último, cabe acotar que se registraron dos decretos –el N° 120/18 y el N° 701/18, propiciados por la Dirección General de Cultura y Educación y el Ministerio de Salud, respectivamente– bajo la figura del legítimo abono. Allí, se produce un reconocimiento de gastos por provisión de insumos y/o servicios, sin el correspondiente amparo contractual, estipulado por la Ley N° 13.981 y su Decreto Reglamentario.

Al igual que en las contrataciones, la poca cantidad registrada no obedece a una excelente previsión sino a la delegación de competencias dispuesta en el Decreto N° 1980/16, derogado posteriormente por el Decreto N° 523/18, que no figuraba en la normativa predecesora, Decreto N° 1344/04, en la cual ese tipo de gasto solamente era reconocido por acto del Poder Ejecutivo.

**5.a.** En materia de contrataciones, estimamos positiva la implementación de los expedientes electrónicos y del Sistema de Compras Electrónicas de la provincia de Buenos Aires (PBAC) en los tiempos de tramitación de las mismas.

En el pasado la gestión electrónica de las compras estatales se limitaba a la publicidad de determinados actos del proceso (ej.: llamado a licitación) y que, una vez cumplidos, el procedimiento continuaba hasta su finalización en soporte papel, haciéndolo más lento y costoso en comparación con el sistema electrónico. Ello, en la actualidad, ha sido superado, pero resta camino para desandar.

La implementación de sistemas de compras públicas electrónicas es un mecanismo estratégico para la ejecución de las políticas públicas. Basta para el caso pensar la premura con la que se requiere determinados bienes y servicios en carteras como las de Salud, Educación o Seguridad. Otro tanto ocurre en los contratos administrativos de obra pública. En efecto, puede que las políticas públicas hayan sido correctamente diseñadas pero el éxito de ésta se encuentra estrechamente ligada a contar, en tiempo y forma, con los elementos para su ejecución.

En ese orden, la implementación de los sistemas electrónicos de contrataciones impacta directamente en la eficacia y eficiencia de los procesos, al reducir –como se dijo– los plazos de tramitación, los insumos requeridos, y los costos que implican el cuidado de la documentación una vez concluido.

Asimismo, a partir de una aplicación generalizada, permite que los particulares se conviertan, primero, en proveedores del estado, mediante el cumplimiento de un proceso para su

calificación como tales. Y, posteriormente, como potenciales adjudicatarios de las licitaciones que el Estado tramite.

Conectado con esto último, es simple darse cuenta que, al menos en el plano teórico, a mayor cantidad de personas calificadas para competir, la Provincia podrá adquirir bienes y servicios de mayor calidad y a mejores precios. El círculo virtuoso se cierra con el impacto positivo en la ciudadanía, pues lo antedicho supone un uso más redituable (razonablemente eficaz) de los fondos públicos.

Ahora bien, para que esto funcione generando las externalidades positivas que se mencionaron precedentemente, es necesario que el sistema y la infraestructura en la que se asientan no permitan la intromisión externa (vulnerabilidad), y de un gerenciamiento estatal adecuado.<sup>98</sup>

Por último, bastará mencionar que esto implica, además, una gestión más transparente.

**5.b.** Es pertinente mencionar que lo dicho no implica en modo alguno sostener que las contrataciones públicas electrónicas resulten ser perfectas, pero sí que bien gestionadas permite obtener mejores resultados que la denominada “analógica”.

En cuanto a su implementación en la provincia de Buenos Aires podemos aseverar, en función de lo investigado en el presente trabajo y lo dicho con anterioridad, que se encuentra en un grado inicial de desarrollo.

**5.c.** Desde otro plano, ya en referencia a las contrataciones propiamente dichas, es recomendable evitar generar gastos por la provisión de insumos y/o servicios sin el correspondiente amparo contractual y recurrir al mecanismo de canalizar gestiones que por su naturaleza deban efectuarse a través de los procedimientos previstos por la Ley 13.981, a través del procedimiento de aprobación de un convenio.

---

<sup>98</sup> Ligado a lo dicho, debemos poner el foco en la necesidad de contar con una legislación adecuadamente robusta para evitar actos ilícitos (buenas prácticas contractuales). Para un análisis detallado de lo aquí sugerido, entre muchos otros trabajos, ver el siguiente: <https://www.oecd.org/fr/gov/ethique/38947794.pdf>

Esta advertencia que bien podría ser considerada atemporal, cobra especial ponderación atento que en el 2018, se dictó el Decreto N° 523 que estableció un nuevo régimen para los denominados legítimos abonos. Si bien excede el punto, diremos que dicha práctica debe ser erradicada de la gestión administrativa por vulnerar flagrantemente la ley.<sup>99</sup>

### III.2.7. Convenios

En 2018 se aprobaron por decreto sesenta y dos (62)<sup>100</sup> convenios –incluyendo adendas, modificaciones y prórrogas–, distribuidos por jurisdicción, por organismos descentralizados, por secretarías del Poder Ejecutivo y por organismos de la Constitución, del siguiente modo: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, cuatro (4); Comisión de Investigaciones Científicas, dieciocho (18); Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, ocho (8); Ministerio de Justicia, cuatro (4); Ministerio de Salud, cuatro (4); Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, seis (6); Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, tres (3); Organismo Provincial de Integración Social y Urbana, uno (1); Instituto Provincial de Lotería y Casinos, tres (3); Ministerio de Seguridad, cuatro (4); Ministerio de Agroindustria, uno (1); Ministerio de Desarrollo Social, uno (1); Ministerio de Gobierno, uno (1); Ministerio de Economía, uno (1); Secretaría de Derechos Humanos, uno (1); Secretaría Legal y Técnica, uno (1); Tesorería General, uno (1).

<sup>99</sup> Para un desarrollo particular del Decreto N° 523/18 ver el siguiente trabajo: Taglianetti, Esteban F., *En torno a la figura del legítimo abono en la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Revista de Contrataciones Públicas, Editorial IJ Editores, 2019.

<sup>100</sup> Además, se registraron tres (3) decretos - N° 437/18, 1754/18 y 1865/18- que se analizan en el capítulo correspondiente a subsidios. Ello así, pues si bien en estos decretos referenciados se aprobaron convenios (forma), dicho extremo surge de la normativa de Subsidios, y fueron dados en el marco de dicha actividad de fomento (Decreto N° 467/07).

**Cantidad de decretos referidos a Convenios por organismo promotor**

Órgano Promotor (superior)	# Decretos
CIC	18
Infraestructura y Servicios Públicos	8
Jefatura de Gabinete de Ministros	6
Ciencia, Tecnología e Innovación	4
Justicia	4
Salud	4
Seguridad	4
Lotería y Casinos	3
OPDS	3
Agroindustria	1
Desarrollo Social	1
Economía	1
Gobierno	1
otro	1
Secretaría de Derechos Humanos	1
Secretaría Legal y Técnica	1
Tesorería General de la Provincia	1
<b>Total</b>	<b>62</b>

A partir del análisis de los mismos, podemos hacer una primera clasificación de acuerdo a si tienen o no contenido económico:

- Sin contenido económico: cincuenta y uno (51) convenios.
- Con contenido económico: once (11) convenios.

En la primera categoría, agrupamos los convenios que, con distintas fórmulas, se refieren a acuerdos, marcos de cooperación y asistencia técnica, colaboración, intercambio y desarrollo, fortalecimiento, capacitación, promoción, investigación, etc.

Siendo para destacar –por la relevancia que tiene para la gestión pública de calidad– el Decreto N° 116/18, que aprobó el Convenio de Colaboración con la Subsecretaría Legal y Técnica de la Nación, con la finalidad de dinamizar el proceso de transformación y modernización del sector público previsto en la Ley N° 14.828. El resto tiene como contraparte a Universidades, organismos públicos (provinciales y nacionales), empresas con participación estatal y organismos internacionales, entre otros.

En el segundo grupo, hacemos referencia, a su vez, a dos situaciones distintas, por un lado, los que tienen afectación presupuestaria directa (prevista en la parte dispositiva del decreto) y, por el otro, los que generan un compromiso económico sin impacto inmediato en el presupuesto del organismo.

Existen cinco (5) convenios con afectación presupuestaria, dictados en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 144° -proemio- de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y de conformidad a los Niveles de Decisión y Cuadro de Competencia para los Procedimientos de Selección de Contratación de Bienes y Servicios, previsto en el Anexo II del Decreto Reglamentario de la Ley N° 13.981. Tres (3) de ellos, impulsados por el Ministerio de Salud (Decretos N° 339/18, N° 340/18 y N° 341/18), uno (1) por el Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros (Decreto N° 1485/18) y el último, por el Instituto Provincial de Lotería y Casinos (Decreto N° 350/18).

Al respecto, debe tenerse presente que, si bien los convenios permiten dar cobertura formal a una gran variedad de actuaciones impulsadas por la Administración Pública, se recomienda que a través de los mismos no se lleven a cabo contrataciones que deban –por su naturaleza jurídica– enmarcarse en la Ley N° 13.981. Ambos instrumentos no deben confundirse, pues las contrataciones de bienes y servicios –regidas por la Ley N° 13.981– no deberían tramitarse bajo el procedimiento que implica la aprobación de un convenio, si la naturaleza jurídica de dicho negocio encuadra en la normativa citada. Recomendamos que las mismas se tramiten conforme a los procedimientos y principios allí establecidos. Por otra parte, los convenios no

deberían tener por objeto prestaciones propias de las contrataciones del Sector Público reguladas en la Ley N° 13.981.

Para los casos que impliquen alguna erogación económica (que, por defecto –y por una poco feliz e histórica costumbre–, suelen encuadrarse en un convenio, a lo que se le suele sumar el artículo 144 -proemio- de la Constitución Provincial), es recomendable que la Administración Pública evite recurrir a dicho mecanismo, so pena de rozar la cornisa de un acto de desviación de poder. Se debe observar una conducta de “buen gestor” de los fondos públicos, justificando de manera amplia la necesidad innegable de satisfacer el interés público, con estudios previos (económicos, técnicos, entre otros).

Por último, relevamos seis (6) convenios con contenido económico sin afectación presupuestaria directa, a saber:

- El Decreto N° 375/18, que aprueba la Revisión “C” –modificación- del Proyecto ARG/15/002 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, denominado “Apoyo a la Implementación del Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Río Reconquista”, aprobado por el Decreto N° 591/15.
- El Decreto N° 965/18, que aprueba la reestructuración de deuda pública, por el cual la Provincia entregará, a la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires, un nuevo título de deuda pública por un importe de valor nominal de \$ 4.069.701.053.
- El Decreto N° 39/18, que aprueba el Convenio de Cooperación para la Ejecución de las Obras de Ampliación de la Capacidad del Río Salado -Tramo IV - distintas Etapas.
- El Decreto N° 966/18, que aprueba el Convenio que autoriza la circulación en el territorio de la Provincia de Buenos Aires de un juego de azar (TELE-KINO), con un porcentaje de la venta bruta de cada sorteo a favor de esta.
- El Decreto N° 1098/18, que aprueba el Convenio Marco –celebrado entre el OPISU, el Ministerio de Justicia y

Derechos Humanos de la Nación y el Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires– tendiente a lograr mayor equidad en el acceso a la justicia, en condiciones de igualdad para los habitantes de distintos barrios de la provincia de Buenos Aires.

- El Decreto N° 1838/18, que aprueba la adenda al Acuerdo Marco, suscripta por la Subsecretaría de Coordinación Administrativa del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros y el Correo Oficial de la República Argentina S.A., con nuevo cuadro tarifario del servicio postal, que utiliza la Administración Pública Provincial Centralizada y Descentralizada.

### III.2.8. Política salarial

#### III.2.8.1. Procedimiento administrativo

En primer lugar, debemos indicar que el Ministerio de Economía actúa como órgano promotor de la mayoría de los decretos referidos a la materia que se vincula con las políticas salariales y régimen de asignaciones familiares.

El resto, referido a bonificaciones específicas de determinados sectores, se inician en la jurisdicción pertinente. Por su parte, las medidas que se relacionan con la actualización de los haberes mínimos, percibidos por los jubilados y pensionados del IPS, se tramitan por expedientes iniciados en el mentado organismo previsional.

Los expedientes de política salarial *stricto sensu* se caratulan en la Dirección Provincial de Economía Laboral del Sector Público del Ministerio de Economía, incorporándose en el mismo, el acta paritaria firmada por todos los representantes que participaron en la negociación. Luego, se remite a la Dirección Provincial de Asuntos Jurídicos, a efectos de su remisión a los organismos de asesoramiento y control. Recibidas las actuaciones, sin observaciones, se formaliza el acuerdo mediante el dictado del decreto pertinente.

Respecto a la intervención de los organismos de asesoramiento y control, debemos destacar que, en algunos supuestos, intervino solamente la Asesoría General de Gobierno, y en otros, los menos, también lo hicieron la Contaduría General de la Provincia y el Fiscal de Estado. Existe una prédica, no prevista en la normativa aplicable, de que si hay un acta compromiso entre el Gobierno y los gremios, suscripta en el Ministerio de Trabajo, no resulta necesaria la intervención de los mencionados organismos de control. Entendemos que, de conformidad a lo previsto en la Constitución Provincial (artículos 155 y 157) y en el Decreto-Ley N° 7543/69 y modificatoria, estos organismos deben igualmente intervenir.

### III.2.8.2. Decretos dictados

Durante el año 2018 se dictaron un total de veinticinco (25) decretos referidos a política salarial, a saber: el Decreto N° 23/18, el N° 24/18, el N° 25/18, el N° 26/18, el N° 27/18, el N° 28/18, el N° 70/18, el N° 71/18, el N° 72/18, el N° 73/18, el N° 96/18, el N° 97/18, el N° 177/18, el N° 412/18, el N° 606/18, el N° 646/18, el N° 647/18, el N° 651/18, el N° 970/18, el N° 1144/18, el N° 1145/18, el N° 1299/18, el N° 1415/18, el N° 1489/18 y el N° 1508/18.

Al respecto, cabe señalar que la mayoría de los Decretos estrictamente de política salarial del año 2018 (con excepción de los docentes, del personal del Poder Judicial, del Jerarquizado Superior y de la Carrera Profesional Hospitalaria, que poseen particularidades distintas) han formalizado los acuerdos paritarios arribados en las audiencias celebradas bajo el marco de la Ley N° 13.453 de negociaciones colectivas, y refieren a los incrementos salariales pautados en el año 2017, incluyendo una cláusula de adecuación salarial.

Lo señalado precedentemente fue una particularidad de la negociación colectiva del año 2017, ya que incluyó, entre los acuerdos, la mentada cláusula de adecuación salarial automática de carácter trimestral –conocida como “cláusula gatillo”– que luego fue transcrita en los decretos que se han tramitado.

Esta cláusula de adecuación salarial consistió en implementar un ajuste trimestral de la pauta salarial del año 2017, en función de la evolución del nivel general del índice de precios al consumidor indicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), determinando que, si dicho índice superaba el incremento salarial acumulado pactado en la negociación, se readecuaría el incremento salarial en el excedente con efecto retroactivo al mes en que se produjo el desfasaje.

La última adecuación fue analizada en el mes de enero de 2018, lo que provocó un ajuste de la pauta en el mes de diciembre de 2017 para todo el personal dependiente de la Administración Pública, quedando las adecuaciones salariales de 2017 formalizadas en su gran mayoría en el Decreto N° 504/19.

La cláusula de adecuación salarial del año 2017 se replicó en las fuerzas de seguridad (Policía y Servicio Penitenciario).

Por último, cabe mencionar que la denominada “cláusula gatillo” se aplicó en julio de 2019, como complemento de la paritaria establecida para el presente año.

### *III.2.9. Tarifas*

En 2018, se registraron dos (2) Decretos con respecto a las tarifas: el N° 211/18, referente al régimen tarifario para la prestación de los servicios de provisión de agua potable y desagües cloacales, y el N° 351/18, correspondiente al servicio de electricidad.

Por otra parte, mediante el Decreto N° 385/18 se designó como autoridad de aplicación de la Ley N° 14.906 al Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, a través de la Dirección Provincial de Servicios Públicos -o la repartición que en el futuro la reemplace-, quien tendrá a su cargo el dictado de las normas interpretativas, complementarias y aclaratorias que resulten necesarias.

Por la mencionada Ley, la provincia de Buenos Aires adhirió a la Ley Nacional N° 27.218 sobre “Régimen Tarifario específico para entidades de bien público”, en tal sentido mediante esta

norma se definió un tratamiento particular a aplicar a las fundaciones y asociaciones sin fines de lucro sujetos de este régimen en relación con el precio que las mismas pagan por los servicios públicos.

### III.2.9.1. Decreto N° 211/18: procedimiento administrativo

Los pasos administrativos que se requirieron para la aprobación del Decreto N° 211/18 –que, como señalamos, presenta una modificación del cuadro tarifario– son los siguientes:

a. El área administrativa del organismo promotor inicia las actuaciones incorporando los fundamentos elaborados por parte del concesionario del servicio, atento la modificación de la tarifa solicitada.

b. El Organismo de Control de Aguas de Buenos Aires (OCABA), interviene a los fines de convocar a los usuarios del servicio público sanitario a una audiencia pública, con la finalidad de proteger sus derechos de acuerdo a lo establecido en el artículo 9° de la Ley N° 14.745.<sup>101</sup>

En dicha audiencia el responsable de la concesión del servicio debe informar las causas que motivaron el pedido de readecuación. Corresponde aclarar que el OCABA, era el Organismo de Control del servicio público sanitario encargado de controlar el estricto cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales a cargo de los prestadores del servicio y la defensa de los derechos de los usuarios.

Actualmente la Ley N° 14.989 en su artículo 58 suprimió el referido Organismo, estipulando que todas sus funciones sean absorbidas por la Autoridad del Agua (A.D.A.).

c. Toma intervención la Autoridad del Agua de la provincia de Buenos Aires y elabora un informe técnico sobre los fundamentos esgrimidos por el concesionario, pudiendo realizar observaciones.

---

<sup>101</sup> Norma que sustituyó los incisos d y h del artículo 88 del Anexo del Decreto 878/03 –convalidado por Ley N° 13.154, donde se enunciaban las funciones del organismo.

d. Se da intervención a los organismos de asesoramiento y control: Asesoría General de Gobierno, Contaduría General y Fiscalía de Estado.

e. Con la intervención favorable de los organismos, las actuaciones son remitidas a la refrenda del Ministro promotor.

f. Luego, una vez cumplida la instancia previa, toma conocimiento de los actuados la Secretaría Legal y Técnica y, posteriormente, el Ministro de Jefatura de Gabinete de Ministros refrenda.

g. Por último, pasa a la firma del Gobernador.

Cabe señalar que el proceso administrativo descrito –tomado como punto de partida, la caratulación de las actuaciones y, como punto final, la refrenda del Decreto– tuvo una duración de ochenta y tres (83) días corridos.

### III.2.9.2. Decreto N° 351/18: procedimiento administrativo

Con el Decreto N° 351 se estableció la eliminación de impuestos provinciales sobre el consumo de energía, que estaban destinados a Fondos Especiales, tales como el de Desarrollo Eléctrico, el de Grandes Obras Eléctricas Provinciales y el de Obras de Gas.

Es necesario señalar que, debido a este Decreto versó cuestiones tributarias, el organismo promotor de las actuaciones fue el Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires y no el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, atento el carácter de autoridad en materia de tarifas.

Por lo expuesto, los pasos administrativos que se llevan a cabo para el dictado del Decreto se pueden resumir en los siguientes puntos:

a. El organismo promotor inicia las actuaciones –a través, en este caso, de la Dirección Provincial de Política Tributaria dependiente de la Subsecretaría de Hacienda del Ministerio de Economía–, incorporando los fundamentos y el proyecto de la norma,

b. Toma intervención la Dirección Provincial de Servicios Públicos, dependiente del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos,

c. Se da intervención a los organismos de asesoramiento y control: Asesoría General de Gobierno, Contaduría General y Fiscalía de Estado.

d. Con la intervención favorable de los organismos, las actuaciones son remitidas a la refrenda del Ministro de Infraestructura y Servicios Públicos (dado su carácter de autoridad sobre el servicio en cuestión) y del Ministro promotor (Economía).

e. Cumplido, toma conocimiento de los actuados la Secretaría Legal y Técnica, y refrenda el Ministro de Jefatura de Gabinete de Ministros.

f. Por último, pasa a la firma del Gobernador.

Cabe señalar que las actuaciones para la aprobación del Decreto se tramitaron por expediente electrónico y que, de acuerdo a las constancias que obran en el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDEBA), el Decreto demoró en ser refrendado solo un (1) día.<sup>102</sup>

### *III.2.10. Convalidación de ordenanzas municipales*

#### III.2.10.1. Breve retrospectiva histórica: Decreto-Ley N° 8912/77 (T.O. y modificatorios)

Debemos recordar que hasta 1977, la falta de normas generales sobre los procedimientos y las condiciones para una mejor y eficiente planificación urbanística, a nivel provincial, generó que los municipios realizaran su propio planeamiento o alteraran los ya sancionados, en razón de los intereses particulares de diversos sectores, admitiendo indicadores cada vez más liberales.

---

<sup>102</sup> Al respecto, es válido aclarar que, al tratarse de un expediente electrónico, el sistema permite cargar las actuaciones en un día y, considerando que debieron intervenir los tres (3) Organismos de Control y las distintas áreas mencionadas, es factible un análisis de las actuaciones previo.

A partir del Decreto-Ley Nº 8912/77 (T.O. y modificatorias), de ordenamiento territorial y uso del suelo, la provincia cuenta con un cuerpo orgánico de principios y disposiciones referidas al uso del suelo. En este sentido, esta norma se caracteriza por

- Ser el marco normativo provincial dado en materia de ordenamiento territorial y uso del suelo, debiendo sus principios ser respetados por otras leyes complementarias, por reglamentos de alcance general, por ordenanzas municipales y, también, por todo acto administrativo de alcance individual.
- Poner en cabeza del estado provincial la competencia para regular el planeamiento urbano.
- Asignar a los municipios la responsabilidad primaria del planeamiento urbano, afianzando sus atribuciones locales toda vez que les atribuye competencia exclusiva en materia de edificación y zonificación.
- Establece que, en materia de creación y ampliación de núcleos urbanos, subdivisión de la tierra y movilización del suelo urbano las atribuciones son compartidas.

### III.2.10.2. Procedimiento administrativo

Desde nuestro punto de vista, los aspectos más relevantes que afectan a nuestras comunas son, por un lado, la subdivisión de la tierra; por el otro, las modalidades de la construcción; también, otro punto importante es la disponibilidad de espacios verdes o de uso público y, finalmente, por mencionar sólo los de mayor peso, el trazado de las vías de circulación vehicular.

El procedimiento administrativo aplicado a este tipo de gestiones puede resumirse de la siguiente manera:

a. El Municipio, en su carácter de responsable primario del ordenamiento territorial, impulsa la propuesta que es acompañada por la siguiente documentación: 1) nota de presentación, con expresión clara, concreta y fundada de la necesidad de la modificación pretendida; 2) memoria descriptiva y/o proyecto urbanístico con la descripción y propuesta técnica del proyecto;

3) planos; 4) certificados de factibilidad y aptitud; 5) informe técnico del área de planeamiento (que necesariamente debe constituirse en cada municipio); y 6) ordenanza sancionada por el Consejo Deliberante y su Decreto promulgatorio.

b. Ingresado el trámite por Mesa General de Entradas, se gira a la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, dependiente -actualmente- del Ministerio de Gobierno. Esta Dirección analiza la documentación presentada: realiza una evaluación técnico-urbanística de la propuesta, verifica el grado de concordancia con los objetivos y estrategias definidos por el Gobierno de la Provincia para el sector, determina si la propuesta se ajusta en un todo al marco normativo. Luego emite su opinión y sus objeciones al respecto.

c. Se remiten los actuados a la Asesoría General de Gobierno, a fin de que emita su dictamen.

d. Por último, en el caso de no existir observaciones, la Gobernación suscribe el decreto de convalidación de la ordenanza municipal y su decreto de promulgación, refrendado por los ministros de Gobierno y de Jefatura de Gabinete de Ministros.

Sin perjuicio de lo expuesto, cabe señalar que, conforme a la normativa vigente, corresponde a los municipios remitir, inicialmente, sus proyectos de ordenanzas al Poder Ejecutivo provincial para su evaluación técnico-urbanística y, en caso de no existir observaciones, posteriormente, sancionar la Ordenanza. Sin embargo, en la actualidad persiste la modalidad por la cual los municipios remiten cada ordenanza con posterioridad a su sanción.

### III.2.10.3. Decretos dictados

En 2018, el Poder Ejecutivo provincial dictó, en materia de Ordenamiento Urbano, veintidós (22) decretos, convalidando Ordenanzas municipales. Cuatro (4) fueron de General Pueyrredón (Decretos N° 407/18, N° 408/18, N° 756/18 y N° 1487/18); tres (3), de Pergamino (Decretos N° 636/18, N° 642/18 y N° 1486/18); tres (3), de San Nicolás de los Arroyos (Decretos N° 273/18,

N° 382/18 y N° 704/18); dos (2), de Tandil (Decretos N° 198/18 y N° 518/18); uno (1), de Berazategui (Decreto N° 654/18); uno (1), de Benito Juárez (Decreto N° 404/18); uno (1), de Chivilcoy (Decreto N° 440/18); uno (1), de La Plata (Decreto N° 1029/18); uno (1), de Pilar (Decreto N° 272/18); uno (1), de Tres de Febrero (Decreto N° 519/18); uno (1), de Vicente López (Decreto N° 705/18); uno (1), de General Rodríguez (Decreto N° 409/18); uno (1), de Azul (Decreto N° 1203/18) y uno (1), de Baradero (Decreto N° 1479/18).

A su vez, de estos veintidós (22) decretos: fueron caratulados siete (7) en el Ministerio de Gobierno; doce (12) en el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, y tres (3) en el Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros.

#### Convalidación ordenanzas municipales por organismo promotor y por partido

Órgano Promotor	# Decretos
<b>☐ Gobierno</b>	<b>5</b>
Berazategui	1
General Pueyrredón	1
Pergamino	1
San Nicolás de los Arroyos	1
Tandil	1
<b>☐ Infraestructura y Servicios Públicos</b>	<b>10</b>
Benito Jurez	1
CHIVILCOY	1
General Pueyrredón	1
La Plata	1
Municipalidad de General Pueyrredón	1
Pergamino	1
Pilar	1

Tandil	1
TRES DE FEBRERO	1
Vicente López	1
<input type="checkbox"/> Jefatura de Gabinete de Ministros	<b>1</b>
Municipalidad de General Rodríguez	1
<input type="checkbox"/> otro	<b>6</b>
Azul	1
Baradero	1
General Pueyrredón	1
Pergamino	1
San Nicolás	2
<b>Total</b>	<b>22</b>

Finalmente, podemos observar una significativa disparidad en los plazos de tramitación de dichos decretos convalidatorios, pues varían de nueve (9) a tres mil ciento sesenta y siete (3167) días, como ocurre con las convalidaciones de los municipios de General Pueyrredón y Vicente López, respectivamente. La situación planteada puede obedecer a diferentes causas que podrían englobarse en:

- Cuestiones técnico-administrativas, por ejemplo, observaciones a nivel provincial de los organismos de contralor o del área técnica, que requieran rectificación por parte del municipio (ya sea de planos, de indicadores urbanísticos, entre otros), motivo por el cual el trámite vuelve a la comuna en más de una ocasión. Otro caso puede ser la falta de documentación o la existencia de documentación vencida, debiendo el municipio gestionar nuevos certificados ante el organismo correspondiente.
- Cuestiones político-institucionales, por ejemplo, que el Consejo Deliberante demore en sancionar la ordenanza, ya sea porque no se encuentre sesionando o por no contar con el *quorum* requerido.

### *III.2.11. Subsidios*

#### III.2.11.1 Procedimiento administrativo

El Decreto N° 467/07 aprueba el reglamento para el otorgamiento de subsidios de la Provincia que se atiende con cargo a créditos globales del presupuesto, sin destino específico. La normativa en cuestión establece, como beneficiarias del régimen, a personas humanas y jurídicas, destacándose entre estas últimas a instituciones o entidades de bien público, instituciones religiosas y Municipios.

Como todo procedimiento de fomento, los requisitos se distinguen en relación al sujeto que las peticona. Así, el Decreto aprueba, para cada grupo en particular, un formulario tipo al cual deberán ajustarse.

Atentos a la importancia institucional y económica que tienen estos procedimientos, diremos que, en el caso de los Municipios, las solicitudes de subsidios se presentarán en nota simple rubricada por el Intendente o funcionario competente, conforme la materia, y, en lo posible, serán acompañadas por los estudios, proyectos o documentos que sustenten el requerimiento y puedan ilustrar de la mejor forma la decisión provincial.

Por otra parte, cabe acotar que los pedidos de subsidio tramitados a partir de una solicitud de la parte interesada podrán presentarse directamente ante el Poder Ejecutivo o la Jurisdicción correspondiente según la materia de que se trate y la competencia prevista en la Ley de Ministerios vigente. Sin perjuicio de esto, se tramitarán, en la Secretaría General de la Gobernación, todos los subsidios que el Poder Ejecutivo decida otorgar, con los créditos determinados, a la jurisdicción de la Gobernación. Cuando proceda, deberán otorgarse mediante la previa suscripción del Contrato de Comodato o del Convenio, según corresponda (ver Decreto N° 467/07, anexos III y IV).

Sentado ello, debemos señalar que el proceso se unifica para los distintos requirentes en los siguientes pasos:

a. El organismo promotor, a través de su área administrativa, inicia las actuaciones incorporando los fundamentos. Es pertinente destacar que las jurisdicciones deben manifestar si auspician o no el requerimiento. En caso positivo, deberá evaluar el impacto que dicha acción traerá en las instituciones o municipios, además de la propia valoración de los extremos acompañados por éstos.

b. El área correspondiente toma la imputación preventiva del gasto y, en caso de que se difiera el gasto, debe ser comunicado a la Dirección Provincial de Presupuesto Público.

c. La Dirección Provincial de Subsidios y Subvenciones, dependiente del Ministerio de Economía, toma intervención de acuerdo a su competencia.

d. Se da intervención a los organismos de asesoramiento y control: Asesoría General de Gobierno, Contaduría General y Fiscalía de Estado.

e. Con la intervención favorable de los organismos, las actuaciones son remitidas, luego, a la refrenda del Ministro promotor.

f. Posteriormente, una vez cumplida la instancia anterior, la Secretaría Legal y Técnica toma conocimiento de los actuados y el Ministro de Jefatura de Gabinete de Ministros refrenda el procedimiento pedido.

g. Por último, el Gobernador firma el decreto.

### III.2.11.2. Decretos dictados

Habiendo descripto detenidamente el proceso, diremos que, durante el período analizado, el Poder Ejecutivo suscribió trece (13) decretos otorgando subsidios a personas humanas y jurídicas. La baja cantidad de actos administrativos emitidos se justifica porque, en su mayoría, estas subvenciones son otorgadas por los Ministros.

Es interesante remitirnos al artículo 6 del Decreto N° 349/18<sup>103</sup> -que determina el marco normativo general para ser

---

<sup>103</sup> Modificado por Decreto N° 754/18.

aplicado a la Programación Presupuestaria durante el ejercicio 2018- pues allí se indica que los subsidios para la financiación de los gastos corrientes y los gastos de capital –imputables al Inciso 5<sup>104</sup> y que se otorguen en el marco de, por un lado, los actos administrativos de excepción al artículo 15 del Decreto N° 467/07 y modificatorios y, por el otro, de lo dispuesto por el artículo 16 de la misma norma legal, cuyos montos superen, individualmente considerados, la suma de pesos quinientos mil (\$ 500.000)– deberán ser aprobados por el Poder Ejecutivo, previa intervención de la Dirección Provincial de Presupuesto Público dependiente de la Subsecretaría de Hacienda del Ministerio de Economía.

### III.2.11.3. Análisis de los decretos

A fin de profundizar en determinados detalles de los decretos dictados durante el 2018, a continuación, ofreceremos una enumeración ordenada en forma creciente, según los montos otorgados, estableciendo asimismo quién lo aprueba y a qué está destinado el subsidio.

*Ministerio de Economía.* Monto total: \$ 700.000.

- Decreto N° 1836/18: Se otorgó a favor de la Municipalidad de Pellegrini, por la suma de pesos setecientos mil (\$700.000), con destino a la adquisición de un carretón.

*Ministerio de Agroindustria.* Monto Total: \$ 1.111.737,<sup>57</sup>

- Decreto N° 1030/18: Los fondos fueron destinados al equipamiento de un frigorífico, sito en la localidad de Cardenal Cagliero, del partido de Patagones, por un monto de pesos quinientos diecisiete mil novecientos sesenta y uno, con cincuenta y siete centavos (\$ 517.961,<sup>57</sup>).

---

<sup>104</sup> El Manual de Clasificadores Presupuestarios para el Sector Público Provincial conceptualiza el Inciso 5 –Transferencias, como “Gastos que corresponden a transacciones que no suponen la contra prestación de bienes o servicios y cuyos importes no son reintegrados por los beneficiarios”, e incluye subsidios para atender gastos corrientes y de capital del sector privado y público (provincial, municipal y nacional).

- Decreto N° 1867/18: Los fondos fueron destinados a construcción de una sala extracción y fraccionamiento de miel en el Parque Apícola Municipal de Tornquist, por un monto de pesos quinientos noventa y tres mil setecientos setenta y seis (\$ 593.776).

*Secretaría de Derechos Humanos.* Monto total: \$ 1.466.000

- Decreto N° 1754/18: Se aprobó un Convenio, con el Equipo Argentino de Antropología Forense Asociación Civil, y se otorgó la suma de pesos un millón cuatrocientos sesenta y seis mil (\$1.466.000), a fin de solventar gastos de trabajos que realizaron en la Provincia, en el marco de causas judiciales.

*Ministerio de Gobierno.* Monto Total \$ 6.800.000

- Decreto N° 437/18: Mediante un Convenio suscripto con la Asociación Criolla Argentina se otorgó un subsidio por la suma de pesos un millón ochocientos mil (\$ 1.800.000), con destino a solventar los gastos que demandara la realización de la Fiesta del Día Nacional del Gaucho.

- Decreto N°1837/18: Se otorgó un subsidio a la Municipalidad de Saladillo, por la suma de pesos cinco millones (\$ 5.000.000), con destino a solventar los gastos que demande una obra de Repavimentación.

*Ministerio de Desarrollo Social.* Monto Total: \$ 17.491.550

- Decreto N° 703/18: El subsidio tuvo como finalidad solventar el gasto en concepto de Apoyo Económico para el desarrollo de la Etapa Final de los “Juegos Bonaerenses 2017”, con destino a los Municipios de Bahía Blanca, La Matanza y La Plata, por un monto total de pesos seis millones doscientos cincuenta y seis mil trescientos cincuenta (\$ 6.256.350).

- Decreto N° 1755/18: Se otorgó un subsidio a favor de los Municipios de Bahía Blanca, General Villegas, La Matanza, La Plata, Moreno y Pergamino, por la suma total de pesos once millones doscientos treinta y cinco mil doscientos (\$ 11.235.200), a efectos de solventar el gasto en concepto de “diferencia” - Apoyo Económico por el desarrollo de la Final Provincial de los Juegos Bonaerenses 2018.

*Ministerio de Producción.* Monto Total \$ 27.580.263

- Decreto N° 962/18: Para el alquiler, por el término dos (2) años, de un inmueble para la instalación de un mercado fijo en el ámbito del Municipio de Pilar, por la suma de pesos ochocientos treinta y siete mil ciento veinte (\$ 837.120).

- Decreto N° 1756/18: Para refacción y puesta en valor de un inmueble, en la ciudad de La Plata, en el cual se planeaba instalar un mercado fijo, por la suma de pesos dos millones doscientos diez mil (\$ 2.210.000).

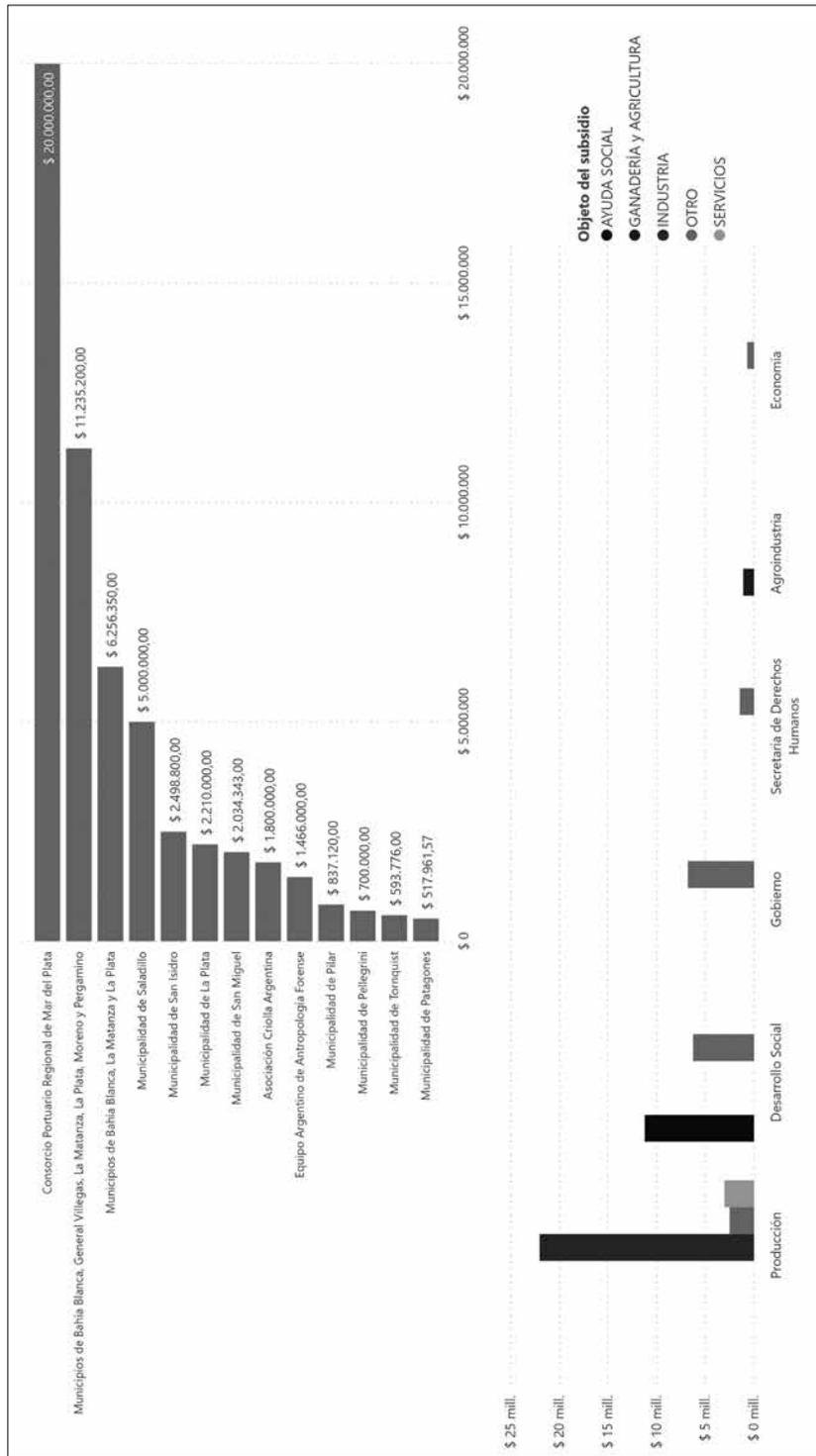
- Decreto N° 1835/18: Refacción y puesta en valor de un inmueble, en el ámbito de la Municipalidad de San Isidro, para la instalación de un mercado fijo, por la suma de pesos dos millones cuatrocientos noventa y ocho mil ochocientos (\$ 2.498.800).

- Decreto N° 1865/18: Convenio suscripto con el Consorcio Portuario Regional de Mar del Plata, por el cual se otorgó un subsidio por la suma de pesos veinte millones (\$ 20.000.000), para el mantenimiento de las instalaciones del Puerto Mar del Plata.

- Decreto N°1866: Alquiler, refacción y puesta en valor de un inmueble, ubicado en el municipio de la Municipalidad de San Miguel, para la instalación de un mercado fijo, por la suma de pesos dos millones treinta y cuatro mil trescientos cuarenta y tres (\$ 2.034.343).

Teniendo en cuenta este detalle, podemos señalar que el monto total en subsidios otorgado durante el 2018, es de pesos cincuenta y cinco millones ciento cuarenta y nueve mil quinientos cincuenta con cincuenta y siete centavos (\$55.149.550,57).

En las ilustraciones de la página siguiente vemos detallados los **subsidios por beneficiario y monto**, en primer lugar, y luego los **decretos referidos a subsidios por organismo promotor y sector beneficiario**.



Por último, a fin de determinar el tiempo que demanda la refrenda de los decretos en cuestión, se expondrá el tiempo que insumió cada procedimiento. Al respecto cabe aclarar que como fecha de inicio de las actuaciones se ha considerado la datación registrada en el buscador público de consultas de expedientes y, como instancia final, se ha tomado la fecha del decreto. Con el propósito de ofrecer un análisis más claro, establecimos los siguientes rangos de días a fin de agruparlos:

1) Rango de 60 a 103 días:

- Ministerio de Producción (Decreto N° 1865: 60 días; Decreto N° 1866: 102 días).
- Secretaría de Derechos Humanos (Decreto N° 1754: 71 días).
- Ministerio de Desarrollo Social (Decreto N° 1755: 103 días).

2) Rango de 140 a 185 días:

- Ministerio de Producción (Decreto N° 1756: 140 días; Decreto N° 1835: 178 días).
- Ministerio de Economía (Decreto N° 1836: 185 días).

3) Rango de 257 a 294 días:

- Ministerio de Agroindustria (Decreto N° 1867: 257 días).
- Ministerio de Desarrollo Social (Decreto N° 703: 294 días).

4) Rango de 329 a 765 días:

- Ministerio de Producción (Decreto N° 962: 329 días).
- Ministerio de Gobierno (Decreto N° 437: 398 días; Decreto N° 1837: 765 días).
- Ministerio de Agroindustria (Decreto N° 1030: 420 días).

Al respecto, observamos que los decretos que se tramitaron en un expediente físico tuvieron un procedimiento que duró en promedio trece (13) meses hasta la firma del decreto, mientras que los que se gestionaron por expediente electrónico fueron de un promedio de cuatro (4) meses. Es decir, el uso de

procedimientos digitales agiliza el trámite y minimiza en un 69% los tiempos implicados en comparación con la duración del proceso mediante un expediente físico.

#### III.2.11.4. Sugerencias de modernización

Con base en la investigación realizada consideramos que debería actualizarse la normativa que rige sobre el otorgamiento de subsidios en orden de lograr mayor eficacia, eficiencia y transparencia en la materia.

En ese marco, sería importante redefinir el procedimiento administrativo, incorporando el uso de las nuevas tecnologías con el objeto de agilizar el trámite, tanto para el otorgamiento del subsidio como para su posterior rendición de cuentas. A tal fin podría utilizarse el Portal de Trámites de la Provincia<sup>105</sup>, publicando en él los requisitos según el tipo de beneficiario, cargando los formularios de solicitud e incluso podría iniciarse el trámite a través del Módulo de Tramitación Online. La misma plataforma permite, además, la presentación de la rendición parcial o total de los fondos recibidos.

Otra herramienta que puede resultar de utilidad es el Registro Legajo Multipropósito (RLM) de GDEBA que permite registrar los subsidios otorgados y clasificarlos por beneficiario, organismo promotor o la variable que se defina y, a su vez, puede ser potenciado mediante el uso del Tablero de Control, que permite realizar estadísticas y seguimiento de los trámites iniciados, en curso y finalizados. Estas herramientas dotarán de transparencia y permitirán el control de los subsidios otorgados además de evitar la duplicidad de peticiones.

Por otro lado, en virtud de los frecuentes períodos inflacionarios que atraviesa nuestro país, entendemos necesario reemplazar los límites expresados en dinero por valores de referencia actualizables, como ocurre con las Unidades de Contratación (UC)

---

<sup>105</sup> <https://portal.gba.gob.ar/web/portal/>

del procedimiento de contratación de bienes y servicios<sup>106</sup>. Ello así, en tanto la fijación de límites en moneda de curso legal acarrea el atraso de los montos -con su consecuente distorsión- o bien, la necesidad de modificar el decreto frecuentemente, generando así un innecesario dispendio de actividad administrativa.

Finalmente, consideramos esencial poner a disposición de la ciudadanía la información relativa a los subsidios otorgados tanto por el Poder Ejecutivo como por los restantes funcionarios autorizados al efecto. Dado el carácter eminentemente discrecional de la facultad, es necesario que los ciudadanos cuenten con rigurosos mecanismos de control del destino que el poder político asigna al caudal de fondos públicos que cada año se concede en carácter de subsidios. A tal fin, debería publicarse en el Portal de Datos Abiertos de la Provincia<sup>107</sup> cada subsidio otorgado, con indicación clara y precisa del beneficiario, el objeto, el monto, la autoridad otorgante, el estado de la rendición y cualquier otro dato que pueda facilitar el control ciudadano.

### III.2.12. Emergencia agropecuaria

La Ley N° 10390 crea, en el ámbito del Ministerio de Asuntos Agrarios, la Comisión de Emergencia y Desastre Agropecuario de la Provincia de Buenos Aires, otorgándole la función de proponer al Poder Ejecutivo –previa verificación– la declaración de emergencia o desastre agropecuario con carácter individual, respecto de aquellos productores que resulten afectados.

<sup>106</sup> El artículo 9° bis de la Ley N° 13.981 crea la “Unidad de Contratación” (UC) como medida de valor expresado en moneda de curso legal que emplearán las jurisdicciones para determinar el monto de los contratos comprendidos en el régimen establecido por dicha norma. Asimismo, dispone que el valor en moneda de curso legal de cada “Unidad de Contratación”, será fijado y actualizado anualmente por la Autoridad de Aplicación que el Poder Ejecutivo haya designado o designe, en función de la variación del Índice de Precios Internos al Por Mayor, Nivel General, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos. Actualmente la Autoridad de Aplicación es la Contaduría General de la Provincia, quien fijó el valor en \$ 50 mediante Resolución N° 12/19.

<sup>107</sup> <https://www.gba.gob.ar/datosabiertos>

Los estados de emergencia y desastre agropecuario serán declarados por Decreto del Poder Ejecutivo Provincial y las declaraciones de emergencia o desastre individual, por Resolución del Ministerio de Asuntos Agrarios.

### III.2.12.1. Procedimiento administrativo (Decreto reglamentario N° 7282/18)

El Decreto Reglamentario N° 7282/86 determina el procedimiento administrativo a seguir para proponer la declaración de emergencia o desastre agropecuario con carácter individual.

Sintéticamente, los pasos son los siguientes:

a. La solicitud de declaración del estado de emergencia o desastre agropecuario o su prórroga, deberán ser formalizadas por el Intendente Municipal del partido afectado, en base a los requerimientos formulados por productores agropecuarios, entidades que les representan, o bien, por iniciativa del Municipio o de la Comisión Local, si ya existiere en el partido. Igual procedimiento se adoptará en los casos en que se solicite una emergencia con carácter individual.

b. La Comisión de Emergencia y Desastre Agropecuario sugerirá al Poder Ejecutivo la declaración o prórroga del estado de emergencia agropecuaria.

c. Los productores afectados deberán presentar, ante el Municipio correspondiente, un formulario con carácter de declaración jurada, habilitado al efecto por la Comisión de Emergencia y Desastre Agropecuario.

d. En caso de dictarse una prórroga del período de emergencia o desastre, los afectados deberán presentar, ante el Municipio correspondiente –y dentro del término fijado para ello–, el formulario de ratificación de la declaración jurada habilitado al efecto, que tendrá el mismo carácter.

e. Recibida la declaración jurada o su ratificación, el Municipio dará intervención a la Comisión Local de Emergencia, la que determinará el porcentaje de afectación correspondiente.

f. Aprobada la presentación, la Intendencia Municipal otorgará una constancia de recepción al interesado y remitirá las declaraciones juradas y ratificaciones presentadas al organismo específico del Ministerio de Asuntos Agrarios, quien –previa evaluación– otorgará el “Certificado de Emergencia o de desastre agropecuario”.

### III.2.12.2. Decretos dictados

En 2018, se dictaron un total de cinco (5) decretos, de los cuales tres (3) fueron ratificando resoluciones que han declarado y/o prorrogado el estado de Emergencia y/o Desastre Agropecuario, y dos (2) declarando la misma. A continuación, haremos una breve descripción de los mismos, estableciendo en cada caso el lapso que duró el procedimiento:

- Decreto N°1291/18, plazo: 115 días

Ratifica las Resoluciones N° 41/16, N° 64/16, N° 162/16 y N° 163/16 del Ministerio de Agroindustria, por las que se ha declarado y/o prorrogado el estado de Emergencia y/o Desastre Agropecuario de carácter Individual, para las parcelas rurales afectadas por inundación y/o secuelas en los partidos de Trenque Lauquen, General Viamonte y Coronel Dorrego de la Provincia de Buenos Aires

- Decreto N° 383/18, plazo: 8 días

Declara el estado de Emergencia y/o Desastre Agropecuario para las explotaciones rurales (alcanzando, exclusivamente, a aquellos productores que desarrollen como actividad principal la explotación agropecuaria) afectadas por sequía en los partidos de Alberti, Bolívar, Bragado, Coronel Suárez, Daireaux, Exaltación de la Cruz, General Alvear, General La Madrid, Guaminí, Navarro, 9 de Julio, Olavarría, Saavedra, Saladillo, Tornquist y 25 de Mayo, por el período tres meses (02/01/18 al 30/04/18).

- Decreto N° 438/18, plazo: 6 días

Declara el estado de Emergencia y/o Desastre Agropecuario para las explotaciones rurales (alcanzando, exclusivamente, a

aquellos productores que desarrollen como actividad principal la explotación agropecuaria) afectadas por sequía en los partidos de Benito Juárez, Cañuelas, Chacabuco, General Las Heras, General Viamonte, Laprida, Lobos, Luján, Marcos Paz, Roque Pérez, San Antonio de Areco, Tandil y Tapalqué, por período de tres meses (02/01/18 al 30/04/18).

- Decreto N° 1612/18, plazo: 162 días

Ratifica las Resoluciones, N° 53/17, N° 87/17, N° 103/17, N° 1/17 E, N° 2/17 E, N° 43/17 E, N° 221/17 E, N° 222/17 E, N° 223/17 E y N° 224/17 E por las que se ha declarado y/o prorrogado el estado de Emergencia y/o Desastre Agropecuario de carácter Individual, para las parcelas rurales afectadas por inundación y/o secuelas y tornado en los partidos de Junín, Trenque Lauquen, Colón, Rojas, Arrecifes, Pergamino, General Belgrano, Monte, Salto y General Paz de la Provincia de Buenos Aires.

- Decreto N°1351/18, plazo: 14 días

Ratifica las Resoluciones N° 141/18, N° 175/18 y N° 204/18, por las que se ha declarado el estado de Emergencia y/o Desastre Agropecuario de carácter Individual, para las parcelas rurales afectadas por inundación y sequía en los partidos de Daireaux, Hipólito Yrigoyen, Guaminí, Adolfo Alsina, Adolfo Gonzales Chaves, Arrecifes, Azul, Bahía Blanca, Coronel Pringles, General Belgrano, Lincoln, Monte, Pellegrini, Pergamino, Púan, Ramallo, Salto, San Cayetano, San Nicolás, San Pedro, San Vicente, Trenque Lauquen y Zárate de la Provincia de Buenos Aires.

A modo de conclusión, podemos destacar que las respectivas gestiones fueron propiciadas por el Ministerio de Agroindustria, por medio de expedientes en soporte papel y que los plazos de tramitación fueron dispares, las ratificaciones van de catorce (14) a ciento sesenta y dos (162) días, mientras que las declaraciones promediaron los siete (7) días.



serie de carencias cognoscitivas relativas al análisis del actual funcionamiento de la Administración Pública. En este sentido, nuestro trabajo partió de las siguientes consideraciones: por un lado, la complejidad del funcionamiento administrativo y la escasa información relativa al modo en que se concretan los distintos procesos implicados y, por el otro, el hecho de que –hasta el momento– no se había llevado a cabo un relevamiento detallado de la actuación gubernamental, en lo que respecta –específicamente– a la emisión de decretos. Frente a este estado de situación, nuestra investigación buscó ordenar y compactar los datos disponibles, a fin de generar información relevante, mediante la cual quedarán visibilizadas las tareas administrativas previas al dictado de estos documentos.

Para llevar a cabo nuestro análisis, recurrimos a las estadísticas públicas, que nos permitieron obtener un panorama de la situación actual y definir, a su vez, parámetros de la gestión. En términos generales, el análisis y el control de los datos relevados permiten, desde nuestro punto de vista, controlar y, al mismo tiempo –en caso de ser necesario–, tomar medidas correctivas para obtener resultados diferentes. Al respecto, creemos que, con el actual sistema público de acceso a la información de la gestión gubernamental, se inicia un nuevo ciclo que le permite al ciudadano no sólo conocer información específica sobre la administración del gobierno vigente, sino también, por ello mismo, incrementar su participación en la cosa pública.

A fin de comprender el funcionamiento del complejo sistema administrativo público de la Provincia, se relevaron los diferentes procesos implicados con el objeto de analizar la situación actual, así como también, de visibilizar los aspectos críticos y de plantear alternativas más eficaces y eficientes. De esta forma, y a modo de ejemplo, de la compulsa de las actuaciones en lo que respecta al área de las contrataciones, observamos –mediante un análisis transversal de los procesos administrativos– la existencia de una marcada asimetría. Para evitar este tipo de desajustes, nuestra investigación buscó, justamente, estandarizar los procesos y resultados, a fin de optimizar los recursos –tanto

materiales como inmateriales–, agilizar los procedimientos, dotarlos de previsibilidad y facilitar el control. En este sentido, arribamos a la conclusión de que es sumamente necesario profundizar en el empleo de las TIC –es decir, de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación– dado que los beneficios que ofrece son múltiples, ya que, entre otras cuestiones, genera la reducción en los plazos de espera, mejora la transparencia de procesos, permite el ahorro de costos, reduce las barreras geográficas, impulsa la eficacia y eficiencia, mejora la calidad del producto final y facilita el diseño y parametrización de las políticas públicas. De allí, que estamos convencidos de que la provincia debe avanzar en esta línea con el objetivo de adaptar la Administración a las actuales exigencias.

Para finalizar, queremos subrayar que la presente investigación pretende erigirse como un estudio minucioso de la problemática referenciada, ofreciendo –en cada caso– las pautas para futuras mejoras de los procesos involucrados, en pos de facilitar el escrutinio público de la información generada y ser insumido para la optimización de futuras gestiones.