

**Fiscalía de Estado de la Provincia de Santa Fe**  
**Reseña general de dictámenes emitidos por las**  
**Direcciones Generales de Asesoría y de Contrataciones**  
**Período: 2.1.2020 – 07.12.2023 (Dictámenes Nros. 1/20 a 361/23)**

**ÍNDICE**

**I. Organización administrativa**

<b>1. Principios de jerarquía y de competencia en la organización administrativa.....</b>	<b>12</b>
<b>2. Facultad del Poder Ejecutivo para la creación de órganos y programas y para el establecimiento de recesos</b>	<b>13</b>
<b>2.1. Facultad del Poder Ejecutivo para la creación de órganos administrativos .....</b>	<b>13</b>
<b>2.2. El Poder Ejecutivo y la creación de programas.....</b>	<b>13</b>
2.2.1. Facultad del Poder Ejecutivo para la creación de programas .....	13
2.2.2. El otorgamiento de becas y estímulos en el marco de programas.....	14
<b>2.3. Necesidad de justificar la creación de redes, consejos asesores o mesas de diálogos que no implican modificaciones en la estructura organizacional .....</b>	<b>14</b>
<b>2.4. Facultad del Poder Ejecutivo de disponer recesos administrativos y licencias obligatorias.....</b>	<b>14</b>
<b>3. Existencia de la categoría de “personas privadas en ejercicio de funciones públicas” en la Provincia de Santa Fe. Improcedencia de la figura de “entes de derecho público no estatal” .....</b>	<b>15</b>
<b>4. Legitimidad de las funciones materialmente jurisdiccionales de la Administración.....</b>	<b>15</b>
<b>5. El Poder Ejecutivo ante leyes y reglamentos inconstitucionales .....</b>	<b>16</b>
5.1. Supuestos en que se admite la inaplicación de un reglamento por el Poder Ejecutivo .....	16
5.2. Supuestos en que se admite la inaplicación de una ley inconstitucional por el Poder Ejecutivo .....	16
<b>6. Delegación de facultades.....</b>	<b>18</b>
<b>7. Delegación de firma.....</b>	<b>19</b>
<b>8. Transferencia de bienes entre jurisdicciones y organismos por resolución conjunta .....</b>	<b>19</b>
<b>9. Implementación de leyes sin previsión presupuestaria .....</b>	<b>20</b>
<b>10. La intervención del Poder Ejecutivo en la potestad expropiatoria .....</b>	<b>20</b>

**II. Procedimiento administrativo**

<b>1. Cuestiones generales de procedimiento administrativo .....</b>	<b>21</b>
1.1. El procedimiento administrativo y el tráfico en masa .....	21
1.2. Inaplicabilidad directa de la LNPA al ámbito local .....	22
1.3. Inaplicabilidad del procedimiento administrativo general al ámbito de la Ley N° 10.468 .....	22
1.4. Carácter ordenatorio o perentorio de los plazos en los procedimientos administrativos. La pauta de la razonabilidad.....	22
<b>2. Intervención de Fiscalía de Estado .....</b>	<b>23</b>
2.1. Necesidad de justificar la intervención de Fiscalía de Estado en proyectos de decreto que no implican reglamentaciones ni delegaciones de facultades .....	23
2.2. Revocación de decretos que dispusieron el otorgamiento de suplementos por subrogancia y la intervención de Fiscalía de Estado .....	24

2.3. Intervención de Fiscalía de Estado en el recurso de apelación ante cuestiones excluidas.....	24
2.4. Procedimientos de usucapión administrativa e intervención de Fiscalía de Estado .....	24
2.5. Anteproyectos de leyes e intervención de Fiscalía de Estado .....	25
<b>3. Cuestiones relativas a los procedimientos sancionatorios.....</b>	<b>25</b>
3.1. Facultad de los órganos administrativos para apreciar hechos, valorar la gravedad de las faltas y graduar las sanciones.....	25
3.2. Perspectiva de análisis en los procedimientos sancionatorios que se inician con un acta de constatación de infracción .....	25
<b>4. Valor de los informes técnicos en el procedimiento administrativo.....</b>	<b>26</b>
<b>5. Trámite de los recursos administrativos .....</b>	<b>27</b>
5.1. Facultad del Poder Ejecutivo de revisar la admisibilidad de un recurso ya tramitado .....	27
5.2. Necesidad de fundar el recurso de revocatoria dentro del término establecido para ello, el cual tiene carácter de perentorio .....	27
5.3. Concesión y tramitación de un recurso de apelación que no había sido interpuesto si consta el consentimiento del interesado.....	27
<b>5.4. Cuestiones referidas al recurso jerárquico .....</b>	<b>27</b>
5.4.1. Supuestos de admisibilidad .....	27
5.4.2. Supuestos de inadmisibilidad .....	28
5.4.3. Competencia del Poder Ejecutivo para resolver un recurso jerárquico .....	28
5.4.4. Competencia de los órganos inferiores para resolver la cuestión de fondo aunque se hubiera presentado un recurso jerárquico.....	28
5.4.5. Archivo de recurso jerárquico en caso de resolución posterior de la cuestión de fondo por parte del órgano inferior.....	28
<b>5.5. El recurso de revocatoria del artículo 5º del Decreto N° 916/08.....</b>	<b>29</b>
5.5.1. La actividad consultiva previa a la resolución de este recurso .....	29
5.5.2. Finalidad del recurso.....	29
5.5.3. Imposibilidad de que una autoridad ministerial desestime un recurso contra una resolución conjunta .....	29
5.5.4. Admisibilidad del recurso de revocatoria directa y análisis del fondo del asunto si el recurrente expresó agravios .....	30
<b>5.6. Alcance de la impugnación de las decisiones de los cuerpos evaluadores en los concursos para magistrados .....</b>	<b>30</b>
<b>5.7. Inexistencia de la figura del recurso de queja por apelación denegada .....</b>	<b>31</b>
<b>5.8. Admisibilidad del recurso de aclaratoria en el procedimiento administrativo de impugnación santafesino .....</b>	<b>32</b>
<b>5.9. Denuncia de ilegitimidad.....</b>	<b>33</b>
<b>5.10. Continuación de procedimiento tributario de impugnación en caso de concurso preventivo o quiebra del contribuyente .....</b>	<b>33</b>
<b>5.11. Incompetencia de las autoridades ministeriales para rechazar un recurso de apelación por improcedente .....</b>	<b>34</b>
<b>5.12. Competencia de las autoridades ministeriales para rechazar un recurso de apelación por inadmisibile...34</b>	<b>34</b>
<b>5.13. Incompetencia de las autoridades ministeriales para resolver, por cuestiones sustanciales, impugnaciones contra decretos del Poder Ejecutivo .....</b>	<b>35</b>
<b>5.14. Impugnación, por parte de un municipio, de un decreto del Poder Ejecutivo.....</b>	<b>35</b>
<b>6. Admisibilidad de escritos presentados ante la Administración Pública .....</b>	<b>35</b>
6.1. Temporaneidad de presentación de escritos en caso de duda sobre la fecha de notificación .....	35
6.2. Temporaneidad de presentación de escritos por aplicación de la “teoría del envío” .....	35
6.3. Temporaneidad de recursos y expresiones de agravios en caso de que la notificación se hubiera practicado durante la suspensión de los plazos procedimentales.....	36

6.4. Extemporaneidad de recursos y atenuación del rigor formal .....	36
6.5. Extemporaneidad de recurso y proyección sobre los que se interpongan con posterioridad en el procedimiento administrativo .....	36
6.6. Extemporaneidad de recurso y proyección sobre los que se interpongan con posterioridad en el procedimiento tributario .....	37
6.7. Extemporaneidad de recurso directo en el marco del régimen aprobado por Decreto N° 854/16 .....	37
6.8. El día de gracia en el procedimiento administrativo .....	38
6.9. Inaplicabilidad de la feria fiscal en el trámite de recursos ante el Poder Ejecutivo.....	38
6.10. Inadmisibilidad de recurso de revocatoria por falta de fundamentación .....	39
6.11. Presentación de escritos sin poder a favor del letrado presentante y eventual ratificación con efectos retroactivos .....	39
6.12. Requisitos de la expresión de agravios.....	39
<b>7. Impugnabilidad e inimpugnabilidad de actos de la Administración Pública .....</b>	<b>40</b>
7.1. Inimpugnabilidad de actos de apertura de un procedimiento disciplinario .....	40
7.2. Inimpugnabilidad de actos de suspensión preventiva y traslado de agentes en el marco de un procedimiento disciplinario .....	40
7.3. Inimpugnabilidad de actos de prórroga de un procedimiento disciplinario y de otros actos de trámite ....	40
7.4. Inimpugnabilidad de actos de apertura de un procedimiento de investigación.....	41
7.5. Inimpugnabilidad de acto que dispuso la conclusión de una investigación, por no haber producido lesión a situación jurídica alguna .....	41
7.6. Inimpugnabilidad de acto que aprueba auditoría contable .....	41
7.7. Inimpugnabilidad de actos por los que se dispone un llamado a concurso .....	42
7.8. Inimpugnabilidad de actos que importan una especificación de otros anteriores .....	42
7.9. Inimpugnabilidad de actos que importan la revocación de actos observados por el Tribunal de Cuentas ..	42
7.10. Inimpugnabilidad de dictámenes jurídicos, por tratarse de actos preparatorios .....	43
7.11. Inimpugnabilidad de notas, en virtud de tratarse de actos preparatorios .....	43
7.12. Inimpugnabilidad de decreto del Poder Ejecutivo que resuelve un recurso de apelación .....	44
7.13. Inimpugnabilidad de actos que importan la aplicación de normas del Derecho Civil.....	44
7.14. Legitimación para impugnar actos administrativos .....	45
7.14.1. Falta de legitimación activa de persona que no se presentó a concurso para impugnar el llamado —acto que, de por sí, no es impugnabile— .....	45
7.14.2. Falta de legitimación activa de sindicatos para efectuar reclamos invocando intereses individuales de los afiliados .....	45
7.15. Impugnabilidad de actos favorables .....	46
7.16. Impugnabilidad de actos que son ejecución de actos firmes.....	46
<b>8. Cuestiones de actividad administrativa consultiva .....</b>	<b>47</b>
8.1. Distinción entre dictámenes e informes .....	47
8.2. El dictamen jurídico.....	47
8.2.1. La importancia del dictamen jurídico previo como actividad interna y preparatoria del acto administrativo, y los supuestos de intervención de Fiscalía de Estado .....	47
8.2.2. La importancia del dictamen jurídico previo en los proyectos de reglamentos .....	48
8.2.3. Aspectos sujetos a análisis en los dictámenes jurídicos .....	49
8.2.4. Carácter obligatorio, pero no vinculante, del dictamen de la Junta de Disciplina en el procedimiento disciplinario del personal docente .....	49
<b>9. Simples peticiones .....</b>	<b>49</b>
<b>10. Pretensión cautelar en sede administrativa .....</b>	<b>50</b>

<b>11. Cuestiones de prueba .....</b>	<b>50</b>
11.1. Carencia de valor probatorio de las fotocopias simples .....	50
11.2. Valor probatorio de las audiencias y entrevistas .....	51
11.3. Valor probatorio de los informes y denuncias emitidos en los expedientes administrativos .....	51
11.4. Valor probatorio de los certificados médicos particulares para la justificación de inasistencias .....	51
11.5. Desestimación de la prueba ofrecida cuando es inconducente o impertinente.....	51
11.6. Análisis de la prueba a partir del principio de la sana crítica .....	53
11.7. Carga de la prueba en el procedimiento tributario .....	53
<b>12. Cuestiones de notificaciones .....</b>	<b>53</b>
12.1. Validez de la notificación cursada en el domicilio constituido .....	53
12.2. Eficacia notificatoria del aviso de visita.....	54
12.3. Subsanación de notificación defectuosa si el particular tomó conocimiento del acto .....	54
12.4. Notificación en el domicilio personal y negativa a firmar .....	54
<b>13. Sometimiento voluntario al régimen .....</b>	<b>55</b>
13.1. Sometimiento voluntario al régimen al momento de inscripción a concurso docente.....	55
13.2. Sometimiento voluntario al régimen y derechos de naturaleza procedimental.....	55
<b>14. Concepto de derecho adquirido.....</b>	<b>56</b>
<b>15. Advertencia en caso de utilización de bibliografía no citada en el escrito .....</b>	<b>57</b>

### **III. Actos administrativos y reglamentos**

<b>1. Actos administrativos .....</b>	<b>57</b>
<b>1.1. Actos administrativos. Concepto y lineamientos generales .....</b>	<b>57</b>
1.1.1. Perfección, validez y eficacia del acto administrativo .....	57
1.1.2. Principio de autotutela administrativa.....	58
1.1.2.1. Principio de autotutela dominial .....	58
1.1.2.2. Principio de autotutela reduplicativa o en segunda potencia.....	59
1.1.3. Naturaleza de los actos dictados por las sociedades anónimas estatales .....	60
<b>1.2. Actos administrativos. Requisitos y caracteres. Invalidez.....</b>	<b>60</b>
1.2.1. Motivación del acto administrativo. Admisión de la motivación <i>per relationem</i> .....	60
1.2.2. Vicio de desviación de poder. Esfuerzo probatorio del recurrente para su acreditación .....	61
1.2.3. La notificación como requisito integrativo de la eficacia del acto administrativo .....	61
1.2.4. El precedente ilegítimo y la invocación del principio de igualdad .....	61
1.2.5. Presunción de legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos .....	61
1.2.5.1. Ejecutoriedad de los actos administrativos .....	61
1.2.5.2. Ejecutoriedad de los actos sancionatorios aplicados en el marco del Registro de Licitadores de Obras Públicas.....	61
1.2.5.3. Ejecutoriedad de los actos sancionatorios en materia ambiental .....	62
<b>2. Reglamentos administrativos .....</b>	<b>62</b>
<b>2.1. Reglamentos de ejecución .....</b>	<b>62</b>
2.1.1. Reglamentos de ejecución. Concepto .....	62
2.1.2. Reglamentos de ejecución. Estructura .....	63
2.1.3. Reglamentos de ejecución. Límites .....	63
2.1.3.1. Facultades reglamentarias del Poder Ejecutivo .....	63
2.1.3.2. Facultades reglamentarias del Tribunal de Cuentas .....	67
<b>2.2. Reglamentos delegados .....</b>	<b>68</b>
2.2.1. Reglamentos delegados y Derecho Administrativo .....	68
2.2.1.1. Reglamentos delegados. Concepto.....	68
2.2.1.2. Reglamentos delegados y servicios públicos .....	69

2.2.1.3. Reglamentos delegados y potestad sancionatoria.....	69
2.2.2. Reglamentos delegados y Derecho Tributario.....	70
2.2.3. Necesidad de diferenciar los reglamentos delegados de la delegación legislativa.....	74
<b>2.3. Reglamentos de naturaleza múltiple.....</b>	<b>75</b>
<b>2.4. Atribuciones reglamentarias de las jurisdicciones ministeriales o de autoridades inferiores.....</b>	<b>76</b>
2.4.1. La subdelegación para el dictado de reglamentos de ejecución.....	76
2.4.1.1. Límites de las atribuciones reglamentarias de ejecución de las autoridades ministeriales o de sus órganos inferiores.....	76
2.4.1.2. Alcance de la facultad del titular del Ministerio de Infraestructura, Servicios Públicos y Vivienda para entender en el dictado de normas generales.....	78
2.4.2. La subdelegación para el dictado de reglamentos delegados.....	78
2.4.3. Conveniencia de que las atribuciones reglamentarias sean otorgadas a una misma jurisdicción ministerial o autoridad inferior, a fin de evitar superposiciones.....	79
<b>2.5. Naturaleza reglamentaria de los actos por los que se fijan tarifas.....</b>	<b>79</b>
<b>2.6. Inderogabilidad singular de los reglamentos.....</b>	<b>80</b>
<b>2.7. Atribución de los órganos administrativos para dictar actos aclaratorios o interpretativos.....</b>	<b>80</b>

#### IV. Contratos administrativos

<b>1. Procedimientos de selección de contratistas.....</b>	<b>80</b>
1.1. La forma como requisito de validez de los contratos administrativos.....	80
1.2. Licitación privada y adjudicación que excede el tope fijado en la ley de presupuesto.....	81
1.3. Competencia de las autoridades ministeriales para resolver reclamos por reconocimiento de gastos de servicios prestados.....	82
1.4. Procedimiento de contratación directa basado en la exclusividad del proveedor por marca del producto.....	82
1.5. Procedimiento de contratación directa por tratarse de “contratos interadministrativos”.....	83
1.6. Delegación de la facultad de resolver contrataciones.....	84
1.6.1. Delegación de la facultad de resolver contrataciones por razones de emergencia.....	84
1.6.2. Delegación de la facultad de resolver contrataciones (con sustento en el art. 21 de la Ley N° 5188 o en el art. 3° de la Ley N° 13.920).....	84
1.7. Enriquecimiento sin causa.....	84
<b>2. Interpretación, celebración y ejecución de los contratos administrativos.....</b>	<b>85</b>
2.1. Nociones vinculadas con el concepto de contrato administrativo.....	85
2.1.1. Finalidad del contrato de obra pública.....	85
2.1.2. El Pliego de Bases y Condiciones como ley de los contratos administrativos.....	86
2.2. Cuestiones referidas a las ofertas.....	86
2.2.1. Los derechos de los oferentes y el análisis de las ofertas en la licitación.....	86
2.2.2. La determinación de la oferta más conveniente.....	87
2.2.3. El principio de igualdad de los oferentes.....	87
2.2.4. El principio de publicidad de la apertura de ofertas.....	87
2.3. Sometimiento voluntario al régimen contractual.....	88
2.4. La buena fe y la doctrina de los actos propios.....	88
2.4.1. La buena fe en la ejecución de los contratos administrativos.....	88
2.4.2. La doctrina de los actos propios en la ejecución de los contratos administrativos.....	89
2.5. Ejercicio del <i>ius variandi</i> en los contratos administrativos.....	90
2.6. Contratos administrativos y teoría de la imprevisión.....	91
2.7. Ejercicio de la potestad sancionatoria en los contratos administrativos.....	94
2.7.1. Finalidad de la potestad sancionatoria.....	94
2.7.2. Posibilidad de coexistencia de la desestimación de una oferta y la baja del registro de licitadores o contratistas.....	94
2.7.3. Naturaleza de las multas aplicadas al contratista.....	95

2.7.4. Oportunidad en la aplicación de las multas al contratista.....	96
2.8. Normativa aplicable a los accesorios por mora por el pago de servicios.....	96
2.9. Naturaleza jurídica del anticipo financiero .....	97
<b>3. Extinción de los contratos administrativos.....</b>	<b>97</b>
3.1. Extinción de los contratos administrativos en caso de fuerza mayor .....	97
3.2. Rescisión de mutuo acuerdo de los contratos administrativos .....	98
3.3. Rescisión de los contratos administrativos por culpa del contratista.....	99
<b>4. Suscripción de convenios interjurisdiccionales .....</b>	<b>100</b>
4.1. Necesidad de contar con habilitación legislativa para la suscripción de contratos y convenios .....	100
4.2. Necesidad de aprobación del Poder Ejecutivo para la perfección de convenios suscriptos por autoridades inferiores.....	101
4.3. Potestad de las provincias para realizar operaciones de crédito público a través de convenios internacionales.....	101
4.4. Competencia de los ministros para suscribir convenios interjurisdiccionales .....	103

## V. Empleo público

<b>1. Carácter formal de la relación de empleo público .....</b>	<b>103</b>
1.1. Necesidad de investidura para que el vínculo encuadre en alguna de las modalidades previstas en la Ley N° 8525 .....	103
1.2. Eficacia de la relación de empleo público a partir de la toma de posesión.....	104
1.3. Adquisición de la permanencia y la estabilidad en un cargo.....	104
1.4. Imposibilidad de convertir en permanente una relación nacida y ejecutada en situación de precariedad .....	104
1.5. Imposibilidad de disponer el cambio de agrupamiento durante el plazo de provisionalidad de la relación .....	105
1.6. Carácter precario de la designación de los agentes penitenciarios.....	105
1.7. Retracción de renuncia antes de su aceptación .....	105
1.8. Incompatibilidades de funcionarios y empleados públicos.....	105
1.8.1. Las nociones de incompatibilidad y de conflicto de interés .....	105
1.8.2. Compatibilidad del ejercicio de un cargo de planta permanente en la Provincia y de un cargo en una comuna, siempre que no fuera remunerado .....	106
1.9. Edad máxima de ingreso a la Administración Pública.....	107
1.10. Exigencia de nacionalidad argentina para el ingreso a la Administración Pública .....	107
1.11. Extinción de la relación de empleo público.....	108
<b>2. Suplemento por subrogancia y salarios caídos.....</b>	<b>108</b>
2.1. Carácter discrecional del otorgamiento del suplemento por subrogancia .....	108
2.1.1. Facultad del Poder Ejecutivo de decidir la cobertura de un cargo .....	108
2.1.2. Facultad del Poder Ejecutivo de elegir quién va a subrogar un cargo.....	109
2.2. Necesidad de acreditar el ejercicio de mayores funciones o la existencia de una asignación provisional — aunque sea por autoridad irregular— para el reconocimiento del pago .....	109
2.3. Reconocimiento del suplemento por subrogancia con efectos retroactivos al acto de otorgamiento .....	109
2.3.1. Improcedencia del pedido de reconocimiento retroactivo del ejercicio de las funciones de mayor jerarquía si el cargo fue creado con el acto que asignó las funciones.....	109
2.3.2. Improcedencia del pedido de reconocimiento retroactivo del ejercicio de las funciones de mayor jerarquía si el solicitante es el reemplazante natural del cargo subrogado.....	110
2.4. Improcedencia del suplemento en caso de licencias ordinarias del agente subrogante del cargo.....	110

2.5. Procedencia del pago de salarios caídos .....	110
3. Modificaciones de estructuras y regímenes escalafonarios .....	111
3.1. Discrecionalidad del Poder Ejecutivo para la modificación de estructuras orgánicas .....	111
3.2. Cambio de estructuras y escalafones y afectación del derecho a la carrera.....	111
4. Procedimiento disciplinario .....	112
4.1. Naturaleza de la potestad disciplinaria.....	112
4.2. Carácter irrenunciable de la potestad disciplinaria .....	112
4.3. Autonomía del procedimiento disciplinario respecto del proceso penal .....	112
4.4. Finalidad del procedimiento disciplinario .....	112
4.5. Procedimiento disciplinario y aplicación de los principios del derecho penal y procesal penal .....	113
4.6. Órgano competente para la tramitación del procedimiento disciplinario .....	113
4.7. Carácter ordenatorio de los plazos en el procedimiento disciplinario .....	114
4.8. Procedimiento disciplinario y derecho de defensa.....	115
4.8.1. Procedimiento disciplinario docente y aplicación de sanción sin vista previa.....	115
4.8.2. Improcedencia de sanción disciplinaria por falta de precisión en los hechos atribuidos .....	115
4.8.3. Procedimiento disciplinario y falta de imputación de los actos por los que luego se aplicó la sanción. Teoría de la subsanación .....	116
4.8.4. Innecesariedad de tramitar un sumario administrativo en caso de inasistencias injustificadas.....	117
4.8.5. Ejercicio de la potestad disciplinaria durante el goce de una licencia por enfermedad .....	117
4.8.6. Innecesariedad de notificar al imputado de la producción de prueba testimonial .....	117
4.8.7. Valor de la prueba testimonial de la víctima .....	118
4.9. Alegación de causales de excusación y recusación en el procedimiento disciplinario.....	118
4.10. Facultad del órgano activo para la determinación y graduación de la sanción .....	118
4.11. Razonabilidad de la sanción de cesantía en caso de pérdida de confianza.....	119
4.12. Exceso de punición .....	120
4.13. Ausencia del carácter de sanción del llamado de atención .....	120
4.14. Deber de la Administración de reencausar el procedimiento disciplinario si se deja sin efecto una sanción .....	121
4.15. Prescripción de la sanción disciplinaria.....	121
4.16. Cuestiones particulares del procedimiento disciplinario en el caso de inasistencias injustificadas .....	122
4.16.1. Necesidad del recurrente de demostrar la imposibilidad real de cumplir con la prestación .....	122
4.16.2. Necesidad de aplicar la sanción dentro de los doce meses de la última inasistencia.....	122
4.17. Supuestos en que se configura el abandono de servicio.....	123
5. Ejercicio del <i>ius variandi</i> en materia de empleo público .....	123
6. Política salarial .....	123
6.1. Competencias de la Legislatura y del Poder Ejecutivo para disponer la política salarial .....	123
6.2. La política salarial como cuestión política no justiciable .....	124
7. Plazo bianual de prescripción en las relaciones de empleo público .....	124
8. Locaciones de servicio.....	124
8.1. Prórroga de contrato de locación de servicios .....	124
8.2. Competencia de las autoridades ministeriales para renovar los contratos de locación de servicios a partir del Decreto N° 99/21.....	125
9. Antecedentes contravencionales e ingreso al sistema penitenciario. Perdón judicial .....	125

## VI. Jubilaciones y pensiones

<b>1. Beneficios previsionales.....</b>	<b>126</b>
<b>1.1. Ley aplicable a las pretensiones de beneficios previsionales .....</b>	<b>126</b>
<b>1.2. Carácter declarativo del acto que acuerda un beneficio previsional.....</b>	<b>126</b>
<b>2. Jubilaciones .....</b>	<b>127</b>
<b>2.1. Cuestiones generales referentes a jubilaciones .....</b>	<b>127</b>
2.1.1. Servicios computables a los efectos del otorgamiento de la jubilación ordinaria .....	127
2.1.2. Improcedencia de computar el sueldo anual complementario a los fines del cálculo del haber jubilatorio. ....	128
2.1.3. Incompatibilidad de beneficio previsional con el desempeño de una actividad privada .....	128
2.1.4. Régimen de reciprocidad jubilatoria. Elección de caja otorgante .....	129
2.1.5. Jubilación por invalidez. Ausencia de examen de aptitud al momento del ingreso la Poder Judicial. Presunción de aptitud absoluta.....	130
2.1.6. Doble beneficio de jubilación. Ley N° 23.064.....	130
2.1.7. Derecho al cómputo de la antigüedad en caso de reincorporación de agente por ilegitimidad de acto de cesantía.....	131
<b>2.2. Reajustes de haberes .....</b>	<b>131</b>
2.2.1. Improcedencia de reajuste de haber de retiro policial voluntario ante la existencia de aportes realizados con posterioridad .....	131
2.2.2. Improcedencia de reajuste de haber de retiro policial ante la prestación de actividades con aportes luego del otorgamiento del beneficio .....	132
2.2.3. Improcedencia de reajuste de haber solicitado por personal bancario transferido, a fin de que se tenga en cuenta la remuneración de un empleado bancario en actividad .....	132
2.2.4. Procedencia de reajuste de haber por ascenso posterior al retiro y con efecto retroactivo .....	133
<b>3. Pensiones.....</b>	<b>133</b>
<b>3.1. Carácter sustitutivo del beneficio de pensión .....</b>	<b>133</b>
<b>3.2. Reclamo de pensión a favor del viudo/viuda del causante.....</b>	<b>134</b>
3.2.1. Procedencia de la pretensión por falta de acreditación de la separación de hecho.....	134
3.2.2. Procedencia de la pretensión por falta de cohabitación fundada en razones de salud.....	135
3.2.3. Procedencia de la pretensión por separación de los esposos “por culpa del marido” .....	135
3.2.4. Procedencia de la pretensión por matrimonio <i>in extremis</i> que regularizó una situación de hecho.....	136
3.2.5. Improcedencia de la pretensión por falta de acreditación de la cohabitación .....	136
3.2.6. Improcedencia de la pretensión por separación de hecho sin acreditarse la “culpa del marido” .....	137
3.2.7. Improcedencia de la pretensión por divorcio vincular por mutuo consentimiento y sin alimentos.....	138
<b>3.3. Reclamo de pensión a favor de excónyuge que percibía alimentos .....</b>	<b>138</b>
3.3.1. Improcedencia de la pretensión por no haberse acreditado la contribución alimentaria .....	138
3.3.2. Procedencia por el 100% del total de la pensión, y no de un porcentaje equivalente a la cuota alimentaria que percibía .....	138
<b>3.4. Reclamo de pensión a favor de conviviente .....</b>	<b>139</b>
3.4.1. Improcedencia de la pretensión por falta de acreditación de la convivencia .....	139
3.4.2. Procedencia de la pretensión ante la acreditación de la convivencia .....	139
3.4.3. Procedencia de la pretensión por falta de cohabitación, por un breve lapso, fundada en razones de salud .....	140
<b>3.5. Reclamo de pensión a favor de hija soltera incapacitada .....</b>	<b>140</b>
<b>3.6. Consumo de haberes previsionales .....</b>	<b>142</b>
<b>3.7. Pérdida del beneficio de pensión por desempeño en cargo público rentado .....</b>	<b>143</b>
<b>3.8. Recupero de beneficio de pensión a favor de hija viuda del causante .....</b>	<b>143</b>
<b>3.9. La prueba en el beneficio de pensión .....</b>	<b>144</b>
3.9.1. Valor probatorio de la sumaria información en el beneficio de pensión .....	144
3.9.2. Valor probatorio del domicilio en el beneficio de pensión.....	144
<b>3.10. La exclusión de la herencia y su incidencia en los beneficios previsionales.....</b>	<b>144</b>
<b>3.11. La doctrina de los actos propios en el régimen previsional .....</b>	<b>145</b>
<b>3.12. Formulación de cargos por haberes previsionales percibidos por error y prescripción .....</b>	<b>145</b>



3.13. Formulación de cargos por haberes previsionales percibidos de mala fe .....	145
---	-----

## VII. Responsabilidad del Estado

1. Normativa aplicable a la responsabilidad del Estado .....	146
1.1. Inaplicabilidad de las normas del Código Civil y Comercial a la responsabilidad del Estado provincial.	146
1.2. Inaplicabilidad de las normas del Código Civil y Comercial a la responsabilidad de los establecimientos educativos.....	146
1.3. Aplicación, por analogía, de las normas de prescripción del Derecho Privado .....	146
1.3.1. Aplicación del Código Civil.....	146
1.3.2. Aplicación del Código Civil y Comercial .....	146
1.4. Aplicación de las normas del Derecho Privado en materia de caso fortuito o fuerza mayor .....	147
2. Finalidad del reclamo administrativo previo.....	147
3. Alcances de la vía del reclamo administrativo previo.....	148
3.1. Improcedencia de la presentación de un reclamo administrativo previo ante una situación en la que correspondía la interposición de un recurso administrativo.....	148
3.2. Improcedencia de la vía del reclamo administrativo previo en el caso de que corresponda la presentación de un reclamo administrativo .....	148
3.3. Improcedencia de la aplicación de las vías recursivas de la reglamentación aprobada por Decreto N° 4174/15 al reclamo administrativo previo .....	149
3.4. Procedencia de la vía del reclamo administrativo previo ante ocupaciones irregulares de inmuebles por parte del Estado sin declaración de utilidad pública.....	149
4. El plazo de prescripción en materia de daños y perjuicios .....	150
4.1. Cómputo del plazo de prescripción en materia de daños y perjuicios .....	150
4.2. Efecto interruptivo de la prescripción del reclamo administrativo previo .....	150
5. Cuestiones atinentes a la prueba en la responsabilidad del Estado .....	151
5.1. Carga de la prueba del daño en el reclamo administrativo previo.....	151
5.2. Prueba de la responsabilidad por mala praxis médica.....	152
6. Configuración de la falta de servicio.....	152
6.1. Valoración de los elementos concretizantes de la falta de servicio.....	152
6.2. Falta de servicio y deber de seguridad.....	153
6.3. Falta de servicio y actividad judicial.....	153
6.4. Falta de servicio y atención médica .....	154
7. Necesidad de acreditación de daño para que se configure la responsabilidad del Estado.....	154

## VIII. Derecho Tributario

1. El Derecho Tributario y las medidas de fomento .....	154
2. Procedimientos de determinación de oficio .....	155
2.1. Determinación de oficio sobre base presunta .....	155
3. Sanciones tributarias .....	155
3.1. Las diferentes especies de multas tributarias .....	155
3.1.1. Multas por defraudación por intención dolosa .....	155
3.1.2. Multas por defraudación de los agentes de retención, percepción y recaudación .....	156
3.1.3. Multas por defraudación de los agentes de retención, percepción y recaudación, aplicada de oficio .....	157

3.1.4. Multas por omisión.....	157
3.1.4.1. Naturaleza de la multa por omisión.....	157
3.1.4.2. La invocación de la figura del error excusable en la multa por omisión.....	157
<b>3.2. La naturaleza administrativa de las multas tributarias .....</b>	<b>158</b>
<b>3.3. La confiscatoriedad de las multas tributarias .....</b>	<b>158</b>
<b>4. La prescripción de las acciones para determinar deudas tributarias y exigir su cobro.....</b>	<b>158</b>
<b>5. <i>Solve et repete</i> .....</b>	<b>159</b>
5.1. La vigencia del <i>solve et repete</i> .....	159
5.2. La vigencia del <i>solve et repete</i> y el debate sobre exenciones tributarias .....	160
5.3. La vigencia del <i>solve et repete</i> y la acreditación de la imposibilidad de pago.....	160
<b>6. Responsabilidad solidaria en el Código Fiscal .....</b>	<b>161</b>
<b>7. Exenciones tributarias .....</b>	<b>161</b>
7.1. Fundamento de las exenciones tributarias.....	161
7.2. Interpretación de las exenciones tributarias.....	162
7.3. Las exenciones tributarias y la noción de <i>empresa</i> en el Código Fiscal.....	162

## IX. Técnica legislativa

<b>1. Temas de redacción de proyectos de decretos y leyes .....</b>	<b>163</b>
1.1. Necesidad de respetar la pauta de claridad que debe cumplir todo proyecto de decreto en el ámbito provincial santafesino .....	163
1.2. Proyectos de decretos y reglamentaciones del Poder Ejecutivo .....	163
1.2.1. Inconveniencia de transcripción textual inconducente de artículos de una ley en el proyecto de decreto reglamentario .....	163
1.2.2. Aprobación de la reglamentación en la parte dispositiva del decreto y ubicación de la reglamentación en un anexo.....	164
1.3. Conveniencia de que los reglamentos de ejecución expresen “No se requiere reglamentación” en las normas legales que no se reglamentan, en vez de que se inserte la frase “Sin reglamentar” .....	164
<b>2. Contenido y ubicación de las disposiciones derogatorias y abrogatorias en un proyecto de decreto.....</b>	<b>164</b>
<b>3. Ubicación del encuadre legal en un proyecto de decreto.....</b>	<b>164</b>
<b>4. Ubicación y contenido del artículo de refrendo en un proyecto de decreto.....</b>	<b>165</b>
<b>5. Ubicación de las disposiciones relativas a la entrada en vigencia de una ley .....</b>	<b>165</b>
<b>6. Redacción del artículo de forma .....</b>	<b>165</b>
<b>7. Imposibilidad de reglamentar el artículo de forma de una ley .....</b>	<b>165</b>
<b>8. Publicación de reglamentos en el Boletín Oficial.....</b>	<b>166</b>
8.1. Necesidad de publicar en el Boletín Oficial los reglamentos autónomos.....	166
8.2. Necesidad de publicar en el Boletín Oficial los reglamentos de ejecución .....	166
<b>9. Denominación del Anexo de un proyecto si es uno solo .....</b>	<b>166</b>
<b>10. Encuadre legal del acto administrativo y notificación de las vías recursivas a utilizar .....</b>	<b>167</b>
<b>11. Conveniencia de abrogación de una ley y de dictado de una que la reemplace en caso de que los artículos a modificar constituyan una parte sustancial .....</b>	<b>167</b>
<b>12. Significado de la acción de “dar cuenta” a la Legislatura.....</b>	<b>168</b>

## X. Observaciones del Tribunal de Cuentas

1. Concepto de observación legal.....	169
2. Contenido de la observación legal .....	169
3. Extemporaneidad de observación .....	170
4. Saneamiento de acto administrativo observado .....	170
5. Solicitud de retiro de observación y, subsidiariamente, insistencia .....	170

## **I. Organización administrativa**

### **1. Principios de jerarquía y de competencia en la organización administrativa**

#### **Dictamen N° 134/20:**

“La organización administrativa está regida por una serie de principios, especialmente para el caso interesan dos: el principio de jerarquía y el de competencia.

El primero, puede ser definido como el vínculo de autoridad que une a un órgano y agentes, a través de escalones sucesivos, en una relación de autoridad, de superior a inferior; siendo una de sus características principales que se trata de una relación entre órganos internos de un mismo ente administrativo.

En cuanto a la competencia, podemos decir que es el conjunto de facultades, poderes y atribuciones que, conferidos por el ordenamiento jurídico a los órganos estatales, determina el alcance material, territorial, de grado o temporal, de la potestad asignada al órgano.

De esta definición surge el primer presupuesto de toda competencia: la atribución legislativa”.

“Sin perjuicio de ello, el ‘ejercicio’ de la competencia puede delegarse en un órgano inferior. Lo cual necesita habilitación normativa expresa o razonablemente implícita (art. 6°, Ley de Ministerios N° 13.920).

La delegación consiste en la transferencia parcial del ejercicio de la competencia de un órgano a otro órgano; siendo éste el que en los hechos va a ejercerla, pero no le pertenece a él sino al superior, que es el responsable de cómo se habrá de ejercer. Es por ello que el superior puede siempre y en cualquier momento retomar la competencia que él ha conferido al órgano inferior, y atribuírsela a otro órgano o ejercerla él mismo.

En la delegación no se opera una modificación en la estructura administrativa, sino sólo en su dinámica. La delegación es nada más que un medio jurídico, concreto e individual, ofrecido al órgano a quien le compete una función determinada, de poder desgravarse temporalmente del peso del ejercicio de esa competencia propia”.

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 129 y 170/23.**

#### **Dictamen N° 63/21:**

“La *delegación interorgánica* es una herramienta que constituye una excepción al principio de la improrrogabilidad de la competencia administrativa, y que solamente puede operar entre órganos de una misma persona jurídica”.

**Cita de CASSAGNE, Juan C., *Derecho Administrativo*, t. I, 7ma. edic. actualiz., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2002, ps. 283/284; COMADIRA, Julio P., “La delegación administrativa”, *Diario de Doctrina y Jurisprudencia El Derecho*, Buenos Aires, N° 14.320, AÑO LV, EDA 2017, 01/12/2017; y Dictamen N° 134/20.**

## **2. Facultad del Poder Ejecutivo para la creación de órganos y programas y para el establecimiento de recesos**

### **2.1. Facultad del Poder Ejecutivo para la creación de órganos administrativos**

#### **Dictamen N° 101/20:**

“En lo que concierne a los aspectos revisables por esta Fiscalía de Estado, señalo que el Poder Ejecutivo se encuentra facultado para emitir regulaciones como la que se propicia (art. 72 inc. 1) de la Constitución Provincial).

En razón de la norma constitucional citada, se encuentra suficientemente habilitado para disponer la creación de organismos —aunque en el caso no se aclara si lo creado posee efectivamente un carácter orgánico— cuya competencia comprenda aspectos propios de la dinámica administrativa”.

La facultad de los órganos inferiores de reglamentar cuestiones operativas, técnicas y de ejecución “no podría importar en la práctica la creación, transformación o modificación de órganos con sus cargos, es decir de la posición estructural del oficio, ni una regulación funcional que vaya más allá de los aspectos mencionados en el párrafo precedente, por cuanto todas ellas no son facultades delegables ya que implicarían una transferencia del contenido esencial de la función del Poder Ejecutivo establecido constitucionalmente (art. 72 inc. 1) de la Constitución Provincial y que posee en concurrencia con el Poder Legislativo, art. 55 inc. 23), quien se encuentra facultado para apreciar el mérito u oportunidad de la misma conforme a los intereses públicos en juego (Dictamen N° 0032:2007), y siempre en los límites establecidos por la ley presupuestaria”.

**Ver, también, Dictamen N° 22/21.**

### **2.2. El Poder Ejecutivo y la creación de programas**

#### **2.2.1. Facultad del Poder Ejecutivo para la creación de programas**

##### **Carga en el sistema de búsqueda de dictámenes:**

**FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO PARA LA CREACION DE PROGRAMAS**

#### **Dictamen N° 106/20:**

El Poder Ejecutivo “tiene expresas atribuciones para crear programas concretos (Dictamen N° 256/2017) —siempre que sea dentro de los límites y en el marco de las autorizaciones presupuestarias previstas para el ejercicio—; particularmente a partir de la atribución dada por la Ley N° 13.920 para la implementación de agencias u órganos con desconcentración administrativa, para tales fines (arts. 29 y 30)”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 3, 46, 56, 57, 65, 146 y 185/21; 1, 4, 48, 111 y 145, 149, 150, 266, 360 y 367/22; y 160 y 169/23.**

## **2.2.2. El otorgamiento de becas y estímulos en el marco de programas**

### **Dictámenes Nros. 56 y 57/21:**

Si bien la Administración “cuenta con facultades discrecionales para la institución de becas y estímulos, una vez establecidos su actividad pasa a ser reglada, lo que le impide dejar de abonarlos sin razón”.

**Cita de CCA1, A. y S., T. 31, ps. 254/263, “Carruega, Érika P. c/Provincia de Santa Fe /Recurso contencioso administrativo”, 4.12.2012.**

## **2.3. Necesidad de justificar la creación de redes, consejos asesores o mesas de diálogos que no implican modificaciones en la estructura organizacional**

### **Dictamen N° 163/20:**

“En primer lugar, interpreto que el Poder Ejecutivo, en su carácter de jefe de la Administración Pública, cuenta con atribuciones constitucionales para la creación de estructuras organizativas (art. 72, inc. 1º, de la Constitución Provincial), más allá de las competencias que las leyes de ministerios suelen asignarle para instituir órganos y poner en funcionamiento la organización ministerial resultante de cada nuevo gabinete (en el caso de la actualmente vigente, véanse los arts. 28 a 30 de la Ley N° 13.920).

De todos modos, no se alcanza a comprender la naturaleza del Consejo a crearse, pues si bien del artículo 1º del proyecto emerge *que no implica variaciones en materia de organización administrativa —ni posee carácter orgánico*, de acuerdo con lo expuesto a fojas 14/16—, el artículo 4º prevé su integración, cumpliendo el rol de presidente el Secretario de Turismo de la Provincia, además de participar representantes de cada una de las unidades académicas o educativas con asiento en el territorio provincial.

A su vez, en el artículo 2º se efectúa una delegación de facultades al Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología para el dictado de normas operativas y de funcionamiento del Consejo, cuyo alcance no vislumbro si éste carece de naturaleza orgánica”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 179/20, 3/21; y 145 y 150/22.**

## **2.4. Facultad del Poder Ejecutivo de disponer recesos administrativos y licencias obligatorias**

### **Dictamen N° 118/20:**

Conforme “al Régimen de Licencias, Justificaciones y Franquicias aprobado por el Decreto N° 1919/89, salvo fraccionamientos que pueden efectuarse a solicitud del interesado, la licencia anual con goce íntegro de haberes debe acordarse dentro del período comprendido entre el 1/12 del año que corresponda y el 31/03 del siguiente (art. 41).

Y si bien lo dispuesto por el artículo cuestionado importa una excepción a esa normativa ella es efectuada con suficiente fundamento y dentro de un marco de racionalidad, conforme las facultades que el Poder Ejecutivo posee (Dictamen 006:1993) en su carácter de Jefe superior de la Administración Pública (art. 72 inc. 1 de la Constitución Provincial), como de igual manera fuera establecido en múltiples oportunidades a través de decretos similares (ver entre otros Decretos N° 122/03, 3538/00, 3525/01, 3292/02 y 122/03)”.

### **3. Existencia de la categoría de “personas privadas en ejercicio de funciones públicas” en la Provincia de Santa Fe. Improcedencia de la figura de “entes de derecho público no estatal”**

#### **Dictamen N° 63/20:**

“En tal sentido, esta Asesoría ha sostenido —en un criterio expresamente citado por la Corte Suprema de Justicia local años después— que, a partir del artículo 17 de la Constitución santafesina, en el ordenamiento constitucional administrativo provincial son sujetos auxiliares del Estado —en lo que ahora resulta de interés— las ‘personas privadas en ejercicio de funciones públicas’.

Es cierto que esta Fiscalía —con otros titulares jurisdiccionales— ha admitido la calificación de ciertos entes como ‘públicos no estatales’ —incluso como pudiendo coexistir con las ‘personas privadas en ejercicio de funciones públicas’—, y que algunas leyes locales califican expresamente de tal forma a ciertos sujetos.

Sin embargo, la ocasión ahora en estudio justifica la adopción del concepto que condice con el texto constitucional provincial —sin desconocer las posiciones doctrinarias que refieren a la categoría de ‘entes públicos no estatales’—, bregando a su vez para que en futuras gestiones sea tenido en cuenta”.

**Ver, también, Dictamen N° 209/20.**

### **4. Legitimidad de las funciones materialmente jurisdiccionales de la Administración**

#### **Dictamen N° 16/20:**

“En aquellas oportunidades se entendió necesario analizar en primer término el agravio vinculado a que los empleados administrativos no pudieron imponer la multa por tratarse de una función eminentemente jurisdiccional. Así, se señaló que era de aplicación la pacífica doctrina y jurisprudencia del Máximo Tribunal de la Nación que reconoce que la Administración puede ejercitar una potestad administrativa sancionatoria. La Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que no basta con invocar dogmáticamente el principio de la división de poderes para desconocer la potestad de la Administración —legalmente reconocida— de sancionar infracciones

de carácter administrativo siempre que se asegure la garantía del debido proceso y la alternativa de acudir a un suficiente control judicial”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 120, ps. 1/31, “Transporte Maxi SA c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 20.9.1995; A. y S., T. 120, ps. 32/63, “Escudero, José D. SA c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 20.9.1995; y A. y S., T. 129, ps. 286/295, “Transporte Maxi SA c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 28.8.1996.**

## **5. El Poder Ejecutivo ante leyes y reglamentos inconstitucionales**

### **5.1. Supuestos en que se admite la inaplicación de un reglamento por el Poder Ejecutivo**

#### **Dictamen N° 175/20:**

“Según ya fuera expuesto, el apelante invoca el reconocimiento que ciertos estamentos de la Administración hicieron sobre la irrepresentatividad de la tasa resultante de esta normativa.

Sin embargo, y aún en el caso de que esto fuera cierto —incluso teniendo en cuenta lo expuesto en el propio considerando del Decreto N° 1656/13—, no se configura en el caso ninguna de las situaciones que autorizan a este órgano a no aplicar una norma en un caso que cabe dentro de su ámbito temporal de vigencia.

Ello así, en tanto el decreto aplicado no ha sido declarado inconstitucional por ningún tribunal, ni tampoco se advierte como palmariamente arbitrario ni irrazonable”.

### **5.2. Supuestos en que se admite la inaplicación de una ley inconstitucional por el Poder Ejecutivo**

#### **Dictamen N° 84/20:**

“Sobre el tema, Comadira entendía que no se puede marginar al Poder Ejecutivo de la función de proveer él también a la protección de la vigencia suprema de los valores contenidos en la Constitución Nacional, cuando el plexo axiológico en ella recogido es afectado, ostensiblemente, por una disposición legal; y que, sobre dicha base, cuenta con atribuciones para no aplicar, es decir, no ejecutar, las normas legales respecto de las cuales existan razones suficientes como para considerar fundadamente cuestionada su constitucionalidad”.

**Cita de COMADIRA, Julio R., “La posición de la administración pública ante la ley inconstitucional”, *Revista de Derecho Administrativo*, N° 1, Año 1, Abeledo Perrot, 1989, p. 161.**

“Si bien la potestad de inaplicar una ley cuya inconstitucionalidad es patente no está expresamente prevista en el ordenamiento jurídico santafesino, ella ha sido reconocida por la Corte local en circunstancias como las aquí descriptas.



En efecto, en ‘Salvia’ y ‘Rosas’ dicho tribunal expresó que la Administración está, salvo casos en extremo excepcionales, obligada a aplicar la ley”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 77, ps. 224/232, “Salvia, Francisco V. y Otros c/Municipalidad de Rosario –Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción– s/Incidente de suspensión de medida administrativa”, 30.10.1989; y A. y S., T. 170, ps. 131/138, “Rosas, Rodolfo y Otro c/Provincia de Santa Fe -Acción declarativa de inconstitucionalidad- s/Avocación”, 14.3.2001.**

En “Tolosa” dejó a salvo, “excepcionalmente, la posibilidad de que la Administración decida ‘sobre la eventual o hipotética colisión de reglas de Derecho con las normas de grado constitucional’”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 96, ps. 389/447, “Tolosa, Rubén c/Municipalidad de Rosario s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 14.10.1992.**

“Por lo demás, el criterio a seguir que aquí se propone tampoco es novedoso en los precedentes de esta Fiscalía de Estado.

Este órgano ha sostenido —con cita de la Procuración del Tesoro de la Nación— que si bien la inconstitucionalidad de las normas no es un juicio que corresponda a la Administración sino a los jueces, existen excepciones que habilitan a que la propia Administración no aplique una norma por inconstitucional: “(a) cuando la norma sea palmariamente arbitraria; (b) cuando haya sido declarada inconstitucional por un Superior Tribunal; (c) cuando existan reiteradas declaraciones en ese sentido de tribunales inferiores”.

**Cita de Dictámenes Nros. 358/00, 437/03, 360/07, 62/08, 197/09, 1045/11, 1122/14, 30/15 y 18/16, entre tantos otros.**

“Sin ir más lejos, y encuadrando en la segunda de las excepciones enumeradas, mediante el reciente Dictamen N° 119/19 se aconsejó no aplicar una norma jurídica que había sido declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación”.

**Cita de CSJN, Fallos: 340:1480, “Bayer SA c/Provincia de Santa Fe s/Acción declarativa de certeza”, 31.10.2017.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 61, 72, 93, 180, 219, 237 y 376/22; y 4, 23, 55 y 71/23.**

#### **Dictamen N° 210/23:**

“La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha venido sosteniendo la inconstitucionalidad de las leyes provinciales que prevén alícuotas diferenciales según el lugar de radicación de la empresa que comercializa el producto, por generar una suerte de barrera aduanera que altera el concepto orgánico de *comercio* previsto en la Constitución Nacional (CSJN, ‘Sodecar S.A. c/Provincia de Corrientes s/Acción declarativa de inconstitucionalidad’, y ‘Holcim (Argentina) S.A. c/Provincia del Neuquén s/Acción declarativa de certeza’, ambos del 29/08/2023, por citar los últimos).

Vale la pena destacar que dichos precedentes trajeron expresamente a colación lo expuesto por el propio tribunal en el caso “Bayer”, en el que se expidió sobre la Ley Impositiva Anual santafesina, tal como lo ha destacado el órgano consultivo preopinante (CSJN, Fallos: 340:1480, ‘Bayer S.A. c/Provincia de Santa Fe s/Acción declarativa de certeza’, 31/10/2017).

Como ya adelanté, mediante Dictamen N° 119/2019, este órgano sugirió el acatamiento de este último fallo y, consecuentemente, la no aplicación de las previsiones legislativas en cuestión; autorizando, incluso, al ente recaudador a disponerlo en las causas similares a la allí ventilada y a las que, conforme a su conocimiento técnico, considerase asimilables a ella”.

## **6. Delegación de facultades**

<b>Carga en el sistema de búsqueda de dictámenes:</b> DELEGACION DE FACULTADES
---

### **Dictamen N° 14/20:**

“En lo que concierne a los aspectos revisables por esta Fiscalía de Estado, señalo que el Poder Ejecutivo se encuentra facultado para emitir regulaciones como la propuesta, consistente en la transferencia de competencias encomendadas por la Constitución Provincial, y en virtud del artículo 3° de la Ley Orgánica de Ministerios N° 13.920”.

### **Dictamen N° 48/22:**

El Poder Ejecutivo se encuentra facultado para “emitir regulaciones vinculadas con delegaciones y delegaciones de firma (Dictámenes N° 185/2021 y 4/2022); en virtud de lo dispuesto en los artículos 72°, incisos 1° y 4°, de la Constitución Provincial, y 3° y 30 de la Ley N° 13.920”.

**Ver, también, Dictamen N° 141/22.**

### **Dictámenes Nros. 87 y 150/20:**

Invocación de los principios generales en materia de delegación, analizados en Dictámenes Nros. 34/08, 86/18 y cctes., con hincapié en la necesidad de asegurar mecanismos de control por parte del delegante (al menos a través de la notificación al Poder Ejecutivo, vía actual Ministerio de Gestión Pública, de los actos dictados en ejercicio de la delegación).

**Ver, también, Dictámenes Nros. 36, 88, 100, 111, 141, 145, 173, 239 y 266/22.**

### **Dictamen N° 112/21:**

“En tal sentido, el Poder Ejecutivo tiene competencia —aunque dentro de ciertos límites que más abajo se delinearán— para delegar funciones en los niveles jerárquicos subordinados, dentro de los cuales se ubica el Ministerio de Desarrollo Social (art. 3°, Ley N° 13.920).

A su vez, la delegación que se propicia no contraviene los criterios delineados por ésta Fiscalía en esta materia, en tanto: 1) existe habilitación legal para el acto delegado, 2) se trata de materia autorizada, 3) no implica transferencia del contenido esencial de la función del órgano ejecutivo, 4) supera el test de razonabilidad”.

**Cita de Dictámenes Nros. 34/08, 896/13, 1192/14 y 86/18; y 14, 87 y 110/20.**

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 137, 142, 163, 176 y 250/21; y 100/22.**

**Dictamen N° 176/21:**

“Asimismo, se advierte que el presente proyecto no contempla la comunicación al Poder Ejecutivo de los actos administrativos que se formalicen mediante el Ministerio de Desarrollo Social, ni establece plazo para ello, sugiriéndose, por estimarse razonable a los efectos de un adecuado ejercicio de control, el de 72 horas desde el dictado de cada acto, tal como ha sido contemplado en los casos tratados en los Dictámenes 106:2020, 112:2021 y 163:2021”.

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 196/21; 3, 4, 51, 88, 146 y 367/22; y 170/23.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 145, 173, 239 y 266/2022.**

## **7. Delegación de firma**

**Dictámenes Nros. 26 y 76/20; 56, 57 y 65/21; y 195/23:**

En la denominada delegación de firma, las competencias respectivas permanecen en el ámbito del delegante, manteniendo éste la responsabilidad con respecto al acto en sí mismo, que se reputa dictado por él, delegándose sólo la suscripción del acto respectivo.

## **8. Transferencia de bienes entre jurisdicciones y organismos por resolución conjunta**

**Dictamen N° 105/20:**

“Más allá de las consideraciones en torno a la interpretación a otorgar al principio de la unidad del patrimonio, consagrado en el artículo 108 de la Ley N° 12.510, advierto que al momento de la emisión de ese parecer [Dictamen N° 283/15] no se encontraba vigente el Capítulo I del Título II de la Ley N° 12.510 (Subsistema de Administración de Bienes y Servicios), lo que recién se materializó con el dictado del Decreto N° 1104/2016.

En lo que ahora resulta de interés, al reglamentarse allí el artículo 110 de la ley, se estableció que requerirá resolución conjunta toda transferencia de bienes entre jurisdicciones y/o entidades.

Siendo que el ENRESS es una entidad (de acuerdo con el art. 4° de la Ley N° 12.510, entidad u organismo es ‘toda organización pública con personalidad jurídica y patrimonio propio’) y que el decreto no efectúa ningún tipo de exclusión al encuadrar en ella a toda cesión de bienes ‘entre

jurisdicciones y/o entidades’, aparece *prima facie* viable la transferencia pretendida, por conducto de una resolución conjunta”.

**Cita de GONNET, María C. – DEMARÍA, Américo J., *Ley 12.510 de Administración, Eficiencia y Control de la Provincia de Santa Fe. Análisis y comentarios*, Osmar D. Buyatti, Buenos Aires, 2010, p. 224.**

## **9. Implementación de leyes sin previsión presupuestaria**

### **Dictamen N° 82/21:**

“Por otra parte, sabido es que las leyes especiales se tendrán por derogadas si no se incluyen en el presupuesto las partidas para su ejecución (art. 55, inc. 8º, Const. prov.).

Desde esta perspectiva, la implementación de la ley en estudio refiere a la ejecución de funciones (...) que podrían implicar un impacto en el erario público que no ha sido previsto, lo cual obstaría a su operatividad.

Así lo tiene dicho la Corte provincial, confirmando la interpretación que un tribunal inferior había hecho respecto de esta disposición constitucional durante la vigencia de la Ley de Contabilidad (Decreto-Ley N° 1757/1956), que expresamente disponía que las leyes que no designaban recursos destinados a su financiación o no imputaren el gasto a rentas generales, debían limitarse a autorizar la erogación como una expresión de voluntad legislativa”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 219, ps. 7/9, “Angelotti, Liliana B. y Otra, c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 11.4.2007.**

**En el mismo sentido, Dictamen N° 193/21. Ver, también, Dictámenes Nros. 223, 239 y 255/21; 232, 253, 268, 307, 330 y 363/22; y 83/23.**

### **Dictamen N° 193/21:**

“Amén de lo expuesto, se advierte que la implementación de acciones como las reconocidas en la ley en estudio pueden llevarse a cabo a través de la creación de programas específicos, para lo cual el Poder Ejecutivo cuenta con autorización constitucional y legal (art. 72, inc. 1º, Const. prov.; art. 30, Ley de Ministerios N° 13.920) (Dictamen N° 189/2020)”.

## **10. La intervención del Poder Ejecutivo en la potestad expropiatoria**

### **Dictamen N° 366/22:**

“La norma sancionada merece ser observada desde el punto de vista jurídico, ya que el artículo 1º no se adecua a las potestades asignadas al Poder Legislativo.

En efecto, tanto la Constitución provincial como la Ley N° 7534 encomiendan a la Legislatura la declaración de interés general para la expropiación de bienes, por leyes generales o especiales (arts. 15 y 55 inc. 15, Const. prov., y art. 1º, Ley N° 7534).

De estas normas se desprende que el *proceso de expropiación* se inicia con la declaración legislativa de interés general, confiriendo al sujeto expropiante (en el caso, el Poder Ejecutivo) el poder jurídico de promover el *procedimiento expropiatorio* propiamente dicho”.

**Cita de MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, t. IV, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1973, p. 315.**

“En sintonía con lo expuesto, la Corte local tiene dicho que la *ley expropiatoria* no vincula a la Administración respecto de la determinación de efectivamente expropiar ni, en su caso, del momento en que se consumará la afectación del bien y la expropiación”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 230, ps. 464/471, “Provincia de Santa Fe c/Bianchi, Catalina M. de y/o quien en definitiva resulte propietario s/Expropiación”, 17.3.2009.**

“En ese marco, la redacción del proyecto no contiene una mera divergencia terminológica, pues la declaración expropiatoria, por parte del Poder Legislativo, importa avanzar sobre una atribución que es propia y discrecional del Poder Ejecutivo, que podrá llevar adelante a través de los procedimientos legalmente instrumentados”.

## **II. Procedimiento administrativo**

### **1. Cuestiones generales de procedimiento administrativo**

#### **1.1. El procedimiento administrativo y el tráfico en masa**

##### **Dictamen N° 223/23:**

“Al respecto, tiene dicho la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1, con cita de la Corte local, que las Administraciones Públicas constituyen ‘las organizaciones más complejas de las sociedades modernas’, y que ordenan su actividad en secuencias o series de actos”.

**Cita de CCA1, S. T. 4, p. 116, “Ibáñez, Edmundo M. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 30.11.2004.**

“Agregó allí el tribunal que tal ‘tráfico en masa’ y ‘las exigencias temporales, legales y reglamentarias que pesan sobre la formación de la voluntad del ente público’, son pautas a tener en cuenta al momento de ponderar no sólo la exigencia de la motivación de los actos administrativos, sino también las normas legales relativas al cumplimiento de los recaudos y formalidades necesarios para las tramitaciones administrativas.

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 272 a 274/23.**

## **1.2. Inaplicabilidad directa de la LNPA al ámbito local**

### **Dictamen N° 19/20:**

“Cabe advertir que los planteos en torno a la falta de motivación del acto impugnado parecen partir de los razonamientos efectuados por Gordillo sobre la exigencia de motivación, contenida en la Ley Nacional N° 19.549, cuyas directrices no resultan directamente trasladables al ámbito local”.

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 173/21; 175/22; y 219/23.**

## **1.3. Inaplicabilidad del procedimiento administrativo general al ámbito de la Ley N° 10.468**

### **Dictamen N° 173/20:**

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 223, ps. 435/441, “Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. c/Secretaría de Trabajo -Laboral- s/Queja por denegación del recurso de inconstitucionalidad”, 26.12.2007.**

## **1.4. Carácter ordenatorio o perentorio de los plazos en los procedimientos administrativos. La pauta de la razonabilidad**

### **Dictamen N° 177/20:**

“Conocida es la clásica discusión en torno a los plazos en el ámbito del procedimiento administrativo y a su carácter ordenatorio o perentorio.

Algunas normas locales consagran expresamente que los plazos —en lo que aquí interesa, en los procedimientos en los que se manifiesta el ejercicio de la potestad sancionatoria— tienen una u otra calidad.

Así, de acuerdo con el artículo 44 de la Ley N° 10.468 (modif. por Ley N° 13.623), el plazo para el juzgamiento de infracciones que regulan la prestación del trabajo es ordenatorio; mientras que el artículo 75 de la Ley N° 8525 dispone el carácter perentorio sólo de ciertos términos en el sumario administrativo, entendiéndose que los restantes son ordenatorios”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 193, ps. 397/406, “Castelli, Graciela M. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 26.11.2003; A. y S., T. 297, ps. 103/108, “Caputo SAICF c/Ministerio de Trabajo y S.S. -Recurso de apelación- s/Recurso de inconstitucionalidad”, 5.5.2020; y Dictámenes Nros. 529/99 y 564/05.**

“Sin embargo, y fuera de estos (y algunos otros) casos, lo cierto es que la mayoría de las normas procedimentales sólo contemplan los plazos para el cumplimiento de las distintas diligencias mas sin valorar su naturaleza, y algunas directamente no prevén términos.

Esto último es lo que ocurre en el caso del trámite que aquí se ventila: la Ley N° 12.354 no contiene plazos específicos en el procedimiento de multas por exceso de peso en el transporte de carga.

Así las cosas, resulta subsidiariamente aplicable la Reglamentación aprobada por Decreto N° 4174/15, por aplicación de su artículo 99.

Precisamente, en su artículo 1°, inciso 9° (citado por el recurrente), este reglamento expresa que, cuando no existan términos previstos, la finalización del procedimiento administrativo ‘no podrá exceder aquél que resulte razonable en atención a la naturaleza y complejidad de la cuestión objeto de debate’.

Esta pauta de razonabilidad se condice con lo expuesto por la Corte nacional y por esta propia Fiscalía, que toman ese patrón para medir la demora de la Administración en el marco de los procedimientos sancionatorios”.

**Cita de CSJN, Fallos: 335:1126, “Losicer, Jorge Alberto y Otros c/BCRA Resol. 169/05”, 26.6.2012; y Dictámenes Nros. 529/99, 564/05 y 393/06.**

“En ‘Losicer’, precisamente, el alto tribunal expresó que, ante la ausencia de pautas temporales indicativas de esta duración razonable, ésta debe interpretarse teniendo en cuenta: a) la complejidad del asunto; b) la actividad *procesal* del interesado; c) la conducta de las autoridades; y d) el análisis global del procedimiento.

Dicho criterio fue trasladado por la Corte local al procedimiento sumarial de agentes municipales y comunales y al del juicio de cuentas de la Ley N° 12.510”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 274, ps. 362/368, “Ponce, Norberto J. c/Comuna de Piamonte s/Recurso de inconstitucionalidad”, 17.4.2017; A. y S., T. 294, ps. 138/152, “Segado, Alfredo S. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 26.11.2019; y A. y S., T. 294, ps. 153/168, “Mansilla, Froilán c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 26.11.2019.**

## **2. Intervención de Fiscalía de Estado**

### **2.1. Necesidad de justificar la intervención de Fiscalía de Estado en proyectos de decreto que no implican reglamentaciones ni delegaciones de facultades**

#### **Dictamen N° 163/20:**

“Aprovecho para señalar que sería aconsejable que las jurisdicciones de la Administración Pública provincial, en gestiones como la presente, expliquen la intervención de este órgano en el marco de alguno de los supuestos que la normativa prevé (Decreto N° 132/1994, ya citado), a fin de no resentir sus delicadas funciones constitucionales, tanto en lo que respecta al asesoramiento del Poder Ejecutivo como en lo que tiene que ver con la defensa en juicio de la Provincia (art. 82, Const. de Santa Fe, y Ley N° 11.875)”.

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 97, 102, 103, 218, 224 a 226, 244 y 245/23.**

## **2.2. Revocación de decretos que dispusieron el otorgamiento de suplementos por subrogancia y la intervención de Fiscalía de Estado**

### **Dictámenes Nros. 59 a 61/20:**

Carácter del Fiscal de Estado de coordinador de la Comisión creada en el ámbito del Ministerio de Gestión Pública, como órgano a cargo del procedimiento de análisis de la legalidad de los actos sujetos a revisión (arts. 8° y 9° del Decreto N° 89/19).

Intervención de Fiscalía de Estado, mediante la emisión de dictámenes, en la eventual instancia prevista en los artículos 8° y 10°; como así también en la tramitación de las hipotéticas vías recursivas que deban ser resueltas por el Poder Ejecutivo.

## **2.3. Intervención de Fiscalía de Estado en el recurso de apelación ante cuestiones excluidas**

### **Dictamen N° 22/20:**

“Sobre dicha base, la no intervención de este órgano en el trámite del recurso de apelación no contradice lo dispuesto en la Reglamentación aprobada por Decreto N° 4174/15, ello en virtud no solamente —como quedó dicho— de que se encuentra a salvo la posibilidad de que esta Fiscalía solicite la elevación de las actuaciones en los supuestos mencionados, sino también de que la excepcional emisión de un parecer puede encontrar iniciativa en la Secretaría Legal y Técnica del Ministerio de Gestión Pública”.

## **2.4. Procedimientos de usucapión administrativa e intervención de Fiscalía de Estado**

### **Dictámenes Nros. 93 y 94/20:**

El caso “no encuadra en ninguno de los supuestos previstos en el artículo 3° del Decreto N° 132/1994.

A su vez, la necesidad de análisis por parte de este órgano tampoco surge de las normas que rigen el mecanismo de documentación e inscripción del dominio de inmuebles que se adquieran por prescripción adquisitiva (Ley N° 12.115, por la que la Provincia adhirió a la Ley Nacional N° 24.320, modificatoria de la Ley Nacional N° 21.477).

Específicamente, el Decreto N° 5050/1977 del Poder Ejecutivo provincial, reglamentario de la Ley Nacional N° 21.477, prevé la necesidad de informes por parte del Registro General, del ente catastral, de las municipalidades y comunas y de cualquier otro organismo sobre antecedentes dominiales o posesorios del inmueble a usucapir (arts. 3° y 4°)”.

“Por su parte, la Ley N° 14.159, en el inciso d) del artículo 24 establece la intervención del representante legal de la Provincia (función en cabeza de esta Fiscalía, según la Ley N° 11.875) solo para el caso de haber interés fiscal comprometido en el juicio de adquisición del dominio de inmuebles, situación que no se configura en el caso”.



## **2.5. Anteproyectos de leyes e intervención de Fiscalía de Estado**

**Dictamen N° 5/21, con cita de Dictámenes Nros. 265 y 561/08, y 30 y 209/20.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 10, 20, 85 y 166/21; y 30/22.**

## **3. Cuestiones relativas a los procedimientos sancionatorios**

### **3.1. Facultad de los órganos administrativos para apreciar hechos, valorar la gravedad de las faltas y graduar las sanciones**

**Dictámenes Nros. 202/20 y 21/21:**

“La jurisprudencia local ha convalidado las facultades de los órganos administrativos para la apreciación de los hechos, la valoración de la gravedad de la falta y la graduación de las sanciones administrativas, tanto en el marco del régimen disciplinario (...) como en procedimientos sancionatorios en general (...); siempre que su ejercicio sea razonable”.

**Cita de CCA1, A. y S., T. 25, ps. 45/55, “Román, Ana G. c/Municipalidad de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 8.8.2011; y CSJSF, A. y S., T. 181, ps. 26/33, “Arenera del Litoral S.R.L. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 7.8.2002; respectivamente.**

### **3.2. Perspectiva de análisis en los procedimientos sancionatorios que se inician con un acta de constatación de infracción**

**Dictamen N° 8/22:**

“En primer lugar, cabe destacar que la multa ha sido aplicada como consecuencia de la tramitación de un procedimiento administrativo sancionatorio, que debe ser analizado desde el prisma de la presunción de legitimidad de las actas de infracción que le dan inicio (Dictamen N° 16/2021) y no desde el principio de inocencia, inherente al proceso penal.

En consecuencia, la carga de la prueba de la ilegitimidad del acto administrativo recae sobre el particular que se considere agraviado”.

**Cita de ROSATTI, Horacio, *Tratado de derecho municipal*, t. II, 1era. edic., Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2006, ps. 254/255; y GARCÍA PULLÉS, Fernando R., “La distinción entre delitos y faltas. El régimen jurídico circundante: una nueva y acertada doctrina de la Corte”, publicado en *Jurisprudencia Argentina*, TR LALEY 0003/012777.**

“En el caso, una vez anoticiada del acta de constatación de infracción, en su referido *descargo* el recurrente no aportó elemento alguno que permita desacreditar las afirmaciones vertidas en aquélla con relación al exceso de peso constatado en los ejes 6 y 7 del vehículo”.

**En el mismo sentido, Dictamen N° 163/23.**

#### **4. Valor de los informes técnicos en el procedimiento administrativo**

##### **Dictámenes Nros. 19 y 135/20; 197 y 218/21; 106/22; y 111/23:**

“El análisis de los informes emanados de las áreas técnicas (...) excede, en principio, la competencia de las asesorías jurídicas, tal como se ha señalado en casos análogos al presente”.

##### **Dictamen N° 64/20:**

“Este extremo, por sí solo, conduce al rechazo del recurso, máxime cuando los informes técnicos, con las características del recabado en el caso, merecen plena fe”.

Nota al pie:

“Esta Fiscalía, siguiendo doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación, ha subrayado que los informes técnicos merecen plena fe siempre que sean suficientemente serios, precisos, razonados y no adolezcan de arbitrariedad aparente (vgr. Fiscalía de Estado, Dictámenes N° 0967:1999, 0920:2001, 0643:2007 y 128:2012)”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 17, 21, 37, 74, 197 y 232/21; 89, 106, 241, 313 y 362/22; y 60, 74, 93, 97, 102, 103, 115, 123, 126, 133, 151 a 153, 155, 157, 160, 162 y 171, 189, 200, 202, 203, 210, 212, 213, 216, 217, 218, 219, 224 a 226, 235, 244, 245, 250, 272 a 274, 299, 313, 316 y 328/23.**

##### **Dictámenes Nros. 235 y 236/23:**

“Al respecto, no puede perderse de vista que dicho órgano emite *dictámenes técnico-jurídicos*, según lo expresa el propio Código Fiscal (art. 21, inc. b) y emerge del propio nombre del órgano.

Así las cosas, y teniendo en cuenta la plena fe que, en general, merecen los informes técnicos (Dictámenes Nros. 217 a 219 y 226/2023) —tesis que resulta extensible a los dictámenes técnicos, en los aspectos que revisten tal carácter—, no encuentro razones para apartarme de las conclusiones delineadas por aquella asesoría, por resultar serias, precisas y razonadas y no lucir arbitrariedad aparente”.

##### **Dictamen N° 168/23:**

Esta Fiscalía de Estado “ha receptado el criterio jurisprudencial de la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 en torno al carácter eminentemente técnico de los dictámenes e informes emitidos por las juntas médicas, que sólo admiten analizarse desde el punto de vista jurídico en caso de irrazonabilidad”.

**Cita de CCA1, A. y S., T. 65, pág. 31, “Batlle Casas, Néstor H. c/Provincia de Santa Fe - R.C.A.- s/Medida cautelar”, 19.5.2020; y de Dictámenes Nros. 112 y 261/12; y 757 y 1380/13.**

**En el mismo sentido, Dictamen N° 296/23.**

## **5. Trámite de los recursos administrativos**

### **5.1. Facultad del Poder Ejecutivo de revisar la admisibilidad de un recurso ya tramitado**

#### **Dictamen N° 10/20:**

La “admisión de un recurso por el órgano inferior no vincula al Poder Ejecutivo, que en ejercicio de su control jerárquico de legitimidad puede volver sobre dicho asunto”.

**Cita de Dictamen N° 55/09.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 87/21 y 20/22.**

### **5.2. Necesidad de fundar el recurso de revocatoria dentro del término establecido para ello, el cual tiene carácter de perentorio**

#### **Dictamen N° 81/20:**

**Cita de Dictamen N° 1134/08.**

### **5.3. Concesión y tramitación de un recurso de apelación que no había sido interpuesto si consta el consentimiento del interesado**

#### **Dictamen N° 104/20:**

“Si bien la Supervisión Regional VI, a través de la Disposición de fecha 26/07/2016 (fs. 61/62) concedió formalmente, en forma errónea, un recurso de apelación que Caruso no había interpuesto (...), el mismo fue tramitado (ver Dictamen de Fiscalía de Estado 987:2003 sobre la posibilidad de prosecución de tales procedimientos anómalos) y corrido traslado para expresar agravios, diligencia que fue consentida por la interesada”.

**En el mismo sentido, Dictamen N° 252/23.**

### **5.4. Cuestiones referidas al recurso jerárquico**

#### **5.4.1. Supuestos de admisibilidad**

#### **Dictamen N° 171/20:**

“Respecto de su admisibilidad, corresponde considerar que el supuesto de autos se subsume en las causales contempladas en el artículo 58 del Reglamento para el Trámite de Actuaciones Administrativa, aprobado mediante el Decreto N° 4174/2015 respecto del recurso jerárquico, con los alcances expresados por la Corte Suprema de Justicia Provincial in re ‘Alarcón’ (A. y S. T.151, págs. 293/303), a saber: primero, la denegación tácita del derecho postulado por parte de la autoridad administrativa que debía resolver; y segundo, la retardación de la resolución, la cual puede recaer sobre cualquier acto del trámite”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 24, 25 y 183/21; 98 y 401/22; y 193, 302 y 318/23.**

#### **5.4.2. Supuestos de inadmisibilidad**

##### **Dictamen N° 8/21:**

En ambos supuestos de admisibilidad del recurso jerárquico, el expediente debe encontrarse “en el ámbito de competencia de autoridades inferiores al Poder Ejecutivo o de los entes descentralizados (...), pues si el reclamo o recurso se encuentra en el ámbito de resolución del Gobernador, lo que corresponde en su caso es la interposición de un pronto despacho, habilitándose luego —en las condiciones de la ley procesal aplicable— la posibilidad de ocurrir ante la justicia contencioso administrativa por denegación tácita del derecho postulado”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 91, 152 y 224/21; 69, 238, 243, 308 y 377 y 398/22; y 31, 75, 197, 205, 240 y 322/23.**

#### **5.4.3. Competencia del Poder Ejecutivo para resolver un recurso jerárquico**

##### **Dictamen N° 48/21:**

“En primer lugar cabe advertir que, aunque no ha sido cuestionado en autos, conforme la reglamentación vigente para el Trámite de Actuaciones Administrativas, aprobado por Decreto N° 4174/2015, los diferentes órganos de la Empresa Provincial de la Energía carecen de facultad para resolver un recurso jerárquico (arts. 58 y sig.)”.

#### **5.4.4. Competencia de los órganos inferiores para resolver la cuestión de fondo aunque se hubiera presentado un recurso jerárquico**

##### **Dictamen N° 48/21:**

“No obstante ello, cabe recordar también que la presentación de tal recurso no es óbice, para que el órgano que debía resolver el reclamo original se pronuncie expresamente sobre el mismo, tal como lo establece el artículo 63° del Reglamento para el Trámite de Actuaciones Administrativas aprobado por Decreto N° 4174/2015”.

**En el mismo sentido, Dictamen N° 106/22.**

#### **5.4.5. Archivo de recurso jerárquico en caso de resolución posterior de la cuestión de fondo por parte del órgano inferior**

##### **Dictamen N° 182/20:**

“Si bien se observa que la interesada ha intentado distintas vías recursivas, sólo se analizará en esta instancia el recurso de apelación concedido por Resolución N° 1515/2019, en tanto por imperio del artículo 63 del Reglamento para el Trámite de Actuaciones Administrativas aprobado por el Decreto N° 4174/2015, corresponde el archivo del recurso jerárquico deducido en fecha 16/03/2017”.

## **5.5. El recurso de revocatoria del artículo 5° del Decreto N° 916/08**

### **5.5.1. La actividad consultiva previa a la resolución de este recurso**

#### **Dictamen N° 15/21:**

“1.2. En cuanto a la actividad consultiva previa a estos actos, sabido es que la reglamentación aprobada por Decreto N° 132/1994 dispone que corresponde recabar, obligatoriamente, dictamen jurídico ante la interposición de recursos administrativos (art. 2°, inc. a).

Más allá de este principio general, el Decreto N° 916/2018 precisa la cuestión en sus artículos 3° y 5°, de los cuales se desprenden las siguientes pautas:

- La desestimación de las vías recursivas por parte de los ministros y secretarios de Estado, por cuestiones formales, debe contar con dictamen jurídico previo de la asesoría jurídica jurisdiccional (art. 3°).
- El recurso de revocatoria previsto en el artículo 5° debe resolverse previa intervención no sólo del órgano de asesoramiento jurisdiccional (que, así las cosas, actúa en las dos instancias recursivas), sino además de Fiscalía de Estado (art. 5°)”.

### **5.5.2. Finalidad del recurso**

#### **Dictamen N° 15/21:**

En la revocatoria del Decreto-Acuerdo N° 916/2008, “el recurrente debe criticar el acto administrativo que declaró inadmisibile el recurso, y no entrar al fondo del asunto (Dictámenes Nros. 1745/2012, 1503/2013, 447/2018 y 213/2019, entre tantos otros).

Las asesorías intervinientes, por su parte, también deben centrar su análisis en torno a ese tópico, quedando el estudio sobre el tema sustancial para la eventual apertura del recurso de apelación, previo dictado de un decreto por parte del Poder Ejecutivo”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 107 y 237/21; 63 y 78/22; y 46, 142, 249, 266, 285, 300, 331 a 337, 340 a 343, 348 y 351/23.**

### **5.5.3. Imposibilidad de que una autoridad ministerial desestime un recurso contra una resolución conjunta**

#### **Dictamen N° 161/22:**

“1. En primer lugar, corresponde atender el planteo de la recurrente en torno a la incompetencia de la Secretaría de Coordinación Técnica, Administrativa y Legal del entonces Ministerio de la Producción, que rechazó el recurso de revocatoria con sustento en el artículo 3° de la Ley de Ministerios N° 13.920 —que no se encontraba vigente al momento del dictado del acto—, en el

artículo 3° del Decreto N° 916/2008 y en el artículo 6° de la Resolución N° 51/2019 de la autoridad jurisdiccional.

Dicha medida desatiende no sólo que un órgano inferior de la cartera ha resuelto un recurso contra una resolución conjunta, emanada de dos autoridades ministeriales, sino además que la atribución ejercida no emerge, ni remotamente, de la normativa invocada. En efecto, el Decreto N° 916/2008 ha delegado la firma para la resolución de recursos que han de ser desestimados por cuestiones formales —supuesto que no ha acontecido en el caso—; mientras que la Resolución N° 51/2019 delegó el rechazo del recurso de revocatoria en el caso de los actos dictados en ejercicio de las delegaciones allí previstas, entre las cuales no aparece el supuesto ventilado en autos”.

#### **5.5.4. Admisibilidad del recurso de revocatoria directa y análisis del fondo del asunto si el recurrente expresó agravios**

<b>Carga en el sistema de búsqueda de dictámenes: REVOCATORIA DIRECTA ART. 5 DECRETO 916/2008</b>
---

#### **Dictámenes Nros. 25, 27, 28, 29 y 137/20:**

“Si bien, de acuerdo con esta conclusión, removido el obstáculo formal, correspondería que, tras el dictado del acto del Poder Ejecutivo acogiendo la revocatoria, prosiguiese la tramitación de la apelación contra la Disposición N° (...) de la Junta de Escalafonamiento, en el caso, habiéndose trazado el asunto de fondo por la recurrente y analizado por la asesoría preopinante, el principio de economía procedimental (art. 1°, inc. 5°, de la Reglamentación aprobada por Decreto N° 4174/2015) justifica que este órgano analice su procedencia”.

**Ver, también, Dictamen N° 10/20, en donde debió haberse declarado desierta una apelación porque se había notificado en forma correcta el corrimiento del traslado.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 15/21; y 57 y 119/22.**

#### **5.6. Alcance de la impugnación de las decisiones de los cuerpos evaluadores en los concursos para magistrados**

#### **Dictámenes Nros. 113, 114 y 135 a 140, 143/22; y 99, 100 y 125/23:**

“Como lo ha señalado esta Fiscalía de Estado, con otra integración subjetiva, conforme a la citada norma que rige el procedimiento para los concursos [Decreto N° 854/16], entre otros de los jueces de primer instancia, el control que puede realizar la Administración versa exclusivamente sobre cuestiones de legalidad, excluyendo lo referente al mérito de la decisión del Cuerpo Evaluador (Dictámenes Nros. 377 y 378/2017).

Amén de ello, también se ha sostenido reiteradamente, tanto en relación a los distintos regímenes concursales relativos al entorno que nos convoca, como en otros ámbitos que han consagrado

principios similares que, salvo situaciones excepcionales, no cabe la sustitución de las calificaciones o del criterio evaluador utilizados por los Jurados o Cuerpos Evaluadores.

Por lo demás, en lo referente a la prueba de oposición específicamente, sólo se ha admitido el control de legalidad si se tratase de inconsistencias lógicas o evidente error de derecho, apoyado en evidencia clara y convincente y trato desigualitario (Dictámenes Nros. 467 y 468/2017, y 7 y 438/2018 por citar los últimos)”.  
**En el mismo sentido, Dictamen N° 160/22, refiriéndose al procedimiento concursal previsto en el Decreto N° 593/14, modif. por Decreto N° 268/19 (criterio reiterado en Dictámenes Nros. 181 a 213/22).**

**En el mismo sentido, Dictamen N° 275/22, refiriéndose al procedimiento concursal previsto en el Decreto N° 854/16, en el marco de concursos para Fiscales y Fiscales Adjuntos (criterio reiterado en Dictámenes Nros. 288 a 301 y 303/22).**

**En el mismo sentido, Dictamen N° 91/23, refiriéndose al procedimiento concursal para la cobertura de los cargos de Defensores Regionales.**

## **5.7. Inexistencia de la figura del recurso de queja por apelación denegada**

### **Dictamen N° 173/20:**

“7. En resumen, las ideas que intento exponer son las siguientes:

- a) En el régimen procedimental santafesino, es competencia del Poder Ejecutivo analizar la admisibilidad y la procedencia del recurso de apelación;
- b) Sin embargo, el propio Poder Ejecutivo ha delegado la firma de los actos conclusivos del recurso de apelación, cuando éste debe denegarse por cuestiones formales (actualmente, art. 3º, Decreto N° 916/2008);
- c) Dicha delegación de firma sólo opera en cabeza de los ministros y secretarios de Estado, sin perjuicio de la habilitación semejante que otros órganos o entes puedan tener expresamente encomendada;
- d) Ante la denegación del recurso de apelación por cuestiones formales —lo cual sólo pueden hacer las autoridades mencionadas en el apartado anterior— cabe un recurso de revocatoria (art. 5º, Decreto N° 916/2008), salvo que la norma especial prevea otra instancia de impugnación;
- e) En consecuencia, no existen casos en los que quepa la interposición del recurso de queja por apelación denegada;
- f) En el caso de que el recurso de apelación sea interpuesto ante el rechazo de la revocatoria por un órgano inferior a los ministros o por un ente autárquico, dicho órgano o ente no podrá expedirse sobre la admisibilidad de esa vía recursiva, aún cuando fuera manifiestamente inadmisibile,

debiendo remitir las actuaciones para que dicho análisis sea efectuado por la autoridad ministerial o secretaría de Estado competente”.

**En el mismo sentido, Dictamen N° 58/22.**

**Dictamen N° 247/21:**

“La Caja de Jubilaciones y Pensiones posee competencia para desestimar por inadmisibles una apelación de conformidad al artículo 48 de la Ley N° 6915, aquí aplicable en virtud de la remisión efectuada a la citada ley por el artículo 34 de la Ley N° 11.530 (Fiscalía de Estado, Dictamen 173/2020, punto 5 del apartado 11 - B), y podría entenderse factible —como se efectuó— la utilización de la aplicación subsidiaria del recurso de queja contemplado en el artículo 356 del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia, atento a la inexistencia de otro recurso específico contra este tipo de actos (recuérdese que el recurso directo contemplado en el art. 5° del Decreto N° 916/2008 es admitido solo contra los actos suscriptos por los Ministros y Secretarios de Estado).

Por ende, conforme al artículo 3 del Decreto N° 916/2008, que prevé la delegación de la firma de los actos administrativos conclusivos de procedimientos de sustanciación de, entre otros, los recursos de queja, solamente en los Ministros y Secretarios de Estado, la denegación de la misma (que solo quedaría para estos casos especiales) debía ser resuelta por el Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social como ocurrió en el caso, quedando por tanto para el interesado como único remedio posible la presentación de un recurso en los términos del artículo 5° del Decreto N° 916/2008”.

## **5.8. Admisibilidad del recurso de aclaratoria en el procedimiento administrativo de impugnación santafesino**

**Dictamen N° 210/21:**

“Si bien el recurso de aclaratoria no está previsto expresamente en el Reglamento para el Trámite de Actuaciones Administraciones Administrativas aprobado por Decreto N° 4174/15, el mismo, en su artículo 100, remite a disposiciones del Código Procesal Civil de la Provincia para resolver cuestiones no previstas expresamente y que no fueran incompatibles con las disposiciones reglamentarias.

La admisibilidad del recurso de aclaratoria encuentra sustento en el fallo de la Corte local en A. y S. T. 155, pág. 246, ‘Empresa Blas Parera S.R.L. c/ Municipalidad de Santa Fe’, 12/05/1999, ‘allí manifestó que la posibilidad de rectificar un acto administrativo por otro posterior de la misma autoridad es admitida por la doctrina tanto para lo que serían errores materiales como para los que se denominarían omisiones. En este sentido la rectificación se refiere a la corrección de un error



material del acto administrativo, siempre que tal error sea manifiesto y de fácil verificación ... y tiene siempre efectos retroactivos' (Dictámenes N° 1514:2001, 449:2006 y 768:2013)".

### **5.9. Denuncia de ilegitimidad**

#### **Dictámenes Nros. 116 y 117/23:**

“En primer lugar, cabe recordar que la denuncia de ilegitimidad se encuentra prevista en el artículo 65 de la Reglamentación para el Trámite de Actuaciones Administrativas, aprobada por Decreto N° 4174/2015.

Dicha norma dispone que, una vez vencidos los plazos establecidos para interponer recursos administrativos, se perderá el derecho para articularlos, quedando firme el acto. Ello no obstará a que se considere la petición como denuncia de ilegitimidad por el órgano que hubiera debido resolver el recurso, salvo que éste dispusiera lo contrario por motivos de seguridad jurídica o que, por estar excedidas razonables pautas temporales, se entienda que medió abandono voluntario del derecho.

En este supuesto, los decretos impugnados fueron dictados más de un año antes de la presentación de la denuncia, y se han cuestionado asignaciones de funciones de agentes de la Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos y de Despacho y de la Dirección Regional Santa Fe de la cartera laboral.

Al respecto, más allá del análisis de la razonabilidad del tiempo transcurrido desde el dictado de los actos y de la legitimación activa de la denunciante, como así también de que ésta se encuentra en condiciones de acceder al beneficio jubilatorio (si bien no se ha acreditado el cese de actividades), no caben dudas de la improcedencia del planteo”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 296 y 326/23.**

### **5.10. Continuación de procedimiento tributario de impugnación en caso de concurso preventivo o quiebra del contribuyente**

#### **Dictamen N° 103/20:**

En el Dictamen N° 67/18 “volvió a sostenerse el criterio resultante del parágrafo A.1 de este apartado II.

En ese parecer —que, sustancialmente, comparto— se sugirió dar continuidad a los procedimientos hasta alcanzar la firmeza de la determinación, aún cuando el contribuyente hubiera sido declarado en concurso preventivo o en quiebra. A la par, se aconsejó insinuar los créditos de forma condicional ante el juez concursal, en el modo y por los fundamentos allí trazados”.

**Cita de CSJN, Fallos: 326:1774, “Supercanal S.A. s/Apelación IVA”, 2.6.2003; CSJSF, A. y S., T. 256, ps. 453/473, “Incidente de recurso de revisión promovido por AFIP DGI en autos**

‘Club Atlético Colón -Concurso preventivo- s/Recurso de inconstitucionalidad’”, 29.4.2014, voto del Dr. Netri; GRAZIABILE, Darío, “Créditos fiscales en el concurso. Fuero de atracción y prescripción”, LA LEY 01/02/2006,7 – LA LEY 2006-A, 589, AR/DOC/3860/2005; RUBIO, Diego E., “Verificación de los créditos fiscales en los concursos: aspectos controvertidos. Primera parte”, *Doctrina Tributaria Errepar*, t. XXXII, Junio 2011, ps. 583 y ss.

En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 56 y 385/22.

Ver, también, Dictamen N° 55/23.

### **5.11. Incompetencia de las autoridades ministeriales para rechazar un recurso de apelación por improcedente**

**Dictamen N° 204/20:**

“En primer lugar cabe advertir que la Resolución N° 637/2019 del Ministerio de Innovación y Cultura se ha extralimitado parcialmente de la competencia delegada por el artículo 3 del Decreto N° 916/2008.

En efecto, dicha norma estableció la delegación en Ministros y Secretarios de Estado de la firma de actos administrativos conclusivos de procedimientos de sustanciación de recursos, entre otros el de apelación, en supuestos en que hayan de ser rechazados por inadmisibilidad.

Por ende, no podía disponer el rechazo también por improcedencia.

Por consiguiente, dicho acto debe ser revocado parcialmente por razones de ilegitimidad, exclusivamente en lo que toca al análisis y decisión referida a la procedencia del recurso”.

**En el mismo sentido, Dictamen N° 252/23.**

### **5.12. Competencia de las autoridades ministeriales para rechazar un recurso de apelación por inadmisibile**

**Dictamen N° 123/22:**

En virtud “de lo dispuesto por el Decreto N° 916/08 y sus modificaciones esta Fiscalía de Estado no debería intervenir en el análisis del recurso de apelación interpuesto por la Sra. Viviana Navarro atento a la existencia de una causal de inadmisibilidad del recurso que conlleva su desestimación por resolución ministerial.

No obstante, la circunstancia de que exista otro recurso de apelación en trámite en las presentes actuaciones –que sí debe ser resuelto por decreto– y razones de economía procedimental justifican su tratamiento por este órgano”.

**Cita de Dictamen N° 106/21.**

**En el mismo sentido, ver Dictámenes Nros. 229/22 y 303/23.**

### **5.13. Incompetencia de las autoridades ministeriales para resolver, por cuestiones sustanciales, impugnaciones contra decretos del Poder Ejecutivo**

#### **Dictamen N° 58/22:**

Las autoridades ministeriales “carecen de competencia para rechazar, por cuestiones sustanciales, impugnaciones contra decretos del Poder Ejecutivo, de acuerdo con el artículo 72, inciso 18, de la Constitución provincial, la reglamentación aprobada por el Decreto N° 4174/2015 y el Decreto N° 916/2008”.

### **5.14. Impugnación, por parte de un municipio, de un decreto del Poder Ejecutivo**

#### **Dictamen N° 151/23:**

Cierto es que “el recurso contra un decreto del Poder Ejecutivo podría entrañar, en principio, un conflicto entre el Estado Provincial y un ente territorial que trasunta una reclamación económica, encuadrable en la Ley N° 7893.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que los actos del Poder Ejecutivo provincial que se entiendan invasivos ilegalmente de la esfera de atribuciones de los municipios y comunas o desconozcan sus potestades o vulneren sus derechos o intereses legítimos, admiten su impugnación mediante el recurso contencioso administrativo, previo agotamiento de la vía administrativa, de acuerdo con el artículo 35 de la Ley N° 11.330”.

**Cita de LISA, Federico J. (h.), “Conflictos patrimoniales entre entes públicos. La cuestión en la Provincia de Santa Fe”, JALitoral 2023 (marzo), 1; JA 2023-I, 441; TR LALEY AR/DOC/265/2023.**

## **6. Admisibilidad de escritos presentados ante la Administración Pública**

### **6.1. Temporaneidad de presentación de escritos en caso de duda sobre la fecha de notificación**

**Dictámenes Nros. 42, 107 y 147/21; y 24/22:**

**Cita de Dictámenes Nros. 145/09 y 1126/12.**

### **6.2. Temporaneidad de presentación de escritos por aplicación de la “teoría del envío”**

#### **Dictamen N° 163/23:**

“En el aspecto formal, se advierte de las actuaciones que Bertero remitió su recurso de apelación a través del correo (f. 57), razón por la cual a los efectos de determinar su tempestividad sería necesario considerar la fecha del matasellos correspondiente (C.S.J.P. ‘Peramos’, t. 68, págs. 106/133), que en el caso, no fue agregado a autos.

Por consiguiente, al no obrar en autos la constancia correspondiente, y atento al tiempo transcurrido, deberá entenderse al mismo como presentado en el tiempo que establece la

Reglamentación para el Trámite de Actuaciones Administrativas aprobada por Decreto N° 4174/2015”.

### **6.3. Temporaneidad de recursos y expresiones de agravios en caso de que la notificación se hubiera practicado durante la suspensión de los plazos procedimentales**

#### **Dictamen N° 167/21:**

Siendo el fundamento de la impugnación “la supuesta deserción del recurso de apelación deducido contra la Orden N° 004/2020 de la Subdirección Provincial de Higiene y Salud de los Trabajadores del Ministerio de Salud, por no haber presentado en término el escrito de expresión de agravios, se advierte que a la fecha del corrimiento del traslado respectivo (04/09/2020) los términos de los procedimientos administrativos se encontraban suspendidos, conforme al artículo 4° del Decreto N° 324/2020 (B.O. 13/04/2020). Los mismos fueron reanudados, en lo que resulta relevante a estas actuaciones, por el Decreto N° 1335/2021 (B.O. 06/08/2021)”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 202 y 247/21; 31, 32 y 102/22; y 141, 286, 320 y 327/23.**

### **6.4. Extemporaneidad de recursos y atenuación del rigor formal**

#### **Dictámenes Nros. 49, 68, 81, 86, 127, 138 y 202 y 224/20; y 115/21:**

El principio de atenuación del rigor formal en beneficio de los particulares no puede ser aplicado para cubrir recursos presentados fuera de término.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 123, ps. 416/423, “Müller, Graciela M. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 20.12.1995; y A. y S., T. 126, ps. 394/398, “Roa, José R. A. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 8.5.1996.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 10, 146 y 326/23.**

### **6.5. Extemporaneidad de recurso y proyección sobre los que se interpongan con posterioridad en el procedimiento administrativo**

#### **Dictámenes Nros. 86 y 127/20; y 115 y 182/21:**

“Asimismo, se ha sostenido que la extemporaneidad de un recurso se proyecta sobre los que se plantean con posterioridad, y en particular que la presentación fuera de término de la revocatoria se traslada sobre la apelación, tornándola inadmisibles; pues la falta de impugnación oportuna del acto permite que adquiera firmeza”.

**Cita de Dictámenes Nros. 988/03 y 929/06.**

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 256, 267, 327, 352, 355, 357, 358 y 359/23.**

## **6.6. Extemporaneidad de recurso y proyección sobre los que se interpongan con posterioridad en el procedimiento tributario**

### **Dictamen N° 12/20:**

Esta Fiscalía de Estado “ha dicho que la extemporaneidad de un recurso se proyecta sobre los que se planteen con posterioridad, y en particular que la extemporaneidad de la apelación se traslada a la apelación directa, tornándola inadmisibles; pues la falta de impugnación oportuna del acto permite que adquiera firmeza”.

### **Cita de Dictamen N° 974/13.**

**En el mismo sentido, Dictamen N° 56/22.**

## **6.7. Extemporaneidad de recurso directo en el marco del régimen aprobado por Decreto N° 854/16**

### **Dictamen N° 151/22:**

“El escrito presentado como impugnación al concurso y solicitud de declaración de nulidad, resulta inadmisibles.

En efecto, el mismo no puede ser admitido ya que el régimen aplicable no admite presentaciones posteriores a la inmediata notificación de los resultados del concurso (Dictámenes Nros. 127/2017, 395/2019, entre otros).

Ello es lo que acontece en el reglamento aprobado por el Decreto N° 854/2016, en que se ha admitido limitadamente la posibilidad de impugnaciones, así en el artículo 23 donde se ha consagrado esa posibilidad para cuestionar la valoración realizada hasta la instancia de oposición por vía de un recurso directo a ser resuelto por el Poder Ejecutivo.

Luego de ese estadio el Jefe de la Administración Pública Provincial no ha admitido un procedimiento impugnatorio, sin que se trate de una laguna o ausencia de procedimiento que justifique la aplicación del régimen general, sino sencillamente de que el máximo órgano de la Administración, después de resueltas las impugnaciones que pudieren instaurarse para las etapas de antecedentes y oposición ha establecido un procedimiento especial reservándose su conclusión para el momento que considere la propuesta elevada por el Cuerpo Evaluador, pudiendo en ese estadio seleccionar a cualquier integrante de la lista o simplemente rechazarla en forma total o parcial (art. 24)”.

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 163 a 168/22; y 124, 183 y 248/23.**

## **6.8. El día de gracia en el procedimiento administrativo**

### **Dictamen N° 125/23:**

El artículo 20 de la reglamentación aprobada por Decreto N° 4174/2015 “dispone que el escrito ‘no presentado dentro del horario administrativo del día en que operare el vencimiento del plazo, podrá ser entregado válidamente el día hábil inmediato dentro del horario de atención’.

El fundamento de la medida radica en el derecho de los particulares de disponer íntegramente de los plazos acordados para la interposición de los recursos. Así las cosas, y teniendo en cuenta que los plazos vencen a las veinticuatro horas del último día del término respectivo y que el horario de atención de las oficinas públicas no se extiende hasta la medianoche, se ha reconocido —jurisprudencialmente, primero, y desde 2015, reglamentariamente— la posibilidad de presentar el escrito el día siguiente, dentro del horario de atención”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 39, pág. 20, “Monsalvo, Víctor S. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción”, 1.11.1979.**

“Ahora bien, para el supuesto aquí ventilado, el Decreto N° 854/2016 prevé en su artículo 23 que la impugnación debe articularse ‘en forma inmediata a la notificación de los resultados del concurso’, sin que se haya reconocido un plazo para su promoción.

Esta inmediatez en la presentación del recurso, entonces, resulta incompatible con la admisión del día de gracia, pues —como ya se ha explicado— el fundamento de este instituto radica en la posibilidad de gozar íntegramente de un plazo acordado”.

## **6.9. Inaplicabilidad de la feria fiscal en el trámite de recursos ante el Poder Ejecutivo**

### **Dictamen N° 228/23:**

“El artículo 9° del Código Fiscal prevé algunas reglas especiales en relación con el cómputo de los plazos. En lo que ahora resulta de interés, dispone que los plazos legales y reglamentarios fijados por día, en el marco del Código, leyes especiales, decretos y resoluciones, se entienden referidos a *días hábiles*, salvo disposición en contrario del propio Código o de leyes especiales.

Cierto es que, por Resolución General N° 14/2008, la API dispuso el no cómputo de los días hábiles administrativos comprendidos del 1 al 15 de enero de cada año (ambas fechas inclusive), como así tampoco del período que fije el ente, según la feria judicial de invierno en la Provincia.

No obstante, esta suspensión del cómputo de los plazos opera, como lo establece la propia reglamentación, *en el ámbito de la Administración Provincial de Impuestos*. En efecto, mal podría el ente recaudador modificar los plazos de presentación de escritos cuando ésta debe hacerse ante oficinas del Poder Ejecutivo o de las jurisdicciones ministeriales”.

## **6.10. Inadmisibilidad de recurso de revocatoria por falta de fundamentación**

### **Dictamen N° 237/21:**

“Retamar no presentó escrito alguno —ver informe de fs. 70 vta.—, por lo que la falta de fundamentación del acto recursivo hizo devenir inadmisibile al mismo (Fiscalía de Estado, Dictámenes Nros. 1134/2008 y 1181/2014, si bien emitidos bajo la vigencia del Decreto N° 10.204/1958, resultan aplicables al caso atento a la similitud de los términos utilizados por el Reglamento para el Trámite de Actuaciones Administrativas aprobado por el Decreto N° 4174/2015)”.

**En el mismo sentido, Dictamen N° 216/23.**

## **6.11. Presentación de escritos sin poder a favor del letrado presentante y eventual ratificación con efectos retroactivos**

### **Dictamen N° 102/20:**

El poder especial “suscripto por el apelante en favor de la Dra. Grosso fue certificado el 4.3.2020 —es decir, más de cinco meses después de la presentación por medio de la cual se expresaron agravios—, y sin hacer ningún tipo de ratificación en torno a lo actuado con anterioridad a esa fecha.

Al respecto, señalo que si bien jurisprudencialmente se ha admitido, en determinadas circunstancias y con votos dispares, la ratificación de lo actuado en sede administrativa sin poder (...), en el caso no se encuentran cumplidos los recaudos delineados en dicha oportunidad para que esa validación opere”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 273, ps. 467/476, ‘Bambossi, Hugo B. c/Provincia de Santa Fe - Recurso contencioso administrativo- s/Recurso de inconstitucionalidad’, 7.3.2017.**

## **6.12. Requisitos de la expresión de agravios**

### **Dictámenes Nros. 25, 27, 28, 29 y 137/20:**

“Del considerando del citado acto surge que se rechazó la apelación contra la Disposición N° (...) por falta de crítica concreta y razonada.

Ahora bien, de la confrontación de los escritos presentados por los apoderados (...) en la tramitación del recurso de revocatoria (...) y de la expresión de agravios del recurso de apelación, si bien puede advertirse la reiteración de ciertos argumentos y en especial la insistente utilización de determinada jurisprudencia, no puede negarse que ha existido, al menos, un mínimo esfuerzo de crítica”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 302/22 y 249 y 308/23.**

## **7. Impugnabilidad e inimpugnabilidad de actos de la Administración Pública**

### **7.1. Inimpugnabilidad de actos de apertura de un procedimiento disciplinario**

**Carga en el sistema de búsqueda de dictámenes:**

**INADMISIBILIDAD DE RECURSOS CONTRA ACTOS DE APERTURA DE SUMARIOS**

**Dictámenes Nros. 67, 80, 119, 128, 183 y 201/20; 147 y 236/21; 18, 19, 77, 96, 99 y 177/22; y 25, 81, 144, 147, 338, 339, 347 y 356/23:**

Al respecto, “es un precedente estable de este órgano que los actos administrativos que disponen la apertura de un procedimiento disciplinario son actos preparatorios, no impugnables, y, en consecuencia, la actividad recursiva contra ellos no puede prosperar”.

**Cita de Dictámenes Nros. 1580/98, 372/07, 1506/13 y 213/19.**

### **7.2. Inimpugnabilidad de actos de suspensión preventiva y traslado de agentes en el marco de un procedimiento disciplinario**

**Dictamen N° 67/20:**

“Desde esta misma perspectiva, cabe consignar que el desplazamiento ordenado (...) fue dispuesto provisionalmente y con efectos supeditados al resultado del sumario.

En este aspecto, la suspensión preventiva y el traslado a otras dependencias no son sanciones, sino medidas administrativas que tienen por objeto evitar las consecuencias disvaliosas de mantener en actividad a un funcionario sobre el que pesa una sospecha”.

**Cita de Dictamen N° 779/12.**

**Dictamen N° 80, 119 y 183/20; 147/21; 62/22; y 25, 81, 144, 330, 338, 339, 347 y 356/23:**

Desde esta misma perspectiva, cabe consignar que el desplazamiento ordenado fue dispuesto provisionalmente y con efectos supeditados al resultado del sumario.

**Dictámenes Nros. 18, 19 y 177/22:**

“El desplazamiento ordenado fue dispuesto provisionalmente y mientras dure la sustanciación del procedimiento disciplinario y por un término no mayor de ciento ochenta (180) días”.

### **7.3. Inimpugnabilidad de actos de prórroga de un procedimiento disciplinario y de otros actos de trámite**

**Dictamen N° 26/21:**

Es un precedente estable de este órgano “que los actos administrativos que disponen la prórroga de los sumarios, son actos preparatorios, no impugnables, y en consecuencia, la actividad recursiva contra ellos no puede prosperar”.



**Cita de Dictámenes, Nros. 920/02, 501 y 511/15, y 441/17.**

**Dictamen N° 62/22:**

Sólo resultan impugnables los actos definitivos del procedimiento disciplinario.

**Cita de Dictamen N° 1250/12, donde se había cuestionado una declaración indagatoria.**

#### **7.4. Inimpugnabilidad de actos de apertura de un procedimiento de investigación**

**Dictamen N° 238/21:**

La sustanciación de un “procedimiento de inspección legal y contable no pasa de ser un acto preparatorio, que no produce efectos jurídicos que importen la afectación de derechos subjetivos y/o intereses legítimos, atento a que no le endilga responsabilidad respecto de sus actos, sino que simplemente importa un acto de constatación tendente a verificar si existieron o no irregularidades dentro de las facultades que posee el Poder Ejecutivo conforme la ley citada y en consecuencia, la actividad recursiva contra ellos no puede prosperar.

En consecuencia, planteos y cuestionamientos vinculados con los mismos importan supuestos de inadmisibilidad de aquellos por similares motivos a los que han suscitado el rechazo de los efectuados contra procedimientos disciplinarios, los que son perfectamente trasladables al presente caso”.

**Cita de Dictámenes Nros. 128, 183 y 201/20; y 147/21.**

#### **7.5. Inimpugnabilidad de acto que dispuso la conclusión de una investigación, por no haber producido lesión a situación jurídica alguna**

**Dictamen N° 92/21.**

#### **7.6. Inimpugnabilidad de acto que aprueba auditoría contable**

**Dictamen N° 329/23:**

“Pasando al análisis sustancial, adelanto que debe desecharse la impugnación del mencionado acto administrativo.

En efecto, ha sostenido este órgano, con otra integración subjetiva, que las auditorías son actos de verificación tendientes a determinar el normal funcionamiento de los servicios administrativos, que deben ser tomados como elementos del procedimiento sancionatorio y, en todo caso, cuestionarse como un componente probatorio de éste (Dictámenes Nros. 226/2013, con sus citas)”.

**En el mismo sentido, Dictamen N° 345/23.**

### **Dictamen N° 344/23:**

“En efecto, ha sostenido este órgano, con otra integración subjetiva y con la actual, que las auditorías son actos de verificación tendientes a determinar el normal funcionamiento de los servicios administrativos (Dictámenes Nros. 226/2013, con sus citas, y 329/2023).

Asimismo, en el Dictamen N° 238/2021 resaltó que los actos de inicio de procedimientos de inspección legal y contable son actos preparatorios, no impugnables, por lo que la actividad recursiva contra ellos no puede prosperar”.

### **7.7. Inimpugnabilidad de actos por los que se dispone un llamado a concurso**

#### **Dictamen N° 165/20:**

La decisión de abrir una convocatoria “de tal naturaleza admite ser caracterizada como un mero acto administrativo en cuanto no produce efectos jurídicos directos de manera inmediata frente a los potenciales interesados siendo simplemente elemento de un procedimiento encaminada a la emanación de un acto administrativo, a través de cuyo único efecto final y a cuya producción concurre, puede ser considerado acto administrativo, por lo que no le vulnera por sí mismo derecho alguno a la recurrente”.

#### **Cita de Dictamen N° 1049/13.**

### **7.8. Inimpugnabilidad de actos que importan una especificación de otros anteriores**

#### **Dictamen N° 62/22:**

Un acta de supervisión, dictada a los fines de dar cumplimiento a un acto que dispuso la apertura de un procedimiento disciplinario, no es sino una especificación de lo ya expuesto, por lo que no resulta susceptible de impugnación autónoma.

#### **Cita de Dictámenes Nros. 249/08 y 2735/12.**

### **7.9. Inimpugnabilidad de actos que importan la revocación de actos observados por el Tribunal de Cuentas**

#### **Dictamen N° 156/23:**

No “resulta aplicable —como lo invoca el recurrente y, también erróneamente, lo expone la asesoría preopinante— la llamada *potestad autoanulatoria* o *facultad de autotutela reduplicativa* o *en segunda potencia*.

Ello así, en tanto la revocación de la Resolución (...) fue una ineludible derivación de la falta de insistencia ante la observación formulada por el órgano que tiene asignado el control externo posterior del Sector Público Provincial No Financiero (art. 81, Const. Prov., y art. 192, Ley N° 12.510), siguiendo un procedimiento especialmente previsto al efecto.

Nada tiene que ver, en el caso, el ejercicio de la *potestad autoanulatoria*, prevista actualmente en el artículo 1º, inciso 12º, de la reglamentación aprobada por Decreto N° 4174/2015, siguiendo precedentes jurisprudenciales de la Corte local.

b) En segundo lugar, y en virtud de la explicada naturaleza del acto de revocación —tendiente a ejecutar la observación del acto y la falta de insistencia—, aquél no resulta impugnabile”.

**En el mismo sentido, Dictamen N° 166/23.**

### **7.10. Inimpugnabilidad de dictámenes jurídicos, por tratarse de actos preparatorios**

#### **Dictamen N° 21/21:**

Los dictámenes, como actos preparatorios, “no producen efectos jurídicos directos en el exterior de manera inmediata (frente a terceros) sino que simplemente constituyen uno de los elementos encaminados a la emanación de un acuerdo administrativo a través de cuyo único efecto final, al que concurre, puede ser considerado acto administrativo”.

**Cita de ALESSI, Renato, *Instituciones de derecho administrativo*, t. I, Bosch, Barcelona, 1970, p. 359; y Dictámenes Nros. 1130/02 y 648/03.**

#### **Dictamen N° 59/21:**

Los dictámenes y pareceres previos al acto final “son eslabones que preparan la voluntad institucional del Poder Ejecutivo”.

#### **Cita de Dictámenes Nros. 169/20 y 21/21.**

“Sin embargo, más allá de la importancia de esta actividad preparatoria (vide, al respecto, Fiscalía de Estado Dictamen 0169:2020), el acto que produce efectos —y en definitiva resulta impugnabile— es el dictado por el órgano de administración activa, que es quien cuenta con la facultad de apreciar los hechos y la gravedad de las faltas y de graduar las sanciones” (Fiscalía de Estado, Dictámenes 0633:2010, con cita de CCA1, ‘Aranda’, A. y S., T. 19, pág. 259; 0202:2020 y 0021:2021 con cita de CCA1, ‘Román’, A. y S. T. 25, págs. 45/55)”.

### **7.11. Inimpugnabilidad de notas, en virtud de tratarse de actos preparatorios**

#### **Dictamen N° 204/20:**

“En efecto, en lo que toca a la Nota N° 93 de fecha 04.10.2018 de la Secretaría de Producciones, Industrias y Espacios Culturales del Ministerio de Innovación y Cultura, cuya impugnación dio lugar a la presente gestión, la recurrente cuestiona un acto de los denominados *preparatorios* de la voluntad administrativa, que en el caso se traduce en una propuesta para que el Poder Ejecutivo, en uso de sus atribuciones que le son propias (art. 72, incs. 1º y 6º, Const. prov.), decida la cuestión conforme con los antecedentes de hecho y de derecho existentes (...).

Es decir que, tal como lo señala la resolución recurrida, la nota no constituye un *acto administrativo* en sentido estricto, sino un mero acto *preparatorio* o de comunicación.

Dicha comunicación no es una decisión, y por ello no corresponde que contra ella se interpongan los recursos citados. En todo caso, participa en la formación del acto administrativo y constituye un acto integrativo del trámite previo a él, pero no puede considerarse acto administrativo impugnabile (Dictamen N° 1045/2001)”.

### **7.12. Inimpugnabilidad de decreto del Poder Ejecutivo que resuelve un recurso de apelación**

#### **Dictamen N° 210/21:**

El recurso de revocatoria resulta inadmisibile, “pues el acto cuestionado no resulta pasible de impugnación en sede administrativa (artículo 57 del Reglamento para el Trámite de Actuaciones Administraciones aprobado por Decreto N° 4174/15) —Dictamen N° 740:2013—”.

### **7.13. Inimpugnabilidad de actos que importan la aplicación de normas del Derecho Civil**

#### **Dictamen N° 87/21:**

“La resolución mencionada constituye un acto administrativo dictado por el organismo competente, pero aplicando normas de *derecho civil* contenidas en el Código Civil y Comercial de la Nación.

Al respecto, se ha expresado que, a través de los registros civiles, el Estado cumple funciones sociales y jurídicas, organizando la sociedad y garantizando los derechos de las personas; a cuyos fines tiene la potestad de crear, regular y administrar el registro del estado civil y la capacidad de las personas”.

**Cita de MARTÍNEZ HELGUERO, María B., “Registro Civil y Capacidad de las Personas”, *Revista Notarial* 2008/02, N° 90, Colegio de Escribanos de la Provincia de Córdoba.**

“En sintonía con lo expuesto, el artículo 1° de la Ley s/N° del 04/01/1899, de creación del Registro Civil de Santa Fe, contempla la inscripción, con las formalidades y bajo las sanciones establecidas en la ley, de ‘todos los datos concernientes al estado civil de las personas’.

Ahora bien, no puede perderse de vista que tanto la legislación nacional como la ya mencionada ley provincial de 1899 prevén una acción judicial *directa* ante los tribunales *ordinarios* para la modificación de las inscripciones. (...)

Sobre la base de una normativa similar, la doctrina tiene dicho que, una vez *consumada* una inscripción registral, cesa la intervención del Registro Civil y la modificación de una partida — salvo por omisiones o errores materiales— sólo puede hacerse a través del Poder Judicial (MARTÍNEZ HELGUERO, María B., *op. cit.*)”.

Estimo que la descripta “actuación irregular del órgano registral al notificar el acto denegatorio — aun cuando haya alongado injustificadamente el trámite y notificado al particular la necesidad de presentar las herramientas procedimentales articuladas— no puede modificar la competencia del Poder Ejecutivo, haciéndolo intervenir en la revisión de actos dictados en materias en las cuales la actuación de los tribunales ordinarios es expresa y directa.

A este último respecto, piénsese que el dictado de un decreto del Poder Ejecutivo resolviendo la apelación —y agotando la vía administrativa— conllevaría la interposición de un recurso contencioso administrativo ante los tribunales especializados en esta materia, cuando está claro que no se trata una temática revisable en dicha instancia (*vide* art. 4º de la Ley N° 11.330)”.  
**Ver, también, Dictamen N° 117/21.**

#### **7.14. Legitimación para impugnar actos administrativos**

##### **7.14.1. Falta de legitimación activa de persona que no se presentó a concurso para impugnar el llamado —acto que, de por sí, no es impugnabile—**

**Cita de Dictamen N° 165/20.**

##### **7.14.2. Falta de legitimación activa de sindicatos para efectuar reclamos invocando intereses individuales de los afiliados**

**Dictamen N° 148/20:**

La asociación sindical “no ve vulnerado derecho subjetivo ni interés legítimo alguno, además de que la pretensión sólo se proyecta directamente sobre aspectos pecuniarios individuales, por lo que no se encuentra habilitada para actuar por sus asociados, ya que si bien es cierto que la cuestión atinente a la habilitación de las entidades sindicales para actuar en representación de los intereses individuales de sus representados ha generado cuanto menos opiniones encontradas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, si bien en un caso donde se ventilaban intereses colectivos, ha señalado que se impone contar con el asentimiento de los trabajadores cuando se pretende asumir la defensa de los intereses individuales. En el mismo sentido se ha manifestado la Corte Suprema de Justicia de Santa Fe”.

**Cita de CSJN, Fallos: 338:221, “Federación Única de Viajantes de la Rep. Arg. y otro c/Yell Argentina S.A. -Recurso de hecho- s/ Cobro de Salarios”, 7.4.2015; CSJSF, A. y S., T. 125, ps. 286/291, “Bianco, Virgilio L. y Otros c/Municipalidad de Venado Tuerto s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 3.4.1996; y A. y S., T. 172, p. 1, “Sindicato de Empleados y Obreros Municipales de la Ciudad de Rafaela c/Municipalidad de Rafaela s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 17.5.2001.**

**En el mismo sentido, Dictamen N° 384/22.**

## **7.15. Impugnabilidad de actos favorables**

### **Dictámenes Nros. 147/20 y 25/21:**

La Corte provincial ha expresado que existe la carga de impugnar los actos administrativos que amplían la esfera jurídica de los particulares (en estos casos, se trataba de un reencasillamiento y del otorgamiento de un suplemento por subrogancia) cuando dicha ampliación no tiene el alcance pretendido por sus destinatarios.

**CSJSF, A. y S., T. 183, ps. 107/112, “Acevedo, Marcela B. y Otros c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 23.10.2002.**

Desde esta misma perspectiva, la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 expresó que los actos esencialmente favorables generan carga impugnativa cuando se desestima expresamente alguna pretensión del beneficiario o se rechaza una cuestión por él propuesta.

“Sin embargo, lo que no puede negarse es que, una vez firme el acto, el destinatario persiga posteriormente —como ocurre aquí— el reconocimiento de créditos de vencimiento periódico emergentes de aquél, con efectos retroactivos, mediante la vía del reclamo, mas siempre dentro de los plazos de prescripción —en caso de corresponder—”.

**Cita de CCA1, A. y S., T. 27, p. 384, “Pellini, Adelaida L. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 14.3.2012; y A. y S., T. 31, p. 246, “Ros, Gabriela L. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 4.12.2012.**

**Aclaración: El primero de estos fallos versaba sobre diferencias de haberes previsionales derivadas del otorgamiento de una jubilación; mientras que en el segundo se trató un reclamo de créditos salariales emergentes de reconocimientos de servicios en los que el acto administrativo de designación no había sido impugnado en tiempo.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 57, 70, 71, 117, 118 y 152/22; y 242/23.**

### **Dictamen N° 24/21:**

“En tal sentido, la Corte Suprema de Justicia provincial ha señalado que los actos en los que la Administración modifica estructuras orgánicas generan la carga de impugnarlo en tiempo si se considera que irroga un perjuicio (CSJSF, ‘Acevedo’, A. y S., T. 183, p. 107, 23/10/2002. En el mismo sentido se expidió esta Fiscalía en Dictámenes Nros. 026/2014 y 011/2020, entre otros)”.

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 154/22.**

## **7.16. Impugnabilidad de actos que son ejecución de actos firmes**

### **Dictamen N° 110/23:**

El acto “objeto de impugnación de los recursos de revocatoria con apelación en subsidio interpuestos el 30/12/2017 fue la Resolución N° 8059/2015, la cual, a fin de dar cumplimiento a lo

ordenado por el Decreto N° 4106/2014, determinó nuevo haber del beneficio jubilatorio de la Sra. Pérez —junto con el correspondiente pago de los haberes retroactivos—, en base a la liquidación practicada (...).

En virtud de ello, se desprende que el agravio que alega la recurrente surgió recién al momento de reajustar el haber del beneficio y determinar los retroactivos, quedando estos remedios a su disposición a fin de hacer valer sus derechos”.

## **8. Cuestiones de actividad administrativa consultiva**

### **8.1. Distinción entre dictámenes e informes**

#### **Dictamen N° 47/20:**

“En tal sentido, mientras la doctrina entiende que la diferencia radica en que los dictámenes deben contener una opinión, a diferencia de los informes —que consisten en un mero relato de una situación de hecho—, la Reglamentación aprobada por Decreto N° 4174/15 expresa en su artículo 39 que los segundos también deben contener una opinión fundada”.

**Cita de MURATORIO, Jorge, “El dictamen jurídico en la Administración Pública”, *Revista de Derecho Administrativo*, Año 14, Lexis Nexis, 2002, p. 539.**

**Ver, también, Dictamen N° 15/21; y 2/23.**

### **8.2. El dictamen jurídico**

#### **8.2.1. La importancia del dictamen jurídico previo como actividad interna y preparatoria del acto administrativo, y los supuestos de intervención de Fiscalía de Estado**

##### **Dictamen N° 169/20:**

“A ello me permito agregar, muy someramente, la importancia del dictamen jurídico previo como actividad interna y preparatoria del acto administrativo a dictarse por los órganos administrativos; ya sea que se considere a aquel parecer como parte integrante del requisito del procedimiento (...) o como constituyente de la motivación”.

##### **Cita de Dictámenes Nros. 1098/01 y 88/08.**

“A su vez, la enumeración de los supuestos de emisión obligatoria de dictamen por esta Fiscalía de Estado (art. 3° de la mencionada reglamentación) se vincula con la necesidad de acotar su intervención a aquellos casos en los que la complejidad, naturaleza, jerarquía o importancia de los procedimientos lo justifica; y a fin de no dificultar el cumplimiento de las funciones constitucionales que tiene a cargo este órgano, tanto en lo que respecta al asesoramiento del Poder Ejecutivo como en lo que tiene que ver con la defensa en juicio de la Provincia (art. 82, Const. Prov., y Ley N° 11.875)”.

“Fácil es advertir que, particularmente en estos supuestos [proyecto de reglamento de ejecución], resulta indispensable para este órgano que la previa intervención de las asesorías ministeriales — especialistas en la materia cuya competencia define cada una de las jurisdicciones— cumplimente con las formalidades que todo dictamen jurídico debe acatar, de acuerdo con el artículo 11 de la reglamentación”.

“2. En el caso, si bien es cierto que el esfuerzo que ha demandado el análisis de la reglamentación en estudio parte de una ley que no constituye uno de los mejores ejemplos de técnica legislativa, abona esta complejidad el casi nulo análisis efectuado por la asesoría del ministerio de origen.

En tal sentido, el dictamen obrante a foja 37 (que consta de sólo cinco párrafos) no cumplimenta ni siquiera mínimamente con las ya mencionadas ‘formalidades’ del artículo 11 de la reglamentación; y tampoco consta que el profesional que suscribió el parecer cuente con competencia para emitirlo sin firma de un superior jerárquico.

Sobre dicha base, y a partir de las atribuciones encomendadas a este órgano en el Capítulo III de la reglamentación, estimo necesario solicitar a la asesoría jurídica que, en lo sucesivas actuaciones en las que se requiera la emisión de dictamen, tenga a bien acusar recibo de las presentes consideraciones”.

### **8.2.2. La importancia del dictamen jurídico previo en los proyectos de reglamentos**

#### **Dictamen N° 46/21:**

“Recientemente —y en una gestión referida al mismo ministerio que inició este expediente—, tuve la oportunidad de resaltar la importancia de que los servicios permanentes de asesoramiento jurídico elaboren dictámenes que cumplimenten las pautas emergentes de las reglamentaciones aprobadas por los Decretos Nros. 132/1994 y 4174/2015 (Dictamen N° 169/2020)”.

“Es cierto que todo dictamen jurídico debe plantear, concretamente, la *cuestión jurídica controvertida* sometida a estudio (art. 11, inc. b), de la reglamentación aprobada por Decreto N° 132/1994).

No obstante, dentro de los supuestos de participación de las asesorías jurídicas aparecen casos en los cuales es muy probable que no exista, propiamente, una *controversia* (en el sentido de *opiniones contrapuestas*, tal cual define al término la Real Academia Española — <https://www.rae.es/drae2001/controversia>, consultado el día 19/04/2021, 16 hs.—) sino donde, simplemente, deba analizarse un proyecto de acto administrativo o reglamentación a dictar por el órgano activo.

En el caso de los reglamentos administrativos —supuesto de intervención obligatoria de las asesorías, y de Fiscalía de Estado si el acto será emitido por el Poder Ejecutivo (arts. 2, inc. e), y 3, inc. c), del reglamento aprobado por Decreto N° 132/1994)—, el estudio debe alcanzar cuestiones



tanto formales como sustanciales, comprendiendo estas últimas aspectos atinentes a la competencia constitucional y legal para su dictado; a la preexistencia de regulación de base legal o reglamentaria sobre el asunto; a los precedentes administrativos y jurisprudenciales que fuesen útiles para sustentar la opinión; y a la eventual afectación de derechos e intereses de los destinatarios”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 228/21; 4, 50, 360, 361 y 375/22; y 33, 171, 174 y 239/23.**

### **8.2.3. Aspectos sujetos a análisis en los dictámenes jurídicos**

#### **Dictamen N° 203/23:**

De acuerdo con el art. 14 de la reglamentación aprobada por Decreto Acuerdo N° 132/94, “no corresponde a los servicios permanentes de asesoramiento jurídico y a esta Fiscalía de Estado expresarse sobre cuestiones de oportunidad, mérito o conveniencia, o sobre el acierto de los actos o medidas a disponerse”.

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 218, 224 a 226, 244 y 245/23.**

### **8.2.4. Carácter obligatorio, pero no vinculante, del dictamen de la Junta de Disciplina en el procedimiento disciplinario del personal docente**

**Dictamen N° 173/21, con cita de CCA1, A. y S., T. 5, p. 301, “Mori, Miguel Á. c/Provincia de Santa Fe s/Medida cautelar autónoma”, 31.7.2006; y Dictamen N° 633/10.**

## **9. Simples peticiones**

#### **Dictamen N° 11/20:**

Carácter de simple petición de escrito en el que no se impugna un acto ni se efectúa un reclamo.

**Cita de Dictamen N° 349/08.**

Necesidad de impugnar el acto de reencasillamiento si irroga una lesión.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 183, ps. 107/112, “Acevedo, Marcela B. y Otros c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 23.10.2002.**

**Ver, también, Dictamen N° 242/23.**

#### **Dictamen N° 82/20:**

Carácter de simple petición de reapertura del archivo de carpeta médica, vinculada a una gestión que culminó con el dictado de una resolución que declaró desierto un recurso de apelación contra la confirmación de la calificación de inapto para el ingreso a la Administración Pública Provincial.

**Cita de Dictamen N° 349/08.**

Necesidad de impugnar el acto si irroga una lesión.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 183, ps. 107/112, “Acevedo, Marcela B. y Otros c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 23.10.2002.**

**Ver, también, Dictamen N° 242/23.**

## **10. Pretensión cautelar en sede administrativa**

**Dictámenes Nros. 2, 19 y 165/20; 24 y 241/21; 15, 81, 151, 227 y 390/22; y 18, 20, 40, 70, 94, 95, 132, 134, 151, 177, 186, 187, 200, 207, 214, 219, 220, 222 y 323/23:**

Necesidad de acreditación de la verosimilitud de la pretensión y de la frustración del derecho que la demora en la suspensión del acto ocasionaría, de acuerdo con las exigencias del artículo 91 de la Reglamentación aprobada por Decreto N° 4174/15.

**Ver Dictamen N° 19/20, referido a la falta de acreditación de la verosimilitud del derecho.**

### **Dictamen N° 172/20:**

La suspensión cautelar solicitada por la recurrente “tampoco podría prosperar ya que en virtud de lo reseñado no se configura la verosimilitud del derecho exigida por el art. 91 de la reglamentación aprobada por Decreto N° 4174/2015.

Así como no se daba un supuesto de real peligro en la demora pues, tal lo que sostuviera la CCA1 en ‘Corporación Comercial S.R.L.’, no basta para acreditar el *periculum in mora* con alegar perjuicios que normalmente suelen causar las desestimaciones de ofertas en los procedimientos de selección de contratistas (A. y S. T. 7 pág. 153, 18.12.2006)”.

**Ver, en el mismo sentido, Dictamen N° 241/23.**

## **11. Cuestiones de prueba**

### **11.1. Carencia de valor probatorio de las fotocopias simples**

**Dictámenes Nros. 32, 102, 153 y 166/20; 39, 40, 42, 75, 115, 118, 121, 149, 158, 160, 162, 168, 182 y 187 a 189/21; 8 y 309/22; y 40, 124, 128, 132, 143, 151, 163 y 219/23:**

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 202, ps. 113/127, “Shatski, Raúl c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 27.10.2004; y A. y S., T. 203, ps. 293/303, “Aquilino, Gladys D. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 30.11.2004.**

## **11.2. Valor probatorio de las audiencias y entrevistas**

### **Dictamen N° 91/20:**

“Tampoco procede el cuestionamiento achacado a las audiencias o entrevistas efectuadas a distinto personal de la escuela constatadas a través de actas de supervisión producidas en autos en virtud de que, como ya lo tiene expresado esta Fiscalía de Estado (Dictamen N° 118:2012), las mismas no son declaraciones testimoniales sino que poseen su propio valor probatorio más allá de no tener las formalidades de aquéllas; todo esto con sustento en el principio de la flexibilidad probatoria”.

**En el mismo sentido, Dictamen N° 220/23.**

## **11.3. Valor probatorio de los informes y denuncias emitidos en los expedientes administrativos**

### **Dictamen N° 176/20:**

Sin perjuicio del principio de inocencia, “una denuncia efectuada por agentes públicos con autoridad —en el caso, una supervisora— ratificada en el expediente, crea una presunción iuris tantum de veracidad que hay que desvirtuar por prueba en contrario (Adolfo Pérez y Adolfo Carretero Sánchez, Derecho Administrativo Sancionador, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1992, pág. 204)”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 158/21; 64, 68, 128, 129, 153, 175 y 238/22; y 159, 186, 187, 199, 214, 220, 259, 276 y 360/23.**

## **11.4. Valor probatorio de los certificados médicos particulares para la justificación de inasistencias**

### **Dictamen N° 166/20:**

Los certificados médicos particulares “no son idóneos, en principio, para suplir el trámite que ineludiblemente debe cumplir el agente cuando se trata de licencias por enfermedad de corta duración; además de que no compete a la Administración indagar, por sí, las causas de las inasistencias, sino que pesa sobre aquél el deber de justificarlas”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 295, ps. 40/53, “Artioli, Mirian B. c/Municipalidad de Ganadero Baigorria -Recurso contencioso administrativo- s/Recurso de inconstitucionalidad (Queja admitida)”, 10.12.2019, con los antecedentes allí invocados.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 162, 168, 182 y 187 a 189/21; 115 y 127/22; y 6 y 22/23.**

## **11.5. Desestimación de la prueba ofrecida cuando es inconducente o impertinente**

### **Dictamen N° 38/21:**

“Son hechos inconducentes los que carecen de relevancia para resolver el conflicto”.

**Cita de HUTCHINSON, Tomás, “De la prueba en el procedimiento administrativo”, en AA.VV., *Procedimiento Administrativo*, Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1998, p. 385.**

**Dictamen N° 161/21:**

“No obstante, tanto la prueba pericial informática ofrecida en el escrito del 19/11/2019, como el pliego interrogatorio que integra la presentación del 21/11/2019, si bien son pruebas admisibles, devienen improcedentes pues ninguna virtualidad podrían tener para modificar una decisión rescisoria adecuadamente ceñida a las circunstancias contractuales. En consecuencia, su producción resultaría verdaderamente inoficiosa o superflua (arts. 1° inc. 10 y 43 del reglamento aprobado por Decreto N° 4174/2015)”.

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 81 y 155/22; y 43/23.**

**Dictamen N° 215/22:**

La prueba ofrecida “debe ser producida en tanto y en cuanto la autoridad administrativa lo estime pertinente y fuere conducente para la decisión a adoptar (art. 46 del Reglamento para el Trámite de Actuaciones Administrativas aprobado por el Decreto N° 4174/5015)”.

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 222/22 y 70, 183 y 190/23.**

**Dictamen N° 68/22:**

Rechazo de la prueba ofrecida por resultar notoriamente impertinente, atento a la falta de fundamentación y su clara intención dilatoria.

**Cita de Dictamen N° 1457/09.**

**Dictamen N° 89/22:**

No puede obviarse “que bajo los lineamientos de la reglamentación de las actuaciones administrativas aprobada por el Decreto N° 4174/2015, la Administración debe garantizar el derecho constitucional al recurrente de ofrecer prueba y a que la misma se produzca (art. 1.10.b), admitiendo todos los medios de prueba, salvo los que fueren manifiestamente improcedentes, superfluos o meramente dilatorios (art. 43); aunque, por supuesto, el análisis del material recopilado lo hace el órgano o funcionario competente según su libre convicción (art. 1.3)”.

**En el mismo sentido, Dictamen N° 200/23.**

## **11.6. Análisis de la prueba a partir del principio de la sana crítica**

### **Dictamen N° 55/21:**

“La virtualidad de la prueba acompañada y producida a tales efectos debe ser analizada en relación al período legalmente exigido, valorando la entidad de la misma en forma conjunta y de conformidad a las reglas de la sana crítica (art. 1 inc. 3, del Reglamento para el Trámite de Actuaciones Administrativas aprobado por el Decreto N° 4174/2015)”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 164/20; 133, 135 y 180/21; 11, 32, 41, 74, 76, 80, 123, 147, 226, 386, 401 y 402/22; y 31, 45, 58, 77, 87, 89, 121, 201 y 211/23.**

## **11.7. Carga de la prueba en el procedimiento tributario**

### **Dictamen N° 116/22:**

Las pruebas ofrecidas “estarán a cargo del recurrente, como expresamente lo establecía el artículo 63 del Código Fiscal vigente por entonces (t.o. 1997).

Éste ha sido el criterio sustentado por la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 en los autos ‘Barreyro’ (A y S. t. 64, pág. 384), con cita de fallo de la Corte Nacional (‘Cosecha Cooperativa de Seguros’, Fallos 312:149), en donde señala que se trata de un ‘régimen probatorio característico de la figura tributaria’, y que a pesar de la existencia de un informe oficial sobre la existencia de sellos apócrifos, el recurrente, que no puede considerarse absolutamente ajeno a la cuestión —por tratarse de un obligado al efectivo ingreso al A.P.I.— ningún elemento de prueba produjo”.

## **12. Cuestiones de notificaciones**

### **12.1. Validez de la notificación cursada en el domicilio constituido**

#### **Dictámenes Nros. 10, 32, 68, 127, 138 y 202/20; y 13 y 22/21:**

Validez de las notificaciones cursadas en el domicilio real denunciado o el legal constituido, “mientras no sea denunciado otro expresamente en las mismas actuaciones” (art. 5° de la Reglamentación aprobada por Decreto N° 4174/15).

### **Dictamen N° 187/23:**

Tiene dicho la jurisprudencia “que cuando una misiva es devuelta a su remitente porque el destinatario o el domicilio es ‘desconocido’, se tendrá por válida la notificación en la medida en que haya sido dirigida a un domicilio aportado por el destinatario (Serrano Alou, Sebastián, ‘Las misivas enviadas por el trabajador al empleador y la falta de recepción’, MJ-DOC 5355-AR I MJD 5355 26/5/2011)”.

**En el mismo sentido, Dictamen N° 279/23.**

## **12.2. Eficacia notficatoria del aviso de visita**

**Dictámenes Nros. 10, 32 y 129/20; 13, 106 y 181/21; y 20, 31 y 102/22:**

Fiscalía de Estado ha señalado, con cita jurisprudencial, que si la remisión del acto a comunicar se realiza al domicilio fijado por la ley o al constituido a los fines del trámite, aunque no se entregare a persona alguna y se dejare constancia de “domicilio cerrado”, debe tenerse como fecha de notificación la insertada en el aviso de visita.

**Dictamen N° 102/22:**

“Debe recordarse que si la remisión de lo comunicado se realiza al domicilio fijado por la ley o al constituido a los fines del trámite, aunque no se entregare a persona alguna y se dejare constancia de ‘domicilio cerrado’, debe tenerse como fecha de notificación la insertada en el aviso de visita (Fiscalía de Estado, Dictámenes Nros. 106 y 181/2021; y 20 y 31/2022, entre otros).

La regularidad de este tipo de notificaciones ha sido confirmada recientemente por la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 en la causa ‘Dal Lago’ (A. y S., T. 75, pág. 243)”.

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 178/22; y 94, 214, 268, 346 y 354/23.**

## **12.3. Subsanación de notificación defectuosa si el particular tomó conocimiento del acto**

**Dictámenes Nros. 19 y 166/20:**

Necesidad de interpretar la Ley N° 12.071 conjuntamente con la Reglamentación aprobada por Decreto N° 4174/15, cuyo artículo 30 admite la subsanación de la notificación efectuada sin las formalidades prescriptas en caso de que el particular exteriorice haber tomado conocimiento del acto en cuestión.

## **12.4. Notificación en el domicilio personal y negativa a firmar**

**Dictamen N° 115/21:**

La notificación del acto administrativo por el cual no se le justificaron las inasistencias “fue efectuada en el domicilio del notificado, dejándose constancia ante testigo de la negativa de la interesada a firmar el acta respectiva”; por lo que no se está “ante una notificación en diligencia, ni compulsiva, ni ficta, sino reglada conforme el artículo 25 del Reglamento para actuaciones administrativas aprobado por Decreto N° 4174/2015, cuyas exigencias se han cumplido, así como las requeridas por la Ley N° 12.071”.

“En efecto, posee la firma de quien obrara como notificador (Directora Titular del establecimiento educacional) e incluso la de un testigo hábil (Vicedirectora Titular), atento a la negativa por parte del notificado de firmar la misma, se indican los recursos que podía interponer y los plazos

respectivos para ello, surgiendo también de su texto que con la misma se entregaba copia de la Disposición N° 1281/2018.

Por tanto, no hay constancia de que no se haya notificado con entrega de copias, sino que por el contrario lo que surge de dicha acta es que su negativa a la notificación impidió la recepción de las mismas”.

### **Cita de Dictamen N° 413/19.**

En consecuencia, “la notificación se ha producido conforme a derecho con todas sus formalidades y su negativa a recibirla no torna ineficaz la misma (Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 in re ‘Urquiza’, de fecha 29/12/2010, A y S tomo 23.) En dicho fallo, si bien en relación a una notificación efectuada con otro procedimiento, también se señaló que, al igual que en el caso, no se consignó el motivo de la negativa, por lo que constituye una extralimitación interpretativa entender sin más que lo fue por ‘falta de copias”.

## **13. Sometimiento voluntario al régimen**

### **13.1. Sometimiento voluntario al régimen al momento de inscripción a concurso docente**

#### **Dictamen N° 10/20:**

“Por lo demás, al aceptar el cargo ofrecido de Dirección, la Sra. (...) se sometió voluntariamente al régimen jurídico que la comprende, con conocimiento del/los cargos que debía licenciar para su desempeño en el de jerarquía superior”.

### **13.2. Sometimiento voluntario al régimen y derechos de naturaleza procedimental**

#### **Dictámenes Nros. 25, 27, 28, 29, 137 y 193/20; 127/21; 151, 404 y 406/22; y 44, 124, 128 y 248/23:**

“Conforme la normativa aplicable, las calificaciones otorgadas por el jurado son irrecurribles, salvo que existieren vicios formales de procedimiento que ocasionen perjuicio al impugnante (art. 3, inc. h), del Anexo III del Sistema Único de Reglamentación de la Carrera Docente, aprobado por Decreto N° 3029/2012).

La recurrente se inscribió en el concurso y consintió su reglamentación, lo cual hace aplicable la tesis del sometimiento voluntario al régimen, pacíficamente adoptada por la Corte nacional y por la Corte Suprema de Justicia provincial, especialmente cuando, como en el caso, se plantea la afectación de situaciones jurídicas subjetivas de naturaleza procedimental”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 209, ps. 99/106, “Oitana, Ana R. y Otros e/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 31.8.2005.**

#### **14. Concepto de derecho adquirido**

##### **Dictamen N° 200/20:**

“En este aspecto, la jurisprudencia consolidada del máximo tribunal federal, seguida por la Corte provincial, dejó establecido, como principio, que cuando bajo la vigencia de una ley se han cumplido todos los actos y condiciones sustanciales y los requisitos formales exigidos para ser titular de un determinado derecho, debe considerarse que hay *derecho adquirido*, porque la situación jurídica general creada por esa ley se transforma en una situación jurídica concreta e individual en cabeza del sujeto que, como tal, se hace inalterable y no puede ser suprimida; pues ni el legislador ni el juez podrían, en virtud de una ley nueva o de su interpretación, arrebatar o alterar un derecho patrimonial adquirido al amparo de una legislación anterior”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 235, ps. 242/251, “Ferrando, Guillermo D. y Fochetti, Alicia G. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 02/03/2010.**

**En el mismo sentido, y haciendo expresamente extensible el criterio a los derechos adquiridos por un reglamento, Dictamen N° 161/22.**

##### **Dictamen N° 22/22:**

“Con relación a la invocación de derechos adquiridos a la titularización, cabe decir que hay derecho adquirido cuando el particular ha cumplido con todos los actos y condiciones sustanciales y los requisitos formales previstos en una ley o reglamento para ser titular de un determinado derecho (...); o, como ha dicho la Corte local, dicha figura se asienta en la hipótesis de que el acto productor de tales derechos resulte legítimo”.

**Cita de CSJN, Fallos: 333:792, “Chedufau de Pinto, María L. c/EN – M° Justicia y DDHH s/Empleo público”, 1.6.2010, con remisión al dictamen de la Procuración; y CSJSF, A. y S., T. 221, ps. 214/245, “Ingeniero Oscar A. Diez S.A.I.C. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 15.8.2007.**

**Criterio reiterado en Dictámenes Nros. 229 y 230/22.**

##### **Dictamen N° 30/23:**

Es criterio jurisprudencial “que nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de un régimen normativo (CCA1, A. y S., T. 5, p. 98, ‘Carboni, María I. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso, administrativo’, 15/06/2006, con cita de precedentes propios, de la Corte provincial y de la Corte nacional. Más recientemente, *vide* CSJN, Fallos: 339:245, ‘A., F. J. c/Estado Nacional s/Amparo ley 16.986’, 08/03/2016)”.



## **15. Advertencia en caso de utilización de bibliografía no citada en el escrito**

### **Dictamen N° 2/20:**

“Los apartados VII y VIII del libelo recursivo en estudio refieren, respectivamente, al planteo del vicio de exceso de punición y al quebrantamiento de las normas protectoras de la violencia de género en el ámbito laboral.

Llama poderosamente la atención la evidente coincidencia (incluso en los errores de ortografía) de los agravios de la recurrente con numerosos argumentos expuestos por tribunales bonaerenses en fallos particulares, a los cuales se puede acceder mediante una simple búsqueda en internet.

Sin ánimo de exponer la comisión de una transgresión normativa, lo cierto es que esta conducta desvirtúa la actividad recursiva desplegada y atenta contra la seriedad de su planteo, pues no existe el más mínimo esfuerzo de vincular los desarrollos señalados con los hechos del caso”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 175/22 y 20/23.**

### **Dictamen N° 19/20:**

“Cabe advertir que los planteos en torno a la falta de motivación del acto impugnado parecen partir de los razonamientos efectuados por Gordillo sobre la exigencia de motivación, contenida en la Ley Nacional N° 19.549, cuyas directrices no resultan directamente trasladables al ámbito local”.

### **Dictamen N° 38/21:**

“De manera preliminar, es preciso poner de manifiesto las dificultades propias del análisis de un planteo que, en su escrito de presentación, carece de claridad y abunda en datos superfluos que dilatan el entendimiento del petitorio y los argumentos que lo sustentan; así como también cae en un abuso de trasplantes literales de doctrina jurídica sin realizar la apropiada cita textual o remisión al autor y a su obra, constituyendo tales injertos la mitad del escrito del reclamante y reflejando la evidente inobservancia de los dispuesto en el inciso e), artículo 2° del Reglamento para el Trámite de Actuaciones Administrativas aprobado por Decreto N.º 4174/15”.

## **III. Actos administrativos y reglamentos**

### **1. Actos administrativos**

#### **1.1. Actos administrativos. Concepto y lineamientos generales**

##### **1.1.1. Perfección, validez y eficacia del acto administrativo**

### **Dictamen N° 220/20:**

La Corte local “ha distinguido entre perfección, validez y eficacia del acto administrativo (CSJSF, A. y S., T. 55, ps. 422/434, “Aimar, Luis R. c/Municipalidad de Cañada de Gómez s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 12/12/1984; A. y S., T. 62, ps. 142/150,

“Gandiaga, Rosa M. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 20/08/1986).

Destacó que el primer concepto está referido a que el acto haya agotado el procedimiento necesario para su existencia jurídica; el segundo, a que concurren todos los elementos que deben integrarlo; y la eficacia, a la posibilidad de que el acto produzca los efectos que persigue —etapa que se vincula con su publicidad o notificación—”.

#### **Dictamen N° 1/21:**

La ratificación “importa convalidar un acto administrativo dictado por una autoridad incompetente, tal cual lo expuesto por este órgano en el ya citado Dictamen N° 309/1998 (criterio reiterado en Dictámenes Nros. 987/2000, 260/2008, 96/2012 y 249/2017, entre tantos otros)”.

**Ver, también, Dictamen N° 174/22.**

### **1.1.2. Principio de autotutela administrativa**

#### **1.1.2.1. Principio de autotutela dominial**

#### **Dictamen N° 114/21:**

“Como ha sido explicado en anteriores opiniones —con cita de doctrina y jurisprudencia de la Corte nacional—, la Administración Pública cuenta con el privilegio de proceder, directamente y por sí misma, ante el avance indebido de los particulares sobre los bienes del dominio público, sin perjuicio de optar por recurrir a la vía judicial”.

#### **Cita de Dictámenes Nros. 119/01, 752/06, 237/08 y 264/17.**

“La Corte provincial ha afirmado que la Administración misma —sin necesidad de acudir a la acción judicial— procede a tutelar la propiedad dominial mediante actos de imperio en la vía administrativa; es decir, directa e inmediatamente por medio de sus propios agentes y, sobre todo, mediante la llamada *policía dominial*, en cuyo contenido aparece la tutela de la integridad de los bienes mediante la represión de cualquier ocupación o modificación que recaiga sobre ellos”.

#### **Cita de CSJSF, A. y S., T. 91, ps. 451/460, “Cardema S.R.L. c/Municipalidad de Granadero Baigorria -Recurso de Amparo- s/Recurso de inconstitucionalidad”, 26.12.1991.**

“Por su parte, aclara Lisa que, aún cuando la protección dominial no esté expresamente prevista en el régimen jurídico de que se trate, debe admitírsela ante ocupaciones irregulares inspiradas en fines meramente privados de lucro, explotación y apropiación —como la que se evidencia en el caso de marras—”.

#### **Cita de LISA, Federico J., “La protección del dominio público frente a la ocupación privada”, ps. 13/40, en AA.VV., *Cuestiones de Organización Estatal, Función Pública y Dominio Público*, RAP, Buenos Aires, 2012.**

“Para Marienhoff, esta prerrogativa admite ciertas excepciones que hacen indispensable la actuación de los órganos judiciales: 1) cuando se trata de la represión de delitos del derecho penal, cometidos con relación al dominio público; 2) cuando el carácter público del bien o cosa no sea indubitable; y 3) cuando el pertinente acto administrativo carezca de ejecutoriedad propia”.

**Cita de MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, t. V, 4ta. edic., reimp., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2007, ps. 335/336.**

“Con relación al segundo de estos requisitos, dijo la Corte local que, siendo que el régimen del dominio público es de excepción, sólo corresponde admitir la autotutela tratándose de bienes dominicales *stricto sensu*, pero no ante bienes del dominio privado del Estado”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 109, ps. 44/53, “Municipalidad de Rosario –Orden de allanamiento calle Lima (frente a Plaza Chiodi) y Camino de los Granaderos (a la altura de Palestina)– s/Recurso de inconstitucionalidad”, 6.7.1994.**

#### **1.1.2.2. Principio de autotutela reduplicativa o en segunda potencia**

##### **Dictamen N° 143/20:**

“En efecto, teniendo en cuenta que a la fecha del dictado del Decreto N° 89/2019 no se había producido la correspondiente designación y correlativa toma de posesión correspondiente, la gestión quedó suspendida por aplicación del citado artículo 15.

Esta medida fue dispuesta por el Señor Gobernador en el marco de sus atribuciones constitucionales (art. 72, inc. 1), C.P.), y constituye el ejercicio de la denominada facultad de autotutela, en virtud de la cual se encuentra habilitado a revocar sus propios actos”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 188, ps. 251/261, “Fasano, Armando L. c/Municipalidad de Puerto General San Martín s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 7.5.2003; y Dictámenes Nros. 15/19; y 59, 60 y 61/20.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 176/22; y 126 y 156/23.**

##### **Dictamen N° 184/20:**

No coincido con la solución de la asesoría jurídica del Ministerio de Gestión Pública, “en cuanto a que estamos ante un supuesto de potestad anulatoria dado que no hay un acto ilegítimo que deba ser declarado como tal por lo que no cabe la aplicación del principio de autotutela, sino que se trata de un acto que no produjo efectos en el mundo jurídico y que por lo tanto su emisor puede retirarlo en cualquier momento”.

**Cita de Dictámenes Nros. 125 y 126/04.**

### **1.1.3. Naturaleza de los actos dictados por las sociedades anónimas estatales**

#### **Dictamen N° 132/21:**

“Al margen de mi opinión —contraria a la adopción por parte del Estado de estas figuras societarias—, resulta innegable que la Provincia de Santa Fe no ha sido ajena a estos procesos de *descentralización estatal* y de constitución de *sociedades anónimas* al que referí en el apartado anterior.

Esta tendencia se advierte claramente en la Ley N° 12.510, que en su artículo 4° muestra la composición del Sector Público Provincial No Financiero.

En el apartado A se enumeran las jurisdicciones y entidades que componen la *Administración Provincial*, en el ámbito de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y en el apartado B (*Empresas, Sociedades y Otros Entes Públicos*) aparecen las *empresas públicas*, las *sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria*, las *sociedades anónimas del Estado*, las *sociedades de economía mixta* y las *sociedades del Estado*, entre otros sujetos.

Sin embargo, a estos sujetos la ley les resulta aplicable supletoriamente, en tanto sus normas orgánicas o estatutos no prevean otras disposiciones (art. 5°).

Es en el marco de este principio, entonces, que la Legislatura provincial ha creado *sociedades del Estado*, *empresas estatales* y sociedades sujetas a las disposiciones de la Ley N° 19.550, sometiéndolas —en mayor o menor medida— a las normas del *derecho privado*.

ASSA y ENERFE constituyen ejemplos de esta práctica”.

“De acuerdo con lo expuesto, entiendo que las decisiones que adoptan ASSA (sociedad anónima) y ENERFE (sociedad anónima con participación estatal mayoritaria) no constituyen actos administrativos, sin perjuicio de ser pasibles del control del Tribunal de Cuentas, en caso de que así se interprete”.

## **1.2. Actos administrativos. Requisitos y caracteres. Invalidez**

### **1.2.1. Motivación del acto administrativo. Admisión de la motivación *per relationem***

#### **Dictamen 41/21:**

De la lectura del considerando del acto impugnado “surge su remisión al Dictamen N° 52/2019 de la Dirección General de Asuntos Jurídicos ministerial, forma de motivación aceptada doctrinaria y jurisprudencialmente”.

#### **Cita de Dictámenes Nros. 88/08 y 113/20.**

“Dicho parecer, que constituye un acto preparatorio que coadyuvó a la decisión administrativa, sustentó lo resuelto y explicitó los fundamentos de hecho y de derecho que motivaron la declaración de abstracción de la materia”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 173/21; y 223/22.**

### **1.2.2. Vicio de desviación de poder. Esfuerzo probatorio del recurrente para su acreditación**

#### **Dictámenes Nros. 64 y 172/20:**

“Por lo demás, las sospechas respecto de la gestión que esgrime la recurrente deben desecharse pues no surge del acto administrativo elemento alguno que permita al menos inferir que la Administración hubiera utilizado las facultades que normativamente le asisten para ‘la concreción de un fin distinto del bien del servicio’, además de que tampoco ha aportado ningún otro elemento de prueba que, confrontado al acto, permita inferir ello”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 294, ps. 138/152, “Segado, Alfredo S. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 26.11.2019.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 23 y 28/21; y 9, 19, 251 y 264/23.**

### **1.2.3. La notificación como requisito integrativo de la eficacia del acto administrativo**

#### **Dictamen N° 220/20:**

Esta Fiscalía “tiene dicho que la notificación es un requisito integrativo de la eficacia del acto (Dictámenes Nros. 224/2008 y 138/2020, entre otros)”.

### **1.2.4. El precedente ilegítimo y la invocación del principio de igualdad**

#### **Dictamen N° 219/22:**

“La igualdad no puede esgrimirse para pretender una reiteración de la ilegitimidad, porque el precedente ilegítimo conduce no a la igualdad ante la ley, sino a la igualdad fuera de la ley (Dictámenes Nros. 711 y 835/2007, 1600/2011, 1437/2013, 506/2015 y 597/2016, entre tantos otros)”.

### **1.2.5. Presunción de legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos**

#### **1.2.5.1. Ejecutoriedad de los actos administrativos**

##### **Dictamen N° 217/23:**

Cita del art. 1º, pto. 13, de la Reglamentación aprobada por Decreto N° 4174/2015.

#### **1.2.5.2. Ejecutoriedad de los actos sancionatorios aplicados en el marco del Registro de Licitadores de Obras Públicas**

##### **Dictamen N° 101/22:**

“Al respecto, en el ya citado ‘Ingeniero Porta Construcciones’ —traído a colación, también, por esa asesoría en su Dictamen N° 33.775/2021—, la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 destacó la ejecutoriedad de los actos sancionatorios antecedentes del ejercicio de las atribuciones

emergentes del Decreto N° 1/1995, reservando la necesidad de firmeza solamente para el caso previsto en el artículo 30, inciso 8°, donde ello aparece exigido expresamente”.

**En el mismo sentido, Dictamen N° 11/23.**

### **1.2.5.3. Ejecutoriedad de los actos sancionatorios en materia ambiental**

**Dictamen N° 207/23:**

“En efecto, debe recordarse que los actos administrativos gozan de presunción de legitimidad y ejecutoriedad, lo que permite su inmediata puesta en práctica, por la propia Administración, una vez notificados (Dictámenes Nros. 1617/1998, 815/2010, 242/2018 y 323/2019, entre otros), sin que — en principio, y salvo disposición en contrario— los recursos que se interpongan suspendan su ejecución.

Al respecto, el artículo 27 de la Ley N° 11.717 (modif. por Ley N° 13.060) remite, en relación con la ejecución de las multas, al procedimiento previsto para los apremios fiscales, mas no prevé la aplicación subsidiaria del régimen recursivo del Código Fiscal —donde los recursos sí tienen efecto suspensivo—. Es más: en el procedimiento administrativo, el Decreto N° 1866/2010, reglamentario de la Ley N° 11.717, remite en forma subsidiaria al por entonces vigente Decreto N° 10.204/1958 (reemplazado por el Decreto N° 4174/2015), que no asigna efectos suspensivos a la presentación de recursos administrativos.

Esta misma tésis se desprende de la jurisprudencia de la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 provincial, que rechazó un planteo cautelar de suspensión de la ejecución de una multa ambiental, teniendo especialmente en cuenta la particularidad de los bienes protegidos y las expresas disposiciones del artículo 240 del Código Civil y Comercial”.

**Cita de CCA1, A. y S., T. 65, p. 71, “Bressán, Alcides A. y Otros c/Provincia de Santa Fe – Recurso contencioso administrativo- s/Medida cautelar”, 26.5.2020.**

## **2. Reglamentos administrativos**

### **2.1. Reglamentos de ejecución**

#### **2.1.1. Reglamentos de ejecución. Concepto**

**Dictamen N° 116/20:**

“Sabido es que el Poder Ejecutivo cuenta con expresas atribuciones constitucionales para dictar *reglamentos de ejecución y autónomos* (art. 72, inc. 4°, Constitución provincial).

Siguiendo la perspectiva clásica y tradicional, la Corte provincial expuso que los *reglamentos de ejecución* se sancionan para poner en práctica las leyes que requieren de alguna determinada actividad del Ejecutivo para su vigencia efectiva; cuidando de no contradecir la ley reglamentada ni alterar su espíritu”.

**Cita del voto del Dr. Netri, que hizo mayoría, en CSJSF, A. y S., T. 221, ps. 50/93, “Malvicino S.A. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 8.8.2007; y A. y S., T. 221, ps. 94/127, con la misma carátula y fecha.**

### **2.1.2. Reglamentos de ejecución. Estructura**

#### **Dictamen N° 63/21:**

El esbozo en análisis “no evidencia ser un acto de esa naturaleza, en tanto no reglamenta expresamente ninguna de las disposiciones de la ley.

En efecto, de ser un reglamento de ejecución la parte resolutive debería aprobar la reglamentación de la ley, y en uno o varios anexos detallar concretamente los artículos de la ley a operativizar, cumpliendo con las formalidades previstas en el Decreto N° 4211/1990.

Así lo ha interpretado este órgano —con otras integraciones subjetivas— en reiteradas oportunidades, incluso ante intentos de reglamentaciones de leyes elaborados por la misma jurisdicción que la ahora remitente (vide, por ejemplo, Dictámenes Nros. 451 y 1312/2004).

A su vez, advierto que sin perjuicio de la designación de la autoridad de aplicación —para lo cual podrían invocarse las atribuciones previstas en el art. 31 de la Ley N° 13.920—, los artículos 2° y 3° no tienen respaldo alguno en el considerando, lo que violenta el deber de fundamentación que deben cumplir los actos administrativos —incluso los de naturaleza reglamentaria— (Decreto N° 4211/1990)”.

### **2.1.3. Reglamentos de ejecución. Límites**

#### **2.1.3.1. Facultades reglamentarias del Poder Ejecutivo**

#### **Dictamen N° 211/21:**

“Ahora bien, por el artículo 2°, la ley, además de establecer como autoridad de aplicación de la misma al Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología le otorga la facultad de reglamentarla.

Esta última disposición vulnera una potestad que es de titularidad del Poder Ejecutivo por expreso mandato constitucional (art. 72 inciso 4° de la Const. Prov.), por lo que se propone el veto parcial del mismo, debiendo disponerse que la reglamentación de la ley deberá ser efectuada por el Poder Ejecutivo, tal como, por otra parte, lo prevé la Ley N° 9319 en su artículo 14, de la cual la presente importa solamente una excepción transitoria”.

**Sobre el Poder Ejecutivo y su carácter de titular de la potestad reglamentaria, ver, también, Dictámenes Nros. 106/20; 63 y 225/21; 3 y 7/22; y 5/23.**

**Dictamen N° 1/20:**

“Asimismo, y en cuanto a su sustancia, la propuesta posee la propia de una norma reglamentaria en tanto tiende a establecer pormenores y detalles, tendentes a la puesta en ejecución de la voluntad legislativa”.

**En el mismo sentido, Dictamen N° 132/22.**

**Dictamen N° 72/20:**

Considero “que la fecha de presentación de la información a la que hace referencia la reglamentación del artículo 63 (art. 3° del proyecto) no puede ser diferente de la prevista en la propia ley, que otorga —para todos los casos— veinte días hábiles desde el cierre de los períodos que correspondan.

Al respecto, recuerdo que, al dictar reglamentos de ejecución, el Poder Ejecutivo puede consignar los detalles y pormenores de la ley pero no alterar su espíritu, y mucho menos ampliar o restringir la prescripción normativa reglamentada”.

**Cita del voto del Dr. Netri —que hizo mayoría— en A. y S., T. 221, ps. 50/93, “Malvicino S.A. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 8.8.2007, y A. y S., T. 221, ps. 94/137, con la misma carátula y fecha; y Dictamen N° 30/00.**

**Dictamen N° 207/20:**

“Debe recordarse que los reglamentos de ejecución, tienden a establecer pormenores y detalles para la puesta en ejecución de la voluntad legislativa, es decir para lograr su vigencia efectiva, pero siempre cuidando de no contradecir la ley reglamentada, ni alterar su espíritu”.

**Cita de Dictámenes Nros. 1, 72 y 116/20.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 4 y 113/21; y 249 y 375/22.**

**Dictamen N° 43/21:**

“Entiendo que la reforma que se propicia no contradice, amplía ni restringe la ley reglamentada ni altera su espíritu (Dictámenes Nros. 72 y 207/2020, y 4/2021, con sus citas); sino que solamente tiende a interpretar la ley con la intención de terminar con las dificultades que acarrea su aplicación respecto de los contratistas y proveedores del Estado.

En tal sentido, no está de más agregar que la Corte nacional tiene dicho que, a través del dictado de los *reglamentos de ejecución*, el Poder Ejecutivo puede: a) interpretar la ley; b) complementarla; y c) asegurar los fines propuestos por el legislador”.

**Cita de CSJN, Fallos: 241:384, “De Sezé, Román M. J. c/Gobierno de la Nación”, 24.9.1958, voto de la mayoría, traído a colación por BIANCHI, Alberto B., *La delegación legislativa*.**



*Teoría de los reglamentos delegados en la Administración Pública, Ábaco, Buenos Aires, 1990, p. 106.*

Ver, también, Dictámenes Nros. 72/21; y 88/22.

**Dictamen N° 166/21:**

Como ha dicho la Corte local en “Malvicino” —con cita de Quiroga Lavié, que invocó precedentes de la Corte nacional—, “el Poder Ejecutivo puede apartarse de la estructura literal de la ley y establecer condiciones, requisitos, limitaciones o distinciones que, aunque no contemplados expresamente, se ajusten a su espíritu o sirvan razonablemente a su finalidad”.

**Cita del voto del Dr. Netri, que hizo mayoría, en CSJSF, A. y S., T. 221, ps. 50/93, “Malvicino S.A. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 8.8.2007; y A. y S., T. 221, ps. 94/127, con la misma carátula y fecha.**

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 221 y 254/21; y 165 y 299/23.**

**Dictamen N° 393/22:**

Advierto que el proyecto “contiene normas que regulan no solo el procedimiento para la constitución de servidumbre de acueducto en el ámbito administrativo, sino que posee disposiciones que buscan reglar el procedimiento judicial correspondiente, más allá de efectuar una remisión parcial a lo preceptuado en los títulos VI y VII de la Ley N° 7534 (art. 16).

A mi modo de ver, estas disposiciones reglamentarias exceden del marco de las atribuciones constitucionales propias del Poder Ejecutivo, por ser potestad de la Legislatura el dictado de leyes de organización y procedimientos judiciales (art. 55, inc. 40, Const. Prov.).

Tal es el caso del contenido de la sentencia, regulado en el artículo 17, y del plazo de tres (3) días impuesto a la autoridad judicial para ordenar la liberación del acceso al inmueble (art. 15, inc. b), del Anexo Único). Además, esta última reglamentación afecta la apreciación judicial inherente al magistrado, quien puede valorar si se trata de un caso de urgencia o de emergencia que habilita a la autoridad de aplicación disponer las acciones necesarias para la ejecución de la servidumbre por resolución fundada actuando como poder de policía administrativa, de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 134 de la ley.

Por último, resulta también observable el artículo 18, en tanto se aparta de los supuestos de extinción de las servidumbres previstos por el artículo 135 de la ley, o simplemente los reitera”.

**Dictamen N° 154/23:**

“Como ha sostenido este órgano en reiteradas ocasiones, con cita de “Malvicino” (CSJSF, A. y S., T. 221, ps. 50/93, “Malvicino S.A. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de

plena jurisdicción”, 08/08/2007; y A. y S., T. 221, ps. 94/127, con la misma carátula y fecha), al dictar reglamentos de ejecución, “el Poder Ejecutivo puede apartarse de la estructura literal de la ley y establecer condiciones, requisitos, limitaciones o distinciones que, aunque no contemplados expresamente, se ajusten a su espíritu o sirvan razonablemente a su finalidad” (Dictámenes Nros. 166, 221 y 254/2021).

A su turno, la Corte nacional ha expresado —tanto para leyes y decretos anteriores a 1994 como posteriores— que el exceso reglamentario se configura cuando un reglamento de ejecución desconoce o restringe irrazonablemente derechos que la ley reglamentada otorga, o de cualquier modo subvierte su espíritu y finalidad, contrariando la jerarquía normativa”.

**Cita de CSJN, Fallos: 337:149, “Recurso de hecho deducido por la actora en la causa ‘Club Ferrocarril Oeste Asociación Civil s/Quiebra s/Incidente de apelación (designación de integrante de órgano fiduciario)’”, 6.3.2014.**

“Por su parte, dentro de la noción de exceso reglamentario, Santiago distinguió —con cita de Sagüés y Bidegain— el vicio de desnaturalización de la ley (que tiene lugar cuando el reglamento de ejecución viola su espíritu o finalidad) del exceso reglamentario en sentido estricto (que se configura cuando invade áreas reservadas al Poder Legislativo), siendo ambos vicios constitucionales típicos”.

**Cita de SANTIAGO, Alfonso (h.), “Régimen constitucional de los reglamentos ejecutivos”, ps. 303/306, en BOULLAUDE, Gustavo (Dir.), Fuentes del Derecho Administrativo, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007.**

**En el mismo sentido, Dictamen N° 171/23.**

**Dictamen N° 171/23:**

“Por último, debo recordar que la potestad sancionatoria administrativa consiste en la atribución de la Administración Pública, derivada directamente de una *ley formal*, de concretar o perfeccionar la creación de infracciones y sanciones e imponerlas a personas humanas o jurídicas sometidas a ella”.

**Cita de GARCÍA PULLÉS, Fernando, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 2da. edic. actualiz. y amp., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2020, p. 540.**

“La *ley formal* debe prever tanto el núcleo descriptivo de la infracción como la sanción, dejando a la labor reglamentaria del Poder Ejecutivo la concreción del tipo y de la reacción, a través de la individualización y actualización de las conductas sancionables”.

**Cita de GARCÍA PULLÉS, Fernando, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 2da. edic. actualiz. y amp., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2020, ps. 540/541 y 550/554.**

**Dictamen N° 184/23:**

“Si bien la Constitución provincial no autoriza expresamente al Poder Ejecutivo local a reglamentar leyes nacionales —como sí lo hace, por ejemplo, la Ley Suprema sanjuanina (art. 189, inc. 3°)—, autorizada doctrina ha dicho que, al reglamentar las leyes nacionales (siempre que la materia de la reglamentación lo admita), los gobernadores no invaden la potestad reglamentaria del órgano presidencial, pues actúan en su carácter de agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir las leyes nacionales”.

**Cita de QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *La potestad legislativa*, Zavallía, Buenos Aires, 1993, p. 355; y RAMELLA, Pablo A., *Derecho Constitucional*, 3era. edic. actualiz., Depalma, Buenos Aires, 1986, p. 752.**

**Dictamen N° 189/23:**

“La Corte nacional ha admitido, en ciertos supuestos, que un *reglamento de ejecución* dictado para una ley se aplique de forma *ultraactiva* respecto de otra ley posterior que la reemplace, mientras no se dicte una nueva reglamentación y siempre que aquél sea compatible con la nueva ley [*vide* CASTRO VIDELA, Santiago – MAQUEDA FOURCADE, Santiago, “Los reglamentos del Poder Ejecutivo. Propuesta de guía para su estudio y el análisis de casos (segunda parte: los reglamentos ejecutivos)”, p. 1193, en BALBÍN, Carlos F. (Dir. académ.), *Temas de Derecho Administrativo*, Diciembre 2020 – Año V, Erreius, Buenos Aires, 2020]”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 96, ps. 268/289, ‘Primer Centro de Distribución de Comestibles Cassinerío SRL c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción’, 29.9.1992.**

**2.1.3.2. Facultades reglamentarias del Tribunal de Cuentas****Dictamen N° 132/21:**

“La Ley N° 12.510 regula el funcionamiento del órgano de control en su Título VI, atribuyéndole la reglamentación de las funciones encomendadas; al punto que es el único título de la ley cuya regulación en sus pormenores no se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo (*vide* art. 255).

En ese marco, es dicho Tribunal —en principio— la autoridad competente para *interpretar* los alcances del control externo de los actos de las sociedades en cuestión.

En este sentido, he expresado recientemente (...) que el órgano que tiene a su cargo la reglamentación de la ley puede: a) interpretarla; b) complementarla; y c) asegurar los fines propuestos por el legislador”.

**Cita de CSJN, Fallos: 241:384, “De Sezé, Román M. J. c/Gobierno de la Nación”, 24.9.1958, voto de la mayoría, traído a colación por BIANCHI, Alberto B., *La delegación legislativa*.**

*Teoría de los reglamentos delegados en la Administración Pública*, Ábaco, Buenos Aires, 1990, p. 106.

## 2.2. Reglamentos delegados

### 2.2.1. Reglamentos delegados y Derecho Administrativo

#### 2.2.1.1. Reglamentos delegados. Concepto

##### **Dictamen N° 116/20:**

La habilitación “conferida por el artículo 39 de la Ley N° 13.977 sobrelleva el dictado de normas generales que exceden cuestiones de *aplicación práctica*.”

Al respecto, advierto que la implementación de las franquicias que el Ejecutivo debe crear serán adicionales de las ya dispuestas por los artículos 54, inciso 2°, y 61 de la Ley N° 2499, y 1° de la Ley N° 10.328”.

La amplitud “de la encomienda legal en estudio podría llevar a pensar que el proyecto encuadra en los llamados *reglamentos de ejecución sustantivos*, definidos por la propia Corte nacional —en el ya citado “Cocchia”— como las normas que aparecen cuando el legislador define la materia que quiere regular, la estructura y sistematiza en un régimen en sí mismo completo y terminado —la *política legislativa*—, pero cuya *aplicación concreta* queda reservada al Poder Ejecutivo”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 142, ps. 476/489, “Federico Meiners Ltda. SA c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 3.12.1997; y Dictamen N° 197/08.**

A lo largo de los últimos años “esta asesoría ha validado disposiciones dictadas en el marco de leyes que otorgan al Ejecutivo un ámbito reglamentario que supera la regulación de meros detalles y pormenores; pero otorgándoles diversas denominaciones.

Así, por ejemplo, y más allá de los *reglamentos de ejecución sustantivos*, refirió a actos resultantes de una *delegación impropia* contenida en una ley tributaria (Dictámenes Nros. 201 y 2101/2012) o de una clara *política legislativa* (aunque citando un precedente de la Corte nacional que habló, literalmente, de *reglamentos delegados o de integración*) (Dictámenes Nros. 431/2007 y 656/2009)”.

Los reglamentos delegados “—reconocidos por la doctrina y la jurisprudencia en la Argentina desde hace un siglo— son consecuencia de una competencia otorgada por el legislador al Ejecutivo para reglar materias que no constituyan un poder estrictamente legislativo, dentro de límites expresa o virtualmente señalados por la ley”.

**Cita de BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, t. II, 6ta. edic., La Ley, Buenos Aires, 1964, ps. 228/229.**

“También antes de la Reforma de 1994, Cassagne advertía que esta potestad reglamentaria debe estar sujeta a límites y a una *política legislativa* claramente establecida, no pudiendo ser total ni tampoco encomendarse a los órganos administrativos la facultad de crear delitos, contravenciones o impuestos, materias que exigen la presencia de una ley en sentido formal”.

**Cita de CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho administrativo*, t. I., 2da. edic. actualiz., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1986, p. 139.**

Más allá “de la facultad constitucional del Ejecutivo de dictar *reglamentos autónomos y de ejecución*, nada menos que la Ley de Ministerios –desde redacciones anteriores a la actualmente vigente (Ley N° 13.920, art. 5°, inc. b.6)— encomienda a los ministros la tarea de *preparar* los proyectos de *reglamentos delegados*, además de aquéllos, sobre los asuntos de su competencia”.

### **2.2.1.2. Reglamentos delegados y servicios públicos**

#### **Dictamen N° 162/20:**

“1. Si bien podría entenderse que la primera de las habilitaciones [por Ley N° 13.998 se declaró la emergencia en materia de transporte suburbano, urbano e interurbano, y se autorizó al Poder Ejecutivo a *disponer el reordenamiento del servicio*] se condice con la facultad del jefe de la Administración Pública provincial de proveer a la organización, prestación y fiscalización de los servicios públicos, ésta debe ejercerse dentro de los límites constitucionales y legales (art. 72, inc. 5°, Const. prov.), los que en la ley en estudio no aparecen trazados.

En consecuencia, sugiero que la manda legal sea concebida en el sentido de que, a través del dictado de las reglamentaciones consecuentes, no podrán modificarse leyes formales ni afectarse derechos adquiridos de los prestatarios de los servicios públicos en cuestión.

Bajo esos contornos, será posible operativizar la cláusula legal a través del dictado de *reglamentos delegados*. Estos actos han sido admitidos en lo referente a la organización de los servicios públicos desde hace más de medio siglo, y en el ámbito provincial santafesino deben considerarse consentidos dentro de los parámetros que expliqué recientemente mediante Dictamen N° 116/2020, también ante una declaración de emergencia”.

**Cita de BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, t. II, 6ta. edic., La Ley, Buenos Aires, 1964, p. 228.**

### **2.2.1.3. Reglamentos delegados y potestad sancionatoria**

#### **Dictamen N° 83/23:**

“En este orden de ideas, si bien la ley tipifica claramente situaciones en las que corresponde la clausura (arts. 4° segundo párrafo y 8° segundo y tercer párrafo), no lo hace en relación a las sanciones de ‘multa y/o clausura’ establecidas en el primer párrafo del citado artículo 8°. Tampoco

se establecen criterios directrices que otorguen precisiones, tanto para discernir cuándo corresponderá la aplicación de una u otra sanción, como para el establecimiento de los montos máximos y mínimos en el caso de las multas.

En consecuencia, esta disposición no podrá ser implementada, a no ser que se modifique, precisando los alcances de la competencia sancionatoria (Dictámenes Nros. 115/2008 y 162 y 189/2020)”.

#### **Dictamen N° 160/23:**

En la reglamentación del artículo 7° “se expresa que ante la existencia de hechos presuntamente constitutivos de infracciones a la ley, se dará inicio de un procedimiento sancionatorio *conforme a la Ley N° 11.717 y Ley N° 13.060*.

En rigor de verdad, el artículo 7° de la ley autoriza un accionar inmediato por parte de las autoridades para impedir el avance en cualquier hecho o acto de alteración o degradación que afecte directa o indirectamente el humedal, expresando que lo será *conforme la normativa vigente* —sin dar mayores precisiones, salvo la remisión, *en caso de corresponder*, a la Ley Nacional N° 25.675—.

Entiendo que lo que la disposición legislativa autoriza es un *accionar inmediato ante hechos o actos de alteración o degradación que afecten los humedales*, y no el ejercicio de la potestad sancionatoria. Confirma esta interpretación no sólo la remisión a la Ley N° 25.675 —que trata sobre responsabilidad del daño ambiental pero no prevé sanciones administrativas—, sino además que no existe ningún tipo de referencia a infracciones ni a las consecuentes sanciones.

Al respecto, esta Fiscalía de Estado ha sostenido que el Poder Ejecutivo no puede —y, menos aún, una autoridad ministerial- reglamentar leyes que lo autoricen a aplicar sanciones si no existen otras directrices que le otorguen precisiones”.

#### **Cita de Dictámenes Nros. 115/2008, 162 y 189/2020 y 83/2023, por citar los últimos.**

“En el caso, no existe ninguna referencia al régimen infraccional ni al ejercicio de la potestad sancionatoria en la ley, por lo que la disposición proyectada carece de sustento legal”.

### **2.2.2. Reglamentos delegados y Derecho Tributario**

#### **Dictamen N° 162/20:**

“**3.1.** En el régimen constitucional argentino rige el *principio de legalidad tributaria* o de *reserva legal*, en cuya virtud los tributos deben ser establecidos por ley (arts. 4°, 14, 17, 52 y 75, incs. 1° y 2°, Const. Nac.).

En cuanto a sus fronteras, se ha dicho que la Argentina mantiene una concepción *ortodoxa* de este principio, que implica que los *elementos esenciales* del tributo (el hecho imponible, la alícuota, los sujetos alcanzados y las exenciones) deben estar previstos, exclusivamente, en *leyes formales*”.

**Cita de VALDÉS COSTA, Ramón, *Instituciones de Derecho Tributario*, 2da. edic., Depalma, Buenos Aires, 2004, p. 221; y Fallos, 329:1554, “Nación Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones SA c/Provincia de Tucumán s/Acción declarativa”, 9.5.2006.**

“3.2.3. Ahora bien, en lo que hace estrictamente a las reglamentaciones tributarias, la Corte provincial las ha tratado al analizar el mencionado *principio de legalidad* o de *reserva legal* que impera en esta disciplina.

Así, ha advertido que la aptitud del Ejecutivo de dictar *reglamentos de ejecución* tiene límites precisos en cuanto al contenido del acto reglamentario —que siempre debe ajustarse al *espíritu* de la ley reglamentada, por respeto al principio de jerarquía normativa—, y que no puede regular asuntos de exclusiva competencia del Poder Legislativo, en atención a las *materias reservadas*”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 55, ps. 447/461, “Asociación de Cooperativas Argentinas Cooperativa Ltda. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 12.12.1984; y A. y S., T. 60, ps. 284/303, “Cooperativa Agrícola Ganadera Las Parejas Ltda. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 8.4.1986.**

“Sin embargo, en otros precedentes ha tolerado *un cierto margen de delegación de potestades en la Administración*, al señalar que, aún en esta disciplina, no puede juzgarse inválido, en principio, ‘el reconocimiento legal de atribuciones que queden libradas al arbitrio razonable del órgano ejecutivo, siempre que la política legislativa haya sido claramente establecida’”.

**Cita de DEB, Leonardo D., “Principales criterios jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe en materia tributaria (1970-2008)”, La Ley Litoral 2009 (agosto), 707; y CSJSF, A. y S., T. 69, ps. 338/345, “Costamagna, Estela A. S. c/Provincia de Santa Fe s/ Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 17.3.1988; y A. y S., T. 69, ps. 346/354, “Laffaye, Alfredo R. c/Provincia de Santa Fe s/ Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 17.3.1988.**

“Con relación a la postura de esta Fiscalía de Estado, con otras integraciones subjetivas se ha sostenido que el Ejecutivo no puede reglamentar leyes que lo autorizan a aplicar sanciones, si no existen otras directrices que le otorguen precisiones”.

**Cita de Dictamen N° 116/08, que refiere al Dictamen N° 1312/04.**

Sin embargo, le ha reconocido la facultad de incrementar alícuotas tributarias o tasas de interés, dentro de los ya explicados parámetros jurisprudenciales de la *delegación impropia*.

**Cita de Dictámenes Nros. 201 y 2101/12; y 1335/14.**

“En mi opinión, la transcripta pauta jurisprudencial de la *delegación impropia* implica la admisión de los *reglamentos delegados* —no de la *delegación legislativa*— en el régimen santafesino, tanto en el campo del Derecho Administrativo como en el Derecho Tributario; más allá de que en la esfera fiscal, y por la *reserva legal*, las demarcaciones emergentes de las leyes deben ser mayores que las exigibles en otras ramas”.

**Cita de BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, t. II, 6ta. edic., La Ley, Buenos Aires, 1964, ps. 224/231.**

**Dictamen N° 189/20:**

“Asimismo, la facultad encomendada al Poder Ejecutivo en el artículo 5° [de la Ley N° 14.010] merece algunas aclaraciones que justifiquen su adecuado ejercicio por parte de las autoridades provinciales y, en lo que resulte de su competencia, por los municipios y comunas.

Dicha norma encomienda al Ejecutivo el otorgamiento de *beneficios tributarios*, que consistirán en exenciones o reducciones de tributos, según lo establezca la reglamentación, por períodos superiores a un año, y teniendo en cuenta el nivel de inversión realizado por las empresas para cumplir la finalidad de la ley.

Al respecto, y tal como lo señalé en el Dictamen 162/2020, en el régimen constitucional provincial rige el principio de legalidad tributaria o de *reserva legal*, lo que implica que la ley no puede conferir autoridad al Poder Ejecutivo para determinar los elementos esenciales del tributo (hecho imponible, los sujetos alcanzados, y las exenciones), los cuales deben estar previstos, exclusivamente, en *leyes formales*.

Sobre dicha base, se advirtió que la ley —en esa hipótesis, de emergencia— que autorizaba al Poder Ejecutivo a establecer *beneficios impositivos*, sin ninguna otra especificación, necesitaba de algunas precisiones a los fines de resultar operativa.

En el caso —y aún cuando no se trata de una ley de emergencia— creo que los límites se encuentran razonablemente fijados, al encontrarse ya establecidos en la ley los sujetos destinatarios de los *beneficios* y su *objeto*, el *plazo mínimo* de duración y los *parámetros* que deberán tenerse en cuenta para su otorgamiento.

En un supuesto muy similar al presente, el Superior Tribunal de Justicia neuquino convalidó la constitucionalidad del artículo 232 del Código Fiscal (en la numeración entonces vigente), en cuanto faculta al Ejecutivo —previa intervención de la autoridad ministerial hacendal— a conceder exenciones, totales o parciales, para los actos, contratos u operaciones, *cuando razones económicas de interés general así las justifiquen*”.

**Cita de TSJ de Neuquén, “Partido Intransigente c/Provincia del Neuquén”, 16.8.2007, LLPatagonia 2007 (diciembre), 1344 - LA LEY 21.7.2008, 21.7.2008, 11, AR/JUR/6491/2007.**



Para así decidir, entendió que dicha autorización encuadra en el legítimo ejercicio de atribuciones reglamentarias en el marco de *políticas legislativas* o *estándares inteligibles*, incluso en materia tributaria; atendiendo a la capacidad del Poder Ejecutivo de dar respuesta más flexible y rápida que la propia Legislatura, al conocer los nuevos datos de la realidad cambiante y responder a ellos con decisiones prontas y adecuadas”.

### **Dictamen N° 1/23:**

“Entiendo que el Poder Ejecutivo se encuentra facultado para emitir regulaciones como la propuesta, en ejercicio de sus atribuciones para emitir *reglamentos delegados* (art. 72 inc. 4°, Const. Prov.); de acuerdo con los lineamientos que esbocé en los Dictámenes Nros. 116, 162 y 189/2020.

En efecto, la habilitación legislativa contenida en el artículo 25 de la ley enuncia la *política legislativa* a la cual el Poder Ejecutivo deberá atenerse al fijar cánones, derechos y contribuciones y las tasas, pues deberá coordinarlos ‘con las autoridades nacionales y municipales’”.

“En cuanto al texto de la reglamentación, la fijación de los aranceles en M.T. permite impedir la desvalorización de los montos que actualmente se fijan en pesos, en virtud de la inflación existente. Sin embargo, las unidades fijadas para cada actividad deberían justificarse, a fin de poder afirmar que el instrumento en estudio importa el ejercicio razonable de la potestad reglamentaria ya apuntada.

A tales fines, y más allá de las copias simples de las leyes o resoluciones aprobatorias de los aranceles vigentes en Buenos Aires, Entre Ríos, Chaco, Córdoba y Mendoza, no existe respaldo documental de la consulta formulada a la Dirección Nacional de Biodiversidad de la Nación, tal como se expone en el considerando del proyecto y exige el artículo 25 de la Ley N° 4830.

A todo evento, no puede perderse de vista que respecto de la actividad de pesca, referida en el inciso b) del artículo 1° de la Ley N° 4800, la Ley N° 12.212 (modif. por Ley N° 12.482) precisa, en M.T., los aranceles a abonar.

Cabe recordar, de hecho, que esta Fiscalía de Estado aconsejó observar el artículo 6° de la originaria Ley N° 12.212, que había facultado a la entonces Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable al ‘establecimiento de cánones, tributos, multas por infracciones, tasas y aranceles’ respecto de las actividades reguladas en la ley; por afectar el principio de legalidad en materia *penal* y tributaria”.

### **Cita de Dictamen N° 1279/03.**

“En definitiva, considero que tanto la intervención del órgano o ente nacional que resulte competente en la materia (en el trámite de suscripción del Decreto N° 330/2015 intervino el Ente Coordinador Interjurisdiccional de la Fauna) como la armonización de los aranceles a fijar con los previstos en la Ley N° 12.212 (modif. por Ley N° 12.482) pueden constituir un legítimo contorno

para el adecuado ejercicio de la potestad de dictar *reglamentos delegados*, en el marco de una *política legislativa* válidamente delineada”.

#### **Dictamen N° 33/23:**

“En el Dictamen N° 162/2020, advertí que la noción de *beneficio tributario* no debe confundirse con la de *exención tributaria*: mientras ésta refiere a situaciones o hechos previstos en la ley y que, acaecidos en la realidad, impiden totalmente que la realización del hecho imponible se traduzca en un mandato de pago, el *beneficio tributario* importa una desconexión parcial entre la hipótesis y el mandato, dando lugar a franquicias, reducciones de alícuotas, diferimientos, reintegros, subsidios, etc.

Por tanto, el establecimiento de una exención no prevista por la ley contradice el *principio de legalidad* o de *reserva legal* que impera en esta disciplina (arts. 5°, 15 y 55, incs. 7° y 19, Const. Prov.; y art. 5° Código Fiscal, t.o. Decreto N° 4481/2014), sobre el cual me explayé en el citado parecer.

A su vez, respecto del descuento o reducción impositivo previsto en el primer párrafo, ni siquiera tomando la autorización legislativa referida como una *delegación legislativa impropia* constituiría una encomienda clara, pues no existe ningún tipo de parámetro ni *política legislativa*.

De todos modos, teniendo en cuenta lo expuesto en el ya citado Dictamen N° 162/2020 con relación a la intención de ejecutar la voluntad legislativa, entiendo que la reducción propuesta podrá disponerse, pues aparecen demarcados tanto el tributo al que refiere (Impuesto Inmobiliario) como los sujetos destinatarios (los titulares de los inmuebles que constituyan Reservas Privadas de Uso Múltiple cuya zona de clausura supere el 10% de la superficie total del campo)”.

#### **2.2.3. Necesidad de diferenciar los reglamentos delegados de la delegación legislativa**

##### **Dictamen N° 116/20:**

“Por último, creo conveniente aclarar que el dictado de normas de esta naturaleza no puede asimilarse a las derivadas del instituto de la *delegación legislativa*, prevista en la Constitución Nacional a partir de la Reforma de 1994”.

**Cita de BIDART CAMPOS, Germán J., *Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino*, t. VI – *La Reforma Constitucional de 1994*, 1era. reimp., Ediar, Buenos Aires, 1995, ps. 346/347; y BARRA, Rodolfo, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, Depalma, Buenos Aires, 2002, ps. 484/486; DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, 11a. edic., Ciudad Argentina, Buenos Aires-Madrid-México, 2006, ps. 445/456.**

### **2.3. Reglamentos de naturaleza múltiple**

#### **Dictamen N° 88/20:**

“En cuanto al encuadre legal, sugiero sustentar el dictado de la norma no sólo en el artículo 72, inciso 4°, de la Constitución Provincial, sino también en los artículos 15 de la Ley n.º 13.013 y 20 de la Ley n.º 13.014.

Aun cuando este marco normativo resulta autosuficiente y no requiera de mayores explicaciones, me permito advertir el carácter mixto de la normativa sometida a análisis, en virtud de modificar un reglamento de naturaleza múltiple (Decreto n.º 854/2016) y un reglamento de ejecución (Decreto n.º 593/2014)”.

“La previsión legal de los concursos (a reglamentar por el Poder Ejecutivo) en lo que respecta al procedimiento de designación para las máximas autoridades de ambos organismos podría llevar a pensar a que, al menos en lo que a ellos respecta, los Decretos nros. 2623/2009 y 3904/2012, constituirían reglamentos de ejecución.

Sin embargo, las Cámaras de lo Contencioso Administrativo nros. 1 y 2 de la Provincia los han calificado expresamente como autónomos, por constituir la manifestación de una autolimitación del Poder Ejecutivo respecto del ejercicio de poderes discrecionales conferidos exclusivamente por el ordenamiento jurídico”.

**Cita de CCA2, A. y S., T. 35, p. 499, “Fazzini, Virginia I. y Otros c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 26.12.2012 —confirmado por la CSJSF al desestimar el recurso de inconstitucionalidad, A. y S., T. 257, ps. 440/452, 1.7.2014—; CCA1, A. y S., T., 52, p. 140, “Barrilis, Claudia M. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 5.5.2017.**

“Se trata, entonces, de un típico caso de reglamento múltiple o bifronte: es decir, aquel reglamento que encuadra en más de una de las categorías reconocidas por el ordenamiento jurídico, por constituir —simultáneamente— el ejercicio de atribuciones con diferente sustento normativo.

Su existencia no es extraña a la ‘práctica reglamentaria’, y así es que ha recibido el respaldo de la doctrina”.

**Cita de BIDART CAMPOS, Germán J. — MANILI, Pablo L., “La jerarquía normativa de las distintas clases de decretos del Poder Ejecutivo. A propósito de la moderna ‘decretocracia’ argentina”, LA LEY2003-C, 1359, AR/DOC/1944/2001; CASSAGNE, Juan C., *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, 11a. edic. actualiz., La Ley, Buenos Aires, 2016, p. 189; LISA, Federico J., “La ‘tipicidad’ y la ‘nominatividad’ como caracteres del acto administrativo”, en AA.VV., *El Estado Constitucional de Derecho y el Derecho Administrativo: a 200 años de la Declaración de la Independencia*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral – Facultad**

de Derecho, Rap, Buenos Aires, 2017.

## **2.4. Atribuciones reglamentarias de las jurisdicciones ministeriales o de autoridades inferiores**

### **2.4.1. La subdelegación para el dictado de reglamentos de ejecución**

#### **Dictamen N° 106/20:**

“Si bien la Corte local ha validado —con cita del Alto Tribunal nacional— la subdelegación de la potestad de dictar reglamentos en órganos inferiores y en entes descentralizados (en ese caso, se trataba de un *reglamento delegado*), ha dicho que ello es posible ‘siempre que la política legislativa haya sido claramente establecida’ (CSJSF, A. y S., T. 142, ps. 476/489, ‘Federico Meiners Ltda. SA c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción’, 03/12/1997).

Las pautas descriptas no se encuentran cumplidas en el caso, en tanto aun cuando se admitiere que el titular del Ministerio [de Infraestructura, Servicios Públicos y Hábitat] se encuentra facultado para dictar normas generales [art. 15, inc. 1º, Ley N° 13.920], no surgen de la ley habilitante lineamientos que definan el modo y alcance del ejercicio de esta transferencia de atribuciones; del mismo modo que el artículo 3º de la propia Ley N° 13.920 lo prevé, de modo genérico, para toda delegación de facultades”.

#### **Dictamen N° 63/21:**

“Como tuve oportunidad de recordar recientemente (Dictamen N° 106/2020), el titular de la potestad reglamentaria es el Poder Ejecutivo (art. 72, inc. 4º, Const. prov.); y es en ese marco que la Ley N° 13.920 faculta a los ministros solamente a *preparar* ‘los reglamentos de ejecución, los reglamentos autónomos y los delegados sobre los asuntos de su competencia y dentro de los límites de la ley’ (art. 5º, inc. b.6)”.

“Y si bien la Corte local ha validado —con cita del Alto Tribunal nacional— la *subdelegación* de la potestad de dictar reglamentos en órganos inferiores y en entes descentralizados (en ese caso, se trataba de un *reglamento delegado*), ha dicho que ello es posible ‘siempre que la política legislativa haya sido claramente establecida’”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 142, ps. 476/489, “Federico Meiners Ltda. SA c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 03/12/1997.**

**En el mismo sentido, Dictamen N° 225/21.**

#### **2.4.1.1. Límites de las atribuciones reglamentarias de ejecución de las autoridades ministeriales o de sus órganos inferiores**

##### **Carga en el sistema de búsqueda de dictámenes:**

FACULTAD DE LOS ORGANOS INFERIORES DE DICTAR NORMAS OPERATIVAS, TECNICAS Y DE EJECUCION

**Dictámenes Nros. 6, 15, 23, 44 a 47, 50, 56, 89, 100, 101, 124, 125, 154, 180, 214 y 217/20; 3, 11, 22, 30, 31, 56, 57, 63, 65, 104, 146, 169, 185, 228 y 239/21; y 3, 4, 17, 36, 48, 92, 124, 145, 149, 150, 239, 244 y 361/22:**

Legitimidad del otorgamiento de facultades normativas complementarias a jurisdicciones ministeriales o a autoridades inferiores en un reglamento de ejecución, siempre que impliquen el dictado de disposiciones complementarias referidas al establecimiento de reglas operativas, técnicas y de ejecución.

**Dictamen N° 101/20:**

La facultad de los órganos inferiores de reglamentar cuestiones operativas, técnicas y de ejecución “no podría importar en la práctica la creación, transformación o modificación de órganos con sus cargos, es decir de la posición estructural del oficio, ni una regulación funcional que vaya más allá de los aspectos mencionados en el párrafo precedente, por cuanto todas ellas no son facultades delegables ya que implicarían una transferencia del contenido esencial de la función del Poder Ejecutivo establecido constitucionalmente (art. 72 inc. 1) de la Constitución Provincial y que posee en concurrencia con el Poder Legislativo, art. 55 inc. 23), quien se encuentra facultado para apreciar el mérito u oportunidad de la misma conforme a los intereses públicos en juego (Dictamen N° 0032:2007), y siempre en los límites establecidos por la ley presupuestaria”.

**Dictamen N° 106/20:**

Admisión del ejercicio de potestades reglamentarias de ejecución por parte de los órganos inferiores con la condición de que se trate de cuestiones operativas, técnicas y de ejecución; siempre que no desnaturalicen las competencias constitucionales del Poder Ejecutivo ni impliquen una transferencia del contenido esencial de la atribución que le resulta inherente.

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 63, 196 y 225/21; 3, 50, 86, 111, 249, 250, 266, 367, 375, 382, 408 y 411/22; y 5, 33, 105, 114, 160, 169, 174, 182, 209 y 239/23.**

**Dictamen N° 180/20:**

“En lo que toca al artículo 10, al otorgársele a la Jefatura de Policía, con la aprobación del Ministerio de Seguridad, la determinación de la clasificación de las OSESP, se está efectuando una delegación de facultades reglamentarias no admitida por esta Fiscalía de Estado. En tal sentido, si bien es cierto que puede haber un componente técnico en dicha categorización, coexisten con ello claros efectos presupuestarios, atento a que conforme sea la categorización que se haga mayores serán las sumas a pagar por el Estado (art. 20).

Sobre dicha base, la clasificación deberá ser especificada en la reglamentación, o al menos habrá que dar pautas bien definidas para su concreción en la práctica”.

**Dictamen N° 3/21:**

**Incompetencia de las autoridades ministeriales para la determinación del monto de incentivos económicos, sin la determinación de pautas para su ejercicio**

**Dictamen N° 250/22:**

“En el caso, la encomienda en estudio conlleva la facultad de la autoridad ministerial de modificar un decreto del Poder Ejecutivo que ha sido dictado en virtud de potestades emergentes del inciso 4° del artículo 72 de la Constitución Provincial; sin que surjan claros lineamientos para su ejercicio — pauta que el art. 3° de la propia Ley N° 13.920 prevé, de modo genérico, para toda delegación de facultades—”.

“Al respecto, y sin perjuicio de la loable intención de dotar de mayor dinamismo al Programa, sería aconsejable la incorporación de parámetros o criterios que habiliten la readecuación o sustitución del esquema de acciones por parte de la autoridad de aplicación; a fin de evitar una excesiva discrecionalidad por parte del delegado en la modificación, en sí, de Programa”.

**2.4.1.2. Alcance de la facultad del titular del Ministerio de Infraestructura, Servicios Públicos y Vivienda para entender en el dictado de normas generales**

**Dictamen N° 106/20:**

“1.1. Es cierto que la propia Ley N° 13.920 autoriza al titular del Ministerio a entender ‘en el dictado de normas generales’ y en la formulación de proyectos en materia de obra pública (art. 15, inc. 1°); y que el término *entender* en la legislación ministerial implica ocuparse ‘directamente de un asunto con responsabilidad primaria’ (Procuración del Tesoro de la Nación, *Dictámenes*: 274:64, con los precedentes allí citados).

Sin embargo, también es verdad que la misma ley faculta a los ministros a preparar ‘los reglamentos de ejecución, los reglamentos autónomos y los delegados sobre los asuntos de su competencia y dentro de los límites de la ley’ (art. 5°, inc. b.6)”.

**En el mismo sentido, Dictamen N° 196/21.**

**2.4.2. La subdelegación para el dictado de reglamentos delegados**

**Dictamen N° 116/20:**

Como “he recordado recientemente (Dictamen N° 106/2020), en el ya citado ‘Federico Meiners Ltda. SA’ la Corte santafesina convalidó la *subdelegación* de la potestad de dictar *reglamentos*

*delegados* por parte de órganos inferiores y entes descentralizados, siempre que —como en el caso— la *política legislativa* haya sido claramente establecida”.

**En el mismo sentido, Dictamen N° 196/21.**

**Dictamen N° 162/20:**

“Naturalmente, la Secretaría de Transporte del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología podrá continuar dictando normas operativas, técnicas y de ejecución, en los confines de sus funciones (Dictamen N° 125/2020, con los demás precedentes allí invocados); además de las que pueda subdelegar en dicho órgano, por medio de la autoridad ministerial, el propio Poder Ejecutivo, respetando el criterio esbozado en los Dictámenes Nros. 106 y 116/2020”.

**2.4.3. Conveniencia de que las atribuciones reglamentarias sean otorgadas a una misma jurisdicción ministerial o autoridad inferior, a fin de evitar superposiciones**

**Dictamen N° 89/20:**

“Con relación a las atribuciones reglamentarias encomendadas en el artículo 4° a los Secretarios de Integración y Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Gestión Pública y de Hacienda del Ministerio de Economía —y a los fines de evitar superposiciones—, sería aconsejable que sean otorgadas a una u otra de las secretarías, pero no a ambas simultáneamente sin ninguna pauta de delimitación”.

**Ver, también, Dictamen N° 375/22.**

**2.5. Naturaleza reglamentaria de los actos por los que se fijan tarifas**

**Dictamen N° 196/21:**

“Según Marienhoff, el peaje es la contribución o pago que el concesionario de la obra pública (destinada al uso público directo e inmediato) tiene derecho de exigir a los particulares que la utilizan”.

**Cita de MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, t. III-B, 4ta. edic., 2ª reimp, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2011, p. 419.**

“Independientemente de su naturaleza jurídica, la fijación concreta del monto del peaje por parte de la autoridad administrativa se proyecta en el dictado de un acto de naturaleza reglamentaria, como ocurre respecto de las tarifas en general”.

**Cita de MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, t. II, 4ta. edic., 2ª reimp, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2011, ps. 120 y 123; y Dictamen N° 222/08.**

## **2.6. Inderogabilidad singular de los reglamentos**

**Dictamen N° 306/22, con cita de Dictámenes Nros. 135/08, 597/14 y 386/15.**

## **2.7. Atribución de los órganos administrativos para dictar actos aclaratorios o interpretativos**

**Dictamen N° 247/23:**

“Al respecto, cabe recordar que si bien los actos administrativos no requieren del dictado de medidas aclaratorias, la Corte nacional ha validado que el Poder Ejecutivo —y, cabe entender, también las autoridades ministeriales— dicte actos aclaratorios o interpretativos de otros anteriores, con el objeto de despejar dudas sobre conceptos oscuros, equívocos o dudosos”.

**Cita de CSJN, Fallos: 311:290, “D’Anna, Carlos A. y Otros c/Siam Sociedad Industrial Americana Maquinarias SA s/Cobro de pesos”, 17.3.1988.**

# **IV. Contratos administrativos**

## **1. Procedimientos de selección de contratistas**

### **1.1. La forma como requisito de validez de los contratos administrativos**

**Dictamen N° 145/21:**

El asunto estriba “en la determinación de las implicancias de un contrato entre la Administración provincial y un particular sin haberse respetado el procedimiento y las formas que le otorgan validez.

En tal sentido, cabe recordar que nuestra Corte Suprema local, con cita en el Máximo Tribunal de la Nación, tiene dicho que la validez y eficacia de los contratos administrativos se supedita al cumplimiento de las formalidades exigidas por las disposiciones legales pertinentes en cuanto a la forma y procedimientos de contratación (Fallos: 308:618; 316:382; 323:1515); agregando, a su vez, que (...) la prueba de la existencia de un contrato administrativo se halla íntimamente vinculada a la forma en que dicho contrato queda legalmente perfeccionado. Cuando la legislación aplicable exige una forma específica para la conclusión de un determinado contrato, dicha forma debe ser respetada pues se trata de un requisito esencial de su existencia (Fallos 323:1515; 323:3924)”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 244, ps. 96/100, “Perlo, Rafael A. c/Comuna de Bigand s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 17.4.2012.**

“Así, en línea con el criterio de nuestra Corte Suprema, adelanto que no sería posible allanarse a la pretensión promovida en autos, en tanto se basa en obligaciones que derivarían de un supuesto contrato que, de haber sido celebrado, no cumple con los requerimientos establecidos por el ordenamiento jurídico aplicable para su formación”.



## **1.2. Licitación privada y adjudicación que excede el tope fijado en la ley de presupuesto**

### **Dictamen N° 399/22:**

“En lo que hace al monto que permite la configuración de esta clase de excepción, calificada doctrina ha expuesto que la solución en el derecho nacional es variada, siendo en algunos casos el que resulta de la licitación —y por el que definitivamente se contrata—, y en otros el monto que provisionalmente se presupuesta en el llamado (Roberto Dromi, *Licitación Pública*, 4° Edición, 2010, Hispania Libros - Ciudad Argentina, Buenos Aires, p. 139).

En el ámbito provincial, la normativa específica en materia de obras públicas —el mentado art. 20 de la Ley N° 5188— ordena tramitar por licitación pública las contrataciones de las obras cuyo presupuesto oficial exceda la suma tope; previsión que en lo sustancial es coincidente con lo que, para contratos de locación, arrendamientos, trabajo o suministros, contempla el art. 116 inc. a) de la Ley N° 12.510.

Desde esta óptica la gestión no merecería reparos de legalidad, pues efectivamente la suma presupuestada —el extremo previsto por el art. 20 de la Ley N° 5188—, no rebasó el máximo económico impuesto para las licitaciones privadas. Ahora bien, teniendo en cuenta que el trámite de licitación pública es la regla general y que los demás procedimientos selectivos son la excepción, y ponderando además el muy amplio margen de apreciación que de otro modo se reconocería a la autoridad administrativa, únicamente en materia de obra pública, para estimar el valor de la operación en una suma menor al límite legal y contratar por uno mayor, sorteando el procedimiento de licitación pública, considero que la cuestión exige de una interpretación integrada de la normativa general en materia de contrataciones.

En ese sentido, ante la ausencia de previsión específica en la Ley N° 5188 que contemple la forma de proceder cuando la adjudicación, una vez elegido un determinado procedimiento selectivo en función del monto involucrado, supere el límite económico previsto para el mismo, entiendo pertinente acudir al bloque normativo de la Ley N° 12.510, aplicable de manera supletoria según el art. 114 de este cuerpo legal (...).

En esa inteligencia, estimo pertinente remitir a la reglamentación del art. 116 aprobada por Decreto N° 1104/2016, que otorga validez al trámite de selección seguido de acuerdo con la estimación del valor del contrato solo cuando el importe de la adjudicación sobrepase hasta el veinte por ciento (20%) del importe máximo admitido para cada procedimiento; banda porcentual que, superada en el sub examine, impone la necesidad de la tramitar la misma mediante licitación pública.

### **1.3. Competencia de las autoridades ministeriales para resolver reclamos por reconocimiento de gastos de servicios prestados**

#### **Dictamen N° 145/21:**

“No puede obviarse que *“nadie mejor que el titular jurisdiccional para instruir y evaluar las necesidades operativas y funcionales de la cartera a su cargo en ejercicio de potestades inherentes a su competencia* (Dictámenes Nros. 326/11, 94/18, entre otros).

Tal razonamiento se extrae de las disposiciones de nuestra Constitución provincial (art. 73), por las que entiendo que es competencia de los ministros resolver los asuntos concernientes a sus propios departamentos y a su régimen administrativo, en consonancia con la Ley N.º 13.920 (art. 5º, inc. b, apdo. 4º).

En ese marco, expedirse sobre pretensiones como la de marras, vinculada con el reconocimiento de gastos por servicios prestados, es deber de cada cartera ministerial.

A ello no empece la delegación de facultades del Poder Ejecutivo a los titulares jurisdiccionales para resolver simples reclamaciones que se traduzcan en el pago de sumas de dinero por cualquier título o causa, contenida en el artículo 1º, inciso 14, del Decreto N.º 916/08.

Esta norma podría llevar a pensar que —fuera de esos supuestos— la resolución de reclamos incoados ante alegaciones de ilegitimidad compete al Poder Ejecutivo, por no haber sido objeto de delegación.

No obstante, el análisis de la Constitución provincial y de la Ley N.º 13.920 —de jerarquía superior al Decreto N.º 916/08— me convencen de que esta disposición operaría para los casos de pretensiones referidas a presuntas ilegitimidades en los asuntos de decisión propia del Poder Ejecutivo; y no para los concernientes a los órganos ministeriales —como el aquí debatido—”.

**En el mismo sentido, Dictamen N° 157/23.**

### **1.4. Procedimiento de contratación directa basado en la exclusividad del proveedor por marca del producto**

#### **Dictámenes Nros. 54 y 55/20:**

“En tal sentido, debe tenerse presente que el supuesto contemplado en el punto 5 del inciso c) del artículo 116 de la Ley N° 12.510 encuadra en lo que la doctrina —analizando normas que contienen una hipótesis similar— ha dado en llamar ‘Marca o privilegio’, ‘Marca, patente o privilegio’ o ‘Titulares de marcas o privilegios’, habilitando a la Administración Pública a sustraerse del procedimiento de licitación pública.

Condiciones para que pueda configurarse esta excepción:

a) Que el proveedor documente que se ha reservado el privilegio o la exclusividad de la venta del bien o de la prestación del servicio;

b) Que la necesidad de la Administración no pueda ser satisfecha igualmente por otros bienes o servicios, debiendo acreditarse su conveniencia; y

e) Que se acredite con informes y dictámenes técnicos que ‘no existen sustitutos convenientes’.

Falta de constancia de que el adjudicatario se encuentre autorizado a proveer el producto en nombre y representación del laboratorio, y menos aún con carácter exclusivo.

Falta de acreditación de la inconveniencia de adquirir otra marca del mismo producto —u otro producto—, que podría incluso funcionar en equipos a otorgarse en comodato o sin costo.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 33, 93, 194 y 195/21.**

### **1.5. Procedimiento de contratación directa por tratarse de “contratos interadministrativos”**

#### **Dictámenes Nros. 194 y 195/21:**

La causal de excepción prevista en el punto 6 del inciso c) del artículo 116 “ha sido denominada ‘contratos interadministrativos’, y se encuentra fundada en el ‘principio de unidad administrativa’, en virtud del cual se entiende que el Estado se encuentra contratando consigo mismo (...) o con otro sujeto público”.

**Cita de MARTÍNEZ, Armando H., “Excepciones a la licitación pública”, en FARRANDO, Ismael (h) - Director, *Contratos administrativos*, 1era. edic., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2002, ps. 131/132; y DROMI, Roberto, *Licitación pública*, 4ta. edic. actualiz., Ciudad Argentina, Buenos Aires - Madrid - México, 2010, p. 154.**

“Cabe consignar que la ley y la reglamentación requieren la acreditación de la probada conveniencia del precio respecto de la media del mercado (Dictamen N° 73/2021)”.

En el caso en estudio, “existe una norma legal específica que prevé, como principio general, la compra de los elementos a un organismo público determinado (el IAPIP), siempre que éste los fabrique o produzca y no manifieste la imposibilidad de proveerlos.

Si bien es cierto que se trata de un caso contemplado en una norma de naturaleza especial, la Unidad Rectora plantea la necesidad de encuadrarlo en alguno de los casos comprendidos en la normativa general de contrataciones.

Ante ello, estimo que el soporte legal debe ser el punto 6 del inciso c) del artículo 116 de la Ley N° 12.510, pues mal podría catalogarse al IAPIP como fabricante o proveedor exclusivo de bienes como los que se pretenden comprar en el supuesto en estudio”.

## **1.6. Delegación de la facultad de resolver contrataciones**

### **1.6.1. Delegación de la facultad de resolver contrataciones por razones de emergencia**

#### **Dictamen N° 38/20:**

Las “facultades encomendadas transitoriamente (por seis meses) al Ministerio de Salud para suscribir actos de adjudicación y aprobación de contrataciones para la adquisición de equipamiento hospitalario y de salud, en el marco de la emergencia declarada por Decreto de Necesidad y Urgencia N° 260/20 del Poder Ejecutivo Nacional; encuentran suficiente sustento en la ya invocada emergencia sanitaria en la que se encuentran inmersos el país y, en particular, la Provincia”.

**Ver, también, Dictamen N° 142/21.**

### **1.6.2. Delegación de la facultad de resolver contrataciones (con sustento en el art. 21 de la Ley N° 5188 o en el art. 3° de la Ley N° 13.920)**

**Dictámenes Nros. 110/20; y 112 y 142/21.**

**Ver también, Dictamen N° 88/22.**

## **1.7. Enriquecimiento sin causa**

#### **Dictamen N° 34/23:**

La Corte Suprema de nuestra provincia “ha entendido superada la cuestión atinente a la admisibilidad del enriquecimiento sin causa en el Derecho Administrativo”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 82, p. 444, “Ceballos, Roberto c/Municipalidad de Rosario s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 19.9.1990.**

“Y esta Fiscalía de Estado —con una integración subjetiva diferente— ya fijó parecer cuando sostuvo que la actio in rem verso aplica plenamente en el Derecho Administrativo, ‘y tiene por finalidad la reparación del equilibrio patrimonial, para evitar el enriquecimiento sin causa del Estado a costa del administrado. Aquí, es evidente que la Administración se ha visto beneficiada, por cuanto se valió sin el pago correspondiente comocontraprestación. Si el que enriquece a la Administración pública ... debiera quedar sin indemnización, la proporcionalidad en las cargas públicas quedaría afectada, indirectamente al menos, en detrimento del que enriqueció a la Administración, o hizo gastos en una gestión útil para ella, es decir, para la colectividad que aprovecha los servicios públicos. En efecto, ésta recibiría un beneficio general a costa de uno de sus miembros, lo que repugnaría a toda idea de justicia y equidad’ (Dictamen N° 1054/2014).

A su vez, con cita también del máximo tribunal local, apreció que es menester para su reconocimiento: a) El empobrecimiento del actor y el correlativo beneficio del demandado (correlatividad que, desde luego, supone la existencia de una relación causal entre ambos), aclarando que respecto del primero no es imprescindible una pérdida material o el desplazamiento

de un bien al patrimonio del sujeto demandado, pudiendo consistir en la “falta de remuneración del servicio prestado” o de “insuficiencia de remuneración” y que, a su vez, el enriquecimiento puede consistir en un “ahorro de gastos”, debido, por ejemplo, a haberse obviado los procedimientos legalmente establecidos para valerse de esos servicios; b) La inexistencia de una justa causa que autorice el enriquecimiento de la demanda a costa del trabajo del actor; c) Que éste no tenga a su disposición otra acción, nacida de un contrato o norma alguna, por medio de la cual pudiera obtener la reparación que pretende (Dictamen N° 1550/2010).

Ahora bien, si es correcto sostener, como principio, la aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa al ámbito del Derecho Administrativo, no es menos correcto afirmar que esta teoría no es una panacea, ni puede convertirse en un medio cómodo y simplista de imponer la justicia y la equidad en las relaciones jurídicas, pues admitida superficialmente y sin discriminación se torna peligrosa y capaz, si se le deja el campo libre, de trastornar las instituciones del derecho positivo y el orden social”.

**Cita de CANASI, José, *Derecho Administrativo*, v. II, Depalma, Buenos Aires, 1975, p. 713).**

“Siendo ello así, la actio in rem verso no es un remedio que pueda servir para corregir todas las soluciones legales, sino un dispositivo excepcional (LLAMBÍAS, Jorge J., *Tratado de Derecho Civil – Obligaciones*, Perrot, Buenos Aires, 1980, p. 395) que para que funcione deben darse determinados presupuestos o requisitos”.

**Ver, también, Dictamen N° 157/23.**

## **2. Interpretación, celebración y ejecución de los contratos administrativos**

### **2.1. Nociones vinculadas con el concepto de contrato administrativo**

#### **2.1.1. Finalidad del contrato de obra pública**

**Dictamen N° 225/20:**

“Como ha dicho esta Fiscalía de Estado en Dictamen N° 854/98, en el marco de la relación jurídica entablada a partir del contrato, el fin perseguido por la Administración comitente, y plasmado en una normativa formal previa como lo es el Pliego de condiciones, consiste en la ejecución y concreción de la obra en tiempo y forma por el contratista adjudicado, para la satisfacción del interés público comprometido.

Se entabla entonces entre la contratista y la Administración una relación jurídica a la que la doctrina ha calificado como relación especial de sujeción”.

**En el mismo sentido, Dictamen N° 106/23.**

### **2.1.2. El Pliego de Bases y Condiciones como ley de los contratos administrativos**

**Dictámenes Nros. 95, 172, 175 y 225/20; 161/21; y 24 y 380/22; 15, 16, 106 y 181/23:**

Al respecto, no está de más recordar el pacífico criterio jurisprudencial de la Corte nacional, seguido por el Alto Tribunal provincial, las Cámaras de lo Contencioso Administrativo y esta Fiscalía de Estado, “en torno a que la ley de la licitación o ley del contrato es el pliego, donde se especifican el objeto de las contrataciones y los derechos y obligaciones del licitante, de los oferentes y del adjudicatario”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 127, ps. 254/291, “Busaniche Hermanos y Compañía S.R.L. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 12.6.1996, y A. y S., T. 231, ps. 491/500, “Transporte Nueve de Julio S.A. c/Municipalidad de Rosario s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 20.5.2009; CCA1, A. y S., T. 47, p. 355, “Asfaltos Trinidad S.A. c/Municipalidad de Santa Tomé s/Recurso contencioso administrativo”, 4.3.2016; CCA2, Resoluc. N° 130, “Casino de Rosario S.A. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 10.4.2019; y Dictámenes Nros. 980/11, 2644/12 y 446/15, entre otros.**

## **2.2. Cuestiones referidas a las ofertas**

### **2.2.1. Los derechos de los oferentes y el análisis de las ofertas en la licitación**

**Dictamen N° 113/20:**

Es consabido que “ningún participante en un procedimiento selectivo de contratación tiene un derecho subjetivo a la adjudicación, sino el interés jurídico a que sus ofertas sean consideradas y estimadas de conformidad con las normas, mediante las que se garantice la adecuada valoración del interés público (Corte Suprema de Justicia de Santa Fe, ‘Empresa Blas Parera S.R.L.’, antes citado)”.

“Como lo ha enunciado esta Fiscalía, ‘...si bien el administrado tiene estricto derecho a ejercer y exigir el control de legalidad de los actos de la Administración (...) no puede transformar aquél derecho en facultad para subrogarse o sustituir las funciones inherentes con exclusividad a la autoridad..., las que en tal sentido resultan intrasladables (art. 2 de la Constitución Provincial)”.

**Cita de Dictamen N° 551/99.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 28/21; y 16 y 111/23.**

### **2.2.2. La determinación de la oferta más conveniente**

#### **Dictamen N° 28/21:**

Es criterio consolidado de este órgano “que la determinación de la oferta más conveniente por parte de la Administración no responde exclusivamente a factores económicos (...). No puede asimilarse la oferta más conveniente con oferta de más bajo precio”.

#### **Cita de Dictámenes Nros. 195/07 y 113/20.**

La elección de la oferta más conveniente “es una actividad estrictamente volitiva en virtud de la cual la Administración escoge entre las propuestas recibidas a la luz de parámetros extrajurídicos que dependen en cada caso de la materia de que se trate, en un proceso valorativo en el que la autoridad administrativa despliega su potestad gestora del interés público”.

**Cita de COMADIRA, Julio R., *La Licitación Pública (nociones, principios, cuestiones)*, Depalma, Buenos Aires, 2000, ps. 129/131.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 111 y 250/23.**

### **2.2.3. El principio de igualdad de los oferentes**

#### **Dictamen N° 8/20:**

“[L]a tesis de la modificación posterior de los aspectos sustantivos del contrato repugna al mecanismo de selección de oferentes mediante licitación”.

La modificación de algún elemento del contrato, “salvo que se halle dirigida a reconducir el contrato a los términos originales, no es admisible porque se podrían sanear por este medio deficiencias que los oferentes debieron prever y computar al determinar el precio de la oferta (criterio de A. y s. T. 88 pág. 95), burlándose el objeto esencial de todo procedimiento de selección”.

De esa manera, se “afectarían las bases de los procedimientos de selección por licitación pública violando la igualdad y efectiva competencia de los concurrentes”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 113, ps. 309/353, “Sentra S. A. y Sitra SACFIC c/Municipalidad de Villa Constitución s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 28.12.1994; y A. y S., T. 127, ps. 254/291, “Busaniche Hermanos y Compañía SRL c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 12.6.1996.**

**Ver, también, Dictamen N° 380/22.**

### **2.2.4. El principio de publicidad de la apertura de ofertas**

#### **Dictamen N° 215/21:**

“En materia de licitaciones, el cumplimiento del principio de publicidad en la instancia de apertura de ofertas hace a la observancia de un requisito esencial de forma, cuya ausencia, irregularidad o

defecto se traduce en un vicio que atentaría contra la legitimidad del acto por el que se adjudique la contratación y, particularmente, cercenaría la *garantía formal que hace a la seguridad del derecho de todos los interesados (Administración Pública y licitadores)*”.

**Cita de MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. III-A, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998. p. 242.**

“Sumado a ello, se ha destacado que la publicidad *se manifiesta en forma especial en la licitación pública, procedimiento administrativo especial preparatorio de la voluntad contractual*, y que *ello permite un control procedimental de la actividad económico-financiera de la Administración por la sociedad, por los interesados y oferentes y por los órganos de control, aun los de la propia Administración*. Además, la instancia de apertura de las ofertas presentadas ha de calificarse —en principio— como *impostergable*, dado que tiene lugar, día y horario fijados en el llamado y en los anuncios licitatorios”.

**Cita de DROMI, Roberto, *Licitación Pública*, Ciudad Argentina Hispánica Libros, Buenos Aires-Madrid-México, 2010, ps. XXX/XXXI y 375.**

### **2.3. Sometimiento voluntario al régimen contractual**

**Dictámenes Nros. 144 y 175/20; 17, 44 y 108/21; 24 y 306/22; y 10, 13, 15, 16, 106 y 181/23.**

#### **Dictamen N° 17/21:**

La tesis del sometimiento voluntario al régimen jurídico en el ámbito contractual “—admitida pacíficamente desde antaño jurisprudencial y doctrinariamente, e incluso por este órgano (Dictámenes Nros. 144 y 175/20, por citar los más recientes)— opera, en principio, desde la presentación de la oferta sin observaciones (como expresamente lo dispone el art. 135 de la Ley N° 12.510), sin que pueda hacérsela jugar ante de esa instancia.

Sobre dicha base, se recomienda tener presente esta afirmación a los efectos de los pliegos que se redacten a partir de la publicación del presente, particularmente con relación a la cláusula que suele aparecer con relación a que el mero hecho de adquirir el Pliego ‘implicará la aceptación total e incondicionada y el pleno sometimiento al mismo, implicando la renuncia expresa de los proponentes a toda acción, recurso y/o procedimiento que se aparte’ de él”.

### **2.4. La buena fe y la doctrina de los actos propios**

#### **2.4.1. La buena fe en la ejecución de los contratos administrativos**

#### **Dictamen N° 70/21:**

“La posición de la recurrente soslaya esa realidad irrefutable de que la entrega de la documentación debía efectuarse antes del inicio de la obra. Esa inteligencia equivale a equiparar a los Contratistas



que cumplen en tiempo y forma los requisitos impuestos por las bases de la licitación con quienes no lo hacen, colisionando con el comportamiento oportuno, diligente y activo que es exigible a todo Contratista del Estado conforme criterios jurisprudenciales consolidados de la Corte Suprema de Justicia Provincial”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 127, ps. 254/291, “Busaniche Hermanos y Compañía S.R.L. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 12.6.1996; y A. y S., T. 140, ps. 1/31, “Bonfanti Di Biasio S.C. - Enrieto E.C.- c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 10.9.1997.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 75, 123 y 155/21; y 113/23.**

#### **Dictamen N° 71/21:**

Adjudicado el objeto de la licitación pública, perfeccionado el contrato y cursada la orden de compra, “la Administración tuvo por cierto que la empresa iba a desarrollar la relación contractual en los términos allí indicados (CSJSF, ‘EDITORIAL DEL AULA’, A. y S. T. 193, ps. 228-235). Y el proceder de la empresa, en contradicción con las obligaciones contractuales asumidas, debe reputarse como una violación a los principios rectores de la buena fe y diligencia que debe regir este tipo de actividades conforme criterios jurisprudenciales consolidados del Alto Tribunal Provincial”.

**Cita de Dictamen N° 920/99.**

#### **Dictamen N° 13/23:**

“La Administración tiene el derecho de exigir a su contratista la prestación convenida, en el tiempo y en la forma acordados, exigiéndole que actúe con la diligencia necesaria, en su rol de colaborador en la realización de un fin público”.

**Cita de DROMI, Roberto, *Licitación Pública*, 4° edición, Hispania Libros - Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2010, p. 507.**

### **2.4.2. La doctrina de los actos propios en la ejecución de los contratos administrativos**

#### **Dictamen N° 144/20:**

“Es además pacífico que nadie puede ponerse en contradicción con sus propios actos ejerciendo un comportamiento incompatible con una conducta anterior, deliberada, jurídicamente relevante y plenamente eficaz (Fiscalía de Estado, Dictamen n° 0473:2009, en que se refiere al decisorio de la CSJSF, A. y S. T. 55, p. 447/461, voto de la mayoría).

Y aquí, en suma, se verifican en estos actuados todos los requisitos exigibles por la doctrina y jurisprudencia para la aplicación de la teoría de los actos propios enunciados por la Cámara de lo Contencioso Administrativo n° 2 en ‘Casino de Rosario S.A.’ (A. y S. T. 63, F. 395, con cita de

CSJN, Fallos: 316:1802 y 331:2799, y CSJSF, A. y S. T. 222, pág. 413; A. y S. T. 177, pág. 408; entre muchos otros) , esto es: 1) la existencia de una conducta previa y una pretensión posterior emanada de la misma persona, producidas ambas frente a una misma parte y dentro del marco de la misma relación jurídica; 2) que la conducta previa sea válida y revista sentido unívoco; 3) que tal conducta y tal pretensión contradictorias sean incompatibles entre sí; y 4) que no haya una norma que autorice esa contradicción”.

**En el mismo sentido, Dictamen N° 113/23.**

## **2.5. Ejercicio del *ius variandi* en los contratos administrativos**

### **Dictamen N° 123/21:**

La *potestas variandi* “puede incidir tanto sobre la duración como sobre las condiciones de ejecución de los contratos, y que la misma debe compatibilizar la finalidad y el contenido de las obligaciones concretamente asumidas por ambas partes con el principio de inalterabilidad de los contratos, pues una correcta articulación de ambos extremos es la que permite que la Administración introduzca modificaciones a los contratos ante un cambio de circunstancias. Lo que será lícito y justo en tanto las variaciones fueran objetivamente justificadas, cualquiera que hubiera sido el contratista seleccionado”.

### **Cita de Dictamen N° 1036/98.**

“En sintonía con esto, en Dictamen N° 213/2008 se consignó que la potestad modificatoria se funda en la necesidad de actualizar los objetos de los contratos administrativos, atendiendo a la satisfacción del interés público y teniéndose en miras que sus fronteras están constituidas ‘por la razonabilidad y por la inexistencia de ventajas al contratista en el modo de ejecución del contrato’ (con cita de Beltrán Gambier, ‘Revista de Derecho Administrativo’, N° 19/20, año 1995, ‘El principio de igualdad en la licitación pública’, pág. 469; doctrina ya citada en el referido Dictamen N° 1036/1998).

Este aspecto de flexibilidad, mientras no se altere el fin y la sustancia del contrato, fue recientemente referido por este órgano en Dictamen N° 188/2020, y es recogido por la doctrina más calificada, que ha subrayado que la Administración tiene competencia para variar por sí lo establecido en el contrato y alterar las prestaciones y condiciones de su cumplimiento, reconociéndose como límites que: a) toda modificación debe respetar la sustancia y la esencia de su objeto; b) debe mantenerse el equilibrio económico financiero a favor de la contratista (Roberto Dromi, ‘Licitación Pública’, 4° Edición, Ciudad Argentina - Hispania Libros, Buenos Aires, 2010, págs. 505/506).

En cualquier caso, y empalmado con lo que fuera sentado por este organismo en los antecedentes aludidos, la Administración comitente no debe alterar la base licitatoria, dado el derecho de

oposición que puede eventualmente ser ejercido por los que fueron terceros oferentes, y sobre todo no debe alterar la regla de la licitación previa, introduciendo una obra esencialmente nueva bajo la excusa de una modificación dentro del esquema del contrato vigente, ni contrariar tampoco los principios hacendales”.

**Cita de BARRA, Rodolfo C., *Contrato de obra pública*, t. 3, Ábaco, Buenos Aires, 1988, p. 1077.**

## **2.6. Contratos administrativos y teoría de la imprevisión**

### **Dictamen N° 57/20:**

Necesidad de contar con un contrato en curso de ejecución para la aplicación de la teoría de la imprevisión.

La renegociación contractual como técnica para restablecer el equilibrio de las prestaciones, a través de la modificación del contrato.

Vinculación entre la renegociación de contratos en curso de ejecución y la teoría de la imprevisión, como forma de conciliar el principio de invariabilidad de los precios del acuerdo con el derecho de propiedad del cocontratante.

Imposibilidad de aplicar las nociones de renegociación contractual y teoría de la imprevisión a un supuesto de prórroga de contratos de prestación de servicios, más allá de la letra del art. 137 de la Ley N° 12.510.

Propuesta de modificar la reglamentación del art. 137 de la ley, de modo que se puedan diferenciar, con mayor claridad, los incrementos de precio en los supuestos de *prórroga* de un contrato vencido de los casos de *renegociación* de un contrato en *curso de ejecución* —este último, con sustento en la *teoría de la imprevisión*—, en donde la extensión del plazo vigente debería ser tratada, para evitar confusiones, bajo el término de *reprogramación*.

### **Dictamen N° 241/22:**

“En el derecho público, todas las teorías correctoras de los desequilibrios tienen un fondo común, que está dado, básicamente, por una circunstancia de hecho, como es la modificación de las condiciones contractuales originarias que alteran el equilibrio financiero entre las obligaciones y los derechos, las cargas y los beneficios. En esa línea se enmarca la *teoría de la imprevisión*, que tiende a compensar la excesiva onerosidad sobreviniente en la prestación a cargo de una de las partes del contrato, provocada por un cambio imprevisto producido en las circunstancias que constituyeron la base del contrato”.

**Cita de CASSAGNE, Juan C., “El equilibrio económico financiero del contrato administrativo”, p. 36, en CASSAGNE, Juan C. (Dir.), *Revista de Derecho Administrativo*, Año 1, Nros. 1 y 2, Depalma, Buenos Aires, 1989.**

“En efecto, esa mayor onerosidad sobrevenida capaz de colocar al contratista en una situación insostenible puede resultar, al margen de la conducta de la Administración y con independencia de la buena gestión de aquél, de sucesos imprevistos e imprevisibles al momento de celebrar el contrato. Cuando estos acontecimientos se producen, la Administración se ve colocada en una difícil situación. Ciertamente, nada obliga a compensar al contratista, ya que los hechos causantes del desequilibrio contractual son absolutamente ajenos e independientes de la actividad administrativa. Nada se opone tampoco a la resolución del contrato. Sucede, sin embargo, que esta solución en nada beneficia al interés público que, por el contrario, quedará insatisfecho al frustrarse el contrato. La lógica que postula la rescisión del acuerdo se enfrenta, así, a la lógica del interés público, que aboga en pro de una solución que garantice la satisfacción de este último interés”.

**Cita de GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo - FERNÁNDEZ, Tomás R., *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, 9na. edic., Civitas, Madrid, p. 728.**

“En esa línea, tuve oportunidad de recordar recientemente (Dictamen N° 57/2020) que este órgano (con otras integraciones subjetivas —Dictámenes Nros. 1064/1973, 567/1993, 254/2002 y 496/2010, entre otros—) ha caracterizado la *teoría de la imprevisión*, en el ámbito del derecho público, como una herramienta tendiente a atemperar las pérdidas sufridas por el cocontratante en virtud de circunstancias extraordinarias e imprevisibles —pero transitorias—, posteriores a la celebración del contrato, que alteran la ecuación económico financiera ideada al momento de su celebración. En igual sentido se ha expedido conocida doctrina”.

**Cita de MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, t. III-A, 4ta. edic. actualiz., reimp., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, ps. 500 y ss.; y ESCOLA, Héctor J., *Tratado integral de los contratos administrativos*, v. I, Depalma, Buenos Aires, 1977, ps. 461 y ss.**

“Y el restablecimiento de la ecuación económico financiera del contrato, lejos de pretender cambiarlo, lo que desea es mantenerlo. Este principio permite que la Administración introduzca modificaciones ante el cambio de circunstancias para cumplir con la finalidad perseguida, lo que será lícito y justo en tanto los cambios fueran objetivamente necesarios —esto es, cualquiera que hubiera sido el contratista seleccionado en condiciones normales y en la medida en que no suprima el riesgo empresario—.

En cuanto a la aplicación de la teoría, el derecho público fue estableciendo con precisión su contenido, reconociéndose los siguientes requisitos fundamentales: a) Que se trate de un contrato administrativo en curso de ejecución; b) Que un acontecimiento excepcional ajeno a la voluntad de

las partes altere la economía del contrato; c) Que ese acontecimiento no haya podido entrar en las previsiones de las partes contratantes al momento en que ellas han contratado; d) Que el acontecimiento imprevisto haga excepcionalmente onerosa la ejecución del contrato, provocando una pérdida verdadera que exceda el alea normal y previsible; e) Que el cocontratante no haya suspendido la prestación del servicio por sí mismo; y, f) Que se trate de una situación anormal temporaria y no definitiva”.

**Cita de Dictamen N° 567/93.**

“Ahora bien, debe reiterarse que no cualquier distorsión tiene la virtualidad suficiente para modificar lo pactado por las partes en un contrato público, sino sólo aquella que implique perjuicios que correspondan al alea anormal de los negocios”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 79, ps. 107/119, “Laromet S.A. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 28.12.1989.**

“Por ello, mantener la ecuación económico financiera de un contrato administrativo de ninguna manera es sostener la existencia de un seguro a favor del contratista que lo cubra de todo riesgo, sino ‘del honesto establecimiento de una relación aproximativa’ entre las cargas y las ventajas que éste ha tomado en consideración al momento de la elaboración del contrato y que lo indujeron a celebrarlo (CSJSF, A. y S., T. 26, ps. 130/141, ‘Candia y Cía. S.A.C.I. E I. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción’, 27/05/1971). Esto hace que al modificarse el contrato debe evitarse que ‘se imponga a la Administración asumir todo el riesgo empresario, como si debiera garantizar una determinada ganancia al margen de la realidad empresarial no comprobable que determinó el precio, e incluso de los errores imputables en que se pudo incurrir al fijarlos’ (CSJSF, A. y S., T. 88, ps. 65/113, ‘Sentra S.A. y Sitra S.A.I.C.F.I.C. c/Municipalidad de Villa Constitución s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción’, 19/06/1991).

En particular, la Corte federal ha sostenido que la reiteración de períodos de alta inflación y la consecuente suba del costo de dinero no constituyen fenómenos imprevisibles (conf. Fallos: 319:2037)” (CSJN, Fallos: 328:2490, ‘Desaci S.A. y otros c/Ferrocarriles Argentinos s/Contrato obra pública’, 28/06/2005, voto del Ministro Petracchi y de las Ministras Highton de Nolasco y Argibay).

El alto tribunal provincial, por su parte, ha sostenido, con cita de doctrina, que en nuestro país la inflación es un ‘fenómeno crónico y, por tanto, perfectamente previsible’, lo que descarta la aplicación de la *teoría de la imprevisión* por su sola existencia (CSJSF, A. y S., T. 60, ps. 24/49, ‘Monteverde, José c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción’, 05/03/1986).

No obstante, a renglón seguido dejó a salvo las situaciones de aceleración inusitada del ritmo inflacionario, anormal, que conlleva el ingreso al alea anormal, como podría ser el caso de la desvalorización sorpresiva, o cuando la depreciación hace que los precios sufran un incremento brusco, que excede la curva de crecimiento previsible que supere el que era dable esperar dentro de determinados límites.

En cuanto al modo de recomponer la relación, es de destacar que la aplicación de la *teoría de la imprevisión* no se traduce en una compensación integral, sino en una ayuda por la cual se distribuye el ‘alea económica’ entre ambas partes, a fin de que el contratista continúe la ejecución del contrato y sólo soporte la parte de las pérdidas que una razonable interpretación del contrato permita dejar a su cargo.

En esta línea, la asunción por la Administración contratante de una parte de los riesgos extraordinarios sobrevenidos es una solución mucho más razonable y útil que la tradicional de acordar la resolución del contrato. Si los riesgos son realmente imprevisibles y exceden el alea normal de toda actividad empresarial es justo que la Administración los comparta. La *teoría de la imprevisión* no está concebida como una garantía de beneficio del cocontratante, ni como un seguro que cubra las posibles pérdidas a que pueda dar lugar normalmente el giro empresarial, sino como un mecanismo capaz de asegurar la satisfacción del interés general perseguido a través de la contratación pública”.

**Ver, también, Dictamen N° 74/23.**

## **2.7. Ejercicio de la potestad sancionatoria en los contratos administrativos**

### **2.7.1. Finalidad de la potestad sancionatoria**

**Dictamen N° 173/23:**

La finalidad de un expediente sancionador “es determinar si un hecho es subsumible en una infracción normativa y que, al ejercitar la potestad sancionadora, la Administración está totalmente sometida a la ley y por ello la calificación de los hechos no es discrecional, sino reglada”.

**Cita de Dictamen N° 1535/11.**

### **2.7.2. Posibilidad de coexistencia de la desestimación de una oferta y la baja del registro de licitadores o contratistas**

**Dictamen N° 44/21:**

La simple lectura “de las reglamentaciones de los artículos 139, inciso i), y 142 de la Ley N° 12.510 permite colegir que la desestimación de una oferta y la baja del Registro son consecuencias -de diferente fundamento y finalidad- que pueden coexistir ante una conducta disvaliosa.

Con relación al primero de los puntos, la Corte provincial ha expresado que la exigencia de acompañar cierta documentación junto con las ofertas en una licitación tiene por finalidad la acreditación de condiciones subjetivas y objetivas de los oferentes -cumplimiento de sus obligaciones fiscales, solvencia, adecuada estructura organizativa, etc.- de decisiva trascendencia a la hora de la selección, por lo que en su efectivo cumplimiento está especialmente comprometido el interés público”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 155, ps. 246/267, “Empresa Blas Parera S.R.L. c/Municipalidad de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de ilegitimidad”, 12.5.1999.**

“Por su parte, en torno a la baja de los padrones, la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 expresó recientemente que la organización y funcionamiento de los Registros de Licitadores debe asegurar, efectivamente, que los inscriptos reúnan las condiciones básicas de idoneidad moral, técnica y económica necesarias y un comportamiento contractual adecuado en sus relaciones con la administración; y que la inscripción (y la subsistencia de ésta) en tales registros en sí misma implica o debe implicar toda una garantía de moralidad y de eficiencia técnica y financiera”.

**Cita de CCA1, A. y S., T. 65, p. 480, “Ingeniero Porta Construcciones c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 30.6.2020.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 94 y 108/21; 101/22; y 173 y 251/23.**

### **2.7.3. Naturaleza de las multas aplicadas al contratista**

#### **Dictamen N° 70/21:**

La sanción “se exhibe razonablemente ajustada al procedimiento de formación de la voluntad administrativa sancionatoria (dentro de las pautas indicadas por la CSJSF en ARRASCAETA, A. y S. T. 86 págs. 65/99). En este precedente jurisprudencial, vale decir, el Alto Tribunal consideró, en términos generales, que las multas previstas para casos de incumplimiento a las órdenes de la Inspección (art. 80 del PUByCG, f. 778), no tienen naturaleza resarcitoria, sino coercitiva, buscando como efecto principal, el correcto cumplimiento del contrato”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 225/20; 123/21; y 14/23.**

#### **Dictamen N° 14/23:**

“Finalmente, tampoco podría invocarse que satisfecho cada incumplimiento, aunque fuere tardíamente, la multa resulte extemporánea, pues ese entendimiento colisiona con la noción consolidada de que si bien las sanciones contractuales no tienen naturaleza resarcitoria, sino coercitiva —buscando como efecto principal el correcto cumplimiento del contrato—, ello no excluye su naturaleza sancionatoria a fin de prevenir o disuadir de futuras transgresiones. En tales casos, la sanción económica funciona como coacción indirecta al puntual cumplimiento de las

obligaciones contractuales (CSJSF, ‘NORSBE I.E.S.A.’, AyS T. 59, págs. 107/124, ‘TECSA S.A.’, AyS T. 58, págs. 2/24, ‘ARRASCAETA’, A. y S. T. 86 págs. 65/99 y Dictámenes de Fiscalía de Estado Nros. 463 y 464/07, 1066/11, 1663/12, 1055/13 y 432/19”).

#### **2.7.4. Oportunidad en la aplicación de las multas al contratista**

##### **Dictamen N° 71/21:**

“En este marco, en un servicio que según se informa debía estar finalizado para el 12/10/2018, y siendo que la aplicación de una multa a todas luces hubiera resultado inoficiosa, puesto que no existía una posibilidad real y efectiva de que la Contratista encauzara su conducta con miras a dar puntual cumplimiento al contrato (...), la rescisión dispuesta por exclusiva culpa de LA ELDA S.R.L. se exhibe como legítima”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 86, ps. 65/99, “Arrascaeta, Rafael C. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 8.4.1991; y Dictamen N° 225/20.**

**Ver, también, Dictamen N° 161/21.**

##### **Dictamen N° 123/21:**

“Es insoslayable que las circunstancias en las que se desenvuelve el contrato, y su eventual eficacia, son aspectos que no pueden ser desatendidos a la hora de multar”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 58, ps. 2/24, “Tecsca S.A. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 11.9.1985; y A. y S., T. 59, ps. 107/124, “Norsbe I.E.S.A. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 27.12.1985.**

#### **2.8. Normativa aplicable a los accesorios por mora por el pago de servicios**

##### **Dictamen N° 66/21:**

“Tanto la Ley N° 12.510 en su art. 154, como la reglamentación del mismo instaurada por Decreto N° 1104/2016 y el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales aprobado por Disposición N° 225/2016 —Punto 7.15—, hacen referencia unísona a que los accesorios por mora se calculan a ‘la tasa que establezca la reglamentación’. Esta reglamentación a la fecha no existe.

Corresponde tener presente también que el Decreto N° 1104/2016 dejó sin efecto los arts. 106 a 136 del Decreto Ley N° 1757/1956, así como sus modificatorios y reglamentarios (art. 2°), incluyéndose por ende el art. 120 que regulara el derecho de los proveedores a exigir el pago de intereses frente a atrasos en los pagos. En ese contexto, no puede actualmente aplicarse el Decreto N° 5755/1991 en la parte que reglamentaba el art. 120 de ese Decreto Ley N° 1757/1956.



A su vez, debe anotarse que el mismo Decreto N° 5755/1991, en cuanto reglamentario del art. 71 de la Ley N° 5188 —pago de certificados de obra en mora—, fue modificado por el Decreto N° 1656/2013, fijándose a tales efectos a la tasa BADLAR en pesos para el total de Bancos Informantes publicada por el Banco Central de la República Argentina.

Con motivo de ese vacío reglamentario, esta Fiscalía de Estado aconsejó oportunamente extender la aplicación de la referida tasa Badlar del Decreto N° 1656/2013 en un trámite no enmarcado estrictamente en las disposiciones de la Ley N° 5188, como opción más razonable para la solución del caso (Dictamen N° 273/2018).

Entiendo que esta postura, además, ha adquirido en la actualidad mayor sustento a la luz de lo previsto por el Decreto N° 2227/2020, tanto para contratistas como para proveedores sin distinción de materia, en los procedimientos de atención de obligaciones consolidadas comprendidas en el art. 54 de la Ley N° 13.938”.

## **2.9. Naturaleza jurídica del anticipo financiero**

### **Dictamen N° 220/22:**

El anticipo financiero “importa una atenuación singular al principio general de que todo pago debe efectuarse después de realizado el servicio, o entregada la cosa, conciliándolo con ‘necesidades prácticas’ atinentes al cumplimiento de los contratos administrativos (Marienhoff, Miguel; Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III-A, Editorial Abeledo- Perrot, Buenos Aires, págs. 462/463).

Incluso de acuerdo a la doctrina citada por la recurrente, el anticipo, entendido como el adelanto de una extrema asistencia o una ayuda pecuniaria al contratista, configura *‘una extrema excepción al principio de contabilidad pública, ya que ni siquiera existe en este caso un trabajo parcial que pueda considerarse servicio prestado a los efectos contables y financieros’* (Barra, Rodolfo; Contrato de obra pública, T. 3, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 1988, págs. 942/943)”.

## **3. Extinción de los contratos administrativos**

### **3.1. Extinción de los contratos administrativos en caso de fuerza mayor**

#### **Dictamen N° 95/20:**

“El mentado artículo 40 también refiere a la posibilidad de justificar el incumplimiento en el ‘caso fortuito’ o en la ‘fuerza mayor’, figuras que se vinculan con hechos exteriores a los contratantes, imprevistos e imprevisibles, inevitables y actuales que impiden el cumplimiento de obligaciones contractuales; y por ende también dan lugar a la extinción del vínculo”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 110, ps. 342/350, “Neyra, Eugenio J. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 7.9.1994; CCA1, A. y S., T. 20, p.**

**15, “Aguas Provinciales de Santa Fe SA’ c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo’, 9.3.2010. En el mismo sentido, MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, tomo III-A, 4ta. edic., 2ª reimp, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2011, p. 400.**

“De todos modos, esta facultad rescisoria —que es inherente a la competencia sancionatoria en materia contractual— se encuentra expresamente contemplada en la reglamentación del art. 139, inc. l), punto 3, de la Ley de Administración, Eficiencia y Control del Estado N° 12.510, aprobada por Decreto N° 1104/2016”.

**Cita de DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, 7ma. edic., Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998, p. 393.**

**Ver, también Dictamen N° 74/23.**

### **3.2. Rescisión de mutuo acuerdo de los contratos administrativos**

#### **Dictamen N° 53/21:**

El Decreto N° 2809/1979 “no previó la rescisión contractual por mutuo acuerdo, de igual manera que tampoco está contemplada por la Ley N° 12.510 y su reglamentación aprobada por Decreto N° 1104/2016.

No obstante esto, la falta de recepción legal de este supuesto de rescisión consensuada no ha sido óbice para que esta Fiscalía de Estado, en función de las circunstancias singulares y por las causas debidamente justificadas en cada caso, validara acudir a esta figura excepcional para extinguir contrataciones de obra pública suscriptos en los términos de la Ley N° 5188.

A tal solución se arribó ponderando la inviabilidad informada de reconducir dichos contratos y en resguardo al interés público, sin sacrificio del interés del particular (Fiscalía de Estado, Dictámenes Nros. 60/2009 y 1052/2011).

Estos fundamentos son trasladables a la especie, en tanto se sostienen en principios generales del derecho a los cuales los contratos administrativos también se subordinan (lo que también fuera dicho en Dictamen N° 16/2009 Numeral 95).

Esta rescisión por mutuo acuerdo, siempre sometida a un importante control de los fundamentos que le dan marco, cuenta con amplia recepción doctrinaria y jurisprudencial (como se consigna en la nota al pie Nros. 24 y 12 de los citados Dictámenes Nros. 60/2009 y 1052/2011).

En ese sentido, se ha expresado que la finalización mediante renegociación por mutuo acuerdo importa una causal de extinción de los contratos en general, que puede darse en los contratos administrativos, en casos donde la causa pueda no encontrarse tan claramente definida y se adopta como vía más fácil para ambas partes, para evitar un conflicto”.

**Cita de CASSAGNE, Juan C. - RIVERO ISERN, Enrique (Dirección), *La Contratación Pública*, t. 2, Hammurabi, Buenos Aires, 2006, p. 1113.**

“Se ha subrayado asimismo que la rescisión bilateral no ofrece dificultad alguna, 'pues así como las partes pudieron celebrar el contrato, del mismo modo pueden extinguirlo”.

**Cita de MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, t. III-A, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970, p. 585.**

### **3.3. Rescisión de los contratos administrativos por culpa del contratista**

#### **Dictamen N° 155/21:**

“Como lo dijera la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 en ‘Asfaltos Trinidad S.A.’, A. y T. 47, Folio N° 355), ‘la rescisión de los contratos administrativos —por definición orientados a la satisfacción de intereses públicos—, constituye una medida extrema, sólo concebible ante graves situaciones que obstan [...] a que la obra se realice’, ya que ‘afecta no sólo al contratista sino que también perjudica a la Administración entorpeciendo la ejecución del servicio’ (con cita de CSJSF, ‘O'Brien’, A. y S. T. 28, pág. 166; y, de esa CCA N° 1, ‘Trakalo’, A. T. 6, pág. 122).

**Ver, también, Dictámenes Nros. 89/22; y 74 y 200/23.**

#### **Dictamen N° 200/23:**

La Corte local “tiene dicho que las deficiencias en el ejercicio de las potestades de control de la Administración, en el marco de un contrato administrativo, no pueden excusar el incumplimiento del cocontratante en la ejecución de los trabajos; máxime cuando la Ley N° 5188 prevé que el contratista es responsable de cualquier provisión o del uso indebido de los materiales, sistemas de construcción o implementos patentados”.

**Çita de CSJSF, A. y S., T. 65, ps. 250/316, ‘Cía. Estudios y Construcciones Ingeniero Rodolfo Cornero c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción’, 27.5.1987.**

“El propio tribunal ha interpretado, a su vez, que el principio de la verdad material autoriza al Poder Judicial —y, con más razón, al Poder Ejecutivo— a apartarse de las constancias emergentes de las certificaciones y actas obrantes en las actuaciones, a fin de desentrañar el verdadero estado de la obra”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 194, ps. 257/266, ‘VLDA.VI. SRL c/Comuna de Gaboto s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción’, 26.12.2003.**

Es en ese marco de incumplimientos que la autoridad competente ejerció la facultad rescisoria, inherente a la competencia sancionatoria en materia contractual (DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, 7ma. edic., Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998, p. 393; citado en Dictamen N°

95/2020), atribución que se conjuga con la relación especial de sujeción á la que esta Fiscalía de Estado hizo mención en Dictamen N° 225/2020”.

#### **4. Suscripción de convenios interjurisdiccionales**

##### **4.1. Necesidad de contar con habilitación legislativa para la suscripción de contratos y convenios**

###### **Carga en el sistema de búsqueda de dictámenes:**

**FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO DE CELEBRAR CONTRATOS Y CONVENIOS, CON AUTORIZACION PREVIA O POSTERIOR DE LA LEGISLATURA**

###### **Dictamen N° 120/20:**

La Constitución provincial “habilita al Poder Ejecutivo a celebrar contratos y convenios con autorización o con aprobación de la legislatura (art. 72, incs. 11 y 12). Consecuencia de ello, atribuye al Poder Legislativo la potestad de autorizar al Ejecutivo a celebrar contratos y convenios y aprobar o desechar los concluidos (art. 55, incs. 11 y 12).

Que de las normas constitucionales citadas, surge que el Poder Ejecutivo puede celebrar contratos y convenios, pero siempre con autorización del Poder Legislativo, la que puede ser previa a la celebración o posterior a dicho acto, aprobando ‘ad-referendum’ el mismo.

Que en concordancia con lo afirmado, es opinión de esta Fiscalía de Estado —de antes de ahora— que ‘del juego armónico de los preceptos contenidos en las precitadas normas constitucionales, que fijan las competencias del Poder Ejecutivo como las del Legislador local, debemos concluir *prima facie*, que la potestad definitiva para otorgar plena validez y eficacia a los acuerdos que comprometan a la Provincia resulta inherente a la H. legislatura, sea autorizando al Poder Ejecutivo a celebrarlos (ley previa) o bien ratificando o aprobando los acuerdos ya suscriptos por aquél en su carácter de jefe superior de la administración pública (ley posterior)’ (Dictamen N° 0251, Año 2000)”.

**Ver, también, Dictamen N° 81/21.**

###### **Dictamen N° 155/20:**

“Con respecto a la intervención que puede haber a la Legislatura, este órgano ha recordado recientemente que del juego armónico de los artículos 55, incisos 11° y 12, y 72, incisos 11° y 12, de la Ley Suprema local, emerge que la potestad definitiva para otorgar plena validez y eficacia a los acuerdos que comprometan a la Provincia resulta de la Legislatura, sea autorizando al Poder Ejecutivo a celebrarlos (ley previa, general o especial) o bien ratificando o aprobando los acuerdos ya suscriptos por aquél en su carácter de jefe superior de la Administración Pública”.

**Cita de Dictamen N° 120/20, con cita del Dictamen N° 251/00.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 79/21; 100 y 107/22; y 91, 208 y 223/23.**

**Dictamen N° 173/22:**

“Este órgano ha recordado que del juego armónico de los artículos 55, incisos 11 y 12, y 72, incisos 11 y 12, de la Ley Suprema Local, emerge que la potestad definitiva para otorgar plena validez y eficacia a los acuerdos que comprometan a la Provincia resulta de la Legislatura, sea autorizando al Poder Ejecutivo a celebrarlos (ley previa, general especial) o bien ratificando o aprobando los acuerdos ya suscriptos por aquél en su carácter de jefe superior de la Administración (Dictámenes Nros. 100 y 107/2022, por citar los últimos); a excepción de la formalización de convenios de pago de sentencias, de acuerdo con el artículo 4° de la Ley N° 11.875”.

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 234 y 235/22; y 96/23.**

**4.2. Necesidad de aprobación del Poder Ejecutivo para la perfección de convenios suscriptos por autoridades inferiores****Dictamen N° 222/23:**

Tanto “de la Ley de Ministerios N° 13.920 (art. 5°, inc. b), punto 7) como del Decreto N° 400/2005 (art. 5°), surge que las autoridades ministeriales cuentan con atribuciones para la suscripción de tratados, convenios y acuerdos interjurisdiccionales.

La firma de dichos acuerdos, en tales condiciones, debe someterse a la posterior *aprobación* del Poder Ejecutivo, a fin de que constituyan actos administrativos dotados de *perfección*”.

**Cita de Dictámenes Nros. 617/2000 y 48/2015.**

**4.3. Potestad de las provincias para realizar operaciones de crédito público a través de convenios internacionales****Dictamen N° 209/21:**

“1. En primer lugar, cabe destacar que, de acuerdo con los artículos 121 y 124 de la Ley Fundamental, las provincias conservan las potestades financieras no delegadas al Estado nacional, entre las cuales se encuentra la de realizar operaciones de crédito público a través de convenios internacionales, siempre que no se afecte el crédito público de la Nación”.

**Cita de VÍTOLO, Alfredo, “Las facultades financieras de las provincias”, LA LEY, 29/07/2002, 1 - LA LEY2002-D, 1395, AR/DOC/6179/2001; y CORTI, Horacio G., *Derecho constitucional presupuestario*, LexisNexis, Buenos Aires, 2007, ps. 630/633.**

“De todos modos, la Ley de Responsabilidad Fiscal N° 25.917 prevé que los gobiernos provinciales, de la ciudad de Buenos Aires y de los municipios deberán obtener la autorización de los Ministerios del Interior y de Economía nacionales para acceder a operaciones de endeudamiento y otorgar garantías y avales (art. 25); gestión que se impulsa en las presentes actuaciones.

2. Sin entrar en la cuestión vinculada con la naturaleza de los empréstitos (es decir, si se trata de *actos de soberanía* o si revisten naturaleza contractual, lo cual puede ampliarse en ESPECHE, Sebastián P., *Curso de derecho financiero*, Erreius, Buenos Aires, 2016, ps. 338/339), corresponde analizar el ordenamiento jurídico local.

De la Constitución provincial emerge que la Legislatura tiene potestades para autorizar al Poder Ejecutivo a contraer empréstitos, mas agrega que el servicio de la totalidad de las deudas provenientes de éstos no puede comprometer más de la cuarta parte de la renta provincial (art. 55, inc. 12).

Por otra parte, la Ley N° 12.510 reconoce el endeudamiento a partir de operaciones de crédito público derivadas de la contratación de préstamos con instituciones financieras nacionales, extranjeras o internacionales (art. 60, inc. c)”.

“4. Por último, creo necesario analizar la facultad del Poder Ejecutivo de prorrogar la jurisdicción en favor de tribunales extranjeros (art. 7°, inc. a).

Al menos desde la modificación del artículo 1° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (por Ley N° 21.305) —que la autorizó en asuntos exclusivamente patrimoniales, y siempre que no se encuentre prohibida por ley—, dicha prórroga se admite (con algunos reparos de parte de cierta doctrina) en materia de crédito público contratado por el Estado nacional (CORTI, Horacio G., *op. cit.*, ps. 667/684).

Una disposición semejante no rige en el ámbito local, pues el artículo 1° del Código Procesal Civil y Comercial provincial rechaza la prórroga de jurisdicción de tribunales provinciales en favor de jueces extranjeros y de árbitros que resuelvan en el exterior.

Sin embargo, una cláusula autorizativa específica para las operaciones de crédito público concertadas por la Provincia parece surgir de la propia Ley N° 12.510.

En efecto, en su artículo 61 define la *deuda pública externa* como “aquella contraída con otro Estado u organismo internacional o con cualquier otra persona física o jurídica sin residencia ni domicilio en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible fuera de su territorio” (el resaltado no es del original).

Respecto de esta norma, se ha interpretado que la descripción de la *deuda pública externa*, al igual que la Ley nacional N° 24.156, considera solamente la residencia del acreedor y el lugar en el cual son exigibles las obligaciones, sin tener en cuenta los tribunales nacionales o internacionales ante los cuales se dirimen las controversias que se pueden suscitar”.

**Cita de GONNET, María C. – DEMARÍA, Américo J., *Ley 12.510 de Administración, Eficiencia y Control de la Provincia de Santa Fe. Análisis y comentarios*, Osmar D. Buyatti, Buenos Aires, 2010, p. 139.**

“De todos modos, la propia Ley N° 14.054 autoriza al Poder Ejecutivo a prorrogar la jurisdicción en tribunales internacionales en el marco del empréstito que se faculta a contraer, con lo cual no existen obstáculos jurídicos para que, eventualmente, se ejerza dicha atribución.

No está de más advertir, por otra parte, que autorizaciones similares han sido conferidas por las Leyes Nros. 13.543 y 13.751”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 257/21; y 108 y 134/22; y 265/23.**

#### **4.4. Competencia de los ministros para suscribir convenios interjurisdiccionales**

##### **Dictamen N° 155/20:**

“La competencia del titular de la cartera para suscribir convenios como el que aquí se muestra surge, de modo genérico, del Decreto N° 400/2005 (art. 5°) y de la Ley de Ministerios N° 13.920 (art. 5°, inc. 23°); y, en especial, de las facultades encomendadas a la jurisdicción para entender en la organización, dirección y fiscalización del patrimonio del Estado Provincial y en su registro (art. 12, inc. 18°, Ley N° 13.920), y en lo que hace al régimen catastral de la propiedad raíz, su ordenamiento físico y económico (art. 12, inc. 19°)”.

**Ver, también, Dictamen N° 49/22.**

## **V. Empleo público**

### **1. Carácter formal de la relación de empleo público**

#### **1.1. Necesidad de investidura para que el vínculo encuadre en alguna de las modalidades previstas en la Ley N° 8525**

##### **Dictamen N° 1/21:**

“Tal como lo ha recordado la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 —con cita de precedentes propios y del Alto Tribunal provincial—, la relación de empleo público (con o sin estabilidad del agente) supone, además de la efectiva prestación de servicios, la concurrencia de otras exigencias esenciales, especialmente formales”.

**Cita de CCA1, A. y S., T. 16, p. 409, “Stoffel, Deolinda c/Comuna de Nelson s/Recurso contencioso administrativo”, 2.7.2009.**

“Entre estas formalidades, aparece la necesidad de que se produzca la *investidura* del agente para encuadrar el vínculo en alguna de las modalidades previstas en la Ley N° 8525, lo que no acontece si no ha existido acto administrativo alguno de autoridad competente —o, al menos, un contrato escrito—”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 137, ps. 485/493, “Cremona, Carlos N. c/Municipalidad y/o Comuna de Funes s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 25.6.1997.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 95, 301 y 323/23.**

## **1.2. Eficacia de la relación de empleo público a partir de la toma de posesión**

**Dictamen N° 184/20.**

## **1.3. Adquisición de la permanencia y la estabilidad en un cargo**

**Dictamen N° 7/21:**

“El carácter de titular sólo puede ser investido por acto formal de nombramiento, una vez cumplidas las exigencias legales. El mero transcurso del tiempo y la continuidad en la prestación de los servicios no convierte en permanente una relación nacida y ejecutada bajo la condición de la transitoriedad (...) y por lo tanto no implica un derecho adquirido”.

**Cita de CCA1, S. T. 1, ps. 191/203, “Cabral, María C. M. de c/Municipalidad de Esperanza s/Recurso contencioso administrativo”, 10.10.2002; y Dictámenes 81/04 y 963/09.**

“La permanencia y la consiguiente estabilidad en el cargo, sólo se adquiere luego de satisfechos los recaudos formales exigidos por la reglamentación aplicable, en el caso mediante el llamado a concursos (art. 22 Ley N° 20.320 y art. 12 el CCT N° 55/89...)”.

**Cita de Dictamen 963/09.**

## **1.4. Imposibilidad de convertir en permanente una relación nacida y ejecutada en situación de precariedad**

**Dictamen N° 1/21:**

“En el fallo citado (...) —en el que también se ventiló un reclamo en el marco de un vínculo que no tenía respaldo documental escrito—, la Cámara N° 1 interpretó que ‘el mero transcurso del tiempo y la invocada continuidad en la prestación de servicios no convierte en permanente una relación nacida y ejecutada en condición de precariedad, ni acuerda derecho al reintegro’; y que, en consecuencia, la extinción puede ser adoptada por la Administración sin mayores formalidades.

A mayor abundamiento, sabido es que el ingreso como personal de planta permanente —con el consecuente derecho a la estabilidad— requiere del cumplimiento de un procedimiento de selección (art. 10 del. Estatuto aprobado por Ley N° 8525 y Decreto N° 291/2009 y modif.), o del dictado de actos homologatorios de acuerdos paritarios que habiliten la incorporación de personal que venga desempeñando funciones encuadrables en diversa modalidades (contratados, interinos, suplentes, etc.). Ninguna de dichas situaciones se ha producido con respecto a la recurrente, lo cual permite confirmar el rechazo de su pretensión”.

**Cita de CCA1, A. y S., T. 16, p. 409, “Stoffel, Deolinda c/Comuna de Nelson s/Recurso contencioso administrativo”, 2.7.2009.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 301 y 323/23.**



### **1.5. Imposibilidad de disponer el cambio de agrupamiento durante el plazo de provisionalidad de la relación**

**Dictámenes Nros. 117 y 118/22.**

### **1.6. Carácter precario de la designación de los agentes penitenciarios**

**Dictamen N° 122/22, con cita de Dictámenes Nros. 1226/99 y 1052/14.**

### **1.7. Retracción de renuncia antes de su aceptación**

**Dictamen N° 138/20:**

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 55, ps. 422/434, “Aimar, Luis R. c/Municipalidad de Cañada de Gómez s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 12.12.1984; y Dictamen N° 224/08.**

### **1.8. Incompatibilidades de funcionarios y empleados públicos**

#### **1.8.1. Las nociones de incompatibilidad y de conflicto de interés**

**Dictamen N° 2/20:**

“La doctrina tradicional argentina fundó la noción de incompatibilidad en la oposición de intereses del funcionario o empleado respecto de los de la Administración Pública, sea por acumulación de cargos o por cualquier otro motivo que pudiera suscitarse. Fue a partir de esta concepción, fundada en el interés público, que los autores propiciaron su interpretación amplia o extensiva —lo cual será útil para la solución del caso—“.

**Cita de BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, t. III, 5ta. edic., Depalma, Buenos Aires, 1956, ps. 117 y ss.; y MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, t. III-B, 4ta. edic. 2da. reimp., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, ps. 193 y ss.**

“Más modernamente, el término ‘incompatibilidad’ se ciñó a la prohibición de acumulación de cargos —es el criterio que ha esbozado la Corte provincial y cierta doctrina local—, apareciendo el ‘conflicto de intereses’ como categoría autónoma”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 202, ps. 113/127, “Shatski, Raúl c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 27.10.2004; LISA, Federico J., “El empleo público en la construcción actual de las políticas públicas”, en AAVV, *II, III y IV Jornadas Rosarinas de Derecho Administrativo Dr. Antonio Pedro Chede*, Jornadas organizadas por la Carrera de Posgrado de Especialización en Derecho Administrativo, Escuela de Graduados y Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, Rap, Año XXXII-381, Buenos Aires, 2010, ps. 205/218; y ZIN, Máximo, *Incompatibilidades de funcionarios y empleados públicos*, Depalma, Buenos Aires, 1986, p. 9.**

“La noción de conflicto de interés comenzó a tomar mayor notoriedad con el dictado de normas sobre ética pública y lucha contra la corrupción, tanto en el ámbito nacional como internacional”.

**NATTERO, Patricio - BARAGLI, Néstor - BARDI, Pedro M., *Conflictos de intereses: disyuntivas entre lo público y lo privado y prevención de la corrupción*, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación: PNUD, Buenos Aires, 2009, p. 25; y DRUCAROFF AGUIAR, Alejandro, “Ética pública, funcionarios y conflictos de intereses”, LA LEY 21.7.2016, 21.7.2016, 1, AR/DOC/2023/2016.**

### **1.8.2. Compatibilidad del ejercicio de un cargo de planta permanente en la Provincia y de un cargo en una comuna, siempre que no fuera remunerado**

#### **Dictamen N° 16/22:**

La Ley N° 4973 “dispone en su art. 2° que el ejercicio de un cargo efectivo del presupuesto provincial o de un contrato es incompatible con el desempeño de cargos de cualquier naturaleza en el ámbito público nacional, municipal, comunal o de otra provincia. En ese marco, para que un empleado público provincial pudiera asumir como vocal de una Comisión Comunal era necesario, al menos hasta la entrada en vigencia de la Ley N° 13.928 —como luego se verá—, que solicitase licencia en la jurisdicción a la que pertenece.

Eso fue lo que ocurrió en el caso, y fue en ese marco que el Ministro de Seguridad concedió la licencia, sin goce de haberes —por no saberse, en ese momento, si el cargo que ocuparía Papaleo en la Comuna sería remunerado—, a partir del 12/12/2019”.

“Ahora bien, aun cuando la licencia se reconoció sin la percepción del haber, existen constancias de que el Sr. Papaleo no cobraría dieta por su desempeño como vocal de la Comisión.

Es ahí donde se pretende hacer jugar el artículo 6° de la Ley N° 4973, a fin de que el agente pueda optar por la remuneración *más beneficiosa* y percibir el salario correspondiente a su cargo de planta permanente en el Ministerio de Seguridad.

Sin embargo, un análisis detenido de la solución permite afirmar que no existiría *incompatibilidad* para el ejercicio de las funciones en juego, por no estar en presencia de dos cargos sujetos a remuneración.

De acuerdo con el Reglamento Interno de la Comisión Comunal de Sauce Viejo, aprobado por Ordenanza N° 3776/2019 (fs. 25/26), los miembros titulares deberán concurrir a la sede comunal el segundo y cuarto jueves de cada mes y a las sesiones extraordinarias que pudieran convocarse; o cuando las necesidades y urgencias así lo requieran. A su vez, no teniendo el vocal asignadas tareas concretas (siendo su única participación, en principio, la asistencia quincenal a las reuniones mencionadas, con voz y voto), no parece irrazonable que el reclamante se reintegre a su cargo en el Ministerio de Seguridad provincial, y haga uso de todas las demás justificaciones, franquicias o

licencias previstas en la normativa provincial que sean necesarias a los fines de cumplir con su función de vocal”.

“Por lo demás, la interpretación que propicio coincide con la delineada por la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública en su ya mencionada intervención de fojas 31/34.

Amén de ello, es la solución que, desde poco tiempo después del caso aquí ventilado, prevé la Ley N° 13.928 (B.O.: 20/01/2019), al reformar el artículo 24 de la Ley N° 2439, admitiendo la posibilidad de que sean miembros de las comisiones comunales los funcionarios públicos provinciales de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, entre otros, en tanto lleven a cabo la actividad sin percibir ninguna retribución”.

### **1.9. Edad máxima de ingreso a la Administración Pública**

#### **Dictamen N° 4/23:**

“Sobre la edad máxima de ingreso a la Administración Pública, la ya citada Ley N° 9234 dispone en su artículo 1° que, al sólo efecto de determinar el máximo de edad de 50 años, del personal no permanente, confirmado o a confirmarse como personal permanente por decreto del Poder Ejecutivo, debe deducirse de la edad el tiempo de servicio que hubiera prestado en la Administración Pública provincial en forma continua o alternada”.

“Sobre dicha base, y considerando que la primera vinculación del agente con la Administración Pública habría tenido lugar antes de haber alcanzado la edad máxima (criterio Dictámenes Nros. 103/2008, 402/2015 y 201/2018, entre otros) —lo que deberá corroborar la jurisdicción de origen—, cabría tener por cumplido este punto”.

### **1.10. Exigencia de nacionalidad argentina para el ingreso a la Administración Pública**

#### **Dictamen N° 4/23:**

Este órgano “ha destacado —analizando leyes y reglamentos referidos al personal docente— que el requerimiento de nacionalidad argentina debe ser inaplicado por el Poder Ejecutivo si carece de justificación”.

#### **Cita de Dictámenes Nros. 952/99 y 1299/00.**

“Con cita de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (...), se subrayó en dichas ocasiones que la idoneidad para el ingreso al empleo público supone un conjunto de requisitos de distinta naturaleza —que pueden ser estatuidos por ley o por reglamento—; y que mientras la aptitud técnica, física y moral configuran exigencias de carácter genérico, otras —como la de ciudadanía— lo son para determinadas funciones y deben ponderarse en cada caso concreto”.

**Cita de CSJN, Fallos: 321:194, “Calvo y Pesini, Rocío c/Provincia de Córdoba s/Amparo”, 24.2.1998.**

“Con posterioridad a este fallo, la propia Corte federal ha destacado que esta exigencia de nacionalidad constituye una *categoría sospechosa de discriminación*, que invierte la carga de la prueba y pone en cabeza del ente público emisor de la norma la justificación de su razonabilidad”.

**Cita de CSJN, Fallos: 327:5118, “Hooft, Pedro C. F. c/Provincia de Buenos Aires s/Acción declarativa de inconstitucionalidad”, 16.11.2004; y de 329:2986, “Gottschau, Evelyn P. c/Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/Amparo”, 8.8.2006.**

“Trasladando dichas consideraciones al caso, advierto que la asesoría jurídica del Ministerio de Gestión Pública no ha alegado ningún *razonable interés estatal* que justifique la nacionalidad argentina para el ingreso al Agrupamiento Asistentes Escolares, lo que conlleva su irrazonabilidad”.

### **1.11. Extinción de la relación de empleo público**

#### **Dictamen N° 144/22:**

“Esta Fiscalía de Estado, con otras integraciones subjetivas, ha dado respuesta a situaciones similares en la que, como ocurre en el caso, ambas partes (agente y Administración) habían manifestado, por omisión, una voluntad contraria al mantenimiento de la relación de empleo, desligándose cada uno del cumplimiento de las obligaciones propias, y concluyendo en que se había producido la extinción del vínculo”.

**Cita de Dictámenes Nros. 504/99, 1337/04, 1164/07, 1604/13, 224/14, 600/15 y 231/18, entre otros.**

“Esta tesitura ha sido avalada recientemente por la Corte local. En efecto, el alto tribunal confirmó la sentencia de la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 2 que, en el caso ventilado en el citado Dictamen N° 600/2015, concluyó en la extinción de la relación, aludiendo particularmente a que durante varios años el demandante había dejado de prestar servicios y de cobrar remuneración sin efectuar reclamos”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 317, ps. 161/166, “Bustamante, Oscar c/Provincia de Santa Fe – Recurso contencioso administrativo– s/Queja por denegación del recurso de inconstitucionalidad”, 26.4.2022.**

## **2. Suplemento por subrogancia y salarios caídos**

### **2.1. Carácter discrecional del otorgamiento del suplemento por subrogancia**

#### **2.1.1. Facultad del Poder Ejecutivo de decidir la cobertura de un cargo**

##### **Dictamen N° 24/21:**

“Al respecto, esta Fiscalía de Estado ha sostenido invariablemente que la facultad de asignar funciones de cargos vacantes o cuyo titular se encuentre ausente por más de 30 días es, en el régimen normativo actualmente vigente —Decretos Nros. 85/2003 y 1729/2009—, del Poder

Ejecutivo, quien está facultado para examinar el mérito y la conveniencia de la cobertura del cargo y las condiciones del agente a quien se le asignará la tarea”.

**Cita de Dictámenes Nros. 484/03, 1403/10, 238/17 y 159/18.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 105/21; 81, 125, 154 y 231/22; y 116, 117, 176, 177, 196, 222, 304, 311 y 318/23.**

### **2.1.2. Facultad del Poder Ejecutivo de elegir quién va a subrogar un cargo**

**Dictamen N° 13/21:**

Interpretando el art. 61 del Escalafón aprobado por Decreto N° 2695/83, “han expuesto la Corte provincial (...) y esta Fiscalía —con otra integración subjetiva (...)— que para el ejercicio de dicha atribución la autoridad administrativa cuenta con una facultad discrecional de elección, que debe ejercerse con miras al interés público”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 117, ps. 471/477, “Ziemsky, Dolly M. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 21.6.1995; y Dictámenes 1858/95, 881/03 y 1266/07, entre tantos otros.**

“Además, se aclaró en estos precedentes que la conjunción *o* del transcripto inciso 3° (en cuanto al sujeto que puede ser designado) no significa que se deba seguir el orden de la enumeración o que sólo sea dable escoger uno cuando falta el anterior”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 105 y 128/21; 58, 81, 125, 154 y 231/22; y 116, 117, 176, 177, 196, 271, 304, 311 y 318/23.**

### **2.2. Necesidad de acreditar el ejercicio de mayores funciones o la existencia de una asignación provisional —aunque sea por autoridad irregular— para el reconocimiento del pago**

**Dictamen N° 35/21.**

### **2.3. Reconocimiento del suplemento por subrogancia con efectos retroactivos al acto de otorgamiento**

#### **2.3.1. Improcedencia del pedido de reconocimiento retroactivo del ejercicio de las funciones de mayor jerarquía si el cargo fue creado con el acto que asignó las funciones**

**Dictamen N° 14/21:**

**Cita de CCA1, S. T. 1, ps. 381/393, “Vega, Manuel A. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 26.12.2002.**

### **2.3.2. Improcedencia del pedido de reconocimiento retroactivo del ejercicio de las funciones de mayor jerarquía si el solicitante es el reemplazante natural del cargo subrogado**

**Dictámenes Nros. 25, 27 y 35/21; y 242/22:**

Rechazo del planteo ante la imposibilidad de descartar que las tareas que habrían desarrollado los reclamantes (Subdirectores Generales de un área) se encontraban comprendidas en las funciones propias de su cargo.

**Cita de CCA1, A. y S., T. 69, p. 249, “Regalini, Nelvis G. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 30.12.2020.**

### **2.4. Improcedencia del suplemento en caso de licencias ordinarias del agente subrogante del cargo**

**Dictamen N° 242/22:**

“El artículo 61 del Escalafón aprobado por Decreto N° 2695/1983 precisa los requisitos para que proceda el pago del suplemento por subrogancia.

En lo que ahora resulta de interés, el inciso 2° contempla la necesidad de que el cargo se encuentre vacante o que su titular esté ausente por un lapso de treinta días o más —salvo el caso de licencia anual ordinaria, en el que no procede el suplemento—. Asimismo, y excepcionalmente, reconoce el otorgamiento en los casos en que la licencia se goce antes del cese definitivo *del titular* por jubilación.

En el caso, la categoría 9 está vacante, pero las funciones están siendo subrogadas por (...), quien se encuentra gozando de licencias ordinarias hasta el cese por jubilación, previsto para el 30/09/2022.

En ese marco, no se configuran los supuestos previstos en la normativa para el otorgamiento del beneficio, pues quien se encuentra usufructuando las licencias no es el titular del cargo”.

**En el mismo sentido, Dictamen N° 350/23.**

### **2.5. Procedencia del pago de salarios caídos**

**Dictamen N° 127/21:**

“La pretensión de la recurrente de que se le abonen salarios caídos por un cargo que no desempeñó debe ser desechada.

Así la Corte Suprema de Justicia de la Provincia, si bien en relación a supuestos de reincorporaciones, pero con fundamentos que resultan trasladables al presente, entendió que el reconocimiento de salarios caídos —según reiterada jurisprudencia— procede sólo cuando la ley expresamente prevé esa consecuencia (‘González Palicio’ A. y S. T. 92, p. 466, ‘Alcácer’, A. y S. T. 109, p. 164, ‘Cejas’ A. y S. T. 112, p. 60; ‘Abramor’, A. y S. T. 115, p. 334; ‘Sánchez’, t. 116, p.

253, ‘Burguener’, A. y S. T. 157, p. 155) y, más recientemente la Cámara Contencioso Administrativa N° 1 en la causa ‘Rodriguez’ (A. y S. T. 64, p. 463) reiteró dicho criterio”.

### **3. Modificaciones de estructuras y regímenes escalafonarios**

#### **3.1. Discrecionalidad del Poder Ejecutivo para la modificación de estructuras orgánicas**

##### **Dictamen N° 105/21:**

“En lo que toca a la modificación de la estructura orgánica, que implicó creación de cargos y variación de nombres de algunos de los mismos, cabe tener presente que ello es materia que resulta de resorte exclusivo del Jefe de la Administración Pública, que es el Gobernador (art. 72, inc. 1 de la Const. Prov.)”.

**Ver, también, Dictamen N° 154/22.**

#### **3.2. Cambio de estructuras y escalafones y afectación del derecho a la carrera**

##### **Dictamen N° 24/21:**

Como tiene dicho la Cámara de lo Contencioso N° 1 —con cita de la Procuración del Tesoro de la Nación—, “los cambios de regímenes escalafonarios y las transformaciones de estructuras no pueden determinar por sí solas una retrogradación o un ascenso de cierto personal con relación al conjunto fundamentalmente, porque las ubicaciones alcanzadas dentro del escalafón importan la determinación de las distintas posiciones a que han arribado en la carrera administrativa los diversos agentes que concurren a la misma y cuyas equidistancias deben mantenerse por aplicación del principio de igualdad de oportunidades’ (CCA1, A. y S., T. 13, p. 569, ‘Di Martino y Otros’, 06/11/2008)”.

##### **Dictamen N° 48/21:**

La sola circunstancia de “la puesta en vigencia de una nueva y distinta estructura por la cual el agente deba transitar un camino que conlleve más tiempo para alcanzar la cima de la anterior estructura no conlleva ‘un perjuicio cierto en la carrera de aquél, dado que dicha circunstancia no acarrea, por sí sola, restricción alguna para el ascenso a la categoría superior y a las subsiguientes”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 155, ps. 448/461, “Potywka, Nicolás O. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 26.5.1999.**

## **4. Procedimiento disciplinario**

### **4.1. Naturaleza de la potestad disciplinaria**

#### **Dictamen N° 166/21:**

“La potestad disciplinaria de la Administración se encuentra anclada a la relación de sujeción especial derivada del empleo público, con un fundamento ligado a la continuidad del servicio y, en general, a la protección de su estructura organizativa, tanto personal como patrimonial”.

**Cita de CASSAGNE, Juan C., *Curso de derecho administrativo*, t. II, 7ma. edic., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2002, p. 438; y Dictamen N° 205/20.**

### **4.2. Carácter irrenunciable de la potestad disciplinaria**

**Dictámenes 45 y 59/21; y 149/23.**

### **4.3. Autonomía del procedimiento disciplinario respecto del proceso penal**

#### **Dictamen N° 143/21:**

**Cita de CCA1, A. y S., T. 58, p. 1, “González, Diego M. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 5.10.2018; y Dictámenes Nros. 203/07, 268/12 y 162/17.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 374/22; y 21, 43, 78, 137, 199, 293 y 361/23.**

### **4.4. Finalidad del procedimiento disciplinario**

#### **Dictamen N° 205/20:**

Las sanciones disciplinarias “tienden a asegurar el regular y adecuado funcionamiento de la Administración previniendo y evitando el incumplimiento por parte del agente de los deberes o prohibiciones pues, sin orden no se puede concebir el desarrollo eficaz de la actividad administrativa. Para lograr tal cometido es indispensable el regular funcionamiento, la continuidad del servicio y la protección de la estructura organizativa”.

**Cita de Dictamen N° 24/19.**

#### **Dictamen N° 59/21:**

“En cuanto al agravio referido a una supuesta afectación del derecho de defensa debernos rechazar tal extremo ya que, como ya se expresara, de las actuaciones surge claramente que se cumplió con las disposiciones legales aplicables y se garantizó su derecho de defensa teniendo en consideración que la finalidad del procedimiento disciplinario es la de investigar hechos punibles (Ley N° 8525, arts. 63 y 71)”.

**Cita de REPETTO Alfredo, *Procedimiento Administrativo Disciplinario*, 3era. edic., Cátedra Jurídica, Buenos Aires, 2019, p. 22.**



**Dictamen N° 137/23:**

Sobre la base de que “la principal finalidad del procedimiento disciplinario es investigar hechos punibles (Dictamen N° 59/2021), durante su tramitación pueden surgir elementos que conduzcan a precisar —e, incluso, redefinir— la infracción que se investiga”.

**Cita de CCA1, A. y S., T. 61, p. 360, “Ortigoza, Miguel Á. c/Municipalidad de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 27.8.2019.**

**4.5. Procedimiento disciplinario y aplicación de los principios del derecho penal y procesal penal****Dictamen N° 59/21:**

“En este sentido, esta Fiscalía de Estado tiene dicho (...) que no es exigible el cumplimiento sacramental que tiene que observarse durante el desarrollo de un proceso judicial siempre que no le impida al actor el oportuno conocimiento de su condición de imputado, el normal desarrollo de su declaración, la posibilidad de ofrecimiento y producción de pruebas de descargo”.

**Cita de A. y S., T. 96, ps. 488/496, “Leno, Gerardo o. e/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 21.10.1992; y Dictámenes Nros. 2 y 205/20; y 45/21.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 30/20; 143, 173 y 175/21; 156, 376 y 390/22; y 18, 149 y 186/23.**

**Dictamen N° 173/21:**

“Por lo demás, la recurrente pretende la aplicación del instituto de naturaleza penal de la excusa absolutoria, no aplicable directamente en materia disciplinaria, cabiendo recordar que la jurisprudencia de la Corte Provincial ha señalado que ‘no todos los principios fundamentales que sirven para el ejercicio del poder punitivo general (penal) se aplican para el ejercicio del poder disciplinario’”.

**Cita de CSJSF, A y S. T. 86, ps. 204/224, “Schreter, Miguel Á. c/Municipalidad de Rafaela s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 17.4.1991.**

**4.6. Órgano competente para la tramitación del procedimiento disciplinario****Dictamen N° 240/21:**

Esta Fiscalía de Estado, “con diferentes integraciones, ha señalado invariablemente que, a los fines de determinar la competencia para la tramitación del procedimiento disciplinario, se debe tener en cuenta el lugar donde se cometió el hecho o aquel en el que el empleado prestara efectivamente servicios en ese momento”.

**Cita de Dictámenes Nros. 273/00, 1546/11, 218/14 y 147/19.**

“No obstante, vale aclarar que, más allá del organismo competente para la sustanciación del sumario, la determinación expresa de responsabilidad disciplinaria y el ejercicio efectivo de la potestad sancionatoria corresponde al organismo al cual el agente perteneciese o estuviese afectado”.

**Cita de REPETTO Alfredo, *Procedimiento Administrativo Disciplinario*, 3era. edic., Cátedra Jurídica, Buenos Aires, 2019, ps. 113/115; y PTN, Dictámenes: 233:150.**

**En el mismo sentido, Dictamen N° 207/23.**

#### **4.7. Carácter ordenatorio de los plazos en el procedimiento disciplinario**

**Dictámenes Nros. 205/20 y 45/21:**

“Fiscalía de Estado ha señalado invariablemente que los plazos del procedimiento sumarial gozan de carácter ordenatorio en tanto ellos son establecidos para la ordenación de los actos y diligencias procedimentales, mas no para restringir el ejercicio de las potestades propias de la Administración, en el caso disciplinaria, derivada de la relación de supremacía especial que deviene a partir de la existencia de una relación de empleo público”.

**Cita de Dictámenes Nros. 1304 y 1345/98, 89 y 529/99.**

Imposibilidad de afirmar la existencia de caducidad en el procedimiento cuando, de su desarrollo, surge que la Administración mantuvo su voluntad de ejercitar sus potestades propias sin detener el procedimiento.

**Cita de Dictamen N° 529/99.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 30/20 y 26/21.**

**Dictamen N° 59/21:**

“Los plazos del procedimiento sumarial gozan de carácter ordenatorio en tanto son establecidos para la ordenación de los actos y diligencias procedimentales, mas no para restringir el ejercicio de las potestades de la Administración”.

**Cita de Dictámenes Nros. 633/10, 177/20, 205/20 y 45/21.**

“Pero además se advierte del desarrollo de la investigación que la misma fue realizada sin solución de continuidad, evitando demoras como así también cualquier situación que atente contra los derechos de los implicados en la investigación. No se observan períodos irrazonables en los que el trámite administrativo haya estado detenido o paralizado, máxime teniendo en consideración que en las actuaciones fueron tres personas las sumariadas y que se dispusieron prórrogas sumariales”.

**Cita de CSJN, Fallos: 335:1126, “Losicer, Jorge Alberto y Otros c/BCRA Resol. 169/05”, 26.6.2012; CCA1, A. y S., T. 54, p. 189, “Quiróz, Juan M. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 6.10.2017; y Dictamen N° 2717/12.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 143, 173 y 241/21; y 17, 149 y 186/23.**

**Dictamen N° 175/21:**

Los plazos sumariales “tienen carácter ordenatorio y no perentorio y se encuentran dispuestos a los fines de ordenar el procedimiento, mas no para restringir en el tiempo el ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración”.

**Cita de Dictámenes Nros. 205/20; y 45 y 59/21.**

#### **4.8. Procedimiento disciplinario y derecho de defensa**

##### **4.8.1. Procedimiento disciplinario docente y aplicación de sanción sin vista previa**

**Dictamen N° 133/20:**

“En el caso se aplicó una sanción sin haberse otorgado a la agente la intervención previa exigida por la ley a los fines de garantizar su derecho de defensa.

En efecto, de la evaluación de las actuaciones surge que la sanción de apercibimiento se impuso sin que se dispusiera previamente la presentación de un descargo y ofrecimiento de pruebas por parte de la agente afectada (f. 2), lo que contradice abiertamente lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley N° 10.290.

La ausencia de la implementación del procedimiento previo legalmente establecido, sea cual fuere la sanción aplicada afecta garantías esenciales de raíz constitucional (Constitución Nacional, art. 18 y Constitución de Santa Fe, art. 7) que no pueden ser dejadas de lado aún en el ámbito administrativo”.

**Cita de CCA1, A. y S., T. 11, p. 315, “Vega, Pablo C. c/Municipalidad de Esperanza s/Recurso contencioso administrativo”, 27.12.2007; y Dictámenes Nros. 1488/10 y 443/12.**

##### **4.8.2. Improcedencia de sanción disciplinaria por falta de precisión en los hechos atribuidos**

**Dictamen N° 91/20:**

“De la lectura de tal imputación advierto vaguedad y carencia de precisión tanto en la determinación de los hechos y faltas atribuidas, como en las normas, órdenes o protocolos concretos y específicos que se estarían violando lo que, en el caso, provoca una serie de interrogantes que son señalados por la asesoría preopinante a fojas 44/46 de las actuaciones principales”.

#### **4.8.3. Procedimiento disciplinario y falta de imputación de los actos por los que luego se aplicó la sanción. Teoría de la subsanación**

##### **Dictamen N° 88/21:**

“Al respecto, creo necesario tener presente dos normas del ordenamiento administrativo vinculadas con esta fundamental garantía, que vienen a operativizar el artículo 7º, tercer párrafo, de la Constitución local.

Por una parte, la Reglamentación aprobada por Decreto N° 4174/2015 regula el principio del debido proceso, disponiendo que los particulares tienen derecho a ‘exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieran a sus intereses’ (art. 1º, inc. 10).

Con estricto apego al caso ventilado, el artículo 10 del Reglamento Disciplinario prevé que para las *sanciones* en las que no se requiera sumario, ‘se dará vista previa al agente por dos días hábiles para que efectúe su descargo o defensa y ofrezca pruebas’”.

En el acto impugnado se reprochó “un presunto *error* en la forma de adjudicar, mientras que en la Resolución N° 23/2019 se aludió a ‘una omisión de control que debió realizar al momento de adjudicar la compra’; cuestiones éstas sobre las que el quejoso no tuvo imputación concreta y precisa para poder ejercer su defensa.

Este órgano ha expresado, con cita de doctrina, que ‘el primero de los llamados derechos de defensa es, obviamente, el conocer la acusación formulada. Mal puede uno defenderse si no está informado perfectamente, con claridad y rigor, de los hechos considerados punibles’ (Dictamen N° 443/2012).

Y mal podría alegarse que el recurrente pudo defenderse en todos los ‘intentos defensivos’ o ‘tanto antes como después de aplicarle la *sanción* correspondiente’ (sic) —como lo hacen las asesorías jurídicas de la E.P.E. y de la jurisdicción ministerial en esta instancia de apelación—, pues de lo que aquí se trata es de la falta de imputación concreta y precisa *antes* del *llamado de atención*.

Una deficiencia semejante no puede salvarse con los fundamentos expuestos en las instancias recursivas, y así es que la jurisprudencia local ha rechazado la *teoría de la subsanación* para suplir omisiones de vistas previas en los trámites disciplinarios.

Si bien es cierto que en este caso sí existió participación del particular, resulta trasladable lo expuesto por la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 —a la luz del art. 7º de la Const. prov. y del criterio de la Corte nacional (...)— en torno a que el derecho a ser oído y a producir pruebas de descargo deben ser aplicados e interpretados razonablemente, de lo que se sigue que debe darse al interesado la oportunidad de expresar sus razones *antes* de la emisión del acto administrativo”.

**Cita de CSJN, Fallos: 330:399, “López, Ramón Á. s/Recurso del art. 445 bis del Código de Justicia Militar Causa N° 2845”, 6.3.2007; y CCA1, A. y S., T. 65, p. 341, “Sosa, Eliseo A. c/Municipalidad de Avellaneda s/Recurso contencioso administrativo”, 17.6.2020.**

“A su vez, tanto este órgano (...) como la Cámara con sede en Rosario (...) adoptaron una postura análoga con respecto a la falta de vista previa antes de la aplicación de apercibimientos”.

**Cita de CCA2, A. y S., T 2, p. 36, “Expósito”, 21/08/2003, cit. por ANDRADA, Alejandro D., “El empleo público en la Provincia de Santa Fe”, ps. 287/327, en *Revista de Derecho Público 2012-1: Empleo Público - I*, dirigida por Tomás HUTCHINSON y Horacio ROSATTI, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2012; y Dictámenes Nros. 1488/10 y 133/20.**

#### **4.8.4. Innecesariedad de tramitar un sumario administrativo en caso de inasistencias injustificadas**

##### **Dictamen N° 162/21:**

La imputación se relaciona “con un período de días en los que la agente no concurrió ni justificó su ausencia completando más de diez jornadas laborales continuas. Ante ello la Administración se encuentra habilitada a correr vista simple de las actuaciones evitando la generación de un procedimiento sumarial complejo, salvaguardando el derecho de defensa del infractor con una vista de las actuaciones al interesado por dos días”.

**Cita de CSJSF, A y S. T. 86, ps. 204/224, “Schreter, Miguel Á. c/Municipalidad de Rafaela s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 17.4.1991.**

**En el mismo sentido, Dictamen N° 241/21.**

**Ver, también, Dictamen N° 127/22.**

#### **4.8.5. Ejercicio de la potestad disciplinaria durante el goce de una licencia por enfermedad**

##### **Dictamen N° 156/22:**

“En efecto, más allá de que la Corte Suprema de Justicia de la Provincia se expidió en un caso en que un agente se encontraba bajo licencia médica señalando que ello ‘no demuestra que la sanción impuesta sea injusta o errada’ (‘Tarragona’, A. y S., T. 98, págs. 240/245), por lo que tal situación no puede obstaculizar el ejercicio de la potestad disciplinaria, del expediente agregado (...) se observa que la E.P.E. suspendió la aplicación de la sanción expulsiva hasta el momento en que Gallisso hizo uso total del plazo de licencia por enfermedad”.

#### **4.8.6. Innecesariedad de notificar al imputado de la producción de prueba testimonial**

##### **Dictamen N° 156/22:**

“En lo que toca a la pretendida nulidad de las pruebas testimoniales por falta de control de su parte, tampoco puede ser receptada. La Corte Provincial, si bien analizando otras disposiciones legales pero efectuando conclusiones perfectamente trasladables al caso, ha rechazado planteos como el presente desde que, en el marco de las normas que regulan el procedimiento sumarial (en el

supuesto, arts. 20 a 44 del Reglamento aprobado por Resolución N° 174/1988), no prevén el anoticiamiento previo al imputado de la producción de la prueba testimonial durante la instrucción y establecen —además— el secreto (art. 28 del reglamento citado) durante la primera etapa del trámite (‘Hernández’, A. y S., T. 190, págs. 322/326).

A su vez, Fiscalía de Estado, si bien con otra integración subjetiva, ha señalado también que el momento del control es al corrérsele la vista prevista normativamente para su defensa, oportunidad en que, incluso puede pedir la reiteración de las mismas testimoniales (Fiscalía de Estado, Dictámenes Nros. 1345:2010 y 0235:2013)”.  
**En el mismo sentido, Dictamen N° 260/23.**

#### **4.8.7. Valor de la prueba testimonial de la víctima**

##### **Dictamen N° 390/22:**

“También se ha señalado jurisprudencialmente que ‘debe rescatarse el testimonio de la víctima como elemento hábil mientras no se demuestre que sus dichos hayan sido inspirados por interés, afecto u odio y ello aún cuando hubiese asumido el carácter de denunciante pues ello no desplaza la posibilidad de invocar sus dichos como testimonio hábil, circunstancia que depende de aquella otra condición, el que haya podido inspirarse por interés, afecto u odio y aún mas cuando su testimonio no es aislado sino corroborado con otros elementos”’.

**Cita de Dictámenes Nros. 1345/10, 186/12, 995/14, 364/17 y 231/19.**

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 259 y 260/23.**

#### **4.9. Alegación de causales de excusación y recusación en el procedimiento disciplinario**

##### **Dictamen N° 2/20:**

“Las causales de recusación y excusación deben ser alegadas en la instancia oportuna y debidamente acreditadas con relación a cada una de las personas que concretamente resultaren destinatarias de tal pretensión excluyente, y no proceden indiscriminadamente sino en relación con la persona física que desempeña la función de instructor, siendo sus causales de interpretación restrictiva”.

#### **4.10. Facultad del órgano activo para la determinación y graduación de la sanción**

##### **Dictamen N° 59/21:**

“En el caso hay ausencia de afectación del derecho de defensa ya que, a posteriori de habersele corrido la vista del informe de mérito final, el órgano de administración activa aplicó una sanción distinta de la propuesta motivando suficientemente tal decisión sin modificar los hechos

investigados (CSJSF, ‘Gómez’, T. 132, págs. 367/370; CCA N°2 ‘Loza’, 09/03/2009; Fiscalía de Estado, Dictamen 0633:2010)’.

**Dictamen N° 127/22:**

En la vista corrida “se dejaron claramente identificados los hechos imputados, con indicación precisa de las fechas en que no prestó servicio sin causa justificada, aclarándose incluso la normativa aplicable, a pesar de que no hay una prescripción que importe la necesidad de precisar el encuadre jurídico del mismo ya que ello implica una valoración e interpretación de los hechos, cosa que resulta propia de la etapa conclusiva del procedimiento (Fiscalía de Estado, Dictámenes Nros. 1537/1997, 235/2013, entre otros).

A mayor abundamiento, cabe consignar que el encuadre normativo puede modificarse en el transcurso del procedimiento siempre —como ocurrió en el caso— que no se cambien los hechos investigados”.

**Cita de Dictamen N° 59/21.**

**Dictamen N° 143/21:**

“En relación al planteo referido a un supuesto exceso de punición, cabe recordar que la graduación de la sanción y su carácter discrecional surgen del artículo 46 de la Ley N° 12.521 y de su reglamentación, pautas que no aparecen excedidas en el caso, de acuerdo a lo resuelto por la Cámara de lo Contencioso Administrativo en el fallo ‘González’ ya citado, en el marco del régimen disciplinario anterior del régimen policial”.

**Cita de CCA1, A. y S., T. 58, p. 1, “González, Diego M. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 5.10.2018.**

**En el mismo sentido, Dictamen N° 390/22.**

**Dictamen N° 173/21:**

“En cuanto al planteo por un supuesto exceso de punición, cabe recordar que la graduación de la sanción y su carácter discrecional surgen del artículo 11 de la Ley N° 10.290, pautas que no aparecen excedidas en el caso”.

**4.11. Razonabilidad de la sanción de cesantía en caso de pérdida de confianza**

<b>Carga en el sistema de búsqueda de dictámenes:</b> PERDIDA DE CONFIANZA
---

**Dictámenes Nros. 205/20; 173/21; 68, 156, 374 y 390/22; y 17, 18, 20, 21, 43, 78, 94, 137, 186, 187, 199, 214, 293, 360 y 361/23.**

**Dictamen N° 17/23:**

“Con relación a esta última apreciación, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha destacado, recientemente, la posibilidad de que la pérdida de confianza sea susceptible, objetivamente, de justificar el acto de cesantía, siempre que sea consecuencia —como en el caso— de la debida aplicación de las normas estatutarias”.

**Cita de CSJN, CAF 007451/2015/1/RH001, “Ramos Villaverde, Javier M. c/EN - M Justicia y DDHH s/Marco de Regulación del Empleo Público Nacional - ley 25.164 art. 40”, 6.12.2022.**

**4.12. Exceso de punición**

**Dictamen N° 134/23:**

La Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 “ha destacado, con cita de la Corte local, que las sanciones disciplinarias deben tener relación con las faltas imputadas y las particularidades del caso, bajo el ejercicio razonable del ámbito de discrecionalidad con el que cuenta el órgano administrativo para la apreciación de los hechos, la gravedad de las faltas y la graduación de las sanciones”.

**Cita de CCA1, A. y S., T. 59, p. 343, “Wertheimer, Gustavo G. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 22.3.2019.**

“En caso de que se configure la existencia de elementos que permitan concluir en la irrazonabilidad de la sanción, se estará en presencia del vicio de exceso de punición”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 102, p. 116, “Kruse, Gustavo A. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 25.8.1993.**

**En el mismo sentido, Dictamen N° 207/23.**

**4.13. Ausencia del carácter de sanción del llamado de atención**

**Dictamen N° 88/21:**

“Ahora bien, aun cuando pudiera equipararse el *llamado de atención* con la *advertencia* prevista en la norma, no debería concebirse como una *sanción* sino como un aviso de que la próxima falta sería sancionable.

Desde esta perspectiva, esta Fiscalía de Estado ha señalado —si bien analizando un bloque normativo diferente pero trasladable al supuesto— que el *llamado de atención* constituye un correctivo preventivo que debe entenderse como previo al reproche administrativo (Dictamen N° 39/2001).

A su vez, en un caso similar al aquí debatido —incluso referido al régimen disciplinario del personal de la E.P.E.— ha expresado que las sanciones disciplinarias constituyen un *numerus*



*clausus*, por lo que no resulta posible imponer a un agente administrativo una medida no prevista en el ordenamiento correspondiente (Dictamen N° 114/2010).

Sin embargo, allí mismo se aclaró que no merece reproches la aplicación de un *llamado de atención* no previsto, por cuanto se trata de una *advertencia* que se hace a agente público, y que no requiere de expreso respaldo normativo por no constituir una sanción.

Ello permite, a su vez, diferenciar el *llamado de atención* o *advertencia* de la *amonestación*, que sí es una sanción contemplada en el Reglamento Disciplinario ante la comisión de infracciones que aparecen precisadas.

De todos modos, razones de seguridad jurídica y de apego a los tipos infraccionales previstos me llevan a sugerir a los órganos de le E.P.E. que, en lo sucesivo, no impongan *llamados de atención*, sino —en todo caso— *advertencias*, cuando las faltas cometidas encuadren en el último párrafo del artículo 4° del Reglamento”.

#### **4.14. Deber de la Administración de reencausar el procedimiento disciplinario si se deja sin efecto una sanción**

##### **Dictamen N° 91/20:**

“Ahora bien, sin perjuicio de que, conforme a lo señalado, corresponde revocar por razones de ilegitimidad el acto administrativo que impuso la sanción de apercibimiento y sus consecuentes, debe tenerse presente que, como lo ha expresado la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 (...) en base a invariable criterio de la Corte local, queda a salvo el deber de la Administración de ejercer su facultad disciplinaria”.

**Cita de CCA1, S. T. 1, ps. 381/393, “Vega, Manuel A. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 26.12.2002.**

**Ver, también, Dictamen N° 88/21.**

#### **4.15. Prescripción de la sanción disciplinaria**

##### **Dictamen N° 141/21:**

“Los regímenes disciplinarios suelen prever la prescripción de la acción disciplinaria, aunque no acostumbran a regular la configuración de dicho instituto respecto de una sanción ya aplicada. Tal es el caso del, artículo 41 del Reglamento del Régimen Disciplinario Policial aprobado por Decreto N° 426/1972 —aplicable al supuesto en estudio—, como así también del artículo 57 del Estatuto aprobado por Ley N° 8525.

Sin embargo, ello no ha sido obstáculo para que la doctrina —incluso local— distinguiera entre ambos supuestos”.

**Cita de VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, *Derecho Administrativo*, t. III, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1951, ps. 538/541; MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, t. III-B, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970, ps. 444/453; y SAUX, Edgardo I., “De la prescriptibilidad de la acción y de la pena en el derecho administrativo disciplinario”, LA LEY 1980- B, 918, TR LA LEY AR/DOC/14450/2001.**

“Lo que no parece razonable, a esta altura, es compartir la postura delineada por algunos autores clásicos de que, ante la falta de norma expresa que prevea la prescripción —sea de la acción o de la sanción—, la consecuente potestad resulte imprescriptible. Así lo ha interpretado incluso este órgano —con otra integración subjetiva—, al declarar la prescripción de sanciones ya aplicadas, al constatar una demora desmedida en la ejecución del citado correctivo, aunada a paralizaciones excesivas del procedimiento de impugnación”.

**Cita de Dictámenes Nros. 1721/13 y 1076/14.**

**En el mismo sentido, 319/23.**

#### **4.16. Cuestiones particulares del procedimiento disciplinario en el caso de inasistencias injustificadas**

##### **4.16.1. Necesidad del recurrente de demostrar la imposibilidad real de cumplir con la prestación**

**Dictamen N° 241/21:**

“Todo ello demuestra que Romero no se encontraba inhabilitada de concurrir a los reconocimientos médicos y que se hallaba en estado de perfecto comprensión de sus actos como así también que estaba en perfectas condiciones para prestar servicio en su lugar de trabajo ya que no demuestra, ni antes ni después de los períodos que dieron lugar a la sanción, la imposibilidad real de cumplir con su prestación laboral para la cual estaba destinada dentro del nosocomio (conforme criterio en ‘L. S. E. c/Provincia de Santa Fe s/RCA’; CCA N°1, A. Y S., T. 65, pág. 495)”.

**En el mismo sentido, Dictamen N° 127/22.**

##### **4.16.2. Necesidad de aplicar la sanción dentro de los doce meses de la última inasistencia**

**Dictamen N° 241/21:**

**Cita de Dictámenes Nros. 688/97, 1469/98, 1525/99, 830/00 y 14/17.**

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 311/22 y 6/23.**

#### **4.17. Supuestos en que se configura el abandono de servicio**

##### **Dictamen N° 311/22:**

En el abandono de servicio sin causa justificada “—al menos tal como se encuentra configurado en el inciso c) del citado artículo 53—, la infracción comporta el abandono total del puesto de trabajo encomendado por tiempo indeterminado, sin motivo alguno que lo justifique y ligado al propósito de apartarse de los deberes inherentes al mismo, en virtud de una decisión voluntaria del encartado”.

#### **5. Ejercicio del *ius variandi* en materia de empleo público**

##### **Dictamen N° 23/21:**

La Corte provincial “ha reconocido el ejercicio del llamado ‘*ius variandi*’ en el ámbito del derecho administrativo siempre que se relacione directamente con los fines públicos de la persona jurídica empleadora (Fallos, C.S.J.P., ‘Cutchet’ A. y S., T. 125, págs. 45/60), e incluso aunque aquí no ha sido invocado por la Administración, ni probado por la recurrente, la misma Corte ha avalado medidas modificatorias de funciones habituales de empleo público ante la existencia de disfuncionalidades que afectaban el servicio público en juego (Fallos, C.S.J.P., ‘Fritzler’, A. y S., T. 154, págs. 469/479), máxime cuando, como en el caso no se ha originado perjuicio, ya que no se le ha modificado su función, ni su salario.

Asimismo, se recuerda —Fiscalía de Estado, Dictamen 1182:2014— que es deber del agente cumplir las funciones que le sean asignadas en cualquier Unidad Penitenciaria de conformidad a las normas y reglamentos vigentes, siempre que respondan a las funciones y en este caso particular, profesión, a la cual ha sido designada (artículo 11° inciso b) Ley N° 8183) careciendo de un derecho absoluto a ser mantenido en el ejercicio de su oficio, prescindiendo del interés de la Administración (Fallo, C.C.A. N° 1, ‘Muzio’ S. T. 3, pág. 87)”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 140/21; y 19 y 130/23.**

#### **6. Política salarial**

##### **6.1. Competencias de la Legislatura y del Poder Ejecutivo para disponer la política salarial**

##### **Dictamen N° 139/20:**

“En tal sentido, cabe tener presente que la Legislatura y el Poder Ejecutivo cuentan con atribuciones constitucionales para disponer la política salarial y otorgar suplementos y asignaciones, y así lo ha reconocido la Corte Suprema provincial incluso respecto del personal docente”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 186, ps. 234/241, “Gainza, Susana R. Alassio de c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 12.3.2003.**

## **6.2. La política salarial como cuestión política no justiciable**

### **Dictamen N° 180/20:**

“En tal sentido, de acuerdo con los artículos 55, inciso 8°, y 72, incisos 1° y 4°, de la Constitución Provincial, el Poder Ejecutivo cuenta con competencia para definir la política salarial del personal de la Administración Pública, estando dicha estimación sometida a la ponderación de circunstancias económicas, políticas, sociales o de otra índole”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 112, ps. 43/55, “García Leiva, Juan C. y Otros c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 26.10.1994; y Dictámenes Nros. 1540/04, 1492/10.**

## **7. Plazo bianual de prescripción en las relaciones de empleo público**

### **Dictamen N° 11/20:**

Cita de Dictamen N° 2440/2012 y de las Leyes Nros. 11.535, 11.623, 11.722, 11.842, 11.876, 12.014, 12.103, 12.261, 12.396, 12.511, 12.705, 12.850, 12.968, 13.065, 13.174, 13.226, 13.338, 13.404, 13.463, 13.525, 13.618, 13.745 y 13.871.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 11. 111 y 220/20; 7 y 32/21; 57 y 176/22; y 204, 252 y 311/23.**

## **8. Locaciones de servicio**

### **8.1. Prórroga de contrato de locación de servicios**

#### **Dictamen N° 98/20:**

“En el caso, no resulta irrazonable la renovación de la locación de servicios con efectos desde el día siguiente al del vencimiento operado. Para arribar a dicha conclusión, cabe tener en cuenta no sólo que el trámite correspondiente fue iniciado más de un mes antes de la finalización del término del contrato, sino además que existieron inconvenientes para la reunión de la documentación personal y para la celeridad en la tramitación del expediente; en razón de la falta de concurrencia de personal en la Administración Pública nacional, provincial y municipal, por la situación de pandemia de público conocimiento”.

Como se aclarara “en el Dictamen N° 57/20 —que, si bien no fue emitido en el marco de la materia aquí discutida, contiene algunos razonamientos que son aplicables a esta discusión—, lo expuesto no implica que la prórroga de los contratos deba ser dispuesta siempre y en la integralidad de los supuestos. Antes bien, toda gestión semejante debe llevarse adelante a partir de la utilización de un criterio de *razonabilidad*, el cual, en el caso —y en función de lo advertido en el párrafo anterior— luce suficientemente cumplimentado”.

## **8.2. Competencia de las autoridades ministeriales para renovar los contratos de locación de servicios a partir del Decreto N° 99/21**

### **Dictamen N° 60/21:**

“La finalidad de la norma fue, indudablemente, descomprimir el despacho del titular del Poder Ejecutivo y autorizar a los titulares jurisdiccionales a disponer las renovaciones.

Y si bien es cierto que las nuevas contrataciones de servicios personales o de personal no permanente deben llevarse a cabo por decreto del Poder Ejecutivo (art. 9°), ni la interpretación literal del decreto ni la lectura integral del ordenamiento jurídico vigente permiten concluir que las primeras renovaciones de contratos vencidos con posterioridad al 11/12/2019 —sin haberse renovado aún— también deban hacerse por decreto”.

**Ver, también, Dictamen N° 163/21.**

## **9. Antecedentes contravencionales e ingreso al sistema penitenciario. Perdón judicial**

### **Dictamen N° 80/21:**

Este órgano ha entendido que “la imputación de contravenciones que pesa sobre los aspirantes, aun cuando media la aplicación del instituto del perdón judicial —en los términos de los artículos 9 y 30 del Código de Faltas de la Provincia (Ley N. o 10.703)— representa una causal obstativa para el ingreso al Servicio Penitenciario, tal como fuera argumentado en diversos precedentes (Dictámenes Nros. 1343/14 y 1345/14, entre otros), algunos de los cuales fueron citados en las presentes actuaciones (Dictamen N.º 1600/11)”.

Sin embargo, la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 ha manifestado que, en cualquiera de los supuestos previstos en el artículo 9° del Código de Faltas —alusivo a los casos en que se habilita el uso del instituto—, la decisión judicial de perdonar la falta tiene por objeto “excluir de responsabilidad al contraventor, produciendo, en los términos del artículo 30, la extinción de la pena, y con ello, la inexistencia de una condena (...); agregando que (..) *la condición provisional de culpabilidad proveniente de la imputación cesa, e igualmente cesa el proceso, cediendo a una nueva condición objetiva: el restablecimiento de estado de inocencia del actor*”.

**Cita de CCA1, A. y S., T. 67, p. 254, “Ramos, Ricardo D. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 25.9.2020.**

## **VI. Jubilaciones y pensiones**

### **1. Beneficios previsionales**

#### **1.1. Ley aplicable a las pretensiones de beneficios previsionales**

##### **Dictamen N° 193/23:**

“En tal sentido, es criterio reiterado que los beneficios previsionales se rigen por la ley vigente al tiempo de producirse el hecho generador de la prestación, es decir: el cese en la actividad o el fallecimiento. Así ha sido sostenido por esta Fiscalía de Estado (Dictámenes Nros. 95/2022 y 77/2023, con cita de los precedentes de la Cámara lo Contencioso Administrativo N° 1 — ‘Tiscornia’, A. y S. T. 3, pág. 75; ‘Didier’, A. y S. T. 9, pág. 474; ‘Estrada’, A. y S. T. 10, pág. 286; ‘Isolado’, A. y S. T. 56, pág. 318; ‘Pereyra’, A. y S. T. 68, pág. 435— en los que el tribunal resolvió en consonancia con lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en numerosos antecedentes: 274:30, 276:255, 280:328, 285:121, 311:140, 318:491, 322:2676, 332:2454, 340:21, 343:892, entre muchos otros)”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 246 y 320/23.**

#### **1.2. Carácter declarativo del acto que acuerda un beneficio previsional**

##### **Dictamen N° 127/23:**

En “la causa ‘Sosa Rúveda’ (A. y S., T. 75, pág. 294), la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 analizó desde cuándo se hacen efectivas las consecuencias pecuniarias derivadas del reconocimiento de un beneficio previsional, sosteniendo el carácter declarativo del acto que lo acuerda.

En dicho precedente, referido a una pensión, el Tribunal entendió que el derecho al beneficio se consolida al momento en el cual se exige la presencia de sus elementos constitutivos y es desde allí que se tiene derecho a su cobro.

Consecuentemente, y dado que se trataba de un supuesto en el cual el recurrente venía percibiendo un beneficio nacional hasta el otorgamiento de la pensión provincial y su opción por ésta, consideró que la ley no veda el derecho a dos prestaciones sino a acumular su percepción, motivo por el cual consagra la opción respecto de cuál prestación se quiere percibir.

Consecuentemente, admitió como solución —aún no prevista normativamente— la percepción, de las diferencias entre el haber que el recurrente venía percibiendo y aquél por el cual había optado, por el período comprendido ente la fecha en que se consolidó su derecho al beneficio local y la inclusión en planillas de pago”.

## **2. Jubilaciones**

### **2.1. Cuestiones generales referentes a jubilaciones**

#### **2.1.1. Servicios computables a los efectos del otorgamiento de la jubilación ordinaria**

##### **Dictamen N° 124/21:**

Las constancias de la causa “han acreditado la naturaleza jurídica contractual del vínculo entre las partes durante el tramo discutido, y que la relación de empleo público nació —recién— con el acto formal de nombramiento de la recurrente en la planta permanente del municipio.

Cobran aquí relevancia los requisitos fundamentales que supone la relación de empleo público, que además de la efectiva prestación de servicios demanda la concurrencia de otras exigencias esenciales, especialmente formales”.

**Cita de CCA1, A. y S., T. 16, p. 409, “Stoffel, Deolinda c/Comuna de Nelson s/Recurso contencioso administrativo”, 2.7.2009.**

“Entre las formalidades requeridas se destaca la investidura del agente para que el vínculo encuadre en alguna de las modalidades previstas en la ley aplicable —en el caso N° 9286—, lo que no acontece en ausencia de acto administrativo de autoridad competente”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 137, p. 485, “Cremona, Carlos N. c/Municipalidad y/o Comuna de Funes s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 25.6.1997; y Dictamen N° 1/21.**

##### **Dictamen N° 265/22:**

“Al respecto, cabe mencionar que la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1, recientemente, en autos ‘Montiel’ (A. Y S. T. 77, pág. 112), ante un supuesto similar al presente, ha señalado que el organismo previsional provincial resulta incompetente para apartarse de un reconocimiento de servicios decidido por un ente nacional, en tanto entiende que la Administración provincial carece de potestad para cuestionar la validez y eficacia de un acto administrativo nacional que se presume legítimo.

En el caso, mas allá de los fundamentos expuestos por la Caja de Jubilaciones y Pensiones al rechazar la pretensión de la recurrente, lo cierto es que resultan claros los términos en los que la A.N.Se.S. dispuso el reconocimiento de los servicios en cuestión, e incluso posteriormente ratificó esa decisión considerando que aquel acto resultaba ajustado a derecho (...).”

**En el mismo sentido, Dictamen N° 73/23.**

### **2.1.2. Improcedencia de computar el sueldo anual complementario a los fines del cálculo del haber jubilatorio**

#### **Dictamen N° 138/23:**

Si bien “el SAC es el equivalente a un sueldo cuyo pago se distribuye en dos momentos del año, reviste carácter remunerativo —tal como establece el artículo 70 de la Ley N° 6915—, y por él se realizan los correspondientes aportes legales, no integra la base de cálculo del haber jubilatorio”.

#### **Cita de Dictamen N° 858/2012.**

“Así, el artículo 11 de la Ley N° 6915, dispone que los montos de las prestaciones se determinarán, en lo que ahora interesa, en base al promedio mensual de la suma de las remuneraciones actualizadas percibidas en actividad, lo cual excluye la consideración de aquel complemento.

A ello se suma que la mencionada ley prevé el pago del SAC a favor los beneficiarios de las prestaciones previsionales cuyo monto, cálculo y pago se realiza ‘en igual forma y tiempo’ que el que corresponde al sector activo.

Conforme lo expuesto, la inclusión de aquel pago complementario en el cálculo del haber pasivo implicaría tomar un sueldo más, dividiendo trece haberes por doce períodos mensuales y abonar, sobre ese monto, el aguinaldo. Tal solución ha sido desestimada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en oportunidad de resolver un caso en el que se discutía, también, acerca de la integración del SAC en la determinación del haber jubilatorio”.

#### **Cita de CSJN, Fallos: 296:207, “Seeber, Marcos s/Jubilación”, 21.10.1976.**

### **2.1.3. Incompatibilidad de beneficio previsional con el desempeño de una actividad privada**

#### **Dictamen N° 68/21:**

“La norma que rige el beneficio, es la Ley N° 6830 y resulta clara al establecer en su artículo 66 las consecuencias derivadas de la omisión de denunciar en el plazo allí previsto el reintegro a la actividad, así como la aplicación de intereses para la devolución de los haberes indebidamente percibidos.

Finalmente, respecto de la pretensión de reducción del débito señalo que la actuación de la Administración se ajusta a lo normativamente previsto, dado que en la Ley N° 6830 no existe una norma que prevea el supuesto, por lo que ante este vacío legal se debe acudir a la Ley N° 6915, que en su artículo 651 prevé específicamente el porcentaje a descontar en el caso de haberes percibidos indebidamente cuando se haya cesado en la nueva actividad”.



#### **2.1.4. Régimen de reciprocidad jubilatoria. Elección de caja otorgante**

##### **Dictamen N° 224/21:**

“En primer lugar, como ha sido sostenido por esta Fiscalía de Estado en reiterados precedentes, el régimen de reciprocidad jubilatoria instituido por el Decreto-Ley N° 9316/1946 tiene como finalidad el otorgamiento de un beneficio para los trabajadores que desempeñaron su vida laboral en dos o más regímenes previsionales; sistema que requiere para mantener su equilibrio, la determinación de la caja que deberá asumir el pago de la prestación y a cuyo acervo ingresarán, por consecuencia, los aportes efectuados en las restantes”.

##### **Cita de Dictamen N° 548/13.**

“Conforme se observa, en el caso, la recurrente voluntariamente se acogió al régimen de reciprocidad jubilatoria, instando el 07/11/1985 ante la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia el trámite de reconocimiento de los servicios prestados por el causante, a los efectos de ser presentado ante la entonces Caja Nacional de Previsión para Trabajadores Autónomos e Independientes”.

“La Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe en autos ‘Marucci’ (A. y S. T. 121, p. 115), aludió al criterio delineado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación *in re* ‘Pécora’ (Fallos 307:293, sentencia del 02/04/1985) interpretando que en ese precedente el máximo Tribunal aceptó no sólo el carácter facultativo del acogimiento al régimen de reciprocidad —cuando se cumplen los requisitos para acceder a un beneficio de manera autónoma en cada sistema— sino, también, la atribución al afiliado de las consecuencias de la incorporación o exclusión a ese régimen. En el caso, la voluntaria incorporación de la hoy recurrente —derivada del reconocimiento de servicios provinciales llevados a la Nación— determinó la caja otorgante y su invariabilidad, efecto que no puede ser eludido tal como ahora lo pretende.

Lo expuesto evidencia claramente que, más allá de los agravios esgrimidos, la propia recurrente, de forma voluntaria, ejerció su derecho a opción en el año 1985, instando un trámite de reconocimiento de servicios en el orden provincial y solicitando ante una caja determinada el beneficio de pensión; a estos últimos fines, y por aplicación del régimen de reciprocidad, requirió el cómputo de los servicios con aportes efectuados en distintas cajas jubilatorias.

La actuación de la interesada del modo relatado conlleva como contrapartida que sea responsable de la invariabilidad del sistema adoptado como efecto de su propia decisión, lo cual impide la sustitución de la caja otorgante” (Suprema Corte de Buenos Aires, Causa B. 48.948, ‘Rodríguez Ollo de Ríos’, sent. del 24/08/1984)”.

“Finalmente, es necesario recordar que la determinación de la caja otorgante es de orden público y el régimen no admite una interpretación como la pretendida cuando no se ha invocado y acreditado una situación de desprotección”.

**Ver, también, Dictamen N° 197/23.**

### **2.1.5. Jubilación por invalidez. Ausencia de examen de aptitud al momento del ingreso la Poder Judicial. Presunción de aptitud absoluta**

#### **Dictamen 194/20:**

“La Corte Suprema de la Provincia ha considerado que la demostración de la inaptitud del agente al tiempo de su ingreso a través del organismo técnico previsto al efecto resulta determinante en orden a la solución a adoptar por la Administración ante dolencias o estados patológicos sobrevinientes; destacando que en caso de no haberse constatado aquel extremo, el sujeto es beneficiario de un sistema que prevé desde licencias y asignación de tareas diferentes hasta el retiro por invalidez y la percepción del seguro mutual”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 81, ps. 385/394, “Tarcisio, Joaquín c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 4.7.1990, y sus citas; y Dictamen N° 1181/96.**

### **2.1.6. Doble beneficio de jubilación. Ley N° 23.064**

#### **Dictamen N° 33/22:**

“En tal sentido, cabe precisar que la mencionada ley, si bien exceptuaba la regla del beneficio único, no consagraba un privilegio genérico e incondicionado.

Por el contrario, contemplaba esa excepción a favor de aquel beneficiario que contando con servicios con aportes desempeñados -sucesiva o simultáneamente- en regímenes provinciales, nacionales y/o municipales, no obtuviera de los organismos previsionales involucrados el reconocimiento de la totalidad de los servicios y aportes para el otorgamiento y determinación del monto del beneficio primario.

A ello se agregaba que el aspirante debía reunir en forma independiente las condiciones exigidas por cada régimen para acceder a la jubilación ordinaria”.

**Cita de CSJN, Fallos: 324:3709, “Scordomaglia, Josefa D. c/ANSeS s/Restitución de beneficio -Medida cautelar-, 30/10/2001; Fallos: 325:2990, “Etala, Emilio c/ANSeS s/Restitución de beneficio”, 12/11/2002; Fallos: 327:3714, “Campos, Ernesta E. c/ANSeS s/Prestaciones varias”, 14/09/2004; y Dictámenes Nros. 1641/13 y 8 y 42/14.**

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 227/22 y 309/23.**

### **2.1.7. Derecho al cómputo de la antigüedad en caso de reincorporación de agente por ilegitimidad de acto de cesantía**

#### **Dictamen N° 253/23:**

Resulta contradictorio afirmar, “por un lado, que el agente reúne treinta años de servicios policiales y, por otro, que no alcanza los veinte que exige la misma ley para percibir el haber correspondiente. Ello obedece a que el organismo previsional ha omitido considerar, a mi juicio, que el tiempo correspondiente al período de cesantía ilegítima debe ser tomado como de servicios policiales, ya que la anulación del acto que dispuso la medida depurativa implicó la reconstitución de la situación de agente tal como si aquel no se hubiese dictado jamás (criterio CSJP, "Mendoza, Fernando Sebastián c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción (aclaratoria)", A. y S. t. 95, pág. 166, sentencia del 12/08/1992), lo que en el caso se traduce en la continuidad de la carrera policial del recurrente. Así lo demuestra, incluso, el ascenso logrado por Fernández.

Y ello así, aún cuando la Cámara limitara el reconocimiento de los haberes caídos solamente al período de dos años, máxime atendiendo al criterio sostenido por dicho tribunal en sucesivos precedentes, en los que luego de disponer la anulación del acto por el cual se aplicó la sanción disciplinaria y la consecuente reincorporación del agente, si bien restringió a tal plazo —dos años— la pretensión de pago de los salarios caídos, reconoció el derecho a la integración de los aportes y contribuciones por la totalidad del período de cesantía ilegítima ("Acosta", A. y S. t. 1, pág. 318; "Di Meola", A. y S. t. 74, pág. 66; y "Soberal", A. y S. t. 84, pág. 202)".

## **2.2. Reajustes de haberes**

### **2.2.1. Improcedencia de reajuste de haber de retiro policial voluntario ante la existencia de aportes realizados con posterioridad**

#### **Dictamen N° 125/21:**

“1. De acuerdo con la fecha en que fue otorgado el beneficio, se rige por la Ley N° 6830.

En su artículo 3 inciso a punto 3, la mencionada ley determinaba que el personal que pasara a situación de retiro debía aportar el 16,50% sobre el monto de su haber jubilatorio, hasta alcanzar la edad de 55 años las mujeres y 60 años los varones; exceptuando a quienes acreditaban 30 años de aportes y contribuciones al patrimonio de la Caja.

Dado que a la fecha de acceder al retiro el hoy recurrente no alcanzaba ni los 60 años de edad ni los 30 de aportes, encuadraba en aquella disposición; por ello, desde el otorgamiento del beneficio la Caja le efectuó los descuentos correspondientes.

Ahora bien, el apelante alega que ese aporte adicional le fue descontado más allá de los 60 años — asevera que hasta los 65—, afirmando que mucho antes alcanzó los 30 años de aportes al patrimonio de la Caja.

En razón de lo que considera aportado en demasía es que pretende el reajuste de su haber de retiro o bien la restitución de los importes que cree le fueron indebidamente deducidos, con más sus accesorios.

La Caja, por su parte, asegura —y prueba— que al recurrente se le efectuaron descuentos por aportes hasta totalizar los 30 años de servicios legalmente fijados, lo que ocurrió antes de que — incluso— alcanzara los 60 de edad”.

### **2.2.2. Improcedencia de reajuste de haber de retiro policial ante la prestación de actividades con aportes luego del otorgamiento del beneficio**

#### **Dictamen N° 78/21:**

Los aportes traídos a debate —como lo asume el apelante— “no fueron encuadrados en la Ley N° 11.530, por desempeñarse en un cargo de funcionario (Director Provincial del Instituto Correccional Modelo de Coronda). De allí que el descuento por tal concepto ascendió al 14,50 previsto en el régimen general (art. 30, inc. 2) Ley N° 6915) y no al 16,50 aplicable según el régimen especial (art. 30, inc. 1) Ley N° 11.530).

En consecuencia, la norma que se debe aplicar es el artículo 78 de la Ley N° 6915 (conforme Ley N° 12.464), que establece que sólo se podrá solicitar el reajuste cuando se acrediten como mínimo tres años de prestación efectiva de servicios posteriores al cese anterior —es decir, aquel que motivó el beneficio—, condición que el Sr. Acosta no reúne, lo que determina la improcedencia de su pretensión de reajuste”.

### **2.2.3. Improcedencia de reajuste de haber solicitado por personal bancario transferido, a fin de que se tenga en cuenta la remuneración de un empleado bancario en actividad**

#### **Dictamen N° 18/21:**

“En tal sentido, y conforme lo afirmado por la Asesoría Jurídica de la Caja, la norma invocada por el recurrente autoriza al Ente Previsional a considerar, para definir el sector del personal reubicado, a aquel donde se prestó la mayor parte de los servicios.

A estos fines debe tomarse el período establecido por el artículo 11 de la Ley N° 6915 con sus modificaciones, es decir, los 120 meses inmediatamente anteriores a la fecha de cese.

En el caso, de conformidad a las constancias de autos (...), el reclamante se desempeñó durante los 120 meses anteriores a la fecha de cese (...), fuera del sector bancario, revistando concretamente en el Ministerio de Educación, determinándose el haber previsional, el cambio de categoría y su

movilidad, en base al cargo allí ejercido, correspondiendo por lo tanto su codificación en el sector de Administración Central”.

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 130 y 151/20.**

#### **2.2.4. Procedencia de reajuste de haber por ascenso posterior al retiro y con efecto retroactivo**

##### **Dictamen N° 131/20:**

“En mi opinión, en lo que refiere a la redeterminación del haber por el cargo de mayor jerarquía, no se presenta en el caso un supuesto como los hasta aquí relatados e invocados (Dictámenes N° 343/10, 1012/11 y 343/16).

En efecto, no existe un haber consentido por el peticionante ni un supuesto en que fuera necesaria una manifestación de voluntad, pues el hecho crítico que permitiría la modificación recién se consolidó en el momento en que el ascenso fue determinado por el Poder Ejecutivo.

Asimismo hago notar que el retiro se otorgó el 15.07.2010 estableciendo como fecha el 17.06.2010, el citado decreto de ascenso se emitió el 27.12.2010 y, no habiéndose agregado constancia fehaciente de su notificación, la presentación del interesado ante la Caja se produjo el 17.10.2011.

En estas circunstancias correspondería determinar las diferencias adeudadas mes a mes desde la fecha de otorgamiento en lo referido a la redeterminación del haber por el cargo de mayor jerarquía. Por lo demás así también fue considerado por esta Fiscalía de Estado en el Dictamen N° 0355:2017”.

**En el mismo sentido, Dictamen N° 38/22.**

### **3. Pensiones**

#### **3.1. Carácter sustitutivo del beneficio de pensión**

<b>Carga en el sistema de búsqueda de dictámenes: CARÁCTER SUSTITUTIVO DEL BENEFICIO</b>
--

##### **Dictamen N° 61/21:**

“Cabe recordar, además, que el beneficio en cuestión posee una naturaleza sustitutiva, ya que está dirigido a suplir el sostenimiento económico que proveía en vida el causante, frente a la desprotección que importa la contingencia de la muerte, en supuestos de hecho determinados que, por sus características, el legislador expresamente ha considerado que requieren de tutela por parte del sistema previsional”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 171/20; 55 y 231/21; y 13, 32, 43 y 69/22.**

**Dictamen N° 69/22:**

Encontrándonos “ante un matrimonio válidamente celebrado de conformidad a la reglamentación vigente, el mismo debería poseer virtualidad suficiente para producir todos los efectos previsionales derivados de tal presunción de legitimidad. Ello así, con excepción de aquellos casos en que se presente alguna de las causales de exclusión del beneficio, teniendo en consideración la finalidad que, como derecho social, pretende alcanzar el derecho al beneficio de pensión; esto es, la protección del núcleo constituido por los integrantes de la familia, cumpliendo el rol de mantener al solicitante en el mismo nivel de vida en que se encontraba antes del fallecimiento del causante (Dictámenes Nros. 10, 13 y 43/2022, entre otros)”.

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 75, 94, 222, 243, 308 y 377/22; y 52, 70, 75, 86, 107, 178, 179, 180, 190, 205, 263, 303 y 322/23.**

**Dictamen N° 215/22:**

El otorgamiento de la pensión “importaría el goce de un beneficio en el ámbito previsional que la recurrente no tuvo en vida del de cujus”.

**Cita de CCA1, A. y S., T. 1, p. 287, “Cuello, Hilda I. C. de c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 31.3.2005; y Dictámenes Nros. 41, 74 a 76 y 80/22.**

**En el mismo sentido, 386 y 401/22; y 31, 58, 87, 121 y 211/23.**

**3.2. Reclamo de pensión a favor del viudo/viuda del causante****3.2.1. Procedencia de la pretensión por falta de acreditación de la separación de hecho****Dictamen N° 54/21:**

“La norma vigente al tiempo del fallecimiento del causante (f. 7 ref.), es la Ley N° 11.530, cuyo artículo 23 inciso a) contempla a la viuda como beneficiaria del derecho de pensión en caso de fallecimiento del jubilado o del afiliado en actividad, estableciendo las excepciones a su reconocimiento en el artículo 30.

En lo que al caso interesa, esta última norma excluye del derecho a pensión al cónyuge ‘...que, por su culpa, estuviere divorciado o separado de hecho’ (inc. a), y al cónyuge ‘divorciado o separado de hecho, por mutuo consentimiento, y que no perciba alimentos’ (inc. b).

Del juego de tales prescripciones, y de las contenidas en el artículo 23 de la Ley Nacional N° 26.413, cabe concluir, tal como ha sostenido este órgano en supuestos de hecho similares, que encontrándonos ante un matrimonio válidamente celebrado de conformidad a la reglamentación vigente, el mismo posee virtualidad suficiente para producir todos los efectos previsionales derivados de la presunción de legitimidad, con excepción de aquellos casos en que se invoque y pruebe suficientemente alguna causal de exclusión del beneficio, de las legalmente previstas”.

**Cita Dictámenes Nros. 210/19 y 145/20.**

“En el caso, se encuentra acreditado que la Sra. Velázquez contrajo matrimonio con el causante según acta de matrimonio agregada a fojas 11/12 refoliado, no surgiendo de autos que se haya declarado judicialmente nulidad alguna o instado acción tendiente a tal fin, que desvirtúe aquella presunción y por ende sus efectos, o elementos que puedan generar la convicción de que se hubiera producido una separación de hecho entre las partes, motivos que podrían sustentar un criterio adverso a la pretensión de la recurrente”.

**Cita de CCA2, “Ontivero, Iván L. c/Municipalidad de Rosario s/Recurso contencioso administrativo”, 31/10/2017.**

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 203 y 230/21; 10, 69, 94 y 375/22; y 52, 70, 75, 86, 179, 180, 205 y 263/23.**

### **3.2.2. Procedencia de la pretensión por falta de cohabitación fundada en razones de salud**

**Dictamen N° 145/20:**

“Si bien surge de las actuaciones la falta de cohabitación del matrimonio al tiempo del fallecimiento de la Sra. Galván, del mérito en conjunto de las pruebas aportadas cabe concluir que ello reconoce como causa una afección en la salud de la causante quien, por indicación médica (fs. 77 y 78 del refoliado), debió ser internada en una Institución Geriátrica para una atención idónea de su cuadro, recibiendo la asistencia de su cónyuge (fs. 21 y 79 refoliado), sin que se observen elementos que permitan afirmar la existencia de un desentendimiento del vínculo matrimonial o una separación de hecho voluntaria en la comunidad de vida”.

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 139 y 230/21; 123/22; y 86/23.**

**Véase, también, Dictámenes Nros. 191/20 y 86 y 179/23, en los que se analizó la falta de cohabitación o de unicidad de domicilio por razones comerciales o laborales.**

### **3.2.3. Procedencia de la pretensión por separación de los esposos “por culpa del marido”**

**Dictamen N° 152/21:**

La recurrente “contrajo matrimonio con el Sr. Espinosa según el acta respectiva agregada a fojas 15/17, constando en ella la inscripción de la resolución judicial de fecha 23/12/1980, por la que se declarara la separación de los esposos ‘por culpa del marido’.

Conforme resulta de los considerandos de dicha disposición judicial, cuya copia certificada obra a fojas 09/13, se tuvieron por acreditados los extremos que configuraban la causal de divorcio contemplada por el artículo 67 inciso 5º) de la Ley N° 2393, entonces vigente, en tanto surgían de las actuaciones policiales y judiciales agregadas a la causa, las conductas agresivas y violentas

desplegadas por el Sr. Espinosa hacia su esposa, constituyendo prueba suficiente de las ‘injurias graves’ por ella padecidas.

El mérito de los elementos de convicción acompañados y una interpretación armónica de las normas citadas y los criterios jurisprudenciales vigentes (criterio CSJSF, ‘Espíndola’, A. y S. T. 62, pág. 10; ‘Peralta’, A. y S. T. 97, pág. 273 y CCA N° 1 ‘Martínez’, A. y S. T. 63, pág. 336), crean una razonable certeza respecto a que, en el caso, no le resultan imputables a la recurrente los extremos denegatorios previstos, en tanto se halla debidamente justificada la culpabilidad en la separación sólo en relación al esposo”.

#### **3.2.4. Procedencia de la pretensión por matrimonio *in extremis* que regularizó una situación de hecho**

##### **Dictamen N° 243/22:**

“En tal sentido, atento la fecha de celebración del matrimonio, la época y el motivo del deceso, resulta de aplicación al caso el artículo 33 de la Ley N° 6915, con las modificaciones introducidas por la Ley N° 11.373, dada la remisión expresa dispuesta por el artículo 52 de la Ley N° 11.530 para aquellos supuestos no previstos en esta última.

Aquella norma contempla como causal de exclusión del beneficio de pensión el supuesto en que, encontrándose uno de los cónyuges enfermo al celebrarse el matrimonio, muriese de esa enfermedad dentro de los 30 días siguientes, exceptuando los casos en que dicho acto tuviera como finalidad la regularización de una situación de hecho”.

“En suma, del mérito en conjunto de las pruebas analizadas, respetando el principio de realidad y la perspectiva fundamental de las normas previsionales, cabe concluir que se observan elementos que permiten afirmar la existencia de una unión convivencial previa a la celebración del matrimonio entre las partes, que dicho acto pretendió formalizar...”.

#### **3.2.5. Improcedencia de la pretensión por falta de acreditación de la cohabitación**

##### **Dictamen N° 210/20:**

“En el caso, se encuentra acreditado que la Sra. Moschen contrajo matrimonio con el causante según el acta respectiva agregada a f. 10, y no surge de autos que se haya declarado judicialmente nulidad alguna o instado acción tendiente a tal fin.

No obstante ello, se observan elementos que generan la convicción de que se ha producido una separación de hecho entre las partes, extremos que, conforme los criterios jurisprudenciales vigentes y una exégesis razonable de la normativa aplicable, podrían sustentar una solución adversa a la pretensión de la recurrente”.



**Cita de CCA2, “Ontivero, Iván L. c/Municipalidad de Rosario s/Recurso contencioso administrativo”, 31/10/2017.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 222/20; 138/21; 13, 43, 222 y 308/22; y 75, 107, 190, 303 y 322/23.**

**Dictamen N° 43/22:**

La Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 2 “en la causa ‘Ontivero’, Sentencia de fecha 31/10/2017, confirmada por la Corte Suprema de Justicia de la Provincia (A. y S. t. 284, págs. 155/157), expresamente ha considerado que: ‘la pensión es la prestación legal que se otorga a los causahabientes cuando ocurre la muerte de la persona que contribuía con sus ingresos a la vida familiar ...’, analizando en el caso en particular si a la luz de las pruebas existentes el actor convivía o se encontraba separado de hecho al momento de la muerte del causante (causal obstativa conforme la normativa aplicable) , y si se cumplimentaba con el carácter sustitutivo que atiende el haber de pensión en su finalidad.

En dicha causa, en virtud de las constancias existentes, el Tribunal declaró improcedente el recurso interpuesto, considerando que había una separación de hecho en la comunidad de vida que exige todo matrimonio, y que no existían pruebas de que el actor ‘...haya dependido de los ingresos del causante o aportado a la convivencia en común, o que la falta de ingresos le priven de mantener su nivel de vida, atento a no existir elemento probatorio alguno que permita sostener que se encontraba conviviendo y con dependencia recíproca a la fecha del fallecimiento’”.

**En el mismo sentido, Dictamen 222/22.**

**3.2.6. Improcedencia de la pretensión por separación de hecho sin acreditarse la “culpa del marido”**

**Dictamen N° 180/21:**

“No se trata de poner en cabeza de la recurrente la carga probatoria de su inocencia —tal como ésta la alega— sino, por el contrario, de analizar las actuaciones bajo el imperio del principio rector de presunción de inocencia en relación con ambas partes del vínculo matrimonial, correspondiendo que si una de ellas pretende titularizar un derecho invocando como factor determinante la culpa del otro en la separación, acredite tal extremo en forma suficiente, lo que no ha sucedido en autos”.

**Cita de Dictamen N° 182/20.**

**En el mismo sentido, Dictamen N° 31/23.**

### **3.2.7. Improcedencia de la pretensión por divorcio vincular por mutuo consentimiento y sin alimentos**

#### **Dictamen N° 75/22:**

“Conforme consta en estas actuaciones, se ha producido diversa prueba de la que surge de modo indubitable que la Sra. Terzaghi y el causante se encontraban divorciados por mutuo consentimiento, sin atribución de culpas, al tiempo del fallecimiento”.

“Sentado ello, corresponde analizar lo relativo a la contribución alimentaria que alega la interesada, observándose que en la sentencia judicial que dispusiera la separación personal del matrimonio, sólo constan los acuerdos celebrados por las partes en relación a la atribución del hogar conyugal, tenencia y régimen de alimentos respecto a la hija menor de edad, cuestión esta última que fuera objeto de un nuevo acuerdo homologado judicialmente”.

“En suma, no existen en autos elementos que puedan crear una razonable certeza respecto a que el causante haya estado contribuyendo al pago de alimentos a favor de su ex cónyuge o que los mismos fueran demandados judicialmente, por lo que no se encuentran debidamente justificados los extremos que permitirían acordar un beneficio de naturaleza sustitutiva como el pretendido, dirigido a cubrir la falta de sostenimiento económico ante la contingencia de la muerte”.

### **3.3. Reclamo de pensión a favor de excónyuge que percibía alimentos**

#### **3.3.1. Improcedencia de la pretensión por no haberse acreditado la contribución alimentaria**

##### **Dictamen N° 171/20:**

“En el caso, lo alegado y la escasa prueba documental acompañada resultan insuficientes para crear una razonable certeza respecto al cumplimiento del requisito legal de contribución alimentaria.

En efecto, no obra en autos prueba del supuesto acuerdo alimentario privado arribado por los cónyuges separados de hecho; y si bien la recurrente invoca que el pago de dicho acuerdo se efectuaba en forma personal, no acompaña constancias que así lo acrediten”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 182 y 222/20, con cita de CCA1, A. y S., T. 1, p. 287, “Cuello, Hilda I. C. de c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 31.3.2005.**

#### **3.3.2. Procedencia por el 100% del total de la pensión, y no de un porcentaje equivalente a la cuota alimentaria que percibía**

##### **Dictamen N° 109/21:**

“En el caso, se encuentra acreditado que la Sra. Celestino contrajo matrimonio con el Sr. García (...) y que, si bien estaba separada (la sentencia de divorcio fue dejada sin efecto, f. 80), percibía alimentos por parte de aquél conforme consta en la resolución judicial de foja 10. Asimismo surge

de los recibos agregados a fojas 14 y 15 que permiten tener por acreditados diversos pagos con regularidad a su favor por el causante.

Consecuentemente, no se discute su derecho a la prestación, sino que la cuestión a dilucidar se vincula al porcentaje de pensión pretendido, equivalente al 100% de la prestación”.

«En tal sentido, la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 en la causa “Maggi” (A. y S. , T. 62, pág. 85) con cita del criterio ya sostenido en autos “Cuello” (A. y S., T. 1, pág. 287) , dispuso acordar el beneficio de pensión solicitado en su totalidad y no en la medida de la cuota alimentaria acreditada, considerando no sólo que ello resultaba conforme a la normativa aplicable (en el caso, la Ley N° 6915 de similar redacción a la Ley N° 11.530 que rige el presente), sino por entender además, que “al gestarse la Ley N° 11.373, la propuesta originaria del Poder Ejecutivo establecía el derecho de la divorciada ‘a un porcentaje de la pensión total equivalente al fijado judicialmente’ (proyecto de reforma al artículo 25 de la Ley N° 6915; mensaje 1688/1995), lo que no fue aceptado en el Poder Legislativo, donde se le otorgó a la divorciada (aunque en concurrencia con la conviviente) el derecho de participar del beneficio en partes iguales”».

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 387/22; y 139/23.**

### **3.4. Reclamo de pensión a favor de conviviente**

#### **3.4.1. Improcedencia de la pretensión por falta de acreditación de la convivencia**

##### **Dictamen N° 55/21:**

No existe, en el caso, “una razonable certeza respecto al cumplimiento del requisito legal de convivencia ininterrumpida durante el lapso de cinco años inmediatos anteriores al deceso, correspondiendo el rechazo del recurso en trámite”.

**Cita de CCA1, A. y S., T. 1, p. 287, “Cuello, Hilda I. C. de c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 31.3.2005.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 164/20, 133/21 y 76/22, en donde el plazo de convivencia exigido era de dos años, por existir descendencia en común.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 198 y 231/21; 32, 41, 74, 80, 215 y 386/22; y 87/23.**

#### **3.4.2. Procedencia de la pretensión ante la acreditación de la convivencia**

##### **Dictamen N° 135/21:**

“La norma vigente al tiempo del fallecimiento del Sr. (...) es la Ley N° 6915 con las modificaciones introducidas por la Ley N° 11373, que establece como beneficiaria del derecho de pensión a la conviviente, si reuniera los recaudos descriptos por su artículo 25 inciso c), esto es una convivencia con el causante durante un mínimo de 5 años inmediatamente anteriores a la fecha del deceso”.

Ponderados “en forma razonada los diversos y múltiples elementos colectados, estimo acreditados los extremos que configuran, según la norma previsional aplicable, la existencia de la relación convivencial durante un plazo de 5 años inmediatos anteriores al deceso, respetando así el principio de realidad y la perspectiva fundamental de las normas previsionales”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 183 y 204/21; 11/21; 147, 226 y 402/22; y 89/23.**

### **3.4.3. Procedencia de la pretensión por falta de cohabitación, por un breve lapso, fundada en razones de salud**

#### **Dictamen N° 123/22:**

“Se han incorporado, en consecuencia, elementos idóneos acerca de la común unión en el domicilio mencionado, con la virtualidad suficiente para tener por acreditado dicho requisito legal.

Ello así, sin perjuicio de la interrupción transitoria de la cohabitación producida a partir del mes de octubre de 2013, en tanto, conforme surge de la prueba producida en autos, dicha circunstancia no resulta suficiente para poner en crisis los extremos señalados”.

**Cita de Dictámenes Nros. 145/20 y 139/21.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 86 y 303/23.**

### **3.5. Reclamo de pensión a favor de hija soltera incapacitada**

#### **Dictamen N° 229/23:**

Como observa “la Dirección General de Seguridad Social de manera más precisa que las instancias anteriores, la incapacidad de la recurrente resulta posterior al fallecimiento de su padre. Dicha área cuestiona —también— la falta de demostración de un ‘estado de necesidad’ por parte de la Sra. Espino. Son ambas cuestiones, entonces, las que corresponde analizar.

La cuestión relativa al aspecto temporal de la incapacidad ha sido analizada por la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 en autos ‘Dwojak, Élide Griselda c/Provincia de Santa Fe s/Recurso Contencioso Administrativo’ (A. y S. t. 61, pág. 454, del 4.9.2019), causa en la que el tribunal realizó, según su propio, entendimiento, una interpretación acorde con los principios que inspiran la seguridad social.

Allí, si bien a diferencia del presente caso existían dudas acerca de la fecha de inicio de las afecciones que, a la postre, derivaron en la incapacidad de la recurrente, se enfatizó en la situación de desprotección tenida en miras por el sistema provisional para brindar su tutela, aún cuando la invalidez no hubiera surgido en el plazo legalmente exigido”.

Por lo demás, “la legislación provisional no requiere que el destinatario de un beneficio como el aquí pretendido se halle en estado de indigencia, bastando con demostrar la insuficiencia de recursos propios para afrontar la subsistencia”.

**Cita de CSJN, Fallos: 326:4793, “Martínez, Leticia I. c/ANSeS s/Pensiones”, 2.12.2003.**

**Dictamen N° 321/23:**

“En el caso, no se encuentra discutido el porcentaje de invalidez alcanzado por la recurrente, del 70%, ni que padece una incapacidad total y permanente para todo tipo de tareas, enfermedad que data desde su juventud y es anterior al año 2008, no pudiendo disponer de sus bienes ni de su persona.

Respecto al estado civil de divorciada de la Sra. Selim –y no de “soltera”, exigido por la norma-, que fuera declarado bajo juramento al solicitar el beneficio, esta Fiscalía de Estado se ha pronunciado al respecto en oportunidades anteriores de manera favorable a la inclusión de situaciones que fácticamente tienen la misma consecuencia que los supuestos tasados legalmente, como sucede en el caso bajo análisis. Ello así, con fundamento en el fin tutelar de la seguridad social y el carácter protectorio de sus normas”.

**Cita de Dictámenes Nros. 1104/10, 1647/11, 1263/13 y 426/16.**

“En ese sentido, en casos en los que se discutía la equiparación de una situación a un supuesto legalmente regulado, la Corte Suprema de Justicia de la Nación consideró que el reconocimiento del derecho a pensión deriva del estado de desamparo generado por el fallecimiento del pariente que proporcionaba los medios de subsistencia al solicitante que no puede procurárselos mediante su trabajo por sus condiciones de salud (Fallos: 307:804, ‘Battilana, María Alicia’, año 1985; Fallos: 315:2616, ‘Recurso de hecho deducido por la actora en la causa ‘Altobelli, Yolanda Lidia c/Caja de Previsión Social de la Provincia y Provincia de Salta’, 03.11.1992; y Fallos: 328:3187, ‘Ambrosini, Alcida Juana c/ANSeS s/pensiones’, 23.08.2005).

A lo expuesto se agrega el criterio delineado más recientemente por la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 en autos “Dwojak, Élida Griselda c/Provincia de Santa Fe s/Recurso Contencioso Administrativo”, A. y S. t. 61, pág. 454, del 4.9.2019, precedente en el que el Tribunal realizó, según su propio entendimiento, una interpretación acorde con los principios que inspiran la seguridad social.

Allí se debatía el otorgamiento del beneficio de pensión a favor de una hija incapacitada y, si bien a diferencia del presente caso, la discusión giraba en torno a la época de la incapacidad, se enfatizó en la situación de desprotección tenida en miras por el sistema previsional para brindar su tutela.

Para así decidir, el tribunal consideró como aspectos relevantes factores que se presentan respecto de la Sra. Selim, pronunciándose favorablemente al otorgamiento del servicio pensionario, entendiendo que el reconocimiento de la prestación satisfaría una contingencia objeto de la seguridad social. Tal ha sido el criterio seguido por esta Fiscalía de Estado recientemente”.

**Cita de Dictamen N° 229/23.**

“En el caso, se observa que, de modo similar a los antecedentes de mención, la recurrente padece un elevadísimo grado de incapacidad, que su invalidez ha sido determinada como de carácter total y permanente, para todo tipo de tareas y que se halla impedida de disponer de sus bienes y de su persona, cuenta con 57 años de edad, desde el fallecimiento de su madre -con quien convivía y quien percibía por ella asignación familiar por hijo incapacitado- ha desaparecido el único sostén económico con el que contaba; todo lo cual resulta constitutivo de una innegable situación de desamparo merecedora de la protección que sustenta el régimen de la seguridad social”.

### **3.6. Consumo de haberes previsionales**

#### **Dictamen N° 54/21:**

Atento a que la solución brindada al caso “determina la incorporación de una nueva beneficiaria en el goce del derecho de pensión, con efecto retroactivo a la fecha de fallecimiento del causante (07/07/2015), cabe dejar sentado en esta instancia que el Sr. Ignacio Vallejos ha percibido y consumido hasta la actualidad los haberes previsionales en el porcentaje dispuesto por las Resoluciones Nros. 2247/2015 y 0576/2017, en cumplimiento de las mismas, por lo que al hacer efectiva su reducción el organismo previsional deberá abstenerse de formular cargo alguno por los haberes percibidos en más”.

**Cita de CCA1, A. y S., T. 62, p. 313, “Hammerly, Jorge A. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 30.10.2019.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 177/21 y 147/22.**

#### **Dictamen N° 61/21:**

“Por lo demás, no obsta a la conclusión sostenida, un eventual planteo relativo a la buena fe en el cobro durante el período en cuestión, en tanto la normativa vigente es clara y precisa en tal aspecto y, por aplicación de un elemental principio general, la recurrente no podría alegar su desconocimiento.

Así, en la causa ‘Terzi’ (C.S.J.N., Fallos 327:3716), también ante la presencia de circunstancias que determinaran la extinción del beneficio, la Corte Nacional sostuvo que la beneficiaria no podía alegar buena fe sobre la base del desconocimiento de la normativa aplicable, ya que la misma contenía como causal expresa de extinción el matrimonio subsiguiente, no denunciado oportunamente por la titular ante el organismo previsional”.

**Ver, en el mismo sentido, Dictámenes Nros. 227/22 y 57/23.**

### **Dictamen N° 177/21:**

“Vinculado al invocado consumo de buena fe de lo percibido, este órgano ya ha tenido oportunidad de pronunciarse al respecto, concluyendo que los haberes jubilatorios consumidos de ese modo no resultan repetibles por la Caja (Dictámenes Nros. 243 y 245/08 y 54/21).

En dichos precedentes se hizo referencia a los criterios sentados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en las causas ‘Rossello’ (Fallos 326: 3679) y ‘Pulido’ (Fallos 327:1148), en las cuales en virtud de los principios establecidos en el Código Civil –vigente a la fecha de los pronunciamientos– se entendió que para formular un cargo por percepción indebida de jubilaciones se debe discriminar el tratamiento de quienes han consumido prestaciones de naturaleza alimentaria de buena fe.

En el citado fallo ‘Pulido’ el Tribunal razonó, además, que no podía considerarse probada la mala fe de la beneficiaria al no haber ocultado la situación que, a la postre, dio lugar a la formulación del cargo”.

### **3.7. Pérdida del beneficio de pensión por desempeño en cargo público rentado**

#### **Dictamen N° 221/20.**

### **3.8. Recupero de beneficio de pensión a favor de hija viuda del causante**

#### **Dictamen N° 95/22:**

“Según consta en las actuaciones, la norma vigente al tiempo del fallecimiento del Sr. Arturo Valdés Taboada, es la Ley N° 4800, aplicable al caso de conformidad al principio según el cual los beneficios previsionales se rigen por la ley vigente al tiempo de producirse el hecho generador de la prestación.

Así ha sido sostenido en reiteradas oportunidades por la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 (‘Tiscornia’, A. y S. T. 3, pág. 75; ‘Didier’, A. y S. T. 9, pág. 474; ‘Estrada’, A. y S. T. 10, pág. 286; ‘Isolado’, A. y S. T. 56, pág. 318; ‘Pereyra’, A. y S. T. 68, pág. 435; entre otros), en consonancia con lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en numerosos precedentes (Fallos: 274:30, 276:255, 280:328, 285:121, 311:140, 318:491, 322:2676, 332:2454, 340:21, 343:892, entre muchos otros).

En tal sentido, el artículo 56 inciso 1) de la norma establece que recuperan sus derechos: *‘1°- La viuda en segundas nupcias y la hija del causante viuda, cuando no gozaran de una entrada mensual igual a la que correspondía en concepto de pensión; (... )’*, debiéndose determinar, en consecuencia, si la situación de la recurrente encuadra en la misma”.

### **3.9. La prueba en el beneficio de pensión**

#### **3.9.1. Valor probatorio de la sumaria información en el beneficio de pensión**

##### **Dictamen N° 170/20:**

El trámite judicial de sumaria información “no hace plena prueba del vínculo, conforme ha sido sostenido por esta Fiscalía de Estado en reiteradas oportunidades y fuera dispuesto por la Cámara en lo Contencioso Administrativo N° 1 en la causa ‘Piedrabuena’ (A. y S. T. 7, pág. 171), y reiterado recientemente por la Cámara en lo Contencioso Administrativo N° 2 en la causa ‘Lucero’ (Sentencia de fecha 12/08/2020)”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 133/21; 76, 80, 222, 308 y 386/22; y 58, 121 y 211/23.**

#### **3.9.2. Valor probatorio del domicilio en el beneficio de pensión**

##### **Dictamen N° 80/22:**

“Si bien jurisprudencialmente se ha sostenido que los elementos de prueba referidos a constancias de domicilio son relevantes si de ellos surge un comportamiento positivo (...), lo cierto es que los elementos de convicción reunidos deben ser ponderados en su conjunto”.

**Cita de CCA1, A. y S., T. 54, ps. 431/443, “Castillo, Mirtha M. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 10/11/2017; y Dictámenes Nros. 198 y 231/21; y 32 y 76/22.**

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 401/22 y 211/23.**

### **3.10. La exclusión de la herencia y su incidencia en los beneficios previsionales**

##### **Dictamen N° 377/22:**

La exclusión de la herencia “se trata de un instituto diferente de la *‘indignidad para suceder o desheredación’* previstas como excepciones al derecho de pensión en el artículo 30 inciso c) de la Ley N° 6915 y modificatorias. Así, mientras lo decidido judicialmente encuentra sustento en el artículo 3574 del Código Civil —aplicable según la fecha de fallecimiento—, las figuras mencionadas en el inciso en crisis se hallan reguladas en los artículos 3291, siguientes y concordantes —indignidad— y 3744, siguientes y concordantes —desheredación—.

Tratándose de institutos diversos, lo decidido en torno a la exclusión de la herencia no puede tener la incidencia dada por la Caja respecto del beneficio de pensión. Así lo ha entendido la Corte Suprema de Justicia de la Nación en un caso similar al aquí en estudio haciendo suyos los fundamentos expresados en su dictamen por la Procuradora Fiscal interviniente, en el que aclaró que el hecho de haber sido excluido de la herencia en los términos del artículo 3575 del Código Civil, es decir, por estar separado de hecho sin voluntad de unirse a la fecha del fallecimiento, no



implica ni ser declarado indigno para suceder, ni desheredado, según las normas pertinentes del plexo legal citado”.

**Cita de CSJN, S. 2133. XXXIX, “Recurso de hecho deducido por derecho propio (M. A. S.) en la causa ‘S., M. A. c/Siembra AFJP SA’”, 11.10.2005.**

### **3.11. La doctrina de los actos propios en el régimen previsional**

#### **Dictamen N° 124/21:**

“La relación habida entre las partes nació y se desarrolló como un contrato de servicios sin que la recurrente intentara variar sus términos y alcances. Consecuentemente, mal podría pretender en esta instancia modificar el vínculo original sin incurrir en una contradicción con sus propios actos.

Según la teoría pacíficamente admitida, nadie puede ponerse en contradicción con sus propios actos ejerciendo un comportamiento incompatible con una conducta anterior, deliberada, jurídicamente relevante y plenamente eficaz”.

**Cita de Dictamen N° 144/20.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 224/21 y 240/23.**

### **3.12. Formulación de cargos por haberes previsionales percibidos por error y prescripción**

#### **Dictamen N° 177/21:**

“En cuanto al agravio relativo al plazo de prescripción aplicable y su proyección sobre los períodos incluidos en el cargo formulado, de acuerdo con el criterio sentado por la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 en los autos ‘Puccinelli’ el término aplicable a supuestos como el de autos es el decenal (CCA1, A y S, tomo 62, pág. 258)”.

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 178/21 y 309/23.**

### **3.13. Formulación de cargos por haberes previsionales percibidos de mala fe**

#### **Dictamen N° 33/22:**

“En tales condiciones, resulta aplicable al caso la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación generada en relación a la incidencia del ocultamiento del beneficio primario no sólo en cuanto al mantenimiento del derecho al doble beneficio sino también sobre la condena a restituir lo percibido indebidamente”.

**Cita de CSJN, Fallos: 324:3709, “Scordomaglia, Josefa D. c/ANSeS s/Restitución de beneficio -Medida cautelar-, 30.10.2001; Fallos: 325:2990, “Etala, Emilio c/ANSeS s/Restitución de beneficio”, 12.11.2002; “Guerrero, Néstor L. c/ANSeS s/Rest. de benef. cargo c/Benef. medida cautelar”, 23.2.2010.**

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 227/22 y 309/23.**

## **VII. Responsabilidad del Estado**

### **1. Normativa aplicable a la responsabilidad del Estado**

#### **1.1. Inaplicabilidad de las normas del Código Civil y Comercial a la responsabilidad del Estado provincial**

##### **Dictamen N° 38/21:**

“Sin perjuicio de que el hecho se cometió durante la vigencia del Código Civil y Comercial, cabe consignar que no resultan aplicables las normas de dicho digesto a este ámbito por expresa previsión de esa normativa (arts. 1764 y 1765)”.

#### **1.2. Inaplicabilidad de las normas del Código Civil y Comercial a la responsabilidad de los establecimientos educativos**

##### **Dictámenes Nros. 178/20 y 38/21:**

“A su vez, tampoco rige en la esfera provincial el artículo 1767 de aquel Código —invocado por la reclamante—, que regula la responsabilidad de los establecimientos educativos, pues deben considerarse excluidas de esta disposición las instituciones públicas, tanto nacionales como locales”.

**Cita de LORENZETTI, Ricardo L. (Director) – DE LORENZO, Miguel F. – LORENZETTI, Pablo (Coordinadores), *Código Civil y Comercial de la Nación comentado*, t. VIII, 1era. edic., Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 2015, ps. 626/629.**

#### **1.3. Aplicación, por analogía, de las normas de prescripción del Derecho Privado**

##### **1.3.1. Aplicación del Código Civil**

##### **Dictamen N° 58/21:**

Considero “que el planteo de marras, al momento de su promoción, se hallaba prescripto.

Ello en cuanto a que el hecho denunciado —esto es, el deceso del hijo de los reclamantes— ocurrió el 5.2.2015 y, por su parte, el escrito de presentación es de fecha 23.3.2017, resultando transcurrido el plazo bianual aplicable analógicamente a estos supuestos, conforme al artículo 4037 del Código Civil vigente al momento del suceso”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 121 y 172/21.**

##### **1.3.2. Aplicación del Código Civil y Comercial**

##### **Dictamen N° 39/21:**

Si bien se comparte la opinión del servicio de asesoría jurídica preopinante en lo que respecta a que la acción se encuentra prescripta, “cabe precisar que al caso de marras le resulta aplicable analógicamente la prescripción trienal regulada por el Código Civil y Comercial (cfr. art. 2561, 2°

párr.) dado que, a la fecha del presunto suceso (04.11.2015), ya regía la Ley N.º 26.994 (modificada por Ley N.º 27.077) que estableció la entrada en vigencia de dicho cuerpo normativo a partir del 01.08.2015. En tal sentido, reitero, la acción intentada en fecha 16.11.2018 se halla prescripta”.

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 233, 234 y 256/21.**

#### **1.4. Aplicación de las normas del Derecho Privado en materia de caso fortuito o fuerza mayor Dictámenes Nros. 178/20 y 39/21:**

“Desde esta perspectiva, y siguiendo a prestigiosa doctrina nacional resulta viable la utilización de disposiciones normativas contenidas en leyes del Derecho Privado cuando se trata, en realidad, de principios generales del Derecho, para de allí deducir, analógicamente, las consecuencias aplicables a los casos concretos que presenta el Derecho Público”.

**Cita de BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, t. I, 5ta. edic., Depalma, Buenos Aires, 1955, ps. 48/56; DIEZ, Manuel M., *Manual de derecho administrativo*, t. I, 2da. edic., Plus Ultra, Buenos Aires, 1980, p. 77; y MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 5ta. edic. 2da. reimp., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, ps. 269/276.**

“Al respecto, el digesto de fondo considera caso fortuito o fuerza mayor —términos que emplea como sinónimos— al ‘hecho que no ha podido ser previsto o que, habiendo sido previsto, no ha podido ser evitado’, cuyo acaecimiento exime de responsabilidad, excepto disposición en contrario (art. 1730)”.

## **2. Finalidad del reclamo administrativo previo**

### **Dictamen N° 172/21:**

“En primer lugar, es válido destacar, como lo hizo el Máximo Tribunal provincial en reiterados precedentes, que [...] el administrado afectado por hechos de los entes públicos o por actos regidos por el derecho privado, antes de demandar a éstos ante la justicia ordinaria en procura de la tutela de sus derechos, debe observar dicho precepto -cuya aplicación incumbe propiamente a los magistrados, quienes siempre deben verificar de oficio el cumplimiento de la reclamación administrativa previa (...), porque de lo contrario su demanda no va a ser cursada”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 270, ps. 341/350, “Vallejos, Víctor E. c/Honorable Concejo Municipal de Rosario – Municipalidad de Rosario – Acción artículo 16 ley 24028 s/Recurso de inconstitucionalidad”, 6.9.2016.**

Con la reclamación administrativa previa “solo se pretende ‘excitar a la Administración Pública’ a fin de que se pronuncie dentro de términos perentorios ‘sobre los derechos invocados por el particular’ [...], ya que ‘el propósito del legislador no fue el de otorgar al Estado y a su aparato burocrático un privilegio que lo sustrajera del ordenamiento sino permitirle gozar de plazos

razonables que le permitieran ordenar sus cuentas, evitando conflictos inútiles, en beneficio colectivo”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 163, ps. 20/25, “Sphan, Vicente c/Municipalidad de Rafaela - Ordinario- s/Recurso de inconstitucionalidad”, 17.5.2000.**

### **3. Alcances de la vía del reclamo administrativo previo**

#### **3.1. Improcedencia de la presentación de un reclamo administrativo previo ante una situación en la que correspondía la interposición de un recurso administrativo**

##### **Dictamen N° 111/21:**

La distinción entre actividad administrativa ilícita e ilegítima “es relevante en términos sustanciales y procedimentales, dado que de ella depende —además del derecho sustancial aplicable— el mecanismo de reacción en sede administrativa que el ordenamiento jurídico concede, correspondiendo cursar el reclamo administrativo previo (Ley N.º 7234) por los daños causados por la actividad ilícita de la Administración; y, en cambio, por las lesiones causadas como consecuencia de un acto administrativo que se dice ilegítimo, habilitando la interposición de los recursos administrativos de que se dispone, en orden a su anulación y eventual restablecimiento de la esfera jurídica afectada”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 67, ps. 81/92, “Pellegrinet, Dante C. c/Municipalidad de San Jorge s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 26.8.1987; A. y S., T. 163, ps. 20/25, “Sphan, Vicente c/Municipalidad de Rafaela -Ordinario- s/Recurso de inconstitucionalidad”, 17.5.2000.**

“Ahora bien, en lo que respecta a las presentes actuaciones, la peticionaria intenta reiterar su pretensión —esta vez, por la vía del reclamo administrativo previo— con base en los mismos padecimientos que adujo en los precedentes mencionados y que, por las razones ya explicitadas, no cabe más que declarar inadmisibles”.

#### **3.2. Improcedencia de la vía del reclamo administrativo previo en el caso de que corresponda la presentación de un reclamo administrativo**

##### **Dictamen N° 145/21:**

Si bien el peticionario “encuadra su presentación en un reclamo administrativo previo conforme a la Ley N.º 7234, es menester precisar que las actuaciones de marras viran su curso hacia el tratamiento del caso como un reclamo enderezado a corregir un supuesto obrar ilegítimo de la Administración. Para así entenderlo, la cuestión se remonta al análisis de la naturaleza de la pretensión intentada, por lo que cabe señalar que la distinción entre actividad administrativa ilícita e ilegítima es relevante en

términos sustanciales y procedimentales, dado que de ella depende —además del derecho sustancial aplicable— el mecanismo de reacción en sede administrativa que el ordenamiento jurídico concede. Desde esta tesitura, corresponderá cursar el reclamo administrativo previo (regulado por Ley N.º 7234 y sus modificatorias) por los daños causados por la actividad ilícita de la Administración, antes de acudir a la justicia ordinaria; y, en cambio, por las lesiones causadas como consecuencia de la actividad administrativa que se dice ilegítima, se hallará habilitada la interposición de los reclamos o recursos administrativos de que se dispone (conforme a la reglamentación para el trámite de las actuaciones administrativas aprobada por Decreto N.º 4174/15), en orden al eventual restablecimiento de la esfera jurídica afectada, o bien, al agotamiento de la vía administrativa, posibilitando la instancia judicial mediante el recurso contencioso administrativo”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 67, ps. 81/92, “Pellegrinet, Dante C. c/Municipalidad de San Jorge s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 26.8.1987; A. y S., T. 163, ps. 20/25, “Sphan, Vicente c/Municipalidad de Rafaela -Ordinario- s/Recurso de inconstitucionalidad”, 17.5.2000.**

“En síntesis, tratándose del pretendido cobro por la prestación de un servicio, el cual se atribuye a una supuesta relación jurídica contractual, se halla infértil el tratamiento como reclamo administrativo previo en los términos de la Ley N.º 7234”.

### **3.3. Improcedencia de la aplicación de las vías recursivas de la reglamentación aprobada por Decreto N° 4174/15 al reclamo administrativo previo**

#### **Dictamen N° 121/21:**

“En síntesis, tratándose de un reclamo administrativo previo por daños y perjuicios, su trámite se rige por la Ley N.º 7234 y modificatorias, que no admiten recurso alguno sobre la decisión del reclamo —o su omisión— la que, a su vez, corresponde primigeniamente al Gobernador. Así, como lo ha mencionado esta asesoría, ante la falta de respuesta de éste dentro de los plazos previstos, se otorga al administrado la posibilidad de presentar pronto despacho y, luego —si persiste el silencio—, iniciar la acción judicial; sin embargo, no podrá interponer otro tipo de recursos no previstos en el ordenamiento administrativo”.

**Cita de Dictamen N° 397/14.**

### **3.4. Procedencia de la vía del reclamo administrativo previo ante ocupaciones irregulares de inmuebles por parte del Estado sin declaración de utilidad pública**

#### **Dictamen N° 149/21:**

“En primer lugar, y como ya se adelantó, la expropiación inversa exige la previa calificación de utilidad pública. Si faltando ella el Estado ocupa o desapodera el bien, o turba la propiedad, el

afectado no puede demandarlo por expropiación inversa. Tendrá derecho a resarcimiento en el juicio que promueva, pero eso no podrá hacerse sobre la base de la expropiación, porque no cabe hablar de expropiación cuando no hay calificación legal de utilidad pública del bien”.

**Cita de BIDART CAMPOS, Germán J., “Régimen constitucional de la expropiación”, L.L., T. 144, p. 953.**

“En el mismo sentido, ha dicho Fiorini que lo esencial ‘es que exista una norma legislativa que califique la utilidad pública del bien y autoriza su expropiación. Si esta norma no existe, por más daños y depredaciones que realice el poder estatal, sólo puede promoverse una acción por daños y perjuicios (...). Para la expropiación inversa es necesario la existencia de los idénticos recaudos que justifican la presencia del instituto expropiatorio”.

**Cita de FIORINI, Bartolomé A., *Derecho Administrativo*, t. II, 2da. edic. actualiz., Abeledo Perrot, 1976, pág. 169.**

#### **4. El plazo de prescripción en materia de daños y perjuicios**

##### **4.1. Cómputo del plazo de prescripción en materia de daños y perjuicios**

**Dictamen N° 152/20:**

“Sabido es que el plazo bianual de prescripción de la acción de daños y perjuicios por responsabilidad extracontractual del Estado (art. 4037, Cód. Civ., aplicable al caso) se computa desde que el reclamante ha tornado conocimiento del daño invocado, y que tal exigencia se satisface con una razonable posibilidad de información”.

**Cita de CSJN, Fallos: 316: 2137, “López Casariego, Julio A. c/Provincia de Buenos Aires s/Daños y perjuicios (Registro de la Propiedad)”, 28.9.1993.**

##### **4.2. Efecto interruptivo de la prescripción del reclamo administrativo previo**

**Dictamen N° 172/21:**

“**B.2.** Ahora bien, en pos de esclarecer su funcionamiento y el cómputo de términos para la configuración del instituto, es ponderable la respuesta dada por la Corte Suprema local –en autos Vallejos– a la cuestión de *determinar si el reclamo administrativo previo contemplado en la Ley 7234 –modificada por ley 9040– produce efectos interruptivos o solamente suspensivos de la prescripción liberatoria en curso; consigna ante la cual entendió que tiene efectos interruptivos, por cuanto ha sido establecido por el propio Estado como un trámite que debe preceder a la demanda judicial y además revela el inequívoco propósito [...] de no renunciar a su derecho.*

De ello se colige que el reclamo administrativo previo sirve como un medio que válidamente puede utilizar en su favor el administrado para operar la interrupción del plazo de prescripción del que considera su derecho (v. voto del Ministro Netri *in re* Vallejos); no obstante, debe advertirse que tal

efecto interruptivo no cuenta con carácter *sine die*, sino que se sujeta, en cuanto al cómputo de nuevo plazo, a lo dispuesto por el artículo 3° de la Ley N.º 7234”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 270, ps. 341/350, “Vallejos, Víctor E. c/Honorable Concejo Municipal de Rosario – Municipalidad de Rosario – Acción artículo 16 ley 24028 s/Recurso de inconstitucionalidad”, 6.9.2016.**

“**B.3.** Bajo tal entendimiento, el peticionario que presentó el reclamo administrativo previo, a los treinta días debió interponer pronto despacho, y a los quince días del mismo sin resolución, la acción judicial podía entablarse directamente”.

**Cita de CACyC de Santa Fe, Sala III, Resolución N° 14, T. 23, f. 419, “Basualdo, María del Carmen c/Provincia de Santa Fe s/Daños y perjuicios”, 10.2.2021.**

“Así, la interrupción derivada de la presentación del reclamo administrativo previo cuenta con un alcance limitado en el tiempo y no se prolonga hasta arribar al pronunciamiento de la Administración, sino que se mantiene hasta el momento en que queda expedita la acción judicial. Ello ocurre –según la inteligencia del art. 3° de la Ley N.º 7234– una vez vencido el plazo de 45 días hábiles administrativos posteriores a la deducción de la reclamación y ante el silencio de la Administración”.

“En suma, independientemente del interés del reclamante en esperar una resolución en sede administrativa, una vez habilitada la vía de reclamo judicial, recae sobre sí el deber de incoar la demanda en tiempo hábil, a riesgo de que transcurra íntegramente el plazo de prescripción reiniciado. En tal sentido, como sostuvo oportunamente esta asesoría, la decisión de aguardar por un pronunciamiento de la Administración debe ser conciliada con el término de prescripción, que limita temporalmente el comportamiento pasivo del reclamante”.

**Cita de Dictámenes Nros. 8/17 y 18/18.**

**Ver, en el mismo sentido, Dictámenes Nros. 233, 234, 246 y 256/21; 14, 73, 224 y 364/22; y 72, 145, 221 y 315/23.**

## **5. Cuestiones atinentes a la prueba en la responsabilidad del Estado**

### **5.1. Carga de la prueba del daño en el reclamo administrativo previo**

#### **Dictamen N° 38/21:**

“En primer lugar, el peticionario no aporta prueba alguna que abone a la veracidad de los hechos, en las condiciones que expone; en particular, considerando que no basta con la mera narración y la invocación de que los daños fueron producto del supuesto mal estado del piso de la cancha sobre el que se llevaban a cabo las actividades curriculares.

En tal sentido, cabe señalar que *la carga de la prueba no supone, pues, ningún derecho del adversario, sino un imperativo del propio interés de cada litigante; es una circunstancia de riesgo que consiste en que quien no prueba los hechos que ha de probar pierde el pleito*".

**Cita de TCRE N° 1, Sec. N° 1 de la ciudad de Santa Fe, "López, Aníbal R. c/Provincia de Santa Fe s/Daños y perjuicios", 2.9.2020.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 40, 118 y 172/21; y 9 y 12/23.**

## **5.2. Prueba de la responsabilidad por mala praxis médica**

### **Dictamen N° 58/21:**

Como lo tiene dicho el Tribunal Colegiado de Responsabilidad Extracontractual N° 1 de la ciudad de Santa Fe, *"vale remarcar que (...) la historia clínica es el único documento que acredita o exterioriza la existencia de la relación médico-paciente y también constituye la prueba por excelencia de la responsabilidad civil, porque de ella surge si el servicio prestado por el médico fue el indicado por las reglas de la ciencia médica"*.

**TCRE N° 1, Sec. N° 2 de la ciudad de Santa Fe, "Schuvik, Delia E. y Gómez, Juan C. en nombre y rep. de su hija menor: Gómez, Valentina M. y Otro s/I.D.P.", 10.4.2008.**

### **Dictamen N° 160/21:**

*"Cabe resaltar que, para comprometer la responsabilidad de los profesionales de la salud, tratándose de medicina curativa o asistencial, se requiere la demostración de un factor subjetivo de atribución a título de culpa y que, en el caso, no se acreditó que el proceder de los profesionales actuantes fuera negligente u omisivo, sino al contrario, que obraron de acuerdo a la *lex artis*, en observancia de los reglamentos aplicables en la materia"*.

**Cita de TCRE N° 1, Secretaría N.º 2 de Santa Fe, Resolución N° 46, T° 44, F° 337, "Montiel, Miriam G. y Otros c/Benassi, Conrado S. y/u Otros s/Declaratoria de pobreza y daños y perjuicios", 3.3.2020.**

## **6. Configuración de la falta de servicio**

### **6.1. Valoración de los elementos concretizantes de la falta de servicio**

#### **Dictamen N° 58/21:**

*"Sin constatarse irregularidades en el desempeño profesional, ni existiendo prueba alguna que permita ligar la supuesta lesión con la participación del personal médico, se evidencia la falta de verificación de los cuatro elementos concretizantes de la doctrina que, como factor de atribución, resultarían de aplicación para el caso: la falta de servicio debe ser considerada como una violación o anomalía frente a las obligaciones del servicio regular, lo cual entraña una apreciación en*



concreto que toma en cuenta la naturaleza de la actividad, los medios de que dispone el servicio, el lazo que une a la víctima con el servicio y el grado de previsibilidad del daño”.

**Cita de CSJN, Fallos: 330:563, “Mosca, Hugo A. c/Provincia de Buenos Aires y Otros s/Daños y perjuicios”, 6.3.2007.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 118 y 160/21.**

## **6.2. Falta de servicio y deber de seguridad**

### **Dictamen N° 118/21:**

“Esta Fiscalía de Estado ya se ha expedido respecto a que no resulta suficiente para atribuir responsabilidad en un hecho la mera mención de incumplimiento al deber genérico de seguridad, puesto que éste no se traduce en una garantía absoluta de indemnidad de los ciudadanos y ciudadanas, por el cual éstos no sufran perjuicio alguno derivado de la acción de terceros”.

**Cita de Dictámenes Nros. 1735/12, 444/15 y 40/21.**

“En efecto, sería irrazonable imponer al Estado el deber de controlar que ningún habitante sufra perjuicio alguno; lo que haría necesaria una previsión extrema que sería no sólo insoportablemente costosa para toda la comunidad, sino además, lesiva de las libertades de los mismos ciudadanos a proteger”.

**Cita de CSJN, Fallos: 330:563, “Mosca, Hugo A. c/Provincia de Buenos Aires y Otros s/Daños y perjuicios”, 6.3.2007; y CSJSF, A. y S., T. 239, p. 406, “Álvarez, Élide G. por sí y por Otro c/Municipalidad de Santa Fe -Indemnización de daños y perjuicios- s/Recurso de inconstitucionalidad”, 12.4.2011.**

## **6.3. Falta de servicio y actividad judicial**

### **Dictamen N° 122/21:**

“Por otro lado, en base a la sucinta exposición y la escueta aportación de elementos de prueba, el reclamante no vislumbra, en su reproche, si se trata de un supuesto de responsabilidad derivado del funcionamiento irregular de la administración del servicio de justicia —*in procedendo*— o del error judicial —*in iudicando*—, conforme a la distinción realizada por nuestra Corte Suprema de Justicia local”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 219, ps. 140/150, “Aragón, Víctor G. c/Provincia de Santa Fe -I. D. P. – s/Recurso de inconstitucionalidad”, 25.4.2007.**

“Sin perjuicio de ello, y a todo evento, ninguno de los supuestos encuentra aplicación al mentado reclamo, en tanto no se avizoran elementos que den nota del presunto funcionamiento defectuoso del servicio de justicia en la sustanciación de los procesos denunciados y, menos aún, del error

judicial derivado de una sentencia injusta o emitida sin ajustarse a derecho o a los hechos en cuestión”.

**Cita de BEE SELLARES, Marcelo, “Responsabilidad del Estado por actividad judicial”, Revista de Derecho Administrativo N° 133, La Ley, 8.2.2021.**

#### **6.4. Falta de servicio y atención médica**

##### **Dictamen N° 160/21:**

“Particularmente, este órgano entiende fundado su rechazo en orden a, por un lado, la especial naturaleza que reviste la obligación del profesional médico, de medios y no de resultado, de acuerdo con los lineamientos jurisprudenciales de nuestro Máximo Tribunal nacional, a los que me remito (...); y, por otro lado, la inexistencia de elementos que acrediten –o, al menos, que hagan presuntiva la achacada falta culposa del personal interviniente”.

**Cita de CSJN, Fallos: 327:3925, “Barral de Keller Sarmiento, Graciela H. c/Guevara, Juan A. y Otros”, 28.9.2004.**

#### **7. Necesidad de acreditación de daño para que se configure la responsabilidad del Estado**

##### **Dictámenes Nros. 152 y 153/20:**

“Así, las cosas, incluso aún cuando pudiera reprocharse al Estado alguna actuación irregular en el marco de la prestación del servicio registral, ello no daría pie a resarcimiento, en tanto no se ha acreditado la configuración de daño alguno”.

**Cita de LÓPEZ, Mariano M., “Responsabilidad extracontractual ilegítima del Estado por error registral: El mero error registral sin daño comprobable no convierte el actuar estatal en fuente inmediata de indemnización”, RDA 2009-68, 483, AR/DOC/9867/2012; y Dictamen N° 994/96.**

### **VIII. Derecho Tributario**

#### **1. El Derecho Tributario y las medidas de fomento**

##### **Dictamen N° 142/22:**

“El tema en estudio [Ley N° 8478] constituye una de las medidas de fomento que, por antonomasia, los ordenamientos jurídicos suelen contemplar, a través de pautas genéricas fijadas en leyes que reconocen especiales atribuciones discrecionales al órgano ejecutivo para estimular la actividad industrial, tal como lo han entendido tanto la Corte nacional (Fallos: 301:253, ‘Lumiére Producciones Cinematográficas Argentinas S.R.L. c/Instituto Nacional de Cinematografía’, 05/04/1979) como la Procuración del Tesoro de la Nación en algunos pronunciamientos (Dictámenes: 144:202, 151:259 y 182:10, citados Muñoz, Ricardo (h.), ‘Modalidades de

participación estatal en la economía. La planificación económica (Conclusión del diario Serie Especial Derecho Administrativo del 30 de noviembre de 2012)', EDA, N° 13.148, 2012, 26/12/2012)".

## **2. Procedimientos de determinación de oficio**

### **2.1. Determinación de oficio sobre base presunta**

#### **Dictamen N° 24/23:**

El Código Fiscal “expresa en su artículo 68 que la determinación sobre base cierta corresponderá cuando el contribuyente o responsable, en su caso, en el tiempo y forma que establezca la API, suministre a ésta todos los elementos comprobatorios de las operaciones o situaciones que constituyan hechos impositivos y no merezcan impugnación con causa; o cuando el Código u otra ley establezcan taxativamente los hechos y las circunstancias que el ente recaudador debe tener en cuenta a los fines de la determinación.

En los demás casos, o cuando medien dos o más requerimientos para que se aporten los elementos antes mencionados (o aquellos que el ente recaudador estime necesario para tal fin), la determinación se efectuará sobre base presunta, tomando en consideración todos los hechos y circunstancias que, por su vinculación o conexión normal con los que se definan como hechos impositivos, permitan inducir en el caso particular su existencia y monto.

En el mismo sentido, la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 2 tiene dicho que procede la determinación sobre base presunta, mediante estimación, cuando los elementos conocidos sólo permiten presumir la existencia y magnitud de la materia impositiva; habiendo ponderado especialmente la necesidad, expresamente contemplada por el derecho objetivo, de que concurran *todos* los elementos necesarios para que proceda la determinación sobre base cierta”.

**Cita de CCA2, Res. N° 321, “Ghezzi, Miriam G. c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 22.6.2021.**

## **3. Sanciones tributarias**

### **3.1. Las diferentes especies de multas tributarias**

#### **3.1.1. Multas por defraudación por intención dolosa**

##### **Dictamen N° 130/22:**

«Como ha sostenido este órgano —con otra integración subjetiva—, “el primer párrafo del art. 46 (artículo 89 del Código hoy vigente) tipifica el clásico fraude doloso y describe el supuesto de hecho como ‘realizar un hecho, aserción, omisión, simulación, ocultación o en general cualquier maniobra, con el propósito de producir la evasión’” (Dictamen N° 199/2011).

A su vez, para el caso específico del impuesto de sellos y la tasa de justicia, el artículo 270 del actual digesto —en el mismo sentido que el artículo 89— requiere, además del elemento objetivo,

la comprobación del elemento subjetivo (véase el inciso f) del art. 270, cuando habla de “cualquier actitud dolosa destinada a evadir total o parcialmente el impuesto aplicable”).

En el caso, ha quedado demostrada la defraudación por parte de los recurrentes, independientemente del resultado de la causa penal, atento a que la maniobra fue operada por los propios recurrentes o, en su caso, por un dependiente o encargado de la gestión —lo que no ha sido probado, insisto—, situación que los hace destinatarios de la sanción aplicada».

**Ver, también, Dictamen N° 162/22.**

#### **Dictamen N° 130/22:**

“Por lo demás, la argumentación de la existencia de un error excusable tampoco puede ser atendida. En efecto, esta causal de justificación es propia de las multas por omisión (de acuerdo con lo expresamente previsto en el artículo 87 del actual Código Fiscal), y no tiene cabida alguna en supuestos como el ahora en análisis”.

### **3.1.2. Multas por defraudación de los agentes de retención, percepción y recaudación**

#### **Dictamen N° 158/22:**

«En torno a la multa por defraudación, el primer párrafo del artículo 90 del Código Fiscal prevé que los agentes de retención, percepción y recaudación incurrirán en defraudación fiscal cuando “mantengan en su poder impuestos percibidos, retenidos o recaudados, después de haber vencido los plazos en que debieron ingresarlos al Fisco, salvo que prueben la imposibilidad de hacerlo por fuerza mayor o disposición legal, judicial o administrativa (...)”.

En el Dictamen N° 199/2011, este órgano sostuvo —con otra integración subjetiva— que este tipo infraccional se diferencia del previsto en el artículo 89 del actual digesto. En tal sentido, remarcó que mientras esta última norma “tipifica el clásico fraude doloso y describe el supuesto de hecho como ‘realizar un hecho, aserción, omisión, simulación, ocultación o en general cualquier maniobra, con el propósito de producir la evasión’”, en el artículo 90 la verificación del elemento subjetivo no excede de la comprobación de la retención, salvo que acredite la imposibilidad de pago según las causales de excepción previstas.

En el mismo sentido, pueden verse los Dictámenes Nros. 2342/2012 y 589 y 628/2015, entre otros. En diversos precedentes, asimismo, ha destacado la naturaleza *quasi* objetiva de esta infracción (Dictámenes Nros. 199/2011; 124, 1539, 1540, 1724, 1858, 2202, 2205 y 2419/2012; 505 y 1037/2014; y 232/2017).

En el caso, la apelante nada ha dicho en torno a la configuración de las situaciones de excepción contempladas en la ley fiscal, por lo que cabe rechazar el agravio expuesto”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 162 y 169/22; y 80 y 232/23.**

### **3.1.3. Multas por defraudación de los agentes de retención, percepción y recaudación, aplicada de oficio**

#### **Dictamen N° 162/22:**

Respecto del segundo párrafo del artículo 90 del Código Fiscal, remarcó Fiscalía en el Dictamen N° 199/11 “que la razonabilidad de la solución se desprende del particular supuesto contemplado donde: (i) el sujeto pasivo de la sanción es un sujeto que generalmente cuenta (o debería contar) con el asesoramiento suficiente para dar debido cumplimiento a sus obligaciones fiscales; (ii) el hecho generador de la sanción no ofrece demasiada controversia, pues, al haberse ingresado el tributo voluntaria y espontáneamente, se deduce el reconocimiento de la obligación; y (iii) la sanción establecida se encuentra tasada por ley en relación con el mero transcurso del tiempo, reduciéndose la determinación de la sanción a una simple operación de cálculo donde no interviene la volición del funcionario actuante (máxime cuando la mora es indudablemente automática) (Dictámenes Nros. 199/2011, 126, 2022 y 2026/2012 y 790 y 924/2014, entre otros)”.

### **3.1.4. Multas por omisión**

#### **3.1.4.1. Naturaleza de la multa por omisión**

##### **Dictamen N° 180/22:**

“Al respecto, la Corte Suprema local expresó que la obligación de pagar un tributo, dentro de un plazo determinado, responde a la necesidad de que el Estado cuente con los recursos destinados a la ejecución del presupuesto a tiempo en forma ordenada. Agregó el tribunal que se trata de una infracción prevalecientemente objetiva, por lo cual, en principio, basta el hecho externo del no pago en término para que se tenga por configurada”.

**Cita de CSJSF, A. y S., T. 44, p. 275, “Banco de Crédito Argentino c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 12.8.1981.**

“En el mismo sentido, Fiscalía de Estado ha afirmado que esta multa tiene carácter objetivo, y que su aplicación se encuentra tasada en la ley ante la verificación del incumplimiento”.

**Cita de Dictámenes Nros. 65/02; 1544/10; 201 y 1418/11; 717, 2009 y 2075/12; 140, 256, 323, 506, 535, 1029, 1310 y 1716/13; 981, 1189, 1234, 1335, 1368, 1375, 1377, 1385, 1392, 1442/14; 30, 33, 52, 61, 70, 80, 389 y 427/15; 85, 114, 128, 174, 177, 207, 235 y 461/16; y 324/17.**

**Ver, en el mismo sentido, 23, 24, 26, 235 y 236/23.**

#### **3.1.4.2. La invocación de la figura del error excusable en la multa por omisión**

##### **Dictamen N° 23/23:**

La figura del error excusable “deriva de la complejidad que puede tener determinada disposición; y que su aplicación resulta procedente cuando pueda concluirse que el contribuyente pudo,

razonablemente, entrar en una confusión sobre el tributo o la alícuota que le correspondía abonar — más aún cuando ello provenga de modificaciones a la ley y el interesado acredita buena conducta fiscal—. De todos modos, se advirtió que no hay error excusable cuando el contribuyente se aparta explícitamente de las normas establecidas, su conducta no se ajusta a decisiones jurisprudenciales reiteradas, oculta ingresos o efectúa deducciones en manifiesta oposición a normas legales —tanto más no siendo un infractor primario—”.

**Cita de Dictámenes Nros. 800/09, 375/13, 544/15 y 237/17.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 26, 235 y 236/23.**

### **3.2. La naturaleza administrativa de las multas tributarias**

**Dictamen N° 130/22:**

“Por su parte, el planteo de prescripción de la multa, basado en la aplicación de los plazos establecidos en el Código Penal, tampoco puede merecer acogida.

Ante proposiciones que intentan asimilar las sanciones fiscales con las de naturaleza penal, esta Fiscalía de Estado ha remarcado la autonomía del Derecho Tributario.

En efecto, las sanciones fiscales, por su distinto fundamento, poseen una especificidad que justifica su tratamiento independiente y sólo en un sentido genérico puede hablarse de *naturaleza penal* a su respecto (Dictamen N° 409/2017). También se ha expuesto, con cita de Giuliani Fonrouge, que la defraudación tributaria está excluida del Código Penal y de toda legislación vigente sobre delitos de orden común, pues es una infracción propia del Derecho Tributario y, por consiguiente, legislada en ordenamientos fiscales de la Nación y de las provincias (Dictamen N° 2151/2012)”.

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 158 y 162/22; y 23/23.**

### **3.3. La confiscatoriedad de las multas tributarias**

**Dictamen N° 130/22:**

“Por lo demás, también debe rechazarse el planteo de confiscatoriedad de la multa; sea porque respecto de estas sanciones no cabe la tacha de confiscatoriedad (Dictámenes Nros. 1651/2011 y 2151/2012) o porque no se ha demostrado, de modo concreto y preciso, una afectación concreta al derecho de propiedad (Dictámenes Nros. 1549 y 1550/2013)”.

**En el mismo sentido, Dictamen N° 158/22.**

## **4. La prescripción de las acciones para determinar deudas tributarias y exigir su cobro**

**Dictamen N° 116/22:**

“Es criterio de la Corte Suprema de Justicia Provincial (A. y S. T. 269, p. 322, “API c/Reale, Paula y Otros –Ejecución Fiscal– s/Recurso de Inconstitucionalidad”, 05/07/2016) que, en el Código

Fiscal provincial, sólo una vez que la deuda resulta exigible nace la posibilidad del fisco de iniciar las acciones tendiente a su cobro y, en consecuencia, a partir de ese momento debe comenzar a correr el plazo de prescripción para presentar la demanda judicial; supuesto que no ha acontecido en autos”.

**Dictamen N° 130/22:**

Específicamente “respecto de la utilización de las normas de prescripción del derecho de fondo al Derecho Tributario, la jurisprudencia provincial —seguida por este órgano en recientes precedentes (entre ellos, Dictamen N° 116/2022)— ha validado la aplicación de las normas del Código Fiscal respecto de la determinación de tributos y de la aplicación de sanciones, reservando las disposiciones del Código Civil para la ejecución judicial de aquellos actos, una vez firmes”.

**En el mismo sentido, Dictamen N° 23 y 24/23.**

**5. *Solve et repete***

**Carga en el sistema de búsqueda de dictámenes:**

SOLVE ET REPETE INADMISIBILIDAD DE RECURSO DE APELACION POR FALTA DE CUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DE PAGO PREVIO.

**5.1. La vigencia del *solve et repete***

**Dictámenes Nros. 89/21; 52 a 55, 59 a 61, 93, 157, 179 y 236/22; y 55, 71, 158, 231, 233, 281 y 349/23:**

“Esta Fiscalía viene sosteniendo, desde hace décadas, que el artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos —que asegura el acceso a la jurisdicción a cualquier persona para que sea ‘oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable’, para la determinación de sus derechos y obligaciones ‘de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter’— no ha producido la derogación genérica del *solve et repete*, y que sólo podría implicar su atenuación con carácter excepcional (Dictamen N° 1089/2008).

También tiene dicho que nuestro ordenamiento jurídico, por aplicación del principio en cuestión, debe asegurar la posibilidad de obtener la revisión judicial de lo resuelto por la Administración; estando tal extremo garantizado a través del sistema recursivo previsto en la Ley N° 11.330 (Dictámenes Nros. 495/1997, 132/2005, 1089/2008, 099/2010 y 035/2012, entre los más emblemáticos).

A los fallos tradicionalmente citados, me permito agregar los emanados de la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1, refiriendo específicamente al requerimiento de la sede administrativa (...), confirmando su constitucionalidad”.

**Cita de CCA N° 1, A. y S., T. 27, p. 193, “Dycasa S.A. c/Provincia de Santa Fe s/Medida cautelar autónoma”, 26.12.2011; y A. y S., T. 70, p. 368, “Ferrosider c/Provincia de Santa Fe s/Medida cautelar autónoma”, 21.4.2021.**

“Cabe destacar que la Administración Pública no podría declarar la invalidez del artículo 120 del digesto fiscal (crit. Dictamen N° 84/2020), y que la posibilidad de no aplicarla en casos concretos se encuentra condicionada al acaecimiento de determinadas circunstancias, ninguna de las cuales aparece cumplida”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 5, 12 y 149/20; y 29/21.**

## **5.2. La vigencia del *solve et repete* y el debate sobre exenciones tributarias**

### **Dictamen N° 236/22:**

“Por último, corresponde rechazar el argumento de los apelantes en torno a que el *solve et repete* no resulta aplicable cuando se discute la vigencia de exenciones.

En efecto, en el Dictamen N° 861/2001 —citado por los recurrentes en pos de su postura— lo que esta Fiscalía sostuvo es que si el trámite tiene su origen en un pedido de exención, la Administración debe pronunciarse en primer término aceptándolo o rechazándolo y, en todo caso, si el criterio seguido fuera el segundo, iniciar recién allí el correspondiente procedimiento de determinación. La misma interpretación fue expuesta en Dictamen N° 248/2008.

A diferencia de lo acontecido en esos casos, aquí el procedimiento se inició con un requerimiento del ente recaudador (...), por lo que no cabe el traslado de la opinión explicada en el párrafo anterior”.

## **5.3. La vigencia del *solve et repete* y la acreditación de la imposibilidad de pago**

### **Dictamen N° 149/20:**

“Respecto a la declaración jurada presentada con posterioridad al ingreso de las actuaciones a esta Fiscalía de Estado, y que se agregan a las mismas, en la que el recurrente manifiesta que no cuenta con ingresos suficientes para afrontar el monto de la deuda, cabe señalar que la imposibilidad de pago además de ser inculpable debe estar comprobada, es decir, no basta la mera afirmación de la dificultad sino que debe demostrarse la configuración de los supuestos de hecho excepcionales admitidos jurisprudencialmente para ello”.

**Cita de Dictámenes Nros. 1490/01; 373/03; 1545/10; 2343/12; 803 y 1383/13; y 152/15.**

**Ver, también, Dictámenes Nros. 231 y 349/23.**



## **6. Responsabilidad solidaria en el Código Fiscal**

### **Dictamen N° 180/22:**

“Este órgano ha abordado en numerosas ocasiones el tema de la responsabilidad solidaria, en el marco del Código Fiscal anterior a la reforma operada por Ley N° 13.260.

A partir del Dictamen N° 975/1999, aseveró que, en materia tributaria, no sólo están obligados al pago de las obligaciones sus deudores, sino que la responsabilidad se extiende a quienes la legislación y la doctrina denominan como *responsables*”.

**Cita de Dictámenes Nros. 544, 561 y 588/15; 128, 174, 177, 556, 607 y 667/16; y 232, 324 y 409/17, por citar los más recientes.**

“Agregó, en general, que la existencia de esta categoría de sujetos pasivos obedece a características propias de la materia tributaria, instituyéndose con la finalidad de asegurar la normal y oportuna recaudación. Por esta razón, se traslada la obligación tributaria a terceras personas, distintas del deudor, que –sumándose o reemplazándolo– se constituyen en sujetos pasivos directos.

A su vez, la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 también ha respaldado la constitucionalidad de estas disposiciones, con cita de la Cámara N° 2, dejando a salvo que se acredite que los representados hubieran colocado a los representantes en la imposibilidad de cumplir correcta y oportunamente con sus obligaciones, tal como preveía el artículo 20 del Código Fiscal anterior y lo hace el artículo 28 del actualmente en rigor”.

**Cita de CCA1, A. y S., T. 63, p. 164, ‘Coqui SRL c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo’, 6.12.2019.**

La profunda modificación operada en la Parte General del Código Fiscal por la Ley N° 13.260 (...) tiene que ver con que, a partir de ella, la responsabilidad es subsidiaria (y no directa, como erróneamente lo afirmó por la asesoría preopinante), pero no han variado sus fundamentos ni alcances”.

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 23, 24, 232, 235 y 236/23.**

## **7. Exenciones tributarias**

### **7.1. Fundamento de las exenciones tributarias**

#### **Dictamen N° 165/23:**

“El artículo 16 de la Constitución Nacional establece que todos sus habitantes son iguales ante la ley, y que la igualdad ‘es la base del impuesto y de las cargas públicas’.

Al respecto, este órgano de asesoramiento ha recordado, con cita de la Corte nacional, que la uniformidad y generalidad de los impuestos son condiciones esenciales para que se cumpla la regla de igualdad, no siendo admisibles que se grave a una parte de la población en beneficio de otra (Dictamen N° 553/2000).

En sintonía con lo expuesto, la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación recordó, más recientemente, que la garantía constitucional de la igualdad no se propone erigir una regla férrea en materia impositiva, sino impedir que se establezcan distinciones, con el fin de hostilizar o favorecer arbitrariamente a determinadas personas o clases”.

**Cita de CSJN, Fallos: 337:1117, “Asociación Editores de Diarios de Bs. As. (AEDBA) y Otros c/EN -dto. 746/03- AFIP s/Medida cautelar (autónoma)”, 28.10.2014.**

“Por su parte, prestigiosa doctrina ha expuesto que el poder de eximir, como excepción al principio de generalidad de la tributación, debe fundarse en circunstancias de orden económico o social, razonablemente apreciadas por el Poder Legislativo, y con el propósito de lograr una efectiva justicia social o de fomentar determinadas actividades convenientes para la comunidad o para facilitar el desarrollo de algunas regiones del país”.

**Cita de GIULIANI FONROUGE, Carlos M., *Derecho Financiero*, v. I., obra actualizada por Susana C. NAVARRINE y Rubén O. ASOREY, 8va. edic., Depalma, Buenos Aires, 2003, p. 376.**

“En definitiva, las exenciones tributarias, como excepción a los principios de generalidad e igualdad, deben basarse en razones de política fiscal que respeten el principio de razonabilidad”.

## **7.2. Interpretación de las exenciones tributarias**

### **Dictamen N° 26/23:**

En materia de exenciones “la interpretación debe ser estricta (Dictámenes Nros. 1438/2014, 217/2016 y 240 y 463/2018, por citar los últimos). Por su parte, la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 ha expresado que esta estrictez supone no prescindir ‘de la letra de la ley, de la indudable intención del legislador, o de la necesaria implicancia de las normas que las establezcan”’.

**Cita de CCA1, A. y S., T. 66, p. 237, “Cocineros Argentinos SA c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo”, 24.7.2020.**

## **7.3. Las exenciones tributarias y la noción de *empresa* en el Código Fiscal**

“Pues bien, el Código Fiscal entonces vigente disponía que la exención operaba en favor del ejercicio de actividades profesionales siempre que no se encontrasen organizadas en forma de empresa (inc. 1) del art. 160). En el mismo sentido, el artículo 125 contemplaba que estaban alcanzados por el impuesto el ejercicio de profesión liberal organizada bajo la forma de empresa.

A su vez, no cabe analizar la invocación de la noción de empresa y su significado en el Código Civil y Comercial. No sólo porque este código de fondo entró a regir con posterioridad a los

períodos verificados, sino además porque del propio Código Fiscal, en su artículo 124, emerge el significado del término en la esfera tributaria.

Nada menos que la Corte nacional, en un fallo que presenta puntos de contacto con el caso aquí ventilado, ha respaldado la utilización de las normas locales del Derecho Tributario para interpretar el concepto de empresa en el marco de la exención del Impuesto sobre los Ingresos Brutos”.

**Cita de CSJN, Fallos: 314:458, “Reig Vázquez Ger y Asociados c/Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, 14.5.1991.**

“Y fue bajo los parámetros legalmente fijados en el Código Fiscal, en efecto, que se demostró la existencia de una organización de medios productivos con fines lucrativos en beneficio de los profesionales integrantes de la sociedad, resultando razonable considerar que el ejercicio de la profesión liberal estaba organizado bajo forma de empresa”.

## **IX. Técnica legislativa**

### **1. Temas de redacción de proyectos de decretos y leyes**

#### **1.1. Necesidad de respetar la pauta de claridad que debe cumplir todo proyecto de decreto en el ámbito provincial santafesino**

##### **Dictámenes Nros 39 y 126/20:**

Invocación del Decreto N° 4211/90, Anexo B, punto B.4.1.

#### **1.2. Proyectos de decretos y reglamentaciones del Poder Ejecutivo**

##### **1.2.1. Inconveniencia de transcripción textual inconducente de artículos de una ley en el proyecto de decreto reglamentario**

##### **Dictamen N° 100/20:**

“No obstante ello se advierte que en su considerando se efectúa prácticamente una transcripción de los artículos a reglamentar que no importan un aporte sustancial a la ilustración del contenido de las elecciones propuestas en la parte resolutive”.

**Ver, también, Dictamen N° 5/21.**

##### **Dictamen N° 4/21:**

“De todos modos, no alcanzo a comprender la redacción ni el contenido del artículo 2°, pues lo allí expresado no hace más que reiterar lo ya expuesto en el artículo 153 de la Ley N° 12.510 en torno a las circunstancias de hecho y de derecho que justifican la contratación de seguros con terceros”.

**Ver, también, Dictámenes Nros. 393, 403 y 408/22.**

### **1.2.2. Aprobación de la reglamentación en la parte dispositiva del decreto y ubicación de la reglamentación en un anexo**

Ver Dictámenes Nros. 124/22; y 1 y 2/23.

### **1.3. Conveniencia de que los reglamentos de ejecución expresen “No se requiere reglamentación” en las normas legales que no se reglamentan, en vez de que se inserte la frase “Sin reglamentar”**

Dictámenes Nros. 207 y 208/20.

## **2. Contenido y ubicación de las disposiciones derogatorias y abrogatorias en un proyecto de decreto**

**Dictamen N° 72/20:**

“La disposición abrogatoria de una norma debe ir en el artículo anterior al que prevé los refrendos, tal cual ha sido sugerido por este órgano, con sustento en razones de técnica legislativa”.

**Cita de Dictamen N° 1425/01; y PÉREZ BOURBON, Héctor, *Manual de Técnica Legislativa*, lera. edic., Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2007, p. 57.**

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 4 y 90/21; 50, 150, 382 y 411/22; y 1, 174 y 209/23.**

**Dictamen N° 239/22:**

“Sin perjuicio de ello, advierto que en la parte dispositiva —concretamente, al final del artículo 1°— existe una previsión abrogatoria genérica en relación con toda norma que se oponga al acto a dictarse.

Cabe consignar que una disposición de este tenor debería estar, en el caso, en el penúltimo artículo (Dictámenes Nros. 4 y 90/2021 y 50 y 150/2022); amén de que, tanto por razones de estilo como para evitar confusiones respecto de las normas alcanzadas, debería evitarse la fórmula utilizada (...), intentando precisarse, en la medida de lo posible, aquellas que quedarían sin efecto o bien suspendidas (esto último, si se interpreta este régimen como *transitorio*).

**Cita de Dictamen N° 1425/01; y PÉREZ BOURBON, Héctor, *Manual de Técnica Legislativa*, lera. edic., Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2007, p. 136.**

**En el mismo sentido, Dictamen N° 171/23.**

## **3. Ubicación del encuadre legal en un proyecto de decreto**

**Dictámenes Nros. 72 y 126/20:**

Necesidad de que el último párrafo del considerando prevea el encuadre normativo, de acuerdo con los lineamientos del Decreto N° 4211/90.

**Ver, también, Dictamen N° 1/23.**

#### **4. Ubicación y contenido del artículo de refrendo en un proyecto de decreto**

##### **Dictamen N° 126/20:**

“A lo expuesto, agrego que en caso de que el decreto deba ser refrendado por más de una autoridad, el penúltimo artículo deberá así disponerlo (punto B.4.1. del Anexo "BU del Decreto N° 4211/90)”.

##### **Dictamen N° 113/21:**

Finalmente, dado que en el caso sólo corresponde el refrendo por parte del titular de la jurisdicción que inició la gestión, corresponde suprimir el artículo 2° de la parte dispositiva (Dictámenes Nros. 126 y 169/20; y 57, 65 y 67/21).

**Ver, también, Dictámenes Nros. 146 y 169/21; y 36, 149, 150 y 382/22.**

#### **5. Ubicación de las disposiciones relativas a la entrada en vigencia de una ley**

##### **Dictamen N° 5/21:**

“Respecto del orden de los artículos 4° y 5°, sugiero invertirlos, por cuanto las disposiciones relativas a la entrada en vigencia de la ley deben colocarse en la parte final de su texto”.

#### **6. Redacción del artículo de forma**

##### **Dictamen N° 180/20:**

En el artículo 4° de la parte resolutive del proyecto “sugiero quitar la mención en torno a que la publicación debe hacerse ‘en el Boletín Oficial’, por cuanto la fórmula que corresponde insertar en estos supuestos es “Regístrese, comuníquese, publíquese y archívese” (punto B.4. del Anexo B del Decreto N° 4211/1990 y art. 6° del Decreto N° 3321/1993)”.

#### **7. Imposibilidad de reglamentar el artículo de forma de una ley**

##### **Dictamen N° 100/20:**

“Por último, cabe tener presente que el artículo de forma de la ley es el artículo 8° (‘Comuníquese al Poder Ejecutivo’).

En toda ley, esta regla imperativa ‘pierde su razón de ser una vez que el proyecto sancionado por el Poder Legislativo es efectivamente comunicado al Poder Ejecutivo’, y ‘su función práctica es la de ser el punto final de la ley’”.

**Cita de SAGRIPANTI, Sandra, “Artículo de forma”, *Revista de Derecho Parlamentario* – N° 13, 01-03-2012, IJ-LXVIII-842.**

“Por su parte, en los proyectos de decreto el artículo ‘de forma’ es el último artículo de la parte dispositiva, y contiene la orden de registro, comunicación, archivo y, en su caso, publicación (punto B.4.1. del Anexo B del Decreto N° 4211/90, y art. 6° del Decreto N° 3321/93). En el caso, el artículo de forma del proyecto de decreto es el artículo 2° de la parte dispositiva.

Sobre la base de lo expuesto, el Anexo Único no debe hacer mención al artículo 8° de la ley, pues las disposiciones de forma de las leyes no son susceptibles de reglamentación”.

## **8. Publicación de reglamentos en el Boletín Oficial**

**Dictámenes Nros. 142/21 y 244/22:**

**Necesidad de publicar en el Boletín Oficial, en general, los actos de naturaleza reglamentaria.**

### **8.1. Necesidad de publicar en el Boletín Oficial los reglamentos autónomos**

**Dictamen N° 106/20:**

“Desde un punto de vista estrictamente formal, la propuesta respeta pautas de técnica legislativa a las que ha referido reiteradamente esta Fiscalía, en tanto cuenta con suficiente motivación y contempla adecuadamente las formalidades de registro, comunicación y archivo, correspondientes a la naturaleza del acto a emitir (Decreto N° 3321/1993).

Sin embargo, se advierte que, tratándose de un acto que contiene disposiciones de naturaleza reglamentaria –como más abajo se explicará—, debería disponerse su publicación en el Boletín Oficial, de acuerdo con los lineamientos del Decreto N° 3321/1993 (Dictamen N° 13/2020)”.

### **8.2. Necesidad de publicar en el Boletín Oficial los reglamentos de ejecución**

**Dictámenes Nros. 13 y 169/20:**

“Desde un punto de vista estrictamente formal, la propuesta respeta las pautas de técnica legislativa a las que ha referido reiteradamente este órgano de asesoramiento jurídico, en tanto cuenta con suficiente motivación y se identifica la norma legal a reglamentar. Sin embargo, se advierte que, tratándose de un reglamento de ejecución, debería disponerse su publicación en el Boletín Oficial (Decreto N° 3321/93); aspecto que se ha omitido en el artículo de forma”.

**Ver, también, Dictamen N° 88/22.**

## **9. Denominación del Anexo de un proyecto si es uno solo**

**Dictamen N° 180/20:**

“Por otra parte, el denominado ‘Anexo’, al ser uno sólo, debería denominarse ‘Anexo Único’, según lo ha interpretado esta Fiscalía con cita de doctrina (Dictámenes Nros. 1425/2001 y 407/2019, entre otros)”.

Ver, también, Dictámenes Nros. 46, 56 y 169/21; 36, 367, 382, 393, 403, 408 y 409/22; y 169 y 171/23.

## **10. Encuadre legal del acto administrativo y notificación de las vías recursivas a utilizar**

### **Dictamen N° 36/21:**

Si bien tanto del Decreto N° 4211/90 como de la reglamentación aprobada por el Decreto N° 4174/15 “se desprende la exigencia de motivación de los actos administrativos, la fórmula cuya inclusión se propicia no constituye su *encuadre legal* ni hace a la fundamentación del acto.

1. En efecto, el *encuadre legal* se vincula con la norma jurídica en la cual se enlaza el acto a dictarse (Anexo A, punto A, inciso b.3), siendo de estilo que se incluya allí la disposición atributiva de competencia (amén de que podrían aparecer otras que sustentan el acto a dictarse, como las referidas al procedimiento previo, a la causa y a la decisión a adoptar).

Por su parte, en la *parte dispositiva* la autoridad se pronuncia sobre la situación planteada, expresando su voluntad en forma categórica (Anexo A, punto A, inciso b.3). Se trata, como ha dicho Gordillo, de lo que el acto *resuelve, decide o certifica*”.

**Cita de GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, t. 3, 9ª edic., Buenos Aires, FDA, 2007, p. X-24.**

“2. Ahora bien, la transcripción que se propicia agregar no forma parte de la motivación, ni constituye el encuadre legal ni su contenido. Se vincula, por el contrario, con la *notificación* del acto (etapa que no hace a su *validez* ni a ninguno de sus elementos, sino a la *fase integrativa de la eficacia* —Dictamen N° 220/2020, con los precedentes allí invocados—).

B. En consecuencia, considero que el texto en cuestión no debe estar incluido ni en el considerando del acto ni en la parte dispositiva; sino, en todo caso, en la *notificación* —tal cual lo exige expresamente, de hecho, la Ley N° 12.071—”.

## **11. Conveniencia de abrogación de una ley y de dictado de una que la reemplace en caso de que los artículos a modificar constituyan una parte sustancial**

### **Dictamen N° 151/21:**

“Por último, me permito advertir que la modificación que se propicia alcanza a más de las tres cuartas partes del articulado de la Ley N° 13.169.

Sobre dicha base, se aconseja evaluar la posibilidad de derogar la Ley N° 13.169; dictando a la vez una nueva ley en la que se mantenga el texto actualmente vigente que no será modificado, y se incorporen los artículos restantes (que son la mayoría) con la redacción que se le quiere otorgar”.

Cita de LEIVA FERNÁNDEZ, Luis F. P., *Fundamentos de técnica legislativa, La Ley, Buenos Aires, 1999, ps. 217/218*; PÉREZ BOURBON, Héctor, *Manual de Técnica Legislativa, Iera. edic., Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2007, ps. 137 y 144.*

## 12. Significado de la acción de “dar cuenta” a la Legislatura

### Dictamen N° 100/22:

“Si bien es cierto que prestigiosa doctrina (BIELSA, Rafael, “El ‘decreto-ley’”, p. 447, en *Estudios de Derecho Público*, t. III – *Derecho Constitucional*, Arayú, Buenos Aires, 1952) y este propio órgano, con otra integración subjetiva (Dictamen N° 9/2010), han relacionado dicho término con una mera remisión del acto al Poder Legislativo, a título informativo, no pareciera ser éste el significado emergente del ordenamiento jurídico santafesino.

En efecto, el Decreto N° 400/2005 sujeta a sus normas los actos dictados por el Poder Ejecutivo de cuyo contenido corresponda *dar cuenta* a las Cámaras Legislativas, estableciendo expresamente tal circunstancia en su parte resolutive en un artículo redactado al efecto (art. 1°).

El artículo 3°, a su turno, reserva el uso de la expresión *ad referendum* para *aquellos actos del Poder Ejecutivo cuyo contenido amerite ser sometido a examen, ratificación o aprobación por el Poder Legislativo, y a los supuestos de tratados, convenios y contratos en que resulte exigibles tales recaudos conforme a lo dispuesto por los artículos 55 y 72 de la Constitución de la Provincia.*

La lectura integral de esta norma (e incluso de los ejemplos que brinda el considerando) evidenciaría que corresponde al Poder Ejecutivo *dar cuenta* a la Legislatura de un decreto cuando haya sido emitido, precisamente, *ad referendum* de aquélla.

A su vez, una breve búsqueda en el Sistema de Información Normativa muestra que la fórmula se ha utilizado, en términos generales, ante la aprobación de convenios sin anuencia legislativa previa; y también ante el dictado de reglamentos de necesidad y urgencia, ante cambios en los planes de trabajo aprobados por leyes de presupuesto, y ante modificaciones presupuestarias practicadas en el marco del artículo 27 de la Ley N° 12.510”.

### Dictamen N° 107/22:

“El proyecto en estudio importa la aprobación de un nuevo convenio específico (...), firmado dentro de los términos del Convenio Marco N° 38/2017, con el objeto ya explicitado.

Sobre la base de lo expuesto, resultará suficiente la comunicación a la Legislatura del decreto a dictarse, a los fines de que dicho órgano cuente con toda la información vinculada con los compromisos asumidos (en el mismo sentido Dictámenes Nros. 284/2017, 155/2020, 79/2021 y 100/2022), por lo que deberá suprimirse del artículo 1° del proyecto en estudio la referencia ‘*ad referendum de las Cámaras Legislativas*’.



A este respecto, no está de más tener en cuenta la Ley N° 10.401, que prevé la comunicación a la Legislatura de *todos y cada uno de los decretos* que emanen del Poder Ejecutivo en ejercicio de las atribuciones que le son constitucionalmente inherentes”.

## **X. Observaciones del Tribunal de Cuentas**

### **1. Concepto de observación legal**

#### **Dictamen N° 22/22:**

La observación legal “es el resultado de un control de legalidad de los actos administrativos de contenido hacendal (arts. 202, inc. a), y 205, inc. b), Ley N° 12.510), por lo que sólo procede frente a vicios de ilegitimidad (Dictámenes Nros. 188/2020 y 123/2021).

Como consecuencia de ella, se suspenden (en todo o en parte) los efectos del acto observado, sin perjuicio de los cumplidos antes de su notificación (art. 209, Ley N° 12.510)”.

**En el mismo sentido, Dictamen N° 156/23.**

### **2. Contenido de la observación legal**

#### **Dictamen N° 123/21:**

La observación legal “sólo procede frente a vicios de ilegitimidad de los actos administrativos; las razones oportunidad, mérito y conveniencia —en principio— le son extrañas (Dictamen N° 188/2020)”.

#### **Cita de Dictámenes Nros. 731/04 y 208/08.**

“La Observación Legal debe precisar el vicio y calificarlo. No basta con que se señalen irregularidades, es menester que se las encuadre legalmente.

Ello, por lo demás, está expresamente establecido en el art. 208 de la Ley N° 12.510, que exige la consignación, en forma clara y precisa, de las disposiciones legales o reglamentarias que se interpretan transgredidas.

En la especie, ese requisito no se ha cumplimentado pues el HTC no especificó cuál fue la violación legal o la conducta reñida a la normativa de aplicación en la que incurrió el Sr. Administrador General de la DPV al descontar de la certificación el equipo contemplado en la Circular Rectificatoria N° 1 del PCByCG”.

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros. 49, 50, 59, 61 a 66, 79, 175 y 314/23.**

#### **Dictamen N° 54/23:**

“Es criterio consolidado que este órgano de asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo solo se expide sobre las cuestiones centrales de legalidad involucradas en cada gestión, sin emitir opinión sobre aspectos presupuestarios y contables, que exceden la materia de su competencia (conf.

Dictámenes Nros. 943/2000, 741/2001, 1059/2004 y 555/2007, entre otros) y que deben ser analizadas por los estamentos con incumbencia específica”.

“Sin perjuicio de que los aspectos presupuestarios, como ya se dijo, escapan, en principio, a las incumbencias propias de esta Fiscalía de Estado, éste órgano oportunamente ha señalado que corresponde distinguir entre las cuestiones presupuestarias que efectivamente hacen a la legalidad de los actos y las que no en tanto están referidas a aspectos de contabilidad pública que no impactan sobre su validez, debiendo las Observaciones Legales del HTC estar limitadas a las primeras (Fiscalía de Estado, Dictámenes Nros. 1/2011 y 238/2011, entre otros)”.

**En el mismo sentido, Dictámenes Nros 79 y 151/23.**

### **3. Extemporaneidad de observación**

**Dictamen N° 123/21:**

**Cita de Dictámenes Nros. 580/10, 598/12, 980/14, y 354 y 386/18.**

### **4. Saneamiento de acto administrativo observado**

**Dictamen N° 21/20:**

“En los términos expuestos, estimo que se encuentran dadas las condiciones para proceder al saneamiento del acto, en los términos del art. 209 de la Ley N° 12.510, rectificando el artículo del decreto observado en lo que respecta a la fuente del financiamiento.

Calificada doctrina tiene dicho que con la figura del saneamiento lo que se hace es modificar, suprimir o corregir el vicio que afecta a un acto administrativo con vicios leves. Consiste en hacer desaparecer las causas del vicio.

Su fundamento radica en la conservación de la eficacia de los actos administrativos y se justifica en razones de economía de los procedimientos jurídicos, que explican el interés de la Administración en eximirse de producir un nuevo acto cuando es posible proceder a una readaptación del ya existente”.

**Ver, también, Dictamen N° 47/22.**

### **5. Solicitud de retiro de observación y, subsidiariamente, insistencia**

**Dictamen N° 24/20:**

“Sobre la base de lo expuesto, y no existiendo actuación reprochable a la Administración Pública, entiendo que corresponde que el Poder Ejecutivo, como en casos precedentes ha ocurrido, dicte el acto por el cual solicite formalmente al Tribunal de Cuentas el retiro de la observación legal recaída en estas actuaciones.

Sin embargo, y para el caso de que el criterio esbozado no resulte compartido por el Órgano de Control Hacendal, deberá recurrirse a la figura de la insistencia (art. 209, in fine, Ley N° 12.510), meritación de alta política y de conducción superior que hace cesar la jurisdicción y competencia del Tribunal de Cuentas”.

**Ver, también, Dictamen N° 123/21, con cita de Dictámenes Nros. 731/04, 374/17, 24/20 y 188/20.**

**Dictámenes Nros. 49, 50, 54, 59, 61 a 66, 79, 175, 272 a 274, 287, 306, 310 y 314/23:**

La insistencia “cabe tanto frente a situaciones en que, el Poder Ejecutivo discrepe con el criterio del HTC como cuando los factores que determinen el acto obliguen a actuar para evitar un mal mayor o un estado de necesidad; valuaciones que constituyen actos institucionales que ponen en movimiento el juego constitucional del equilibrio de poderes y desplazan las eventuales responsabilidades administrativas a las responsabilidades políticas (Dictámenes Nros. 1322/2009 y 437/2019, entre otros)”.