

PODER EJECUTIVO NACIONAL. DELEGACION DE FACULTADES. LEY MARCO DE EMPLEO PUBLICO N° 25.164. DELEGACION DE FACULTADES. ALCANCES. SUBDELEGACION.

Sólo puede delegarse competencias propias.

La prohibición genérica de subdelegar, salvo autorización expresa en contrario, es un principio indiscutido en doctrina y jurisprudencia.

El artículo 3° de la Ley N° 19.549 establece que la delegación procede cuando esté expresamente autorizada y luego, en el artículo 2° del reglamento aprobado por Decreto N° 1759/72 (T.O. 1991), se autoriza a los ministros, secretarios de la Presidencia de la Nación y órganos directivos de entes descentralizados a delegar sus facultades, sin extenderse de ningún modo acerca de la posibilidad de subdelegar aquellas atribuciones que a su vez les delegue el Poder Ejecutivo.

ORGANO MINISTRO. COMPETENCIA. DELEGACION.

Las competencias ajenas al "régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos" (cfr. art. 103 de la Constitución Nacional) no son atribuciones propias de los ministros, sino que les vienen delegadas por el Poder Ejecutivo Nacional. Por lo tanto, no las pueden subdelegar, salvo autorización expresa para ello del delegante.

El Ministro de Economía sólo puede autorizar a delegar las competencias que le resultan propias, es decir, cuestiones internas referidas al manejo de los asuntos económico-financieros.

La autorización para delegar algunas de las otras facultades deberá ser aprobada por el Poder Ejecutivo Nacional mediante el correspondiente decreto.

DELEGACION DE FACULTADES. DESTINATARIOS: AGENTES DE PLANTA PERMANENTE – ASESORES DE GABINETE. ALCANCES. LEY MARCO DE EMPLEO PUBLICO N° 25.164.

La posibilidad de delegar en agentes de Planta Permanente y de Planta de Gabinete está circunscripta a las funciones que la Administración Pública Nacional puede encomendarles, de acuerdo con las normas vigentes.

Para los asesores del gabinete, el artículo 10 de la Ley Marco de Empleo Público N° 25.164 establece que el régimen de prestación de servicios "solamente comprende funciones de asesoramiento o de asistencia administrativa".

Tratándose los asesores de gabinete de personas de confianza designadas por la autoridad política, cuyo cese se produce simultáneamente con ésta, debe entenderse que la jerarquía de las funciones administrativas que puede asignárseles guarda relación con la importancia que la ley otorga a dicho personal.

En caso de delegación de facultades al mencionado personal, necesario será que se limite su accionar a atribuciones expresamente determinadas.

SEÑOR SUBSECRETARIO:

I. — Por la presente, el señor Subsecretario de Coordinación del Ministerio de Economía consulta acerca de la posibilidad de delegar la suscripción de diferentes actos administrativos por parte del Secretario de Energía de esa jurisdicción, en unidades o funcionarios que lo asistan a tales fines.

Al respecto, solicita la opinión de esta Subsecretaría de la Gestión Pública sobre la emitida por la Subsecretaría de Relaciones Institucionales de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

La Subsecretaría de Relaciones Institucionales entendió que en virtud de la facultad para delegar otorgada a los Ministros por el artículo 2º del Reglamento de Procedimientos Administrativos, aprobado por Decreto N° 1759/72 (T.O. 1991), el Ministro de Economía “se encontraría facultado para emitir una resolución mediante la cual se faculta al señor Secretario a delegar el uso de la firma en los funcionarios de la Planta de Gabinete o en su caso permanente que determine, con relación a las materias expresas que a esos efectos se indiquen”. Asimismo, aclaró que por imperio del artículo 10 del Anexo de la Ley Marco de Empleo Público N° 25.164 al personal de gabinete, a diferencia del régimen anterior, pueden serle encomendadas funciones de “asistencia administrativa”; por ello, afirmó que “sin perjuicio de una ulterior interpretación eventualmente más amplia que por la vía reglamentaria pueda efectuar el Poder Ejecutivo Nacional, podría incluirse la delegación de firma del despacho de los funcionarios en cuestión en materias puntuales”.

II.1. De modo liminar, corresponde delimitar el concepto y los alcances del instituto de la delegación de facultades. Al respecto, afirma Marienhoff que “Mediante la delegación un órgano superior encarga a otro inferior el cumplimiento de funciones que el ordenamiento jurídico le ha conferido como propias a dicho órgano superior” (cfr. Marienhoff, Miguel S., “Tratado de Dcho. Administrativo” T. 1, pág. 578, Abeledo Perrot, Bs. As. 1977).

Del concepto transcrito, queda claro que sólo puede delegarse competencias propias.

De ello se desprende, y así lo afirma el mismo autor, que “Con buen criterio se ha dicho que el delegado no puede subdelegar si no existe norma que le autorice a ello” (op. cit. pág. 580).

La prohibición genérica de subdelegar, salvo autorización expresa en contrario, es un principio indiscutido en doctrina y jurisprudencia (cfr. Fiorini, Bartolomé A., “Dcho. Administrativo” T. 1, p. pág. 143, Abeledo Perrot, Bs. As. 1976;), resultando por tanto indelegables las atribuciones delegadas (cfr. Dromi, J. R., “Manual de Dcho. Administrativo” T. 1, pág. 120, Astrea, Bs. As. 1987). Y en el mismo sentido se expide la Procuración del Tesoro de la Nación (v. 169:325).

Así, el artículo 3º de la Ley N° 19.549 establece que la delegación procede cuando esté expresamente autorizada y luego, en el artículo 2º del reglamento aprobado por Decreto N° 1759/72 (T.O.

1991), se autoriza a los ministros, secretarios de Presidencia de la Nación y órganos directivos de entes descentralizados a delegar sus facultades, sin extenderse de ningún modo acerca de la posibilidad de subdelegar aquellas atribuciones que a su vez les delegue el Poder Ejecutivo (v. Gordillo, Agustín A., “Tratado de Dcho. Administrativo” T. 1, pág. IX-27, Macchi; Bs. As. 1977).

2. Ahora bien, diferenciados dichos conceptos, es el turno de analizar cuál es el alcance de las competencias de los Ministros.

El artículo 103 de la Constitución Nacional establece que “Los ministros no pueden por sí solos, en ningún caso, tomar resoluciones, a excepción de lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos”.

Al respecto, Bidart Campos entiende que en la competencia de los ministros frente a sus respectivos ministerios “prevalece el aspecto administrativo: tienen la jefatura, dirección, control y superintendencia de las oficinas, dictan circulares e instrucciones, y manejan el régimen económico-financiero de sus departamentos” (Bidart Campos G. J., “Manual de Derecho Constitucional Argentino”, págs. 698/699, EDIAR, Bs. As. 1983).

La Ley de Ministerios (T.O. 1992, Decreto N° 438/92) en su artículo 13 faculta al Poder Ejecutivo Nacional para delegar en los ministros y en los secretarios de la Presidencia de la Nación facultades relacionadas con las materias que les competen, de acuerdo con lo que determine expresa y taxativamente por decreto.

A su vez, el artículo 14 de dicho cuerpo legal dispone: “Los ministros podrán delegar la resolución de asuntos relativos al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos en los funcionarios que determinen conforme a la organización de cada área...”.

Del esquema jurídico definido precedentemente se desprende que la función “de asistencia” al Presidente de la Nación que cumplen los ministros (cfr. artículo 2º, Ley de Ministerios) comprende el ejercicio de las competencias propias y de las delegadas.

Debe concluirse entonces que las competencias ajenas al “régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos” no son atribuciones propias de los ministros, sino que les vienen delegadas por el Poder Ejecutivo Nacional. Por lo tanto, no las pueden subdelegar, salvo autorización expresa para ello del delegante.

Resulta útil citar, en sustento de la interpretación que se viene desarrollando, que en oportunidad de sancionarse el Decreto N° 1883/91 de “Reforma de Procedimientos Administrativos” se estableció en el artículo 19, referido a Delegación de Facultades, que “los ministros, secretarios y subsecretarios deberán dictar...las normas conducentes para delegar en los funcionarios inferiores la decisión sobre cuestiones de administración interna de las respectivas unidades, de conformidad con lo dispuesto en...el artículo 3º de la Ley de Procedimientos Administrativos y el artículo 2º del reglamento aprobado por Decreto N° 1759 de fecha 3 de abril de 1972” (el subrayado es nuestro).

En el mismo sentido, la Procuración del Tesoro de la Nación recordó “que la Ley de Ministerios (t.o. 1983) solamente habilita a los ministros para delegar la resolución de asuntos relativos al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos, ámbitos en los cuales no se pueden incluir las competencias a las que nos estamos refiriendo” —se trataba de competencias ajenas al régimen económico y administrativo—. “Por tanto, —continúa el alto Órgano de Asesoramiento del Poder Ejecutivo— para que tal delegación no resulte objetable desde el punto de vista jurídico, debería dictarse previamente una norma de rango superior que la autorice expresamente (art. 3º, Ley 19.549)” (P.T.N. T. 169, F. 325).

3. El interrogante contenido en la consulta está referido a la posibilidad de que el señor Secretario de Energía delegue la suscripción de diferentes actos administrativos.

En virtud de las consideraciones expuestas hasta aquí, el Ministro de Economía sólo puede autorizar a delegar las competencias que le resultan propias, es decir, cuestiones internas referidas al manejo de los asuntos económico-financieros.

La autorización para delegar algunas de las otras facultades deberá ser aprobada por el Poder Ejecutivo Nacional mediante el correspondiente decreto.

3.1. En todos los casos, se debe tener presente el criterio de interpretación restringido que, según doctrina que comparte la Procuración del Tesoro de la Nación (cfr. Dict. 155:465; y el de fecha 4/01/83 del Expte. M.E. N° 20.050/82; entre otros), cabe aplicar en materia de delegación de facultades.

Del mismo modo, Fiorini destaca que la delegación “debe ser siempre interpretada en forma limitada”; motivo por el cual “no deben ni pueden existir delegaciones genéricas, pues deben ser expresas, objetivamente determinadas” (op. cit., pág. 143).

La reconocida necesidad, entonces, de que la delegación de facultades se interprete de forma limitada y se atribuya expresamente, nos obliga a analizar la procedencia de los eventuales destinatarios de la misma.

Sobre el particular, la Subsecretaría de Relaciones Institucionales de la Jefatura de Gabinete de Ministros consideró la situación de los agentes de la Planta Permanente y los de la Planta de Gabinete.

Al respecto, se entiende que la posibilidad de delegar en dichos funcionarios estará circunscripta a las funciones que la Administración Pública Nacional puede encomendarles, de acuerdo con las normas vigentes.

Para los asesores del gabinete, el artículo 10 de la Ley Marco de Empleo Público N° 25.164 establece que el régimen de prestación de servicios “solamente comprende funciones de asesoramiento o de asistencia administrativa”.

Especial atención merecen las atribuciones de “asistencia administrativa” —incorporadas en el nuevo estatuto— a fin de delimitar su alcance.

Tratándose los asesores de gabinete de personas de confianza designadas por la autoridad política, cuyo cese se produce simultáneamente con ésta, debe entenderse que la jerarquía de las funciones administrativas que puede asignárseles guarda relación con la importancia que la ley otorga a dicho personal.

Por otra parte, también debe precisarse la extensión de la “asistencia” conferida. Al respecto, el Diccionario de la Real Academia Española define a asistir como “Servir o atender a una persona, especialmente de un modo eventual o desempeñando tareas específicas”.

De lo expuesto, se deriva que en caso de delegación de facultades al mencionado personal, necesario será que se limite su accionar a atribuciones expresamente determinadas.

III. En virtud de las consideraciones expuestas, se concluye:

- a) El Ministro de Economía sólo puede autorizar al Secretario de Energía u otro funcionario a delegar las competencias que le son propias.
- b) La autorización para delegar las otras competencias deberá ser aprobada por el Poder Ejecutivo Nacional, mediante el correspondiente decreto.
- c) Cuando se tratare de la delegación de la facultad de asignar la función de atender el despacho, a fin de determinar el rango de norma que lo posibilite, hay que diferenciar entre los supuestos previstos en a) y b), precisando para ello la esfera de actuación comprendida.

SUBSECRETARIA DE LA GESTION PUBLICA

Nota S/N° - MINISTERIO DE ECONOMIA

DICTAMEN DE LA DIRECCION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL N° 216/2000