

DICTAMEN 55

Ref. Expte. N° 700-000081-24 y Adj. N° 700-000369-24 I/MENDOZA Franklin José Emmanuel E/S/INT. COMISIÓN EVALUADORA.

SEÑOR SECRETARIO GRAL. DE LA
GOBERNACIÓN
LIC. EMILIO ACHEM

Vienen las presentes actuaciones a esta Asesoría Jurídica y de Control de Legalidad de Gobierno con proyecto de decreto que rechaza el recurso de reconsideración incoado por el Sr. Franklin José Emmanuel Mendoza contra el Decreto Acuerdo N° 0062-23 y el Decreto N° 0777-MEFyH-24.

Cabe destacar que los actuados se inician con una presentación impugnatoria del Sr. Mendoza contra el acto administrativo general (Decreto Acuerdo N° 0062-23) y luego ataca el acto administrativo de aplicación y de alcance particular (Decreto 0777-MEFyH-24); por lo que corresponde el tratamiento del recurso, habiendo impetrado sus impugnaciones en tiempo y forma de ley.

Adelantamos nuestra opinión coincidente con la del Servicio Jurídico preopinante, en el sentido de que debe rechazarse el recurso incoado, por las razones que infra exponremos.

El Sr. Mendoza fue designado agente de la planta permanente por Decreto N° 2264-MG-23 el 01 de diciembre del 2023, habiendo tenido vinculación contractual con el Estado por Contrato administrativo de colaboración (Ley N° 793-A), desde el 01 de noviembre de 2022.

El Decreto Acuerdo N° 0062-23 dejó sin efecto los actos administrativos que designaron agentes en el ámbito de la Administración Pública dentro de los seis (6) meses anteriores a su publicación, la que se realiza el 11 de diciembre de 2023.

En ese sentido se dicta el Decreto N° 0777-MEFyH-24 que deja establecido que se encuentra alcanzado por el Decreto Acuerdo N° 0062-23 el agente designado por el Decreto N° 2264-MG-23, Sr. Franklin José Emmanuel Mendoza.

El recurrente basa su impugnación en el artículo 4° de la ley N° 1116-A que faculta al Poder Ejecutivo a incorporar a planta permanente de la administración pública a todas las personas que, cumpliendo funciones en el marco del Régimen de Contratos Administrativos de Servicios de Colaboración creado por la Ley N° 793-A, satisfagan lo dispuesto en dicha ley y su reglamentación, sosteniendo que es una norma de excepción y, por lo tanto, excluye del artículo 46 de la Constitución Provincial.

A tal efecto, nos remitimos al Dictamen N° 132-AJyCLG-24, en el que se analizan las designaciones efectuadas en virtud de la Ley N° 1116-A, y el que expresa en su parte pertinente: "... la ley N° 1116-A), dicha ley dispone que es una norma especial en el marco de lo expresado por el artículo 46 de la Constitución Provincial y respecto a ello es preciso efectuar un análisis de la ley para dilucidar las situaciones contempladas en la misma.

La ley *ibid*, tal como lo hace la Ley N° 2440-A, exceptúa al Poder Ejecutivo de la prohibición del artículo 4° inciso i) de la Ley N° 531-P y del Artículo 3° de la Ley N° 705-A.

Los fines y objetivos de la ley están dispuestos en su artículo 2°, a saber:

- a) Cubrir cargos vacantes con quienes están desarrollando funciones a través de contratos de servicios de colaboración para el Poder Ejecutivo Provincial sobre una base de justicia, mérito y transparencia que garantice una prestación continua y eficiente del servicio.
- b) Permitir el desarrollo de la carrera administrativa mediante el ingreso del personal a la planta permanente y posibilidad de efectuar reubicaciones de categorías dentro de los agrupamientos que conforma la Planta Permanente del Estado Provincial.
- c) Optimizar el servicio que presta el Poder Ejecutivo de la Provincia con personal capacitado e incentivado, lo que redundará en un fortalecimiento organizacional e institucional de la Administración Pública Provincial.

En el Capítulo II del Título I – que rige solamente el ingreso de los contratados en el régimen legal de "Contratos Administrativos de Servicios de Colaboración" Ley N° 793-A a planta permanente- facultaba al Poder Ejecutivo a incorporar a Planta Permanente de la Administración Pública Provincial de San Juan a todas las personas que, cumpliendo funciones en el marco del Régimen de Contratos Administrativos de Servicios de Colaboración creado por Ley N° 793-A tuvieran las condiciones y requisitos dispuestos en la misma y su reglamentación. Siendo una de estas condiciones "estar desempeñando efectivamente funciones en virtud de un Contrato Administrativo de Servicios de Colaboración, de manera ininterrumpida desde antes del 31 de diciembre del año 2010 hasta la promulgación de dicha ley (aclaración fecha de publicación de la ley B.O. 12/12/2011).

Cabe destacar también que, en el artículo 8° de la ley, se encuentran las exclusiones a la misma, expresado de forma clara:

"La presente Ley no alcanza y, en consecuencia, no podrán ingresar bajo el amparo de la misma:

- a) Aquellos cuyos contratos no sean financiados por el Poder Ejecutivo de la Provincia de San Juan, ni las residencias médicas realizadas en organismos de Salud Pública, aún en el caso que sean contratos nominados como "Contratos Administrativos de Servicios de Colaboración, Ley N° 793-A".

- b) Los que cumplan funciones en el marco de Programas de Becas y/o Pasantías Nacionales, Provinciales o Municipales o con financiamiento de organismos o entidades nacionales o internacionales.
- c) El personal de Oficina Auxiliar (Ley N° 346-A).
- d) Cualquier otra forma de contratación que no sea específicamente la regulada por la Ley N° 793-A."

En el Capítulo III del Título I (Del reordenamiento del personal de la Administración Pública Provincial) autoriza al Poder Ejecutivo Provincial a efectuar promociones, reubicaciones y recategorizaciones al personal comprendido en los escalafones que cita.

Asimismo, incorpora a la planta permanente al personal de la Planta de Trabajos Públicos (que pertenecía a la Planta transitoria de la administración pública provincial) al considerarlo como personal perteneciente a la Planta Permanente afectado a Obras y, en igual sentido lo hace con los designados en carácter de interino en la Administración Pública Provincial (por leyes de excepción a las leyes que prohibían designar), los que quedan definitivamente incorporados a la Planta Permanente del organismo en que han sido designados, una vez que haya realizado la capacitación que se establezca con relación directa a cada cargo y hayan aprobado el examen correspondiente, estableciendo excepciones a la incorporación (interinos de Carrera de la ley N° 71-Q y Escalafón docente Ley 64-H).

En el Título II de contención de gasto público, establece en el artículo 19 que se limita la cobertura de las vacantes al setenta y cinco por ciento (75%) de las bajas ocurridas durante el ejercicio fiscal. Dicha cobertura sólo procederá de acuerdo con la mecánica, requisitos y procedimientos que la reglamentación establezca.

Las demás normas de este título refieren a subrogancias y recategorizaciones, promociones, una vez que se haya incorporado a la Planta Permanente de la Administración Pública Provincial a los contratados en el marco de la Ley N° 793-A (Ley de contratos administrativos de colaboración, actualmente vigente).

Esta ley, en su artículo 30 expresa que es una Ley Especial, en el marco de lo dispuesto por el artículo 46 de la Constitución Provincial. Asimismo, es una Ley Decisoria conforme lo previsto por el artículo 156, inciso 1) de la Constitución de la Provincia de San Juan.

Ahora bien, conforme lo expresado corresponde establecer si la especialidad de la ley 1116-A comprende la excepción prevista en la última parte del artículo 46 de la Constitución Provincial, y en cuyo caso si otorga a los agentes designados -sin haber cumplido con más de seis meses consecutivos de servicio- la estabilidad propia.

Conforme el análisis efectuado, la Ley 1116-A contempla tres supuestos de designaciones:

- 1- Incorporación a Planta Permanente de la Administración Pública Provincial de San Juan a todas las personas que, cumplen funciones en el marco del Régimen de Contratos Administrativos de Servicios de Colaboración creado

por Ley Nº 793-A desde antes del 31 de diciembre del año 2010 hasta el 12/12/2011, fecha de promulgación de la ley.

Estas designaciones refieren a los contratos preexistentes a la vigencia de la ley Nº 1116-A; para el personal contratado con posterioridad, se dictaron las Leyes Nº 1374-A y 2440-A, a las cuales también se hace extensivo el derecho a la estabilidad inmediata a la designación del artículo 46 de la Constitución Provincial.

2- Incorporación a la planta permanente al personal de la Planta de Trabajos Públicos (que pertenecía a la Planta transitoria de la administración pública provincial) al considerarlo personal perteneciente a la Planta Permanente afectado a Obras.

3- Incorporación a la Planta Permanente de los agentes designados en carácter de interino en la Administración Pública Provincial (por leyes de excepción a las leyes que prohibían designar como, por ejemplo, la Ley Nº 7571 en su artículo 4º).

En los casos comprendidos en los supuestos 2 y 3, al concretarse las incorporaciones de ese personal, se cumplió el objeto de la ley al respecto.

Es preciso advertir que la Ley Nº 1116-A, en sus artículos 19 y 20, lo que establece es una flexibilización en materia de contención del gasto público, respecto a la posibilidad del Poder Ejecutivo de incorporar personal a la Planta Permanente, ya que no lo prohíbe, pero dispone determinadas condiciones a cumplir, independientemente de la persona a designar.

Así, quienes sin estar incluidos en las normas especiales de incorporación (Leyes Nº 1374-A y 2440-A), pueden ser designados cumpliendo los requisitos fijados por cada escalafón y se someterán a su propio régimen, pero sin poder eludir el cumplimiento del tiempo previsto en el régimen de que se trate, y acorde al artículo 46 primera parte de la Constitución Provincial.

Por ejemplo para los casos, de agentes designados en el escalafón de la Ley Nº 142-A, la que en su artículo 18 prescribe: "El nombramiento del personal que fuere designado de acuerdo a los requisitos establecidos por el presente Estatuto tendrá carácter provisorio durante los seis primeros meses, al término de los cuales se transformará automáticamente en definitiva cuando la designación se hiciere por la categoría inferior de la respectiva carrera..."; consideramos provisoria las designaciones (los primeros seis meses), si no surgen sus inclusiones en un régimen de excepción como lo es la Ley Nº 2440-A, vigente desde el 04 de noviembre de 2022. Siendo la Ley Nº 2440-A la norma aplicable a la incorporación de contratados, desde su entrada en vigencia.

Pretender otorgar una protección a aquellos agentes públicos que no han cumplido los seis meses necesarios para su derecho a la estabilidad incumpliendo la normativa vigente (Ley 142-A artículo 18), sería interpretar que el legislador, sin suspender, modificar o derogar las normas del escalafón (Ley Nº 142-A), incurrió en imprevisión, extremo que la propia Corte

Suprema de Justicia ha rechazado, al expresar: "La inconsecuencia, la falta de previsión o la omisión voluntaria no se suponen en el legislador y por esto se reconoce como principio que las leyes deben interpretarse siempre evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones" (Fallos, 300:1080)."

Conforme lo expuesto, las designaciones en planta permanente en la Administración Pública Provincial, en el marco de la Ley N° 1116-A, deben cumplir con el período de más de seis (6) meses consecutivos de servicios en el cargo que fueron designados para adquirir el derecho a la estabilidad; *ergo*, pueden ser removidos hasta el cumplimiento del término, ya que su designación tiene el carácter de provisoria durante los primeros seis meses; a diferencia del personal designado en planta permanente de la Administración Pública, en el marco de las disposiciones de la Ley N° 2440-A, que goza del derecho a estabilidad desde el momento de su designación, sin necesidad del transcurso de los seis meses indispensables para adquirirla, por haber cumplido con la condición impuesta por dicha haber estado vinculados por contrato vigente al 31 de diciembre de 2018 -bajo el régimen establecido en la Ley Provincial N° 793-A y contar con al menos 24 meses de contratación consecutivos o alternados en el período comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 06 de octubre del 2022, fecha esta última de sanción de la ley; además de otros requisitos dispuestos en el artículo 4° de la ley, y no estar incursos en las situaciones del artículo 3° de la misma.

De acuerdo a lo expresado, en opinión de este Organismo Asesor debe rechazarse el recurso de reconsideración incoado, debiendo corregirse en el proyecto de decreto acompañado, el nombre del recurrente (siendo el correcto Franklin José Emmanuel Mendoza) ,y cumplido ello, podrá ser elevado a consideración y firma del Poder Ejecutivo, previa suscripción del Sr. Ministro de Economía, Finanzas y Hacienda.

ASESORÍA JURÍDICA Y DE CONTROL DE LEGALIDAD DE GOBIERNO

28 FEB. 2025

Dr. Ricardo Alejandro Ferrari
Asesor Letrado General de Gobierno