



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

**ES COPIA FIEL**

ERIC LEONARDO PEREZ  
AUXILIAR PRINCIPAL  
Esc. Reg. Despacho y Contable  
FISCALIA DE ESTADO

Bol. 3062

Tramita por ante esta Fiscalía de Estado de la Provincia el expediente de nuestro registro N° 51/11, caratulado: "S/ FORMULA DENUNCIA", el que se originara con la presentación realizada por la Señora Claudia Asin (fs.3/5), a través de la cual solicita la intervención de este organismo de control con el objeto que se "...efectúe el control de legalidad respecto de los actos administrativos de designación de personal para integrar la planta permanente del Poder Legislativo Provincial, ..." (fs. 3, 4° párrafo).

Enunciado entonces el objeto perseguido por la denunciante en su presentación, es dable señalar que tras la recepción de su escrito se efectuó requerimiento a la Legislatura de la Provincia, mediante la Nota F.E. N° 651/11 de fs. 6, el que fuera respondido mediante NOTA N° 165/11 L: PRESIDENCIA de fs. 77 y documentación a ella adunada (fs. 7/76). Posteriormente por Nota F.E. N° 712/11 (fs.78) se amplía el requerimiento anterior, obteniendo respuesta parcial mediante NOTA N° 174/11 L: Presidencia (fs. 89) y la documentación incorporada a fs. 79/88. Mediante Nota F.E. N° 791/11 (fs. 90) se solicita se cumplimente la información, lo que acontece por NOTA N°028/12 L: PRESIDENCIA.- (fs. 100/1) y la documentación agregada (fs. 91/9).

Reseñadas las acciones desarrolladas desde este organismo de control, y a raíz de la información y documentación colectadas en el marco de las presentes actuaciones, es que me encuentro en condiciones de expedirme en las mismas, para lo cual paso seguidamente a efectuar el pertinente análisis y posterior conclusión.

En tal sentido, y ya habiendo indicado el motivo de la denuncia, es preciso manifestar esencialmente que no es competencia del suscripto determinar el llamado a ningún tipo de concursos, en el ámbito de la Administración Pública Provincial, ni de sus reparticiones descentralizadas y de las empresas del Estado, como tampoco en la órbita del Poder Legislativo y/o del Poder Judicial (conf. ley provincial N° 3, art. 1).

**ES COPIA FIEL**

  
ERIC LEONARDO PEREZ  
AUXILIAR PRINCIPAL  
Exp. Reg. Despecho y Contable  
CÁMARA DE ESTADO

Asimismo, adelanto que tampoco se justifica la intervención de este organismo en relación a aquellos actos administrativos sobre los cuales y según la información colectada, no surge que estemos ante comportamientos irregulares o ilegítimos del Estado sino que, por el contrario, han sido emitidos conforme las facultades otorgadas por la propia normativa (Art. 34 inc. 12 del Reglamento Interno de la Cámara), con la debida participación de los directores de las distintas áreas que requerían personal, incluso con la opinión favorable del Gremio Legislativo según lo sostiene el Vicepresidente 1º del Poder Legislativo (Véase fs. 100, 2º párrafo).

En ese sentido, la misma autoridad legislativa reconoce la habitualidad de las circunstancias como las denunciadas por parte de la Sra. Asin, siendo ello cotidiano en el accionar de la Legislatura Provincial.

A su vez, la situación descripta por la denunciante debe ser interpretada a la luz de la propia reglamentación interna dictada por el mismo cuerpo legislativo.

Antes de emprender el análisis de la denuncia debo manifestar que los actos administrativos que se abordan no son todos idénticos ni responden a las mismas circunstancias fácticas, lo que justifica distinto tratamiento por parte del suscripto.

Así debo comenzar expresando que, sin perjuicio de la redacción del aludido art. 34 inc. 12 del reglamento interno y según lo informado desde la Legislatura, solamente se ha emitido la reglamentación pertinente para el llamado a los concursos internos para la cobertura de los cargos correspondientes a las categorías 19 a 24, conforme lo establecido en la Resolución Presidencia N° 416/08 de fecha 19 de diciembre de 2008 (fs. 95/9), lográndose colegir que actualmente no se encuentra expresamente regulado el ingreso por concurso para las categorías inferiores a la 19.

No se debe soslayar esta distinción, que a la vez es robustecida por la evidente circunstancia que la misma autoridad legislativa que emitió la resolución presidencia aludida fue quien posteriormente designó, sin mediar concurso, a personal para



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

**ES COPIA FIEL**

ERIC LEONARDO PEREZ  
AUXILIAR PRINCIPAL  
Esc. Reg. Des. Lcho y Contable  
FISCALIA DE ESTADO

desempeñarse en la categoría 10 P.O.M. y S, tal como se lee en la Resolución Presidencia N° 189/10 de fecha 11 de junio de 2010, a la que en honor a la brevedad me remito (fs. 91/3).

Permítaseme aquí hacer una sencilla apreciación en relación a la resolución precedentemente citada: más allá de las observaciones plasmadas en los considerandos, en el último párrafo de éstos se señala: "...el suscripto se encuentra facultado para dictar el presente en virtud del inciso 12 del artículo 34 del reglamento interno de cámara..." (fs. 93).

En ese mismo contexto normativo deben ser consideradas las Resoluciones de Presidencia N° 351/10, 403/10 y 07/11 citadas por la denunciante en su presentación (fs. 3 último párrafo, 3 vta. 1° párrafo); mediante las cuales se designó a personal para desempeñarse en las categorías 12 P.A. y T., 15 P.O.M. y S. y 15 P.A. y T. respectivamente; por cuanto en lo que a estas designaciones no se observa irregularidad administrativa alguna que evidencie la necesidad de la intervención de este organismo de control.

Diferente es la situación observada en relación a la Resolución de Presidencia N° 412/10, mediante la cual se designó al agente Emanuel Alejandro Guardia, que se desempeña en la categoría 17 P.A. y T., a cargo del departamento de Informática Jurídica dependiente de la dirección legislativa.

Es preciso manifestar que, tal como establece el propio acto administrativo, esa designación es sólo en carácter de subrogante, no gozando el agente Guardia con estabilidad en la categoría 21.

La designación directa contenida en la resolución citada en el párrafo precedente, debe ser considerada entonces de carácter precario, ello por cuanto en materia de estabilidad el propósito de la ley administrativa es dar seguridad a quienes han llegado a los cargos superiores cumpliendo una regular carrera administrativa, y negarla a quienes han accedido por designación directa, violentando la normal promoción dentro de la administración (S.C. Mendoza, Sala 2ª, 19.8.88., "Morales, Héctor Jorge y otros v. Dirección General de Escuelas de la

**ES COPIA FIEL**

  
ERIC LEONARDO PEREZ  
AUXILIAR PRINCIPAL  
C.E. Reg. Derecho y Contab.  
FISCALIA DE ESTADO

Provincia de Mendoza s/ Acción Procesal Administrativa", JA en disco láser, documento N° 347963).

Esta doctrina encuentra sustento en la armónica interpretación del art. 14 bis frente a los arts. 75 inciso 20 y 99 inciso 7 de la Constitución Nacional, y los similares de la Constitución Provincial art. 16 inc. 12 y 13, art. 105 inc. 2, 20, 23. La garantía constitucional de la estabilidad en el empleo queda debidamente considerada si se modifica la función del empleado pero se respeta su retribución presupuestaria (Conf. CSJ Santa Fe, 29.8.95., "Márquez, Luis Alberto v. Provincia de Santa Fe", JA en disco laser, documento N° 369643).

En ese mismo orden se ha expresado que debe distinguirse en materia de empleo público entre cobertura de un cargo, lo cual otorga estabilidad al agente, con todas las garantías de la función, y el mero cumplimiento de las funciones de dichos cargos, decisión ésta que tan sólo permite obtener un derecho precario a mantener la función (STJ Santiago del Estero, 22.6.98., "Domínguez, Ramón, García, Osvaldo y otros v. Provincia de Santiago del Estero", JA en disco láser, documento N° 384190).

En este marco, la designación "directa" del agente público legislativo en funciones jerárquicas, es decir, la realizada por voluntad unilateral de la presidencia en ejercicio de su función administrativa, y sin que el beneficiario sortee las exigencias de un concurso o de cualquier otro procedimiento de selección, es una potestad que la autoridad legislativa ejerce evaluando por sí misma, y sólo ante sí, las aptitudes personales de dicho agente, lo que conforme a nuestro diseño constitucional de división de los poderes pertenece a las potestades discrecionales de la administración en la órbita de su actividad genérica de organización, entrando lógica y obviamente en juego factores de oportunidad, mérito y conveniencia vinculados con el interés del servicio, cuya valoración se encuentra librada al criterio de apreciación del poder administrador que en este caso desempeña.

Sobre esto existe consenso jurisprudencial desde antiguo, plasmando la regla que no es materia justiciable la revisión de la política administrativa ni la ponderación de las aptitudes personales



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

ES COPIA FIEL

ERIC LEONARDO PEREZ  
AUXILIAR PRINCIPAL  
Carr. Reg. Derecho y Contable  
FISCALIA DE ESTADO

de los agentes, siendo ello facultad privativa de quien ejerce la función administrativa.

*"Aún después de vigente el art. 14 bis de la Constitución, subsiste en la administración un mínimo de facultades para nombrar y remover a los empleados, y para otorgarles ascensos o ubicarlos en el escalafón, en tanto ello no importe cesantía encubierta, por lo que no configura materia justiciable lo relativo a la política administrativa y a la ponderación de las aptitudes personales de los agentes, mientras las medidas adoptadas en ese ámbito no impliquen medidas disciplinarias o descalificación personal"* (CS, 4-8-83, ED, 106-251, entre tantos otros).

Recapitulando tenemos que por la mentada resolución de presidencia N° 412/10 se produjo una designación directa donde su beneficiario accede a la función de conducción por obra y gracia de la voluntad unilateral de la administración que, evaluando sus aptitudes personales lo considera merecedor de un puesto de tal responsabilidad.

Esta designación es por su misma esencia "transitoria", pues se mantendrá siempre y cuando el poder administrador mantenga esa evaluación y/o hasta que la mencionada función sea desempeñada por quien obtenga el cargo mediante el concurso público oportuno, pues en caso contrario podrá ser dejada válidamente sin efecto en cualquier momento.

Ello así por cuanto, reitero, es indiscutible que el órgano presidencia posee legítimas facultades para efectuar la organización de su aparato administrativo como mejor le convenga, incluida la selección, promoción y destino de sus empleados; a su vez, éstos tienen derecho a que no se les disminuya la posición presupuestaria o categoría del escalafón que hayan alcanzado, y a desempeñar funciones inherentes o acordes a la misma.

Así lo ha sostenido copiosa jurisprudencia, a saber:

*"El principio de estabilidad del empleado público no excluye la posibilidad de que la norma prevea que en altos niveles de la administración existan cargos de confianza de las autoridades superiores, sujetos tanto a la designación fuera de la carrera*

**ES COPIA FIEL**

ERIC LEONARDO PEREZ  
AUXILIAR PRINCIPAL  
Casa Reg. Despacho y Contable  
FRENTE A LA LEY

*administrativa, cuanto a la remoción incausada" (CS, 4-5-95, RED N° 30, pág. 553, sum. 8).*

*"Constituye un ritualismo descalificante de lo resuelto requerir del intendente la expresa motivación que exige el art. 7º, inc. e), de la ley 19.549 al disponer el cese del actor en su función de conducción en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, ya que comporta crear una exigencia incompatible con la amplia potestad reconocida a la autoridad administrativa para renovar el plantel de conducción por razones de oportunidad" (CS, 8-8-96, RED N° 31, pág. 793, sum. 549).*

*"Cuando el art. 9º de la ordenanza n° 33.640 establece que los agentes municipales tienen estabilidad en el grupo o categoría de revista alcanzado pero no en el ejercicio de las funciones de conducción que se les asignen, debe entenderse que persigue otorgar amplias atribuciones a la administración para reestructurar y renovar sus cuadros directivos por razones de oportunidad, mérito y conveniencia, lo que como regla no es revisable en sede judicial" (CS, 10-12-96, RED N° 31, p. 577, sum. 3).*

En síntesis: la designación "directa" de un agente en un cargo con funciones directivas, así como su cancelación, constituye potestad discrecional, en este caso por parte del Presidente de la legislatura en el ejercicio de la función administrativa, que de ningún modo postulo como sinónimo de "arbitrariedad", de ejercicio irrestricto y sin límite razonable.

Queda claro entonces que el agente Guardia fue designado en forma directa en una función directiva que, por el mismo hecho de ser "directa" es precaria, debiendo saber el nombrado la precariedad de su situación en el ejercicio de las funciones directivas para las que fue designado; y sin que ello implique una promoción, por lo que no hay un comportamiento irregular con relación a la Resolución Presidencia N° 412/10.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

**ES COPIA FIEL**

ERIC LEONARDO PEREZ  
AUXILIAR PRINCIPAL  
Exp. Reg. Despacho y Contable  
FISCALIA DE ESTADO

En cuanto a las Resoluciones N° 349/10, 350/10, 402/10, 469/10 y 470/10 mediante las cuales se ha designado a personal en categoría 19 P.A. y T., nótese que, algunos de los agentes designados se encontraban laborando en la órbita legislativa, mediante contrato de locación de servicios.

En efecto, mediante Resolución de Presidencia 176/10 el entonces Vicepresidente 1° a cargo de la presidencia, Legislador Manuel Raimbault, aprobó el contrato de locación de servicios realizado entre la Presidencia de la Legislatura y la Srta. Velarde. En idéntica situación se encuentra la Srta. Pazos, habiéndose aprobado su contrato mediante Resolución de Presidencia N° 215/10, esta vez con la rúbrica del Legislador Fabio Marinello.

Por ello y compartiendo lo manifestado por la doctrina, logro colegir con el dictado de las resoluciones presidencia N° 349/10, 350/10, se buscó ajustar una relación contractual inestable.

En ese sentido debo decir que lo importante no es la eliminación de una modalidad contractual temporaria o transitoria, sino de que vuelvan a su cauce, evitándose su generalización en todos los estratos de la estructura administrativa, para cumplir funciones permanentes de la administración. (Conf. Ivanega, Miriam Mabel, "Las relaciones de empleo público", Ed. La Ley Bs.As. 2009 - pág. 208).

Ahora bien, sin detrimento de lo explicado, los argumentos esgrimidos en las Resoluciones Presidencia N° 262/08 y N°189/10, a los que me remito, también corresponde aplicarlos en relación con los actos ahora analizados, subsumiéndose entonces en virtud de la similitud que los enlaza.

En el ejercicio de la función administrativa el poder legislativo tiene facultades discrecionales dentro de su propio ordenamiento, facultades que deberá ejercer conforme las necesidades del servicio; las medidas que se adopten en ejercicio de esas potestades discrecionales deberán ser, para evitar caer en la arbitrariedad, razonables y ajustadas a las probanzas o elementos

**ES COPIA FIEL**



ERIC LEONARDO PEREZ  
AUXILIAR PRINCIPAL  
C. de Reg. Doc. y Cont. de  
LEGISLATURA ESTADAL

válidos de juicio obrantes en las actuaciones respectivas (conf. Dict. P.T.N. 229:159; 261:378; 264:8; 275: 220).

Por su meridiana claridad, estimo eficaz recordar lo sostenido por la Procuración del Tesoro de la Nación ante este tipo de situaciones: *"...es atribución del Poder Ejecutivo Nacional determinar cuál es la organización más conveniente para una repartición de su dependencia, la que en el caso se ha ceñido a la autorización que le dio la ley y que no parece, en forma manifiesta, haberse excedido..."* (Dictámenes 237:25).

Ahora bien, respecto de los restantes agentes, aquellos designados por las Resoluciones Presidencia N° 402/10, 469/10 y 470/10, es preciso decir que el propio reglamento dictado por la Presidencia admite excepciones.

En este sentido las resoluciones citadas en el párrafo precedente, avaladas por los informes producidos por las áreas pertinentes, hacen expresa mención a la necesidad de contar con personal especializado para cumplir diversas funciones y a la merma del personal de planta por jubilaciones y diversas cuestiones, lo que imposibilita la realización del concurso interno, encontrando amparo en las excepciones previstas en el propio reglamento.

Por ello, sin perjuicio de que se debería proceder a mejorar el sistema de cobertura de vacantes y nuevos cargos en la órbita de la Legislatura Provincial debo concluir que tampoco aquí ha existido un ejercicio irregular de la Administración.

Amén de lo expuesto, no podemos discutir que el tipo de designaciones que nos ocupa pertenece al ámbito de las potestades administrativas que el orden jurídico le otorga a la Legislatura Provincial para organizarse de la manera que le parezca más apropiada o conveniente, es decir, a las "facultades de dirección" que le permiten crear y modificar sus estructuras orgánicas, fusionarlas cuando su superposición revele su inconveniencia, etc.; en una palabra, teniendo en dicha función una indudable potestad que le



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

**ES CORIA FIEL**

ERIC LEONARDO PEREZ  
AUXILIAR PRINCIPAL  
Carg. Rec. Despacho y Control  
FISCALIA DE ESTADO

permite adoptar los cambios dinámicos que su mejor funcionamiento le requiera, la que debe ejercer conforme a lo que marca la normativa vigente y cuidando de no afectar la garantía de la igualdad ni los posibles "derechos adquiridos"...

Sin perjuicio de lo expuesto, la Presidencia de la Legislatura, previa intervención del servicio jurídico del poder legislativo y las áreas técnicas correspondientes, deberá conformar el sistema para que no se produzcan vacíos en las estructuras administrativas jerárquicas, colocándose por omisión y/o falta de previsión en las situaciones de excepción descriptas.

No obstante lo expuesto, es preciso plasmar que nada impide que las autoridades legislativas valoren específica y primordialmente, a los fines de cubrir las vacantes de los cargos superiores por los mecanismos establecidos, el hecho que los postulantes hayan realizado labores similares a las concursadas, la capacidad técnica ajustando aquellas siempre a las disposiciones legales vigentes para la selección de personal y adecuando su accionar a los principios de objetividad, transparencia e imparcialidad.

Habiendo culminado con el tratamiento de las cuestiones planteadas, sólo resta materializar la conclusión a la que se ha arribado, para lo cual se ha de emitir el pertinente acto administrativo, el que con copia certificada del presente deberá ser notificado a la Legislatura Provincial, a través de su presidente y a la presentante.-

**DICTAMEN FISCALÍA DE ESTADO N° 10 /12.-**

**Ushuaia, 9 AGO 2012**

VIRGILIO J. MARTINEZ DE SLOTT  
FISCAL DE ESTADO  
Provincia de Tierra del Fuego,  
Antártida e Islas del Atlántico Sur