



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

FISCALÍA DE ESTADO

Tramita por ante esta Fiscalía de Estado el expediente de nuestro registro N° 62/2019, caratulado: "PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN EL DICTADO DE RESOLUCIONES GENERALES 781/18, 782/18 Y 854/18 DE AREF", originado a raíz de la presentación rubricada por el Sr. Secretario General de Trabajadores del Estado (ATE) de fecha 01 de noviembre de 2019, mediante la cual solicitó nuestra intervención con relación a ciertas anomalías que se habrían producido a partir del dictado de las Resoluciones Generales AREF N° 781/2018 y N° 782/2018, ambas de fecha 2 de noviembre de 2018, por las que se convocó a concurso interno de antecedentes para cubrir los cargos de Director General de Recaudación y Subdirector General de Fiscalización, y de su par N° 854/2018, de fecha 16 de noviembre de 2018, para cubrir el cargo de Director General de Tecnología, Informática y Comunicaciones (fs. 1/16).

En este contexto, a fin de investigar la conducta administrativa sujeta a examen, mediante Nota F.E. N° 439/2019 remitida al entonces Director Ejecutivo de la AREF (fs. 17), se solicitó que brinde un pormenorizado informe sobre la situación denunciada, dándose formal respuesta mediante la Nota N° 472/2019 Letra: AREF-D.E. (fs. 18/34) a la que se acompañó documental detallada a fs. 35 ("RESUMEN DOCUMENTACIÓN"), en un solo ejemplar y que guarda relación con el expte F.E. N° 61/2019 (ver Anexo I - cuerpos 1, 2 y 3).

Luego, el denunciante amplió su presentación efectuada a través de las Notas N° 1053/2019 a N° 1055/2019, todas con letra: ATE-CDP-TDF (fs. 37/38), señalando que merecerían reproche los Decretos Nros. 3746/19 a 3749/19, ello con fecha 11 de diciembre de 2019.

En consecuencia, se solicitó mediante Nota F.E. N° 06/2020 dirigida al Secretario General, Legal y Técnico (fs. 45), que remita

copia de las actuaciones que tramitaron los decretos provinciales N° 3746/2019 al N° 3749/2019, la que fue respondida a través de las Notas SGLYT N° 06/2020 (fs. 46) y N° 15/2019 (fs. 48/50).

Por último, se efectuó un nuevo requerimiento mediante Nota F.E. N° 105/2020 dirigida al Director Ejecutivo de la AREF (fs. 52), la que fue respondida a través de la Nota N° 141/2020 Letra: AREF-D.E. (fs. 53/54) y documentación a ella agregada (fs. 54/117 del expte F.E. N° 62/2019), con fecha *11/06/20*.

Reseñadas las acciones desarrolladas en el marco de estas actuaciones, me encuentro en condiciones de expedirme con relación al análisis solicitado.

En tal sentido, y ya habiendo indicado el motivo de la denuncia, cabe decir que el presentante, previo a relatar los hechos, asevera que los aludidos concursos internos de antecedentes convocados por la AREF un año antes se habrían dado "en medio de una situación de inseguridad y violencia laboral para los trabajadores del Organismo".

Dicho entorno se habría manifestado en "cambios injustificados e imprevistos dentro de la estructura y en las designaciones de cargos jerárquicos, la reubicación discriminatoria de personal y la falta de asignación de tareas; todo ello, seguido de hostilidad y constantes amenazas desde los superiores hacia su personal dependiente". Lo dicho se habría agravado durante el 2019 "razón por la cual muchos agentes acudieron a este organismo sindical para su protección".

No obstante, la denuncia no expresa nada más sobre la presunta violencia laboral ejercida sobre los agentes del ente.



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

FISCALÍA DE ESTADO

Tampoco se agregan datos más precisos sobre cuáles serían estos cambios, designaciones, reubicaciones o falta de asignación de tareas. No se identifican los autores de las supuestas amenazas o actos hostiles, ni cuándo o en qué circunstancias se habrían producido.

La única situación de este tipo que aparece descripta con más detalle pero "a modo de ejemplo" se refiere a la designación de dos agentes en la Subdirección General Técnico Institucional y en la Dirección de Asuntos Jurídicos mediante las Resoluciones Generales N° 610/18 y 611/18.

De acuerdo a la denuncia, estos nombramientos resultarían arbitrarios toda vez que se habría procedido a designar a agentes que no se hallaban en el listado de postulantes de un concurso anterior, dejando de lado a dos trabajadores "con holgada experiencia dentro de la organización, acreditando más de seis años en un cargo similar".

La ilegalidad radicaría en que el procedimiento de selección anterior, convocado a través de la Resolución General N° 420/18 y destinado a cubrir el cargo de Director General Técnico Institucional, estipulaba que "los resultados finales del concurso podrán ser tenidos en cuenta para cubrir eventuales vacantes dentro de un plazo no superior a los 2 (dos) años, en cargos de igual o menor jerarquía". A juicio del presentante, esto importaría que, en el posterior concurso a Subdirector General y Director, la participación y el resultado obtenido "debía ser valorado o reconocido para la asignación de otros cargos".

Sin embargo, no es necesario mayor análisis para advertir que esto no es necesariamente así. El texto del llamado a

concurso para Director General establecía que tanto la participación como el resultado obtenido en el concurso no eran elementos de consideración obligatoria sino facultativa. En efecto, el texto de la resolución decía que los postulantes "podrán ser tenidos en cuenta" para cubrir eventuales vacantes y no que "deberán ser tenidos en cuenta", como lo propone el gremio.

Por lo tanto, con los limitados datos aportados, no surge prima facie que la selección de estos profesionales se haya apartado de una regla concreta que rigiera, de modo vinculante, la metodología de la evaluación y no hace presumir, per se, la existencia de un clima laboral hostil como el descripto.

En suma, en este primer apartado no se advierten elementos que permitan un tratamiento apropiado de los hechos de arbitrariedad o violencia que dicen haberse registrado, situación que, además, ha sido desmentida por las autoridades del organismo en la respuesta cursada al requerimiento cursado al organismo. Por lo dicho, sin otros elementos que acrediten los dichos del denunciante, este aspecto inicial de la denuncia no está en condiciones de ser abordado adecuadamente y debe ser desestimado.

Sobre esta temática, es menester advertir que la mera invocación de violencia laboral resulta insuficiente para pronunciarse en uno u otro sentido, en tanto debe acreditarse objetivamente a través de indicios ciertos, todos los hechos aludidos, lo cual no alcanzo a percibir en el caso.

Yendo al aspecto central de la presentación en trato, el denunciante sostiene que otros tres concursos adolecerían de serias irregularidades, además de haber sido direccionados hacia determinadas



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

FISCALÍA DE ESTADO

personas, dejándose de lado personal "altamente calificado dentro del organismo, con abundante trayectoria y conocimientos destacables".

Se trataría de los concursos tramitados en los Exptes. AREF N° 803 AR 2018, 968 AR 2018 y 1147 AR 2018, concluidos con el dictado de las Resoluciones Generales AREF Nros. 216/19, 217/19 y 218/19, que declararon ganadores a los Sres. Martín Maximiliano MIRABETE, Juan Martín FERNANDEZ y Pablo Fabián LATTUADA; y designaron a estos agentes en los cargos de Subdirector General de Tecnología, Informática y Telecomunicaciones, Director General de Recaudación y Subdirector General de Fiscalización, respectivamente; y los promovieron además a la categoría "A" del Escalafón Profesional Universitario, "de acuerdo a la facultades establecidas en el artículo 9 inciso k) de la Ley Provincial N° 1074".

Comenzaré por ocuparme de las supuestas irregularidades detalladas en la denuncia, siguiendo a grandes rasgos el orden propuesto en dicha presentación.

Se señala, en primer término, que las resoluciones en cuestión no habrían contado con la debida aprobación por parte del Ejecutivo Provincial y que la misma resultaría necesaria en virtud de lo previsto en el art. 22 de la Ley Provincial N° 1074, lo cual acarrearía su nulidad absoluta.

Ahora bien, de acuerdo a las respuestas colectadas por este organismo, los antecedentes de los concursos sí se habrían remitido al Poder Ejecutivo, quien ratificó y aprobó el procedimiento y todo lo actuado mediante los Decretos provinciales N° 3746/2019, N° 3747/2019, N° 3749/2019 —aunque con posterioridad a la presentación en trato—.

A la vista de lo sucedido, el denunciante amplió su queja y manifestó que estos decretos resultarían "un intento de burlar la denuncia y de purgar los vicios originales" los que, a su juicio, perdurarían "más allá de la ratificación del Poder Ejecutivo". En rigor, más adelante admite que "entre todos los vicios denunciados podría considerarse que el procedimiento se encontraría subsanado".

En este contexto, cabe indicar que la Ley Provincial N° 1074 dispone en su art. 8° que la Dirección Superior y la Administración de la AREF estarán a cargo de un Director Ejecutivo, que será designado y removido por el Poder Ejecutivo. Asimismo, por su art. 9° inc. i) se faculta a este Director Ejecutivo, entre otras atribuciones, a "designar y remover el personal a su cargo y aplicar medidas disciplinarias conforme las pautas establecidas en la legislación vigente".

Por otro lado, el art. 9° inc. k) le permite "disponer los ascensos y promociones del personal previo desarrollo de concursos que garanticen la transparencia y la igualdad de oportunidades".

Por último, según el art. 22°, se prescribe que la AREF "dispondrá de un sistema de contratación de personal por concursos, donde los cargos deberán ser ocupados por quienes surjan de concurso público convocado con la antelación suficiente, conforme lo establezca el Director Ejecutivo y aprobado por el Poder Ejecutivo".

Una lectura armónica de las disposiciones en comentario permite afirmar que el Legislador ha exigido que el "sistema" de contratación, ascensos y promociones del personal de la AREF sea por concurso y esté aprobado no sólo por el Director Ejecutivo del ente sino por el titular del Ejecutivo Provincial.



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

FISCALÍA DE ESTADO

Hasta el momento, este "sistema" de concursos exigido por la norma legal no parece haber sido creado. En cambio, la conducta de las autoridades de la AREF ha sido la de ir llamando a concursos cada vez que lo estimaban necesario, fijando un procedimiento para cada uno, de acuerdo a la ocasional necesidad de cubrir una vacante.

En la medida que pueda considerarse como una situación transitoria y excepcional hasta tanto no se fije un reglamento general en materia de concursos, no encuentro que esta mecánica resulte ilegítima. No obstante, es forzoso advertir que la misma no puede perpetuarse en el tiempo.

Por este motivo, considero necesario exhortar al titular del ente autárquico a que, sin perjuicio de la validez de las designaciones que ínterin se lleven a cabo a través de estos concursos, proceda a la mayor brevedad a promover una reglamentación de lo dispuesto en la ley, estableciendo un régimen general de selección y promoción de personal acorde a lo dispuesto en la norma y a los principios imperantes en la materia, remitiendo las actuaciones al Ejecutivo para la aprobación del mecanismo instrumentado.

Dicho esto, no considero que las designaciones en trato hayan sido viciadas por la falta de aprobación previa a la denuncia por el Poder Ejecutivo.

Como he expresado más arriba, a mi juicio una lectura razonable de las disposiciones citadas me lleva a entender que la voluntad del Legislador fue que el Ejecutivo interviniera en la reglamentación del "sistema" de concursos de la AREF, y no que cada una

de las designaciones y/o promociones efectuadas por el organismo deba ser validada por el Sr. Gobernador.

Esto puede suceder circunstancialmente —como en el caso— ante la falta de una norma de alcance general que reglamente el sistema de ingresos en el ente, pero no debiera pasar que cada designación o promoción en un organismo autárquico sea supervisada por la Administración Central. Esta es la interpretación que estimo más coherente con el sistema de competencias de la Ley de Procedimientos Administrativos.

De todos modos, aún en el remoto e hipotético caso de que lo que haya querido la ley fuese que el Director Ejecutivo requiriera la venia del titular del Ejecutivo para efectuar cada una de las designaciones y/o promociones por concurso que hubiera en la AREF —lo que de algún modo relativizaría lo prescripto en el art 9° de la norma—, lo cierto es que, en el presente caso, tal aprobación se obtuvo a través de los decretos mencionados.

El hecho de que esto haya sucedido de forma tardía y con posterioridad a la denuncia denota, es cierto, una evidente desprolijidad que podría haber culminado con consecuencias más graves de no haberse ratificado lo actuado. Pero téngase en cuenta que la norma no fija un término para la aprobación del Ejecutivo y en la actualidad, obtenida la misma, no puede ya hablarse de un vicio de la magnitud del pretendido por el denunciante, quien en definitiva también termina por admitir que con ello se subsanaría cualquier nulidad procedimental.

En segundo lugar, el presentante afirma que no se habría respetado la garantía de transparencia e igualdad de



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

FISCALÍA DE ESTADO

oportunidades que exige la ley en su art. 9° inc. k) en materia de concursos para disponer ascensos y promociones de personal del organismo, al "no haberse dado la debida publicidad".

Al respecto cuadra señalar que el entonces Director Ejecutivo de la AREF, en oportunidad de contestar la Nota F.E. N° 439/2019, remitió los expedientes AREF N° 803-AR/2018, N° 968-AR/2018 y N° 1147-AR/2018, con la intención de acreditar que las instancias de los concurso se habrían desarrollado respetando los principios legales en juego.

En particular, en relación a la supuesta falta de publicidad de los concursos internos, la máxima autoridad de la AREF señaló que lo vertido en el Anexo B.13 de su respuesta, en particular, en la nota: AREF CG - SG TIC N° 254/2019 elevada por la Subdirección de Tecnología, Informática y Comunicaciones, acreditaría que los llamados habrían sido difundidos a todos los agentes del organismo.

De acuerdo a este documento, "...la Resolución General AREF N° 420/18 y 954/19 se encuentran alojadas en la Plataforma de Soporte AREF desde los días 09/09/2018 y 30/11/2018 (...) Asimismo se informa que las Resoluciones Generales AREF N° 781/18 v 782/18, no se encuentran disponibles en la Plataforma de Soporte AREF, pero como se muestra en los correos que acompañan esta nota, han sido adjuntados en los correos enviados".

Seguidamente se aprecian varias impresiones de correos electrónicos en cuyo "asunto" se lee "Llamado a concurso interno", al que se agrega un archivo adjunto "Resolución General AREF N° 420", "res. 781", "res. 782" con remitente "Esteban Jaimez" (Director de Personal) y destinatario "Agentes <agentes@aref.gob.ar>".

En el primero de ellos, fechado el 11 de julio de 2018, el Sr. Director de Personal dice: "...cumplimos en dar difusión interna de lo normado en la Resolución General AREF N 420/18, cuya parte resolutive adjuntamos al presente correo. Asimismo, ponemos en conocimiento de todos los agentes que la Resolución General AREF mencionada se encuentra a disposición en su versión completa (formato digital) en la carpeta "Res Gral. AREF 42018 (concurso) no borrar", contenida en "Público y en esta Oficina de Personal (formato físico) para consulta de los Anexos que la integran".

Por su parte, en el segundo, de idéntica fecha, se lee: "En virtud del Expediente. N° 803 AR 2018 caratulado "S/LLAMADO A CONCURSO INTERNO PARA CUBRIR CARGO DE DIRECTOR GENERAL DE RECAUDACION' y del Expediente N° 968 AR 2018 caratulado S/LLAMADO A CONCURSO INTERNO PARA CUBRIR CARGO DE SUBDIRECTOR GENERAL DE FISCALIZACION, cumplimos en dar difusión interna de lo normado en las Resoluciones Generales AREF Nros. 781/18 y 782/18, cuyas copias digitales adjuntamos al presente correo".

Luego, en la impresión de un tercer correo electrónico se aprecia el siguiente texto: "A todos los interesados: Debido a las dificultades de algunos agentes para acceder a la carpeta Público se informa que la versión completa en formato digital de la Resolución General AREF N° 428/18 se puede bajar de la plataforma de soporte en el siguiente enlace ...". A ello sigue un vínculo a una página web del dominio "aref.gob.ar".

Más adelante, en un cuarto correo electrónico se dice: "Por la presente se informa a todo el personal de esta Agencia de Recaudación Faguina que se encuentra vigente el llamado a concurso



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

FISCALÍA DE ESTADO

interno para cubrir el cargo de Subdirector General de Tecnología, Informática y Comunicaciones. La Resolución General AREF N° 854/18 que lo regula puede descargarse del siguiente enlace...”, siguiendo a esto otro vínculo a una página web del dominio oficial “aref.gob.ar”.

Finalmente, en la última foja del anexo a la respuesta brindada por el ex Director Ejecutivo del organismo se aprecia un email dirigido el 20/11/2019 por el Sr. Director General de RRHH al Sr. Jefe de Departamento de Personal solicitándole que se le remitiera la difusión realizada para la convocatoria a los concursos, a lo que este último responde lo siguiente: “...cumpló en informar que la comunicación del llamado a los diferentes concursos por Ud. citados se realizó a través de la red de distribución de correos agentes@aref.gob.ar desde mi casilla personal. Lamentablemente, no tengo registro de los diversos envíos ya que ante la situación de saturación de contenido de mi correo hube de eliminar los correos enviados y recibidos anteriores al año 2019. Asimismo, pongo en su conocimiento que los actos administrativos de convocatoria fueron colocados oportunamente en lugares visibles de las oficinas de todos los distritos”.

Establecido lo anterior, corresponde analizar el marco normativo aplicable a los concursos cuya resolución se denuncia.

Como se dijo, la AREF carece de una disposición de carácter general que regule el procedimiento de concursos con modalidad de selección interna. A consecuencia de ello, el titular de la entidad estableció, en el mismo llamado, no sólo los requisitos a cumplir por los postulantes al momento de su inscripción sino también el procedimiento de evaluación y selección. Y en el último artículo de las resoluciones de llamado se dispuso “comunicar dando difusión interna”.

Conforme el art. 153 de la Ley Provincial N° 141, los actos administrativos de alcance general y los reglamentos producirán efectos a partir de su publicación oficial y desde el día que en ellos se determine; si en cambio no designan tiempo, producirán efectos después de los ocho (8) días, computados desde el siguiente al de su publicación oficial.

Sin embargo, el art. 154 prescribe que los reglamentos que se refieren a la estructura orgánica de la Administración y las órdenes, instrucciones o circulares internas no reglamentarias entrarán en vigencia sin necesidad de aquella publicación y estarán sujetos a su régimen particular de comunicación.

En el caso, es razonable inferir que la Resolución N° 420/18 cae dentro de la prescripciones de esta última norma, con lo que la decisión del titular del ente de “comunicar dando difusión interna”, en lugar de hacerlo por otros medios, no se presenta como ilegítima ni irrazonable.

Si a ello se suma que se trataba de un concurso cerrado, que la publicidad habría tenido lugar no solamente a través de la exhibición del acto “en lugares visibles de las oficinas de todos los distritos” sino, además, a través de un medio de comunicación oficial como el correo electrónico institucional de cada uno de los agentes de la AREF —según las explicaciones que verosímilmente proporcionó el Sr. Jefe de Departamento de Personal— se comprende que el proceder de la Administración se muestra, en principio, como ajustado a las reglas de la convocatoria y aceptable desde la óptica del principio de publicidad y participación.



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

FISCALÍA DE ESTADO

No obstante, debo recomendar que para futuros llamados a concurso, a efectos de evitar dispendio administrativo y discusiones como la suscitada en la presente, se resguarden adecuadamente las constancias de la difusión del llamado y/o de las publicaciones efectuadas en el marco de las actuaciones; máxime teniendo en cuenta que los procedimientos de este tipo involucran intereses legítimos, y la temporalidad de las presentaciones de los postulantes puede ser materia de eventuales impugnaciones.

En cuanto a los demás aspectos vinculados a la garantía de transparencia prevista en la ley, el denunciante sostiene que "quienes se presentaron para cubrir los cargos concursados fueron pura y exclusivamente aquellas personas para las cuales habían sido creados los concursos y que ya se desempeñaban en los mismos", ello "con miras a preservar su categoría aún cuando el gobierno decidiera removerlos del cargo".

Según la denuncia, esta acción importaría un desvío de poder que operaría como favor a los agentes ganadores por haber sido "leales servidores" de la Dirección Ejecutiva, "sin importar realmente su idoneidad o capacidad operativa en el cargo", lo cual quedaría demostrado por el hecho de que el ente habría omitido "sin justificación alguna, el llamado a concurso para cubrir otros cargos de igual jerarquía que se encontraban vacantes en la estructura" y por haber limitado el llamado a los funcionarios y personal de planta permanente y "efectuar una simple evaluación de antecedentes".

A los efectos de tener por verificado un vicio de las características señaladas, la experiencia indica que, a falta de otros elementos ciertos de convicción, deben ponderarse los términos en que

ha sido redactado el acto cuyo desvío se denuncia, los antecedentes que puedan surgir de las actuaciones que le han precedido, la motivación expuesta por la Administración y el resultado final obtenido, con especial atención a la existencia de un trato desigual, sin móvil de interés general que lo justifique (conf. LOPEZ MENDOZA, José A., *La desviación de poder* en: Estudios de Derecho Público, 1ª. Ed., Buenos Aires, UBA, 2013, p. 309).

En el caso de los concursos de antecedentes, es imperioso resaltar que los mismos suponen una valoración comparativa de los méritos de cada uno de los candidatos, destacando que cuando se opera con discrecionalidad técnica, sólo son objetables los supuestos en los cuales se haya actuado con arbitrariedad e irrazonabilidad (Conf. Dict. 203:197; 262:395).

En efecto, la propuesta del jurado o tribunal técnico tiene un carácter vinculante para la Administración, salvo que se constate irregularidades procedimentales que obligan a retrotraer el expediente al momento de la infracción, condicionante que también opera en el ámbito judicial, ya que los tribunales de justicia están supeditados, por su carácter de revisores de la actuación administrativa, a reponer las actuaciones al momento que se haya constatado la irregularidad procedimental, sin llegar a la sustitución de la actividad que es propia y exclusiva del Jurado del concurso.

De todas formas, frente a la prerrogativa que tienen estos jurados por su especialidad en materia de la peculiaridad de los cargos que se concursan, es menester ofrecer igualmente a los particulares las garantías de control de la actuación administrativa, que se dirige principalmente a la fiscalización del procedimiento y a la forma



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

FISCALÍA DE ESTADO

en que se han observado los distintos trámites en que ese se descompone. Un preciso instrumento de control es la motivación, que tampoco puede faltar en los dictámenes de estos Jurados, y ella debería ser entendida como la evaluación de las circunstancias fácticas y jurídicas determinantes de la decisión administrativa (GIMBATTI, Silvia, *Los concursos en la carrera de profesionales de la salud en el GCBA*, id SAIJ: DACF130185).

En el caso en examen, la causa invocada en los actos para cubrir los cargos, tratándose de vacantes, se fundó en una razonable necesidad de preservar el normal desenvolvimiento del servicio en la AREF. El hecho de haberse llamado a unos concursos y no a otros fue explicado aceptablemente por el titular del organismo, y no cabe al suscripto reemplazar ni poner en dudas el juicio de oportunidad que este tipo de decisiones conlleva, máxime no habiendo elementos de convicción concretos que sostengan un grado mínimo de sospecha sobre sus dichos.

Asimismo, se advierte que se cumplieron las etapas, cronogramas y procedimientos previstos en el acto de llamado a concurso. En líneas generales, se verifica que, una vez agregados los antecedentes de cada postulante, la Comisión Evaluadora elaboró las listas de inscriptos, llevó a cabo las entrevistas programadas y emitió el Informe Final de Mérito para cada concurso —que fijó los órdenes con los puntajes asignados—. No hubo impugnaciones durante el curso de estas actuaciones.

Los ganadores acompañaron sus antecedentes académicos y laborales. Todos contaban con estudios universitarios, experiencia y trayectoria en la Administración. En el caso del agente

LATTUADA (Subdirección General de Fiscalización), registra fecha de ingreso en la AREF el 13/07/2010, licenciado en administración de empresas, ex Jefe de Fiscalización de Grandes Contribuyentes, ex Director de Fiscalización y Subdirector General de Distrito General. En el mismo año ingresó el agente FERNANDEZ (Director General de Recaudación), abogado, ex Subdirector General de Rentas del Distrito de Río Grande. El agente MIRABETE (Director General de Tecnología, Informática y Comunicaciones), en tanto, ingresó en el año 1994, ex Director de Sistemas de la Agencia, y con larga trayectoria en el sector.

Aunque escuetos, los dictámenes de la Comisión Evaluadora hacen referencia a la ponderación de algunos aspectos de estos y otros antecedentes. En el caso del agente LATTUADA valoraron "su experiencia y conocimientos en relación con el Convenio Multilateral de Ingresos Brutos y otros aspectos recaudatorios". En cuanto al agente FERNANDEZ el jurado resaltó sus antecedentes académicos y laborales, su manejo de personal y liderazgo y su "extenso desempeño en el área de Recaudación". Finalmente, en relación al agente MIRABETE se valoró "la experiencia en cuanto al manejo de personal y liderazgo y sus amplios conocimientos técnicos".

Quizás hubiese sido deseable un mayor desarrollo de las apreciaciones de los miembros de la Comisión Evaluadora. Pero no debe olvidarse que estamos hablando de concursos de un solo participante por cargo, con lo que no cabía esperar una evaluación comparativa. Por otro lado, la integración del jurado no requería que sus miembros tuvieran una especial versación técnica —ninguna norma estatutaria aplicable al caso contempla esta deseable exigencia—, con lo



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

FISCALÍA DE ESTADO

que tampoco era esperable una fundamentación de esta naturaleza para su decisión.

En definitiva, no existiendo una manifiesta o grosera irregularidad, cabe hacer valer el principio según el cual las apreciaciones positivas o negativas sobre los antecedentes y méritos de los concursantes por parte del jurado se consideran eminentemente subjetivas, toda vez que en ella juegan criterios discrecionales que —en tanto no se demuestren ostensiblemente irrazonables, carentes de la mínima lógica que impone el sentido común o arbitrarios— deben ser aceptados como legítimos (conf. CCAF Sala II, "V., G. A.", sent. del 19/06/14; Sala I, "Devoto", sent. del 30/3/04, "Luchini", sent. del 04/02/10; entre otros).

Es que, la sola circunstancia de provenir del jurado, en tanto autoridad a la que la norma aplicable le ha otorgado competencia para el ejercicio de la función de que se trata, indica que no puede válidamente hacerse primar por sobre la de ellos el criterio o la opinión, no menos subjetivos por cierto, del funcionario universitario o del magistrado judicial o, en este caso, del suscripto.

En este sentido, y a falta de mayor precisión en la denuncia, el procedimiento de selección que se dispuso en los concursos parece haber cumplido con la finalidad de elegir de entre los postulantes a quienes, a juicio de la Comisión Evaluadora, reunían las condiciones personales y de idoneidad necesarias para el puesto a cubrir, sin incurrir en arbitrariedades manifiestas que invaliden su accionar.

Así las cosas, de la información colectada no surgen elementos concretos que acrediten el eventual direccionamiento y/o la

falta de consideración de los agentes de planta permanente, pues no se hizo una crítica objetiva que pueda hacer presumir lo que se denuncia, debiéndose desestimar la presentación en lo que allí respecta.

Resta entonces abordar el último aspecto de la presentación, que se vincula con la promoción de los ganadores de los concurso a la máxima categoría ("A") del Escalafón Profesional Universitario ("EPU"), de acuerdo a las facultades establecidas en el artículo 9 inciso k) de la Ley provincial N° 1074.

Al respecto, sostiene el ex Director Ejecutivo en su descargo que la Ley 1074 en su art. 9° inc. k) le otorgaba facultades para actuar como lo hizo. Que la disposición legal tiene jerarquía superior al decreto de creación del EPU y que éste sería de aplicación para la Administración Central pero no para una entidad autárquica. Cita en su apoyo la Resolución Plenaria N° 102/17 del Tribunal de Cuentas de la Provincia y una Resolución General del ente en materia de liquidación de haberes.

Sobre este aspecto de la denuncia adelanto que coincido con las apreciaciones del denunciante.

Efectivamente, las promociones a la máxima categoría del Escalafón Profesional Universitario efectuadas en el mismo acto que designó en el cargo a los agentes ganadores del concurso se apartan del procedimiento aplicable. Y esto más allá de que haya existido o no la finalidad encubierta de "preservar la categoría de estos agentes aún cuando el gobierno decidiera removerlos del cargo" —propósito incomprobable con los elementos de juicio a mi alcance—.

Al respecto, es verdad que, de acuerdo a lo previsto en el art. 9° inc. k) de la ley 1074, se habilita al Director Ejecutivo a



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

FISCALÍA DE ESTADO

16

disponer ascensos y promociones. Pero de ningún modo la ley autoriza al titular de la agencia a hacerlo de manera absolutamente discrecional, existiendo normas que gobiernan la materia.

La propia ley 1074 en su art. 23 prescribe que los derechos y obligaciones del personal de la AREF se rigen por las disposiciones de la ley 22.140. Según esta disposición, "el personal permanente podrá ascender a través de los procedimientos que se establezcan, cuando reúna los requisitos de capacitación, calificación y antigüedad, y existan vacantes en las categorías correspondientes" (art. 18).

Ahora bien, la Agencia no ha informado de ningún procedimiento de promoción o sistema escalafonario propio que reglamente en este punto la ley 22.140, o que regule los ascensos de categoría de su personal. En dicho contexto, si bien es cierto que el decreto de creación del Escalafón Universitario fue concebido para la Administración Central, es lógico que el intérprete deba recurrir a él, ya sea por vía de analogía, por integración normativa o simple afinidad escalafonaria.

Esta conclusión se refuerza a poco que se aprecia la conducta que ha tenido la AREF en los últimos años. De hecho, la totalidad de los actos de designación y encasillamiento de profesionales emitidos por el ex Director Ejecutivo acompañados al expediente —y no solamente aquellos relativos a las liquidación de haberes— se fundaron en las disposiciones del Escalafón Profesional Universitario. En ellos se lee: "que no contando a la fecha con escalafón propio, esta Agencia de Recaudación Fueguina aplica para sus agentes profesionales las categorías referenciadas en el Escalafón Profesional Universitario".

Así las cosas, los considerandos de estas decisiones son elocuentes al respecto, de manera que el argumento empleado por el ex titular del organismo no es coherente con las propias acciones desarrolladas por la Agencia.

Por otro lado, no veo cómo la resolución del Tribunal de Cuentas acompañada al requerimiento pueda aplicarse con claridad a la postura del ex titular del organismo. Dicha resolución se refiere a los alcances de otra norma, el Decreto Provincial N° 2118/12 —ratificación de un acta acuerdo celebrada entre el Ejecutivo y la ATE por la que se convenía la reestructuración de diversos adicionales salariales del Escalafón Seco de la Administración Central—, trata del principio de igual remuneración por igual tarea, discurre sobre el cobro de un adicional y no sobre la pertenencia a un escalafón, la garantía de mantenimiento de la retribución del art. 25 de la Ley 1074, la denominada "cuenta incentivo" y la aplicabilidad del art. 9° inc. c) del Decreto Provincial N° 2118/12 —una compensación salarial a trabajadores de la ex Dirección General de Rentas, Registro Civil e Inspección General de Justicia por derogación de otro beneficio remuneratorio establecido en el año 2010—. Nada dice en relación a la aplicación del EPU en el ámbito de la AREF.

Entonces, si el titular de la entidad recaudadora no ha sido capaz de informar la existencia de una norma que regule la carrera administrativa en el ámbito del organismo fiscal sino que, por el contrario, para sustentar sus dichos se limita a acompañar actos propios de la Agencia en los que se designa y reencasilla su personal en el Escalafón Profesional Universitario regido por el decreto 2254/09, carece de sentido que luego afirme que no le es de aplicación el mismo a los



Provincia de Tierra del Fuego,

Antártida

e Islas del Atlántico Sur

República Argentina

FISCALÍA DE ESTADO

16

efectos de promocionar a sus agentes, pretendiendo supeditar estas decisiones exclusivamente a su criterio en cada caso particular.

Máxime cuando, en relación a la promoción de los profesionales alcanzados por el escalafón, el citado dispositivo prescribe lo siguiente: "*Establecer que la promoción de categorías se realizará cada CINCO (5) años, la cual se efectuará conforme una merituación de los antecedentes laborales de cada agente, la que deberá realizarse antes del 01 de agosto del año inmediato anterior a cumplirse los CINCO (5) años de la última promoción del agente y/o de producido el ingreso del agente al presente escalafón, debiendo intervenir en dicho acto de merituación la máxima autoridad del área respectiva conjuntamente con un profesional de superior o igual categoría de revista al del agente a promocionar y un integrante de la Asociación o Colegio Profesional en el que se encuentre matriculado el agente*" (en el apartado 6° del Anexo I).

Resulta claro de lo expuesto que a los ganadores de los concursos en estudio no pudo válidamente haberse asignado —por el mero hecho de serlo y a través de una suerte de ascenso automático fundado en la sola discrecionalidad del Sr. Director Ejecutivo— no ya la remuneración sino el grado de mayor jerarquía en el escalafón EPU.

En efecto, para la situación de los agentes designados en cargos de planta permanente, el decreto dispone: "*Los agentes de la Administración Pública Provincial centralizada que pertenezcan al Escalafón Profesional Universitario y sean designados como Director General, Subdirector General, Director, Jefe de Departamento y Jefe de División percibirán la remuneración correspondiente a: Director General: Categoría A, Subdirector General: Categoría A, Director: Categoría B, Jefe de Departamento: Categoría C, Jefe de División: Categoría D*".

De tal modo, de acuerdo a las disposiciones en juego es correcto que los ganadores del concurso perciban una remuneración correspondiente a la categoría "A". Pero ello siempre en la medida que desempeñen un cargo de Director o Subdirector General. Cancelada o finalizada esta designación, la remuneración será la que corresponda a su categoría de revista, fijada siempre de conformidad al sistema de merituación quinquenal ínsito en el decreto 2254/09.

Una interpretación contraria confundiría el cargo con la categoría, y crearía una situación de desigualdad que no se compadece con las normas que regulan la carrera administrativa dentro de la Administración Pública.

Sobre dicha cuestión, la casi totalidad de la doctrina sostiene, con sólidos fundamentos que el derecho a la carrera administrativa, "*... se traduce, básicamente en que el agente público debe gozar de igualdad de oportunidades para progresar en la Administración, esto es, debe existir una estricta equivalencia de situaciones con los demás agentes que también aspiran a prosperar en su empleo*" (POSSE, Guillermo A., *Régimen jurídico de la función pública*, Buenos Aires, Depalma, 1985, p. 63)

Por las mismas razones, un prestigioso autor enseña que, "*El derecho a la carrera comprende varios aspectos, pues le asegura al empleado público el derecho a estar correctamente encasillado en el escalafón, a no sufrir postergaciones arbitrarias o retrogradaciones, a que se le asignen funciones acorde con su capacitación y ubicación escalafonaria, a tener la posibilidad de ir ascendiendo de categoría, clase, nivel o grupo, y a llegar, finalmente a la jubilación*" (MARIENHOFF, Miguel



Provincia de Tierra del Fuego,

Antártida

e Islas del Atlántico Sur

República Argentina

FISCALÍA DE ESTADO

S., *Tratado de derecho administrativo*, Tomo III-B, Buenos Aires, Ebeledo Perrot, 1994, 4ª edición, p. 304)

A mayor abundamiento, la Dra. Miriam IVANEGA se ha pronunciado diciendo que: "...ese derecho implica la posibilidad del agente público de progresar regularmente dentro de las clases, grupos o categorías previstos, cumpliendo con las condiciones y requisitos fijados por la norma legal" (IVANEGA, Miriam Mabel, "*Empleo Público*", Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Astrea, 2019, 1ª edición, p. 229).

Así las cosas, el encasillamiento en la categoría correspondiente no se produce por mera voluntad del órgano decisor, sino "cumpliendo con las condiciones y requisitos fijados por la norma" que, en este caso y a falta de otra disposición más apropiada, es el decreto 2254/09.

Del examen anterior se deduce que, hasta tanto el máximo titular de la agencia no adopte un temperamento distinto a través de un escalafón y un régimen de carrera propio, las promociones en la categoría deben respetar las condiciones impuestas para los agentes de la Administración Central, de modo de no conculcar el derecho a la igualdad de oportunidades de los empleados de la AREF respecto a los ascensos y promociones del personal en el organismo.

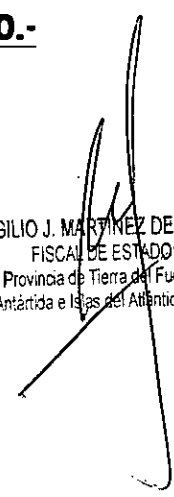
Lo dicho corresponde ser considerado por las actuales autoridades del organismo recaudador, exhortándoles a que, analizada la situación de los agentes involucrados, adopten las medidas legales pertinentes para subsanar la irregularidad señalada.

Habiendo dado tratamiento a la cuestión planteada, sólo resta materializar la conclusión a la que he arribado, dictándose a tal fin el pertinente acto administrativo, el que con copia certificada del

presente, deberá notificarse al Sr. Director Ejecutivo de la AREF y al denunciante.

DICTAMEN FISCALÍA DE ESTADO N° 16 /20.-

Ushuaia, 05 AGO 2020



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



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

FISCALÍA DE ESTADO

VISTO el Expediente F.E. N° 62/19, caratulado "PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN EL DICTADO DE RESOLUCIONES GENERALES 781/18, 782/18 Y 854/18 DE AREF"; y

CONSIDERANDO

Que el mismo se ha iniciado por una presentación efectuada por el Sr. Secretario General de Trabajadores del Estado (ATE), mediante la que solicitó la intervención de este organismo.

Que en relación al asunto se emitió el Dictamen F.E. N° 16/20 cuyos términos, en mérito a la brevedad, deben considerarse íntegramente reproducidos.

Que, conforme a los argumentos vertidos en dicha pieza, deviene procedente la emisión de la presente a los fines de materializar las conclusiones a las que se ha arribado.

Que el suscripto se encuentra facultado para el dictado de este acto de acuerdo a las atribuciones que le confieren la ley provincial N° 3 y su decreto reglamentario N° 444/92.

Por ello:

EL FISCAL DE ESTADO

**DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO,
ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR**

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Dar por concluidas las presentes actuaciones, conforme a las consideraciones, análisis y conclusiones vertidos en

el Dictamen F.E. N° 16/20 cuyos términos, en mérito a la brevedad, deben considerarse íntegramente reproducidos.


ARTÍCULO 2°.- Exhortar al Sr. Director Ejecutivo de la AREF para que proceda, a la mayor brevedad, a promover una reglamentación de lo dispuesto en la ley de creación del organismo en cuanto al establecimiento de un régimen general de selección y promoción de personal, teniendo en cuenta las observaciones llevadas a cabo por este organismo y remitiendo las actuaciones al Ejecutivo para la aprobación del mecanismo instrumentado.

ARTÍCULO 3°.- Exhortar al Sr. Director Ejecutivo de la AREF a que, analizada la situación de los agentes involucrados en la denuncia, adopte las medidas legales pertinentes para subsanar las irregularidades detectadas.

ARTÍCULO 4°.- Mediante entrega de copia certificada de este acto y del Dictamen F.E. N° 16/20, notifíquese al presentante, al Sr. Director Ejecutivo de la AREF y al denunciante. Asimismo, remítase al Boletín Oficial de la Provincia para su publicación.

RESOLUCIÓN FISCALÍA DE ESTADO N° 28 /20.

Ushuaia, 05 AGO 2020


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