



Provincia del Chaco – Poder Ejecutivo

“2024 - Año del 30º Aniversario de la Reforma de la Constitución Nacional y Provincial”
Decreto N° 175/23

Número:

Referencia: MODIFICACIÓN DECRETO 394/24- INCONSTITUCIONALIDAD LEY

VISTO: La actuación electrónica N° E2-2024-8351/Ae; el Decreto N° 394/2024; la Ley N° 3947-A; y

CONSIDERANDO:

Que por Decreto N° 394/2024 se instruyó al señor Fiscal de Estado de la Provincia, la promoción de la Acción de Inconstitucionalidad del Artículo 1° de la Ley 3946-A, en cuanto a la ratificación de los Decretos números 28/2023, 1453/2023, 2118/2023 y 2244/2023, (puntualmente los Artículos 3° y 5° del Decreto 1453/2023; el Artículo 5° del Decreto 2118/2023 y 4°, 7°, 38, 39, y 43 de su Anexo I; y los Artículos 2° y 3° del Decreto 2244/2023); como asimismo, de los Artículos 2° y 3° de la Ley 3946-A; como así también, a peticionar en forma conjunta una medida cautelar suspensiva de los efectos de las normas identificadas hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo, todo ello de conformidad a los considerandos expuestos;

Que la denominación numérica correcta de la norma legal que ratificó los Decretos N°s. 28/23, 1453/23, 2118/23 y 2244/23, es la siguiente: “Ley N° 3946-A”, por lo tanto, toda vez, que se haya hecho referencia a la misma tanto en los considerandos como en el articulado del Decreto N° 394/24, deberá ser entendida conforme dicha denominación;

Que la Ley N° 3947-A, fue sancionada el 01/11/2023, promulgada el 12/11/2023 y publicada en el Boletín Oficial el 13/11/2023, estableciendo en su Artículo 4°: “En consonancia con lo dispuesto en el Artículo anterior y en virtud de lo establecido en el Artículo 42 del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Provincial CC001, queda prohibido en el ámbito de la Administración Pública Provincial toda nueva contratación de personal bajo modalidad temporaria, con excepción de los contratos de servicio que a la fecha de entrada en vigencia del aludido Convenio Colectivo de Trabajo

se encuentren en curso de ejecución y hasta la finalización del proceso de regularización determinado y ratificado de conformidad con lo previsto en el Artículo 1º de la presente ley”;

Que esta prohibición legal de contratación de personal temporario estipulada en el Convenio Colectivo de Trabajo 001 en su Artículo 42 y reiterada en la normativa señalada, no guarda relación alguna con la finalidad del procedimiento de regularización laboral que la norma pretende resguardar;

Que el Convenio Colectivo al que hace mención la normativa, prescribe en su Artículo 42 el ingreso a la planta permanente, estableciendo que debe ser por concurso abierto de oposición y antecedentes, lo que se ajusta al marco constitucional y legal vigente por tratarse justamente de ingresos al empleo público permanente;

Que sin embargo, la restricción prohibitiva impuesta al disponer “...queda prohibido en el ámbito de la Administración Pública Provincial toda nueva contratación de personal bajo modalidad temporaria...”, no guarda justificación razonable;

Que en este aspecto, resulta pertinente realizar un test de razonabilidad entre la finalidad de la normativa señalada, el medio implementado y si ello guarda proporcionalidad;

Que la finalidad del Convenio Colectivo 001 en su Artículo 42, es regular el ingreso a la planta permanente a la Administración Pública; y del procedimiento de regularización laboral ratificado en el Artículo 1º de la norma, es el ingreso a la planta permanente de personal con Contratos de Locación de Servicios enmarcado en el Artículo 4º, inciso 2 a) de la Ley N° 292-A, inscriptos hasta el 04 de octubre de 2023;

Que por ello, la prohibición de contratación de personal temporario no guarda vinculación alguna con la modalidad de ingreso a la planta permanente y mucho menos con el procedimiento de regularización laboral y con el régimen de protección que la norma pretende brindar a aquellos beneficiarios del procedimiento concursal, no afectando o retaceando derecho alguno a los mismos;

Que "el agente contratado no es producto de un sistema económico-laboral determinado, sino que se trata de una figura que siempre ha estado presente en los regímenes jurídicos y que su existencia obedeció a la necesidad de cumplir funciones que se consideraron estacionales o transitorias y que, en consecuencia, no podían ser cubiertas por el personal estable" (Ivanega, Miriam Mabel, Empleo Público, Bs. As., Editorial Astrea, 1ra. edición, 2019, pág. 248);

Que el Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial (Ley N° 292-A) en su Artículo 4º establece que los agentes que prestan servicios, se clasifican, según su

estabilidad, en permanente y transitorio, y que este último comprende a agentes con prestaciones determinadas y fechas ciertas de finalización de servicios (inc. 2);

Que luego aclara que reviste el carácter de contratado aquel personal cuya relación laboral está regida por un contrato de plazo especificado, no superior al año, prestando servicios en forma personal y directa. Y que se empleará únicamente para la Ejecución de trabajos específicos y determinados los que, por su naturaleza o transitoriedad, no pueden ser efectuados por el personal permanente...no podrán realizar tareas previstas en el manual de cargos (art. 4, inc. 2 "a");

Que la figura del contratado comprende a quienes realizan trabajos específicos y determinados, no podrán subrogar, ser adscriptos o transferidos mediante instrumentos formales;

Que los jornalizados diarios realizan exclusivamente trabajos específicos del Plan de Obras Públicas, su remuneración estará determinada de acuerdo a sus funciones y conforme al jornal diario que se establezca;

Que el personal de gabinete comprende a los agentes que cumplen funciones de colaboradores o asesores directos del funcionario;

Que los mismos realizan trabajos específicos y determinados los que por su naturaleza o transitoriedad no pueden ser realizados por el personal permanente;

Que se observa, entre sus características que: a) carecen de estabilidad y por ende no tienen derecho a la carrera administrativa, y b) los vínculos contractuales se sujetan a plazo determinado;

Que a diferencia de lo expuesto, el personal de planta permanente es el designado -conforme al procedimiento constitucional y legal- en un cargo vacante previsto en el Manual de Cargos, debidamente presupuestado;

Que las contrataciones de personal temporario no guardan relación alguna con el ingreso a la planta permanente de la Administración Pública previsto en el Convenio Colectivo 001, el que en definitiva se encuentra regulado en los Artículos 7° y 8° de la Ley N° 292-A;

Que mucho menos guarda relación el ingreso a la planta permanente instrumentado mediante el sistema de vacantes que se generen en la planta permanente durante el período 2023-2030;

Que la contratación temporaria se justifica cuando es utilizada conforme a su finalidad, y permite al Poder Ejecutivo cumplir demandas transitorias y estacionales de las distintas jurisdicciones de conformidad a la gestión de sus políticas públicas;

Que esta prohibición resulta contraria con la creciente complejidad de la dinámica propia de la actividad estatal, la cual exige cada vez mayores y variados requerimientos y especializaciones, y correlativamente, establecer diversas formas de contratación en orden a las características propias de los servicios que se demandan y las políticas públicas que implemente el Poder Ejecutivo;

Que la prohibición conspira con la posibilidad de contratación temporal de personal para la prestación de servicios profesionales o técnicos que sean necesarios para el desarrollo de tareas, estudios, proyectos o programas especiales que demande su implementación;

Que además esta regulación legislativa prohibitiva ha demostrado su total fracaso como medio idóneo y proporcional con la finalidad pretendida, y contrariamente ha incrementado la creación de becas y modalidades de vinculaciones que en definitiva se encontraban prohibidas;

Que lo expuesto tiene antecedente en la Ley N° 1873-A, (antes Ley 6655), que en su Artículo 1° establece: "A partir de la sanción de esta ley queda prohibida en el ámbito de la Administración Pública Provincial, toda nueva contratación de personas bajo las modalidades de contrato de servicio, jornalizados, contrato de locación de obra y cualquier otro vínculo informal, a excepción de las renovaciones previstas en esta ley, hasta tanto se efectivice su incorporación a la planta del Estado. Lo dispuesto por este artículo alcanza al ámbito definido por el artículo 4° de la ley 1092-A, su modificatoria y complementarias";

Que la normativa tenía como finalidad regularizar la situación laboral de todo personal que pudiera acreditar vínculo informal con la Administración Pública al 31/07/2010;

Que por lo tanto, la prohibición de contratación de todo nuevo personal cualquiera sea la vinculación, tenía por finalidad en aquella norma primigenia, resguardar el ámbito de tutela del personal comprendido en el procedimiento de regularización dispuesto por la norma;

Que la restricción legal se justificaba porque el procedimiento de ingreso a la planta permanente regulado, priorizaba formalización de vinculaciones temporarias e informales y por lo tanto toda nueva contratación temporaria desvirtuaba esa finalidad, lo que se constituye en las antípodas de las analizadas;

Que las normas prohibitivas de contratación han demostrado un absoluto fracaso, siendo incumplida por el Poder Ejecutivo (2007-2011, 2011-2015, 2015-2019, 2019-2023) en cuatro (4) periodos constitucionales;

Que conduce esta tesitura a sostener que las políticas legislativas prohibitivas, inexorablemente han fracasado al regular de manera prohibitiva u obstructiva, avanzando sobre competencias propias de la Administración;

Que habiendo transcurrido catorce (14) años desde su sanción legislativa, la Ley 1873-A reiteradamente incumplida por el mismo Poder Ejecutivo (autor del proyecto y que promoviera su sanción), demuestran que la misma agotó materialmente su ámbito de cumplimiento y su objeto, resultando actualmente su caducidad legislativa;

Que con ese norte, lo razonable hubiera sido establecer un límite en la cantidad de personal temporario a contratar, basado en criterios objetivos, disponiendo un porcentaje sobre el total de empleados de planta permanente, pero no lisa y llanamente la prohibición;

Que por ello, tanto la prohibición impuesta por el la Ley 1873-A, reiteradamente inaplicada y hoy caduca, el Convenio Colectivo 001 en su Artículo 42 y el Artículo 4° de la Ley 3947-A, establecen una prohibición irrazonable al Poder Ejecutivo, que no guarda relación de proporcionalidad entre el medio y la finalidad;

Que además, se restringe en forma irrazonable al Poder Ejecutivo en la esfera de su competencia como mandatario legal y jefe de la administración pública, prohibiendo durante toda su gestión (2023-2027) la posibilidad de cualquier contratación;

Que la irrazonabilidad se agrava cuando el Poder Legislativo conserva en el ejercicio de sus funciones administrativas la posibilidad de efectuar contrataciones temporarias;

Que esta prohibición resulta desproporcionada e inconducente con la finalidad y compromete las funciones administrativas propias e inherentes a la jefatura de la administración del Poder Ejecutivo y el interés público comprometido con la gobernanza;

Que la Constitución de la Provincia del Chaco regula, en la Sección Cuarta (Artículos 131 a 149) la organización y las competencias del Poder Ejecutivo, el que se encuentra a cargo de un ciudadano electo popularmente con la denominación de Gobernador, en fórmula con el Vicegobernador;

Que del Artículo 141 de la Constitución Provincial, surgen sus atribuciones como mandatario legal y jefe de la administración de la Provincia;

Que como mandatario legal ejerce la representación de la Provincia del Chaco ante el Estado Federal, las restantes Provincias y los Estados y organizaciones internacionales en el límite de las competencias atribuidas por el Artículo 125 de la Constitución Nacional;

Que ejerce la jefatura de la administración, correspondiéndole decidir como instancia definitiva en el ámbito del Poder Ejecutivo;

Que como jefe y responsable político de la administración, encabeza una gran estructura organizacional que comprende órganos y entes ubicados en la esfera del Poder Ejecutivo;

Que la responsabilidad política implica que esa estructura debe responder con gestión eficiente a las obligaciones constitucionales;

Que el Gobernador define las políticas públicas dentro de las áreas de su competencia, nombra a los ministros y funcionarios de los distintos órganos y entes que integran el Poder Ejecutivo, y es responsable político por los actos y decisiones que se adoptan en su gestión;

Que la administración debe cumplir con los fines normativos, y hacerlo de modo tal que los resultados de esas acciones produzcan más beneficios que costos a los ciudadanos;

Que ello es lo que se denomina buena administración o gobernanza y se mide por los efectos de las políticas públicas que instrumenta y ejecuta el Poder Ejecutivo como jefe de la administración;

Que ello resulta coincidente con lo estipulado en los objetivos propuestos por la Constitución Provincial en su Artículo 69 al indicar "La administración pública debe estar dirigida a satisfacer las necesidades de la comunidad con eficiencia, eficacia, economicidad y oportunidad;

Que a pesar de todas estas facultades expresas, paradójicamente se le impide cualquier tipo de modalidad contractual de carácter temporaria, limitándose en el diseño de una política pública al obligarlo a recurrir a la modalidad de ingreso de planta permanente para el cubrimiento de un programa de trabajo especial, estacional o determinado que podrían ser cubiertos bajo diversas formas y modalidades de contratación;

Que ello vulnera la división de poderes; en este sentido ha dicho la Corte Suprema de Justicia: "la doctrina de la división de los poderes o de la separación de las funciones, especialmente en nuestras sociedades modernas, halla su causa y finalidad en la especialización que pide el cumplido ejercicio de las diversas funciones que deben satisfacer los Estados. La distribución de dichas funciones en órganos, cuya integración personal y

medios instrumentales está pensada con arreglo a la especificidad de aquéllas, es prenda de un mejor acierto de sus proyectos y realizaciones" (C., M. del C.B. de c/ Estado Nacional, Ministerio de Salud y Acción Social - Fallos 310:112);

Que respecto de los órganos creados por la Constitución que integran el gobierno federal, rige el principio de especialidad, que implica, a diferencia de lo que ocurre con las personas, que, en principio, cada órgano puede y debe ejercer exclusivamente las competencias y atribuciones asignadas por la Ley Fundamental. Este concepto se integra con las ideas de delimitación e indelegabilidad: cuando la Constitución asigna funciones a un órgano del Estado, es éste, y no otro, quien debe asumirlas y ejercerlas (Voto del Dr. Juan Carlos Maqueda en "Brusa" 326: 4816);

Que quedaría irremediadamente vulnerado el sistema de división de los poderes, si el ejercicio de una atribución por parte de uno de ellos quedara subordinado a un acto meramente potestativo por parte del otro (Disidencia de los Dres. Julio S. Nazareno, Eduardo Moliné O'Connor y Guillermo A. F. Lopez en "Verrocchi" 322: 1726);

Que ante ello resulta pertinente promover la acción de inconstitucionalidad ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, conforme las previsiones del Artículo 163 -incisos a) y c) - de la Constitución Provincial, a través de la Fiscalía de Estado de la Provincia, Artículo 174, y en el marco precisado;

Que el Artículo 135 de la Constitución Provincial, establece que, al tomar posesión de su cargo, el Gobernador debe cumplir y hacer cumplir fielmente la Constitución y leyes de la Nación y de la Provincia;

Que es el mandatario legal de la Provincia y jefe de la administración con los deberes y atribuciones detallados en el Artículo 141 de la Constitución Provincial, y específicamente en el apartado 11): Designa y remueve a los ministros, funcionarios y empleados, con las exigencias y formalidades legales;

Por ello;

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DEL CHACO DECRETA:

Artículo 1°: Establécese que, toda vez que se haya hecho mención, a la norma legal que ratificó los Decretos N^{os}. 28/23, 1453/23, 2118/23 y 2244/23, tanto en los considerandos, como en el Artículo 1° del Decreto N° 394/24, la misma deberá entenderse bajo su correcta denominación numérica que es: "Ley N° 3946-A", conforme los argumentos expuestos precedentemente.

Artículo 2°: Instrúyase al señor Fiscal de Estado de la Provincia, la promoción de la Acción de Inconstitucionalidad del Artículo 4° de la Ley 3947-A, asimismo, a petitionar en forma conjunta una medida cautelar suspensiva de los efectos de la norma identificadas hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo, todo ello de conformidad con los considerandos expuestos.

Artículo 3°: Comuníquese, dése al Registro Provincial; publíquese en forma sintetizada en el Boletín Oficial y archívese.