

*Provincia de La Pampa*  
*Asesoría Letrada de Gobierno*



**EXPEDIENTE N°:** 13.031/2.015

**INICIADOR:** FISCALIA DE ESTADO.

**EXTRACTO:** S/ RECLAMO POR ANTIGÜEDAD.

**T.I.:** GARCIA ZAMUDIO ANALIA ESTHER.-

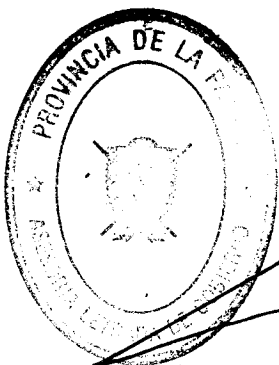
DICTAMEN ALG N° 285/16.-

**Señor Fiscal de Estado:**

Es traído ante esta Asesoría Letrada de Gobierno, para su análisis y consideración, el reclamo administrativo interpuesto por la Sra. Analía Esther GARCÍA ZAMUDIO (D.N.I. N° 11.831.447), agente pública dependiente del Ministerio de Salud.

Según se desprende del Telegrama Ley N° 23.789 remitido por la reclamante, la impulsante emplazó al Gobernador de la Provincia, en calidad de Jefe de la Administración Pública Provincial a que le "**...RECONOZCA y ABONE la ANTIGÜEDAD real que revisto (e) en la Administración pública... prestando tareas para la misma que son propias de la actividad normal y específica de la Administración...**".

Para así proceder, manifestó en dicha oportunidad que, "**... el desempeño en forma ininterrumpida en relación de dependencia del Estado Provincial se produjo a través de una Designación efectuada a partir del 1-Marzo-1997 por el Subdirector de Planificación Social del Ministerio de Bienestar Social... para cumplir tareas de Maestranza (4horas diarias) en la Escuela 4 de Santa Rosa (2 años), luego sin solución de continuidad durante 3 años en el Col. Sec. Nocturno de Bachilleres "H. Guiñazú", luego continué dos años en el JIN N° 5 de Villa Germinal y posteriormente en el mismo Establecimiento que funcionaba en la Escuela 4... -en un Programa denominado "Servicio Provincial de Empleo I – Programa Provincial Transitorio de Empleo y Capacitación –"Entre Nosotros"- conforme a los Recibos que obran en mi poder... hasta el 1/12/2007 que ingresé a través de la Ley 2343 a**



*Provincia de La Pampa*  
*Asesoría Letrada de Gobierno*



**EXPEDIENTE N°:** 13.031/2.015  
**INICIADOR:** FISCALIA DE ESTADO.  
**EXTRACTO:** S/ RECLAMO POR ANTIGÜEDAD.  
**T.I.:** GARCIA ZAMUDIO ANALIA ESTHER.-

DICTAMEN ALG N° 285/16.-

*desempeñarme en el Centro de Salud "GUILLERMO FURST" dependiente de la Subsecretaría de Salud Pública... bajo el Régimen de la Ley 1279..."*

*Afirma que existe "... la omisión de reconocer la antigüedad real (ya que en el recibo de haberes se... (le) computan 11 años, en lugar de los 18 años) ...", generando ello no sólo perjuicios de carácter salarial sino a los fines jubilatorios, realiza, además, una formulación genérica de normas constitucionales y legales que abonarían su reclamo.*

**I.- Marco Normativo en virtud del cual se desarrolló la relación entre la reclamante y el Estado Provincial.**

Expuesta, sucintamente, la pretensión de la reclamante corresponde analizar el marco normativo en virtud del cual se desarrolló el vínculo que mantuvo la Sra. García Zamudio con la Administración Pública Provincial durante período comprendido entre los años 1.997 y 2.007, puesto que el mismo resulta determinante a los fines de la dilucidación del presente reclamo.

Según se desprende de la documentación agregada en autos y de las propias afirmaciones de la Sra. García Zamudio, la actividad desempeñada por ésta se desarrolló en el marco del Programa Provincial denominado "Entre Nosotros", creado mediante la Disposición N° 07/96 de la Dirección General de Relaciones Laborales y aprobado por el Decreto N° 413/96 del Poder Ejecutivo, normativa que fuera oportunamente incorporada por este Órgano Asesor a fojas 47/50 como medida para mejor dictaminar.



*Provincia de La Pampa*  
*Asesoría Letrada de Gobierno*



**EXPEDIENTE N°:** 13.031/2.015  
**INICIADOR:** FISCALIA DE ESTADO.  
**EXTRACTO:** S/ RECLAMO POR ANTIGÜEDAD.  
**T.I.:** GARCIA ZAMUDIO ANALIA ESTHER.-

DICTAMEN ALG N° 285 / 16 .-

De la Disposición indicada surge que el Programa "Entre Nosotros" estaba **direccionado** a destinatarios específicos -"*... preferentemente a todas las personas que... se encuentra(ba)n incorporadas al Programa "PRENO" y que qued(aba)n excluidas del Programa "TRABAJAR"*"- y contenía una **finalidad determinada** - "*... esta(ba) destinado a brindar entrenamiento ocupacional a trabajadores inscriptos en la red de servicios de empleo municipales, sin distinción de sexo y edad, con bajas calificaciones, preferentemente jefes de hogar y con residencia en el respectivo municipio*"-, y en ese contexto normativo, preveía el otorgamiento de un **beneficio de naturaleza no salarial** -"*Los fondos del Programa se destinarán a solventar la "Ayuda Económica No Remunerativa" a otorgar a cada beneficiario participante de los proyectos a concretar, la cual consistirá en la suma de PESOS DOSCIENTOS (\$ 200,00.-)*" (arts. 1°, 2° y 3°).

Asimismo, la mentada norma establecía que, "*Dentro del programa se realizarán todo tipo de pequeñas obras que satisfagan necesidades educativas sanitarias, asistenciales y de servicios a la comunidad. Por ejemplo: construcción de desagües pluviales, cordón cuneta, sanitarios públicos y escolares, construcción de basureros, mantenimiento de postas hospitalarias y escuelas, construcción de salones comunitarios barriales, servicios comunitarios, etc.*" (art. 5°).

También, disponía la referida Disposición N° 07/96 que, "*Los beneficiarios del Programa "ENTRE NOSOTROS" gozarán de cobertura médica asistencial a través de la red hospitalaria provincial*



*Provincia de La Pampa*  
*Asesoría Letrada de Gobierno*



**EXPEDIENTE N°:** 13.031/2.015

**INICIADOR:** FISCALIA DE ESTADO.

**EXTRACTO:** S/ RECLAMO POR ANTIGÜEDAD.

**T.I.:** GARCIA ZAMUDIO ANALIA ESTHER.-

**DICTAMEN ALG N° 285/16.-**

*mediante Convenio con la Subsecretaría de Salud Pública... Asimismo el Gobierno Provincial contratará una póliza de seguro que cubra el riesgo de Responsabilidad Civil y hacia Terceros para todos los beneficiarios del Programa" (artículo 6°).*

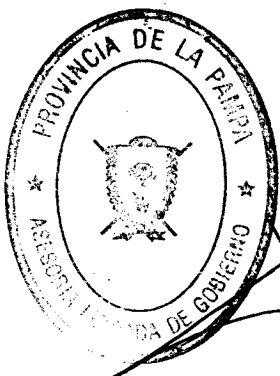
El marco normativo aludido es el que dio sustento y soporte a la relación entre la reclamante y el Estado Provincial en los años que reclama reconocimiento de antigüedad por las tareas desempeñadas, a los fines jubilatorios.

**II.- Análisis de la cuestión planteada.**

Ahora bien, como se analizó ut- supra, los preceptos aludidos condicionaron indudablemente el marco en el que se desarrolló la relación mantenida por la reclamante con el Estado Provincial durante los años 1.997 a 2.007.

El vínculo se caracterizó por ser un programa de capacitación laboral o de "*...entrenamiento ocupacional...*" para personas "*...inscriptas en la red de servicios de empleo... con bajas calificaciones, preferentemente jefes de hogar y con residencia en el ... municipio*" (art. 2º, in fine); y además, porque los beneficiarios de dicho programa recibían una "*...Ayuda Económica No Remunerativa...*" (art. 3º), esto es, de naturaleza no salarial.

Es decir, el vínculo creado entre la pidiende y el Estado Provincial no tuvo por finalidad cumplir funciones propias de una relación de empleo -o empleo público-, sino "*...implementar proyectos dirigidos a la creación y desarrollo de actividades que habrán de*



*Provincia de La Pampa*  
*Asesoría Letrada de Gobierno*



**EXPEDIENTE N°:** 13.031/2.015

**INICIADOR:** FISCALIA DE ESTADO.

**EXTRACTO:** S/ RECLAMO POR ANTIGÜEDAD.

**T.I.:** GARCIA ZAMUDIO ANALIA ESTHER.-

**DICTAMEN ALG N° 285/1R.**

*contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades de riesgo ..."* (2º párr. "VISTO", Res. 07/96).

Del orden normativo referido en el punto precedente, y de las caracterizaciones reafirmadas en los párrafos anteriores surge sin hesitación la *"...naturaleza administrativa..."* de la vinculación a la que alude la reclamante, en tanto uno de los sujetos de ésta es la propia Administración, relación que -por esta misma razón- se encuentra imbuida de ciertas especificaciones propias como ser, encontrarse regida por el derecho público, particularmente administrativo, enmarcada en un régimen exorbitante en cuanto a las facultades que posee la Administración respecto del particular y guiada por un fin especial, de carácter público.

Al respecto, la Procuración del Tesoro de la Nación en casos análogos ha expresado -haciendo suyas consideraciones jurisprudenciales y doctrinarias- que, *"...En tal sentido la Corte Suprema ha dicho que los contratos administrativos constituyen una especie dentro del género de los contratos, caracterizados por elementos especiales, como que una de las partes intervinientes es una persona jurídica estatal, que su objeto está constituido por un fin público o propio de la Administración y que llevan insertas explícita o implícitamente cláusulas exorbitantes del derecho privado..."* (v. Fallos 313:376, ver también causa C.III.XXIII. Cinplast I.A.P.S.A. c/ ENTEL s. Ordinario, sentencia del Z-3-93). Concordantemente con ello COVIELLO señala, a su vez, que para que haya un contrato administrativo deben cumplirse los siguientes requisitos: *"...a) Sujeto: una de las partes debe ser una*



*Provincia de La Pampa*  
*Asesoría Letrada de Gobierno*



**EXPEDIENTE N°:** 13.031/2.015

**INICIADOR:** FISCALIA DE ESTADO.

**EXTRACTO:** S/ RECLAMO POR ANTIGÜEDAD.

**T.I.:** GARCIA ZAMUDIO ANALIA ESTHER.-

DICTAMEN ALG N° 285/16.

*persona estatal, centralizada o descentralizada, b) Objeto: fin público o fin propio de la administración, y/o c) Contenido: cláusulas exorbitantes del derecho privado..." (P.T.N., Dictamen N° Sin Numero. 21 de noviembre de 2001. Expte. PTN N° 255.123/01. Administración Federal de Ingresos Públicos. (Dictámenes 239:506)).*

De lo expuesto surge, sin hesitación, que la vinculación de naturaleza administrativa generada entre la pidiende y el Estado Provincial durante los años 1.997 a 2.007 se encuentra condicionada inexorablemente por marco normativo que le dio sustento, el que de ninguna manera puede interpretarse que haya creado una relación que habilite ser considerada de "empleo" -público- y pasible de obligar al cumplimiento de las normas previsionales y legales que son propias de éste.

III.- Finalmente, en tanto la reclamante ingresó como empleada en diciembre de 2.007, resulta aún más clarificador examinar las previsiones contenidas en la Ley Provincial N° 2.343 que creó en el ámbito de la Administración Pública Provincial y de las Municipalidades y Comisiones de Fomento que adhieran a ella, el "Régimen Laboral de Tiempo Reducido".

Dicha Ley estableció en su artículo 2º que, "...Ingresarán todos los beneficiarios del Plan Provincial de Empleo y Capacitación denominado "Entre Nosotros"... que expresen su conformidad con el ingreso a este Régimen y su conocimiento de la normativa de esta Ley; y que no se encuentren en alguna situación de inhabilidad, con ajuste a los artículos siguientes..." y en su artículo 3º,



*Provincia de La Pampa*  
*Asesoría Letrada de Gobierno*



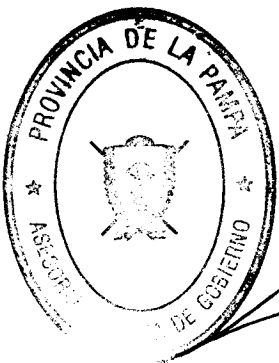
**EXPEDIENTE N°:** 13.031/2.015  
**INICIADOR:** FISCALIA DE ESTADO.  
**EXTRACTO:** S/ RECLAMO POR ANTIGÜEDAD.  
**T.I.:** GARCIA ZAMUDIO ANALIA ESTHER.-

DICTAMEN ALG N° 285/16.-

determinó que se sustituyera "...la normativa del Programa de Empleo del que son beneficiarios, por la normativa establecida en la presente Ley. **Créanse los cargos que corresponden a los beneficiarios...** Al personal de esta Planta no le serán de aplicación las normas particulares que se encuentren vigentes en el lugar donde se desempeñe, sino las específicas contenidas en el Estatuto Anexo y en el cuerpo principal de esta Ley, salvo en los casos en que expresamente en los mismos... se indique lo contrario...".

El artículo 4°, por su parte, dió cuenta de las pautas conforme las cuales se llevó adelante la incorporación del personal, y así dispuso que "...Prevía asignación de los cargos creados por esta Ley, las designaciones serán dispuestas en cada ámbito por la autoridad competente para designar personal..." y en su artículo 5°, expresamente, puso en cabeza de los "beneficiarios" el acogimiento al Régimen especial de la Ley N° 2.343, y así estableció que, "...En la forma y plazo que se establecen en el Anexo V y se establezcan en su reglamentación, los interesados podrán acogerse a lo establecido en esta ley aceptando el ingreso al "Régimen Laboral de Tiempo Reducido", o ejerciendo la opción que establece el artículo 11...".

En el Anexo A, de la Ley N° 2.343, referido al "ESTATUTO DEL PERSONAL DEL REGIMEN LABORAL DE TIEMPO REDUCIDO", en cuanto al "NOMBRAMIENTO", en su artículo 2° dispuso que, "...Los nombramientos revisten carácter permanente y originan la incorporación de los beneficiarios a la Administración Pública Provincial..."-.



*Provincia de La Pampa*  
*Asesoría Letrada de Gobierno*



**EXPEDIENTE N°:** 13.031/2.015

**INICIADOR:** FISCALIA DE ESTADO.

**EXTRACTO:** S/ RECLAMO POR ANTIGÜEDAD.

**T.I.:** GARCIA ZAMUDIO ANALIA ESTHER.-

**DICTAMEN ALG N° ~~285/16~~**

Tales recaudos formales emergen

materializados de los "Considerandos" del Decreto N° 3.009/07 –obrante a fs. 27/29-, dónde se exhibe, con meridiana claridad, la metodología empelada en el ingreso de la reclamante a la Administración Pública Provincial, el que circunscribe la relación laboral que propicia dentro de las previsiones consagradas por la Ley N° 2.343 y sus Anexos.

Todo ello da cuenta que, efectivamente el nacimiento de la relación de empleo público entre la Administración Provincial y Sra. García Zamudio se gestó a partir de la vigencia de la Ley N° 2.343 y, se efectivizó, a partir del Decreto N° 3.009/07, por lo que necesariamente se debe concluir que no existían tales cargos, asignaciones y designaciones de los beneficiarios como empleados públicos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley en análisis, es decir, en el marco del Programa "Entre Nosotros", que como se examinó en el **Punto I** del presente se trataba de un **Plan Social de Contingencia** que procuraba contribuir a un doble propósito, dar cobertura asistencial a un universo poblacional determinado y a la vez dotarlo de un entrenamiento laboral que lo calificara positivamente ante la adversidad de un escenario complejo.

Por lo demás, el régimen establecido en la Ley N° 2.343 fue voluntaria y libremente aceptado por la reclamante, de allí que la conducta asumida, en la instancia, importa un obrar contrario con sus propios actos anteriores, consumando de ese modo una contradicción que tanto doctrinaria como jurisprudencialmente es reprobada por maliciosa (véase v. gr. CSJN Fallos: 307:293; 271:124;





*Provincia de La Pampa*  
*Asesoría Letrada de Gobierno*



**EXPEDIENTE N°:** 13.031/2.015

**INICIADOR:** FISCALIA DE ESTADO.

**EXTRACTO:** S/ RECLAMO POR ANTIGÜEDAD.

**T.I.:** GARCIA ZAMUDIO ANALIA ESTHER.-

DICTAMEN ALG N° 285/16.

292:404 y doctrina reiterada del Tribunal Superior de la Provincia de Córdoba, en Sentencias Nro. 8/1993 "Bustos...", Nro. 9/1993 "Yasukawa...", Nro. 210/1999 "Molina de Pereyra...", entre muchas otras).

**IV.- Conclusión:** En definitiva y a modo de colorario encuentro pertinente señalar que tanto del examen fáctico como también jurídico del reclamo planteado por la Sra. García Zamudio no surge elemento alguno que cimente su pretensión, dadas las características de la relación mantenida entre la reclamante y el Estado Provincial en el marco del Programa "Entre Nosotros", y además, por las disposiciones contenidas en la Ley N° 2.343, a la <sup>causa</sup> adhirió voluntariamente.

Por todo lo expuesto, y conforme las competencias atribuidas a este Órganos Asesor por la Ley N° 507 -art. 2°, inc. c)-, se entiende que debería rechazarse el reclamo efectuado por la agente obrante a fs. 3 de estos actuados.

ASESORÍA LETRADA DE GOBIERNO - Santa Rosa, - 9 NOV 2016



Dr. Alejandro Fabián GIGENA  
ABOGADO  
Asesor Letrado de Gobierno  
Provincia de La Pampa