

//-sistencia, 06 de Marzo de 2.023

Nº 43

**Y VISTOS:**

Estos caratulados: **"BENITEZ, VERONICA NATALIA C/ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DEL CHACO Y/O PODER EJECUTIVO Y/O MINISTERIO DE SALUD PUBLICA S/ ACCION DE AMPARO"**, EXPTE. Nº **3.358, Año: 2.020-1-C**, venidos en grado de apelación del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial de la Décimo Primera Nominación de esta ciudad y,

**CONSIDERANDO:**

**I.-** Que acceden las actuaciones del epígrafe a este tribunal de Alzada en virtud del recurso de apelación interpuesto y fundado por la parte demandada en fecha 12/10/2022, contra la sentencia dictada en fecha 06/10/2022. Concedido el mismo en relación y con efecto no suspensivo en fecha 23/11/2022, se dispone en el mismo acto el pertinente traslado, el que es contestado por la contraria en fecha 29/11/2022. En fecha 10/02/2023 se ordena la elevación de los autos a la Alzada, los que son recibidos y radicados ante esta Sala Tercera de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial en fecha 27/02/2023. En fecha 02/03/2022 se llama autos para dictar sentencia, lo que deja la presente en condiciones de resolver.

**II.-** Inicialmente compete, en ejercicio de las facultades propias de esta Alzada como Juez del recurso y no sólo por haberlo planteado la contraria, considerar si el contenido del memorial de agravios presentado en fecha 12/10/2022, se ajusta a las exigencias formales del art. 270 del Código de rito en lo que atañe a las cualidades que debe revestir la crítica del fallo, de modo que quede habilitado el análisis sustancial de la materia sometida a revisión.

En dicha tarea, surge de su análisis siguiendo el criterio amplio adoptado por esta Sala Tercera en anteriores pronunciamientos, precisamente por la gravedad con que el art. 281 del ritual sanciona la deficiencia del

memorial, que el mismo expresa la razón de la disconformidad del recurrente respecto de la sentencia en crisis. Reiteradamente hemos sostenido que "la eficacia de los agravios no demanda un preciosismo extremo" (ésto es, el escrito recursivo no debe desmerecerse por insuficiente si llena su finalidad, aunque lo haga con estrechez o bordeando los límites técnicos tolerables), por lo que concluimos que el recurso en trato debe ser examinado.

**III.-** Del escrito recursivo surge que agravia a la apelante la sentencia de fecha 06/10/2022 que hace lugar a la presente acción constitucional y ordena que la demandada dicte los actos correspondientes, a fin de efectivizar el pase a planta permanente del Estado provincial de la reclamante.

Expone que, el Juez a-quo ni siquiera se ha detenido a debatir respecto de la admisibilidad del Amparo, que omitió el análisis necesario e ineludible de como la vía de la acción incoada, en cuadra de manera concreta a las situaciones traídas a juicio.

Entiende que, los argumentos expuestos en la sentencia recurrida, se alejan de la situación normativa aplicable al caso, receptada desde vieja data por los Tribunales Provinciales y Nacionales, que entienden que el transcurso del tiempo no puede alterar ipso iure la situación de revista que rige una relación de Empleo Público y mucho menos aún, justificar el apartamiento de un procedimiento específico plasmado en una ley de orden público, como ser el correspondiente concurso de oposición y antecedentes, en los términos regulados por la Ley 292-A.

Afirma que se trata de averiguar, como requisito para admitir la acción incoada, la existencia de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta y la existencia de otros recursos judiciales eficaces. Que, la arbitrariedad e legalidad tienen que resultar de manera visible, manifiesta,

es decir, en forma clara, patente, indudable, inequívoca, notoria, ostensible, lo que, afirma, no ocurre en el caso de marras, para no hacer del amparo un vademécum que solucione todos los problemas subsumiendo las vías procesales en una sola, cuando la Constitución y las Leyes marcan distintos derroteros.

Expone que, resulta claro que en el caso de autos no se cumplen con los presupuestos de admisibilidad formal del amparo porque no surge con total nitidez la arbitrariedad e ilegalidad que se arguye.

Dice que, su mandante en ningún momento ha sometido a la amparista a condiciones laborales indignas, indecentes o discriminatorias en relación a sus demás compañeros de trabajo. Afirma que no se han cumplimentado con todos los requisitos establecidos por el Decreto Nº 3456/19, citado como fuente del presupuesto de derecho de pase a planta, siendo manifiesta la omisión del concurso de antecedentes y oposición requerido tanto por el Decreto como por la normativa madre que rige para los empleados de planta permanente del Estado Provincial, la Ley 292-A, a la que resulta imposible apartar.

Rememora que, el proceso de ingreso a planta permanente de agentes, opera exclusivamente a través del proceso de concurso regulado por Ley 292- A, los lineamientos fijados en ella.

Que la conveniencia o inconveniencia de que un agente dependiente de la Administración Pública ingrese o deba pasar a otra situación de revista es facultad exclusiva y excluyente de la máxima autoridad administrativa, que esa facultad o discrecionalidad, atribuída por ley al administrador, no puede ser sustituída por la voluntad del Juez.

Se agravia asimismo por la falta de análisis del contexto normativo de la cuestión de autos, aduce que si

bien el A-quo cita los Decretos N° 2032/18 y 3456/19, como fuente del presunto derecho de pase a planta para la amparista, omite en su totalidad la parte dispositiva del Decreto N° 3546/19, más precisamente la redacción del Art. 5, el cual supedita la validez y vigencia de los derechos consagrados en los arts. 3 y 4 a la correspondiente refrenda legislativa, de acuerdo a las limitaciones constitucionales establecidas para las facultades del Gobernador en el art. 142 de nuestra Constitución Provincial.

Concluye diciendo que, el apartamiento antojadizo en las consideraciones esbozadas por el Juez a-quo tornan absolutamente arbitraria la sentencia recurrida, no sólo por desobedecer una norma de rango jerárquico superior, sino también por apartarse de la solución normativa dispuesta por nuestro Máximo Tribunal para casos de ingresos a planta permanente con posterioridad al Dictado de la Ley 1873-A, al observarse el incumplimiento del procedimiento previsto por la Ley 292-A.

Mantiene la cuestión constitucional, hace reserva del caso federal y finaliza con petitorio de estilo.

**IV.-** Ingresando al tratamiento de la cuestión sometida a la consideración de este Tribunal cabe efectuar algunas precisiones.

En primer lugar, no debemos soslayar el presupuesto cardinal que constituye la conceptualización del amparo, el cual procede contra todo acto u omisión de órganos o agentes de la administración pública o de particulares que, en forma actual o inminente, restrinja, altere, amenace o lesione con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, cualquiera de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional o Provincial, un tratado o una ley. (conf. Art. 43 C.N. y 19 C.P.).

De ello se desprende que el amparo se encuentra supeditado a la existencia de ilegalidad o

arbitrariedad manifiesta, lo que se debe evidenciar de un modo descubierto, palmario, ostensible. La exteriorización que no revista estas indiscutibles notas o que en su caso resulte meramente opinable o debatible elimina el carácter manifiesto de uno u otro extremo y por ende, la viabilidad del amparo.

Entonces, dado que el amparo es la garantía por excelencia de los derechos constitucionales frente a la amenaza o violación que proviene de un acto u omisión del estado o de un particular, el amparista tiene la carga de describir en su demanda los hechos que determinan el carácter manifiesto de la arbitrariedad o ilegalidad del acto que impugna (Sagüés Néstor, "Acción de Amparo", Astrea, Bs. As. 1995, pág. 396).

Claramente la Corte Suprema ha insistido en esta materia diciendo: "La acción de amparo constituye un remedio de excepción y es inadmisibile cuando no media arbitrariedad o ilegalidad manifiesta" (CSJN, 10/06/2008, "Melano, Ariel Carlos c/AFIP (DGI) s/amparo ley Nº 16.986 - RE", Fallos: 331:1403).

Así, la arbitrariedad o ilegalidad alegada ... el juez debe advertirla sin asomo de duda que se encuentra frente a una situación palmariamente ilegal o resultante de una irrazonable voluntad del sujeto demandado (Fallos 310:877) Es que debe manifestarse en forma notoria, siendo insuficiente alegar una conducta estatal cuestionable, sosteniendo que se afecta o restringe algún derecho constitucional (CSJN, 27/03/2007, "San Luis, Provincia de c/Consejo Vial Federal s/ amparo", Fallos: 330:1279). Se requiere, además que el acto carezca de mínimo respaldo normativo tolerable para subsistir como tal; o dicho en otros términos, que haya surgido al margen del debido proceso formal que constituye el fundamento de validez de toda norma jurídica". (conf. Morello, Augusto y Vallefin Carlos- "El

amparo Régimen Procesal"- 4ta edic. La Plata 2000 Lib. ed Platense pag. 26)

La acción de amparo, por consiguiente, serviría para discutir los actos u omisiones de la autoridad o de particulares manifiestamente opuestos a la ley... pero lo importante es que se haya vulnerado un derecho o garantía constitucional, sea actuando de manera manifiestamente contraria a la ley o a un decreto, etc... para encontrar su resguardo a través de esta vía (Sagües, Néstor, Acción de Amparo, 4 ed. Astrea, p. 120/121).

Sentado ello, corresponde revisar si lo decidido por el Sr. Juez a-quo resulta o no procedente, para lo cual acudimos a los elementos fácticos y jurídicos obrantes en la causa.

**V.-** Cabe rememorar -en prieta síntesis- que la accionante pretende a través del presente su incorporación a la planta permanente del Estado, con fundamento en la condición de becada del Programa Expertos, que refiere fue en 2.014 (según resoluciones que cita en su demanda), situación que se mantiene en la actualidad, lo que se encuentra fuera de controversia.

Ahora bien, para una mejor comprensión de la cuestión bajo estudio, examinaremos la plataforma legislativa que debe tenerse como norte:

1) El Decreto Nº 2.549 del 30/9/2015 crea en el ámbito del Ministerio de Salud Pública el Programa de Capacitación y Formación de Recurso Humanos que se denominará "Expertos", el cual comenzará a regir a partir del 01/09/2.015 por el término de 3 años (art. 1); que su propósito es cubrir las necesidades de personal calificado del Ministerio de Salud (art. 2); la formación consistirá en a) cursos teóricos- prácticos donde los beneficiarios del programa adquirirán conocimientos que contribuyan a mejorar sus posibilidades de inserción laboral, a través de la

incorporación de saberes, habilidades y aptitudes, que mejoren su propuesta curricular y fortalezcan el funcionamiento del Ministerio de Salud Pública y b) prácticas en dependencias del citado Ministerio (art. 2); los beneficiarios del programa expertos percibirán una asignación estímulo equivalente al setenta por ciento (70%) del salario mínimo vital y móvil que tendrá carácter no remunerativo y tendrá cobertura del fondo de obra social del INSSSEP; la percepción de la asignación estímulo, la realización de los cursos teóricos-prácticos y de las prácticas que se realicen, no implicarán otro vínculo que el educativo-formativo y no importará relación laboral con el Estado Provincial o la institución formadora.

2) Posteriormente, se dicta el Decreto Nº 2.032/18, por el cual se prorroga a partir del 01/09/2.018 y por el término de un año el "programa de formación y capacitación de recursos humanos- "Expertos" (art. 1); se establece que sus beneficiarios percibirán una asignación equivalente al 80% del salario mínimo vital y móvil, que tendrá carácter no remunerativo y no impondrá relación laboral con el Estado Provincial (art. 2); y **se autoriza al Ministerio de Salud Pública, a través del área competente a elaborar un registro del recurso humano que hubiere cumplimentado la capacitación general y específica con detalle de funciones, nivel de instrucción y antigüedad en el Ministerio de Salud Pública, a los efectos de la cobertura progresiva de cargos de conformidad a la factibilidad presupuestaria y vacantes producidas y las necesidades relevadas por la Cartera Sanitaria (art. 3) -el resaltado nos pertenece-**.

3) Luego, en fecha 20/09/2.019, se dicta el Decreto Nº 3.456, que dispone: prorrogar a partir del 1/9/2.019 el programa expertos en el ámbito del Ministerio de Salud Pública (art. 1); establecer que sus beneficiarios

percibirán una asignación equivalente al 80% del salario mínimo vital y móvil, que tendrá carácter no remunerativo y no impondrá relación laboral con el Estado Provincial (art. 2); dispone que el personal que se encuentra vinculado bajo modalidad de beca programa expertos, al 01/09/2.019 conforme instrumento legal correspondiente -Res. del Ministerio de Salud Pública- será incorporado a la planta permanente de la jurisdicción 6 -Ministerio de Salud Pública- de manera progresiva, y de conformidad a los cargos vacantes, siempre que no se encuentre incurso en las inhabilidades establecidas en el art. 17 de la Ley Nº 292-A, y acredite la antigüedad y real prestación de servicios, mediante examen de antecedentes necesarios para el cargo a desempeñar (art. 3); **la incorporación prevista se efectuará de manera progresiva sobre la base de un cronograma a determinar por el Poder Ejecutivo, el que no podrá exceder de un plazo de 2 años de conformidad a las vacantes correspondientes y respetando el orden prelativo que surja conforme lo dispuesto en el art. 3 (art. 4);** se establece que las medidas de excepción previstas en los arts. 3 y 4 quedan supeditadas a su ratificación legislativa, a cuyo fin se remite el referido decreto a la Cámara de Diputados para su consideración" -el resaltado nos pertenece-.

Junto a esto, los Decretos Nros. 5.010/19 y 5.055/19 dictados por el Poder Ejecutivo propician -en cumplimiento del acuerdo suscripto entre el Gobierno de la Provincia del Chaco y la Unión Personal (UPCP)-, la regularización del personal encuadrado en el Programa Expertos, a través de los cuales se aprueban las conclusiones del Concurso de Antecedentes llevado a cabo en el Ministerio de Salud Pública, basados en la antigüedad, la prestación de la función correspondiente, profesionalización y necesidades de servicio de la Red Pública Provincial de Salud.

En virtud de las normativas citadas somos de



la opinión que la decisión arribada en la instancia de grado no se ajusta a derecho, por no encontrarse cumplidos en rigor los requisitos para su viabilidad.

Ello así toda vez que el Estatuto para el Personal de la Administración Pública (Ley Nº 292-A) Art. 5º inc. 1º, 6º, 7º y 10º, establece determinados recaudos para la designación de agentes a planta permanente del estado provincial (partida presupuestaria disponible, concurso de antecedentes); requisitos que no surgen de las constancias agregadas a la causa.

Al respecto, nuestro Máximo Tribunal ha resuelto que: "Así, en el contexto fáctico y normativo descripto, entendemos que es correcta la conclusión de la anterior instancia al expresar que: "...en el caso concreto, no se advierte la presencia del derecho líquido que se reclama, atento que en este limitado marco cognoscitivo no surge acreditada la existencia de cargos vacantes, ni que existan partidas presupuestarias disponibles, además que la norma invocada no fuera ratificada..." (Conf. STJCh. Sent. Nº 70 de fecha 03/05/2022, en Expte. Nº 209/20).

Cabe agregar que los argumentos vertidos por el Magistrado de grado respecto a que: a) la "accionada omitió el acompañamiento de constancias o instrumentales que permitan analizar -en esta instancia- la razonabilidad de la exclusión" y b) "... si la Administración cuenta con elementos que sirvieron de sustento a la decisión reflejada en los decretos de "pasa a planta", que permitirían justificar los motivos por los que 595 becados tuvieron mejor derecho que la actora, y no los exhibió, ello configura un comportamiento arbitrario al impedir -con su omisión- el acceso a la información y consecuentemente con ello, que la amparista pueda ejercer su derecho de defensa"; en modo alguno pueden afectar la decisión a la que arribamos.

En efecto, si bien es acertado afirmar que la

carga probatoria pesa sobre la parte que estuviera en mejores condiciones de hacerlo respecto a la situación de los becarios incluidos y excluidos en tales decisiones, claramente no es esta la vía pertinente, ya que excede el ámbito del proceso elegido. Ello así, ya que como bien lo expresáramos supra, quien acude a esta vía, debe acreditar la existencia de ilegalidad o arbitrariedad manifiesta, lo que se debe evidenciar de un modo descubierto, plenario, ostensible, cuestión que no ha acontecido en autos. Es que evidentemente lo requerido por la amparista excede el limitado ámbito de cognición y prueba del amparo, sin perjuicio de que su planteo encuentre resolución favorable en el ámbito contencioso administrativo, con un proceso pleno.

En razón de lo expuesto, somos de la opinión que la falta de incorporación de la amparista a las filas de la Administración Pública con carácter permanente no adolece de vicio alguno de ilegalidad o arbitrariedad manifiesta que ameriten el despacho favorable de la acción, por lo cual corresponde revocar el decisorio de grado y, en consecuencia, rechazar la acción de amparo promovida por la Sra. Verónica Natalia Benítez.

**ADECUACION DE COSTAS Y HONORARIOS DE PRIMERA**

**INSTANCIA:**

Habiendo variado la solución del litigio, corresponde adecuar las costas y honorarios de Primera Instancia al nuevo pronunciamiento, de conformidad a lo dispuesto por el art. 298 del C.P.C.C.

En cuanto a las primeras, ponderando las circunstancias particulares del caso, la naturaleza constitucional del reclamo y las notas novedosas de la cuestión jurídica debatida en autos, las costas deben imponerse por su orden -art. 83 del C.P.C.C. (Conf. Sent. Nº 167 del 01/08/2.022- Sala III- C.A.C.C.).

Para la regulación de honorarios de la

Instancia anterior y las pautas contenidas en los arts. 3º, 6º y 25º de la Ley 288-C, tomando como base dos salarios mínimos vigente a la fecha del dictado de la presente (\$ 69.500 conf. Res. Nº 15/2022 CNEmp. S. M. V. y Móvil), evaluado el mérito de la labor desarrollada, en función de su extensión, calidad y eficacia, el resultado obtenido y el carácter en que interviniera, estimamos equitativo fijar como emolumento para el Dr. José Alejandro Páparo corresponde la suma de \$139.000 como patrocinante. Todo con más I.V.A. si correspondiere. No se regulan honorarios profesionales a los letrados intervinientes por la Provincia del Chaco, atendiendo a la imposición de costas y lo dispuesto por el art. 3º de la Ley 457-C.

**COSTAS Y HONORARIOS DE ALZADA:**

Dado la forma en que se resuelve la cuestión, las costas en esta instancia también deben imponerse en el orden causado (art. 83 del CPCC), atendiendo los argumentos supra citados.

En cuanto a los honorarios por la labor realizada en esta Segunda Instancia, tenemos en cuenta las mismas pautas arancelarias utilizadas para regular los de la instancia anterior, solo que en función del art. 11 (50%) de la L.A. En ese entendimiento y evaluada la tarea llevada a cabo por el profesional interviniente, conforme los parámetros ya citados, se fijan para el Dr. José Alejandro Páparo corresponde la suma de \$69.500 como patrocinante. Todo con más I.V.A. si correspondiere. No se regulan honorarios a los representantes de la demandada -Provincia del Chaco-, en virtud de lo dispuesto al tratar honorarios de primera instancia.

Por todo ello, la Sala Tercera de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial,

**RESUELVE:**

**I.- REVOCAR** la sentencia de Primera Instancia

de fecha 06/10/2022, en todo cuanto ha sido materia de recurso de apelación y, en consecuencia **RECHAZAR** la acción de amparo promovida por la Sra. Verónica Natalia Benítez.

**II.- IMPONER** las costas de ambas instancias por su orden.

**III.- REGULAR** los honorarios profesionales de Primera Instancia, para el Dr. José Alejandro Páparo en la suma de PESOS CIENTO TREINTA Y NUEVE MIL (\$139.000) como patrocinante. Todo con más I.V.A. si correspondiere. Notifíquese a Caja Forense y cúmplase con los aportes de ley. No corresponde regulación de honorarios a los representantes de la parte demandada, por el motivo expuesto supra.

**IV.- REGULAR** los honorarios profesionales de Alzada para el Dr. José Alejandro Páparo corresponde en la suma de PESOS SESENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS (\$69.500) como patrocinante. Todo con más I.V.A. si correspondiere. Notifíquese a Caja Forense y cúmplase con los aportes de ley. No se regulan honorarios profesionales a los letrados de la parte demandada, por los argumentos vertidos en los considerandos que anteceden.

**V.- NOTIFIQUESE**, regístrese, protocolícese y oportunamente devuélvase.

Dra. Fabiana A. Bardiani  
Juez Sala Tercera  
Cámara de Apelaciones Civil y Comercial

Dra. Maria Teresa Varela  
Juez Sala Tercera  
Cámara de Apelaciones Civil y Comercial

El presente documento fue firmado electronicamente por: BARDIANI FABIANA ANDREA, DNI: 18395206, JUEZ DE CAMARA, VARELA MARIA TERESA, DNI: 14869392, JUEZ DE CAMARA.