



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

Expediente N° 81/2021

Ref.: Plan anual de
capacitación 2021

DICTAMEN N° 100

Buenos Aires, 14/07/2021

**POR LA DIRECCIÓN LEGAL Y TÉCNICA
A LA DIRECCIÓN GENERAL ADMINISTRATIVA**

Se requiere la intervención de ésta asesoría jurídica en el marco del expediente de la referencia en el cual se tramita la aprobación del plan anual de capacitación destinado al personal de la Defensoría del Público de Servicio de Comunicación Audiovisual.

Así, la Dirección de Administración y el Departamento de Gestión del Empleo proyectaron la resolución de orden 030-001 que en lo relevante propicia:

"...Apruébase el PLAN DE CAPACITACIÓN ANUAL 2021 destinado al personal de esta Defensoría del Público, contemplado en el Estatuto del Personal de la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, aprobado por Resolución DPSCA N° 8/2014, conforme lo detallado en el ANEXO (ARTÍCULO 1°); Autorízase un gasto máximo de PESOS: SETECIENTOS CUARENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS OCHENTA CON 40/100 (\$743.380,40) para ejecutar el PLAN DE CAPACITACIÓN ANUAL 2021 que se aprueba por la presente (ARTÍCULO 2°); Autorízase al DEPARTAMENTO DE GESTIÓN DEL EMPLEO, a modificar las propuestas de capacitación que integran el PLAN DE CAPACITACION ANUAL 2021 conforme lo detallado en el ANEXO, en caso de que presenten algún inconveniente para su realización, poniendo a consideración del/la responsable de la unidad organizativa de destino, una propuesta alternativa con características semejantes a las originales para lograr su concreción..." (ARTÍCULO 3°).

Además, se proponen criterios metodológicos para el otorgamiento de créditos de capacitación y lo relativo a las solicitudes de reconocimiento por las mismas (V. detalle artículos 4° y 5°).

ANTECEDENTES

Corresponde en este apartado referir los principales antecedentes e intervenciones que resulten relevantes a los fines del presente asesoramiento.

A órdenes 002-001/008-001 las personas responsables de las distintas Direcciones del organismo incorporaron sus propuestas formativas a ser incluidas en el plan anual de capacitación del año 2021, conforme surge del detalle de cada una de las mismas.

Por otra parte, a orden 017-001 el Departamento de Gestión del Empleo efectuó diversas consideraciones en cuanto al plan de capacitación. Así, entre algunas de ellas pueden mencionarse:

"...El mismo fue elaborado para dar respuesta a las necesidades de capacitación expresadas por los/as responsables de las diferentes áreas y con el fin de "... asegurar la formación, el desarrollo y perfeccionamiento de las competencias laborales del personal a fin de elevar su profesionalización y facilitar su acceso a las nuevas tecnologías de gestión, de acuerdo con las prioridades que el Organismo defina..." (Art. 164).

Además, de acuerdo al artículo 40° inciso 1) de dicho Estatuto el personal tiene derecho a recibir capacitación y perfeccionamiento, acorde a las tareas que realiza.

Por otra parte, la implementación de un PAC permite al personal que compone la Planta Permanente del organismo, obtener los créditos de capacitación que se requiere para el ascenso por Progresión en la carrera administrativa según los establecido en el Art. 116 del mencionado Estatuto.

Respecto de la formulación, acreditación, certificación y evaluación de las actividades de capacitación, cabe destacar que el RÉGIMEN DE CAPACITACIÓN no cuenta con una reglamentación específica. La misma se encuentra en proceso de elaboración y discusión paritaria, pero dicha situación no resulta imputable a los/las trabajadores/as y no debe afectar su derecho a la formación y a la progresión en la carrera administrativa garantizados por el Estatuto de Personal..."



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

“...Asimismo, obra como antecedente el PLAN ANUAL DE CAPACITACIÓN 2018 aprobado por Resolución DPSCA N° 33 de fecha 29 de mayo de 2018. En esa oportunidad se establecieron los criterios para su implementación, que se toman de referencia para la presente propuesta, según el siguiente detalle: a) El PAC debe contemplar como mínimo la realización a cargo del Organismo de las actividades de capacitación necesarias para que el personal reúna los créditos mínimos requeridos para su ascenso. Si reviste en el Nivel A obtendrá DOCE (12) créditos de capacitación, en el Nivel B obtendrá DOCE con 80/100 (12,80) créditos de capacitación, en el Nivel C obtendrá CATORCE (14) créditos de capacitación, en el Nivel D que obtendrá DIECISEIS (16) créditos de capacitación y en el Nivel E obtendrá CUARENTA (40) créditos de capacitación durante el año para cumplir una de las condiciones para el ascenso por progresión en la Carrera administrativa, de acuerdo a lo establecido por el artículo 116° del Estatuto de Personal de ésta Defensoría del Público. b) Sólo se incluyen aquellas capacitaciones que sean atinentes a la función o puesto que ocupen, avaladas en forma fundada por el/la Director/a del área. c) El personal que realice capacitaciones durante el año, por fuera de las propuestas comprendidas en el PAC aprobado, podrá presentar la solicitud de reconocimiento y cómputo complementario ante el DEPARTAMENTO DE GESTIÓN DEL EMPLEO, el que analizará su viabilidad en acuerdo con las consideraciones establecidas en artículo anterior.

Respecto a los créditos de capacitación, se consideró un (1) crédito de capacitación equivale a una (1) hora de capacitación presencial, y cuando la misma se realizaba bajo la modalidad virtual equivalía a cero con cinco (0,5) créditos.

En la presente propuesta, con motivo de las medidas preventivas vigentes por la emergencia sanitaria ante la pandemia de Coronavirus (COVID-19), y la variada oferta de capacitaciones virtuales existentes, se prioriza esa modalidad y se considera de igual manera un (1) crédito de capacitación equivale a una (1) hora de capacitación presencial o virtual.

Otra particularidad del presente proyecto es que contiene una capacitación obligatoria en género y violencia por motivos de género que se lleva adelante en virtud de la Ley 27.499, destinada a desarrollar conocimientos y capacidades críticas sobre la discriminación y la violencia por motivos de género, a fin de transversalizar la perspectiva de géneros en la Defensoría del Público. El curso cuenta con una carga horaria de 20hs y se realiza en base a los criterios y la certificación emitida por el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación, órgano de aplicación de la mencionada ley.

Como metodología de trabajo para la elaboración del PAC 2021 se solicitó a los/as responsables de las diferentes áreas que realicen un diagnóstico de necesidades de capacitación, a partir de analizar los perfiles, los objetivos de trabajo del año y dialogar con los equipos sobre las necesidades detectadas. Posteriormente, se mantuvieron reuniones de intercambio y profundización con este Departamento para formular las solicitudes de capacitación que constan en las presentes actuaciones.

Sobre la base de las necesidades de capacitación detectadas, los criterios utilizados en el PAC 2018 y los resultados de su evaluación (cumplimiento de las proyecciones realizadas, uso óptimo de los recursos y calidad de las capacitaciones), sumadas las particularidades de este año, se estructuró la presente propuesta que incluye una oferta amplia de actividades específicas para cada área temática y perfiles determinados y otras actividades transversales para el desarrollo integral de todos/as los/as agentes.

Cabe aclarar que algunas propuestas que constan en las solicitudes no pudieron incorporarse por cuestiones operativas relacionadas con la falta de oferta actual, la excesiva carga horaria o se encontraron alternativas más económicas o gratuitas, entre otras.

El conjunto de actividades de capacitación se clasifica en: A - transversales, B - sustantivas y C - de apoyo, tal como se describen en el PAC 2021 que se adjunta como Anexo al Proyecto de Resolución.



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

Las mismas estarán a cargo de integrantes de la Defensoría y/o capacitadores/as externos/as que prestarán servicio a título personal con trayectoria suficiente en la temática o en el marco de instituciones educativas u organizaciones de reconocido prestigio. En el mismo sentido, se consultó e incorporó la oferta de los organismos especializados en capacitación de diferentes jurisdicciones del Estado...”

Por último, dicha área destacó: “...Para los casos en que se deben contratar servicios de capacitación y en función de los costos detallados en los anexos del PAC 2021, se requiere un importe total estimado en PESOS: UN MILLON SETECIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL OCHENTA Y CINCO CON 52/100 (\$1.796.085,52) para su implementación en 2021.

Asimismo, el servicio para las capacitaciones indicadas con los códigos A-10-6, A10-7, A-12-1, B- 4-1 y C-9-14 ya fue contratado con anterioridad a la presente propuesta, por necesidades operativas o de servicio que lo requerían, pero resulta de interés incorporarlas a este Plan de capacitación anual, con el consecuente reconocimiento de créditos de capacitación para las personas que participan de las mismas. Dichas capacitaciones implicaron un costo total de PESOS: UN MILLÓN CINCUENTA Y DOS MIL SETECIENTOS CINCO CON 12/100 (\$ 1.052.705,12). De manera tal que la suma para cubrir el resto de las capacitaciones es de PESOS: SETECIENTOS CUARENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS OCHENTA CON 40/100 (\$743.380,40)...”.

Respecto a esto último, la citada dependencia requirió al Departamento de Presupuesto tenga a bien informar respecto de la disponibilidad presupuestaria.

Así a orden 018-001 dicho Departamento precisó que “(...) no existe crédito suficiente en la partida 3.4 - Servicios Técnicos y Profesionales- para comprometer el gasto propuesto.

No obstante, en el caso de existir la necesidad, se harán las modificaciones presupuestarias respectivas a los fines realizar las adecuaciones internas en los créditos.

Asimismo, oportunamente se afectará preventivamente el presupuesto en las actuaciones correspondientes a los gastos individuales”.

Seguidamente, la Subdirección de Gestión de la Administración Financiera, la Dirección de Administración y la Dirección General Administrativa tomaron conocimiento de ello, sin formular observaciones a lo actuado (ordenes 019-001, 020-001 y 021-001, respectivamente).

También a orden 022-001, la Secretaría General del organismo tomó conocimiento del trámite solicitando *“...el traslado de la Capacitación B-3-4 Comunicación y Accesibilidad de la Dirección de Promoción y Capacitación incluida dentro de las LÍNEAS DE FORMACIÓN VINCULADAS CON LA POLÍTICA SUSTANTIVA para ser incorporada en el Anexo I correspondiente a las LÍNEAS TRANSVERSALES DE CAPACITACIÓN disponible para todo el Personal del Organismo...”.*

Adjuntó seguidamente el Acta N° 8/2021 de fecha 30 de junio del corriente de la Comisión Paritaria actuante en ésta Defensoría o por la que se acordó en el Punto 2 la recomendación de la aprobación del referido Plan de Capacitación.

Concretamente de dicha acta se desprende: *“...SEGUNDA: Recomendar a la Titular de la Defensoría la aprobación del PLAN ANUAL DE CAPACITACIÓN para el año 2021, conforme artículos 40° inciso 1), 165 y cc. del Estatuto de Personal, el cual contempla una propuesta formativa para el conjunto de trabajadores/as del organismo, que se completará con propuestas elaboradas por la representación sindical las que serán aprobadas por esta Comisión Paritaria...”.*

A orden 025-001 la Dirección General Administrativa solicitó la adecuación de la propuesta en trámite en orden a la modificación referida por la precitada Secretaría.

Finalmente, y luego de ello, la Dirección de Administración remitió los actuados a la Dirección Legal y Técnica para la pertinente intervención.



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

ANÁLISIS JURÍDICO

1. Expuesto ello, corresponde hacer una mención de las cuestiones involucradas en el dictado de la iniciativa en análisis.

En este orden se destaca que el Estatuto de Personal aplicable en el ámbito de ésta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, aprobado mediante Resolución N° 8/14, establece en su artículo 40 los derechos del personal, entre los cuales resulta menester mencionar:

inciso b) Desarrollo de la Carrera Administrativa dentro de la Planta Permanente;

inciso l) Capacitación y Perfeccionamiento acorde a las tareas que realiza.

Asimismo, como contrapartida a los derechos enunciados, el agente de planta permanente tiene el deber de cumplir con las actividades de capacitación que se determinen y satisfacer las exigencias de capacitación previstas en el Régimen de Capacitación, las que corresponderán como mínimo en relación a su nivel escalafonario, al ejercicio de funciones de jefatura, y a las responsabilidades, acciones y planes de la Defensoría del Público y unidad organizativa de destino, entre otras (conf. Artículo 41 inciso o) y 104° del Estatuto del Personal.)

En relación a lo expuesto, cabe destacar que el derecho al desarrollo de la carrera y la capacitación y perfeccionamiento de los agentes públicos se encuentran claramente relacionados entre sí, siendo requisito indispensable para determinar la posibilidad de los ascensos por progresión la acreditación de determinada cantidad de créditos de capacitación, sin perjuicio de la aprobación de las evaluaciones de desempeño y la existencia de vacantes (conf. Artículo 116° y 117° del Estatuto de Personal).

Por otro lado, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido que el derecho a la carrera administrativa del empleado público integra el derecho a la estabilidad efectiva consagrado en el artículo 14° bis de nuestra Carta Magna, debiendo las leyes que lo reglamenten asegurar el necesario desarrollo de dicho principio

(conf. Fallo CSJN "Madorran, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación" de fecha 3 de mayo de 2007 considerando 5° cita voto disidente de los jueces Aberastury y Zavala Rodriguez en el caso "Enrique v. Provincia de Santa Fe")

En este orden corresponde subrayar que la carrera administrativa no es sólo un derecho para el agente, sino también un deber para la Administración, ya que tiene dos caras: el progreso personal del agente y la creciente profesionalización de la Administración. (Cfr. EIZAGUIRRE, Sandra, "Luces y sombras de la carrera administrativa", El Estado Constitucional de Derecho y el Derecho Administrativo, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2017, p. 264).

2. Así las cosas, resulta menester destacar que el Régimen de Capacitación se encuentra específicamente regulado en los artículos 164 y 165 del Anexo a la Resolución DPSCA N° 8/2014.

En el primero de estos se determinan los objetivos del mencionado régimen mientras que en el segundo se dispone lo siguiente: *"...El DEPARTAMENTO DE GESTIÓN DEL EMPLEO Y DE LOS SERVICIOS GENERALES elaborará un Plan Estratégico de Capacitación de la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, tanto general como específico, y el Plan Anual de cada unidad organizativa, sobre la base de las propuestas elevadas por sus titulares sobre las necesidades detectadas. El Plan Estratégico deberá ser aprobado por el/la Defensor/a del Público en tanto los planes anuales de cada unidad organizativa serán autorizados por el/la Director/a General Administrativo/a, o el/la Director/a de Administración en su ausencia junto con el Director correspondiente. Los planes deberán contemplar como mínimo la realización a cargo del Organismo de las actividades de capacitación necesarios para que el personal cumpla con los créditos mínimos requeridos para su ascenso según el Artículo 116 y los conocimientos referidos a las normas de empleo y ética pública, al presente estatuto, de las responsabilidades, acciones y planes de la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL y unidad organizativa de destino del agente..."*.



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

Respecto a ello, el Departamento de Gestión del Empleo refirió que “se solicitó a los/as responsables de las diferentes áreas que realicen un diagnóstico de necesidades de capacitación, a partir de analizar los perfiles, los objetivos de trabajo del año y dialogar con los equipos sobre las necesidades detectadas. Posteriormente, se mantuvieron reuniones de intercambio y profundización con este Departamento para formular las solicitudes de capacitación (...)”; así, a órdenes 002-001/008-001 se incorporaron las propuestas formativas planteadas por lo/as responsables de cada una de las áreas, con los detalles y particularidad que en cada caso se estimó pertinente. Asimismo destacó que “...este Departamento elaboró una propuesta para el PLAN ANUAL DE CAPACITACIÓN 2021, en los términos del Art. 165 del Estatuto de Personal, que contempla los créditos mínimos proporcionales requeridos para que el personal pueda ascender en la carrera administrativa y los conocimientos transversales referidos a las normas de empleo y ética pública, así como a las responsabilidades, acciones y planes de la Defensoría del Público y de cada unidad organizativa...”.

2.1 De esta manera, se advierte que el plan con los criterios de capacitación y especialización acorde al perfil profesional necesarios para el desarrollo de la carrera administrativa, se encuentra razonablemente cumplido, ello atento a la vigencia temporal que debe cubrir el mismo (anual) y la fecha en que presumiblemente sea aprobado.

3. En lo demás se resalta que el contenido de la medida proyectada se enmarca en razones de política administrativa y de oportunidad, mérito y conveniencia, no expidiéndose éste servicio jurídico sobre tales cuestiones, circunscribiéndose únicamente al análisis de los aspectos estrictamente jurídicos de los temas que se someten a su consideración.

En efecto, el control de legalidad que se efectúa lo es en los términos descriptos en el párrafo que antecede, sin abrir juicio (respecto de la medida) de sus contenidos técnicos o económicos, ni sobre cuestiones de oportunidad, mérito y

conveniencia involucrados, por ser ajenos a su competencia funcional (conf. Dictámenes PTN 213:105, 115 y 367).

3.1 En esa línea, respecto a las consideraciones y ponderaciones efectuadas a órdenes 017-001 y 022-001, se pone de relieve que las mismas revistan naturaleza técnica; sobre ello cabe resaltar que los informes técnicos merecen plena fe, siempre que sean suficientemente serios, precisos y razonables, no adolezcan de arbitrariedad aparente y no aparezcan elementos de juicio que destruyan su valor (conf. Dictamen de esta Dirección N° 102/13 y Dictámenes PTN 207:343; 252:349; 253:167; 272:102), y que los mismos, al igual que los dictámenes, son opiniones sobre los temas concretos sometidos a consulta, no vinculantes y por lo tanto no obligatorios para las autoridades que los solicitan.

4. Por otro lado, se recuerda que los dictámenes emitidos no tienen carácter obligatorio para las autoridades con competencia para resolver, ya que sólo poseen la fuerza dimanante de su propia fundamentación jurídica (conf. Dictamen PTN 200:133).

5. Finalmente, en orden a lo informado por el Departamento de Presupuesto en tanto certifica la inexistencia de crédito presupuestario suficiente para comprometer el gasto involucrado en la medida cuya aprobación se propicia, deberán tenerse presente las previsiones de la Ley N° 24.156 que sobre el particular establece: *"No se podrán adquirir compromisos para los cuales no quedan saldos disponibles de créditos presupuestarios, ni disponer de los créditos para una finalidad distinta a la prevista"* (Artículo 33).

Sin perjuicio de ello, corresponderá estar a las conclusiones que -sobre el particular- las instancias con responsabilidad administrativa definan en el ámbito de sus respectivas competencias, a fin de poder concretizar la medida en ciernes al amparo del principio de legalidad presupuestaria.

6. Por último, en referencia al aspecto competencial, la Directora General Administrativa cuenta con facultades suficientes para aprobar el plan anual de capacitación en trámite, en atención a las atribuciones conferidas por el artículo 165 del Anexo a la Resolución N° 8/2014; sin perjuicio de ello, nada obsta a que sea



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

aprobado por la Señora Defensora del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, toda vez que resulta ser la autoridad titular del organismo.

- III -

CONCLUSIÓN

Atento al análisis llevado a cabo ut supra y sin perjuicio de las consideraciones efectuadas al punto 5 del presente, en orden a que cada uno de los órganos que integran la administración activa han evaluado, informado y prestado la conformidad de su competencia respecto de la pertinencia de la iniciativa en ciernes, mereciendo sus informes plena fe, se remiten las presentes actuaciones a los efectos de la prosecución del trámite que estime corresponder.

Con lo expuesto, cabe tener por cumplida la intervención solicitada.

Fdo. Dra Ximena Victoria Conti. Jefa de Departamento Dictámenes y Asesoramiento de la Dirección Legal y Técnica - Dra. María Elena Rogan Subdirectora de Dictámenes y Asesoramiento de la Dirección Legal y Técnica.
Conformado por la Dra. Cecilia Bermúdez Directora Legal y Técnica.

