



DECRETO N° 0585

NEUQUÉN, 27 JUN 2023

VISTO:

Los Expedientes OE N° 9242-C-2022, OE N° 6009-C-2018 y OE N° 8211-C-2019, y la reclamación administrativa interpuesta por la señora María Angélica Carvajal Vallejos D.N.I. N° 19.017.753; y


CONSIDERANDO:

Que a través de la reclamación administrativa citada en el Visto, la señora María Angélica Carvajal Vallejos D.N.I. N° 19.017.753, con el patrocinio letrado de los Dres. Jorge Omar Tobares y del Dr. Heber A. Tobares, interpone reclamo administrativo contra el Decreto N° 0493/19, solicitando la reincorporación al Municipio y el pago de los salarios caídos, más subsidiariamente, el pago de una indemnización por antigüedad, en virtud del inciso a) del artículo 22°) de la Ordenanza N° 7694;

Que, previamente, el día 06 de noviembre del 2018, la señora Carvajal Vallejos presentó un reclamo administrativo, solicitando bajo idénticos presupuestos fácticos, la misma pretensión a la aquí analizada, a raíz de la cual la Municipalidad de Neuquén emitió el Decreto N° 0493/19, que fue notificado el día 14 de agosto del 2019, estableciendo que correspondía su rechazo puesto que la situación de la reclamante no corresponde con una relación laboral, sino con una locación de servicios que no generó estabilidad;

Que conforme lo expresado precedentemente, el día 31 de octubre del 2022 interpuso el presente reclamo administrativo impugnando nuevamente el referido Decreto N° 0493/19, aclarando que ingresó a trabajar en relación de dependencia para la Municipalidad de Neuquén a partir del 01 de diciembre del 2002, siempre prestando servicios bajo la categoría 22, dentro de la División de Centros Integrales que se encontraba bajo la órbita de la Ex Dirección de Comer en Casa, dependiente de la Ex Subsecretaría de Desarrollo Social y Derechos Humanos, dependiente de la entonces Secretaria de Desarrollo Humano, hasta el día 07 de julio del 2018, en la que supuestamente se dispuso su baja laboral;

Que la señora Carvajal Vallejos manifestó haber trabajado más de dieciséis (16) años sin solución de continuidad, alegando que habría prestado servicios en forma continua, ininterrumpida, estable, con eficiencia, capacidad, dedicación, diligencia, manifestando que pese a haber observado todas las obligaciones y deberes que resultan del Estatuto del Personal Municipal, habría sido despedida arbitrariamente el día 07 de julio del 2018;


Mariana Luciana JONAS AGUILAR
Comandante de Despacho y Legales
Subsecretaría Legal y Técnica
Secretaría de Gobierno
Municipalidad de Neuquén



1983 · 2023 | 40 años de Democracia

0585 - 23

Que la reclamante alegó que previo a ser despedida debió haberse sustanciado un sumario administrativo conforme el artículo 106°) y concordantes de la Ordenanza N° 7694, argumentando que al no haber sido de esa forma, según lo entiende, fue privada de su derecho de defensa y vulnerada su estabilidad y retribución;

Que seguidamente la reclamante manifestó que el Decreto N° 0493/19 rechazó su pretensión, la cual entendió que es legítima, alegando que los sucesivos contratos de locación de servicios celebrados durante los últimos dieciséis (16) años han desnaturalizado, según entiende, su finalidad, encubriendo una supuesta relación de empleo público con el Municipio;

Que, la señora Carvajal Vallejos sostuvo que según las circunstancias citadas y la prueba documental obrante en su legajo, tendría que haberse acreditado la ausencia de la temporalidad de las tareas encomendadas, y que todos los servicios y funciones que han sido cumplidos para el Municipio debieron ser calificados de propios, específicos y habituales de la Municipalidad de Neuquén;

Que, finalmente, en forma subsidiaria, la reclamante solicitó que, en el hipotético caso de que no prospere la pretensión de ser reincorporada a la planta funcional permanente del Municipio, se ordene la liquidación y pago de la indemnización por antigüedad bajo los argumentos que, según lo entiende, se deberían desprender de la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo "Madorran";

Que la Dirección Municipal de Asuntos Jurídicos se expidió respecto del presente reclamo mediante Dictamen N° 936/22, sugiriendo el rechazo del mismo, y en consecuencia, el agotamiento de la vía administrativa en virtud de los argumentos que a continuación se exponen;

Que de acuerdo al informe de los antecedentes laborales de la señora Carvajal Vallejos, obrante a fojas R-35 del Expediente OE N° 8211-C-2021, emitido por la Dirección de Administración de Personal dependiente de la Subsecretaría de Recursos Humanos que se encuentra bajo la órbita de la Secretaría de Finanzas, se puede constatar que la reclamante fue contratada en el marco de Locaciones de Servicios bajo la modalidad asimilada a una Categoría del Estatuto del Empleado Municipal, desde el día 01/12/2002 hasta el día 29/02/2012, en forma discontinua, a través de los Decretos N° 1267/02, N° 1632/08, y N° 0210/12, respectivamente, y desde el día 17/06/2014 hasta el día 06/07/2018; en forma continua e ininterrumpida, a través de los Decretos N° 545/14, N° 39/15, N° 114/16, N° 678/16, N° 347/17, N° 667/17, N° 180/18, y N° 710/18, respectivamente;

Que dicha área legal, respecto de la pretensión de ser reincorporada, aclaró que las sucesivas contrataciones en virtud del artículo 9°) del Estatuto del Personal Municipal, no generan el ingreso a planta permanente por el mero transcurso del tiempo, recordando que el acceso a la función


Dra. MARÍA LUCIANA JONAS AGUILAR
Coordinadora de Despacho y Legales
Subsecretaría Legal y Técnica
Secretaría de Gobierno
Municipalidad de Neuquén



1983 · 2023 | 40 años de Democracia

0585 - 23


pública se encuentra consagrado en el artículo 59°) de la Constitución de la Provincia del Neuquén, estableciendo que: *“Los empleados públicos, provinciales y municipales, serán designados por concurso de antecedentes y oposición, previa prueba de suficiencias. Los estatutos respectivos determinarán también el régimen de estabilidad, ascenso y cesantía, garantizándoseles el derecho de defensa ante tribunales especiales y las indemnizaciones pertinentes en caso de arbitrariedad”*;

Que la Carta Orgánica de la ciudad de Neuquén toma dichos preceptos y establece en su artículo 133°) que: *“La Municipalidad, por ordenanza, regulará el acceso a la función pública y la carrera administrativa, de acuerdo con los principios de mérito, capacidad e idoneidad, instrumentando el ingreso por concurso público y examen de salud; la capacitación permanente e integral, y examen de promoción (...)”*, en este sentido, el Estatuto del Personal Municipal en su artículo 6°) en relación al personal de planta, establece que: *“Comprende a todo el personal que reúna las condiciones para el ingreso provistas en el Capítulo II del Estatuto para el Personal Municipal, y cuyo nombramiento mediante acto administrativo expreso origina la incorporación a la carrera administrativa”*;

Que, en consecuencia, en caso de haber sido incorporada a la Planta Permanente de la Administración Pública Municipal mediante el correspondiente Decreto, gozaría de estabilidad conforme con el artículo 13°) del Estatuto del Personal Municipal, en el marco del artículo 14° bis) de la Constitución Nacional, pero es necesario recordar que este derecho está sujeto a condiciones de ingreso y permanencia que no pueden soslayarse a la hora de juzgar el vínculo jurídico, y recién una vez determinado el cumplimiento de esos requisitos, la garantía de estabilidad debe ser calificada como absoluta o propia, (“Madorrán”, fallos 330:1989, votos de los Doctores Highthon y Maqueda);

Que estas condiciones de ingreso y permanencia en la Administración Pública mencionadas precedentemente, son consecuencia de que, lo establecido por el propio artículo 14° bis) de la Constitución Nacional, como todo derecho constitucional, no es absoluto y puede ser limitado por leyes que lo reglamentan, pudiendo atender al origen y regularidad de las designaciones, periodo razonable de prueba, causas justificadas de cesantía y disposiciones que sistematicen la carrera administrativa (cfr voto de la Doctora Argibay fallo “Madorrán” 03/05/2007 330:1989);

Que, en tal sentido, la Dirección citada, concluyó que para que se configure la garantía constitucional de la estabilidad, se requiere la satisfacción de requisitos insoslayables que configuran los presupuestos para su operatividad y consecuente adquisición del derecho, y en este sentido y de acuerdo al ordenamiento constitucional e infraconstitucional, el ingreso de los trabajadores a la Planta Permanente de Personal se encuentra supeditado a la existencia de un acto expreso de nombramiento, previo concurso de oposición y antecedentes;


Dra. MARÍA LUCIANA JONAS AGUILAR
Coordinadora de Despacho y Legales
Subsecretaría Legal y Técnica
Secretaría de Gobierno
Municipalidad de Neuquén



1983 · 2023 | 40 años de Democracia

0585 - 23


Que en tal sentido afirmó la Dirección Municipal de los Asuntos Jurídicos mencionada que el tiempo transcurrido o el carácter de las tareas desarrolladas resultan insuficientes para justificar que se acuerde un derecho, cuyo nacimiento está supeditado a determinadas condiciones, y éstas, en el caso analizado, no se cumplieron;

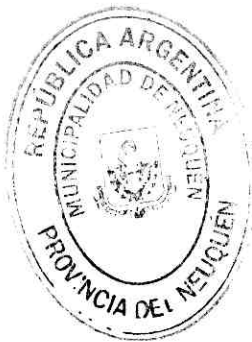
Que de los antecedentes laborales de la reclamante no surge siquiera algún indicio de que la misma gozara de "estabilidad en el empleo público" y que en consecuencia no se vulneró ninguna garantía o derecho de la reclamante;

Que la Asesoría Legal citada agregó que con respecto a la pretensión de cobro de una indemnización por los supuestos daños sufridos, previstos en el artículo 22º) inciso a) del Anexo I de la Ordenanza N° 7694, también debe ser desestimada toda vez que los derechos y esquemas reparatorios contemplados en dicho ordenamiento refieren a agentes que cuentan con estabilidad, derecho que la reclamante no adquirió, sugiriendo consecuentemente el rechazo del reclamo interpuesto,

Que en este sentido, la Dirección Municipal referida previamente mencionada expresó que la doctrina elaborada por el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia del Neuquén a partir del *leading case* "SAUER LAURA ANDREA C/ PROVINCIA DEL NEUQUÉN S/ ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA", estableció que "(...) *para ingresar a la administración como empleado público incluido en el ámbito de aplicación del EPCAPP -Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública de la Provincia del Neuquén-, es necesaria la existencia de un acto administrativo, pero este acto por sí sólo es insuficiente, es necesario además, el cumplimiento de los recaudos establecidos en el artículo 7º: reunidos la totalidad de estos requisitos, el agente ha de tenerse por "ingresado" (...) el derecho a la estabilidad nace, se origina, se adquiere, principia o comienza, cumplidas las condiciones previstas en el artículo 3º, es claro que con antelación a los tres años de prestación de servicios efectivos y continuos –o cinco discontinuos- contados desde el ingreso, el agente no se encuentra amparado por la garantía de estabilidad (...)*";

Que, en forma concordante, dentro del ámbito municipal, el Tribunal Superior, en el precedente "Mazza" (Ac. 1334/07), sostuvo que: "(...) *Para ser acreedor de la garantía de estabilidad se requiere, entonces: a) reunir las condiciones de INGRESO previstas en el capítulo II del Anexo II de la Ordenanza 7696, que prevé las CONDICIONES GENERALES DE INGRESO: "el ingreso a la función municipal se hará por la categoría correspondiente al grado inferior del tramo inicial de cada agrupamiento, mediante concurso público, debiendo acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos y no hallarse en algunas de las situaciones contempladas en el artículo cinco); b) acto administrativo expreso; c) transcurso de 18 meses de servicio efectivo;*


Dra. MARÍA LUCIANA JONAS AGUILAR
Coordinadora de Despacho y Legales
Subsecretaría Legal y Técnica
Secretaría de Gobierno
Municipalidad de Neuquén



1983 · 2023 | 40 años de Democracia

0585 - 23

d) haber demostrado idoneidad y condiciones para las funciones del cargo conferido; e) no contar con informe desfavorable del Director del área (ya que solo es requerido en caso de no reunir los requisitos);

Que en los autos mencionados, el Tribunal continúa expresando que "(...) El nombramiento provisorio, automáticamente y sin necesidad de acto de confirmación expreso, se transforma en nombramiento definitivo en caso de reunirse las condiciones antes mencionadas. La normativa no presenta dudas, en tanto reglamentando la garantía de estabilidad en el empleo público – lo que ya ha indicado como factible- condiciona su adquisición a la presentación de servicios efectivos y continuos durante un periodo de dieciocho meses, computados desde el ingreso a la Administración. En definitiva, si el derecho a la estabilidad se adquiere cuando están cumplidas las condiciones previstas en los artículos 6 y 7, si no se reúnen todas esas condiciones para el ingreso, el agente no se encuentra amparado por la garantía de estabilidad. Y, por esto, el derecho a la estabilidad se encuentra reservado, únicamente, a quienes hayan sido incorporados definitivamente a la Planta Permanente de la Administración Pública Municipal; queda excluido, por consiguiente, el personal contemplado en los artículos 8 –personal de gabinete y de planta política- y 9 –personal contratado-(...)";

Que a mayor abundamiento, cabe mencionar que incluso la contratación de la Municipalidad de Neuquén con la agente Carvajal Vallejos reviste el carácter de legítimo y razonable, cuya función asignada no fue inherente ni habitual a la Municipalidad ni mucho menos propia del personal de planta, ya que la misma fue contratada para realizar tareas temporales y totalmente discontinuas, tales como Operaria en Temporadas de Verano desde el día 01/12/02 al 16/03/03, y desde el día 15/12/08 al día 15/03/09, para luego saltar como auxiliar del Programa de Verano "Colonias 2012" desde el día 01/01/12 al día 29/02/12;

Que corresponde igual conclusión respecto de los contratos suscriptos por la señora Carvajal Vallejos con posterioridad, ya que si bien la reclamante prestó tareas desde el 17/06/14 al 06/07/18 de manera continua, lo hizo como Coordinadora dependiente de la entonces Subsecretaria de Desarrollo Social, en el marco del "Programa Comer en Casa", aprobado a través del Decreto N° 0941/02, y que actualmente se encuentra derogado por el Decreto N° 0207/21, por lo que su función de coordinadora lo fue en virtud de la vigencia, eventualidad y temporalidad del Programa mencionado;

Que no corresponde abonarle ningún tipo de indemnización, toda vez que de las constancias agregadas a las actuaciones no surge prueba alguna que permita acreditar que la reclamante haya sufrido un daño concreto, siendo que por el contrario se decidió no requerir nuevamente los servicios que prestaba para la Administración Municipal;


Dra. MARIA LUCIANA JONAS AGUILAR
Coordinadora de Despacho y Legales
Subsecretaría Legal y Técnica
Secretaría de Gobierno
Municipalidad de Neuquén

0585 - 23

Que en tal sentido el Tribunal Superior de Justicia expresó que: "...Sin embargo, el defecto de la acreditación del daño, conduce a la desestimación de la pretensión resarcitoria: el perjuicio es elemento constitutivo esencial de toda pretensión resarcitoria, lo que implica que aquél debe estar claramente perfilado y acreditado al dictarse la sentencia..." (ALCARAZ ROBERTO c/Municipalidad de Neuquén s/Acción Procesal Administrativa, expte. n° 184/01);

Que, en función de lo expuesto, corresponde la emisión de la presente norma legal, rechazando el reclamo incoado por la señora María Angélica Carvajal Vallejos;

Por ello:

EL INTENDENTE MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE NEUQUÉN

DECRETA:

Artículo 1º) RECHÁZASE en todos sus términos el reclamo administrativo ----- presentado por la señora María Angélica Carvajal Vallejos, D.N.I. N° 19.017.753 conforme con los fundamentos expuestos en los considerandos que forman parte integrante del presente Decreto.

Artículo 2º) NOTIFÍQUESE a través de la Coordinación Municipal de ----- Despacho y Legales, lo dispuesto en la presente norma legal.

Artículo 3º) El presente Decreto será refrendado por el señor Secretario ----- de Gobierno.

Artículo 4º) Regístrese, publíquese, cúmplase de conformidad, dese a la ----- Dirección Centro Documentación e Información y, oportunamente, archívese.

ES COPIA

FDO.) GAIDO
HURTADO


Dra. MARÍA LUCIANA JONAS AGUILAR
Coordinadora de Despacho y Legales
Subsecretaria Legal y Técnica
Secretaría de Gobierno
Municipalidad de Neuquén

