



1983 · 2023 | 40 años de Democracia

**DECRETO N° 0644**  
**NEUQUÉN, 12 JUL 2023**

**VISTO:**

El Expediente OE N° 8894-E-2021, los expedientes acumulados OE N° 6746-E-2021, OE N° 2776-E-2007, OE N° 10958-E-2012 y OE N° 5455-E-2021, y el recurso administrativo interpuesto por la agente Mariela Suyai Isabel Espina, D.N.I. N° 22.116.233;

**CONSIDERANDO:**

Que la señora Espina, con fecha 22 de febrero del 2007, presentó un reclamo administrativo que tramitó a través del Expediente OE N° 2776-E-2007, en el que solicitó que se revea la fecha de su ingreso al Municipio y en consecuencia, la antigüedad reconocida;

Que con posterioridad y en virtud de su presentación, se emitió el Decreto N° 0972/08, mediante el cual se le reconoció a la agente mencionada un (1) año de antigüedad, por los servicios prestados en forma alternada durante el periodo comprendido entre el día 10 de enero de 1990, hasta el 31 de marzo de 1995, determinando al 31 de diciembre de 2007 una antigüedad de trece (13) años, once (11) meses y veinticuatro (24) días;

Que a través de la citada norma legal se autorizó la liquidación a favor de la agente Espina, de la suma correspondiente en concepto de ajuste retroactivo por un (1) año de antigüedad, por los servicios prestados en este Municipio;

Que el día 19 de noviembre del 2012, la señora Espina presentó reclamo administrativo, por el cual solicitó nuevamente que se revea su antigüedad, alegando que contaba con 20 años de prestación de servicios y en su recibo de sueldo solo figuraban 18 años, como así también requirió el pago de diferencias salariales desde el año 2008;

Que este reclamo fue rechazado a través de la Disposición N° 079/15, emitida por la entonces Subsecretaría de Recursos Humanos, con fundamento en que el cálculo de antigüedad había sido resuelto a través del Decreto N° 0972/08 y ejecutado en forma correcta, y en que no se verificaban a esa fecha las diferencias salariales reclamadas;

Que el día 04 de agosto del 2021, la agente Espina, con el patrocinio letrado del Dr. Horario Fabián Videla, interpuso reclamo administrativo solicitando el reconocimiento previsional y el pago de los respectivos aportes por parte del Municipio desde el mes de enero del 1990 al mes de julio de 1994, el cual fue rechazado mediante la Disposición N° 132/2021, emitida por la Subsecretaría Recursos Humanos, con fundamento en que el reconocimiento realizado por el artículo 1°) del Decreto N° 0972/08, tal como lo dispone esa

  
Dr. MARIELA SUYAI ISABEL ESPINA  
Coordinadora de Asesoría Jurídica y Legales  
Subsecretaría de Recursos Humanos  
Municipio de Neuquén

0644 - 23

norma en su artículo 2°), no tuvo efectos jubilatorios por no existir aportes y contribuciones correspondientes a dicho periodo;

Que el día 14 de septiembre del 2021, la agente Espina presentó nuevamente un recurso administrativo contra la Disposición N° 132/2021, que fue rechazado a través de la Resolución N° 0694/21, emitida por la Secretaría de Finanzas, por no advertirse nuevos elementos de valoración que modifiquen lo antes dispuesto;

Que a través de ese recurso la agente requirió el reconocimiento de aportes previsionales correspondientes al periodo comprendido desde enero de 1990 y hasta el mes de julio de 1994, por periodos discontinuos, totalizando un año y siete meses de aportes reclamados;

Que el día 25 de noviembre del 2021, la señora Espina interpuso recurso administrativo contra la Resolución N° 0694/21, reiterando lo manifestado en el recurso presentado el día 14 de septiembre del 2021;

Que, en este sentido, la recurrente reiteró que el Municipio al rechazarle los reclamos y recursos presentados partió supuestamente de una premisa equivocada al remitirse a lo resuelto por el Decreto N° 0972/08, por medio del cual se habría procedido al reconocimiento de un (1) año de antigüedad, sin efectos a los fines previsionales;

Que la señora Espina reiteró que la finalidad de su reclamo es el reconocimiento de los aportes previsionales desde enero de 1990 hasta julio de 1994 y no el reconocimiento de antigüedad, solicitando el reconocimiento de aportes previsionales por un total de un (1) año y siete (7) meses, previo al mes de agosto de 1994;

Que la recurrente alegó que resulta una incongruencia por parte del Municipio haber reconocido un año de antigüedad sin efectos jubilatorios, entendiendo que es la propia Municipalidad la que se encuentra obligada a realizar los descuentos y depósitos previsionales;

Que asimismo, manifestó que según los principios que regulan las relaciones laborales la prestación de servicios debe presumirse onerosa, y por lo tanto, habiéndose recibido efectiva contraprestación monetaria por la labor brindada, le correspondería a la empleadora realizar los aportes pertinentes;

Que la señora Espina afirmó que demostró haber trabajado por un periodo total de un (1) año y siete (7) meses, previo al mes de agosto de 1994, y que dicho periodo no se encuentra computado a los fines previsionales;

Que la Dirección Municipal de Asuntos Jurídicos se expidió al respecto mediante Dictamen N° 869/22, sugiriendo el rechazo del mismo, y en consecuencia, el agotamiento de la vía administrativa, en virtud de los argumentos que a continuación se exponen;

  
Dra. MARIANA BONAS AGUILAR  
Coordinadora de Asesoría Jurídica y Legales  
Subsecretaría de Asesoría Técnica  
Secretaría de Gobierno  
Municipalidad de Neuquén

0644 - 23

Que de acuerdo con el informe actualizado de los antecedentes laborales de la agente Espina, obrante a fojas 16 de Expediente OE N° 8894-E-2021, emitido por la División Legajos dependiente de 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 de CUIT desde el 10 de enero de 1992 al 31 de mayo de 1994 a través de los Decretos N° 0476/92, N° 0193/93, N° 0342/94, y N° 1081/94, respectivamente, por periodos discontinuos;

Que también surge del citado informe que posteriormente suscribió, pero en forma continuada, sucesivos contratos asimilados a la categoría 12 y 19 del escalafón municipal, desde el 01/08/94 hasta el 30/03/95, a través de los Decretos N° 1767/94 y N° 2076/94, respectivamente, habiendo ingresado finalmente a la planta permanente municipal, a partir del 31/03/95, a través del Decreto N° 0317/95;

Que a partir del mencionado informe se advierte que, de todo el periodo reclamado por la agente, esto es, desde el 10/01/1990 hasta el 31/07/1995, no debe ser tenido en cuenta el lapso de tiempo que transcurre desde el día 10/01/1990 hasta el día 10/01/1992, ni tampoco debe ser considerado el periodo que transcurre desde el día 04 de junio de 1994 hasta el 31 de julio de 1994 puesto que durante este último periodo no se registra ninguna vinculación contractual entre la señora Espina con la Municipalidad de Neuquén;

Que, en forma concordante con lo expresado, a fojas 17 del Expediente OE N° 8894 – E -2021, la Dirección de Administración de Personal mencionada informó puntualmente lo siguiente: “(...) *cumpro en informar que no existen registro de relación laboral entre la Municipalidad de la Ciudad de Neuquén y la agente Espina en los periodos comprendidos entre el 10/01/1990 al 10/01/1992 y el 04/06/1994 al 31/07/1994 (...)*”;

Que sin perjuicio de que el Decreto N° 0972/08 menciona al reconocer la antigüedad de la agente Espina, que el año reconocido se encontró comprendido entre el 10 de enero de 1990 y el 31 de marzo de 1995, la misma norma menciona que las contrataciones que hicieron lugar a ese reconocimiento fueron por periodos alternados, resultando de ello y del informe de la División Legajos, antes mencionado, que su primera vinculación contractual con la Municipalidad de Neuquén se dio el día 10 de enero de 1992, a través de un Contrato de Locación de Servicios aprobado por el Decreto N° 0467/92;

Que de lo expuesto resulta que el periodo reclamado que comprende desde el día 10 de enero de 1990 hasta el día 10 de enero de 1992 la agente Espina no prestó ningún tipo de servicios y en consecuencia, no se generó para la Municipalidad de Neuquén, obligación previsional alguna;

Que esa Dirección Municipal se expidió en igual sentido respecto del periodo reclamado y comprendido entre el día 04 de junio de 1994 y el día 31 de julio de 1994, puesto que, tal como fue informado por la misma Dirección de Administración de Personal dependiente de la Subsecretaría de

Recursos Humanos, al no acreditarse la prestación de servicios por parte de la agente Espina en el periodo citado, no se generó para la Municipalidad de Neuquén obligación previsional alguna;

Que, por lo tanto, el periodo controvertido debe circunscribirse únicamente al tiempo en el que efectivamente la agente Espina prestó servicios a través de las suscripciones de contratos de locación de servicios bajo la modalidad CUIT, es decir, desde el día 10/01/1992 hasta el día 31/05/1994 por periodos discontinuos, conforme surge del informe de la División Legajos antes mencionado;

Que la Dirección Municipal de Asuntos Jurídicos agregó que durante el periodo señalado precedentemente, el vínculo jurídico entre la agente Espina con el Municipio se encontraba sujeto a las limitaciones de un Contrato de Servicios, bajo modalidad CUIT, con una percepción de servicios tarifados llamados "Honorarios" y no "Sueldos", pagaderos a mes vencido, previa certificación de tareas, emitida por la Subsecretaría correspondiente, que avaló el efectivo cumplimiento de los servicios prestados y bajo un régimen de facturación a favor de la Municipalidad de Neuquén y no a través de la emisión de un recibo de sueldo;

Que en consecuencia, los honorarios constituyen un pago que se hace a las personas físicas, generalmente por el desempeño de servicios profesionales como en el supuesto analizado, pero sin la responsabilidad de pertenecer a la Administración Pública y sin gozar de ningún beneficio dentro de la legislación municipal, tales como prestaciones de ley, seguro social y jubilatorio, conforme fuera previsto y acordado en las cláusulas de los contratos suscriptos oportunamente por la reclamante;

Que por lo expuesto, el vínculo legal con la Municipalidad por el periodo en cuestión debe sujetarse a las previsiones contractuales respecto de las cuales la señora Espina prestó expresamente su consentimiento al momento de la suscripción de cada contrato;

Que en tal sentido cabe destacar, tal como surge de la letra de los mismos, las partes convinieron expresamente lo siguiente: *"Ambas partes convienen expresamente que la relación contractual emergente del presente contrato, resulta ajena al régimen establecido por el Estatuto y Escalafón del Personal Municipal (...), rigiéndose en consecuencia en forma exclusiva por las Cláusulas del presente instrumento"*;

Que a todo evento y atento a que la contratada habría facturado como monotributista durante el periodo cuyos aportes reclama, resulta válido afirmar los componentes del monotributo: un componente impositivo, cuyo monto sustituye al I.V.A. y al Impuesto a las Ganancias, un aporte a la obra social y un aporte jubilatorio;

  
Dra. MARÍA DEL ROSARIO AGUILAR  
Coordinadora de Asesoría Jurídica y Legales  
Subsecretaría de Asesoría Jurídica  
Municipalidad de Neuquén

Que en ese sentido, el monotributo constituye un impuesto que unifica el componente impositivo –IV.A. e Impuesto a las Ganancias- y el componente previsional –aportes jubilatorios y obra social-;

Que corresponde afirmar que la recurrente siendo monotributista, debió haber realizado durante el periodo en cuestión los aportes jubilatorios pertinentes por la actividad que desarrollaba y por la que facturaba a la Municipalidad de Neuquén, máxime si por dicho periodo la Municipalidad de Neuquén no le realizó descuentos de ninguna índole sobre las sumas pactadas como retribución;

Que, en tal sentido, se puede observar que la cláusula cuarta del Contrato de Locación de Servicios suscripto por la reclamante y vigente desde el 10 de enero de 1992 hasta el mes de febrero del mismo año, se aclaró que : “(...) EL/LA CONTRATADO/A percibirá como única retribución un monto de (...) que será abonado mensualmente con los sueldos del personal Municipal, no sufriendo descuentos de ninguna índole (...)”;

Que es por tal motivo el artículo 2° del Decreto N° 0972/08 dispuso “(...) ESTABLECER que el reconocimiento dispuesto en el artículo 1° no tiene efectos jubilatorios por no existir aportes y contribuciones correspondientes al periodo respectivo (...)”;

Que ese razonamiento permite deducir válidamente que, aún cuando no corresponda por los argumentos expuestos, si la Municipalidad ingresara los aportes previsionales que se reclaman, podría generarse una superposición de aportes previsionales innecesaria -y hasta reñida constitucionalmente-, por tener su origen en la prestación de una idéntica actividad profesional en la Municipalidad de Neuquén;

Que a mayor abundamiento, la Asesoría citada agregó que jurisprudencialmente la Cámara de Apelaciones Provincial ha dicho que: “...El desempeño de una sola actividad laboral no puede encontrarse gravada por más de una gabela jubilatoria, ya que la “superposición de aportes” se encuentra prohibida por el art. 14 bis, párrafo 3°, de la Constitución nacional...” (“CAJA PREVISIONAL PROF. PROV. NQN C/ CAZAUX JUAN JOSE S/ COBRO EJECUTIVO” (EXP N° 443207/2011);

Que al momento de suscribir los contratos antes referidos, la recurrente tenía pleno conocimiento de las condiciones de los mismos, resultando aplicable la teoría de los actos propios que indica que el voluntario sometimiento sin reservas, a un régimen jurídico determinado, comporta un inequívoco acatamiento que determina la improcedencia de su impugnación ulterior;

Que en relación al reclamo por daños que pudiera traer aparejado el rechazo de lo requerido por la recurrente, conforme lo expresado por la misma, no surge prueba alguna que acredite la producción de un daño concreto, de acuerdo con lo antes expuesto;

0644 - 23

Que en consecuencia, corresponde la emisión de la presente norma legal, rechazando el recurso administrativo interpuesto por la agente Mariela Suyai Isabel Espina;

**Por ello:**

**EL INTENDENTE MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE NEUQUÉN**

**DECRETA:**

**Artículo 1º) RECHÁZASE** en todos sus términos el recurso administrativo ----- interpuesto por la agente Mariela Suyai Isabel Espina, D.N.I. Nº 22.116.233, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos que forman parte integrante del presente Decreto


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

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

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

ES COPIA.

FDO.) GAIDO  
SCHPOLIANSKY.

  
Dra. MARIANA ANTONAS AGUILAR  
Coordinadora de Despacho y Legales  
Subsecretaría de Asesoría Técnica  
Secretaría de Gobierno  
Municipalidad de Neuquén