

DECRETO N° 0253.
NEUQUÉN, 29 FEB 2024

VISTO:

El Expediente OE N° 9345-I-2021 y su alcance N° 01 - 2022, correspondientes a las reclamaciones administrativas interpuestas por la señora Paola Vanina Izquierdo, D.N.I. N° 27.193.749; y

CONSIDERANDO:

Que a través del Expediente OE N° 9345-I-2021, la señora Paola Vanina Izquierdo, D.N.I. N° 27.193.749, Legajo N° 45916, con el patrocinio letrado del Dr. Carlos Ronda, interpone reclamo administrativo el día 09 de diciembre de 2021, a fin que se declare la nulidad del contrato de locación de servicios suscripto, cuyo vencimiento operó el día 30 de junio del 2017, y consecuentemente, se incorpore a la planta permanente del personal municipal;

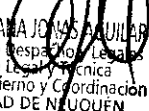
Que en forma subsidiaria la señora Izquierdo reclamó el pago de las indemnizaciones de acuerdo con las previsiones jurídicas que alega se encuentran contempladas en la Ordenanza Municipal N° 7694 y en la Ley N° 20.744, con más los intereses correspondientes;

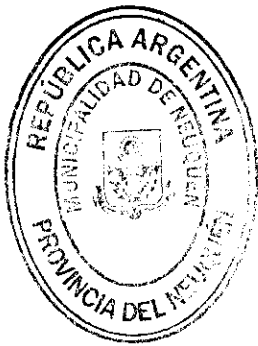
Que, en tal sentido, la reclamante expresó que ingresó a trabajar en la Municipalidad de Neuquén a partir del 01 de abril del 2012, y fue contratada en forma sucesiva a través de la suscripción ininterrumpida de contratos de servicios, para realizar tareas como encuestadora dependiente de la Dirección Municipal de Inclusión Social y luego como coordinadora dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Derechos Humanos, alegando una supuesta antigüedad de cinco (5) años y tres (3) meses;

Que, asimismo, la reclamante agregó, sin prueba de ello, que conforme sus últimos recibos de haberes, su remuneración se habría encontrado asimilada a la categoría de revista 12, y que con posterioridad fue notificada de la finalización del contrato, teniendo éste último, como fecha de vencimiento, el día 30 de junio de 2017;

Que según informó la señora Izquierdo, sin acreditarlo, las tareas por las cuales fue contratada lejos de ser eventuales o estacionarias, habrían sido habituales, permanentes e inherentes a la actividad normal del Municipio, sin diferenciarse de las tareas realizadas por los demás empleados de planta;

Que posteriormente, la señora Izquierdo interpuso un nuevo reclamo administrativo, mediante el cual solicitó únicamente que le sean abonadas las indemnizaciones previstas en el inciso a) del artículo 22°) de la Ordenanza N° 7694, con más los intereses a contar desde el día 30 de junio de 2017 (fecha en la cual finalizó su último contrato), hasta el momento de su efectivo pago, desistiendo de su pretensión de incorporación a la planta


Dra. MARIA LUCIANA JONAS PAVLAR
Coordinadora de Despacho Legal
Subsecretaría Legal y Técnica
Secretaría de Gobierno y Coordinación
MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN



0253-24

permanente municipal;

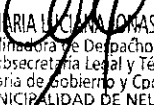
Que en este último reclamo la señora Izquierdo fundó su pretensión en los hechos descriptos en el reclamo administrativo de fecha 09 de diciembre del 2021, alegando que sus sucesivas contrataciones generaron expectativa de permanencia en el cargo;

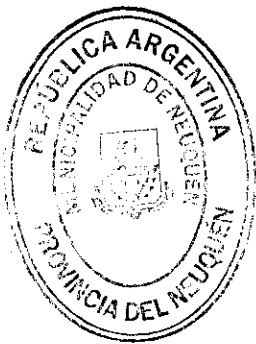
Que previo a emitir el dictamen de legalidad correspondiente, la Dirección Municipal de Asuntos Jurídicos, solicitó mediante Pase N° 1729/22, que se incorporen los antecedentes y decisiones administrativas relacionados con los reclamos administrativos interpuestos por la señora Izquierdo, en particular el Expediente OE N° 3975-I-2019, a través del cual la señora Izquierdo había realizado previamente, un reclamo con idénticas pretensiones a las de su reclamo inicial, el cual fue rechazado por la Disposición N° 351/19 emitida por la Subsecretaría de Recursos Humanos, concluyendo que la actividad llevada a cabo por la reclamante consistió en una locación de servicios, la cual no generó estabilidad laboral, de conformidad con lo previsto en el artículo 13°) del Anexo I de la Ordenanza N° 7694, Estatuto para el Personal Municipal;

Que a fojas 07/08 del expediente OE N° 3975-I-2019 obra informe de antecedentes laborales de la señora Izquierdo, emitido por la División de Legajos y Certificaciones dependiente de la Subsecretaría de Recursos Humanos que se encuentra actualmente bajo la órbita de la Secretaría de Finanzas, a través del cual se verifica que la reclamante mantuvo una relación contractual de locación de servicios bajo la modalidad asimilada a una categoría de acuerdo con las previsiones del Estatuto para el Personal Municipal, en virtud de lo dispuesto mediante los Decretos N° 0692/12, N° 0047/13, N° 0123/14, N° 0039/15, N° 0625/15, N° 114/16, N° 678/16, N° 0070/17 y N° 0347/17;

Que con posterioridad, la Dirección Municipal de Asuntos Jurídicos se expidió mediante los Dictámenes N° 546/22 y N° 828/22, sugiriendo el rechazo de las reclamaciones administrativas interpuestas por la señora Izquierdo, que fueran mencionadas en el Visto, en todas sus partes, de acuerdo con los argumentos que a continuación se exponen;

Que con relación a la primera reclamación ante el Órgano Ejecutivo Municipal, esa asesoría manifestó que, respecto a la pretensión de la reclamante de ser incorporada a la planta permanente municipal, las sucesivas contrataciones encuadradas en el artículo 9°) del Estatuto para el Personal Municipal y el mero transcurso del tiempo no generan el ingreso a planta permanente, recordando que el acceso a la función pública se encuentra consagrado en el artículo 156°) 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 suficiencia. 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..."*;


Dra. MARÍA LUCIANA PINAS AGUILAR
Coordinadora de Despacho y Legales
Subsecretaría Legal y Técnica
Secretaría de Gobierno y Coordinación
MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN



0253-24

Que a su vez, resaltó que la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Neuquén 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...”*;

Que en ese marco normativo, se aprobó mediante la Ordenanza N° 7694, Anexos I y II, el Estatuto y el Escalafón para el Personal Municipal, determinando el Estatuto referido, en su artículo 6°), que el personal de planta *“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”*;

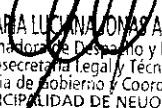
Que en tal sentido, esa asesoría advirtió que conforme surge del artículo 13°) del Estatuto para el Personal Municipal, únicamente goza de estabilidad, desde el punto de vista estatutario, la persona incorporada definitivamente a la planta municipal;

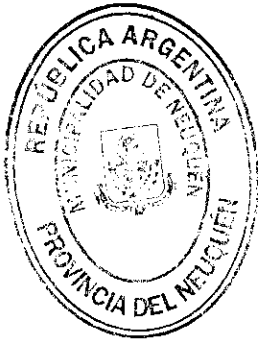
Que no obstante, la Dirección Municipal citada expresó que el derecho a la estabilidad está sujeto a condiciones de ingreso y permanencia que no pueden soslayarse a la hora de juzgar el vínculo jurídico, y que recién cumplidas esas condiciones, la garantía debe ser calificada como absoluta o propia, (“Madorrán”, fallo 330:1989, votos de los Doctores Highthon y Maqueda);

Que si bien el derecho a la estabilidad se encuentra consagrado en el artículo 14°) bis de la Constitución Nacional, como todo derecho constitucional no es absoluto y puede ser limitado por las leyes que lo reglamentan, pudiendo atender al origen y regularidad de las designaciones, periodo razonable de prueba, causas justificadas de cesantía y otras disposiciones que sistematicen la carrera administrativa (cfr voto de la Dra. Argibay, fallo “Madorrán” 330:1989);

Que en ese sentido, la jurisprudencia emanada de los Tribunales de Justicia Provinciales, resulta conteste en considerar que los derechos derivados de la estabilidad se incorporan a la esfera del empleado cuando se cumplen los requisitos constitucionales y reglamentarios para la obtención de la garantía;

Que en consecuencia, la Dirección Municipal antes citada concluyó que para configurar la garantía constitucional de la estabilidad se requiere de la satisfacción de requisitos insoslayables que configuran los presupuestos para su operatividad y la consecuente adquisición del derecho, y que en ese 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, lo cual no ha ocurrido en el presente caso;


Dra. MARÍA LUCIANA JONAS AGUILAR
Coordinadora de Despliegue y Legales
Subsecretaría Legal y Técnica
Secretaría de Gobierno y Coordinación
MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN



0253-24

Que la Dirección mencionada afirmó que el tiempo transcurrido o el carácter de las tareas desarrolladas son insuficientes para justificar que se otorgue un derecho cuyo nacimiento está supeditado a determinadas condiciones, que no se cumplieron;


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

Que en ese sentido, la asesoría interviniente mencionó que el personal de planta, que es el único que tiene derecho a estabilidad, se diferencia del personal de gabinete y de planta política, como también del personal contratado encuadrado en el artículo 9°) del Estatuto para el Personal Municipal (Ordenanza N° 7694, Anexo I), no encontrándose estos últimos amparados por la garantía de estabilidad;

Que de acuerdo con lo expuesto, manifestó que no corresponde la incorporación de la reclamante a la Planta Permanente Municipal y respecto a su pretensión de cobro de la indemnización prevista en el artículo 22°) inciso a) del Anexo I de la Ordenanza N° 7694, entendió que la misma debe ser desestimada toda vez que los derechos y esquemas reparatorios contemplados en dicho ordenamiento refieren a agentes que cuenten con estabilidad, derecho que la reclamante no adquirió, sugiriendo en consecuencia el rechazo de las reclamaciones interpuestas, en todos sus términos;

Que en este sentido, 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", se 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 7°: 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 3°, 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 igual sentido, en el 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


Dra. MARI LUCIANA TOMAS AGUILAR
Coordinadora de Despacho y Legales
Subsecretaría Legal y Técnica
Secretaría de Gobierno y Coordinación
MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN



0253-24

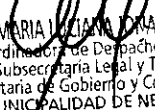
algunas de las situaciones contempladas en el artículo cinco); b) acto administrativo expreso; c) transcurso de 18 meses de servicio efectivo; d) haber demostrado idoneidad y condiciones para las funciones del cargo conferido; e) no contar con informe desfavorable del Director del área (ya que solo es requerido en caso de no reunir los requisitos) (...);

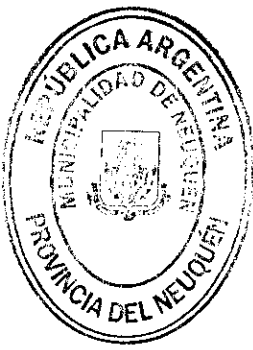
Que en los autos mencionados, el Tribunal continuó expresando que "(...) *El nombramiento provisorio, automáticamente y sin necesidad de acto de confirmación expreso, se transforma en nombramiento definitivo en caso de reunirse las condiciones antes mencionadas. La normativa no presenta dudas, en tanto 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 la Dirección Municipal de Asuntos Jurídicos se expidió, asimismo, respecto de la reclamación administrativa de fecha 12 de octubre de 2022, sugiriendo nuevamente el rechazo del reclamo pretendido, y en consecuencia, el agotamiento de la vía administrativa, toda vez que los derechos y esquemas reparatorios contemplados en la Ordenanza N° 7694, refieren a agentes que cuenten con estabilidad, derecho que la reclamante no adquirió;

Que al respecto, cabe mencionar que la contratación de la Municipalidad de Neuquén con la señora Izquierdo revistió el carácter de legítima y razonable, y que la función asignada no fue inherente ni habitual a la Municipalidad, y mucho menos propia del personal de planta, ya que la reclamante fue contratada para realizar tareas como encuestadora dependiente de la Dirección General de Inclusión Social de la entonces Subsecretaría de Desarrollo Social, y con posterioridad como coordinadora dependiente de la entonces Subsecretaría de Desarrollo Social y Derechos Humanos, teniendo dichas funciones carácter temporal, atento a su naturaleza;

Que, en este sentido el Tribunal Superior de Justicia de la provincia del Neuquén ha expuesto en los autos caratulados: "BOROVICK SERGIO FABIAN C/MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN S/ ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA", Expte. N° 4220/2013, que "(...) *dentro del ámbito de la administración pública, tienen lugar –al menos- dos tipos de contrataciones: por un lado, aquellas derivadas del ingreso al cargo o función pública a través del respectivo "nombramiento"; y por otro, aquellas que afectan a personas que trabajan para la administración en virtud de un contrato, que la doctrina en*


Dra. MARÍA LUCIANA CASAS AGUILAR
Coordinadora de Despacho y Legales
Subsecretaría Legal y Técnica
Secretaría de Gobierno y Coordinación
MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN



0253-24


general ha dado en llamarlo "ad-hoc" merced a ser distinto al que rige a la generalidad de los funcionarios o empleados públicos (cfr. Marienhoff, Miguel "Tratado de Derecho Administrativo", T. III-B., pág.87 a 93). Estos agentes pasan a formar parte de la categoría dentro de los denominados NO PERMANENTES (Cfr. E.D. t, 144, pág. 482). Y ello no resulta inconstitucional ni merece reproche alguno, pues ninguna duda ofrece el hecho de que si la Administración Pública tiene una necesidad temporánea, es lógico que contrate a una persona por tiempo determinado y sin concederle la garantía de estabilidad (...);

Que en el fallo citado, el Tribunal Superior de Justicia continuó expresando que "(...) la voluntad contractual en la relación de empleo público, ajustada a la normativa estatutaria, puede válidamente darse en casos especiales originando un vínculo destinado a extinguirse en el lapso estipulado y respetando el principio de razonabilidad administrativa y las normas constitucionales dictadas al efecto.(...) XII.- En este sentido, entonces, se concluye que no todas las vinculaciones temporarias o transitorias resultan ilegítimas, sino que será el conjunto de circunstancias fácticas (lapso por el que se ha extendido la relación laboral, carácter de las tareas, paridad de condiciones con el personal permanente, etc.) las que razonablemente apreciadas permitirán concluir que la Administración ha actuado en forma arbitraria (...);

Que en esta línea de pensamiento el Tribunal afirmó que "(...) atendidos los argumentos traídos por el accionante, todos aquellos a través de los cuales afirma que le asiste el derecho a ser incorporado a la planta permanente del Municipio, no ha sido posible sobreponer alguno que, efectivamente, acredite que el Municipio actuó en forma ilegal o arbitraria a su respecto; tampoco que haya existido un supuesto en el que se haya puesto en crisis la garantía de estabilidad en el empleo. Por ello, el rechazo de la demanda se impone en tanto se perseguía que se ordenara su pase a planta permanente. Por lo demás, considerando la pretensión supletoria esbozada en la demanda, debo señalar que no he compartido la solución impuesta al caso "Tamborindegui" en punto a acordar una indemnización –en lugar de la incorporación a planta cuando se acredita el efectivo compromiso de la garantía de estabilidad en el empleo (...);

Que el Tribunal Superior de Justicia en el mencionado antecedente concluyó diciendo que: "(...) más allá que la solución impuesta –por mayoría- en el precedente "Tamborindegui" no ha sido compartida por el suscripto, no puede dejar de advertirse que en este caso tampoco sería procedente, pues tal solución (indemnización en función del principio protectorio del trabajo en todas sus formas) ha sido acordada para el caso de que se advirtiera un compromiso de la garantía de estabilidad en el empleo, situación que –como quedara dicho- no es la de estos autos";

Que en consecuencia, no surgiendo indicio alguno de que la reclamante gozara de estabilidad en el empleo y no advirtiéndose compromiso en tal sentido, no corresponde abonarle ningún tipo de indemnización, toda vez que además, de las constancias agregadas a las actuaciones no surge prueba alguna que permita acreditar que la reclamante haya sufrido un menoscabo en sus derechos o daño, siendo que por el contrario se decidió no requerir


Dra. MARÍA JUANA JONAS AGUILAR
Coordinadora de Despacho y Legales
Subsecretaría Legal y Técnica
Secretaría de Gobierno y Coordinación
MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN

0253-24

nuevamente los servicios profesionales que prestaba para la Administración Municipal;

Que en tal sentido el Tribunal Superior de Justicia expresó *"...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 las reclamaciones administrativas interpuestas por la señora Vanina Paola Izquierdo;

Por ello:

EL INTENDENTE MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE NEUQUÉN

DECRETA:

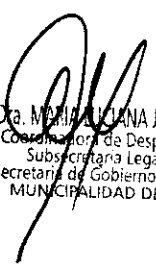
Artículo 1º) RECHÁZASE en todos sus términos los reclamos administrativos ----- presentados por la señora Paola Vanina Izquierdo, D.N.I. N° 27.193.749, con fecha 09 de diciembre de 2021 y 12 de octubre del 2022, conforme con los fundamentos expuestos en los considerandos que forman parte integrante del presente Decreto.

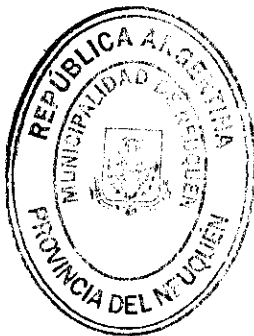
Artículo 2º) NOTIFÍQUESE a través de la Coordinación de Despacho ----- y Legales, lo dispuesto en la presente norma legal.

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

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

ES COPIA


Dra. MARIANA LUCIANA JONAS AGUILAR
Coordinadora de Despacho y Legales
Subsecretaria Legal y Técnica
Secretaría de Gobierno y Coordinación
MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN



FDO.) GAIDO
HURTADO.