



**DECRETO N° . 1175 .**

**NEUQUÉN, 26 NOV 2024**

**VISTO:**

Los Expedientes OE N° 582-M-2022, OE N° 685-T-2022, OE N° 3533-T-2022, OE N° 4797-T-2022, OE N° 4797-T-2022 Alcance 1/2022 y OE N° 4797-T-2022 Alcance 2/2024 y OE N° 4797-T-2022 Alcance 3/2024, la reclamación administrativa interpuesta con fecha 05 de agosto de 2024 por el agente Adrián Alejandro Troisi, D.N.I. N° 14.780.389; y

**CONSIDERANDO:**

Que mediante la reclamación administrativa mencionada en el Visto, el agente Adrián Alejandro Troisi, D.N.I. N° 14.780.389, Legajo N° 41908, Categoría 12 de Revista, de Planta Permanente, solicitó que se proceda a modificar la antigüedad que registra en su legajo personal, alegando que su fecha real de ingreso como trabajador al Municipio habría acontecido el día 17 de marzo de 1997 y no el día 10 de diciembre de 2011;

Que en tal sentido, reclamó que se le otorguen al agente todos los derechos correspondientes a lo que considera que es la antigüedad real, con especial énfasis en la correcta liquidación del adicional por antigüedad previsto en el artículo 41°) del Anexo II de la Ordenanza N° 7694, alegando que tal artículo modificó sustancialmente su remuneración y consecuentemente el cómputo de su licencia anual ordinaria, dado que ésta última aumenta un día por cada año de antigüedad;

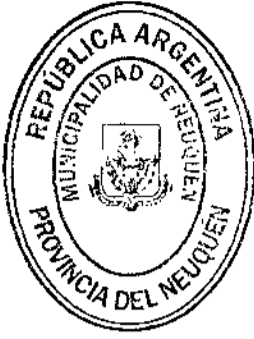
Que a través de la reclamación administrativa mencionada, el reclamante solicitó que se le abone el retroactivo del adicional por antigüedad devengado hasta la fecha y que no se encuentra prescripto, conforme la antigüedad que plantea, con más los intereses;

Que asimismo, reclamó que se rectifiquen los servicios prestados supuestamente en relación de dependencia con la Municipalidad, se proceda a una correcta registración de la relación laboral, y que, en consecuencia, se ingresen los aportes y contribuciones con destino al sistema previsional;

Que finalmente en forma subsidiaria, en caso que no se acceda a lo peticionado precedentemente, hizo reserva de reclamar una indemnización por la lesión que la Municipalidad le pudiera traer aparejado respecto de su situación previsional;

Que en ese marco, el agente Troisi aseguró que ingresó como empleado de la Municipalidad de Neuquén, a partir del 17 de marzo de 1997, a través de un contrato de locación de obra suscripto en la misma fecha aprobado por el Decreto N° 0639/97, bajo la órbita de la entonces Dirección de Arquitectura e Ingeniería, dependiente de la entonces Subsecretaría de Obras Públicas, prestando servicios como inspector de obra del PROMUN (Programa de Obras Públicas del Ejecutivo Municipal);

  
Dra. MARÍA LUCIANA JOVÁS AGUILAR  
Coordinador/a de Despacho y Legales  
Subsecretaría Legal y Técnica  
Secretaría de Planeación y Coordinación  
MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN



1175 - 24

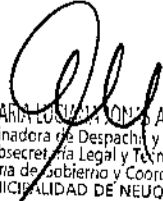
Que manifestó también, que la renovación periódica e ininterrumpida de los contratos, expresando sin prueba alguna que acredite sus afirmaciones, que el agente habría prestado idénticas tareas dentro de la Subsecretaría de Obras Públicas, que habría realizado inspecciones de obras municipales bajo las órdenes de sus superiores jerárquicos, que habría cumplido idéntico horario que sus compañeros que se encontraban en la planta permanente y que habría percibido una remuneración idéntica a la que le correspondía percibir a un trabajador de categoría profesional atento su calidad de ingeniero, todo ello sin acreditarlo debidamente;

Que asimismo, el reclamante agregó que con fecha 10 de diciembre de 2011, a través del Decreto N° 0170/12, se designó en planta política al señor Troisi, como empleado público municipal, pero ya no en las condiciones del artículo 9°) del estatuto municipal, sino en los términos del artículo 8°) del mismo cuerpo normativo, es decir, como perteneciente a la planta política, y que recién a partir de dicha fecha se le comenzó a computar la antigüedad;

Que en efecto, el reclamante expresó que a través del Decreto N° 0941/19 habría accedido a la planta permanente de la Municipalidad de Neuquén, a través del procedimiento administrativo correspondiente, habría adquirido el derecho a la estabilidad propia del empleo público;

Que cabe advertir que previamente, con fecha 02 de febrero de 2022, el señor Troisi había presentado un reclamo administrativo con peticiones idénticas a las descriptas precedentemente, el que fue rechazado mediante la Disposición N° 0015/2022, emitida por el Subsecretario de Recursos Humanos, fundando la decisión administrativa en base al informe de antecedentes laborales, obrante a fojas 15/16 del Expediente OE N° 685-T-2022, habiendo argumentado que no sólo debían excluirse del reconocimiento de antigüedad, los servicios prestados por el agente y que él reclamaba desde el día 17 de marzo de 1997 hasta el día 17 de marzo de 1998 y desde el día 18 de marzo de 1998 hasta el día 31 de octubre de 2011, ya que se encontraban sujetos a Contratos de Locación de Obra y/o Servicios bajo la modalidad CUIT, con el alcance y límite propios de dicho vínculo jurídico, sino que también en ese periodo el agente Troisi, habría emitido las facturas respectivas y debiendo haber efectuado el pago de los aportes en orden a su situación fiscal, correspondiendo consecuentemente al Municipio, únicamente el pago de dicha facturación;

Que posteriormente, con fecha 04 de mayo de 2022, interpuso un recurso administrativo, con el mismo patrocinio letrado, y solicitó la revocación de la Disposición N° 0015/22, con la transcripción de idénticos fundamentos en relación a la rectificación de su antigüedad, el pago de las sumas devengadas en concepto de adicional por antigüedad y el ingreso de los

  
Dra. MARIELA SUSANA AGUILAR  
Coordinadora de Despacho y Legales  
Subsecretaría Legal y Técnica  
Secretaría de Gobierno y Coordinación  
MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN



1175-24

aportes correspondientes al sistema previsional, peticiones que también fueran rechazadas a través de la Resolución N° 0288/22 emitida por el entonces Secretario de Finanzas, con fundamento en el Dictamen N° 112/22 de la Dirección de Legal Laboral;

Que mediante la reclamación administrativa obrante a fojas 01/08 del Expediente OE-4797-T-2022, como así también del pronto despacho en Expediente OE-4797-T-2022 Alcance N° 01/2022, el agente Troisi solicitó la revocación de la Resolución N° 0288/2022 de la citada Secretaría, bajo los mismos términos de los reclamos administrativos previamente planteados;

Que a raíz de ello, mediante el Decreto N° 0998/2022 se rechazó en todos sus términos la reclamación administrativa presentada por el señor Adrián Alejandro Troisi, D.N.I. N° 14.780.389, en razón de la falta de vinculación laboral durante el periodo reclamado por el agente mencionado, en tanto no generó derechos laborales, por lo que no resultaban aplicables los artículos ni las regulaciones normativas relativas al sueldo básico correspondiente a una categoría, ni los adicionales particulares, ni los suplementos que en el mismo se establecen, como así tampoco aquellas disposiciones derivadas del derecho de la seguridad social;

Que por otro lado, el agente Troisi manifestó a través de la reclamación mencionada en el visto que la reclamación administrativa ingresó nuevamente en virtud de la demora del peticionante en interponer la impugnación en sede judicial del acto administrativo definitivo a través de una acción contenciosa administrativa, produciendo de esta forma, la caducidad prevista en el artículo 10°) de Ley Provincial N° 1305;

Que en razón de ello, ingresa nuevamente la reclamación administrativa en idénticos términos que la resuelta con anterioridad;

Que la Dirección Municipal de Asuntos Jurídicos se expidió respecto del presente reclamo mediante Dictamen N° 820/24, habiendo sugerido el rechazo del mismo, y en consecuencia, sugiriendo se disponga el agotamiento de la vía administrativa, en virtud de los argumentos que a continuación se exponen;

Que de acuerdo con el informe de antecedentes laborales obrante a fojas 14/17 de Expediente OE N° 4797-T-2022, emitido por la entonces Dirección de Administración de Personal, se puede constatar que el reclamante fue contratado en el marco de Locaciones de Obra y/o Servicios y bajo la modalidad CUIT desde el día 17 de marzo de 1997 al día 09 de diciembre de 2011, a través de los Decretos N° 0639/97, N° 0902/97, N° 1419/97, N° 1556/97, N° 0164/98, N° 0455/98, N° 0435/99, N° 1384/99, N° 0604/00;

Que también surge del citado informe, que posteriormente el agente Troisi, suscribió contratos desde el 01 de octubre de 2000 hasta el 09



1175-24

de diciembre 2011 a través de los Decretos N° 1340/00, N° 0076/01, N° 1286/01, N° 0032/02, N° 0403/02, N° 0535/02, N° 0717/02, N° 1262/02, N° 0606/03, N° 0077/04, N° 0759/04, N° 0105/05, N° 0344/05, N° 0728/05, N° 0105/06, N° 0806/06, N° 0048/07, N° 0723/07, N° 0158/08, N° 0938/08, N° 0140/09, N° 0897/09, N° 0082/10, N° 0249/10, N° 1326/10, N° 0367/11, N° 0941/11 y N° 1476/11;

Que asimismo se detallan las designaciones políticas del agente, mediante Decretos N° 0420/08, N° 0170/12, N° 1299/12, N° 0959/13, N° 0025/16, N° 0201/18 y N° 0058/19, N° 0476/23 y N° 017/24, habiendo ingresado finalmente a la planta permanente municipal, a partir del 01 de enero de 2020, a través del Decreto N° 0941/19, tal como también fuera reconocido por el presentante;

Que a partir del informe citado se advierte que, de todo el periodo reclamado por el agente, esto es, desde el 17 de marzo 1997 hasta el 30 de noviembre de 2011, durante el lapso que transcurre desde el día 01 de abril de 2008 hasta el día 30 de junio de 2008, fueron ingresados sus aportes previsionales y computada su antigüedad, ya que, como se explicó en el Decreto N° 0998/22, se encontraba designado en planta política;

Que por lo tanto, el periodo controvertido por el reclamante, debe circunscribirse únicamente al tiempo en que el señor Troisi prestó servicios a través de las suscripciones de contratos de locación de obra y/o servicios bajo la modalidad CUIT, es decir, desde el día 17 de marzo de 1997 hasta el día 01 de abril de 2008 y desde el 01 de julio de 2008 hasta el 09 de diciembre de 2011;

Que la Asesoría mencionada agregó que durante el periodo controvertido señalado, el vínculo jurídico entre el agente Troisi con el Municipio se encontraba sujeto a las limitaciones de un Contrato de Obra/ Servicios, bajo modalidad CUIT, con una percepción de servicios tarifados llamados "Honorarios" y no de "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 el régimen de facturación como monotributista, 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 y seguro social, tal como fuera previsto en las cláusulas de los contratos suscriptos por el ahora reclamante;



1175-24

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 el señor Troisi prestó expresamente su consentimiento al momento de la suscripción de cada contrato;

Que en tal sentido, cabe destacar que, tal como surge de la letra de los mismos, las partes convinieron expresamente en la cláusula quinta, lo siguiente: *"Ambas partes convienen expresamente que la relación se regirá por las cláusulas estipuladas en el presente y por las normas que regule la Locación de Servicio u Obra, quedando expresa y formalmente pactado la inexistencia de vínculo laboral y la exclusión de la aplicación del Estatuto y Escalafón del Personal Municipal;*

Que al no existir contrato de empleo público, no le resulta aplicable a Troisi durante el periodo controvertido, el Estatuto y Escalafón aludido, y por lo tanto tampoco sus artículos referidos a sueldo básico correspondiente a una categoría -porque no la detentaba en ese momento-, ni los adicionales particulares, ni los suplementos que en el mismo se establecen;

Que cabe recordar que uno de esos adicionales particulares previstos en el Estatuto, es la "Antigüedad" que hoy reclama, la cual se encuentra prevista en los artículos 40°) inciso 1) 1.1 y 41°) del mencionado cuerpo normativo, cuya aplicación le resulta totalmente ajena al reclamante, atento que como ya fuera advertido, su vínculo jurídico con la Administración Pública Municipal tiene una naturaleza distinta a una relación de empleo público, y por ende ello excluye de plano la aplicación del adicional aludido;

Que a todo evento y atento que el contratado habría facturado como monotributista durante el periodo cuyos aportes reclama que se ingresen, cabe recordar en primer lugar los tres componentes del Monotributo: un componente impositivo -cuyo monto reemplaza al IVA y al impuesto a las ganancias-, un aporte a la obra social -destinado a la cobertura de salud- y un aporte jubilatorio como tercer componente del mismo;

Que el Monotributo constituye entonces un impuesto con el cual, según el sitio oficial de la AFIP, se busca "unificar el componente impositivo -IVA y Ganancias- y el componente previsional -aportes jubilatorios y obra social- en una única cuota mensual";

Que resulta válido afirmar que el reclamante habría realizado los aportes jubilatorios pertinentes por la actividad profesional que realizaba y por la que facturaba a la Municipalidad de Neuquén;

Que este 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;



1175-24

Que a mayor abundamiento, la Asesoría citada agregó que jurisprudencialmente la Cámara de Apelación 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 3º, de la Constitución nacional..." ("CAJA PREVISIONAL PROF. PROV. NQN C/ CAZAUX JUAN JOSE S/ COBRO EJECUTIVO" (EXP N° 443207/2011);

Que por otra parte, el agente Troisi, por el período mencionado, desde el 17 de marzo de 1997 hasta el 01 de abril de 2008 y desde el 01 de julio de 2008 hasta el 09 de diciembre de 2011, carecía de la estabilidad propia del empleado municipal, y, por lo tanto encontrándose en una situación de inestabilidad laboral, mal podría considerar que gozaba del derecho subjetivo de exigir a la Municipalidad de Neuquén los aportes previsionales, ya que solo se adquiere tal derecho a partir del ingreso a la Administración, como empleado público, a través del acto administrativo correspondiente;

Que en tal sentido, es dable poner de resalto 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", en el que 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 el caso de marras, desde el momento de la suscripción de los respectivos contratos, el reclamante tenía conocimiento de que no se le aplicaba el Estatuto y Escalafón del Personal Municipal, razón por la cual resulta de aplicación 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 la aceptación de los contratos y sus pertinentes renovaciones o prórrogas, veda al presentante de reclamar los derechos emergentes de la estabilidad en el empleo, dado que, conforme con la teoría de los actos propios, no se puede contradecir lo realizado anteriormente;

Dra. MARIA VICIANA JONAS AGUILAR  
Coordinadora de Asesoría Legal  
Subsecretaría de Asesoría Jurídica  
Secretaría de Gobierno y Coordinación  
MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN



1175-24

Que finalmente, que la Administración celebre este tipo de contratos, deriva de las facultades discrecionales del Estado, siendo estos actos propios de la política administrativa emitidos por razones de oportunidad, mérito o conveniencia;

Que al respecto se pronunció nuestro más Alto Tribunal en los autos "*Gil, Carlos Rafael c/Universidad Tecnológica Nacional s/nulidad del acto administrativo, indemnización, daños y perjuicios*", señalando: "*La mayor o menor conveniencia de recurrir a un sistema de incorporaciones transitorias o permanentes de personal, constituye una decisión política administrativa no revisable en sede judicial y limitado al acceso jurisdiccional por la legitimidad de los actos administrativos*";

Que la asesoría legal entendió que el Órgano Ejecutivo Municipal actuó dentro de sus prerrogativas y en tal sentido, se encuentra dentro de sus facultades y competencia;

Que en este marco, no se evidencia un apartamiento de las facultades conferidas a través de las Ordenanzas y que los actos impugnados por el reclamante se encuentran debidamente fundados en criterios técnicos y competencias debidas;

Que sobre esto, debemos recordar que la Administración Pública se encuentra obligada a hacer solo aquello que el ordenamiento jurídico le permite ejecutar y que la función administrativa se ha dividido históricamente entre actividad discrecional y reglada;

Que se ha definido a la discrecionalidad como una modalidad de ejercicio que el orden jurídico expresa o implícitamente confiere a quien desempeña una función administrativa o política para que, mediante una apreciación subjetiva del interés público comprometido, complete creativamente el ordenamiento en su concreción práctica, seleccionando una alternativa, entre otras igualmente válidas para el derecho;

Que sobre este punto, Agustín Gordillo ha dicho: "*...la actividad administrativa es discrecional cuando la oportunidad de la medida a tomarse está librada a la apreciación del administrador, es reglada cuando hay una norma jurídica que se sustituye al criterio del órgano administrativo y predetermina ella misma que es lo conveniente al interés público...*";

Que asimismo, el autor mencionado ha dicho: "*...todo acto es en parte reglado y en parte discrecional, pues nunca se presenta de hecho la total libertad de hacer cualquier cosa, ni tampoco la total regulación de una conducta...la discrecionalidad tiene ciertos límites que el administrador no puede ultrapasar, límites jurídicos elásticos (razonabilidad, desviación de poder, buena fe) y límites técnicos...*" (Gordillo Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, Bs. As. 2011);

Dra. MAZIA LUZIANA JONAS AGUILAR  
Coordinadora de Asesoría Legal y Legales  
Su Secretaría Legal Técnica  
Secretaría de Gobierno y Coordinación  
MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN



1175-24

Que tal como lo tiene dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación: "...no existen actos reglados ni discrecionales cualitativamente diferenciados, sino actos en los que la discrecionalidad se encuentra cuantitativamente más acentuada que la regulación y viceversa..." (Fallo 315:1361);

Que la interpretación del máximo Tribunal de la Nación permite colegir que lo que existen son actos más o menos reglados y actos más o menos discrecionales o, dicho en otros términos, el poder discrecional admite graduaciones según que la norma deje librada al criterio volitivo de la Administración la determinación de un mayor o menor número de elementos del acto;

Que asimismo en el fallo precedentemente citado, la Corte Suprema expuso también: "(...) el control judicial de los actos denominados tradicionalmente discrecionales o de pura administración encuentra su ámbito de actuación en los elementos reglados de la decisión, entre los que cabe encuadrar, esencialmente, a la competencia, la forma, la causa y la finalidad del acto...";

Que además, en lo que respecta al reclamo por las lesiones que el Municipio le pudiera traer aparejado a su situación previsional, no existe obligación de pago de indemnización alguna, toda vez que de las constancias agregadas a estas actuaciones no surge prueba alguna que permita acreditar que el reclamante haya sufrido un daño concreto;

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 a todo evento, la Dirección Municipal de Asuntos Jurídicos destacó que se encontrarían prescriptos los periodos reclamados por el agente, en relación a los adicionales por antigüedad pretendidos;

Que para este tipo de obligación, rige la prescripción liberatoria regulada en el artículo 191°) inciso a) de la Ordenanza N° 1728, cuyo texto es el siguiente: "El plazo de prescripción de la acción procesal administrativa, salvo los casos contemplados por leyes u ordenanzas especiales, es de: a) Cinco (5) años para impugnar actos nulos, reglamentos, hechos u omisiones administrativas (...);

Que por su parte, el artículo 192°) del mismo cuerpo normativo dispone que: "Una vez operado el plazo de prescripción de la acción, no podrán ejercerse los medios administrativos de impugnación previstos en este título";

1175-24

Que en efecto, el agente Troisi reclama que la Municipalidad de Neuquén omitió abonarle el pago retroactivo del adicional por antigüedad y el ingreso de los aportes correspondientes al sistema previsional desde que comenzó a desempeñarse en el año 1997 hasta que finalizó su contratación de servicios en el año 2011;

Que teniendo en cuenta la suspensión por única vez por el lapso de un año, producida por las distintas reclamaciones esgrimidas por el agente Troisi en sede administrativa, la última reclamación ingresada el día 05 de agosto de 2024, se interpuso cuando ya se había excedido ampliamente los plazos de prescripción para su planteo;

Que en virtud de lo todo lo expuesto, corresponde la emisión de la presente norma legal, rechazando el reclamo incoado por el agente Adrián Alejandro Troisi, D.N.I. N° 14.780.389, declarando el agotamiento de la vía administrativa;

**Por ello:**

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

#### **DECRETA:**

**Artículo 1º) RECHÁZASE** en todos sus términos la reclamación administrativa ----- presentada por el señor Adrián Alejandro Troisi, D.N.I. N° 14.780.389, declarando el agotamiento de la vía administrativa, conforme con los fundamentos expuestos en los considerandos que forman parte integrante del presente Decreto.

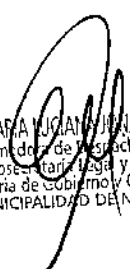
**Artículo 2º) NOTIFÍQUESE** a través de la Coordinación de ----- Despacho y Legales, lo dispuesto en la presente norma legal.

**Artículo 3º)** El presente decreto será refrendado por el Secretario ----- de Finanzas, Recursos y Protección Ciudadana.

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

ES COPIA

FDO.) GAIDO  
SCHPOLIANSKY.

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

