



Provincia del Neuquen

1970-2020 50 Años del Plan de Salud de la Provincia del Neuquén

Número:

Referencia: 5800-001506/2014 SOTO SUSANA

VISTO:

El Expediente N° 5800-001506/2014 del ex Ministerio de Economía y Obras Públicas, mediante el cual la señora **SUSANA SOTO** interpuso recurso administrativo; y

CONSIDERANDO:

Que el 29 de mayo de 2015 la señora Susana Soto se presentó ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén a los fines de ratificar la impugnación realizada el 16 de diciembre de 2014 ante la Dirección Provincial de Rentas (en adelante DPR), respecto a su encuadramiento inicial provisorio en el Agrupamiento Administrativo Nivel 3 (AD-3) otorgado mediante el Decreto N° 255/14, solicitando el otorgamiento del Agrupamiento Técnico Nivel 4 (TC-4) del Convenio Colectivo de Trabajo (en adelante CCT) para el personal de la DPR;

Que surge de los antecedentes que la Comisión de Interpretación y Autocomposición Paritaria (en adelante CIAP) comunicó a la señora Soto el encuadramiento inicial otorgado en el Agrupamiento Administrativo Nivel 3 (AD-3) y frente a ello, la agente realizó una presentación en la que impugnó tal encasillamiento y solicitó el otorgamiento del Agrupamiento Técnico Nivel 4 (TC-4);

Que en dicha oportunidad, manifestó haber ingresado a la DPR en 1999 por Decreto N° 4301/99 con la categoría FUA, prestando servicios desde su ingreso hasta 2001 como secretaria del Director General de Fiscalización. Luego afirmó haberse desempeñado en el Departamento de Libre Deuda - Cumplimiento Fiscal, donde manifestó que quedaba a cargo del área cuando la jefa se ausentaba tal como surge de la Resolución N° 244/02 de la DPR. Asimismo, expresó que hasta 2007 cumplió tareas allí debido al pase de la jefa del Departamento Libre Deuda a la División Despacho;

Que expuso las tareas que desarrollaba en dicho organismo y destacó que utilizaba con fluidez el Sistema de Administración Tributaria (SIAT) en libre deuda, despacho y en los requerimientos de la Dirección General de Legal y Técnica. Por último, se refirió a los estudios realizados y a las capacitaciones a las que concurrió;

Que el 21 de febrero de 2014 se emitió el Decreto N° 255/14 mediante el cual se convalidó el Acta de Reunión N° 03 de la CIAP, de la que se desprende la propuesta de encuadramiento del personal de la DPR;

Que el artículo 2° de la mentada norma aprobó el encuadre inicial provisorio para los trabajadores allí comprendidos, quedando la señora Soto encasillada en el Agrupamiento Administrativo Nivel 3;

Que el 01 de diciembre de 2014 se notificó a la requirente de lo resuelto por la CIAP, la cual dispuso lo siguiente: “*Que su disconformidad en la tarea desempeñada por la CIAP, es realizada sin sólidos fundamentos que permitan sostener que la citada comisión haya incurrido en error o haya utilizado un criterio apartado a derecho; Que la requirente no aporta probanzas ni elementos objetivos que pretendan desvirtuar el encuadre asignado; Que no se advierten sólidos fundamentos que permitan poner en crisis el Encuadre Inicial asignado al Trabajador por la Comisión de Interpretación y Autocomposición Paritaria (CIAP) observándose que la mera disconformidad de la requirente con lo resuelto, no conmueve los fundamentos que fueran ponderados al momento de efectuar el mentado Encuadramiento Inicial; POR ELLO SE RESUELVE: RECHAZAR la impugnación impetrada por la Sra. SOTO SUSANA...*”;

Que el 16 de diciembre de 2014 la señora Soto realizó una presentación ante la DPR en la que cuestionó la decisión de la CIAP e impugnó nuevamente el encuadramiento inicial en el Agrupamiento Administrativo Nivel 3 (AD-3) otorgado, solicitando su incorporación al Agrupamiento Técnico Nivel 4 (TC-4) o subsidiariamente al Nivel 3 de dicho agrupamiento;

Que además expuso que la respuesta de la CIAP resultaba estándar, carente de fundamento fáctico y que no se había realizado un análisis pormenorizado sobre el legajo de cada agente. Asimismo, alegó que la CIAP no otorgó idéntico tratamiento al personal que realiza la misma función y que se estaría vulnerando el axioma “*igual función, igual remuneración*”;

Que el 17 de diciembre de 2014 la requirente interpuso ante la Subsecretaría de Ingresos Públicos del entonces Ministerio de Economía y Obras Públicas, un reclamo administrativo en igual sentido a su anterior presentación;

Que el 25 de febrero de 2015 se emitió el Decreto N° 360/15 que aprobó el encuadre definitivo para los trabajadores de la DPR y conforme surge del Anexo II del mismo, la señora Soto se encuentra encuadrada en el Agrupamiento Administrativo Nivel 3 (AD3), siendo notificada el 24 de abril de 2015;

Que el 22 de mayo de 2015 se emitió la Nota N° 103/15, por la cual la Asesoría General de Gobierno solicitó a la requirente que ratificara, rectificara, ampliara o desistiera de la impugnación interpuesta contra la Resolución de la CIAP que rechazó su impugnación al encuadramiento inicial otorgado, dado que luego de su presentación se emitió el Decreto N° 360/15 por el cual se aprobó el encuadramiento definitivo para los trabajadores de la DPR. Ello fue notificado a la interesada el 26 de mayo de 2015;

Que el 29 de mayo de 2015 la requirente se presentó ante el Poder Ejecutivo Provincial a fin de ratificar en todos sus términos la presentación realizada anteriormente y ampliar la misma, manifestando en tal sentido que en el encuadre se habían hecho numerosas excepciones asociadas a la ponderación de la variable antigüedad y al Agrupamiento Técnico, lo que originó el caso bajo análisis;

Que asimismo, en cuanto al Agrupamiento Técnico, manifestó que prestaba servicios como secretaria de la Dirección General Legal y Técnica teniendo a su cargo tareas que requieren del conocimiento del sistema de expedientes, análisis de circuitos, con un componente altamente técnico. Por último, realizó una comparación con casos análogos en otras secretarías que habrían obtenido un encasillamiento superior estando en iguales o peores condiciones que ella;

Que el 15 de marzo de 2016 la señora Soto acompañó documental en copia simple;

Que a fin de brindar tratamiento al presente, cabe advertir que el objeto se circunscribe en analizar la legalidad del encuadramiento otorgado a la señora Soto, el cual fue objeto de impugnación;

Que el marco legal aplicable es el CCT para el personal de la DPR, la Ley 1284, la Constitución Provincial y demás normativa aplicable al caso;

Que resulta oportuno aclarar que no obstante que la requirente en su última presentación acompañó

fotocopias simples de la documentación, en función del principio de informalismo que guía el procedimiento administrativo, se dio curso al planteo;

Que en este contexto, cabe memorar que de conformidad a lo establecido en las disposiciones transitorias del Título IV del CCT, el procedimiento de encuadramiento inicial concluye con el informe final de la CIAP el cual, es remitido al Poder Ejecutivo Provincial para su consideración y aprobación final, mediante el dictado de acto administrativo pertinente;

Que a su vez, la normativa enuncia: *“El trabajador, que se considere afectado, podrá recurrir la decisión por la vía administrativa o judicial...”*;

Que toda vez que la requirente cuestiona la categoría otorgada mediante el Decreto N° 360/15, aprobatorio del encasillamiento definitivo, corresponde expedirse en relación al mismo;

Que si bien la señora Soto impugnó la Resolución identificada como Anexo XLVI de la CIAP, el acto administrativo que causa estado y vulnera, según la requirente, sus derechos subjetivos, es el Decreto N° 255/14 que realiza el encuadre inicial provisorio. Por ello, en virtud de lo expuesto, debe darse tratamiento contra el acto administrativo que causa estado, es decir contra los Decreto N° 255/14 y N° 360/15, conforme los artículos 183° y subsiguientes de la Ley 1284;

Que en primer lugar, debe destacarse que no es posible aquí considerar las variables de idoneidad, empirismo, antigüedad efectiva e historia laboral, pues ello excede, en principio, el control de legalidad efectuado en esta instancia. Ello, porque ha quedado sujeto a las razones de oportunidad, mérito y conveniencia, que en este caso fueron evaluadas por la CIAP. Por ello, cabe abocarse ahora a efectuar un control de legalidad de la actuación;

Que se advierte que los agravios de la requirente versan sobre estas valoraciones de tipo subjetivas sin exponer algún tipo de vicio en los actos de la Administración Pública Provincial. Así señaló que: *“En el encuadramiento provisorio, así como en el definitivo se han hecho numerosas excepciones asociadas a la ponderación de la variable ANTIGÜEDAD y otro asociado al ingreso al Agrupamiento TECNICO”*, luego destaca que posee formación y antigüedad en la organización;

Que por los motivos apuntados, hay un impedimento de tipo funcional para evaluar aquellos aspectos vinculados a cuestiones de mérito, oportunidad o conveniencia que son ajenas a esta instancia;

Que así el Título IV Capítulo 2 Punto 2.4 del CCT en su parte pertinente dice: *“En todos los casos, para elaborar el Encuadre Inicial las partes deberán tomar en consideración las siguiente variables: idoneidad, empirismo, antigüedad efectiva e historia laboral, ambas referidas al trabajador en La Organización (...) En oportunidad del encuadre inicial, para los Agrupamientos Servicios Generales, Administrativo y Técnico no se contemplarán los títulos exigidos para los distintos niveles de cada Agrupamiento...”*;

Que de los antecedentes surge que la CIAP tuvo en cuenta todos estos parámetros en la conformación del encuadramiento inicial. Es más, conforme la normativa transcrita, no sólo se ponderan las funciones desempeñadas y la antigüedad efectiva en el organismo, sino que además se tienen en cuenta todos los elementos obtenidos del relevamiento de su legajo, tales como antecedentes disciplinarios, licencias y demás elementos técnicos proporcionados por el área de recursos humanos de la DPR;

Que debe tenerse en cuenta que dichos requisitos no son los únicos enunciados por el CCT, para poder acceder al nivel pretendido. Así se requieren conocimientos relacionados con: *“Aquellas actividades para las cuales se requiere conocimiento, habilidades o pericias, relacionadas con el análisis, control y ejecución de programas, procesos y procedimientos necesarios para administrar, percibir y fiscalizar los tributos provinciales y otros ingresos”*;

Que al respecto, vale traer a colación, una vez más, al CCT que en su parte pertinente establece las principales funciones del Agrupamiento Técnico: *“Nivel 3. Técnico 3. Función: Comprende las tareas en*

las cuales los requisitos determinados para su evaluación están presentes en un grado elevado de exigencia, requiriendo en su desempeño un alto conocimiento de su especialidad. (...) Nivel 4. Técnico 4. Función: Comprende las tareas en las cuales los requisitos determinados para su evaluación están presentes, en un grado máximo de exigencia, implicando su desempeño el dominio total de los conocimientos de su especialidad...”;

Que en otro orden de ideas, en el ámbito provincial se promulgó en 2016 la Ley 2988 de Colegios Técnicos de la Provincia del Neuquén, la cual brinda una directriz en cuanto al agrupamiento técnico;

Que en su artículo 2º, establece que *“A los fines de la presente Ley, se incluye la siguiente definición: a) Técnico: Persona que acredita título expedido por escuelas de Enseñanza Secundaria con orientación técnica, nacionales o provinciales, públicas o privadas; por universidades o instituciones de enseñanza terciaria, habilitadas y reconocidas oficialmente; por organismos extranjeros revalidados oficialmente, o por tratados de reciprocidad o equivalencia. Los títulos se deben enmarcar en la Ley Nacional 26.058, de Educación Técnica.”;*

Que como bien lo explica la Ley, las condiciones que prevé el ordenamiento para definir como técnica a una persona, resulta ser a través del título habilitante que acredite tal condición;

Que de la compulsión de las actuaciones, puede extraerse que la señora Soto cuenta con estudios secundarios y no posee tecnicatura alguna que justifique cabalmente la recategorización;

Que así, la requirente solicitó ser encuadrada en la categoría más alta del agrupamiento técnico, pero solo fundamentó su pedido en la antigüedad;

Que por otra parte, si se hace una comparación con la nómina acompañada por la presentante, puede observarse que varios de los integrantes de la organización con similar o más antigüedad fueron también recategorizados como administrativos;

Que por su parte, el artículo 7º prevé que: *“... para el ejercicio de la profesión de técnico, se requiere: a) Poseer título de técnico, de acuerdo a la definición establecida en el Artículo 2º de esta norma. b) Estar inscripto en la correspondiente matrícula a cargo del Colegio de Técnicos del Neuquén. c) Abonar la cuota de colegiación que, para cada período anual, se establezca.”;*

Que bajo estos lineamientos debe entenderse que si existiera un criterio objetivo para reencasillar a la requirente, lo sería a la luz de la legislación vigente, no alcanzando, entonces, los requisitos previstos por la normativa para ostentar la categoría técnica requerida;

Que a partir de 2016 se encuentra en vigencia la Ley citada y, en función del principio de legalidad, atento que la actividad técnica se encuentra reglada y reglamentada, es requisito para los técnicos inscribirse en la correspondiente matrícula y cumplir con los requisitos previstos, o cuanto menos poseer título de tal;

Que por su parte, es cierto que la formación es algo que puede apreciarse en forma objetiva e incluso establecerse un criterio estandarizado para ella. No obstante, de la normativa analizada surge que los criterios subjetivos -como pueden ser el empirismo, el grado elevado de exigencias y la idoneidad- debe evaluarse conjuntamente con otros objetivos -antigüedad, capacitación y formación-. El análisis atomizado de un elemento en particular como la capacitación de la agente, puede generar una conclusión equivoca;

Que aquí la requirente estriba gran parte de sus fundamentos en su carrera formativa y su antigüedad, pero se trata solo de un aspecto evaluativo, la evaluación es omnicompreensiva de todos los elementos indicados en la norma y ello lleva a concluir que no corresponde en esta instancia expedirse sobre si el agente posee las habilidades requeridas en un grado mínimo o medio de exigencia, para realizar el respectivo encasillamiento, ni tampoco sobre si en esa tarea de encuadrar debe primar un elemento más que otro, pues no se trata de una mera puntuación sino de una evaluación que contempla aristas de distinta entidad y naturaleza;

Que de las propias actuaciones se desprende que en la conformación del encuadramiento de todo el personal de la DPR, se efectuó un estudio de la situación de revista de cada agente, conforme al procedimiento previsto por la normativa aplicable;

Que por su parte: *“No procede la revisión por vía de alzada de los actos administrativos dictados en ejercicio de competencias que han sido encomendadas exclusivamente en función de una idoneidad técnica, cuyo objeto sea técnico, y en la medida en que la impugnación concierna a aspectos técnicos; salvo que se configure un supuesto de arbitrariedad.”* (Dictámenes 223:24; 227:119);

Que en efecto, son cuestiones de oportunidad o mérito, de valoraciones subjetivas y de una mera aspiración de la presentante de ser categorizada en un escalafón superior, que no es una manda prescriptiva para la Administración;

Que la doctrina ha dicho al respecto que: *“El proceso de agrupamiento de los agentes estatales se causa en la división del trabajo dentro de la organización, se trata del trabajo y las responsabilidades. (...) Distribución para la eficacia del trabajo y estabilidad de la organización son los datos en que se basa el derecho al agrupamiento y al encuadramiento. (...) El principio del agrupamiento responde a criterios de carácter técnico de la operativa de la ejecución de la administración pública (...)”* (Fiorini Bartolomé, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, Segunda Edición Actualizada, páginas 804 a 807);

Que tampoco debe soslayarse que el derecho a la carrera corre a la par de las necesidades del servicio, respecto a lo cual el artículo 153° de la Constitución Provincial, ubicado bajo el Título I - Principios Orientadores de la Administración del Estado”, establece que: *“Sólo se crearán los empleos estrictamente necesarios y justificados.”*;

Que por otra parte, la requirente invocó la falta de motivación en la Resolución de la CIAP, en base a que la Comisión no requirió su legajo personal a la DPR;

Que al respecto, debe señalarse que tanto la Resolución cuestionada como todos los actos administrativos que obran como antecedentes, poseen una causa suficiente, habiendo sido emitidos con correcta invocación del derecho aplicable y de conformidad con él, respetando las formas esenciales y la finalidad que resulta de las normas atributivas de competencia;

Que sobre el tópico merece citarse lo expresado por la Procuración del Tesoro Nacional: *“Puede válidamente sostenerse que la pretensión de los interesados a ser encasillados en categorías superiores no pasa de ser una mera aspiración, sin que constituya un derecho que la Administración se encuentre obligada a satisfacer pues ninguna norma legal o reglamentaria así lo dispone...”* (Dictamen N° 168, 2 de julio de 2007);

Que el Tribunal Superior de Justicia confirma esta premisa, exponiendo que: *“De allí que las “vacantes o la creación de cargos” siempre se encuentra a las razones de servicios que justifican su existencia, a la previsión presupuestaria y a la decisión de la Administración de cubrirlas. Y concordante con ello es que el art 16 del EPCAPP prevé “El título habilitante o la especialidad que adquiera el personal no será, por sí sola, condición suficiente para pertenecer a determinada clase, categoría o grupo, debiendo revistar en aquella función o tarea para la cual fue nombrado (...)” Como se ha sostenido en anteriores precedentes “Cabe recordar una premisa básica: los cargos no han sido creados por la ley para el empleado o funcionario sino en razón del servicio. En ese contexto, entonces, el derecho a la carrera del agente público (cuestión que aquí se encuentra involucrada, pues se vincula con el derecho a estar correctamente encasillado) no corre en forma separada de las necesidades del servicio en el que se inserta. (Ac. 55/15 “Muñoz Antonina del Carmen”)”* (Jerez Octavio c/ Provincia del Neuquén s/ Acción procesal administrativa, Expediente N° 4155/13, Acuerdo N° 83/15 del 29/10/2015);

Que cabe exponer que en materia de encasillamientos de personal, la situación resuelta en concreto

respecto a una persona o grupo de personas, no implica que respecto a la agente requirente deba resolverse de idéntica manera;

Que darle valor a dicha conclusión conlleva aceptar una falacia en el razonamiento interno de la requirente, puesto que los encasillamientos, obedecen a una multiplicidad de factores, que aun cuando guarden similitud con otra situación particular, objetivamente no son iguales y no habilita a realizar dicha interpretación;

Que de los antecedentes indicados precedentemente, no surge que exista un apartamiento al principio de legalidad en el encasillamiento inicial de la señora Soto, ni que deba dársele un encasillamiento inicial diferente. Al respecto la autoridad con competencia técnica evaluó sus habilidades y antecedentes en ejercicio de su actividad discrecional, sin advertirse que haya actuado de manera arbitraria;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y derecho expuestas, corresponde rechazar en todos sus términos del recurso administrativo interpuesto por la señora Susana Soto mediante el cual solicita el otorgamiento de la categoría TC-4 del CCT para los trabajadores de la DPR;

Que por último se declara agotada la vía administrativa, dejando expedito el ejercicio de la acción judicial para el supuesto de que la requirente se considere con derecho a promoverla;

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno, mediante Dictámenes N° 0054/2016 y N° 0126/2016;

Por ello;

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN

D E C R E T A:

Artículo 1°: RECHÁZASE en todos sus términos el recurso administrativo interpuesto por la señora **SUSANA SOTO**, en relación al otorgamiento de la categoría TC-4 del Convenio Colectivo de Trabajo para el personal de la Dirección Provincial de Rentas, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

Artículo 2°: Notifíquese a la interesada lo dispuesto en la presente norma.

Artículo 3°: El presente decreto será refrendado por el señor Ministro de Economía e Infraestructura.

Artículo 4°: Comuníquese, publíquese, dese intervención al Boletín Oficial y archívese.