



**Provincia del Neuquén**  
2021

**Número:**

**Referencia:** Reclamo - Vanesa Janet Cortez - 9100-005195/2019

---

**VISTO:**

El Expediente N° 9100-005195/2019 de la Secretaría General y Servicios Públicos, mediante el cual la señora **VANESA JANET CORTEZ** interpuso reclamo administrativo, el expediente acumulado N° 9100-005195/2019-00001/2020 y el EX-2020-00104422-NEU-DYAL#SGSP; y

**CONSIDERANDO:**

Que 05 de noviembre de 2019 la señora Vanesa Janet Cortez interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial, solicitando que se hiciera efectiva la Resolución N° 232/19 del Ministerio de Salud que la recategorizó en el Nivel 4 del Agrupamiento Administrativo (AD4), y que se le abonaran las diferencias salariales resultantes. Amplió dicha presentación el 01 de mayo y 26 de junio de 2020 a fin de obtener la readecuación de su salario a la categoría que corresponde según el Convenio Colectivo de Trabajo (en adelante CCT) para el personal dependiente del Sistema Público Provincial de Salud (en adelante SPPS), reiterando su solicitud de pago retroactivo de las diferencias salariales;

Que surge de los antecedentes que mediante el Decreto N° 695/18 del 01 de junio de 2018 se aprobó el encuadramiento inicial provisorio de diversos agentes de la Subsecretaría de Salud a partir del 23 de abril de 2018, entre los cuales se encontraba la requirente, a quien se le otorgó el Nivel 2 del Agrupamiento Administrativo (AD2);

Que mediante Resolución N° 1812/2018 del 11 de diciembre 2018, el Ministerio de Salud convalidó lo acordado en el Acta de Reunión N° 15 de la Comisión de Interpretación y Autocomposición Paritaria (CIAP), firmada el 6 de noviembre de 2018;

Que por el Decreto N° 2323/18 del 18 de diciembre de 2018 se aprobó el encuadramiento inicial definitivo de diversos agentes de la Subsecretaría de Salud a partir del 01 de abril de 2018, entre los cuales se encontraba la requirente, a quien se le otorgó la categoría AD2;

Que mediante Resolución N° 232/19 del 20 de marzo de 2019 el Ministerio de Salud, haciendo lugar a un reclamo oportunamente presentado, le otorgó a la requirente la categoría AD4, quien fue notificada el 19 de marzo de 2019;

Que el 05 de noviembre de 2019 la señora Cortez, mediante carta documento, interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial en el cual solicitó que se hiciera efectiva la Resolución N° 232/19 e intimó a abonar las diferencias salariales resultantes con retroactividad;

Que el 06 de noviembre de 2019 tomó intervención la Dirección Provincial de Asistencia Legal y Técnica del Ministerio de Salud, la cual mediante Dictamen N° 852/2019 sugirió dar intervención al Poder Ejecutivo Provincial;

Que luego la referida Dirección Provincial elevó a la Asesoría General de Gobierno un proyecto de decreto que convalidaba la Resolución N° 232/19 y otorgaba a la reclamante la categoría AD4;

Que el 31 de enero de 2020 la señora Cortez reiteró al Poder Ejecutivo Provincial su solicitud de ejecución de la Resolución N° 232/19, requiriendo el dictado del acto administrativo para que se proceda al pago;

Que el 20 de febrero de 2020 la Dirección de Personal de la Subsecretaría de Salud informó la antigüedad de la agente al momento de la aplicación del CCT, indicando que según surgía del Sistema Provincial de Recursos Humanos la señora Cortez tenía al 01 de abril de 2018 una antigüedad de trece (13) años y doce (12) meses en el SPPS;

Que el 05 de marzo de 2020 la Dirección General de Gestión Administrativa del Personal de la Subsecretaría de Salud elevó informe sobre las funciones desempeñadas por la reclamante al momento del encuadre, al cual adjuntó copia del certificado de estudios cursados por la requirente que da cuenta que la misma finalizó sus estudios de nivel medio con el título de bachiller expedido por el Colegio Nicolás Avellaneda el 06 de octubre de 2009;

Que el 11 de mayo de 2020 la Asesoría General de Gobierno se expidió mediante el Dictamen N° 153/20;

Que con posterioridad, se incorporó a las actuaciones un reclamo ampliatorio que había sido presentado por la señora Cortez el 01 de mayo de 2020 ante el Poder Ejecutivo Provincial;

Que allí la señora Cortez solicitó “...iniciar de manera inmediata y urgente las gestiones pertinentes a los efectos de subsanar el encuadre de Categoría que se me otorgara incorrectamente al entrar en vigencia la Ley 3118 del CCT que regula al personal del SPPS, que mal me encuadrara en la AD2...”. Asimismo, manifestó que: “... considerando la función que desarrollo, la formación académica (...) me correspondía el encuadre en la Categoría AD4”;

Que en sus nuevas argumentaciones expresó que: “... se emite el Dictamen N° 046/2019 dirigido al entonces ministro de salud (...), por parte del (...) entonces Director Provincial de Legal y Técnica del Ministerio de Salud, quien le manifiesta que respecto a la petición para ser reencasillado según el escalafón único, funcional y móvil contemplado en el convenio colectivo de trabajo de salud, aprobado por la ley 3118 (...) se pone de manifiesto que el art. 07 del decreto 695/2018 por el que se autoriza al señor Ministro de Salud “a efectuar las adecuaciones, modificaciones y/o actualizaciones necesarias de las plantas funcionales, encuadres y/o asignar funciones de acuerdo a lo previsto en la ley 3118. Se entiende se encuentra vigente y aplicable a la materia analizada. Y accede a lo petitionado en virtud del art. 133 in fine del CCT (...) Concluyendo que es factible acceder a lo petitionado. Consecuencia de ese dictamen favorable se emite la Resolución 232/2019 (...) Resuelve: Hacer lugar al reclamo efectuado (...) no tuve más novedades, ni se adecuo mi situación laboral en la categoría que me correspondía, por tal motivo presenté la reclamación ante el gobernador...”;

Que luego destacó que: “Dado que a la fecha no se ha dado resolución a mi reclamo, amplió el mismo a fin de arrojar más luz a la situación planteada (...) en pleno ejercicio de mis derechos constitucionales, en particular el art. 29 de la Constitución Provincial de Neuquén (...) el derecho de peticionar a las autoridades (...) Por su parte el art. 17 de la constitución nacional establece que la propiedad es inviolable (...) Los caracteres de legitimidad y ejecutividad en el ordenamiento provincial, como regla general entonces, determinan que los actos administrativos son inmediatamente ejecutivos”;

Que posteriormente alegó que: “... la Resolución 232/2019 (...) norma vigente que ha cumplido todos los actos, condiciones sustanciales y requisitos formales previstos en la normativa vigente, de manera que la

*situación jurídica creada por la Resolución Ministerial se ha transformado en una situación jurídica concreta (...) en mi favor, que como tal se transforma en inalterable como derecho adquirido, no pudiendo ser suprimido por una norma posterior sin agravar el derecho de propiedad (...) produciendo dicho acto administrativo ministerial efectos jurídicos inmediatos, ya que además de cumplir los requisitos jurídicos y fácticos fue debidamente Notificado a mi persona, creando un estado de estabilidad jurídica y ejecutoriedad, condición que imposibilita y limita que pueda en virtud de una nueva norma arrebatarse o alterar un derecho patrimonial adquirido al amparo del dictado de una nueva norma...”;*

Que el 26 de junio de 2020 la señora Cortez realizó una nueva presentación ampliatoria solicitando que se resolviera su situación otorgándole la categoría que corresponde según CCT desde la firma y entrada en vigencia del mismo, la adecuación de su salario y el pago de las diferencias salariales retroactivamente;

Que allí expresó que: “... respecto a la resolución emitida por el Ministro de Salud, el Gobernador de la Provincia de Neuquén (...) mediante el Decreto N° 0695/2018 (...) Decreta. Art. 7° Autorízase al señor Ministro de Salud a efectuar las adecuaciones, modificaciones y/o actualizaciones necesarias de las plantas funcionales, ENCUADRES y/o asignar funciones de acuerdo a lo previsto en la ley 3118...”;

Que continuó indicando que respecto a la forma jurídica del acto administrativo y sus requisitos, se encuentran todos cumplimentados en la resolución en cuestión y transcribió el artículo 55° de la Ley 1284, en referencia a los caracteres y efectos, manifestando que: “El Acto Administrativo Ministerial en análisis, quedó perfeccionado por el conjunto de elementos que funcionan como requisitos de su validez (...) creando a mi favor un derecho adquirido (...) ya que los actos administrativos son eficaz y producen efectos desde la fecha en que se dicten, siendo un acto obligatorio, contando a su favor con la presunción de legitimidad, lo que determina que como regla, los actos administrativos se tengan por válidos y productores de su natural eficacia jurídica, desprendiéndose de esta, la ejecutividad de los actos administrativos, es decir que tienen fuerza obligatoria (...) La estabilidad del acto administrativo es a favor del particular o interesado, no en contra suyo (...) Sería lesivo de mis derechos subjetivos no tener en cuenta la Resolución Ministerial 232/2019, ya que constituye el límite de la potestad administrativa revocatoria. Se lo conecta con la noción de “Derechos Adquiridos” porque están incorporados irrevocablemente a mi patrimonio...”;

Que acompañó prueba documental y mencionó como precedentes los Dictámenes N°77/20 y N° 133/19 de la Asesoría General de Gobierno, relativos a los reclamos de reencasillamiento de dos agentes del SPPS, y el Decreto N° 2572/19 que aprueba el encasillamiento definitivo a favor de otro agente;

Que a fin de brindar tratamiento al presente cabe advertir que el objeto se circunscribe a analizar la legalidad de la actuación efectuada hasta esta instancia;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Provincial, la Ley 1284, el CCT para el personal dependiente del SPPS, homologado por la Subsecretaría de Trabajo mediante la Resolución N° 06/18 del 25 de abril de 2018, cuyo Título III fue aprobado por la Ley 3118 e integró dicha norma como Anexo Único, y demás normativa aplicable al caso;

Que por otro lado, el Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública de la Provincia del Neuquén (EPCAPP), resulta de aplicación supletoria para aquellos casos y situaciones no previstas por el CCT, conforme se prescribe en el artículo 7°, Capítulo I, Título I del mismo;

Que el cuestionamiento central de la requirente, radica en el incorrecto encuadre inicial y consecuente asignación de nivel dentro del Agrupamiento Administrativo;

Que así, la señora Cortez manifestó que de acuerdo a las disposiciones del CCT aprobado por Ley 3118, consideraba incorrecto su agrupamiento en la categoría AD2, y que le correspondía la categoría AD4, de acuerdo a su formación académica y a las funciones que desempeña;

Que en primer lugar se debe destacar que no es posible aquí considerar las variables de idoneidad,

empirismo e historia laboral, pues ello excede, en principio, el control de legalidad efectuado en esta instancia;

Que en virtud de los fundamentos expuestos por la requirente, si bien queda claro que pretende la categoría AD4, pero resulta confusa la argumentación que alega. Así, se puede interpretar su solicitud en base a dos fundamentaciones bien diferenciadas, a saber: 1) reclamo contra el encasillamiento inicial definitivo, es decir contra el Decreto N° 2323/18, solicitando al Poder Ejecutivo de la Provincia de Neuquén la subsanación del encuadre que se le otorgara oportunamente; y 2) reclamo solicitando continuidad e implementación de la Resolución N° 232/19 del Ministerio de Salud;

Que a continuación se analizará la primera interpretación de la petición, destacando que mediante Decreto N° 695/18 del 01 de junio de 2018, se aprobó a partir del 23 de abril de 2018 el encasillamiento inicial provisorio para los agentes de la Subsecretaría de Salud detallados en el Anexo II, encontrándose la requirente mencionada en el mismo con categoría AD2;

Que por Decreto N° 2323/18 del 18 de diciembre de 2018 se convalidó la Resolución N° 1812/18 del Ministerio de Salud y en el artículo 3° se establece: “... *APRUÉBASE el Encasillamiento Inicial Definitivo para los agentes de la Subsecretaría de Salud que se detallan en el Anexo II (...) a partir del 01 de abril de 2018...*”, detallándose a la requirente con categoría AD2;

Que así, de los considerandos del mencionado decreto se extrae que: “... *el artículo 132° y 133° del CCT establece las pautas y procedimientos para el Encuadramiento Inicial del Personal...*”, por lo que primero corresponderá considerar lo establecido en dicho CCT a efectos de contemplar el debido procedimiento para el encuadramiento inicial del personal;

Que a la luz de los requisitos y consideraciones del artículo 132° del CCT, Ley 3118, se establece que: “*El encuadramiento inicial del personal del SPPS comprende su ubicación en la grilla del Escalafón Funcional y Móvil. Pautas para el encuadramiento inicial: a) Se tomará como base la función que desarrolla el trabajador, idoneidad, empirismo, formación académica y antigüedad en el SPPS, al momento de la entrada en vigencia del Convenio Colectivo de Trabajo. b) Las funciones y formación académica es a los fines de determinar el agrupamiento. c) La antigüedad a efectos de determinar el nivel en cada agrupamiento, de acuerdo al siguiente detalle: (...) antigüedad en años en el Sistema de Salud (...) 10-15 (...) Nivel 2 (...) 15-20 (...) Nivel 3 (...) 20-25 (...) Nivel 4...*”, correspondiendo el Nivel 3 para la primera escala mencionada en caso de poseer título de tecnicatura o superior, y para la segunda escala el Nivel 4 en las anteriores condiciones mencionadas;

Que de lo expuesto surge que la asignación de agrupamiento - ya sea operativo, administrativo, asistente de la salud, técnico o profesional - analiza las variables de idoneidad, empirismo y formación académica, en tanto que para la determinación de nivel se deben tomar en cuenta las variables de antigüedad en el SPPS y la formación académica conforme al cuadro que dicho artículo establece;

Que toda vez que no se presenta conflicto alguno con la determinación del agrupamiento dado, sino con un cambio de nivel, corresponderá poner énfasis en la antigüedad administrativa al momento del encasillamiento y la formación académica, por lo que el análisis correspondiente surgirá del cotejo de lo pretendido, con lo informado por la Dirección General de Gestión Administrativa del Personal, dependiente de la Dirección Provincial de Recursos Humanos, de la Subsecretaría de Salud;

Que al respecto, ha expresado la Procuración del Tesoro de la Nación: “*Los informes técnicos merecen plena fe, siempre que sean suficientemente serios, precisos y razonables, no adolezcan de arbitrariedad aparente y no aparezcan elementos de juicio que destruyan su valor*” (Dictamen 71/2015 - Tomo: 293, Página: 21);

Que así, surge del informe emitido el 20 de febrero de 2020 por la Dirección General Gestión Administrativa del Personal de la Subsecretaría de Salud que al 01 de abril de 2018, fecha del encuadre inicial, la señora Cortez poseía una antigüedad en el SPPS de trece (13) años y doce (12) meses. Asimismo,

conforme surge del detalle de liquidación allí acompañado, la requirente se encuentra percibiendo una suma en concepto de “B. Título-Salud”, habiéndose incorporado a las actuaciones constancia de finalización de estudios de nivel medio, correspondiente al título de bachiller;

Que de acuerdo a las pautas establecidas en el artículo 132° del CCT y lo expresado en el artículo 3° del Decreto N° 2323/18, es correcta la categoría asignada, dado que ostentaba una antigüedad inferior a veinte (20) años que es la requerida para acceder al Nivel 4 pretendido. Además resulta necesario considerar los estudios de la requirente, quien posee el Título de Bachiller - Nivel Medio, no encontrándose acreditados estudios de tecnicatura o universitarios;

Que corresponde continuar con el análisis de la segunda interpretación del reclamo, solicitando continuidad e implementación de la Resolución N° 232/19 del Ministerio de Salud;

Que la requirente mencionó que dicha Resolución había creado un estado de estabilidad jurídica y ejecutoriedad, así como también que dicho acto había quedado perfeccionado por el conjunto de elementos que funcionan como requisitos de su validez. Por ende, entendió que pertenecía a los actos administrativos que son eficaces y producen efectos desde la fecha en que dicten y se relaciona con la noción de derechos adquiridos porque están incorporados irrevocablemente a su patrimonio;

Que por ello, resulta necesario analizar los variados aspectos de la Resolución mencionada, como ser: 1) fecha de emisión, de notificación y motivación de la misma; 2) facultades con las que se emitió el acto; 3) áreas intervinientes en forma previa, a efectos de su posible emisión, 4) si se encuentra acorde a los requisitos contemplados en el CCT – Ley 3118, y 5) si se encuentra en curso de ejecución;

Que en relación al primer punto, corresponde considerar que la Resolución N° 232/19 fue emitida el 20 de marzo de 2019, es decir con posterioridad al Decreto N° 2323/18 de encasillamiento inicial definitivo del 18 de diciembre de 2018, resolviendo: *“Hacer lugar al reclamo efectuado, determinar el Encasillamiento Inicial Provisorio a partir del día 23 de Abril de 2018, de los agentes que se detallan en el Anexo I (...) de acuerdo a lo establecido en la Ley 3118, por la cual se aprobó el Convenio Colectivo de Trabajo (CCT), debiéndose imputar con cargo a JUR.10 (...) del Presupuesto General Vigente ...”*;

Que es decir que mediante la Resolución en cuestión se determinó el encasillamiento inicial provisorio para algunos agentes, cuando en realidad ya se encontraba emitido el Decreto N° 2323/18 de encasillamiento inicial definitivo;

Que surge del expediente que la notificación a la señora Cortez de la Resolución en cuestión fue el 19 de marzo de 2019, es decir, un día antes a que la norma sea emitida, plasmándose con ello una imposibilidad notoria, entre otras de las muchas irregularidades que surgen de la Resolución N° 232/19 del Ministerio de Salud;

Que a su vez, de la constancia de notificación surge un extraño orden de notificación, ya que se menciona en primer término la realizada el 27 de marzo, luego el 19 de marzo y posteriormente el 20 y 21 de marzo, pudiéndose interpretar que ha sido por haber tomado vista de las actuaciones, ya que se encuentran con sello genérico de la Subsecretaría de Salud, no entendiéndose cómo logró notificarse quien concurrió el 27 de marzo en forma previa al que concurrió el 21 de ese mismo mes y mucho menos cómo la agente Cortez podría haberse notificado previamente a la emisión de la norma;

Que respecto a la motivación, de sus considerandos se extrae que: *“... da cuenta de cumplir con los requisitos mínimos exigidos para el nivel petitionado, a saber los de antigüedad, formación, función y experiencia, tal como indica el Artículo 78° del CCT”*. No obstante, el artículo mencionado sólo indica definiciones básicas del escalafón aludiendo a que: *“Los requerimientos establecidos para cada nivel representan los requisitos mínimos para cada uno de ellos”*, no encontrándose la norma suficientemente motivada, ya que no identifica la situación especial considerada para cada caso en particular;

Que así, en cuanto al reclamo de la señora Cortez, al tratarse de un cambio de nivel, no se advierte una

consideración interrelacionada de las variables antigüedad y formación académica al momento de la entrada en vigencia del CCT, para hacer lugar a su reclamo;

Que asimismo, en el anteúltimo considerando se indica “*Que los mismos reúnen el perfil necesario solicitado en los requisitos para ocupar dichos puestos...*”, intentándose nuevamente motivar la norma con vaguedad de criterio, considerando simplemente que reúnen el perfil necesario;

Que la doctrina tiene dicho que: “*En el momento de instrumentarse la declaración escrita es necesaria su expresa, razonada y explícita fundamentación. Ella permite entenderlo a través de sus propios fundamentos y tener prueba de él, su causa o sustento fáctico, su finalidad, etc., elementos de su contralor administrativo y jurisdiccional (...) La fundamentación debe mostrar el resultado final que se espera lograr con el objeto del acto, o sea su finalidad (...) No basta con expresar una serie o secuencia de antecedentes de lo que se resuelve (...) Eso es escribir los antecedentes, hacer el relato circunstanciado del expediente, etc., pero le falta la argamasa de la razón: Debo decir además por qué considero que puedo hilar tales hechos en un razonamiento fundado, que me lleve al fin que deseo lograr en consonancia con la ley (...) La fundamentación o motivación del acto (...) es la exposición y argumentación fáctica y jurídica con que la administración debe sostener la legitimidad y oportunidad de la decisión tomada (...) Por ello es el punto de partida fundamental para el juzgamiento de esa legitimidad ...*” (Gordillo Agustín, Tratado De Derecho Administrativo y Obras Selectas, Tomo 3, El Acto Administrativo, Capítulo X Formalidades, 1ª edición, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1963);

Que respecto a las facultades con las que se emitió el acto, en el 8º considerando de la Resolución en cuestión, se entiende que se encuentra vigente y aplicable a la materia analizada lo mencionado en el artículo 7º del Decreto N° 695/18;

Que de los considerandos del Decreto N° 695/18, por el que se aprobó el encasillamiento inicial provisorio, surge que: “... *resulta necesaria la aprobación del Encuadramiento Inicial en carácter Provisorio a efectos que el Personal comience a percibir los beneficios del CCT...*”, y su artículo 4º dice: “*Establézcase que el Encasillamiento Inicial queda definido de forma provisorio hasta tanto se cumpla con el procedimiento de impugnación según lo establecido en el Convenio Colectivo de Trabajo*”;

Que posteriormente, el artículo 7º indica: “*Autorízase al señor Ministro de Salud a efectuar las adecuaciones, modificaciones y/o actualizaciones necesarias de las plantas funcionales, encuadre, y/o asignar funciones de acuerdo a lo previsto en la Ley 3118*”;

Que en el contexto de la emisión del Decreto N° 695/18, y tal como se manifestó en el Dictamen N° 153/20 de la Asesoría General de Gobierno, la autorización indicada precedentemente tenía su límite de validez temporal hasta la emisión de la norma de encuadramiento definitivo, entendiendo que el alcance de dicha autorización era en relación a instar la elaboración de los actos administrativos de encuadre, lo que debía materializarse necesariamente a través de un decreto;

Que así, mediante el Decreto N° 2323/18 del 18 de diciembre de 2018, se convalidó la Resolución N° 1812/18 del Ministerio de Salud del 11 de diciembre de 2018, indicándose en los considerandos que: “... *la Resolución del Ministerio de Salud N° 1812/18, convalida el acta de Reunión de CIAP N° 15...*”;

Que en los considerandos de la Resolución N° 1812/18 se expresó “*Que a través del Acta de Reunión N° 15 de la CIAP se acuerda conformidad sobre el encuadramiento inicial definitivo de los agentes que formularon impugnaciones y/o solicitaron revisión de su encasillamiento. Que las impugnaciones presentadas fueron analizadas según los parámetros establecidos en el CCT, en base a la documentación respaldatoria presentada en las mismas y a la información obrante en los registros informáticos...*”;

Que el 11 de diciembre de 2018 el Ministerio de Salud, al convalidar el acta de reunión mencionada, no sólo prestaba conformidad sobre el encuadramiento inicial definitivo de los agentes que formularon las impugnaciones, sino también sobre la respuesta a las mencionadas impugnaciones de conformidad a los parámetros establecidos en el CCT;

Que días después, el 20 de marzo de 2019, emitió la Resolución N° 232/19 haciendo lugar a los reclamos en virtud de cumplir con los requisitos mínimos. Al haber prestado conformidad al Acta de Reunión de la CIAP, en base a la información extraída del sistema y de la documentación respaldatoria para cada caso, de haber considerado posteriormente alguna otra variable para expedirse respecto a la impugnación como lo hizo, no sólo debería haber detallado y acreditado expresamente la misma, sino que su respectivo análisis debería haberse elevado al Poder Ejecutivo Provincial, a efectos de considerar ese hipotético nuevo elemento ajeno hasta ese momento al CCT, en virtud de encontrarse ya emitido el correspondiente decreto de encuadramiento definitivo;

Que igualmente, corresponde destacar que al haberse iniciado el reclamo en cuestión y derivarse las actuaciones al Ministerio de Salud, desde dicho organismo simplemente acompañaron al expediente un proyecto de decreto que convalida la resolución en cuestión, sin contemplarse tampoco allí una decisión fundamentada, ya que sólo se menciona en el 2° considerando que los agentes han acreditado que han cumplido con el procedimiento previo de revisión ante la CIAP;

Que cabe destacar que el Decreto N° 2323/18 consideró la Resolución N° 1812/18 del Ministerio de Salud, a efectos de proceder al encuadramiento inicial definitivo, por lo que posteriormente no sólo que no se encontraba facultado el Ministerio para expedirse, sino que lo hizo sin acreditación alguna de su decisión y en sentido contrario a la convalidación del acta de la CIAP, realizada apenas unos días antes;

Que a mayor abundamiento, dentro de la documentación acompañada por la requirente en su presentación ampliatoria, se observa que previo a la Resolución N° 232/19 del Ministerio de Salud, el 31 de enero de 2019 se emitió el Dictamen N° 046/2019 de la Dirección Provincial de Asistencia Legal y Técnica del Ministerio de Salud, el que claramente destaca “... *que habiéndose desarrollado el procedimiento de impugnación previsto en el art. 133 del CCT, el mismo habría concluido con la emisión del Acta Nro. 15 por parte de la CIAP, la que fuera convalidada mediante Resolución Nro. 1812/18 mencionada en los considerandos del decreto 2323/18...*”;

Que asimismo de los propios considerandos de la Resolución N° 232/19 del Ministerio de Salud se desprende que algunos trabajadores, entre ellos la señora Cortez, habrían presentado impugnación previa ante la CIAP para que corrigieran su situación y “... *no se habría hecho lugar a su pedido, lo que se reflejara en la emisión del Decreto N° 2323/18...*”, por lo que mal podría por resolución modificarse lo que ya está previsto por decreto y, a su vez, ha sido convalidado previamente por el Ministerio de Salud;

Que respecto a las áreas intervinientes en forma previa, a efectos de la posible emisión de la Resolución N° 232/19 del Ministerio de Salud, cabe destacar que su último considerando sólo expresa que: “... *el presente trámite cuenta con la intervención de la Dirección Provincial Legal y Técnica del Ministerio de Salud...*”;

Que respecto al tema presupuestario, ya que la norma indica el cargo con el que deberá imputarse, no se evidencia intervención de área competente alguna. Además el articulado al hacer lugar al reclamo “*a partir del 23 de Abril de 2018*”, nada aclara sobre el importe total de las percepciones que en ese caso corresponderían, ni indica una remisión a servicio administrativo financiero alguno para su intervención;

Que aquí, se deberá considerar el artículo 20° de la Ley 2141 que establece: “*No se podrán aprobar gastos para cuya imputación no exista saldo presupuestario disponible (...) La aprobación de un gasto implicará el registro de su importe como compromiso del crédito presupuestario disponible.*”;

Que asimismo, respecto a los requisitos exigidos en el CCT a efectos de emitirse la resolución en cuestión, cabe señalar que en oportunidad de tomar intervención en las actuaciones, la Dirección General de Gestión Administrativa del Personal de la Subsecretaría de Salud ha indicado que: “*no hubo conocimiento ni intervención desde esta Dirección General para el dictado de la Resolución 232/19*”;

Que por otro lado, respecto al análisis del cuarto punto, vinculado a si la norma se encuentra acorde a los requisitos contemplados en el CCT – Ley 3118, cabe señalar que si bien la Resolución menciona que la

señora Cortez, entre otros, reúne el perfil necesario para ocupar dicho cargo, tal como se expresó en el desarrollo de la primera interpretación del reclamo, no se encuentran cumplidos ni acreditados los recaudos establecidos en el CCT a efectos de hacer lugar a la pretensión de subsanación de encuadre a la categoría AD4;

Que así, la Resolución N° 232/19 del Ministerio de Salud resultaría también contraria a la Ley 3118, ya que no se cumple con el requisito de antigüedad, debido a la cantidad de años exigida para ser encuadrada en la categoría AD4;

Que finalmente, respecto al análisis del quinto punto, en relación a si la norma se encuentra en curso de ejecución, se advierte que justamente la requirente continuó la vía recursiva porque la Resolución N° 232/19 del Ministerio de Salud resulta por sí misma de imposible ejecución;

Que así, la requirente al peticionar directamente al Poder Ejecutivo Provincial la subsanación del encuadramiento inicial, encubre con ello la irregularidad de la Resolución N° 232/19 del Ministerio de Salud, es decir se encuentra ausente el carácter de ejecutoriedad de un acto administrativo que se considera regular;

Que siendo la ejecutividad la consecuencia directa del goce de presunción de legitimidad con que cuenta el acto administrativo, es que se resalta que la notificación realizada aquí incomprensiblemente un día antes de la emisión de la resolución en cuestión, ilógicamente podría acarrear el cumplimiento obligatorio del mismo;

Que en relación a la ejecutoriedad, al radicar la misma en que la Administración Pública Provincial cuenta con los mecanismos y herramientas, para hacer cumplir lo que el acto administrativo manda y por ende darle verdadera entidad ejecutiva, sin que ello implique tampoco que la Administración se mueva en desapego a la ley, corresponde destacar que resulta imposible impulsar el cumplimiento de tal acto, ya que resulta evidente que la Resolución N° 232/19 del Ministerio de Salud se aparta de lo establecido en la propia Ley 3118;

Que por todo ello, puede inferirse que la norma en cuestión no posee calidad de acto regular, definitivo y estable, ya que de haber sido así, no se estaría solicitando la confección de un decreto que le garantice el derecho a la señora Cortez;

Que a su vez, la Resolución N° 232/19 no da una orden a organismo alguno sobre el nuevo encuadre, tampoco aclara nada sobre el pago de diferencias salariales y estaría determinando un nuevo encasillamiento provisorio, cuando de hecho resulta imposible debido a que el definitivo ya se encontraba emitido por decreto. Además ya había sido convalidada la situación de la reclamante y de ese encuadre inicial definitivo, de manera previa por el Ministerio de Salud, por Resolución N° 1812/18;

Que es decir, la única forma de contestar el reclamo debería ser por decreto y así también lo manifestó la Dirección Provincial de Asistencia Legal y Técnica de la Subsecretaría de Salud, en el Dictamen N° 853/19 al mencionar que: *“... atento a que el contenido de la Resolución de marras, importa asimismo la modificación de un nivel escalafonario contemplado en la Ley 3118, y que se habría efectuado a través de la emisión del Decreto 2323/18 que se menciona, es que se considera que la materialización de los efectos de la resolución sólo podrá hacerse efectiva de producirse la modificación del Decreto mencionado, el cual ostenta una indudable jerarquía superior...”*;

Que así pues, la Resolución al no poder hacerse efectiva, finalmente es remitida al Poder Ejecutivo Provincial para su intervención y evaluación de competencia. Así, en el mejor de los casos, de tener que encuadrarla, podría considerársela como un acto preparatorio, que sólo trajo la opinión favorable del Ministerio de Salud, sin efecto vinculante para la autoridad que, en definitiva, debía resolver;

Que no obstante, en virtud de todo lo argumentado tampoco podría considerársela como acto preparatorio, ya que la misma no cuenta con los requisitos necesarios para ser considerada como acto administrativo.

Así, ante las incoherentes fechas de notificaciones a los involucrados, inclusive la imposibilidad de notificación en forma previa a la emisión de la norma, el apartamiento de los términos de la Ley 3118 y la falta de efectividad de la misma, se evidencia que no hay derechos subjetivos violados y, en consecuencia, tampoco hay un acto administrativo que pueda ser revocado, ya que el mismo califica como inexistente;

Que por lo expuesto, no sólo se puede observar un vicio de incompetencia en la emisión de la Resolución en cuestión, sino la configuración de un acto absurdo o de grosera incompetencia, de conformidad al artículo 66° inciso a) de la Ley 1284, que califica como vicio muy grave, y por consiguiente lleva a la inexistencia del mismo;

Que en este sentido, jurisprudencialmente se ha dicho: *"En torno a la inexistencia alegada, ha dicho la jurisprudencia: "Mientras que la nulidad supone un acto que adolece de deficiencia en alguno de sus elementos esenciales, la inexistencia es un concepto aplicable a determinados hechos que presentan la apariencia de actos jurídicos pero en realidad no revisten el carácter de tales por carecer de alguno de aquellos elementos (...)" "El ejercicio de la potestad anulatoria de oficio por la Administración Pública, se encuentra necesariamente vinculado a la dilucidación de la regularidad del acto administrativo objeto de la misma, cuya tipificación se concentra, esencialmente, en el carácter y particularidades del vicio en que se sustenta la invalidez invocada al efecto. El vicio que torna al acto irregular sometiéndolo a la anulación oficiosa, radica en la afectación grave de todos o algunos de los elementos esenciales del acto, entre los que se destaca el 'vicio grave' en el objeto o contenido del acto (Marienhoff 'Tratado de derecho administrativo', T.II p. 487; C.S.N. Fallos 255:236; 258:300; 265:349; 278:273; entre otras) o en la causa del acto en tanto inexistencia de un presupuesto de hecho esencial para su validez. SCBA, B 49904 S 17-12-85, Juez NEGRI (SD) Merino, María Luz c/Caja de Reti-ros, Jubilaciones y Pensiones de la Pcia. de Buenos Aires s/Demanda Contencioso Administrativa AyS 1985-III, 769. MAG.VOTANTES: Negri - Cavagna Martínez - Martocci - Rodríguez Villar – Mercader."";*

Que continúa: *"El acto jurídicamente inexistente es una especie de vía de hecho, ya que es aquél que se consuma mediante acto groseramente ilegítimo que carece de vigencia inicial. La categoría de actos jurídicos inexistentes (...) es extraña al sistema de las nulidades. En tanto éstas constituyen sanciones legales que inciden sobre los actos jurídicos, privándolos de sus efectos propios, "la inexistencia" es una noción conceptual que se aplica a ciertos hechos que, a pesar de tener la apariencia de actos jurídicos, no lo son. A ese no ser acto jurídico se lo designa acto jurídico inexistente. Por ello, el acto inexistente no constituye una nueva categoría dentro de la teoría de las nulidades. Se mueve en un plano distinto. Si algo no es acto jurídico, aunque aparente serlo, no es posible tratarlo como lo que no es ni imputar a ese algo los efectos propios de los actos jurídicos efectivos y reales. SANTA FE, 03/07/91..."*;

Que sigue: *"Vicios del acto administrativo son las fallas o defectos con que éste aparece en el mundo del derecho y que, de acuerdo al orden jurídico vigente, afectan la perfección del acto, sea en su validez, sea en su eficacia, obstando ello a la subsistencia o a la ejecución del acto. Y que la invalidez del acto administrativo -en sentido genérico- es la consecuencia jurídica que se impone ante el acto viciado, en razón de los principios de legalidad, justicia y eficacia administrativa (conf. Dromi José R. "Nulidades Administrativas - Régimen Jurídico y diferencia con las Nulidades Civiles" L.L. 1975 -A- pág. 1176 y sgtes). En pos de ello, a las consecuencias jurídicas de los vicios nuestro codificador las graduó, según su gravedad, en anulabilidad (art. 68 y 73, corresponde al vicio leve), nulidad (arts. 67 y 72, corresponde al vicio grave) e inexistencia (art. 66 y 71 vicio grosero) (...) "La regulación que el Codificador administrativo reserva para la categoría más extrema de ineficacia (inexistencia), al margen de la terminología que emplea -vicios-, es para aquellos casos donde no ha nacido una voluntad válida, por carecer de los presupuestos para ello, entre las que se encuentran aquellas situaciones que ofenden el sentido común..."*. (Juzgado de Primera Instancia en lo Civil N° 1, Sala I, Neuquén, "Camino del Comahue S.A. c/ Halliburton Argentina S.A. s/ Cobro Sumario De Pesos", Expediente N° 496-CA-2 sentencia del 4/7/2002);

Que por su parte, doctrinariamente también se ha expresado: *"Ejemplos de inexistencia de acto administrativo (...) c) Quien dicta el acto es un órgano estatal actuando con evidente y grosera*

*incompetencia: un profesor adjunto que decida modificar el plan de estudios de la Facultad; una decisión del consejo directivo de una Facultad declarando intervenida a la Universidad, (...) etc. d) El acto, aún dictado por funcionario competente, es imposible de hecho, absurdo, impreciso, contradictorio. En tales casos no puede cumplírsele y no existe como acto administrativo presuntamente válido y exigible (...). Conclusiones sobre el régimen jurídico de la inexistencia, vías de hecho o meros pronunciamientos sin virtualidad jurídica”;*

Que continúa: *“Toda vez que se encuentre un acto que no es acto administrativo, pero que presenta caracteres externos que podrían llevar a confusión y a hacer creer que se trata en verdad de un acto administrativo aunque inválido, cabe precisar que no cabe aplicarle las consecuencias propias de los actos administrativos inválidos, sino que corresponde tratarlo como un no-acto administrativo, o como un mero pronunciamiento sin virtualidad jurídica: 1º) El acto, aunque contenga una decisión destinada a producir efectos jurídicos, no produce esos efectos que por su contenido estaba destinado a producir... 2º) la inexistencia de acto administrativo (o la existencia de un acto inoperante, aparentemente administrativo; o de un mero pronunciamiento sin virtualidad jurídica) significa correlativamente que el acto de que se trate no tiene presunción de legitimidad ni ejecutividad, ni ejecutoriedad, ni menos constituye título ejecutivo judicialmente; 3º) que la verificación de su falta de aptitud para producir esos efectos jurídicos la pueden hacer la administración como los jueces de cualquier fuero; (...) Los casos de grosera incompetencia o grosera irregularidad de actos dictados por órganos administrativos, son los que destaca de antaño la doctrina francesa”* (Gordillo Agustín, Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Tomo 3 El Acto Administrativo Capítulo XI Sistema de Nulidades del Acto Administrativo, 1ª edición, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1963);

Que así, la inexistencia se vincula a la realidad misma del acto desde el punto de vista jurídico e involucra, por ende, un problema de vigencia, una carencia absoluta de efectos. Por ello, el acto inexistente no sólo carece en absoluto de efectos, sino que sobre él nada puede construirse;

Que en virtud de lo expuesto, la reclamación de la señora Cortez parecería ser más acorde a la petición directa al Poder Ejecutivo Provincial sobre la subsanación del encuadre inicial, que sobre la posibilidad de implementación de la Resolución N° 232/19 del Ministerio de Salud;

Que no obstante, de la compulsión de las actuaciones, no surgen agregados elementos probatorios que permitan inferir una omisión en la ponderación de los antecedentes de la señora Cortez, ni omisión alguna a la consideración de su formación académica, por lo que resulta correcto el encasillamiento efectuado;

Que de considerar que la pretensión de la señora Cortez podría radicar en una solicitud sobre los derechos a la carrera administrativa, correspondería contemplar que las peticiones de cambio de categoría por circunstancias sobrevinientes al encuadre inicial, deberán canalizarse exclusivamente ante la Subsecretaría de Salud y ajustarse en los términos del *“Régimen de promociones escalafonarias, para los casos de agrupamiento, ascensos y crecimiento horizontal”*, indicado en el artículo 21º inciso b) del CCT, por ser el órgano con especialidad técnica en la materia;

Que por último, respecto a los dictámenes que cita de la Asesoría General de Gobierno, corresponde resaltar que si bien los mismos hacen referencia a agentes del SPPS, los casos planteados son completamente diferentes. En uno de ellos, correspondiente al señor Fuentes, ya se contaba con acta de la CIAP que indicaba el cambio de agrupamiento para los choferes. Y en el caso del señor Zúñiga, peticionaba un cambio de nivel, habiéndose realizado un erróneo cálculo de la antigüedad de dicho agente al momento de la entrada en vigencia del CCT;

Que así, de la prueba acompañada a las actuaciones no surge acreditado que a otros agentes en las mismas condiciones de la requirente se les haya asignado el nivel pretendido. La requirente no logró demostrar, entonces, el presupuesto básico para la configuración de la desigualdad de trato, es decir, la perfecta identidad de situaciones objetivas y subjetivas entre la propia situación y aquella, o aquellas, con las que pretende compararse;

Que por todo lo expuesto, no resulta procedente la pretensión de una subsanación del encuadramiento inicial a la categoría AD4, correspondiendo calificar de acto inexistente de la Resolución N° 232/19 del Ministerio de Salud;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y derecho expuestas, corresponde rechazar en todos sus términos del reclamo administrativo interpuesto por la señora Vanesa Janet Cortez;

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

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno mediante Dictámenes N° 153/20 y N° 396/20;

Por ello;

## **EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN**

### **D E C R E T A:**

**Artículo 1°: RECHÁZASE** en todos sus términos el reclamo administrativo interpuesto por la señora **VANESA JANET CORTEZ**, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

**Artículo 2°: DECLÁRASE** la nulidad de la Resolución N° 232/19 del Ministerio de Salud, por adolecer del vicio muy grave previsto en el artículo 66° inciso a) de la Ley 1284, en los términos de los artículos 70° y 71° de la misma norma.

**Artículo 3°:** Notifíquese a la interesada lo dispuesto en la presente norma.

**Artículo 4°:** El presente decreto será refrendado por la señora Ministra de Salud.

**Artículo 5°:** Comuníquese, publíquese, dese intervención al Boletín Oficial y archívese.