



Provincia del Neuquén
2021

Número:

Referencia: Recurso - Karina Beatriz Zossi - EX-2020-00553236-NEU-DYAL#SGSP

VISTO:

El expediente EX-2020-00553236-NEU-DYAL#SGSP mediante el cual la señora **KARINA BEATRIZ ZOSSI** interpuso recurso administrativo y expediente asociado EX-2020-00547685-NEU-MESA#MG;

CONSIDERANDO:

Que el 22 de diciembre de 2020 la señora Karina Beatriz Zossi interpuso ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén recurso administrativo contra la Resolución N° 522/20 del Ministerio de Gobierno y Seguridad, que rechazó su petición de reconocimiento de su total antigüedad en la Administración Pública Provincial a efectos de computar la licencia ordinaria en el ámbito de la Institución Policial;

Que en su presentación solicitó el reconocimiento de veinte (20) días hábiles de licencia ordinaria en función de la antigüedad de trece (13) años que acredita en la Administración Pública Provincial, agraviándose porque el Ministerio de Gobierno y Seguridad tan solo le reconoció cinco (5) años de antigüedad, en relación a la Institución Policial;

Que sostuvo que conforme lo establecido en el artículo 45° del Decreto N° 1826/07 - Reglamento del Régimen de Licencias Policiales (RRLP), el cómputo del tiempo de servicio a los fines de la licencia ordinaria comprende a todos aquellos servicios con entidad para acreditar antigüedad, sin discriminar entre aquellos prestados en la Institución o en otras áreas de la Administración Pública;

Que asimismo trazó un paralelismo con los términos del Decreto N° 1519/76, que regulaba el anterior régimen de licencias policiales, actualmente derogado, el cual expresamente establecía como servicios computables a los prestados bajo regímenes de trabajos nacionales, provinciales o municipales exclusivamente. Al respecto, concluyó que de la exégesis de ambas normas no se deriva una teleología contradictoria sino, más bien, una continuidad;

Que surge de los antecedentes el 18 de agosto de 2015 se emitió el Decreto N° 1750/15 de cuyo Anexo V surge que la reclamante fue encasillada en el Cuerpo Profesional Escalafón Jurídico, conforme lo previsto en el artículo 6° de la norma;

Que el 28 de noviembre de 2018 se emitió Memorándum N° 694 de la Secretaría Tribunal Disciplinario, por medio del cual se informó a la Dirección de Personal que la señora Zossi usufructuó las licencias correspondientes a los períodos 2016, 2017 y 2018 y se solicitó que se expida acerca del otorgamiento de licencias ya usufructuadas por la agente;

Que el 07 de enero de 2019 la recurrente interpuso impugnación administrativa ante la Secretaría Tribunal Disciplinario, agravándose debido a que para el cómputo de la licencia anual correspondiente a 2018 solo se consideraron los tres (03) años de antigüedad en la Institución Policial;

Que el 27 de marzo de 2019 la Asesoría Letrada General emitió el Dictamen N° 393/19 en el cual sostuvo que no correspondería hacer lugar a lo solicitado por la agente en virtud de que: *“... la misma no cuenta con la antigüedad acumulada en la Institución Policial para solicitar dicha cantidad de licencia, debiendo supeditarse para el usufructo de las mismas a lo dispuesto en el artículo 5° del RRLP”*;

Que el 10 de abril de 2019 se emitió certificación de licencias anuales ordinarias pendientes de usufructo, de la cual surge: *“año 2018: Posee DOS (02) días de Licencia Anual Ordinaria, más días de viaje. - Año 2019: a partir del 01/07/19, puede usufructuar la primer fracción (05 días)...”*;

Que el 15 de abril de 2019 la División de Cómputos y Legajos, Sección Licencias informó, mediante Memorandum N° 238/19, al Tribunal Disciplinario Policial que a la agente le correspondía usufructuar dos (02) días proporcional a la fecha de ingreso a la Institución Policial - 01 de octubre de 2018 -, notificándose a la interesada el 22 de abril de 2019;

Que el 21 de junio de 2019 la agente interpuso impugnación administrativa ante la Jefatura de Policía en igual sentido a sus presentaciones anteriores;

Que luego se acompañó al expediente copia del recibo de sueldo de la agente del cual surge una *“Antigüedad Administrativa Cant. 11,00”*;

Que mediante la Resolución N° 1330/19 del 06 de septiembre de 2019 la Jefatura de Policía rechazó la reclamación administrativa de la requirente;

Que el 19 de septiembre de 2019 la señora Zossi interpuso reclamo administrativo ante el entonces Ministerio de Trabajo, Desarrollo Social y Seguridad (en adelante MTDSyS), a efectos de obtener el reconocimiento de veinte (20) días hábiles de licencia ordinaria, en virtud de contar con un total de once (11) años de antigüedad en la Administración Pública Provincial;

Que luego la Dirección de Personal de la Subsecretaría de Seguridad del ex MTDSyS, acompañó documentación de la cual surgen los distintos cargos que ostentó la reclamante en la Administración Provincial a partir del 01 de octubre de 2009;

Que mediante Dictamen N° 544/19 del 04 de noviembre de 2019 la Dirección General de Asuntos Legales de la Subsecretaría de Seguridad recomendó, salvo razones de política institucional, se propicie hacer lugar al reclamo interpuesto por la agente. En relación al Decreto 1826/07, se indicó que: *“... el artículo 45° establece como criterio para efectuar el cómputo de los servicios de un agente se tienen en consideración TODOS LOS SERVICIOS COMPUTABLES PARA ACREDITAR ANTIGÜEDAD y no solo prestación efectiva brindada a la fuerza de seguridad”*;

Que el 22 de noviembre de 2019 la Dirección de Dictámenes de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional y Asuntos Públicos emitió Información Sumarial N° 242/19 en la cual sostuvo que para el usufructo de la licencia anual por parte de los agentes de policía, el régimen particular exige como condicionante la prestación efectiva del servicio *“acumulada en la Institución”*. Por ello, para el caso puntual del devengamiento de las licencias anuales, solo se computarán los servicios prestados en la Institución Policial con prescindencia de la antigüedad que la agente pudiera poseer previamente en razón de haber cumplido funciones en otras áreas de la Administración Provincial;

Que luego se acompañó a las actuaciones constancia extraída del Sistema Provincial de Recursos Humanos de la cual surge que la requirente contaba con once (11) años de antigüedad en la Administración Pública Provincial;

Que mediante Pase N° 39/19 del 26 de noviembre de 2019 la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional y Asuntos Públicos advirtió discrepancia de criterios entre los servicios de asesoramiento jurídico permanente de esa oficina y el de la Subsecretaría de Seguridad, por lo que se dio intervención a la Asesoría General de Gobierno;

Que el 23 de enero de 2020 la Asesoría General de Gobierno emitió el dictamen DICFC-2020-37-E-NEU-AGG;

Que mediante el dictamen DICFC-2020-59-E-NEU-LEGAL#MG del 23 de octubre de 2020 la Dirección Provincial Legal y Técnica del Ministerio de Gobierno y Seguridad sugirió rechazar el reclamo interpuesto. En este sentido, se indicó que el artículo 45° del Decreto N° 1826/27 al referir a los servicios computables, pese haberlo omitido, en realidad alude a servicios policiales, por lo que no podrían incorporarse servicios ajenos a la Institución. Asimismo, se indicó que el artículo 99° de la ley 715 expresamente exige “antigüedad acumulada en la Institución Policial”, y que los Decretos que regulan la materia deben ajustarse a tales previsiones por ser, en términos normativos, de inferior jerarquía;

Que el 10 de diciembre de 2020 el Ministerio de Gobierno y Seguridad emitió la Resolución N° 522/20 por medio de la cual rechazó el recurso administrativo de la requirente, siendo debidamente notificada el 11 de diciembre de 2020;

Que el 22 de diciembre de 2020 la recurrente interpuso impugnación administrativa ante el Poder Ejecutivo Provincial contra la Resolución N° 522/20, lo que originó el caso bajo análisis;

Que a fin de brindar tratamiento al presente, cabe advertir que el objeto se circunscribe a analizar la legalidad de las actuaciones efectuadas hasta esta instancia y en tal sentido a evaluar si resulta ajustada a derecho la Resolución N° 522/20 del Ministerio de Gobierno y Seguridad;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Provincial, la Ley 1284, la Ley 715 del Personal Policial, Decreto N° 1826/07 - Reglamento del Régimen de Licencias Policiales y demás normas aplicables al caso;

Que el caso se centra en establecer si a efectos de determinar los días de licencia anual u ordinaria, corresponde computar la antigüedad total acumulada en la Administración Pública Provincial o si, por el contrario, se deben calcular únicamente los años en los que la agente prestó servicios como dependiente de la Institución Policial;

Que la cuestión traída a consideración consiste en dilucidar la antinomia aparente que existe entre la Ley que establece el régimen para el personal de policía y el Decreto que reglamenta el régimen de licencias;

Que la Ley 715 en su artículo 99° dispone que: *“La licencia anual u ordinaria será concedida teniéndose en cuenta la antigüedad acumulada en la institución policial por el causante ...”*;

Que la resolución del presente caso no admite prescindir de una interpretación historicista, teleológica y convencional de la normativa involucrada, no siendo suficiente ofrecer una respuesta mediante una interpretación gramatical o literal de las normas en aparente pugna;

Que la Ley 715, actualmente vigente, se promulgó el 18 de agosto de 1972, cuya reglamentación en materia de licencias se aprobó mediante el Decreto N° 1519/76 el 20 de septiembre de 1976;

Que en aquella ocasión, la norma reglamentaria vigente postulaba en su artículo 18° que: *“La licencia anual ordinaria, será concedida teniendo en cuenta los años de servicio prestados en la Institución y otros servicios computables, debidamente legalizados. Se entenderá por servicios computables los prestados bajo regímenes de trabajo nacional, provinciales o municipales exclusivamente.”*;

Que el 27 de septiembre de 2007 se dictó el Decreto N° 1826/07 que aprobó el nuevo régimen de licencias para el personal policial. De su motivación surge: *“... Que el anterior Régimen de Licencias fue dictado en*

el año 1976. Que atento haber transcurrido más de treinta años desde el dictado del anterior es necesaria su adecuación, siempre en el marco de las Leyes Orgánica y de Personal de Policía (2081/94 y 715/72 t.o 2003), a las actuales necesidades ...”;

Que así pues, dentro del Capítulo VII relativo a las Disposiciones Transitorias, en el artículo 45° se prescribe que: *“Para el cómputo del tiempo de los servicios a los fines del otorgamiento de la licencia, los lapsos se considerarán por mes calendario, con inclusión de todos los servicios computables, para acreditar antigüedad.”;*

Que del cotejo de ambas normas no cabe duda que la reglamentación del Decreto N° 1519/76 era clara en cuanto a los servicios computables a los fines de conceder la licencia anual u ordinaria. No obstante, si bien el reglamento actual de régimen de licencias no describe qué servicios serán considerados para el cómputo, de su redacción surge palmariamente la intención del Poder Ejecutivo de abarcar aquellos servicios que acrediten antigüedad, aun cuando no se hubiesen prestado en la Institución;

Que tal finalidad deriva de la misma palabra escrita del acto reglamentario que incorpora en su redacción el adjetivo indefinido “todos”. Así es que, a los fines del cómputo de los servicios para el otorgamiento de las vacaciones se incluirán *“todos los servicios computables, para acreditar antigüedad”;*

Que en este orden de ideas, cabe señalar que al momento de interponerse el recurso administrativo, la recurrente ostentaba una antigüedad de once (11) años, según surge del informe del Sistema Provincial de Recursos Humanos;

Que así, como se advierte de las actuaciones, la requirente prestó servicios siempre bajo la órbita del Poder Ejecutivo Provincial: como dependiente de la entonces Subsecretaría de Promoción Social, en la ex Subsecretaría de Justicia y Derechos Humanos, en el entonces Ministerio de Coordinación de Gabinete, Seguridad y Trabajo, en la ex Subsecretaría de Seguridad Pública y Participación Ciudadana, en la Coordinación Provincial de Seguridad dependiente del entonces MTDSyS y finalmente, como agente del Cuerpo Profesional Escalafón Jurídico de la Policía;

Que además de la copia de su recibo de sueldo surge ostensible su antigüedad administrativa de once (11) años;

Que desde la reforma constitucional de 1994, el Estado Nacional y los Estados Provinciales, asumieron el compromiso y la responsabilidad de observar, aplicar y hacer cumplir los estándares de convencionalidad cristalizados en el artículo 75° inciso 22) de la Constitución Nacional;

Que como lo sostuvo la Asesoría de Gobierno en ocasión de expedirse en el Dictamen DICFC-2019-163-E-NEU-AGG del 16 de octubre de 2019: *“De este modo, entendemos, debe efectuarse un nuevo estándar de abordaje por parte de los servicios de asesoramiento jurídico del Estado, cuyo punto de partida, debe ser necesariamente constitucional y convencional...”;*

Que continúa: *“Sobre la necesaria adecuación de la actividad administrativa a los estándares generales de derechos humanos se ha señalado: ‘Se trata de mirar desde la perspectiva de los derechos las competencias propias de cada poder estatal en la prevención de la posible infracción a determinados deberes asumidos internacionalmente y la realización de los valores comprometidos. Todo ello estructurado como una unidad en la realización protección y promoción de la dignidad de las personas como valor central’”;*

Que finalmente: *“Y es que como señalaba Comadira: ‘No se puede marginar al Poder Ejecutivo de la función de proveer él también la protección de la vigencia suprema de los valores contenidos en la Constitución Nacional cuando el plexo axiológico en ella recogido es afectado ostensiblemente por una disposición legal’”;*

Que en función de lo dicho, una interpretación restrictiva del artículo 99° de la Ley 715 y del artículo 45°

del Decreto 1826/07, resultaría inconvenional y regresivo de derechos ya consagrados desde 1976, al amparo del Decreto N° 1519/76;

Que ello así, en función del principio de no regresión y desarrollo progresivo establecido en el artículo 26° de la Convención Americana de Derechos Humanos, que dispone: *“Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias ..., para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos ...”*; en igual sentido, el artículo 2° inciso 1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: *“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas ..., para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, ... la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”*;

Que tal como lo recoge el dictamen de la Dirección General de Asuntos Legales de la Subsecretaría de Seguridad del entonces MTDSyS, el nuevo estándar hermenéutico establecido en el diálogo de fuentes (artículo 75° inciso 22 de la Constitución Nacional y artículo 2° del Código Civil y Comercial de la Nación) impone interpretar el derecho de un modo armónico con criterios de constitucionalidad y convencionalidad;

Que en casos como el presente, en los que puede albergarse alguna duda respecto del sentido de las normas, se debe acudir al auxilio de los principios generales de derecho, los que constituyen verdaderos mandatos de optimización. Así, el principio pro homine, consiste en *“una regla primaria no escrita inherente al derecho internacional de los derechos humanos, principio ordenador, vector que da sentido y jerarquiza al sistema normativo”* (Drnas de Clément Zlata, *“La complejidad del principio pro homine”*, Buenos Aires, 25 de marzo de 2015 - JA 2015-I, fascículo N° 12, p. 102.);

Que este principio de derecho internacional de los derechos humanos, obliga a los operadores jurídicos a redefinir la actividad hermenéutica ante la resolución de casos, debiendo en consecuencia interpretar extensivamente las normas que consagran o amplían derechos, y realizar una interpretación restrictiva de aquellas que los limitan o restringen;

Que en función de lo dicho, cabe considerar a los fines del cómputo de antigüedad para el cálculo de las licencias anuales u ordinarias, todos los servicios que la agente hubiera prestado para la Administración Pública Provincial y no, únicamente, el período laborado en la Institución Policial;

Que finalmente se advierte que la Asesoría General de Gobierno ya se expidió respecto del tópico en el Dictamen DICFC-2020-37-E-NEU-AGG. Al respecto, cabe señalar que en los términos del inciso 3) del Anexo I del Decreto N° 1075/05, se reconocen como funciones y misiones de ese órgano: *“Asimismo, se le podrán formular consultas sobre temas jurídicos, debiendo fijar el criterio a aplicar en esos casos de discrepancias o disparidad y la jurisprudencia administrativa que deba aplicarse”*;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y de derecho expuestas corresponde hacer lugar al recurso administrativo interpuesto por la agente Karina Beatriz Zossi, revocar la Resolución N° 522/20 del Ministerio de Gobierno y Seguridad y remitir las actuaciones a ese organismo para su intervención;

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

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno, mediante el dictamen DICFC-2021-2-E-NEU-AGG;

Por ello;

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN

D E C R E T A:

Artículo 1°: HÁGASE LUGAR al recurso administrativo interpuesto por la señora **KARINA BEATRIZ ZOSSI** y **REVÓCASE** la Resolución N° 522/20 del Ministerio de Gobierno y Seguridad, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

Artículo 2°: REMÍTANSE las actuaciones al Ministerio de Gobierno y Seguridad para que tome razón de lo aquí expuesto y actúe en consecuencia.

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

Artículo 4°: El presente decreto será refrendado por la señora Ministra de Gobierno y Seguridad.

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