



Provincia del Neuquén
2021

Número:

Referencia: Reclamo - Joanna Ángela Lilian Villegas - EX-2021-00683360-NEU-DYAL#SGSP

VISTO:

El expediente EX-2021-00683360-NEU-DYAL#SGSP mediante el cual la señora **JOANNA ÁNGELA LILIAN VILLEGAS** interpuso reclamo administrativo, y el expediente asociado EX-2020-00101708-NEU-LEGAL#MG; y

CONSIDERANDO:

Que el 17 de junio de 2021 la señora Joanna Ángela Lilian Villegas interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén contra el Decreto DECTO2021-315-E-NEU-GPN mediante el cual se dispuso su pase a situación de retiro obligatorio;

Que surge de los antecedentes que mediante acta de junta médica del 12 de noviembre de 2012 se dictaminó que la requirente: “... *no se encuentra en condiciones de desarrollar tareas de seguridad en forma definitiva. Pudiendo desarrollar tareas de tipo administrativas en horario de duración normal. Desde esta instancia se indica que la efectivo no podrá realizar servicio adicional policial*”;

Que luego se agregó al expediente Memorándum N° 3746/12 del 21 de noviembre de 2012 emitido por el Departamento de Servicios Sociales, planilla de antecedentes del legajo personal de la requirente del 22 de noviembre de 2012 y planilla de antecedentes médicos del 28 de noviembre de 2012 emitida por la División Carpetas Médicas de la Policía Provincial;

Que mediante Dictamen N° 1189/12 del 17 de diciembre de 2012 la Asesoría Letrada General sugirió dar intervención a la Junta Extraordinaria de Calificaciones para definir el pase a situación de retiro obligatorio de la requirente;

Que por acta de Junta Médica del 20 de diciembre de 2013 se dictaminó que: “*La causante no se encuentra en condiciones de realizar tareas de seguridad en forma definitiva (Se reitera dictamen de Junta Médica de fecha 12.11.2012). - Puede desarrollar tareas adecuadas administrativas, en horario administrativo en forma definitiva. - No podrá realizar servicio adicional policial*”;

Que mediante acta de Junta Médica del 14 de marzo de 2014 se reiteró el dictamen emitido el 20 de diciembre de 2013 y se agregó que las tareas administrativas podían ser desarrolladas de lunes a sábado en jornada no mayor a ocho (8) horas;

Que por Memorándum N° 1378 del 09 de junio de 2014 el Centro de Operaciones Policiales informó a la

Dirección de Personal sobre el desempeño laboral de la señora Villegas;

Que el 17 de septiembre de 2014 la División Cómputos y Legajos emitió planilla de los antecedentes que la requirente registra en su legajo personal y la División Carpetas Médicas de la Policía Provincial expidió planilla de antecedentes médicos;

Que el 14 de julio de 2015 la Junta Extraordinaria de Calificaciones Policiales extendió Testimonio de Acta N° 05/15 mediante el cual sugirió a la Jefatura de Policía que, a través de la Dirección de Personal, se gestione el pase a situación de retiro obligatorio de la señora Villegas, con encuadre legal en el artículo 14° inciso k) de la Ley 1131, siendo notificada el 05 de noviembre de 2015;

Que el 18 de noviembre de 2015 la señora Villegas interpuso recurso de reconsideración ante la Subjefatura de Policía y acompañó copias de fojas de calificaciones correspondientes al período comprendido entre el 16 de marzo de 2014 y el 31 de agosto de 2015 y certificado de discapacidad de su hijo;

Que el 02 de diciembre de 2015 la Junta Extraordinaria de Calificaciones Policiales emitió Testimonio de Acta N° 12/15, mediante el cual ratificó el juicio vertido oportunamente en el Acta N° 05/15, siendo notificada el 25 de enero de 2016;

Que mediante la Resolución N° 167/16 del 29 de enero de 2016 la Jefatura de Policía solicitó al Poder Ejecutivo Provincial la cesación de los servicios de la señora Villegas para pasar a situación de retiro obligatorio, siendo notificada el 15 de marzo de 2016;

Que el 22 de marzo de 2016 la División de Antecedentes Personales emitió acta de recepción y entrega de elementos, dejando constancia de la entrega de la credencial policial por parte de la señora Villegas;

Que el 24 de mayo de 2016 la Asesoría Letrada General emitió Dictamen N° 823/16 mediante el cual sugirió elevar las actuaciones al Poder Ejecutivo Provincial con el fin de avanzar en el pase a retiro obligatorio de la requirente;

Que mediante Dictamen N° 171/16 del 31 de mayo de 2016 la Dirección General de Asuntos Legales del ex Ministerio de Seguridad, Trabajo y Ambiente (en adelante ex MSTyA) recomendó atender los juicios concretos expresados en las fojas de calificaciones, en las que se efectuaron valoraciones satisfactorias sobre la labor de la requirente;

Que por Resolución N° 1378/16 del 06 de diciembre de 2016 el ex MSTyA dejó sin efecto la Resolución N° 167/16 de la Jefatura de Policía;

Que el 04 de abril de 2017 la Jefatura de Policía de Neuquén solicitó al ex MSTyA la prosecución del trámite tendiente al retiro obligatorio de la señora Villegas, solicitud que fue reiterada el 04 de octubre de 2017;

Que el 28 de diciembre de 2019 la Jefatura de Policía reiteró su pedido ante el Ministerio de Gobierno y Seguridad (en adelante MGyS) y destacó que la dilación del trámite producía un perjuicio al erario público;

Que el 07 de septiembre de 2020 mediante Dictamen DICT-2020-00239763-NEU-LEGAL#MG la Dirección Provincial de Legal y Técnica del MGyS sugirió remitir las actuaciones a la Dirección de Personal de la Policía, a fin de que indique si la requirente se encontraba notificada de la Resolución N° 1378/16 del ex MSTyA y emita informe pormenorizado de la situación actual de la requirente;

Que el 29 de septiembre de 2020 la Dirección de Personal de la Policía informó que la Resolución N° 1378/16 no había sido notificada a la señora Villegas. Asimismo indicó que la misma prestó servicio efectivo hasta el 15 de marzo de 2016, cuando se notificó de la Resolución N° 167/16 de la Jefatura de Policía, continuando activa en el Sistema Provincial de Recursos Humanos (RHPro.neu), el cual indica que la requirente contaba con una antigüedad total de dieciséis (16) años, nueve (9) meses y veintiocho (28)

días;

Que mediante Dictamen N° 958/20 del 06 de octubre de 2020 la Asesoría Letrada General de la Policía sugirió dejar sin efecto la Resolución N° 1378/16 del ex MSTyA y continuar con el trámite de retiro obligatorio de la requirente;

Que el 14 de octubre de 2020 la Jefatura de Policía manifestó estar de acuerdo con la Asesoría Letrada General y solicitó dar continuidad al trámite de retiro obligatorio de la señora Villegas;

Que previo Dictamen DICT-2020-00458054-NEU-LEGAL#MG de la Dirección Provincial de Legal y Técnica, mediante Resolución N° 535/20 del 14 de diciembre de 2020 el MGyS dejó sin efecto la Resolución N° 1378/16 del ex MSTyA y ordenó continuar con el trámite de retiro obligatorio promovido por Resolución N° 167/16 de la Jefatura de Policía;

Que el 05 de enero de 2021 la División Patrimoniales informó que la señora Villegas no ocupaba vivienda institucional y la Dirección de Asuntos Internos indicó que la requirente no registraba antecedentes administrativos y/o judiciales;

Que el 08 de enero de 2021 se emitió certificación de licencias ordinarias pendientes de usufructo y planilla de antecedentes registrados en el legajo personal de la requirente;

Que mediante Dictamen N° 077/21 del 20 de enero de 2021 la Asesoría Letrada General de la Policía indicó que no existía impedimento alguno para la emisión de la norma que disponga la cesación de servicios y el pase a situación de retiro obligatorio de la señora Villegas;

Que mediante Decreto DECTO-2021-315-E-NEU-GPN del 02 de marzo de 2021 se dispuso la cesación de servicios y el pase a situación de retiro obligatorio de la señora Villegas, siendo debidamente notificada el 16 de marzo de 2021;

Que el 17 de junio de 2021 la señora Villegas interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial contra el Decreto DECTO-2021-315-E-NEU-GPN, lo que originó el caso bajo análisis;

Que acompañó a su presentación prueba documental que consiste en copia de Expediente N° 7101-001799/2016 y de su recibo de haberes correspondientes a la liquidación de marzo de 2021;

Que a fin de brindar tratamiento al presente, cabe advertir que el objeto se circunscribe al control de legalidad de la actuación efectuada hasta esta instancia, en tal sentido se procederá a analizar si el Decreto DECTO-2021-315-E-NEU-GPN se encuentra ajustado a derecho y a evaluar el planteo formulado por la requirente;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, la Ley 715, sus normas complementarias y modificatorias, la Ley 1131 (T.O. Resolución N° 668), su decreto reglamentario, la Ley 1284 y demás normativa aplicable;

Que dentro del derecho público provincial la Ley 1131 y su decreto reglamentario establecen un sistema jurídico especial en materia de retiros y pensiones del personal policial de la Provincia del Neuquén;

Que dicha normativa debe ser interpretada conforme la doctrina del Tribunal Superior de Justicia en el sentido de que: “... *el estado policial presupone el sometimiento de su personal a normas que estructuran la Institución de manera especial dentro del esquema de la Administración Pública, sobre la base de la disciplina y la subordinación jerárquica, y dicho estado implica la sujeción al régimen de ascensos y retiros por el cual se confiere a los órganos específicos la capacidad de apreciar en cada caso la concreta aptitud, con suficiente autonomía funcional derivada en última instancia del principio cardinal de división de poderes (cfr. Ac. 322/94, 495/97, 775/01, entre otros).*” (TSJ, “Sayago Sergio Orlando c/ Provincia del Neuquén s/ Acción Procesal Administrativa”, Acuerdo N°1200 del 03/02/2006);

Que mediante el reclamo interpuesto la señora Villegas esencialmente pretende la revocación del Decreto DECTO-2021-315-E-NEU-GPN, el otorgamiento de funciones administrativas dentro de la repartición policial y que se le abonen salarios caídos;

Que dentro de sus fundamentos adujo vicios en la motivación, en particular señaló que en el Acta N° 05/15 del 14 de julio de 2015 emitida por la Junta Extraordinaria de Calificaciones Policiales - que recomendó su pase a retiro obligatorio - se indicó que no había vacante para puesto administrativo, mientras que en los hechos se le había otorgado un puesto administrativo en la División de Antecedentes;

Que en tal sentido, manifestó que prestó servicios administrativos desde el 16 de marzo de 2014 al 31 de mayo de 2015 y que obtuvo excelentes calificaciones;

Que en esta línea sostuvo además que: *“La falta de existencia de vacantes para puesto administrativo, resulta ser una cuestión de hecho, más no una excusa que discrecionalmente puede utilizar la Jefatura de Policía para dejarme sin trabajo, no es un criterio o facultad sino una cuestión de hecho. Surge además del expediente administrativo, que la Jefatura no realizó ninguna gestión para dar con un puesto administrativo para mí, mucho menos agotó toda posibilidad en alguna otra parte dentro de la Policía.”*;

Que asimismo, consideró lo sucedido un acto discriminatorio por su condición de mujer y hacia su salud, y afirmó que resulta de aplicación al caso el artículo 18° de la Ley 715 que prevé la posibilidad de que, a requerimiento del agente, o bien por determinación de la Jefatura de Policía, haya transferencia a otro cuerpo o escalafón;

Que a continuación se analizarán cada uno de los planteos de la requirente, agrupados temáticamente, con el fin de efectuar un abordaje adecuado de los mismos;

Que en primer término es preciso mencionar que el funcionamiento de la Junta de Calificaciones Policiales se encuentra regulado mediante la Ley del Personal Policial 715, el Reglamento del Régimen de Calificaciones Policiales, aprobado por el Decreto N° 185/77 y las Resoluciones de la Jefatura de Policía de la Provincia del Neuquén;

Que así, del artículo 94° de la Ley 715 y del 28° del Reglamento del Régimen de Calificaciones Policiales, se desprende que las Juntas de Calificaciones y Promociones Policiales deben estudiar los antecedentes y aptitudes personales y profesionales a los efectos de informar a la Jefatura de Policía, en lo concerniente a ascensos, cesantías o bajas según corresponda;

Que de este modo, la señora Villegas fue calificada en base a lo dictaminado por las sucesivas Juntas Médicas, en ocasión de emitir su opinión técnica específica respecto a un hecho objetivo y de simple constatación. Ello, porque la función de dicha Junta es lograr un completo e integral conocimiento de la situación del personal, del que derivará una determinada calificación conforme a su situación;

Que del Acta N° 05/15 del 14 de julio de 2015 se desprende que la Junta Extraordinaria de Calificaciones Policiales dictaminó que no existía puesto vacante para su jerarquía en otro cuerpo y escalafón, por lo que correspondía decidir el retiro obligatorio en los términos del artículo 14° inciso k) de la Ley 1131, por ser considerada inepta para las funciones policiales del escalafón correspondiente;

Que la señora Villegas sostuvo que, conforme fuera dictaminado por la Junta Médica, podía realizar otro tipo de funciones tales como tareas administrativas, distintas a la que cumplía en principio -seguridad-. Por ello, consideró que correspondía ser reubicada dentro de la institución policial, con asignación de tareas que se encuentren acordes a su condición psicofísica, supuesto que podría encuadrar en el artículo 18° de la Ley 715 que dispone: *“... también se establecerán las condiciones para la transferencia de personal entre algunos Cuerpos (...) b) Resolución de Jefatura de Policía por haber sido declarado el agente inepto para el Cuerpo en que revista por la Junta correspondiente...”*;

Que cabe señalar que la Junta Médica y la Junta de Calificaciones tienen funciones y competencias

distintas. Mientras la primera se limita a los aspectos técnicos, vinculados a la salud, la Junta de Calificaciones se ocupa de evaluar una serie de circunstancias más amplias. En la tarea de evaluación - tal la de una Junta de Calificaciones - siempre existen márgenes de discrecionalidad;

Que en este orden de ideas el Tribunal Superior de Justicia tiene dicho que: “... *el dictamen médico indica las posibilidades físicas o de salud, en relación al trabajo. Así, indica cuáles tareas “podrá” desarrollar la actora. Mientras que quien ejerza las funciones vinculadas a la organización de la institución dispondrá el destino del efectivo. (...) Si bien la autoridad con competencia para resolver está obligada a seguir las recomendaciones desde el punto de vista médico, no implica ello que necesariamente deba conferir las tareas que el dictamen médico señala como posibles (...) Conociendo la condición física del efectivo es función de la autoridad con competencia disponer el destino, siempre que actúe en el marco de lo establecido por las leyes.*” (Oficina Procesal Administrativo 2 de Neuquén, "Muñoz Sandoval Ioana Vanesa C/ Provincia del Neuquén S/ Empleo Público", Expediente N° 10109/17, sentencia del 06/08/2019, confirmada por el TSJ mediante Acuerdo N° 09 del 04/02/2020);

Que en esta línea, en un caso similar, el Poder Ejecutivo Provincial mediante el Decreto N° 470/18 sostuvo que: “... *independientemente de que posea o no aptitud para cumplir con otro tipo de funciones propias de la fuerza, comprobada la ineptitud para funciones policiales del escalafón al que pertenece la agente, corresponde su retiro obligatorio, dado que la norma que rige el caso, artículo 14° inciso k) Ley 1131, no exige que deba reubicarse al funcionario policial en otro cargo o que se le asignen funciones acordes a su capacidad*”;

Que por otro lado, la norma del artículo 18° de la Ley 715 debe ser interpretada en el contexto normativo propio que rige al personal policial y en general, la relación de empleo público. En efecto, en esta materia debe ser objeto de protección, no solo el derecho de trabajar del agente afectado, sino también los derechos del resto de los miembros de la fuerza de ocupar cargos acordes a su idoneidad, como de los ciudadanos que pretenden ingresar a la institución policial y el interés público involucrado en la correcta prestación de la función administrativa por parte de los funcionarios que han accedido a sus cargos conforme sus aptitudes y/o conocimientos y/o idoneidades;

Que con ello se pretende significar que el artículo en cuestión simplemente otorga autorización legal a la Jefatura de Policía para reasignar a su personal entre diferentes cuerpos, ya sea a pedido del agente o cuando el efectivo, mediante la Junta correspondiente, fuera declarado inepto para el cuerpo en que revista y la autoridad policial considere - por resolución fundada - que es de interés institucional que aquél cumpla otras funciones en un cuerpo o escalafón distinto, dada la idoneidad del funcionario en cuestión para desempeñar otras labores;

Que es una manifestación práctica del ejercicio del ius variandi regulado en el supuesto especial de la Policía del Neuquén;

Que el Tribunal Superior de Justicia ha manifestado: “*Así, se ha reconocido a la Administración un poder discrecional para valorar las aptitudes de su personal, que es amplio, en aras de lograr un buen servicio. Especialmente, si se trata de agentes de policía, ya que el estado policial presupone el sometimiento de su personal a normas que estructuran la institución de manera especial dentro del esquema de la Administración Pública, sobre la base de la disciplina y la subordinación jerárquica (cfr. Acuerdos N 289/93, 322/94, 495/97, 775/01 y 1200/06)*” (TSJ, “Pasmíño Marcos c/ Provincia del Neuquén s/ Acción Procesal Administrativa”, Expediente N° 965/03, Acuerdo N° 1513 del 26/03/08);

Que como se trata de una autorización o facultad discrecional otorgada por Ley al poder administrador, no genera una obligación por parte de la Jefatura de Policía de reasignar tareas, ya que ello no solo atentaría contra las más elementales normas, principios y derechos que rigen la relación de empleo público, sino que además implicaría un cercenamiento indebido de las facultades de organización administrativa de la autoridad y dejaría sin efecto o vacía de contenido la regulación especial prevista en la Ley 1131;

Que en este sentido, el Tribunal Superior de Justicia tiene dicho: “... *que en el ejercicio de las facultades*

atinentes a la política administrativa y a la ponderación de las aptitudes de los agentes, ha de reconocerse a la Administración Pública una razonable amplitud de criterio en la apreciación de los distintos factores y reglamentaciones en juego, en aras de lograr un mejor servicio (...) estas circunstancias excluyen la posibilidad del control judicial, ya que la impugnación no procede si se funda en razones de oportunidad o conveniencia (cfr. art. 3 inc. a) de la ley 1305.” (TSJ, “Castro Faustino c/ Municipalidad de Neuquén s/Acción Procesal Administrativa”, Expediente N° 741/03, Acuerdo N° 1094 del 31/03/2005);

Que en función de lo expuesto, no se advierte la configuración del vicio señalado en la motivación del acta en cuestión, por lo que la solicitud de la requirente resulta improcedente jurídicamente;

Que desde otro vértice, cabe abordar ahora el agravio planteado por la señora Villegas en relación a un supuesto trato desigual por parte de la Administración Pública con respecto al trato presuntamente conferido a otros efectivos policiales, indicando asimismo la requirente que tal diferencia radicó en su condición de mujer;

Que en tal sentido, la requirente expresó que: *“... me consta personalmente que hay personal que a dedo cumple funciones administrativas, cuando han sido designados para seguridad y no tienen impedimento alguno para no cumplirlo, sólo por comodidad quitan el lugar de trabajo a personas que, como yo, lo necesitamos por razones más que justificadas”;*

Que asimismo, hizo referencia a un caso particular de un agente masculino que prestaba servicios en seguridad y que luego fue afectado a tareas administrativas y concluyó que con los varones hay un tratamiento especial o al menos que respecto de su persona hubo un trato discriminatorio;

Que en esta misma línea sostuvo que en el caso se configuró un acto discriminatorio por ser mujer: *“... en tanto dentro de la repartición las mujeres somos las últimas en ascender y las primeras en que se “despachan”, un acto de discriminación hacia mi salud en tanto lejos de colaborar para que pudiera desarrollar una tarea acorde y continuar en actividad, se ha hecho lo imposible para que dejara de pertenecer directamente a la Policía, y un acto particularmente de injusticia...”;*

Que no es posible advertir la configuración del presunto trato desigual, toda vez que las afirmaciones de la requirente en tal sentido son generales e imprecisas y en el caso concreto que señaló no se observa una identidad sustancial de las situaciones jurídicas que han recibido trato diferente;

Que por otra parte, la situación no se constituye en un supuesto amparado por la Ley 26.485, en tanto la discriminación alegada por la requirente cuya pretensión de ser reubicada no fue atendida, no lo fue en razón de su género, sino por la falta de vacante;

Que por ello, tampoco resulta procedente el agravio en cuestión;

Que corresponde rechazar la pretensión de reincorporación de la señora Villegas, toda vez que el Decreto DECTO-2021-315-E-NEU-GPN aparece como una derivación razonada de los hechos y de los antecedentes en que se funda, no advirtiéndose de modo alguno arbitrariedad en el actuar de la Administración Pública;

Que por último, en relación a la pretensión de pago de salarios caídos, la requirente expresó: *“Que a pesar de haber cesado en los servicios y haberse ordenado mi retiro, conforme adjunto último recibo de liquidación final, a la fecha no se me abonaron vacaciones proporcionales no gozadas 2021 ni la licencia ordinaria de 2020 que no fue gozada por causas inimputables a mi persona, tampoco se me abonó haber de retiro a pesar de haber ingresado en marzo 2003 y haber cesado en marzo 2021, no he cobrada a la fecha nada del retiro”;*

Que en relación a ello, en virtud de no contar con información actualizada al respecto y toda vez que la liquidación de salarios resulta ser un asunto que excede el análisis a efectuar en esta instancia, deberá ocurrir la requirente ante el área de Recursos Humanos de la Jefatura de Policía;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y derecho efectuadas, corresponde rechazar en todos sus términos el reclamo administrativo interpuesto por la señora Joanna Ángela Lilian Villegas contra el Decreto DECTO-2021-315-E-NEU-GPN;

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 Dictamen DICFC-2021-129-E-NEU-AGG;

Por ello;

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN

D E C R E T A:

Artículo 1º: RECHÁZASE en todos sus términos el reclamo administrativo interpuesto por la señora JOANNA ÁNGELA LILIAN VILLEGAS contra el Decreto DECTO-2021-315-E-NEU-GPN, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

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

Artículo 3º: El presente decreto será refrendado por la señora Ministra de Gobierno y Seguridad.

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