



Provincia del Neuquén
1983/2023 - 40 AÑOS DE DEMOCRACIA

Número:

Referencia: EX-2023-00961297-NEU-DYAL#SGSP - reclamo - Azucena Elizabeth Muñoz

VISTO:

El expediente electrónico EX-2023-00961297-NEU-DYAL#SGSP mediante el cual la señora **AZUCENA ELIZABETH MUÑOZ** interpuso reclamo administrativo y los expedientes electrónicos asociados EX-2020-00518667-NEU-DYAL#SGSP y EX-2023-00606480-NEU-DESP#MS; y

CONSIDERANDO:

Que el 03 de mayo de 2023 la señora Azucena Elizabeth Muñoz, mediante patrocinio letrado, interpuso ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén reclamo administrativo a fin de solicitar el cambio del Nivel 2 del Agrupamiento Administrativo (AD2) al Nivel 3 del mismo agrupamiento (AD3) en su encasillamiento en marco del Convenio Colectivo de Trabajo (en adelante CCT) para el personal dependiente del Sistema Público Provincial de Salud (en adelante SPPS), cuyo Título III fue aprobado por Ley 3118;

Que en su presentación manifestó que impugnaba: “... *la siguiente norma legal: dec. N° 934/ms del 23 de octubre de 2020* ...”, solicitando la readecuación y/o nulidad de la misma como de los Decretos N° 695/18 y N° 2323/18 y que se ordene el otorgamiento de la categoría AD3 desde el encasillamiento inicial;

Que la requirente señaló que al momento de aprobarse el CCT (24 de mayo de 2018) contaba con una antigüedad en la Administración Pública de más de quince (15) años de servicio, realizando tareas administrativas. Asimismo, mencionó que cuenta con dos (2) años y diez (10) meses de antigüedad en la Municipalidad de Centenario y un (1) mes y once (11) días de servicios en la Legislatura del Neuquén;

Que cuestionó los argumentos esbozados en la Resolución RESOL-2023-718-E-NEU-MS al considerar que la norma realiza un: “... *análisis sesgado de los antecedentes del caso, sin meritar correctamente la antigüedad en la administración pública*”;

Que mencionó que el artículo 51° del CCT considera los años de servicios prestados en la Administración Pública nacional, provincial, municipal o en entidades privadas, a partir del reconocimiento de aportes y servicios y de este modo sostuvo que la Resolución del Ministerio de Salud adolecía de ausencia total de fundamentación (motivación), arguyendo que no lucen razonables ni lógicos los argumentos expuestos en dicho acto;

Que indicó que acompañó prueba consistente en recibos de sueldo, certificación de servicios de la Municipalidad de Centenario y de la Legislatura de Neuquén, advirtiéndose que la misma no obra incorporada en las actuaciones. Asimismo, solicitó que se requieran sus antecedentes a la Dirección de Recursos Humanos y los antecedentes evaluados por la Comisión de Interpretación y Autocomposición Paritaria (en adelante CIAP);

Que surge de los antecedentes que el 14 de diciembre de 2020 la señora Muñoz interpuso reclamo administrativo a fin de solicitar el cambio de categoría AD2 a AD3, mencionando que contaba con dieciocho (18) años de antigüedad en el SPPS. Adjuntó copias de su documento nacional de identidad y recibo de sueldo de noviembre de 2020;

Que el 28 de enero de 2021 la Dirección Provincial de Administración de Recursos Humanos del Ministerio de Salud acompañó a las actuaciones la siguiente documentación relativa a la requirente: 1) título de perito mercantil con especialidad auxiliar en administración con fecha de finalización de los estudios el 23 de noviembre de 2001; 2) constancia de antigüedad en el SPPS de doce (12) años, cinco (5) meses y veintiocho (28) días al 1° de abril de 2018; 3) certificación de antigüedad a diciembre de 2020 (fecha de reclamación) y 4) certificación de funciones como auxiliar administrativa en la unidad Hospital Centenario;

Que el 29 de enero de 2021 la Asesoría General de Gobierno advirtió que sólo se habían remitido los antecedentes relacionados al encuadre inicial en el CCT, por lo que solicitó al Ministerio de Salud que el área de Recursos Humanos emita un informe pormenorizado y se acompañe dictamen legal del servicio de asesoramiento jurídico permanente;

Que el 19 de febrero de 2021 la Dirección Provincial de Administración de Recursos Humanos del Ministerio de Salud adjuntó constancias del sistema informático de recursos humanos (RHPRoNeu), concretamente: “Legajos”, “Planta Personal – Cargo asignado al puesto” y “Planta Funcional – Consulta Puesto”;

Que el 15 de marzo de 2023 la mentada Dirección Provincial acompañó certificación de antigüedad actualizada de la requirente y detalló la bonificación que percibe en concepto de promoción horizontal. En igual fecha, remitió las actuaciones a la Asesoría General de Gobierno y refirió: *“Que en relación reclamo referente al cambio de nivel de acuerdo a la antigüedad de la agente Muñoz, del artículo 132° Inciso C) del CCT destacar que en Sistema Público Provincial de Salud, no se ha aprobado el Régimen de Ascensos y Promociones escalonarias (RAPE) el cual regulara este tipo de situaciones.”*;

Que en igual fecha la Dirección General de Fiscalía de Estado solicitó a la Dirección Provincial de Asistencia Legal y Técnica del Ministerio de Salud un informe circunstanciado acerca del reclamo administrativo interpuesto por la señora Muñoz Azucena en virtud de la orden judicial dispuesta en autos: *“Muñoz Azucena Elizabeth C/ Provincia del Neuquén S/ Amparo por Mora”, Expte N° 100808/2023*”. Luego se incorporó a las actuaciones la demanda incoada por la requirente en dicho trámite;

Que el 21 de marzo de 2023 la Dirección Provincial de Asistencia Legal y Técnica del Ministerio de Salud emitió el Dictamen DICTA-2023-451-E-NEU-LEGAL#MS propiciando el rechazo del reclamo administrativo. Asimismo, se adjuntó Acta CIAP N° 15 y los Decretos N° 695/18 y 2323/18 de encuadramiento convencional provisorio y definitivo;

Que mediante Resolución RESOL-2023-718-E-NEU-MS del 17 de abril de 2023 el Ministerio de Salud rechazó el reclamo administrativo de la señora Muñoz;

Que el 03 de mayo de 2023 la señora Muñoz, mediante, patrocinio letrado interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo provincial, lo que originó el caso bajo análisis;

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 y a analizar lo peticionado por la requirente;

Que el marco legal aplicable es 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 del reclamo interpuesto por la requirente no surge claro si la pretensión se dirige a solicitar el ascenso (carrera sanitaria) por contar, al momento del reclamo, con dieciocho (18) años de antigüedad en el SPPS, o bien a impugnar el encuadramiento inicial;

Que asimismo se advierte que en su presentación la requirente señala como objeto de impugnación un decreto inexistente, “dec. N° 934/ms”, y luego en el cuerpo del reclamo administrativo se controvierte la Resolución RESOL-2023-718-E-NEU-MS, para posteriormente solicitar la rectificación o nulidad de los Decretos N° 695/18 y N° 2323/18;

Que en este marco, se procederá de oficio a verificar en primer término si resulta correcto el encuadramiento inicial otorgado a través del Decreto N° 2323/18;

Que al respecto se advierte que a través del Decreto N° 2323/18 del 18 de diciembre de 2018 el Poder Ejecutivo aprobó el encuadramiento inicial definitivo, el que establece en su artículo 3°: *“APRUÉBASE el Encasillamiento Inicial Definitivo para los agentes de la Subsecretaría de Salud que se detallan en el Anexo II que forma parte integrante de la presente norma a partir del 01 de abril de 2018 o fecha de la norma legal de designación en el caso que fuera posterior”*, encontrándose la reclamante mencionada en el Anexo II en la categoría AD2, con función “Auxiliar Administrativo”;

Que cabe 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. Ello, porque ha quedado sujeto a las razones de oportunidad, mérito y conveniencia, que en este caso, fueron evaluadas por la CIAP de acuerdo a la normativa aplicable y en cumplimiento del procedimiento dispuesto por el artículo 133° del CCT, por ello cabe abocarse ahora a efectuar un control de legitimidad de la actuación traída a consideración, ya que salvo un supuesto de arbitrariedad manifiesta o desproporción, se trata de cuestiones de apreciación técnica que no pueden ser revisadas en esta instancia;

Que por otra parte, el artículo 132° del CCT prevé las pautas para el encuadramiento inicial y a efecto estableció 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...”*;

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 a continuación se procederá a cotejar la correcta asignación del nivel convencional otorgado a la agente Muñoz, considerando su formación profesional, funciones y antigüedad devengada en el SPPS al 01 de abril de 2018;

Que 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 surge del informe emitido el 28 de enero de 2021 por la Dirección Provincial de Administración de Recursos Humanos del Ministerio de Salud que la agente Muñoz contaba al 01 de abril de 2018 con una antigüedad de doce (12) años, cinco (5) meses y veintiocho (28) días en el SPPS;

Que así, al momento de realizarse el encuadramiento inicial (01 de abril de 2018) la impugnante, quien contaba en dicha oportunidad con título secundario de perito mercantil, ostentaba una antigüedad inferior a quince (15) años, por lo que no surge acreditado lo requerido por el artículo 132° del CCT para acceder al Nivel 3 pretendido;

Que con relación al artículo 51° citado por la reclamante en su pieza impugnatoria, se advierte que el mismo se enmarca dentro del “Capítulo 4 – Licencias con goce de haberes” y que su lectura no debe ser aislada como lo pretende la reclamante, sino sistemática en atención a la metodología interna seguida por el legislador;

Que el artículo 51° se debe leer en armonía con el artículo 50° que prevé el descanso anual o vacaciones, cuyos días se proporcionan en relación con la antigüedad;

Que tal es así, que el propio artículo 51° último párrafo prescribe: *“En caso de que dentro del año calendario, el agente cumpliera una antigüedad que diera derecho a un término mayor de licencia anual, se computará el término mayor para el otorgamiento de la licencia respectiva”*;

Que la invocación al precepto que realiza la señora Muñoz a efectos de sostener la supuesta motivación indebida del acto impugnado carece de sustento lógico y resulta manifiestamente descontextualizada;

Que cabe resaltar que los términos del artículo 132° - “Encuadramiento Inicial” son claros y contundentes. Así, el encuadramiento inicial del personal del SPPS se establecerá tomando como pautas: *“... la función que desarrolla el trabajador, idoneidad, empirismo, formación académica y la antigüedad en el SPPS, al momento de la entrada en vigencia del Convenio Colectivo de Trabajo...”*;

Que por otro lado, ingresando ahora al análisis del derecho al ascenso, cabe señalar que la denominada “carrera sanitaria” no ha sido aún reglamentada en el CCT, ni está previsto que la misma opere de pleno derecho o de modo automático por la sola obtención de un título o por el mero transcurso del tiempo, sino que su efectivización se encuentra supeditada a condiciones tales como razones de servicio y necesidad pública, posibilidades presupuestarias del organismo y a la demostración de los requisitos de idoneidad correspondientes;

Que así ha expresado el Tribunal Superior de Justicia provincial que: *“... el derecho a ser ascendido (o, en su caso, a ser reencasillado) no es un derecho absoluto o automático, sino que responde a cuestiones de mérito y de posibilidades de la Administración, con lo cual depende entonces de circunstancias personales del agente y la existencia de vacantes o la creación de cargos –sujeta siempre a razones de servicios-, la previsión presupuestaria y la decisión de la administración de cubrirlas. (...) el título habilitante o la especialidad que adquiera el personal no constituye por sí sola, condición suficiente para tener derecho a un reencasillamiento. (...) tanto para ser reencasillado como ascendido, debe existir un cargo disponible; es decir, que la Administración debe contar con la correspondiente vacante presupuestaria habilitante”* (TSJ de la Provincia del Neuquén, “Olivares María Cristina C/ Provincia del Neuquén S/ Acción Procesal Administrativa”, Expediente N° 4135/13, Acuerdo N° 57/2017 del 11 de mayo de 2017);

Que asimismo, en otro pronunciamiento dicho tribunal expresó que el proceder de la Administración Pública al dictar el acto que deniega el encuadramiento pretendido por la actora en una categoría profesional no resulta arbitrario ni irrazonable, toda vez que la sola circunstancia de haber alcanzado los títulos de grado universitarios obtenidos, sin más, no le otorga derecho a percibir una categoría mayor. Afirmando luego que, ya sea que se trate de un ascenso o de un reencuadramiento del personal, ello se

encuentra condicionado a que exista vacante en un grupo distinto al de su clasificación y la autoridad competente resuelva cubrirla; o bien a que se creen nuevos cargos y reúnan los antecedentes, calificaciones y demás requisitos reglamentarios y especiales para su provisión. Concluye finalmente que en el caso, la autoridad administrativa en dos oportunidades había manifestado que por razones presupuestarias no era posible acceder al encuadramiento pretendido (TSJ de la Provincia del Neuquén, “Pérez Pijoan María Soledad C/ Provincia del Neuquén S/ Acción Procesal Administrativa”, Expediente N° 3275/11, Acuerdo N° 124/2017 del 17 de octubre de 2017);

Que en consecuencia, deberá contemplarse lo dispuesto en el artículo 21° del CCT “Consideraciones Generales – Concursos”, el que establece: *“Los conceptos del presente artículo están referidos exclusivamente al ámbito del escalafón único, funcional y móvil. En lo relativo a procedimientos y aspectos reglamentarios, se aplicará: El régimen de concursos, para el caso de ingreso, previsto en el presente título. El régimen de promociones escalafonarias, para los casos de cambio de agrupamiento, ascensos y crecimiento horizontal”*;

Que seguidamente el artículo 22° del mismo cuerpo legal enumera entre los derechos del trabajador, el derecho a la carrera sanitaria establecida en el CCT;

Que asimismo cabe puntualizar que el artículo 131° del CCT “Incorporar lo del RAPE: Consideraciones Generales, Plazo y Contenidos” menciona el proyecto del Régimen de Ascensos y Crecimiento Horizontal;

Que las peticiones referentes a la carrera sanitaria deben ser canalizadas exclusivamente ante la Subsecretaría de Salud;

Que en tal sentido, cabe señalar lo sostenido por la Asesoría General de Gobierno de la Provincia del Neuquén, con cita a la Procuración del Tesoro de la Nación, la cual ha expresado que: *“... la competencia asignada a este Organismo Asesor, por revestir el carácter de máxima autoridad en el orden jurídico, debe ser ejercida en última instancia del procedimiento administrativo. Ello implica que la intervención de esta Procuración del Tesoro debe realizarse a la luz de todos los elementos de juicio disponibles, informes y opiniones brindadas por las áreas con competencia técnica, administrativa y jurídica (v. Dictámenes 256:104; 267:67 y 293:194)”* (Dictámenes 299:332);

Que en función de las constancias certificadas de formación académica y antigüedad en el SPPS, se impone que el encuadramiento inicial definitivo otorgado mediante el Decreto N° 2323/18 es el correcto;

Que finalmente, cabe enfatizar que la formación profesional y la antigüedad que adquieran los agentes dependientes del SPPS con posterioridad al encuadramiento inicial otorgado a través del Decreto N° 2323/18, no constituyen por sí solos condición suficiente para tener derecho subjetivo a un ascenso;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, corresponde rechazar en todos sus términos el reclamo administrativo interpuesto por la señora Azucena Elizabeth Muñoz;

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-2023-85-E-NEU-AGG;

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

AZUCENA ELIZABETH MUÑOZ, 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 Salud.

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