



Provincia del Neuquén
2024

Número:

Referencia: EX-2023-01344636- -NEU-DYAL#SGSP - RECURSO - PAOLA ELIZABETH MUÑOZ

VISTO:

El expediente electrónico EX-2023-01344636- -NEU-DYAL#SGSP mediante el cual la señora **PAOLA ELIZABETH MUÑOZ** interpuso recurso administrativo y el expediente electrónico EX-2023-00728312- -NEU-DESP#MS; y

CONSIDERANDO:

Que el 16 de junio de 2023 la señora Paola Elizabeth Muñoz interpuso recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén contra la Resolución RESOL-2023-858-E-NEU-MS del Ministerio de Salud que denegó su reclamo de pago de los salarios que considera adeudados tras la cesantía dispuesta por el Decreto N° 2226/15, efectuando reserva de accionar judicialmente, con más los daños y perjuicios ocasionados;

Que en su presentación señaló que mediante el Decreto N° 1868/16 se determinó que la cesantía dispuesta había carecido de sustento fáctico y jurídico dado que los días de ausencia, en los que se fundó aquella sanción, se encontraban justificados y que su descargo fue presentado en tiempo y forma. Expuso que por tales motivos esta norma declaró la nulidad del acto administrativo que había dispuesto su cesantía por adolecer de vicios graves, ordenándose su reincorporación a la planta provincial;

Que argumentó que la Provincia del Neuquén es responsable por haber producido su cesantía y por ende del despojo de sus haberes y los daños producidos, cuestionando que la resolución impugnada no consideró acreditado el daño económico padecido. Acompañó documental;

Que surge de los antecedentes que mediante Disposición N° 697/17 del 11 de mayo de 2017 la Subsecretaría de Salud resolvió no hacer lugar al reclamo administrativo interpuesto por la señora Muñoz, quien había solicitado el pago de salarios supuestamente adeudados desde el 25 de noviembre de 2015 hasta el 14 de diciembre de 2016, en virtud de no surgir documentación que acredite que la misma prestó tareas durante el período reclamado;

Que luego, tras una nueva presentación de la señora Muñoz, mediante Disposición N° 047/18 del 29 de enero de 2018 la Subsecretaría de Salud resolvió no hacer lugar al reclamo administrativo interpuesto respecto al pago de los supuestos salarios adeudados;

Que mediante Resolución N° 1553/18 del 23 de octubre de 2018 el Ministerio de Salud resolvió no hacer lugar al recurso interpuesto por la requirente el 22 de marzo de 2018 y ratificar las Disposiciones N° 697/17

y Nº 047/18 de la Subsecretaría de Salud;

Que el 04 de abril de 2023 la señora Muñoz efectuó una nueva presentación ante el Ministerio de Salud, en igual sentido a las formuladas con anterioridad;

Que previo Dictamen DICTA-2023-558-E-NEU-LEGAL#MS de la ex Dirección Provincial de Asistencia Legal y Técnica del Ministerio de Salud, por Resolución RESOL-2023-858-E-NEU-MS del 05 de mayo de 2023 el Ministerio de Salud dispuso no hacer lugar al recurso de la señora Muñoz, siendo ello notificado el 02 de junio de 2023;

Que el 16 de junio de 2023 la señora Paola Elizabeth Muñoz interpuso recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén contra la Resolución RESOL-2023-858-E-NEU-MS del Ministerio de Salud, lo que originó al 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 en tal sentido evaluar si la Resolución RESOL-2023-858-E-NEU-MS del Ministerio de Salud se encuentra ajustada a derecho;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia del Neuquén, la Ley 1284 de Procedimiento Administrativo, los lineamientos jurisprudenciales y demás normativa aplicable al caso;

Que el objeto de la pretensión se centra en el cobro de los salarios dejados de percibir como consecuencia de la cesantía dispuesta por el Decreto Nº 2226/15, el que posteriormente fue dejado sin efecto mediante el Decreto Nº 1868/16 y ordenó su reincorporación. Asimismo, cuestionó que la resolución impugnada no consideró acreditado el daño económico ocasionado por tal accionar estatal;

Que la pretensión de cobro de salarios caídos no resulta procedente. Al respecto cabe destacar lo dicho en otra oportunidad: *“... la remuneración es definida, como la contraprestación que percibe el trabajador como consecuencia de la puesta a disposición de su fuerza laboral (...) como regla general, el sueldo constituye la contrapartida de la obligación del agente de prestar servicios; en consecuencia, cuando los servicios no han sido efectivamente prestados, dentro de la mecánica contractual esa retribución no puede exigirse en virtud de que no funciona el nexo recíproco de las prestaciones...”* (Decreto Nº 2072/13 del 30/10/13);

Que en igual sentido el Tribunal Superior de Justicia (en adelante TSJ) sostiene que no procede el reconocimiento del pago de salarios caídos en aquellos casos en que no ha mediado contraprestación laboral. Al respecto expresó: *“... como ya es sabido por ser doctrina pacífica, no es procedente el pago de salarios caídos sin la debida contraprestación laboral. Así, no corresponde al abono de sueldos por tareas no desempeñadas durante el lapso entre la separación del cargo del agente y su reincorporación (en el caso, a la fecha en que hubiera debido cesar), salvo que existan disposiciones expresas y específicas que, en el caso no las hay (C.S.J.N. Fallos 304:199; 308:372 y 316:2922). Por ende, el agente no tiene derecho a percibir salarios caídos, puesto que el sueldo es la contrapartida de la obligación de prestar servicios y, obviamente, si éstos no fueron concretamente realizados, no corresponde la exigencia de retribución alguna, dentro de la mecánica de la relación contractual”* (TSJ, “E., G. E. c/ Provincia del Neuquén s/ Acción Procesal Administrativa”, Expediente Nº 1527/05, Acuerdo Nº 12/10 del 30/03/10);

Que en otra ocasión, delineó el TSJ: *“... el presupuesto lógico en que funda la accionante su pretensión (cesantía – salarios caídos - daño – indemnización) se quiebra. Porque, si bien es cierto que la accionante como consecuencia de la cesantía dejó de percibir sus haberes, también lo es que, como contrapartida, vio liberada su capacidad laboral (cfr. Fallos 312:1390 del voto del Dr. Carlos S. Fayt). La Corte Suprema se ha pronunciado reiteradamente en tal sentido, estableciendo que: “No corresponde el pago de salarios caídos por funciones no desempeñadas a los agentes públicos durante el lapso que media entre su separación ilegítima y su reincorporación, salvo disposición en contrario o que aquéllos acrediten el perjuicio sufrido que haga procedente la responsabilidad de la administración (confr. Fallos: 302:1544;*

304:1459 y 307:1889). Consecuentemente, la pretensión de la reparación de los supuestos daños a través del reconocimiento de los salarios caídos debe desestimarse, pues, como ya expusiera al inicio del presente, el daño cuya existencia no está acreditada de modo cierto, no es daño jurídico, y por lo tanto, no es resarcible” (TSJ Neuquén, “Santos Mirta Cristina c/ Provincia del Neuquén s/ Acción Procesal Administrativa”, Expediente N° 342/02, Acuerdo N° 1112/05 del 27/06/05);

Que respecto al cuestionamiento de la requirente relativo a que la resolución impugnada no consideró acreditados los daños y perjuicios derivados del accionar estatal, conviene señalar que el Código Civil y Comercial de la Nación dispone en su artículo 1765° que: “La responsabilidad del Estado se rige por las normas y principios del derecho administrativo nacional o local según corresponda”;

Que así, en lo que respecta a la responsabilidad del Estado no resultan en principio aplicables las previsiones del Código Civil y Comercial de la Nación, pero aún no se ha sancionado en la Provincia del Neuquén una ley especial que la regule, tal como sí acontece en el ámbito nacional por medio de la Ley 26.944 de Responsabilidad Estatal. Por ello, este asunto deberá regirse por las directrices emanadas del TSJ, en virtud del artículo 65° de la Ley 1305;

Que asimismo resulta aplicable la jurisprudencia dictada por el TSJ, en virtud de que la cuestión es de derecho público local, conforme al precedente “Barreto” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación;

Que ante ello, corresponde mencionar que el Estado resulta responsable siempre que sea posible acreditar: 1) la existencia de un daño injusto, cierto, debidamente acreditado y mensurable en dinero; 2) que el acto, hecho u omisión pueda ser imputado al agente u órgano estatal; 3) que exista relación de causalidad directa e inmediata entre el daño ocasionado y la conducta estatal y 4) que dicha conducta comisiva u omisiva constituya una falta de servicio (BALBIN, Carlos F.; Manual de Derecho Administrativo; 3ª edición actualizada y ampliada, Thomson Reuters La Ley, CABA, 2015; ISBN N° 978-987-03-3001-1; página 630; TSJ Neuquén; autos “Lardani I. Leonardo y otro c/ EPAS y otro s/ Acción Procesal Administrativa”, Expediente N° 4546/13, Acuerdo N° 92 del 15/3/18);

Que el daño resarcible es el daño jurídico entendido como todo menoscabo a los derechos, siempre que no exista un deber legal de soportarlo o se encuentre autorizado por el ordenamiento jurídico;

Que luego, el daño jurídico debe ser cierto, no meramente conjetural o hipotético. Además tiene que estar debidamente acreditado, ser mensurable en dinero y constituir un “injusto”, es decir que el particular no tiene el deber de soportarlo;

Que la indemnización es el resultado que provoca el evento dañoso. El propósito de la indemnización es restablecer al damnificado a la situación anterior al hecho antijurídico y se traduce en el nacimiento de una obligación en sentido técnico: obligación de dar sumas de dinero o cosas, de hacer o de no hacer. Por lo tanto, el resarcimiento siempre posee sustancia patrimonial aunque el interés subyacente puede no tenerlo;

Que conforme los parámetros jurisprudenciales delineados no basta con la sola ocurrencia de un evento dañoso, sino que es carga procesal de los reclamantes acreditar de manera indubitable la configuración de cada uno de los presupuestos de responsabilidad estatal;

Que de este modo, debe existir relación de causalidad entre la conducta negligente o culposa y el daño acontecido, es decir debe comprobarse un enlace, un nexo o un vínculo entre el hecho o acción antecedente que sirve de causa y su consecuencia, el daño;

Que el nacimiento de la responsabilidad estatal exige demostrar que el resultado dañoso es derivación secuencial de la actuación positiva o negativa de un órgano estatal o, en otras palabras, que la actuación de las autoridades públicas es subsumible en alguno de los factores objetivos de atribución reconocidos;

Que si bien la recurrente menciona la existencia de un daño económico en virtud de la cesantía que luego fuera dejada sin efecto, debe advertirse que tal circunstancia no se encuentra debidamente acreditada. Así,

para que el Estado responda el daño causado debe ser efectivo, evaluable económicamente, individualizado y consecuencia de su accionar;

Que en el mismo sentido, ha expresado el TSJ: “... *la pretensión de la reparación de los supuestos daños a través del reconocimiento de los salarios caídos debe desestimarse, pues, como ya expusiera al inicio del presente, el daño cuya existencia no está acreditada de modo cierto, no es daño jurídico, y por lo tanto, no es resarcible*” (TSJ, “Encina Fabiana Paola c/ Provincia de Neuquén s/Acción Procesal Administrativa”, Expediente N° 1424/05, Acuerdo N° 1684/09 del 10/11/09);

Que así, no habiendo acompañado prueba alguna del daño invocado corresponde reafirmar la regularidad del acto administrativo impugnado;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y derecho efectuadas, corresponde rechazar en todos sus términos el recurso administrativo interpuesto por la señora Paola Elizabeth Muñoz contra la Resolución RESOL-2023-858-E-NEU-MS del Ministerio de Salud;

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-2024-78-E-NEU-AGG;

Por ello;

LA VICEGOBERNADORA DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN

EN EJERCICIO DEL PODER EJECUTIVO

D E C R E T A:

Artículo 1º: RECHÁZASE en todos sus términos el recurso administrativo interpuesto por la señora **PAOLA ELIZABETH MUÑOZ**, contra la Resolución RESOL-2023-858-E-NEU-MS del Ministerio de Salud, 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 el señor Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, a cargo del Ministerio de Salud.

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