



ACUERDO N° 39. En la Ciudad de Neuquén, Capital de la Provincia del mismo nombre, a los treinta y un días del mes de julio del año dos mil quince, se reúne en Acuerdo la Sala Procesal Administrativa del Tribunal Superior de Justicia integrada con los Señores Vocales **Doctores OSCAR E. MASSEI y EVALDO DARIO MOYA**, con la intervención de la titular de la Secretaría de Demandas Originarias **Doctora Luisa A. Bermúdez**, para dictar sentencia definitiva en los autos caratulados: **"ARCE ELSA DEL CARMEN C/ MUNICIPALIDAD DE ZAPALA S/ ACCION PROCESAL ADMINISTRATIVA"**, **Expte. 2621/08**, en trámite por ante la mencionada Secretaría de dicho Tribunal y conforme al orden de votación oportunamente fijado el **Doctor OSCAR E. MASSEI** dijo: **I.-** Que a fs. 81/89 se presenta la Sra. Elsa del Carmen Arce, con patrocinio letrado e inicia acción procesal administrativa contra la Municipalidad de Zapala. Ello, según dice, *"por haberse dictado resoluciones en su perjuicio que padecen vicios graves; efectuado retenciones salariales indebidas e ilegalmente; no reintegrado dichos importes ante el reclamo formal efectuado; suspendido unilateral e ilegalmente el pago de adicionales salariales antes reconocidos y efectuado liquidación incorrecta de vacaciones y de su salario"*.

Explica que, todo ello es consecuencia de que la demandada no admite que su relación laboral con el Municipio era de empleo público con lo cual se rechazaron no solamente las reclamaciones fundadas en ese carácter sino también las que debieran reconocerse como consecuencia de un contrato temporario.

Afirma que no existe en el municipio zapalino ninguna norma que determine por inclusión el carácter de "planta política"; ni tampoco que regule esa relación.

Refiere que ingresó a trabajar en el Municipio de la ciudad de Zapala, conforme Resolución 1799/00, del 25/7/00,



designándosela "titular de la dirección de Asistencia al discapacitado", área creada por la misma norma.

Afirma haber cumplido con todos los requisitos exigidos por el estatuto y escalafón municipal para el ingreso, los que detalla. Alega que siendo integrante de la planta permanente del Municipio, se le fijó el monto salarial en forma arbitraria, omitiéndose el pago de otros adicionales de la categoría de revista.

Expresa que se liquidó la antigüedad conforme a los períodos laborales anteriormente acreditados y tuvo el tratamiento correspondiente al personal de planta permanente.

Indica que mediante la Resolución 1199/04, del 21/4/04 se la integra a la "planta política", transcurridos tres años desde su ingreso, en una categoría que sí se encuentra dentro del Estatuto -director-. A partir de ello, dice, se le dedujeron de su salario porcentajes variables con destino a un fondo político partidario; se dejó sin efecto el pago de los adicionales por antigüedad; no se le abonaron otros suplementos salariales (que sí fueron liquidados a otros funcionarios transferidos a la planta política).

Refiere que, debido a todo ello, su salud se debilitó, y que usufructuó de diversas licencias por enfermedad, las que condujeron al trámite de jubilación por incapacidad, la que fue reconocida el 18/4/08 por la Junta médica del I.S.S.N.

Acota que, encontrándose en uso de licencia, mediante Resolución 2463/07, del 28/8/07 se decidió, sin motivación, prescindir de sus servicios y no se dispuso su reintegro a la planta permanente.

Frente a ello, indica que inició una acción de amparo y, que con el dictado de una medida cautelar, conservó su salario hasta que se practicó la liquidación final, en junio/07, sin contener ni especificar los períodos de vacaciones no gozadas (50 días).



Informa que, esa liquidación se realizó durante la vigencia de la medida cautelar, incumpléndola. Agrega que, a fin de completar el trámite jubilatorio, presentó su renuncia pero no fue aceptada, lo que entorpeció durante meses el acceso al beneficio.

Señala que durante el trámite del amparo alcanzó el beneficio jubilatorio.

Finalmente dice que reclamó ante el Municipio los rubros indicados pero que éstos fueron rechazados sobre la base de pertenencia a planta política.

Funda el derecho y, en ese contexto, reitera que ingresó como planta permanente al Municipio y que al incorporársela a la planta política no existía normativa alguna que avalara tal categorización.

En definitiva, pretende el pago de las diferencias salariales, con los adicionales por refrigerio, puntaje, etc., correspondiente a la categoría de revista, en relación con las sumas efectivamente liquidadas; el reintegro de las deducciones no autorizadas y formalizadas ilegalmente, respecto a una entidad político partidaria a la que no pertenece ni perteneció; los adicionales por antigüedad que dejaron de liquidarse; la correcta liquidación final de las vacaciones no gozadas y demás rubros.

Ofrece prueba.

II.- Se declara la admisión del proceso mediante R.I. 6878/09 y, a fs. 107/108, la accionante opta por el trámite ordinario.

III.- A fs. 112 toma intervención el Sr. Fiscal de Estado en los términos de la Ley 1575.

A fs. 128/132 se presenta la Municipalidad de Zapala, mediante apoderados y contestan la demanda.

Niegan, por imperativo legal, todos y cada uno de los hechos invocados en la presente acción, a excepción de los que sean expresamente reconocidos.



También niegan y desconocen el contenido de la totalidad de la prueba documental y su valor probatorio, salvo aquella que coincida con la acompañada por su parte.

Afirman que las pretensiones de la actora en esta sede son iguales que la resueltas en los autos: "Arce Elsa c/ Municipalidad de Zapala s/ acción de amparo", Expte. 5553/07, tramitado en Primera Instancia del Juzgado Civil y Comercial de Zapala, como también en el expediente de igual carátula, N° 5890, Folio 73, Año 2008 de la Cámara de Apelaciones de la misma ciudad, donde se rechazó la demanda.

Indican que resulta poco convincente seguir insistiendo en que la actora reunió todos los requisitos exigidos por el Estatuto del Escalafón municipal para el "ingreso".

Analizan las conclusiones de las sentencias de los autos referidos.

Manifiestan que la Sra. Arce omite referirse a las conclusiones negativas de las sentencias mencionadas. Allí se expresó que la accionante formaba parte del personal contratado y, que luego, fue personal de planta política, por ende, su reclamo debe ser rechazado.

Enumeran los artículos de la Carta orgánica y del Estatuto municipal -Ordenanza 95/85-. Citan jurisprudencia sobre el tema en debate.

Aclaran que la designación del año 2000 se vinculó al Acuerdo de colaboración suscripto con la Subsecretaría de Salud y, que mediante la Resolución 1199/04, fue designada en el mismo cargo pero en planta política del Municipio.

Por último, en cuanto a los haberes que se le abonaban como Directora, aclaran que la categoría era "Directora a Cargo" y que no corresponde que sea equiparado a la de "Director dentro de la carrera administrativa" sino, más propiamente, a una función de Dirección en el marco de una designación política con los caracteres propios de



temporalidad, eventualidad y estacionalidad que estos cargos llevan implícitos. Agregan que obtuvo el beneficio jubilatorio con total normalidad.

Ofrecen prueba y fundan en derecho.

IV.- A fs. 134/135 la actora contesta el traslado conferido respecto a la documentación acompañada.

V.- A fs. 136 se abre la presente causa a prueba, período que se clausura a fojas 570 y se ponen los autos para alegar por Secretaría.

A fs. 579/584 se encuentra agregado alegato de la accionante y a fs. 585/588 de la Municipalidad de Zapala.

VI.- A fs. 592/595 se expide el Sr. Fiscal ante el Cuerpo, quien propicia desestimar la acción impetrada.

VII.- A fs. 598, se dicta la providencia de autos para sentencia la que, firme y consentida, coloca a estas actuaciones en estado para el dictado del fallo definitivo.

VIII.- Luego de relatar las posiciones de las partes y a los fines de la resolución de la causa, adquiere vital importancia para el análisis la defensa introducida por la parte demandada en punto a que la cuestión aquí ventilada ya ha sido resuelta y se encuentra alcanzada por las sentencias dictadas en la acción de amparo que, antes de la acción procesal, intentó la accionante. Más concretamente, en la causa "Arce Elsa c/ Municipalidad de Zapala s/ acción de amparo", Expte. 5553, año 2007 del registro del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y de Minería de la Ciudad de Zapala que fue requerida como prueba y se tiene a la vista.

VIII.1.- Así, en la acción de amparo, la aquí actora indicaba que interponía esa acción *"en razón de la Resolución Municipal 2463/7 del Sr. Intendente, a fin que se me restituya en mi función en la Dirección del Discapacitado, toda vez que por esta norma se me ha dado de baja de la planta*



funcional política... omitiendo restituirme a la planta de agentes permanentes de ese municipio..."

Decía en ese contexto que, "la determinación de la eventual invalidez de la norma lesionante no requiere un debate más amplio, pudiendo resolverse con los medios de prueba que permite la norma amparista"; al momento de describir los hechos, se observa que el relato es coherente con el efectuado en esta sede y, al igual que aquí, considera a la Resolución 2463/7 como el acto que ha vulnerado su derecho al empleo público, a la estabilidad en el empleo, a la propiedad, a la previsión social, a la salud.

A fs. 22 del mencionado Expediente 5553, la Sra. Jueza, luego de considerar los antecedentes obrantes en el legajo municipal de la actora y confrontarlos con la regulación legal en punto a la garantía de estabilidad, dijo "...la accionante no revestía la calidad de agente municipal sino que inicialmente era personal contratado del Municipio local y luego fue personal de planta política... Así, las circunstancias de la causa reseñadas ut supra, me permiten afirmar que la amparista no revestía la calidad de agente de la Municipalidad, ingresada conforme las normas estatutarias, de lo que no le resulta aplicable la estabilidad que invoca, ni la consecuente restitución contenida en el inc. L del art. 22 del Estatuto Municipal, a una situación que nunca revistió en el Municipio demandado. Atento ello, no existe ilegalidad alguna en el dictado...de la Resolución 2463/7 sino que la misma se adecua a las atribuciones que le son propias y que se encuentran contenidas en la Carta Orgánica Municipal que en su art. 100 inc. f) establece "...nombrar, remover, aplicar medidas disciplinarias a funcionarios y empleados de la administración a su cargo conforme las disposiciones vigentes". Consecuentemente, no dándose los extremos exigidos por el art. 1º de la Ley 1981, la presente acción de amparo debe ser rechazada" (fs. 222/225).



Luego, a fs. 232 de ese expediente, la actora apeló dicha sentencia.

En ese escrito, resumió la litis en dos extremos:

1) en no haber sido restituida a la planta de agentes permanentes del municipio, lesionando los derechos adquiridos en el inc. L del Capítulo de los Derechos del art. 22 del Estatuto del Personal Municipal luego del distracto efectuado por el Ejecutivo municipal a través de la Resolución 2463/07 y,

2) en que se negara que la Sra. Arce haya ingresado a las filas de la planta permanente de empleados del Municipio, en razón de lo cual nunca adquirió el derecho a la inamovilidad y estabilidad del agente municipal (fs. 232/237).

La Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Laboral y de Minería de Zapala, a fs. 270/273, dictó su resolución.

Decía "conforme quedara planteado el debate en autos debe resolverse el carácter de la designación de la actora... que si bien en la Resolución 1799/00 del 25 de julio de 2000 se designa a la actora a cargo de la Dirección del Discapacitado, no surge de la documental acompañada que se hayan cumplido los recaudos previos a la designación en planta permanente que establece el Estatuto del Empleado Municipal. Que por otra parte, no resulta comprensible que si ocupaba este cargo como personal permanente se la designara por resolución 1199/04 en el mismo cargo pero como perteneciente a la planta política. Entendemos que la razón de ello es que la designación del 2000 se encontraba vinculada al acuerdo de colaboración suscripto el 23 de julio de 2000 con la Subsecretaría de Salud..."

Luego, hace una serie de consideraciones en punto a la vía del amparo para culminar expresando que "en este estado de las actuaciones... corresponde confirmar de acuerdo a lo



considerado, la sentencia dictada en fecha 19 de mayo de 2008, obrante a fs. 222/225, con costas a la actora vencida..."

VIII.2.- Ahora bien, descripto lo acontecido en el amparo viene al caso reiterar que, en esta causa, la actora deja en claro que las pretensiones que aquí esgrime son **a consecuencia de no admitirse que su relación laboral con la municipalidad era de empleo público** y, parecería dejar entrever que, entonces, las reclama como consecuencia de un contrato temporario.

Sin embargo, toda la argumentación que sostiene su demanda pasa por reeditar los fundamentos por los cuales, a su criterio, resultó ilegítima la decisión de darle de baja ya que, afirma, haber ingresado a la planta permanente del Municipio de Zapala. Tan así que, insiste "al momento de incorporarse a la planta política no existía normativa alguna que avalara tal categorización y había transcurrido en exceso el lapso requerido para su estabilidad plena." continuando su exposición en este sentido.

Para más, si bien lo que aquí reclama es el pago de "diferencias salariales", el examen que propone no logra desvincularse de las normas estatutarias (que ya se le dijo que no le alcanzaban) o, al menos, tampoco se ha fundado el derecho en otra norma que no sea la derivada de la supuesta estabilidad en el empleo que, insiste, le debió ser reconocida.

Esto viene a colación puesto que no es posible analizar la pretensión aquí esgrimida en forma desprendida de las razones que se esgrimieron para rechazar el amparo intentado con anterioridad.

En otras palabras, no hay modo de reconocer el derecho al cobro de las diferencias salariales que aquí reclama (con adicionales de refrigerio, puntaje, etc. correspondientes a la categoría de revista; reintegro de deducciones no autorizadas; adicionales por antigüedad;



correcta liquidación final de las vacaciones, etc.) si no es a través de la modalidad bajo la cual se desempeñó para el Municipio demandado; y al respecto, esa faena ya fue desarrollada en la acción de amparo intentada y ya hay un pronunciamiento judicial que resolvió que la actora no ingresó a la planta permanente del Municipio; que su designación fue de carácter político y que no hubo arbitrariedad o ilegitimidad en la decisión adoptada por el Sr. Intendente al momento de darle de baja.

Ergo, la existencia de un pronunciamiento judicial firme obsta a que en esta instancia puedan re-analizarse las cuestiones que, según la actora, dan sustento a su reclamo de diferencias salariales.

Incluso, nótese que si quisiera analizarse la cuestión desde la óptica de la reparación de los daños y perjuicios que se dicen ocasionados, la causa encuentra el mismo escollo: el pronunciamiento judicial que resolvió que no hubo una conducta ilegítima o ilegal de parte de la administración no deja margen para, ahora, examinar nuevamente las decisiones que, según la accionante, resultaron arbitrarias y darían lugar a la reparación.

En definitiva, a través de la vía del amparo se ha intentado obtener el reconocimiento del carácter de empleada de planta permanente con derecho a la estabilidad; rechazada tal pretensión, se intenta ahora reeditar la cuestión para reclamar pretensiones salariales conexas a aquella decisión.

Y en ese cuadro de situación, existe una identidad de objeto, de causa y de partes aún cuando la actora haya confusamente, en esta instancia, propuesto la cuestión desde otra óptica: las diferencias salariales.

Luego, tal posibilidad se da de bruce con la existencia de la cosa juzgada material que prohíbe volver a juzgar una cuestión ya resuelta entre las partes a quienes la sentencia puede serle opuesta.



Con ello, no se trata tanto de impedir que se abran nuevos procesos, sino de que no se desconozca o enerve lo decidido en esa sentencia.

VIII.3.- En efecto, sabido es que en la acción de amparo la apreciación de la cosa juzgada material requiere atender a las circunstancias en que se desarrolló el proceso en cada caso, de tal modo que será posible admitir o no su existencia de acuerdo al objeto procesal que se persiguió, la profundidad del análisis realizado y la índole del resultado alcanzado, pautas que permitirán proyectar o no sobre la acción posterior, la rigidez y oponibilidad de lo decidido.

Así, la índole de la cosa juzgada en un proceso de amparo es de apreciación en cada caso, sin que sea posible anticipar pautas rígidas y preestablecidas.

Esto porque la acción de amparo y el denominado proceso administrativo, aunque legal y doctrinariamente se encuentran diferenciados, ofrecen relaciones de estrecha vinculación y de recíproca gravitación.

Toda acción de amparo contra un acto de un poder público, involucra en su seno una típica cuestión de carácter administrativo.

Ello es así, por cuanto la protección establecida a través de los regímenes reguladores del amparo, apunta a los agravios causados o por causar, originados en "actos u omisiones de la Administración Pública", y si bien esta expresión no es siempre coincidente con la de "acto administrativo", debe concederse que, normalmente, la concreta impugnación ejercida a través de la acción de amparo, se encuentra dirigida a cuestionar típicos actos administrativos (cfr. Morello-Vallefín "El Amparo. Régimen Procesal", quinta edición, La Plata, Librería Editora Platense, 2004, pág. 309 y ss.).

Es necesario recordar que, en el derecho argentino, el amparo es un juicio de conocimiento pleno, donde puede



formarse una cabal comprensión del derecho constitucional que se dice conculcado y de la existencia o no de una manifiesta lesión al mismo.

Es que, "en el amparo argentino, la sumariedad está referida al procedimiento o trámite, pero no al tipo de conocimiento que en él se opera. Con otras palabras: en ningún otro continente posterior, también plenario, aunque con un conocimiento mayor, podría volver a discutirse (afirmarse y probarse) lo ya decidido sobre la procedencia del amparo, desde que el *objeto propio de la pretensión del amparo* ya ha sido sometido a debate." (Morello- Vallefín, ob. citada, pág. 165).

Desde esta perspectiva, puede afirmarse que siempre que el juez del amparo haya entrado a considerar la cuestión de fondo y resuelva conforme a ella, la sentencia allí recaída hará cosa juzgada formal y material, impidiéndose la reedición de las cuestiones debatidas mediante el tránsito de otra vía judicial.

IX.- Entonces, repasando los requisitos de la cosa juzgada puede afirmarse que en los presentes existe identidad de partes y, también objeto y causa.

El núcleo de la pretensión de la acción de amparo fue el reconocimiento de la Sra. Arce como empleada de planta permanente, imputándole a la Resolución 2463/07 -que da de baja de la Planta política- la conculcación de sus derechos.

En los presentes, se imputa a dicha Resolución y a las dictadas en su consecuencia, vicios graves y arbitrariedad; luego, como efecto de la anulación pretendida, reclama la liquidación de haberes y adicionales acorde al cargo "de revista" que, según afirma, era de "empleada de planta permanente".

Pero, como fuera dicho, las consideraciones efectuadas en la sentencia dictada en el amparo y el examen que aquí se propone tienen directa vinculación, ya que en



definitiva remiten al análisis de la calificación de la conducta desplegada por el Municipio -no existió ilegitimidad ni ilegalidad-, tampoco la actora fue ingresada a la planta permanente del Municipio por lo que no tenía derechos estatutarios y la relación fue transitoria a raíz de su designación de carácter político; ergo, el análisis de las pretensiones que aquí se reclaman no pueden desprenderse de las consideraciones que realizó el Juez del amparo para rechazar la acción así intentada.

Repárese que la cosa juzgada se extiende a todas aquéllas cuestiones que, sin haber sido materia expresa de la decisión contenida en la sentencia, resultan su consecuencia necesaria, dependen indispensablemente de tal decisión o han quedado tácitamente resueltas en aquélla.

Firme la sentencia recaída en el amparo, los efectos que se reclaman en los presentes, en punto a las liquidaciones reclamadas, no pueden volver a ser revisados toda vez que la procedencia de tales conceptos importa un nuevo análisis de las cuestiones ya resueltas.

Por lo expuesto, propongo al Acuerdo rechazar la demanda instaurada, con costas a la actora vencida (art. 68 del CPCyC de aplicación supletoria en la materia). **MI VOTO.**

El señor Vocal **Doctor EVALDO DARIO MOYA**, dijo: Comparto la línea argumental desarrollada por el Dr. **OSCAR E. MASSEI** por lo que emito mi voto en idéntico sentido. **MI VOTO.**

De lo que surge del presente Acuerdo, por unanimidad, **SE RESUELVE:** 1º) RECHAZAR la demanda interpuesta por la Sra. ELSA DEL CARMEN ARCE contra la MUNICIPALIDAD DE ZAPALA; 2º) Imponer las costas a la actora vencida (art. 68 CPCyC de aplicación supletoria por reenvío del artículo 78 de la ley 1305); 3º) Regular los honorarios de los profesionales actuantes: al Dr. ... y ..., en el doble carácter por la demandada, en la suma de \$6.630,00; al Dr. ..., en el doble carácter por la actora, en la suma de \$4.640 y los honorarios



diferidos en las R.I. 269/11, 430/11 y 108/12, en la suma de \$4.000,00. A los peritos ... (perito documentólogo) en la suma de \$2.500,00 y al Sr. ... (perito contador) en la suma de \$1.500,00; 4º) Regístrese, notifíquese y oportunamente, archívese.

Con lo que se dio por finalizado el acto que previa lectura y ratificación firman los Magistrados presentes por ante la Actuaría, que certifica.

DR. OSCAR E. MASSEI - DR. EVALDO DARIO MOYA
DRA. LUISA A. BERMÚDEZ - Secretaria