



**Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor**

Nro. 001/2016.

Fecha de Iniciación: 10 de Mayo de 2016.

Caratula: "Procedimiento sumario de investigación por la causa de una posible conducta de violencia laboral ejercida por la Subsecretaria de Empleo y Pymes, Cra. Etel Outeda, en los términos del art. 3 y 9 in fine de la Ordenanza N° 2245-CM-11 y de acuerdo a lo prescripto por el Inc. 2° del Art. 8 de la Ordenanza 1754-CM-07 Orgánica del Tribunal de Contralor".

Descripción: Sentencia.

**TRIBUNAL DE CONTRALOR
DE LA MUNICIPALIDAD DE
SAN CARLOS DE BARILOCHE**

Exp. N° 003/2016.

Tomo: I

Folios: 379 (Trescientas Setenta y Nueve).

Sumariante: Cr. E. Manuel Garcia

En la ciudad de San Carlos de Bariloche, a los 18 días de agosto de 2016, reunidos en acuerdo los Señores Miembros del Tribunal de Contralor de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche, Sr. Damián Fuentes, Presidente, Dra. Julieta Wallace, a cargo de la Vicepresidencia y Cdra. Denise Casatti, Vocal, para el tratamiento de los autos **"Procedimiento sumario de investigación por la causa de una posible conducta de violencia laboral ejercida por la Subsecretaria de Empleo y Pymes, Cra. Etel Outeda, en los términos del art. 3 y 9 in fine de la Ordenanza N° 2245-CM-11 y de acuerdo a lo prescripto por el Inc. 2° del Art. 8 de la Ordenanza 1754-CM-07 Orgánica del Tribunal de Contralor"**, Expediente N° 003/2016, habiendo



**Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor**

deliberado sobre la temática del fallo a dictar -según consta en el acta correspondiente-, se plantea el Tribunal las siguientes cuestiones a resolver: 1º) el caso denunciado configura un supuesto de violencia laboral en los términos de la Ordenanza N° 2245-CM-2011?; 2º) Es responsable de los hechos Etel Outeda y, en su caso, qué temperamento corresponde adoptar?. Se transcriben a continuación los votos emitidos, conforme al orden de sorteo previamente practicado, siendo los siguientes:

La Sra. Vocal Cdra. Denise Casatti y el Sr.

Presidente Damian Fuentes dijeron:

A la Primera cuestión planteada:

I.- Se inician estas actuaciones al ser girada a este Tribunal desde la Defensoría del Pueblo, la presentación efectuada por ocho trabajadores municipales de la Oficina de Empleo, quienes alegaron encontrarse en una situación que calificaron de "maltrato laboral" por parte de la Subsecretaria del área Etel Outeda (fs. 4/5).-

Con dicha presentación y los antecedentes enviados a pedido de este Tribunal por la Dirección de Recursos Humanos (fs. 18/34), se resolvió el inicio de un procedimiento sumario de investigación en los términos del Art. 8 inc. 2º de la Ord. 1754-CM-07, recabándose por parte del Instructor Sumariante informes de diversas dependencias municipales en torno a la cuestión investigada (fs. 43/171).-

En la instancia del Art. 37 de la norma mencionada se produjo el dictamen de fs. 172/176, el cual motivó -previo dictamen de Asesoría Letrada- la resolución 38-TC-16 por la cual se dio inicio a un juicio de responsabilidad contra la Subsecretaria de Empleo y Pyme Cdra. Etel Outeda, a efectos de determinar si la conducta por ella ejercida se enmarca en las disposiciones de la Ord. 2245-CM-11 de violencia laboral.-



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

La imputada hizo su descargo a fs. 216/236; se recibieron informes de la Subsecretaría de la Función Pública (fs. 237/238), Departamento de Personal (302/305), Dirección de Recursos Humanos (306/315) y la Lic. Silvina Ricotti (330/334); y se recibió declaración -en ese orden- a los Sres. Barberis (fs. 239), Rosemberg (fs. 240), Montauti (fs. 241), Galaz (fs. 242), Curipan (fs. 243), Marigo (fs. 244), Garschter (fs. 245), Cifuentes (fs. 246), Obando (fs. 247), González (fs. 248), Silva (fs. 249), De Haro (fs. 250), Ceballos (fs. 258), Blasquiz (fs. 274), Leonfanti (fs. 275), Aberzua (fs. 276), Navarro (fs. 277), Huentenao (fs. 278), Bran (fs. 279), Rodríguez (fs. 280), Fioramanti (fs. 281), Filipini (fs. 282), Fuentes (fs. 283), Schwarzback (fs. 284) Bertolo (fs. 316) y Redondo (fs. 317).-

Clausurada que fue la etapa instructoria (fs. 319), se puso el expediente a disposición de las partes, que alegaron a fs. 339/345 y 346/362 y se agregó a fs. 364/379 dictamen de la Asesoría Letrada, quedando los autos en condiciones de resolver.-

II.- Preliminarmente, indicamos en forma conjunta y por la mayoría la difícil tarea que nos representó dirimir esta causa, atendiendo que se trata de un ordenanza que a la fecha no está reglamentada; considerando que la legislación mundial es relativamente nueva; que a la fecha no hay suficiente doctrina y jurisprudencia de aplicación analógica precisa; que mientras el mundo está trabajando en la prevención y avanzando en la forma de ir legislando, los jueces deben ir resolviendo y para ello se nutren de los libros e informes de expertos y estudiosos en la materia, pudiendo citar entre ellos a los pioneros y más reconocidos: el psicólogo alemán Heinz Leymann, la psiquiatra, psicoanalista y terapeuta familiar francesa Marie-France Hirigoyen, el psiquiatra estadounidense Carroll Brodsky y el profesor de la Universidad de Alcalá Iñaki Piñuel, entre otros.-

Como primera medida, debimos definir qué se entiende por violencia laboral, acoso moral, mobbing, bullying harassment,



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

burnout, palabras hoy genéricamente utilizadas en las redes de un mundo ciertamente muy globalizado pero que impactan en nuestro análisis con significados diferentes, sobre los cuales no nos vamos a explayar dado que consta específicamente en el expediente en el dictamen Nro. 09-TC-2016 (fs. 364 a 379) emitido por el Dr. Juan Manuel García Berro en su carácter de asesor letrado del Tribunal de Contralor.

Antes de introducirnos completamente en el tema, objeto de análisis pretendemos destacar la comprometida y profesional labor realizada por el instructor sumariante para el esclarecimiento del caso, sin que lo descripto represente convalidar sus conclusiones.

Como segunda medida debimos distinguir estos conceptos trabajados mundialmente por los diferentes autores en el marco de nuestra ordenanza 2245- CM-11 y pudimos concluir que las leyes vigentes en el mundo se refieren específicamente al acoso moral, que inicialmente se trataba en principio de una categoría de accidente laboral, mutando gradual y progresivamente a lo que hoy se define como violencia o acoso moral en el trabajo. Del material analizado pudimos extraer también lo que sucede en la actualidad en las organizaciones, es decir otras realidades que se observan, que también generan malestar y sufrimiento en el entorno laboral, que se agrupan como riesgos psicosociales según la autora Marie-France Irigoyen -como lo es el estrés laboral- y que desde ya aún no están contemplados en el ámbito legislativo y se suelen confundir con frecuencia con el acoso moral. La legislación imperante no define al acoso moral con tanta claridad y precisión, ni en el plano jurídico ni en el científico, dejando librado a los jueces la discrecionalidad en la compleja interpretación de esta materia.

Para llegar a nuestra conclusión resulta imprescindible analizar y tener presente especialmente el contexto de ocurrencia de los hechos denunciados, pues es la única perspectiva que permite trascender la



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

aparente significación del hecho aislado que propone un análisis simplista, y arribar a una solución justa, cuya primera condición consiste, precisamente, en la reconstrucción fidedigna de la realidad de los hechos.-

Dicho lo expuesto, iniciamos el análisis de las constancias relevantes del expediente.-

Surge del mismo la existencia de un conflicto y abierta confrontación entre el Señor Diego de Haro, empleado de planta que se desempeñaba como Director de Empleo, y la funcionaria política Sra. Etel Outeda designada por la nueva gestión como Subsecretaría de Empleo y Pymes.

Dicho conflicto se planteó incluso antes de que la Sra. Outeda asumiera, según relato testimonial de la Sra. Rosemberg (fs. 240), cuando en un pasillo del sector el Sr. De Haro le preguntó *“Si no tenían otra para poner en el cargo”*, pero quedó explícito y en evidencia ante terceros desde el momento mismo de asumir el cargo la mencionada Sra. Outeda, versando especialmente en la forma de concebir la acción del estado municipal desde la Dirección de Trabajo, frente a un problema concreto como es el desempleo, con el agravante de un cambio significativo del organigrama municipal.-

Obviamente se trataba en principio de dos posturas políticas opuestas: en la anterior gestión la oficina de empleo no trabajaba tanto en la detección y colocación de puestos de trabajo, dedicando su mayor y mejor esfuerzo –incluso oportunamente reconocido- al acompañamiento, capacitación y mejoramiento de las condiciones de empleabilidad de las poblaciones sin trabajo y en situación de vulnerabilidad que se acercaban a la oficina, detalle al que hicieron referencia especialmente los testigos Romina Aberzua (fs. 276), Laura Blasquíz (fs. 274) y Celeste Navarro (fs. 277), entre otros.

Marcos Barberis (fs. 239), Secretario de Turismo y Producción, dijo que el nuevo gobierno municipal pretendía modificar esa concepción, promoviendo una oficina de empleo que haga más hincapié en insertar



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

que en capacitar. Afirmó que la política de empleo de la anterior gestión no había sido exitosa, ya que si bien había reunido diez mil currículums, sólo había conseguido colocar treinta personas y diez de ellas en el propio municipio.

A dicha circunstancia hacen referencia asimismo otras testigos, que como empleadas de planta vienen trabajando en la oficina de empleo hace muchos años.-Por ejemplo, Laura Blasquiz (fs. 274), quien explicó que la designada Subsecretaria y Empleo y Pymes Etel Outeda tomó el cargo con un preconcepto muy claro, *"Uds. sólo capacitan, pero no hay ninguna colocación de la oficina de empleo"*, solía cuestionar. Outeda llegó para *"cambiar eso"*, ella se propone *"generar empleo"*, que es lo que ya algunos veían que no se estaba haciendo, de lo cual eran responsables el Director De Haro y la Jefa del Depto. de intermediación laboral Margot Ceballos. También hizo referencia al extremo Teresita Leonfanti (fs. 275), quien afirmó que efectivamente había que rever las políticas de empleo en la oficina, algo de lo cual venían hablando, ya que si tenían once mil currículums, pero colocaban muy pocos empleos, entonces se habían transformado en una oficina de programas sociales. Según esta testigo, De Haro *"nunca pudo ver que se trataba de una falencia de él"*.

Lo cierto es que se desprende de lo relevado que en cuanto asumió la conducción del área y exhibió la nueva concepción de la oficina de empleo, Outeda entró inmediatamente en abierto conflicto con De Haro, a quien se plegaron inmediatamente los empleados del Área Jóvenes que dependían directamente de él. En tal sentido, Teresita Leonfanti (fs. 275) dijo que en las reuniones generales de toda el área, Outeda proponía ideas y proyectos, pero había mucha ideología, discusiones eternas *"muy subidas de tono"*, con *"fundamentalismo de ambas partes"*, refiriéndose a De Haro, Outeda y *"los chicos del área jóvenes"*. El clima era tenso y ninguna de las partes aflojaba. Verónica Huentenao (fs. 278) afirmó que en esas reuniones el clima era tenso y que De Haro y Outeda *"no se escuchaban"*, había *"mala predisposición"* entre ellos. Celeste Navarro (fs. 277)



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

dijo que *"de inmediato se vieron diferencias metodológicas e ideológicas"*, con *"fuertes cruces y discusiones álgidas"*, *"muchos gritos y no trabajo"*. Araceli Rodríguez (fs. 280) afirmó que *"al principio, en la primera reunión, ya empezó el conflicto"*, Florencia Fioramanti (fs. 281) dijo haber presenciado una discusión entre De Haro y Outeda en una reunión general, apenas ella asumió el cargo.

Hay múltiples referencias a la resistencia al cambio de concepción y a la nueva funcionaria por parte de De Haro y de los integrantes del área Jóvenes que dependían del anterior, área que, según la testigo Olga Montauti (fs. 241), hasta la llegada de la nueva gestión política, *"era como un feudo, con mucha independencia, mucho poder, era inaccesible, había crecido mucho, tenían muchas posibilidades económicas y muchos beneficios"*.-

Gabriela Rosemberg (fs. 240) hizo referencia a que De Haro cuestionaba las decisiones y la forma de trabajar, no aceptaba las premisas, hubo *"una puja de poder y resistencia al cambio"*. Sus dichos están refrendados por otros testigos que no tienen el compromiso político que podría suponerse afecta el discurso de la nombrada, por ejemplo, Laura Blasquiz (fs. 274) mencionó que si *"empezábamos a hacer algo que decía Etel, venía Diego y decía que no, era una constante lucha entre ellos"*. Leonfanti (fs. 275) dijo que *"Etel vino a repensar la oficina y se encontró con mucha resistencia"* y que *"los chicos del área Jóvenes -a la cual pertenecen quienes pidieron el pase y efectuaron la denuncia- no tenían Jefe, dependían directamente del Director"*, el cual les dijo que *"no hagan nada sin mi autorización"*, y entonces *"cuando Etel les pedía algo, le respondían 'no, pedíselo a Diego'"*. Verónica Huentenao (fs. 278) afirmó expresamente que *"sí hubo resistencia al cambio"* y que *"el Director -por De Haro- planteaba un diálogo tenso"*. Celeste Navarro (fs. 277) manifestó que Outeda y De Haro no se podían comunicar y estaban en una lucha de poder, *"Diego no podía ceder por cuestiones ideológicas"*. Dijo asimismo, a modo de ejemplos, que un día *"Etel quería que Alejandro lo acompañe a una reunión, y Diego le dijo que no vaya"*; en otra



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

oportunidad, en un ejercicio propuesto por Outeda de búsqueda simulada de empleados, *"los chicos de Jóvenes se negaron a buscar, en clara resistencia al cambio, se sumaron a la lucha de Diego y no participaron del ejercicio, y Etel se ponía loca"*.-

No sólo no encontramos razón alguna para dudar de los testimonios reseñados en cuanto al punto que tratamos, sino que en las propias declaraciones de las presuntas víctimas hay elementos que, paradójicamente, remiten a la resistencia desplegada. En efecto, Diego de Haro (fs. 250) dijo que al día siguiente de la primera reunión formal, Outeda lo llamó para pedirle información adicional, y que él le contestó que *"había causado muy mala impresión"*, y que le dijera primero ella qué había informado, para entonces ver él qué información faltaba; en otra oportunidad Outeda le pidió que hiciera una nota para mandar a Alejandro a Punto Pyme, y él le contestó que *"antes de hacer la nota quería saber qué iba a hacer Alejandro en Punto Pyme"*, y en definitiva no hizo nota alguna; Liliana Silva (fs. 249) relató una escena en la que Outeda buscaba algo entre las cosas de una compañera y que ella *"sabía qué buscaba y dónde estaba"*, pero no se lo dijo y Outeda terminó llamando a su compañera por teléfono. Margot Ceballos (fs. 258), a cargo de un Departamento, dijo haberse negado a suministrar a Outeda su teléfono celular, y ante la pregunta de la última sobre cómo hacer si necesitaba comunicarse con ella, le dijo directamente que utilice el teléfono interno, o que le haga una nota o pida una reunión. En otra oportunidad, cuando Outeda le encomendó a una pasante que le solicitara su currículum, ella le mandó a decir que se lo pidiera por nota.-

Con lo hasta aquí expuesto, no puede caber duda que efectivamente hubo una activa resistencia al cambio por parte de De Haro y los denunciantes del área jóvenes que se plegaron al primero, todos los cuales mantenían con Outeda un trato mucho más horizontal que jerárquico, atendiendo las cosas que se permitían contestarle y que importaban un verdadero destrato. Laura



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

Blasquiz (fs. 274) afirmó que *"el diálogo era muy violento por parte de ambos"* -se refiere a De Haro y Outeda-... *"era acción y reacción"*..., *"se ponían a pelear con niveles de voz muy altos"*..., *"en las reuniones grupales se ponían violentos"*; Teresita Leonfanti (fs. 275) dijo haber escuchado *"gritos en el pasillo entre Diego y Etel"* y se refirió a otra escena en la que *"Diego y Alejandro le gritaban a Etel"*; Celeste Navarro (fs. 277) relató haber presenciado momentos desagradables en las discusiones de Outeda y De Haro, dijo haberlos escuchado *"discutir muy fuerte y dar portazos"*. Araceli Rodríguez (fs. 280) afirmó que desde el principio *"los modos de los trabajadores no eran los adecuados, correctos y formales, si se puede decir"*. Margot Ceballos (fs. 258) dijo que en una oportunidad Outeda dijo a De Haro *"qué ganas de joder tenés, carajo"* y aludió a otra reunión que *"fue un caos, se pelearon con Diego"*. Cifuentes (fs. 246) habló de *"portazos"*. Liliana Silva (fs. 249) se jacta en su declaración de haberle dicho a Outeda cosas tales como *"Ud. no es buena persona"*, o que *"de educación le falta mucho"*, en distintas oportunidades, y el propio Diego de Haro (fs. 250) relató que en una ocasión en que Outeda le preguntó dónde estaban los empleados del área, él le contestó *"no sé, andá a averiguar"*, lo que motivó que la nombrada le quitara de la mano una hoja para ver de qué se trataba, derivando el incidente en una fuerte discusión a los gritos mutuos, a la que no alude De Haro, pero sí testigos, por caso, Leonfanti (fs. 275).-

En resumen, este era el clima reinante, evidentemente favorecido por determinadas características personales de Outeda y de De Haro explícitamente puestas de manifiesto por los testigos que declararon en estas actuaciones y que consideramos innecesario traer a colación expresamente. Pero también propiciado por circunstancias ajenas a los protagonistas, como ser la confrontación de ideologías que subyacen a las posturas asumidas; la circunstancia de haber sucedido los hechos en una coyuntura especial de cambio de gestiones políticas también a nivel nacional, lo cual determinaba un parate en la implementación de los programas que se gestionaban hasta ese momento en la



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

oficina de empleo, con la incertidumbre inherente (algo a lo que hicieron referencia varios testigos); y por ciertos rasgos de violencia estructural naturalizada del propio municipio (ver al respecto declaraciones testimoniales de Romina Abarzúa, fs. 276, Celeste Navarro, fs. 277, y Verónica Huentenao, fs. 278).-

Dicho clima elocuente, al que evidentemente nadie pudo sustraerse, es el que antecede al descalificable impropio que se adjudica a Etel Outeda utilizado para adjetivar un trabajo que había encargado a Alejandro Gachter, *"Esto es una mierda"*. En efecto, casi todos los testigos hicieron referencia al ambiente de extrema tensión precedente: *"todo el tiempo discutían y nosotros en el medio"* (Galaz, fs. 242); *"Se formaron bandos sin que quisiéramos, y las que decidimos trabajar con Etel porque ya se estaba perdiendo mucho tiempo...fuimos tildadas de traidoras por Diego"* (Abarzua, fs. 276); *"nos exponían siempre a los trabajadores en el medio"*, las peleas en las reuniones generaban una tensión tal que *"era imposible volver a trabajar"* y *"los que seguíamos alguna indicación de Etel estábamos traicionando a los otros, y por eso estábamos en una situación muy incómoda"* (Blasquiz, fs. 274); *"toda propuesta de la Subsecretaria era tomada como Me está presionando"* (Leonfanti, fs. 275); *"violento era lo de las directivas, uno no sabía a quién hacerle caso y a quién no", "había tironeo de los dos lados"* (Navarro, fs. 277). Curipan (fs. 243), Marigo (fs. 244), Galaz (fs. 242) y Cifuentes (fs. 246) hicieron referencia a que Outeda les preguntó de a uno, si *"están conmigo o con Diego"*, generando tensión y división en el área; lo mismo que hizo De Haro con Aberzua y Blasquiz, a las que dijo que ya se había dado cuenta que *"estaban del otro lado"*, momento a partir del cual las últimas quedaron excluidas de las reuniones y la organización de las tareas (ver testimonio de Abarzúa, fs. 276).-

Con este necesario y fundamental relato podemos respaldar y fundar la postura que nos determina a concluir respecto al primer punto de la sentencia y votar que los sucesos investigados no configuran un



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

supuesto de violencia laboral en los términos de la Ord. 2245-CM-11, sino un grave conflicto laboral que se distingue del anterior por las siguientes razones:

a) El tiempo transcurrido. El mobbing no es un acto aislado, sino una sucesión repetida de muchos actos hostiles, encadenados a lo largo de un tiempo. "*El acoso moral se define por la repetición en el tiempo y a largo plazo de una o varias conductas hostiles*" (Hirigoyen, Marie-France, "Todo lo que hay que saber sobre el acoso moral en el trabajo", Ed. Paidós, 2014, Pág. 26).-

Si bien todos los autores invocan el criterio de repetición en el tiempo, hay diferencias entre ellos: Leymann habla de 6 meses como plazo mínimo para que se pueda hablar de mobbing, al igual que Piñuel, pero evidencias más recientes habrían reportado un tiempo de exposición mayor a los 12 meses (Unison 1997, Zapf 1999), o un promedio de 8 meses (Eniarsen 1996).-

Sin dejar de advertir la eventual arbitrariedad de un criterio temporal rígido y que la ordenanza 2245-CM-11 de aplicación no fija un tiempo determinado -sólo refiere conductas "*continuas*" y "*repetidas*"-, lo cierto es que en este caso el tiempo transcurrido dista de los tiempos antes citados a modo referencial: el lapso entre la asunción del cargo por parte de Outeda hasta la denuncia que dio lugar a estos actuados, es de unos cuatro meses, debiendo tenerse en cuenta además los días que los protagonistas no alternaron con la denunciada por no haber ido a trabajar, dato que en algunos casos es de relevancia, por ejemplo, De Haro en esos cuatro meses, no asistió a su ámbito laboral 37 días y Ceballos 36 (ver planillas de fs. 302/305).-

b) La frecuencia. Heinz Leymann -al igual que Iñaki Piñuel y LLaneza- afirma que para que pueda hablarse de mobbing, los actos hostiles deben realizarse al menos una vez por semana. En este caso no sólo no pasaron seis meses, sino que además no hay agresiones concretas y detalladas a razón de una vez por semana -ni mucho menos- contra cada uno de los denunciados.-



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

En efecto, sin contar con referencias genéricas a conductas no circunstanciadas y apreciaciones personales subjetivas sobre la modalidad, el carácter y la personalidad de la denunciada -insusceptibles de integrar el cargo sin vulnerar con ello la garantía del Art. 18 de la Constitución Nacional-, los hechos concretos que refieren los denunciantes no son tantos como pareciera desprenderse de un análisis superficial de los testimonios, ya que varios de ellos aluden a los mismos hechos, que lógicamente no por tal razón se multiplican.-

Con tal salvedad -y con criterio ciertamente amplio en cuanto a la necesaria circunstanciación-, anotamos que Curipan (fs. 243) hizo referencia a cinco hechos concretos, de los cuales uno afectó a De Haro y otro a Gachter; Marigo (fs. 244) aludió a seis hechos, de los cuales uno afectó a De Haro y otro a Gachter; Galaz (fs. 242) se refirió a dos hechos concretos, uno de los cuales afectó a Gachter; Obando (fs. 247) indicó un hecho concreto, sufrido por una persona que no declaró en esta investigación y cuyos datos completos no constan; Cifuentes (fs. 246) aludió a tres hechos concretos, de los cuales uno afectó a Gachter y otro a De Haro; Gachter (fs. 245) aludió a cuatro hechos puntuales que lo damnifican; De Haro (fs. 250) mencionó siete hechos concretos, de los cuales uno afectó a Alejandro Gachter, otro a Curipan y otros dos a Irene González; Silva (fs. 249) hizo referencia a cuatro hechos concretos, de los cuales uno damnifica a Cifuentes y otro a Gachter.-

De manera tal que si estamos a los hechos que cada uno de los nombrados sufrió, el promedio da tres hechos violentos por persona, a lo largo de cuatro meses, es decir, un hecho de violencia cada cuarenta días sufrido por cada uno de los trabajadores nombrados. Como se ve, una frecuencia que dista de satisfacer el requisito de la norma.-

c) Proceso: En el mobbing los hechos hostiles se dan en un proceso que se da por etapas, perfectamente descriptas por los autores en general. Leymann habla de cuatro etapas, Hirigoyen se refiere a dos, etc.-



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

Acá la confrontación abierta se instaló el primer día, dato reiteradamente incorporado al expediente por los testigos protagonistas y presenciales, como dejaremos sentado más arriba, al describir el contexto de los hechos.-

d) Asimetría: en el mobbing el acosador abusa de una situación de poder en relación a la víctima. La relación asimétrica es un elemento que citan todos los autores como elemento clave que permite que el proceso de maltrato psicológico se materialice. *"Desde estas posiciones prevalentes de poder de la parte acosadora, la persona acusada, se encuentra en una situación de vulnerabilidad que suele inhibir su capacidad para emitir una respuesta adecuada ante las conductas de violencia psicológica que la afectan"* (ver *"Acoso psicológico en el trabajo: definición"*, en Notas Técnicas de Prevención del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Gobierno de España).-

En supuestos de violencia laboral, *"una de las dos partes dispone objetivamente de más recursos que la otra...La persona objetivo percibe a su agresor como dominante, incluso omnipotente. Se siente a su merced y carece de medios para defenderse"* (Hirigoyen, Marie-France, Ob. cit. Pág. 28), la víctima recibe el maltrato, se humilla, pero no reacciona ni agrede, no se trata de una pelea, sino de una agresión sólo de una parte hacia la otra.-

En los hechos que se juzgan, no está tan claro quién detenta mayor poder: podría decirse que la Subsecretaria Outeda ostentó un poder formal mayor, derivado de la jerarquía. Poder que se diluía en el ejercicio de sus funciones, dado que en la práctica, su desconocimiento del estado, los circuitos, las áreas y los procedimientos la hacían *"andar a los tumbos"*, en palabras de la testigo Leonfanti (fs. 275), y necesitaba de cada persona hasta para hacer una nota. Sea como fuere, es un hecho que la relación entre los involucrados demostró numerosos rasgos de horizontalidad, algo sobre lo que expusimos más arriba. En los sucesos analizados había maltrato, resistencia, gritos, discusiones y portazos de



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

ambas partes según los testimonios, es decir que en los hechos los contendientes no se tenían respeto ni temor, se peleaban de igual a igual.-

e) **Objetivo, intencionalidad.** Se trata de la intención y el propósito de socavar la identidad de la persona. En el mobbing el acosador elige una víctima, a la que agrede sistemáticamente durante mucho tiempo, con una intencionalidad: el mobbing es discriminatorio, los comportamientos se ejercen de manera focalizada. Hirigoyen habla de "*persona objetivo*" en la obra citada. Por ello se dice que no constituye acoso psicológico en el trabajo, "*el estilo de mando autoritario por parte de los superiores, la incorrecta organización del trabajo, la falta de comunicación, tratándose no obstante de situaciones que deberían tratarse en el marco de la prevención de riesgos psicosociales*" (en el citado "*Acoso psicológico en el trabajo: definición*", notas del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Gobierno de España).-

Por oposición a dicho concepto, en este caso de los testimonios surge que Outeda tenía una modalidad general chocante o agresiva, no escuchaba, su personalidad era así, obsesiva, autoritaria y presionante. Y ello a punto tal que base señalar algunas de las características personales disvaliosas que le asignan, no ya los denunciantes, sino quienes decidieron continuar trabajando con ella: tiene inconvenientes para el manejo de recursos humanos, le cuesta escuchar y habla con imperativos (Leonfanti, fs. 275); tiene una notoria incompetencia en habilidades comunicativas, obstaculiza el funcionamiento, no sabe escuchar, no sabe transmitir (Navarro, fs. 277); tiene problemas de comunicación, no quiere respetar jerarquías ni organigramas (Bertolo, fs. 316); inicialmente le impresionó como chocante, de modos groseros, no puede ceder poder ni delegar (Abarzua, fs. 276).-

Del mismo modo, las indicaciones absurdas o confusas que los denunciantes adjudican a Outeda haber impartido y que le adjudican en términos de conductas hostiles, como mandar a alguien a pintar, o a desalojar



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

oficinas de otra área, o a llevar a cabo trabajos propios de maestranza, o a tomar una computadora y llevarla a trabajar a otra área, u ocupar espacios asignados a dirección o secretaría, etc., deben relacionarse, razonablemente, con características personales de Outeda, de quien se ha dicho reiteradamente que no entiende el organigrama, ignora los circuitos administrativos, desconoce el estado, la organicidad, las jerarquías y la burocracia municipal.-

Por último, en el mobbing, el acosador utiliza cualquier excusa o motivo aparente para agredir. En este caso hay un conflicto concreto y abiertamente expuesto, un litigio, una pelea entre Outeda y Diego de Haro y los cinco jóvenes que se alinearon con él, por un motivo que explicitado; es una discusión -a los gritos-, una pelea ideológica y una puja de poder, según dejara sentado inicialmente, en la descripción del contexto. El mobbing no es una situación de conflicto, el conflicto es bilateral, el mobbing es intencionado por un acosador hacia una víctima, es unilateral. En opinión de Hirigoyen, el acoso moral y el conflicto se excluyen, cuando hay un conflicto real, no hay acoso posible: "*el acoso moral se da precisamente cuando el conflicto es imposible, porque la palabra y el diálogo se han censurado, no existen espacios de discusión...*" (Op. Cit., pág. 41). Lo cual no quiere decir que dicho conflicto no violente a sus protagonistas y a quienes lo sufren como espectadores.-

Con lo hasta aquí dicho entendemos suficientemente explicitada la diferencia entre los hechos ventilados, que se relacionan con lo que la autora Marie-France Hirigoyen explica y califica como RPS (Riesgos psicosociales), y los supuestos de violencia laboral que plantea la ordenanza 2245-CM-11.-

Hay aún otros detalles, que aunque no resulten por sí mismos dirimientes, nos confirman la posición adoptada. Por ejemplo, la mención el citado libro de la especialista Marie-France Hirigoyen, en cuanto a que "*Cuando la agresión viene seguida de disculpas, pocas veces se*



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

considera acoso moral" (pág. 29), siendo que varios testigos aludieron a dicha actitud por parte de Outeda, concretamente, Ceballos (fs. 258) dijo que luego de una reunión que mantuviera con Rosemberg De Haro y Outeda, la última *"me pidió disculpas a mí y después bajó y se disculpó con las chicas"*, extremo ratificado por Debora Obando (fs. 247); o los dichos de Bertolo (fs. 316), quien relató una inicial confrontación violenta con Outeda, que pudieron *"trascender"*, por haber podido conversar *"a calzón quitado"*, habiéndolo hecho a instancias de Outeda.

Según Aristóteles *"Aunque el hombre no pueda ver siempre el mal que ha causado, sí que puede ver con claridad lo que ha hecho. Por lo tanto puede reconocer el sufrimiento que ha infligido al otro, lamentarlo, pedir disculpas, y quizás intentar repararlo"* ("Ética a Nicomaco", Madrid, Alianza Editorial 2004).-

Por otra parte, es notoria la sobrerrepresentación de algunos aspectos de los hechos por parte de quienes denuncian a Outeda. Sólo por citar algunos ejemplos advertimos que Silva (fs. 249) dijo que Outeda *"lo insultaba"* a Diego de Haro, cosa que ni él mismo admite; o el modo distinto en que se refieren al destrato y agresiva mención de Outeda para con Gachter y un trabajo que le presentara, *"era una mierda"* (Curipan, fs. 243), *"este trabajo es una mierda, a los gritos"* (Marigo, fs. 244), *"vos no podés presentarme esta mierda"* (Cifuentes, fs. 246) y hasta *"todo lo que estás haciendo es una mierda"* (De Haro, fs. 250), con lo que resulta ineludible cuestionarse si realmente escucharon todos los que dicen haberlo hecho; o por último, cómo algunos invocan el traslado temporal de Gachter como un supuesto acto hostil y de maltrato (De Haro, fs. 250; Cifuentes, fs. 246), si quienes recibieron al primero en Punto Pyme dijeron haberlo visto *"contento, estaba haciendo un reporte"* (Fioramanti, fs. 281); *"estaba contento"* (Valeria Bran, fs. 279); y hasta *"estaba cansado de su área, él quería trabajar en Punto Pyme"* (Araceli Rodríguez, fs. 280), y cabría preguntarse quién le habrá dicho eso a la testigo, sino el propio Garschter.-



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

Finalmente, tampoco podemos omitir una referencia al informe médico agregado y la declaración de la Dra. Montauti, elementos probatorios que la acusación invoca en favor de su tesis, pero que en nuestra opinión no modifican en absoluto la conclusión a la que hemos arribado.-

En tal sentido, no es posible razonablemente asignar al informe de fs. 94/96 entidad suficiente para determinar, como pretende, que "*En la Subsecretaría de Empleo y Pyme han existido hechos contemplados dentro de lo estimado por la Ordenanza 2245-11 como violencia laboral*", si se atiende a que fue firmado por la asistente social Lic. Martingano y la enfermera Silvia Gómez, y sin que esto conlleve un demérito a esas especialidades ni mucho menos una valoración negativa de las personas que rubrican el informe, convengamos que la temática excede la incumbencia profesional de los nombrados. No sólo no había en ese momento en la Dirección de Salud un médico/a y un psicólogo/a, sino que ni siquiera se tomaron alguno de los tests que existen para la determinación de violencia laboral y el estado de salud vinculado (por ejemplo, el LIPT-60 escala, derivado del LIPT dicotómico de 45 ítems de Leymann, y el Test de Salud Total de Langner-Amiel (Amiel, 1986) o el Cuestionario general de salud (GHQ) de Goldberg, 2001), según investigaciones de aplicación no sólo para las presuntas víctimas sino también para los presuntos victimarios.

En ese contexto, no pueden dejar de sorprender las categóricas apreciaciones de la Dra. Montauti en su declaración testimonial (fs. 241), en cuanto a que "*había sintomatología que evidencia haber sido víctimas de violencia laboral*", sin test alguno, sin siquiera haber estado presente en el momento del otorgamiento de la licencia -pues ella misma estaba de vacaciones-, y sin explicar cómo hace para distinguir en las circunstancias apuntadas -ni hablemos que a la distancia-, la sintomatología propia de un supuesto de violencia laboral, de aquella que es producto de otros factores de riesgo psicosociales que tuvieron incidencia en el caso, desde el conflicto mismo, pasando por las agresiones



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

sufridas por terceros y en carne propia, hasta el estrés y sufrimiento que genera la violencia estructural institucional, extremo que ha sido objeto de referencia especial por las testigos Huentenao (fs. 278), Navarro (fs. 277) y Abarzúa (fs. 276).-

A modo de paréntesis, en "*La Presión Laboral Tendenciosa*" (Universidad de Girona, 2004), Ramón Gimeno habla de los errores en el diagnóstico de violencia laboral cuando el profesional está frente a una depresión con todas sus manifestaciones como ser llanto, angustia, falta de autoestima, insomnio, por el sólo hecho de remitir a un conflicto laboral, cuando dentro de un ambiente laboral tanto puede haber mobbing sin depresión reactiva, como depresión reactiva derivada de supuestos diferentes de mobbing. Consideraciones sobre las cuales el autor construye la prevención relativa a que "*el mayor enemigo del mobbing, va a ser el falso mobbing*", comprendiendo en el concepto tanto el mobbing mal calificado, como el simulado.

Retomando, cuando se le consultó a la testigo Dra. Montauti si la licencia les fue otorgada a los denunciantes por indicaciones de orden médico o para separarlos del conflicto, contestó que "*por ambas cosas*". Con tal afirmación uno no puede evitar preguntarse cómo una determinada sintomatología pueda tener entidad suficiente para diagnosticar violencia laboral, pero no resultar bastante para justificar por sí sola el otorgamiento de la licencia. El hecho de haberse otorgado el "alta médica" en cuanto fueron designadas las nuevas áreas de destino de los afectados, como reconoce la propia Montauti, sugiere una respuesta al interrogante. Lo cierto es que se trata de detalles que no debemos omitir mencionar, pero que a la vez no resultan dirimentes para resolver la cuestión esencial, que se define por las razones y argumentos expuestos más arriba y que impiden considerar los hechos investigados como constitutivos de un supuesto de mobbing o violencia laboral.-

Un capítulo aparte, no menor y diríamos fundamental para nuestro análisis es el tratamiento del cambio en las organizaciones



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

y su resistencia analizado desde la óptica de la ciencia de la administración. Según esta ciencia los cambios estructurales llegan a tener en la práctica un tinte de dramatismo. El desafío de los dirigentes desde la antigüedad siempre ha sido el cambio.

Según puede advertirse de la siguiente sentencia de Maquiavelo: *“No hay nada más difícil que controlar, más peligroso de conducir o más incierto en su éxito, que tomar el mando en la introducción de un nuevo orden de cosas”*. Queremos citar en esta oportunidad a Alvin Toffler quien dedicó gran parte de su vida a estudiar este fenómeno y su impacto en las organizaciones. Alvin fue un escritor futurista estadounidense, doctorado en Letras, Leyes y ciencia, conocido por sus discusiones acerca de la revolución digital, la revolución de las comunicaciones y la singularidad tecnológica. Entre sus publicaciones más famosas se destacan *“La revolución de la riqueza”, “El cambio del Poder”, “El shock del futuro” y “La tercera Ola”*. Cuando el autor se refiere a *“la idea de que el medio ambiente determina las aptitudes requeridas y relaciona el cambio venidero, alcanza a inferir que el primer impacto de esta era se dejará sentir en las estructuras, mismas que se diseñaron en el pasado para usarlas en el presente. De esta manera una organización que mantiene una estructura que no corresponde a la realidad que vive, se verá incapaz de reaccionar para recuperar el mercado perdido, el prestigio o, sencillamente, la elevada eficacia organizativa que tuvo en el pasado”*. Esto refiere a que si el entorno se presenta cambiante y la estructura se mantiene inalterable, la organización se verá rígida e ineficaz. *“Ante esta situación los dirigentes bien suelen reaccionar bajo la premisa de que las cosas van mal porque la gente no responde, y con ello seguramente estrecharán la supervisión, agudizarán los controles y exagerarán la autoridad, hasta conseguir finalmente conformar un clima organizativo que invita a la rigidez por el temor de incurrir en desviaciones”*, dice el autor



Municipalidad de San Carlos de Bariloche Río Negro Tribunal de Contralor

Con esta consideración sobre la histéresis de las organizaciones al reaccionar al cambio del entorno podemos ver con claridad que, con más frecuencia de lo imaginado, las organizaciones se vuelven rígidas al no poder adaptarse al cambio y pierden eficacia.

Como personas humanas vivimos instalados en nuestras zonas denominadas de confort. Estas son aquellas que nos permiten sentirnos cómodos y más o menos seguros para actuar según los distintos roles que tengamos que cubrir.

Lo mismo ocurre en las organizaciones, sus sistemas se acomodan a los estados y rutinas donde todo parece que gira en el día a día y pareciera que no se mueve. La realidad impera y adaptarse a los inagotables acontecimientos externos genera tensiones porque provoca ajustes internos necesarios. Los diferentes sistemas de la organización y las personas que lo componen crean objeciones a los cambios propuestos, reaccionan negativamente en general ante una modificación. Los sistemas tienden a volver a su posición original tras la tensión. Todo tipo de intervención en la organización provoca el surgimiento de fuerzas opuestas al cambio.-

Dijo Kurtz Lewin (psicólogo alemán, nacionalizado estadounidense que se interesó en la investigación de la psicología de los grupos y las relaciones interpersonales, fundador de la psicología social moderna): *“Ante la tensión surge inevitablemente la resistencia. Pero podemos minimizarla si hemos planificado exhaustivamente el cambio y sus consecuencias”*. Dice Peter Senge (graduado en ingeniería de la Universidad de Stanford, doctor en management., director del centro para el Aprendizaje Organizacional del Instituto Tecnológico de Massachusetts, Autor del libro *"The Fifth Discipline" o "La quinta disciplina"*, donde desarrolla la noción de organización como un sistema, desde el punto de vista de la Teoría General de Sistemas y en el cual expone un dramático cambio de mentalidad profesional): *“Las personas no se resisten al cambio, sino a*



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

ser cambiadas. El cambio no me afecta mientras no vaya conmigo, mientras que no lo tome como un asunto personal, ni me crea la víctima del mismo. Cuando esto ocurre aparecen los componentes emocionales que hacen activar nuestra defensa natural hacia el ataque”.-

Está comprobado en la ciencia de la administración que las resistencias al cambio se dan en todos los niveles de la organización y que todas ellas tienen como sujetos activos a las personas, ya sea en forma individual o colectiva.-

La resistencia al cambio se podría reducir a una palabra denominada **MIEDO**. –

A continuación y para contribuir al análisis se ha elegido gran parte del texto publicado el 26/04/2012 en <http://www.monografias.com/trabajos92/que-resistencia-al-cambio> denominado “Porqué la resistencia al cambio” cuya autoría corresponde al Ingeniero Eduardo Victor Alfonso Madan -graduado en el año 1980 en el Instituto Superior Ciencias Agropecuarias de la Habana, Cuba-, quien a través del mismo describe con simpleza y claridad la problemática del cambio en las organizaciones, su implicancia y el tratamiento para reducir su resistencia. El autor se ha basado en taxativa bibliografía de impacto mundial la que se cita en forma general y enunciativa (D. Katz and R.L. Kahn, The Social Psychology of Organizations, 2nd ed. (New York: Wiley, 1978; Davis, Keith; John W. Newstrom. Comportamiento humano en el trabajo. Undécima edición. McGraw-Hill Interamericana. México, 2002; Dessler, Gary. “Administración en las Organizaciones”. Ed. McGraw Hill, México, 1993 , Mayo, Elton. “Problemas sociales de una civilización industrial”, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1977 entre otras) y a modo de referencia.-

Y dice : *“La resistencia al cambio se reduce al entender que el cambio no supondrá un ataque a mi persona, sino un avance para mí y para mi organización. Una comunicación clara y abierta ayudará durante todo*



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

el proceso de ejecución de los planes de cambio. Buscar que todas las partes implicadas consigan algo positivo con las modificaciones. Los líderes del cambio tienen mucho trabajo por hacer. Empezando por conocer a las personas.

***La resistencia al cambio puede ser una fuente de conflicto funcional.** La resistencia al cambio no surge necesariamente en forma estandarizada. La resistencia puede ser manifiesta, implícita, inmediata o diferida. Es más fácil para la administración tratar con la resistencia cuando es abierta e inmediata. Por ejemplo, se propone un cambio y los empleados responden rápidamente presentando quejas, retrasando el trabajo, amenazando con ir a la huelga, o cosas semejantes. El mayor desafío lo representa la administración de la resistencia implícita o diferida. Los esfuerzos de la resistencia implícita son más sutiles –pérdida de lealtad para la organización, pérdida de motivación para trabajar, mayor número de errores o equivocaciones, mayor ausentismo por “enfermedades”– y, por tanto, más difíciles de reconocer. De manera similar, las acciones diferidas enturbian el vínculo entre la fuente de la resistencia y su reacción a la misma. Un cambio puede producir lo que parece sólo una reacción mínima en el momento en que se inicia, pero luego la resistencia sale a la luz semanas, meses o hasta años después. O un solo cambio que en sí y de por sí puede tener poco impacto se convierte en la gota que derrama el vaso. La reacción al cambio puede acumularse y luego explotar en alguna respuesta que parece totalmente fuera de proporción a la acción de cambio que sigue. Desde luego, la resistencia simplemente se ha diferido y almacenado. Lo que surge es una respuesta a una acumulación de cambios anteriores” .-*

El autor se refiere a las fuentes de la resistencia al cambio. Con el propósito de análisis, a tal efecto indica que se categorizan como fuentes individuales y fuentes organizacionales y aclara que en el mundo real, estas fuentes a menudo se superponen.



**Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor**

“Las fuentes individuales de resistencia al cambio residen en las características humanas básicas como percepciones, personalidades y necesidades. Lo siguiente se resume en cinco razones por las cuales los individuos pueden resistirse al cambio.

***Hábito.** Como seres humanos, somos criaturas de hábitos. La vida es suficientemente compleja; no necesitamos considerar toda la gama de opciones para los cientos de decisiones que tenemos que tomar todos los días. Para manejar esta complejidad, todos confiamos en hábitos o respuestas programados. Pero cuando nos vemos enfrentados con el cambio, esta tendencia a responder en nuestras formas acostumbradas se convierte en una fuente de resistencia.*

***Factores económicos.** Otra fuente de resistencia individual es la preocupación de que los cambios disminuyan sus propios ingresos. Los cambios en las tareas de los puestos o rutinas establecidas de trabajo también pueden despertar temores económicos, si las personas se preocupan de no poder desempeñar las nuevas tareas o rutinas de acuerdo con sus normas anteriores, especialmente cuando el pago está vinculado muy de cerca con la productividad o incluso cuando el cambio puede afectar la estabilidad de empleo.*

***Seguridad.** Es posible que la gente con una gran necesidad de seguridad se resista al cambio porque amenaza su sensación de seguridad. Los cambios de jefatura, de objetivos y metas provoca que muchos empleados pueden sentir temor que sus puestos corran peligro.*

***Temor a lo desconocido.** Los cambios sustituyen la ambigüedad e incertidumbre por lo conocido. Tiene que cambiar lo conocido por lo desconocido. Es esperable que los empleados de las organizaciones sienten el mismo repudio a la incertidumbre.*



**Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor**

Procesamiento selectivo de información. *Los individuos modelan su mundo por medio de sus percepciones. Una vez que han creado este mundo, se resisten al cambio. De manera que los individuos son culpables de procesar la información selectivamente a fin de mantener intactas sus percepciones. Oyen lo que desean escuchar. Se desentienden de la información que desafía al mundo que han creado..*

Las fuentes grupales por su misma naturaleza, las organizaciones son conservadoras y resisten activamente el cambio. No se tiene que buscar mucho para ver evidencias de este fenómeno. Las dependencias gubernamentales desean continuar haciendo lo que han estado realizando durante años, ya sea que cambie la necesidad de sus servicios o que permanezca igual. Las religiones organizadas están fuertemente arraigadas en su historia. Los intentos de cambiar la doctrina eclesiástica requieren gran perseverancia y paciencia. Las instituciones educativas, que existen para abrir las mentes y desafiar la doctrina establecida, en sí mismas son altamente resistentes al cambio. La mayoría de los sistemas escolares están utilizando aun en esencia las mismas tecnologías de enseñanza hoy que hace 50 años. Asimismo, la mayoría de las empresas comerciales parecen ser altamente resistentes al cambio. Se han identificado seis fuentes principales de resistencia organizacional:

Inercia estructural. *Las organizaciones tienen mecanismos incorporados para alcanzar la estabilidad. Las personas que contrata una organización se eligen por su ajuste; luego se les modela y dirige para que se comporten en determinadas formas. Cuando una organización se ve enfrentada al cambio, esta inercia estructural actúa como contrapeso para mantener la estabilidad.*

Enfoque limitado del cambio. *Las organizaciones están constituidas por varios subsistemas interdependientes. No se*



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

puede cambiar uno sin afectar a los demás. Por ejemplo, si la administración cambia los procesos tecnológicos sin modificar simultáneamente la estructura de la organización para que concuerde, es posible que no se acepte el cambio tecnológico. De manera que los cambios limitados en los subsistemas tienden a ser anulados en el sistema mayor.

***Inercia del grupo.** Aunque los individuos desearan cambiar su comportamiento, las normas del grupo pueden limitarlas. Por ejemplo, un miembro del sindicato puede estar dispuesto a aceptar cambios en su puesto sugeridos por la administración. Pero si las normas sindicales establecen la resistencia a cualquier cambio unilateral que desee efectuar la administración, es posible que él se oponga.*

***Amenaza a la habilidad.** El cambio en los patrones organizacionales puede amenazar la pericia de los grupos especializados. La introducción de sistemas descentralizados que permita a los administradores tener acceso a la información directamente desde una computadora puede ser una amenaza a las habilidades especializadas de las personas en los departamentos centralizados de sistemas de información.*

***Amenaza a las relaciones ya establecidas de poder.** Cualquier redistribución de autoridad para la toma de decisiones puede amenazar las relaciones de poder largamente establecidas dentro de la organización. La introducción de la toma de decisiones participativas o equipos de trabajo auto administrados es la clase de cambio que a menudo se ve como una amenaza por los supervisores y administradores de mandos medios.*

***Amenaza a las asignaciones de recursos ya establecidas.** Aquellos grupos de la organización que controlan bastantes recursos, con frecuencia ven el cambio como una amenaza. Tienden a estar contentos con la forma como están las cosas. Por ejemplo, ¿significará el cambio una reducción en*



**Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor**

su presupuesto o un recorte en su personal? Aquellos que se benefician más de la asignación actual de recursos, con frecuencia se sienten amenazados por cambios que pueden afectar las asignaciones futuras.

FINALMENTE el autor plantea la posibilidad de aplicar seis tácticas para que sean aplicadas por los agentes de cambio al tratar a resistencia al mismo.

Educación y comunicación. *Se puede reducir la resistencia por medio de la comunicación con los empleados, para ayudarles a ver la lógica del cambio.*

Facilitación y apoyo. *Los agentes de cambio pueden ofrecer una gama de esfuerzos de apoyo para reducir la resistencia. En situaciones en que es grande el temor y la ansiedad de los empleados, la asesoría y terapia a los empleados, capacitación en nuevas habilidades, o una autorización con mejores condiciones laborales puede facilitar el ajuste.*

Negociación. *Otra forma para que el agente de cambio pueda tratar con la resistencia potencial al mismo es intercambiar algo de valor por una reducción de la resistencia.. Puede ser necesario aplicar la táctica de la negociación cuando la resistencia surge de una fuente poderosa. Sin embargo, no se pueden pasar por alto los posibles altos costos que origina. Además, existe el riesgo de que, una vez que un agente de cambio negocie con una parte para evitar la resistencia, se abra la posibilidad de ser chantajeado por otros individuos en puestos de poder.*

Manipulación y cooptación. *La manipulación se refiere a intentos disimulados de ejercer influencia. Se procura sobornar a los líderes de un grupo de resistencia dándoles un papel principal en la decisión del cambio. Se busca el consejo del líder, no para llegar a una mejor decisión, sino para obtener su apoyo. Tanto la manipulación como la cooptación*



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

son formas relativamente económicas y fáciles para conseguir el apoyo de los adversarios, pero las tácticas pueden ser contraproducentes si las personas que son blanco de estas maniobras se dan cuenta de que las están utilizando o las han engañado. Una vez descubierto, la credibilidad del agente de cambio puede derrumbarse hasta cero.

***Participación.** Es la ideal. Dado que es difícil que los individuos resistan una decisión para el cambio en la que han participado. Antes de efectuar un cambio, se debe hacer que participen las personas opuestas en el proceso de decisión. Lleva mucho tiempo.*

***Coerción.** La última en la lista de tácticas aplicables es la coerción, es decir, la aplicación de amenazas o fuerza directa sobre los que se resisten al cambio. Ejemplos de coerción son las amenazas de transferencia, pérdidas de ascensos, evaluaciones negativas de desempeño y una muy pobre carta de recomendación*

Ningún análisis de la resistencia al cambio estaría completo sin una breve mención de la política de cambio.

Puesto que el cambio invariablemente amenaza el statu quo, implica en sí mismo la realización de una actividad política. Los agentes internos del cambio suelen ser individuos con un alto puesto en la organización y que tienen mucho que perder si se lleva a cabo.

La política sugiere que es muy posible que el impulso para el cambio venga de individuos que son nuevos en la organización (y tienen una menor inversión en el statu quo) o por ejecutivos que están un poco alejados de la estructura principal de poder. Aquellos administradores que han pasado toda su carrera con una sola organización y que con el tiempo alcanzan un puesto superior en la jerarquía, con frecuencia son grandes impedimentos para el cambio. El cambio en sí es una amenaza muy real para su statu quo y su posición.



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

Sin embargo, se puede esperar que implanten los cambios para demostrar que no son simplemente cuidadores. Las luchas por el poder dentro de la organización determinarán, en gran manera, la velocidad y la magnitud del cambio. Se podría esperar que los ejecutivos de carrera de largo tiempo sean fuentes de resistencia.-

De todo lo descripto se desprende que:

a) La existencia de cambio, su resistencia y la necesidad a su adaptación ha quedado explícita a lo largo de este texto. “Es imposible pensar una organización sin concebir el cambio, darle un oportuno tratamiento y combatir su resistencia, atendiendo que puede representar una verdadera fuente de conflicto en una organización”.

b) Si los ambientes fueran perfectamente estáticos, si las habilidades y capacidades de los empleados siempre estuvieran actualizadas e incapaces de deteriorarse y si mañana fuera exactamente igual que hoy, el cambio organizacional tendría poca o ninguna relevancia para los administradores. Pero el mundo real es turbulento, por lo que exige que las organizaciones y sus miembros sufran cambios dinámicos si se han de desempeñar de manera actualizada.

c) Los administradores son los principales agentes de cambio en la mayoría de las organizaciones. Por las decisiones que toman y su comportamiento son los responsables que pueden configurar la cultura de la organización ante el cambio.

Otro acápite no menor en nuestro análisis fue considerar la influencia de las emociones en la toma de las decisiones. Facundo Manes, neurólogo, neurocientífico investigador del Conicet y rector de la Universidad de Favaloro graduado en la UBA y con master en la universidad de Cambridge, en su libro “Usar el cerebro” (Manes, Facundo y Niro, Mateo, Edit. Planeta, 2014), explica con absoluta claridad el impacto de las emociones en el



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

cerebro humano cuando se refiere a la violencia impulsiva y la violencia premeditada (Págs. 229 a 231), al estrés y el distres (Págs. 342 a 345) y la resiliencia de las personas, que la define como la capacidad de una persona para adaptarse con éxito al estrés, trauma o adversidad (Págs. 312 a 314).-

Dice Marie-France Hirigoyen (Capítulo 2 Definiciones y Proceso en su libro “ Todo lo que hay que saber sobre el acoso moral en el trabajo”) *“Cuando alguien declara ser víctima de acoso moral, se basa en una emoción que puede no corresponderse con las definiciones científicas o legales aceptadas localmente . Es fundamental contar con una definición precisa y aceptada por todos por un lado para permitir la detección y la prevención eficaces del proceso, pero también para evitar las acusaciones falsas”*

Si a lo descrito le incorporamos el principio bíblico y filosófico comprobado por la ciencia de la antropología “que el Hombre, es único e irrepetible”, concluimos que cada individuo o grupo de individuos tiene entonces diferentes capacidades emocionales. Es decir, siente y vive una misma experiencia de distintas formas. Cada ser humano posee características únicas y justamente en esta unicidad, estriban la riqueza y el potencial de la naturaleza humana, humanistas, fenomenólogos y existencialistas, se refieren a la singularidad o unicidad de la persona. "Toda persona es un ser único y su vida es una cadena de situaciones irrepetibles e insustituibles".-

Otros autores definen la “inteligencia emocional como una forma de inteligencia social”.

Así, Salovey y Meyer (1996). La describen como una forma de inteligencia social que implica la habilidad para dirigir los propios sentimientos y emociones, y los de los demás, saber discriminar entre ellos y usar esta información para guiar el pensamiento y la propia acción. Cooper y Sawaf (2004), definen la inteligencia emocional como la capacidad de sentir, entender y



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

aplicar eficazmente el poder y la agudeza de las emociones como fuente de energía humana, información, conexión e influencia, identificándola como la fuente primaria de la energía humana, la autenticidad, aspiración y empuje que activan los íntimos valores y propósito en la vida, y los transforman en cosas en las cuales se piensa que se viven. Por otra parte, Goleman (2005) refiere a la inteligencia emocional como la capacidad de reconocer los sentimientos propios y ajenos, de poder automotivarse para mejorar positivamente las emociones internas y las relaciones con los demás, ésta permite la conciencia de los propios sentimientos en el momento en el cual se experimentan, dándole una atención progresiva a los propios estados internos.

Queda clarísimo que las aptitudes son diferentes en cada individuo y residen entre la mente y el corazón, es decir, entre la cognición y la emoción, en este sentido, existen aptitudes puramente cognitivas como el razonamiento analítico o la pericia técnica, y otras combinan el pensamiento y el sentimiento, las aptitudes emocionales, las cuales involucran un grado de habilidad en el reino del sentimiento, junto con los elementos de las aptitudes cognitivas que están en juego. Según los autores, la aptitud emocional forma la autenticidad del individuo, su credibilidad y flexibilidad, ampliando su círculo de confianza y capacidad de escuchar, manejar conflictos y sacar el mejor provecho del descontento constructivo.

A la Segunda cuestión planteada.-

El objetivo de todo el material puesto a consideración expuesto fue describir las connotaciones científicas que provoca el cambio en una organización corroborando con ello que el mismo suele ser “el gran disparador de conflictos”. Una organización no es viable sin recursos humanos. Coincidimos que la persona humana como así la define el Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación -vigente desde primero de agosto del 2015 -representa el bien máspreciado dentro de una organización por lo que debe ser considerado como tal y desde su esencia.-



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

De esta forma fundamentamos entonces completamente nuestra sentencia, y concluimos que deviene en abstracto por su naturaleza cualquier sanción al respecto.

Lo cual no representa ni importa en absoluto un aval respecto del desempeño comprobado de la funcionaria enjuiciada. Del profundo trabajo llevado adelante y según surge del expediente, sin desmerecer su pericia como profesional contable, quedó acreditado un déficit al menos inicial por parte de la funcionaria en cuanto al conocimiento del ámbito estatal y en la aplicación de los procedimientos que le son propios, y al mismo tiempo una manifiesta debilidad emocional que exterioriza en inhabilidades comunicacionales y de gestión de recursos humanos, siendo elocuentes al respecto las reiteradas referencias a su dificultad para escuchar, al modo imperativo de hablar, a sus dificultades para transmitir, sus rasgos obsesivos y presionantes, sus exabruptos, sus intervenciones descalificantes y sus inconvenientes para delegar, como así también la ofensiva e inaceptable utilización de analogías impropias para aludir a las poblaciones usuarias del servicio público del área.-

Tales razones nos llevan a propiciar sugerirle al Señor Intendente, en primer lugar, la profunda consideración del perfil descrito para tomar una decisión sobre el mantenimiento o no de la funcionaria en el cargo que ostenta o en cualquier otra área municipal que requiera interactuar con recursos humanos, atendiendo a los antecedentes del caso y al impacto que situaciones como estas podrían generar en el organigrama municipal. -

En segundo lugar, el urgente trabajo desde el poder ejecutivo en la reglamentación de la normativa aplicable, para aportarle un marco jurídico completo que permita fundamentalmente la prevención con la jerarquización del área de medicina laboral.-



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

Finalmente, como vocales de este Tribunal de Contralor expresamos formalmente nuestro repudio a lo acontecido en la Subsecretaría municipal de Empleo y Pyme.

En el mundo de hoy en día, defender la dignidad del trabajo es una batalla constante. Sabemos que la calidad del trabajo define de muchas formas la calidad de una sociedad, hacia ello deben dirigirse las nuevas políticas de gobierno. El cambio está inmerso en este devenir y si bien pareciera que el mismo resulta una amenaza, por el contrario debe entenderse que representa una extraordinaria oportunidad política. Así lo ha considerado el sistema de las Naciones Unidas y así también lo ha entendido el Papa Juan Pablo II cuando publicó *Laborem Exercens* el 14 de septiembre de 1981 en el 90º aniversario de la encíclica Rerum Novarum “ *El Trabajo dignifica al hombre* ” . Esta encíclica trata la concepción del hombre y responde a un análisis de la época moderna, en que se han desarrollado grandes cambios de carácter económico, social, histórico, teológico y antropológico. La Encíclica va más al fondo, llega al corazón del concepto mismo del trabajo humano ayuda a comprender lo que ha acontecido y sigue aconteciendo en la historia, buscando de qué modo puede el hombre transformarse con su trabajo.
ES NUESTRO VOTO.-

Por todo lo expuesto, proponemos al Acuerdo: 1º) Declarar que los hechos investigados no configuran un supuesto de violencia laboral en los términos del la Ord. Nº 2245-CM-2011; 2º) Efectuar al Señor Intendente las sugerencias expresadas en el tratamiento de la segunda cuestión de este voto.-

La Sra. Vocal Dra. Julieta Wallace dijo:

No compartiendo el criterio de los Sres. Vocales que me anteceden; doy aquí por reproducidas las consideraciones vertidas en el voto anterior relativas a las instancias recorridas por el proceso y la prueba



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

receptada, a fin de evitar repeticiones estériles; y paso directamente a fundamentar mi voto en disidencia.-

Dejo debida constancia del metódico y riguroso trabajo del instructor sumariante Contador Manuel García llevado adelante en las presentes actuaciones; cuya resolución final obra a fs. 339/345 por la cual concluye en *“la separación en forma definitiva e inmediata de la Subsecretaria de Empleo y Pymes, Cra. Etel Griselda Outeda, por haber violado en forma expresa la Ordenanza N° 2245-CM-2011 que combate la violencia laboral, en especial en su art.1, 3, 4, 6, ss. Y ccdes. Y que se deje sin efecto la Resolución N° 2418-I-2016 del 30 de mayo de 2016 y las que materializan los pases de los agentes involucrados, en beneficio de las víctima de violencia laboral”*.

A la primera cuestión planteada:

I.- Marco jurídico.-

En el marco del presente juicio de responsabilidad por el presunto hecho de violencia laboral iniciado contra la Subsecretaria de Empleo y Pymes de la municipalidad de San Carlos de Bariloche, Cdra. Etel Outeda, corresponde analizar desde el punto de vista jurídico el concepto de *violencia laboral*. Ello brindará una línea de razonamiento y un marco de contextualización del caso concreto.-

La competencia de este Tribunal de Contralor de la municipalidad de Bariloche para intervenir en la denuncia presentada por trabajadores de la oficina de Empleo local, ha sido otorgado por la ordenanza municipal de violencia laboral N° 2245-CM-2011.-

La norma aplicable al caso define en su artículo 3°) el concepto de violencia Laboral: *“A los efectos de la aplicación de la presente ordenanza, se entiende por violencia laboral a toda conducta hostil, continua y repetida, sea ésta activa u omisiva, ejercida dentro del ámbito laboral por funcionarios y/o empleados públicos municipales que atenten contra la*



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

dignidad, ideología política, integridad física, sexual, psicológica y/o social del trabajador o trabajadora, manifestando abuso llevado a cabo mediante amenaza, intimidación, amedrentamiento, acoso, maltrato físico, psicológico y/o social, sin perjuicio de las conductas definidas en la legislación nacional y provincial vigente”.-

Seguidamente, es el artículo 4° el que conceptualiza el maltrato psíquico y social: *“Se entiende contra el trabajador/a a la hostilidad continua y repetida en forma de insulto, hostigamiento psicológico, desprecio y crítica tendiente a denigrar. El daño moral es la lesión en los sentimientos generada en la víctima por el maltrato psíquico y social dentro del ámbito laboral. Se define con carácter enunciativo, como maltrato psíquico y social a las siguientes acciones:* Bloquear constantemente sus iniciativas de interacción laboral, generando su aislamiento; prohibir a los empleados que hablen con el/ella; obligar a ejecutar tareas denigrantes para la dignidad humana; juzgar de manera ofensiva el desempeño de sus tareas; asignar misiones con la intención de humillar; encargar en forma reiterada, trabajos cuya ejecución sea imposible de llevar a cabo por la naturaleza de los tiempos y formas encomendados o que resulten ofensivos a la persona o contrarios a las tareas para las cuales fue destinado o contratado el/la trabajador/ra; obstaculizar y/o imposibilitar la ejecución de una actividad u ocultar las herramientas necesarias para concretar una tarea atinente a su puesto; promover el hostigamiento psicológico de manera de complot sobre un subordinado; amenazar con sanciones, despidos infundados, sumarios o cambio de condiciones laborales; privar al trabajador de información útil para desempeñar su tarea y/o ejercer sus derechos.

Asimismo, el artículo 6° de la ordenanza 2245-cm-2011 define el *acoso laboral como el comportamiento deliberado y continuado de una o varias personas tendiente a provocar, mediante acciones u*



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

omisiones denigradoras, la anulación del nivel de resistencia psicológica, y que atente por su repetición o sistematización contra la dignidad o la integridad física o psíquica, generalmente produciendo alteraciones en la salud o poniendo en peligro su empleo y degradando el ambiente de trabajo.

II.- Doctrina y Jurisprudencia.

Todo mensaje requiere ser interpretado de alguna forma y los mandatos contenidos en las normas jurídicas son mensajes. Para realizar una correcta y adecuada interpretación de la regla jurídica, es necesario munirse de principios elaborados doctrinaria y jurisprudencialmente, para luego analizar la prueba producida en el marco del presente proceso, y definir si se encuentra configurado el supuesto de violencia laboral concebido por la norma.-

Según la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T): *“Violencia en el lugar de trabajo es toda acción, incidente o comportamiento que se aparta de lo razonable mediante el cual una persona es agredida, amenazada, humillada, o lesionada por otra en el ejercicio de su actividad profesional o como consecuencia directa de la misma. La violencia interna es la que tiene lugar entre los trabajadores incluidos directores y supervisores y la violencia externa es la que tiene lugar entre trabajadores (directores y supervisores) y toda otra persona (ajena) presente en el lugar de trabajo”*.-

Se trata de una acción que doblega, o busca doblegar, la voluntad del otro mediante el empleo de la fuerza física, psicológica, económica y política, la cual puede darse de manera ascendente, descendente u horizontal dentro de la escala jerárquica de la organización o repartición de que se trate (Fundamentos Ordenanza 2245-cm-1011).-

La violencia en el trabajo, el abuso de poder disciplinario, la arbitrariedad en la aplicación de sanciones al trabajador son viejas realidades que siempre acompañaron el ejercicio del poder de dirección del empleador. Estas conductas violatorias de derechos humanos fundamentales (como



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

el honor, la seguridad, la intimidad) atentan además contra la salud psicofísica del trabajador y su reiteración obliga a construir sistemas adecuados de protección jurídica (Delgue, Juan Raso, “El hostigamiento en el lugar de trabajo: acoso moral y sexual”, Violencia Laboral, el acoso moral y sexual en el trabajo, editorial Errepar, 2013).-

De las declaraciones informativas y testimoniales llevadas a cabo en este Tribunal de Contralor, resulta indudable la ejecución por parte de la denunciada de conductas de autoritarismo, arbitrariedades, excesos, burla, humillación, trato ofensivo dirigido a los trabajadores y a las poblaciones con que trabaja el área, gritos y subvaloración de la labor realizada por los trabajadores (declaraciones informativa de los denunciantes Galaz, fs. 242; Curipan, fs. 243; Marigo, fs. 244; Gachter, fs. 245; Cifuentes, fs. 246; Obando, fs. 247; González, fs. 248; y Silva, fs. 249; y declaraciones testimoniales Montauti, fs. 241; De Haro fs. 250; Ceballos, fs. 258; Blasquiz, fs. 274; Leonfanti, fs. 275; Abarzua, fs. 276; Navarro, fs. 277; Fuentes, fs. 283; y Redondo, fs. 317).-

La suma de estas conductas de manera reiterada, sostenida en el tiempo y dirigida hacia una persona o grupo de personas, aún siendo de baja intensidad generan un ámbito nocivo que repercute o daña la salud y organización en su conjunto. Este ambiente nocivo de trabajo, produce consecuencias directas e indirectas en la salud de los trabajadores, siendo el stress y el insomnio la habitual expresión del daño a la salud de los trabajadores. Quien presta un trabajo, no entrega un objeto patrimonial, sino que se da a sí mismo: el trabajo es el hombre mismo en su cuerpo y en su espíritu (Sinzheimer: “La dignidad en el trabajo y el mobbing” – Diario ABC (La Tercera) -Madrid 19/03/2002).-

La situación denunciada se enmarca dentro de una relación laboral vertical, en donde quien ejerció esas conductas que generaron un ambiente nocivo de trabajo posee un poder en la relación laboral que es en sí misma asimétrica. Existe una relación de poder y trabajo en estas relaciones laborales, en



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

donde el poder es la probabilidad de imponer la propia voluntad a otro, aún cuando el *otro* la resista (Furstenberg, Fiedrich: “Structure and Strategy in Industrial Relations”- Bulletin of Comparative Labour Relations -Nº 21- Deventer (Holanda), 1991, pág.8). Los hechos denunciados por los trabajadores municipales -dependientes de la estructura del estado municipal- contra la funcionaria política designada por Resolución del Sr. Intendente, se enmarcan en una relación asimétrica de poder. Prueba de ello es la declaración testimonial de Blasquiz (fs. 274), quien afirmó...“*No elegí quedarme, fue por una cuestión económica, si me iba perdería mi jefatura, soy sostén de familia. El intendente dijo abiertamente que si me iba perdería la jefatura*”.-

Párrafo aparte merecen las distintas conceptualizaciones doctrinarias dadas al concepto de violencia laboral. La expresión *mobbing* fue recogida por Heinz Leymann, que lo definió como un conjunto de actitudes hostiles que son frecuentes y repetidas en el lugar de trabajo, **dirigidas siempre hacia una misma persona**. Otros autores refieren al ejercicio de una violencia psicológica extrema, de forma sistemática y durante un tiempo prolongado **sobre otra persona o personas en el lugar de trabajo** (García Vior, Andrea, “Informe argentino sobre acoso sexual y moral en el trabajo”-XX Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social –Santiago de Chile- 25 a 28/09/2012). Como se observa, no existe una mirada doctrinaria homogénea en relación a si la violencia laboral se configura únicamente cuando se ejerce sobre un individuo o sobre un grupo de individuos. El hecho concreto de violencia laboral causado por la Sra. Etel Outeda fue dirigido hacia un grupo de personas, específicamente trabajadores de la Subsecretaría de Empleo y Pymes.-

Algunos autores han definido a la violencia laboral como acoso moral. El acoso moral en el ambiente del trabajo se manifiesta en actitudes de destrato de un sujeto hacia otro. Esta conducta busca humillar, injuriar y ningunear al “otro” a través de la burla o la indiferencia o la crítica



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

exacerbada. También puede expresarse en órdenes de realizar trabajos denigrantes o por debajo de la capacidad laboral o manifestarse a través de grupos o expresiones de dominio. Si bien cualquier acto de humillación constituye un acto que atenta a la dignidad del trabajador, también es cierto que en el caso del hostigamiento moral se quiere en principio cierta repetición de la conducta persecutoria en lapsos cortos de tiempo. (Delgue, Ob.cit., Pag 10/11).-

El elemento *“reiteración en el tiempo a breves intervalos”* es importante para distinguir la persecución de una orden legítima del empleador en ejercicio de su poder disciplinario. Para ello, ha sido definida como *“la situación en la que una persona o grupo de personas ejercen una violencia psicológica extrema, de forma sistemática (al menos una vez por semana) y durante un tiempo prolongado (más de seis meses) sobre otra persona o personas en el lugar de trabajo, mediante conductas dirigidas a destruir las redes de comunicación con la víctima, destruir su reputación o perturbar el ejercicio de sus labores entre otras, con el objetivo de lograr que la víctima acabe abandonando su puesto de trabajo, o de satisfacer la necesidad del agresor de canalizar una serie de impulsos y tendencias psicópatas, aprovechando para ello las deficiencias y características de la organización y del entorno social”* (García Vior, Ob. Cit)

De la prueba ofrecida y producida en autos, surge cabalmente que los primeros relatos relacionados con el conflicto que luego desencadenó en la denuncia por violencia laboral realizada ante la Defensoría del Pueblo, refieren al mes de enero de 2016, apenas unos días después del nombramiento de la Sra. Etel Outeda como funcionaria política, el 10 de diciembre de 2015. De las propias declaraciones de los denunciantes y los testigos ofrecidos incluso por la parte denunciada, han afirmado que el *“conflicto no se paró a tiempo”*; *“nadie se hizo cargo de la situación”*. Por tanto, se encuentra acabadamente probado que las reiteradas conductas de autoritarismo, arbitrariedades, excesos, burla, humillación, trato ofensivo dirigido a los trabajadores y a las poblaciones con que



Municipalidad de San Carlos de Bariloche Río Negro Tribunal de Contralor

trabaja el área, gritos, subvaloración de los trabajos, todas ellas conductas realizadas por parte de la denunciada, se iniciaron en el mes de enero. La resolución suscrita por el Sr. Intendente mediante la cual dispone el pase de los trabajadores denunciados data de fecha 30 de mayo de 2016; por tanto, el hecho concreto de violencia laboral, el ambiente nocivo de trabajo y las conductas hostiles, continuas y reiteradas que fueran declaradas por los mismos trabajadores duraron, como mínimo, cinco meses.

Si bien existió un intervalo de tiempo en el cual los trabajadores estuvieron de licencia médica otorgada en el marco de la ordenanza 2245-cm-2011, ese tiempo -aproximadamente 30 días- no debe ser interpretado como un hecho aislado en la secuencia de los hechos denunciados, puesto que él conforma parte de un universo de hechos concordantes y encadenados que confluyeron en el hecho concreto de violencia laboral. Al regreso de su licencia, los trabajadores fueron expuestos a situaciones angustiantes y traumáticas como el traslado cuasi compulsivo de sus lugares de trabajo. El elemento *“reiteración en el tiempo”* quedó configurado toda vez que las licencias médicas fueron consecuencia de la solicitud autónoma de los trabajadores ante el silencio atónito de sus superiores. Existió relación causal entre las primeras conductas denunciadas -enero 2016- y el pase masivo de los trabajadores dispuesto por el Sr. Intendente 30/05/2016.-

Parte de la doctrina especializada en la materia ha dicho que en general para que exista un fenómeno de acoso moral, es necesaria la reiteración de conductas agresivas. Sin perjuicio de ello, no debe excluirse la posibilidad que un sólo acto especialmente grave pueda por sí constituir una situación de acoso moral: un ejemplo podría ser el vaciamiento de las pertenencias de un trabajador de su oficina y su exhibición en un corredor de la empresa, como indicación de su traslado. *“En tal sentido, indiquemos los ejemplos más comunes de acoso moral: expresiones verbales denigrantes, increpar en un tono de voz desmedido, marginalización de las tareas de trabajo, vaciamiento del*



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

contenido de la labor, repetidos traslados no justificados, atribución de sanciones excesivas, interdicción sistemática de acceso a la comunicación (diarios, teléfono, ect), exclusión del trabajador de iniciativas vinculadas a la formación en el trabajo, ejercicio excesivo de formas de control en el trabajo, etc.” (Delgue, Ob. Cit. Pág. 11/12, el resaltado me pertenece).-

La conducta llevada a cabo por la Sra. Etel Outeda basada en expresiones tales como: “*cállate chiquito*”; “*le pregunte porqué -en relación a cambio de funciones de trabajo- porque lo decido yo, y si quieres después de la reunión lo hablamos, en tono fuerte*”; “*esta persona trabajo toda su vida como cadete y va a seguir trabajando así, mírame a los ojos cuando te hablo*” - en referencia a un compañero de trabajo- (Ver declaración testimonial Débora Obando fs. 247); “*esto es una mierda*” –haciendo referencia a un trabajo entregado por uno de los denunciantes-, sumado a “*directivas de trabajo confusas*”, “*desvalorización del trabajo*”, “*no escuchaba lo que queríamos explicarle*” (Ver declaración testimonial de Margot Ceballos, 258); “*desdibujaba los roles*”; “*exigía cosas incumplibles*”; “*desconoce el trabajo con poblaciones vulnerables*”; “*presionaba a que haga cosas que luego lo enfrentaba con otros compañeros municipales*”; “*mucha persecución*” (Ver declaración testimonial Laura Blazquiz, fs. 274); “*formas terribles*”; “*gritos*”; “*resistencia al conocimiento del Estado*”; “*no sabe manejar los recursos humanos*” (Ver declaración testimonial Teresita Leonfati, fs. 275); “*no respetaba la orgánica*”; “*nadie se hizo cargo del tema*”; “*no se resguardó el equipo de trabajo*”; “*la oficina no funciona*”; “*fuimos testigos de malos tratos, entradas intempestivas a reuniones*”; “*existían ordenes y contraordenes*”; “*como decimos dentro de la oficina, se le saltó la cadena* –en referencia a la Sra. Outeda”(Ver declaración testimonial Abarzua fs 276); “*hagamos de cuenta que somos una empresa*” ; “*cambio de funciones constantes*”: “*la operatoria de la oficina esta vaciada*”; “*se refería a las poblaciones que iban a la oficina como chorizos o morcillas*”; “*sectores vulnerables, igual a obra y mucama*”; “*no le parece*



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

como importante los planes de inclusión social”; “nos hizo sentir como que lo anterior era una mierda” (Ver declaración testimonial Celeste Navarro, fs. 277); “con vos es una cuestión personal, lo dejamos ahí”; “le contesto a Diego de Haro adelante de todos: que ganas de joder que tenés carajo”; “Habíamos naturalizado el maltrato”; “para ella la gente era chorizos o morcillas – en relación a la poblaciones vulnerables con que trabajaban“ (Ver declaración testimonial de Margot Ceballos, fs. 258), no hacen más que probar la existencia del hecho concreto de violencia laboral en los términos del artículo 3 y 4 de la Ordenanza N° 2245-cm-2007.

III.- El daño producido a los trabajadores.-

Las víctimas de la violencia laboral suelen sufrir repercusiones directas en su salud física y emocional, desembocando muchas veces en sentimientos de inseguridad, miedo, ansiedad, tensión, irritabilidad, incapacidad para concentrarse, insomnio, fatiga, dolores de cabeza, etc. Entre otras manifestaciones externas de las situaciones de violencia laboral se encuentran la extenuación en el trabajo, el desarrollo de enfermedades de origen psicosomático, depresión, carencia de autoestima, ausentismo como único medio para evitar la violencia (lo cual es ingresado al legajo personal como antecedente negativo para justificar un potencial despido), reducción en la calidad del trabajo producido, percepción de estar convirtiéndose en una persona cautiva, accidentes en el manejo de material o instrumentos a su cargo, etc. (fundamentos de la ordenanza 2245-cm-2011).

De la prueba producida, particularmente las declaraciones informativas y testimoniales, sumadas a la documental acompañada por las integrantes del área de salud laboral y el informe de la Dra. Montauti, surge que los trabajadores han solicitado licencia laboral producto de la situación de stress que estaban viviendo, otorgada en el marco de la ordenanza 2245-cm-2011. No corresponde en esta instancia cuestionar la validez y legitimidad de dichas licencias,



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

toda vez que no se evidencia la existencia de protocolo de actuación con fuerza normativa. La totalidad de los miembros vocales de este Tribunal de Contralor ha recepcionado la prueba de la cual surge rotundamente la situación de violencia que han vivido gran parte de los trabajadores de la Subsecretaría de Trabajo y Pymes municipal, violencia provocada por la denunciada. No constituye causal de exclusión del hecho concreto de violencia laboral sufrido por los trabajadores, la presunta ausencia de mecanismos de intervención municipal conforme protocolos médicos especializados en la materia.-

El hostigamiento en el trabajo cualquiera sea la forma en que se expresa, crea en la víctima sentimientos de humillación y soledad, además de sufrir la agresión a su intimidad y a su honor. Pero además, todo hecho de violencia produce daños físicos y psicológicos, produciendo en muchos casos daño a la salud mental. Los daños psicológicos del acoso se expresan en manifestaciones de angustia, nerviosismo, insomnio, depresión, que pueden a su vez desembocar en patologías físicas, cardiovasculares (hipertensión, arritmia), digestivas (gastritis, úlceras, etc) (Delgue, Ob. cit., Pag 27).

El informe obrante en autos a fs. 112/114 de fecha 17 de mayo suscrito por la Dra. Montauti –Dirección de Salud Laboral- es categórico, no obstante el informe previo de la Dirección de Salud Laboral obrante a fs. 31/33, en el cual se deja constancia que *“en la subsecretaría de empleo han existido hechos contemplados dentro de lo estimado por la ordenanza 2245-CM-11 como violencia laboral”*. Afirma la Dra. Montauti: *“...sin perjuicio de ello, se informa que todos los agentes alcanzados por licencia según ordenanza 2245-cm-2011 presentan, aún hasta el día de la fecha, signo sintomatología que evidencia el haber sido víctima de violencia laboral, expresado tanto a nivel físico, como socio vincular; entre los cuales se destacan: irritabilidad, insomnio, trastornos neurogenerativos, llanto fácil, cefaleas, contracturas musculares, desgano o hiperreactividad, entre otros. Conforme el marco epistemológico que encuadra el*



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

trabajo de la Dirección de Salud Laboral, estos síntomas son indicadores para arribar al diagnóstico de violencia laboral. Durante la continuidad del proceso de contención de los agentes denunciantes, se observa persistencia de los síntomas, con el agravamiento que les produce el no poder concurrir al trabajo; ya que desde esta área se les ha otorgado licencia con el objetivo de evitar la revictimización y la exposición a nuevos episodios violentos”.

Por su parte, los propios denunciantes han manifestado sufrir algunas de las dolencias mencionadas, y otras tales como: caída de pelo, stress, visitas a psicólogos primera vez en su vida, insomnio, etc. Se han manifestado las siguientes declaraciones relacionadas: *“se me empezó a caer el pelo”* (Ver declaración testimonial de Margot Ceballos, fs. 258); *“llegaba a mi casa con un nivel de agotamiento, que sólo me tiraba a dormir”*; *“físicamente no podía más”*; *“había un montón –de compañeros- que no podían dormir, ya con síntomas físicos”*, *“todos habíamos ido con la psicóloga que luego se jubilo”*; *“No elegí quedarme, fue por una cuestión económica, si me iba perdía mi jefatura, soy sostén de familia. El intendente me dijo abiertamente que si me iba perdería la jefatura”* (Ver declaración testimonial Laura Blasquíz, fs. 274).-

El hecho concreto de violencia laboral continuó incluso de manera concomitante con la decisión del intendente de ordenar de manera masiva el pase de los trabajadores que denunciaron la situación conflictiva. Prueba de ello es el hecho suscitado al momento en que se resolvió el traslado físico de los trabajadores a las áreas cuyo pase se había aprobado por resolución de intendencia. Conforme surge de las declaraciones y de la compulsión de las actuaciones, dicha situación de traslado se dio en un marco de absoluta informalidad, sin respetar tiempos y formas administrativas legales. Los trabajadores fueron *“avisados”* del traslado –luego de la reunión que cada uno mantuvo con el Sr. Intendente quién manifestó que el pase lo realizaba a efectos de *“cuidarlos”*; *“fue angustiante”*; *“fue traumático”*; *“había gente gritando, llorando”*; *“era un desalojo”*;



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

“Actualmente esas oficinas están desocupadas” (Ver declaración testimonial de Margot Ceballos fs. 258); *“nos sacaron como ganado”* (Ver declaración testimonial Abarzúa, fs. 276).-

Conforme surge a fs. 237/238 se encuentra agregado informe elaborado por la Subsecretaria de la Función Pública la cual detalla las licencias otorgadas a los trabajadores involucrados en el marco de la ordenanza de violencia laboral N° 2245-cm-2011, a saber: De Haro Diego; Gachter, Agustín Alejandro; Cifuentes, Juan Ignacio; Galaz, Silvia Margarita y Marigo Bárbara; todos desde el 25-04 al 27-05; Ceballos, Elba Margot; Obando, Débora del 27-04 al 27-05; Curipan, Javier: del 25-04 al 23-05; Blazquiz, Laura del 27-04 al 31-04; Gonzalez, Irene; Silva, Liliana Mabel del 25-04 al 31-04.-

Nótese que a fs. 309/313 obran solicitud de pase del área de los trabajadores Marigo, Gachter, Galaz, Cifuentes; Curiopan, motivadas en: *“falta de lineamientos claros en el área”*; *“incumplimiento de jerarquías”* y *“sobre todo violencia laboral por parte de la subsecretaria”*.-

Los propios trabajadores denunciaron la situación y los resortes administrativos competentes acreditaron la situación del daño concreto a la salud de los trabajadores.-

IV.- La violencia laboral como ataque a derechos fundamentales del trabajador.-

Toda forma de acoso, como expresión de un acto de violencia, agrede derechos fundamentales del trabajador. Las conductas de acoso agreden la esfera no patrimonial del individuo, allí donde aparecen derechos fundamentales de los cuales es titular el trabajador en todas las facetas de su vida social, incluyendo el centro del trabajo. En esa esfera no patrimonial ubicamos los derechos a la intimidad, al honor, a la imagen, a la no discriminación, que si bien no han sido recibido un reconocimiento laboral explícito en las Constituciones, adquieren en la concepción de los derechos fundamentales inespecíficos una



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

importancia hoy reconocida por la más prestigiosa doctrina laboral. Estos derechos deben considerarse un límite y freno ante el hostigamiento del empleador, sus representantes y/o dependientes (Delgue, Ob. Cit., Pág. 24). Los “derechos fundamentales laborales” (específicos o inespecíficos) no son una categoría cerrada, sino que van incorporando a su catálogo nuevos intereses, bienes y expectativas, como consecuencia de las sucesivas y no agotadas reivindicaciones y luchas de los individuos y de los grupos sociales en los que ellos se integran a fin de lograr mayores y más decentes espacios de igualdad y libertad (Valdés Dal Ré, Fernando: “Los derechos fundamentales de la persona y el derecho del trabajo” – Informe General del XVII Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social –Montevideo- 2 a 5/9/2003-AUDTSS-págs. 38/9)

La Constitución Nacional incorporó, en su reforma de 1994, el inciso 22 al artículo 75, mediante el cual suma al texto de nuestra Carta Magna, el contenido de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, entre otros. Todas estas normas apuntan explícitamente a la protección de las personas y a la sanción de acciones discriminatorias, dentro y fuera de su trabajo (Fundamentos ordenanza 2245-cm-2011).-

En definitiva, la vulneración del derecho a la dignidad humana, los malos tratos y las conductas hostiles, continuas y repetidas y las afirmaciones discriminatorias para dirigirse a la población con que el área trabaja, todas conductas desplegadas por la Sra. Etel Outeda expuestas por los trabajadores en las declaraciones recepcionadas por la totalidad de los miembros del Tribunal de Contralor, constituye prueba directa de la consumación del hecho de violencia laboral. Afirmar lo contrario, es ampararse en un excesivo rigor y tecnicismo que no hace otra cosa que dispensar la responsabilidad de la persona que ha provocado esta



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

situación y de las restantes autoridades jerárquicas de la estructura municipal que no la han prevenido, tendiendo cabal conocimiento del hecho denunciado.-

Por lo tanto, se encuentra probada la configuración del hecho de violencia laboral acontecido en la Subsecretaría de Empleo y Pymes municipal, en los términos de los Arts. 3 y 4 de la ordenanza 2245-CM-2011.-

A la segunda cuestión planteada:

Probada la configuración del hecho de violencia laboral acontecido en la Subsecretaria de Empleo y Pymes, corresponde ahora determinar si existió responsabilidad de la funcionaria política a cargo del área, Cdra. Etel Outeda, designada por Resolución del Sr. Intendente.-

En primer lugar, debe tenerse en cuenta el encuadre jurídico que brinda la ordenanza aplicable en la materia. El artículo 10° recoge y define las responsabilidades y funciones del Estado municipal. Así, el inciso d) obliga al Estado municipal a *“Mantener en cada dependencia municipal condiciones de respeto para quienes allí se desempeñen con el propósito de desalentar, prevenir y/o sancionar las conductas tipificadas en la presente y favorecer un ambiente laboral sano y saludable”*. La situación de violencia laboral se produjo en una de las áreas dependientes del poder ejecutivo municipal, a cargo de la Sra. Etel Outeda. Ahora bien, de la prueba recolectada en autos, surge una clara responsabilidad directa de la Sra. Etel Outeda en relación a la ejecución de las conductas descritas en el acápite anterior. Todas las declaraciones, tanto de los denunciados como de los testigos refieren a las conductas hostiles, continuas y repetidas realizadas por la Sra. Etel Outeda en el ámbito del trabajo. Si bien es cierto que se refirió a una situación de conflicto basada en distintas perspectivas y políticas del área suscitadas entre la subsecretaria y el director del área, Sr. Diego de Haro (ver fs. 18/19), no menos cierto es que en función de la estructura jerárquica municipal la responsabilidad de evitar el hecho concreto de violencia laboral recae,



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

en primer lugar, en el funcionario político designado; y luego, como veremos seguidamente en los superiores jerárquicos a él. *“presencia muchas discusiones entre Etel y Diego”* (Ver declaración testimonial Abarzúa, fs. 276); *“esa estructura no le importaba, eso ocasionó un choque abierto con el Director porque desdibujaba concretamente su rol y causo problemas con Jefes de Departamentos”* (Ver declaración testimonial Laura Blazquiz, fs. 274), *“estábamos en una situación de tironeo”*; *“se sentía de los dos toda la tensión, los trabajadores fuimos carne de cañon”* (Ver declaración testimonial Celeste Navarro, fs. 277).-

Es decir, en el hipotético caso de admitir que la situación se encuadra en un “conflicto de intereses”, o “resistencia al cambio” (Ver declaración testimonial Celeste Navarro fs. 277); existe palmariamente la responsabilidad del empleador -Estado municipal- de evitarlo, o, si fuera consumado, en repararlo. Así lo ha expresado variada jurisprudencia: **Violencia laboral. Deberes de la empleadora.** En el caso, la empleadora no cumplió siquiera básicamente su deber constitucional de garantizar condiciones de trabajo dignas ni la obligación legal de seguridad e higiene en el empleo, conforme lo exigen los arts. 14 bis de la Constitución Nacional, 75 LCT y 4 apartado 1 de la ley 24.557, es decir que no garantizó la indemnidad psicológica de su dependiente, con lo que, al permitir condiciones y un ambiente de labor nocivos, actuó culposamente habida cuenta que se ha comprobado la responsabilidad personal del superior jerárquico que implementó un clima general y personal hostil por el que el principal debe responder no sólo por pesar sobre sus hombros dichas obligaciones sino también por resultar titular del pleno poder de organización y dirección de la empresa (arts. 1113 Código Civil y 64/65 LCT). Esto es así puesto que el empleador debe velar irrestrictamente por la integridad psicofísica de sus dependientes mientras se encuentren dentro del establecimiento y/o cumpliendo sus tareas, obligaciones que dimanen del deber genérico de seguridad y del principio de indemnidad (arts. 75 LCT y 4 apartado 1 LRT), de la misma forma que debe preservar también la dignidad del trabajador cuyo



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

fundamento no es otro que el dispositivo constitucional que le garantiza "condiciones dignas y equitativas de labor" (art. 14 bis C.N.). Por ende, el principal no sólo se encuentra legitimado para tomar medidas en resguardo de la integridad de sus dependientes sino que ello constituye una exigencia derivada del principio de buena fe exigible al buen empleador y lo esperable de éste (arts. 62/63 y concs. LCT). CNAT Sala II Expte. N° 20.397/08 Sent. Def. N° 100.466 del 27/04/2012 "J., N.M. c/Icona SA y otro s/mobbing". (Maza - Pirolo). **Violencia laboral: modos de manifestación.** Aún cuando no se configure un supuesto de "mobbing", la violencia en el ámbito laboral puede manifestarse de muchos modos, por ejemplo, a través de tratos discriminatorios, agresiones físicas, hostigamiento de índole sexual, mal trato organizacional, etc., (conf. Conceptualizaciones teóricas elaboradas por Toselli, C.A. - Grassis, P. M.- Ferrer, J. I., en Violencia en las relaciones laborales, Alveroni Ediciones, Córdoba, 2007) y todos ellos generan la responsabilidad del empleador que, en conocimiento o alertado de la situación, no arbitra los múltiples y variados medios a su alcance, a fin de revertirla para evitar daños a la integridad psicofísica y moral de sus dependientes. CNAT Sala II Expte N° 31.939/09 Sent. Def. N° 100.146 del 16/2/ 2012 «R. F., P c/ Citytech S.A. s/mobbing» (González – Maza).

Es decir, no puede atacarse o desviar la responsabilidad originaria del empleador con sus dependientes, habida cuenta de la responsabilidad que el propio cargo conforme estructura orgánica municipal, genera. Es por ello que, indudablemente la responsabilidad por los hechos acontecidos recae irremediabilmente en el titular del área específica de que se trate. Deslindarse de responsabilidad significaría un ejercicio incompleto de la función. Asumir funciones ejecutivas implica ser responsable del funcionamiento del área y del manejo del recurso humano que allí trabaja. Pues bien, la Sra. Etel Outeda no ejerció diligentemente su función, como tampoco encontró los modos adecuados para hacerlo. Por el contrario, busco imponer su poder de manera inadecuada, ejerciendo



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

conductas autoritarias y denigrando a los trabajadores y a las tareas por ellos desarrolladas.-

Párrafo aparte merece la responsabilidad por omisión a que refiere el art. 10 in fine de la Ordenanza 2245-cm-2011, el cual reza: *“El Estado municipal será responsable por las acciones de violencia laboral a que se vieran sujetos sus empleados por parte de superiores, terceros o de los empleados entre sí, cuando el acto de violencia laboral se hubiere efectuado con el conocimiento del titular o responsable de la jurisdicción de que se trate, o cuando se le hubiere notificado en forma fehaciente el hecho, y no hubiese adoptado las medidas necesarias para hacer cesar tal conducta”*.-

De la documental recolectada en autos surge que el Sr. Secretario de Turismo, Marcos Barberis y la Secretaria de la función pública tuvieron conocimiento de la situación desde su comienzo, en el mes de enero (v. fs. 18/19), lo que ha sido refrendado por las diversas declaraciones testimoniales: *“En enero mande nota a Barberis, nuestro secretario con copias a todas las áreas; nunca tuve una respuesta de nadie”*; *“el conflicto estalla porque los compañeros deciden para evidenciar este problema porque nadie nos estaba dando respuesta, y los más perjudicados estaban siendo los trabajadores porque no podían trabajar, pidiendo un pase masivo, con eso ellos creían que iban a lograr que alguien nos de respuesta”*; *“nadie intervino a tiempo”* (Ver declaración testimonial Laura Blasquiz, fs. 274). En dicha oportunidad se envió con copia a los Sres. Diego de Haro (Director de Trabajo), Etel Outeda; cc Secretario de turismo Barberis, secretaria de la función pública, Dirección de medicina laboral, Soyem, de fecha 28 de enero haciendo saber la situación de conflicto en el área entre el Director y la Subsecretaria, falta de directivas de trabajo; y la repercusión a la salud que ya desde esa fecha hizo conocer la trabajadora Laura Blazquiz (*“tengo que ir una vez por semana la kinesiólogo, psicóloga, terapeuta floral, osteópata, y demás, para paliar las contracturas y el*



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

estrés que me generan con tantos momentos de tensión y situaciones incómodas", ver fs.18/19).-

En fecha 27 de abril se envía nota al Sr. Intendente, suscrita por el Soyem, haciendo saber las denuncias por violencia laboral iniciadas por parte de los trabajadores de la Subsecretaría de empleo (fs. 7). Con características similares obra misiva de fecha 28 de abril dirigida al Sr. Intendente, Gustavo Gennuso, y a la Secretaria de Turismo y Producción, Subsecretaría de Empleo y Pymes, Secretaria de la Función Pública, Dirección de Medicina Laboral, haciendo saber que a esa fecha ninguno de los actores notificados, dio respuesta alguna, suscrita por las trabajadoras Blasquiz, Leonfati y Abarzúa. (fs. 20/21) Asimismo, en igual sentido se envió nopta en fecha 27 de abril al Jefe de Gabinete, y a las áreas descritas anteriormente.(fs. 22/23).-

A fs. 25 obra mail enviado por la trabajadora Erica Barria, a pedido de Margot Ceballos, a Etel Outeda y "diego" manifestando: *"Quiero manifestar la sensación de autoritarismo y desmerecimiento hacia el trabajo que hemos venido realizando."* A fs. 26/27 obra nota suscrita por Obando, Barria y Ceballos dirigida al Sr. Diego de Haro, donde manifiestan la falta de claridad en las líneas de trabajo del área; y a fs. 28 nota suscrita por las trabajadoras Obando y Ceballos afirmando: *"hemos tenido que presenciar en varias oportunidades gritos, insultos, y descréditos hacia nuestro Director, situaciones éstas sumamente violentas"* (fs. 28).-

Es obligación contractual del empleador asegurar a sus trabajadores un ambiente de trabajo adecuado para la realización de sus labores, es decir sin interferencias que puedan provenir de terceros o de su propia conducta. Desde el punto de vista jurídico –y sin perjuicio de normas especiales- la responsabilidad del empleador puede ser directa (porque él es quién acosa o quién protege al acosador), pero también puede originarse en el "hecho del dependiente", según los que establece el código civil. Las autoridades jerárquicas tomaron



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

conocimiento del conflicto, y no hicieron nada. Recién el 30 de mayo el Sr. Intendente firmo la resolución N°2418-I-2016 – enmarcada en la ordenanza de violencia laboral 2245-cm-2011- y dispuso el pase de los trabajos involucrados; es decir 5 meses después de haber tomado formalmente conocimiento de la situación.

Desde el poder ejecutivo no se arbitraron las medidas necesarias para prevenir la situación que desencadenó en la configuración del hecho concreto de violencia laboral ejercida por parte de la Subsecretaria de Empleo y Pymes, no obstante encontrarse formalmente notificadas diversas áreas. Prevenir el conflicto, evitar la vulneración de derechos fundamentales y el daño a la salud de los trabajadores es el objetivo tenido en cuenta al momento de la sanción de la ordenanza de violencia laboral municipal. No se realizaron acciones necesarias y eficaces para poner fin a los actos de violencia ejercidos sobre sus empleados. El pase masivo dispuesto por Resolución N° 2418-I-2016 no puede entenderse como solución al conflicto. En primer lugar porque fue realizado con el hecho de violencia laboral ya consumado, es decir tarde; y por otro lado porque fue realizado ante un pedido masivo de los trabajadores que estaban pidiendo la solución al problema por el silencio de las autoridades responsables de poner fin a dicha situación. El pase de los trabajadores no puede ni debe entenderse como solución al conflicto, o al cese de las conductas de violencia laboral producidas por un superior jerárquico. Por el contrario, se dismanteló un equipo de trabajo y un área municipal sensible y de suma importancia para un vasto sector de población de San Carlos de Bariloche.

Ello ha generado un antecedente que va en contra del espíritu mismo de la norma que crea en el ámbito municipal el supuesto de violencia laboral. La omisión de intervenir en tiempo y forma en el conflicto por parte del poder ejecutivo desencadenó en la configuración del supuesto de violencia laboral, con el consiguiente daño a la salud y a derechos humanos fundamentales de los trabajadores.-



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

En definitiva, encuentro a la Sra. Etel Outeda responsable directa de la configuración de violencia laboral acontecida en la Oficina de empleo municipal, en el marco de los artículos 3, 4 y 10 de la Ordenanza N° 2245-cm-2011; dejándose debida constancia –extremo probado en autos- de la omisión por parte del Sr. Secretario de Turismo Marcos Barberis y al Sr. Intendente municipal, Gustavo Gennuso en relación a prevenir la violencia laboral en los términos del artículo 10 in fine de la Ordenanza N° 2245-cm-2011.

En cuanto al temperamento a adoptar, la norma de aplicación en la materia no define tipo de sanciones para el supuesto de configuración de violencia laboral, sino que se limita de legislar acerca de las posibles medidas precautorias a adoptar durante la sustanciación del proceso (art. 16).-

Por su parte, la ordenanza orgánica del Tribunal de Contralor legisla en relación al juicio de responsabilidad llevado a cabo, y define dentro de las sanciones posibles el carácter pecuniario de las mismas.-

Por tanto, existiría, en principio, un vacío legal en la materia en relación a las acotadas herramientas dentro de la órbita de este Tribunal de Contralor para sancionar a la denunciada por haber sido responsable del hecho concreto de violencia laboral. Al no legislar la ordenanza de violencia laboral N° 2245-cm-2011 con sanción, resulta entonces imperativo avanzar en delimitar las acciones propias que este Tribunal de Contralor puede realizar en función de los hechos acontecidos y probados en las presentes actuaciones, sin perjuicio de las acciones que en otros fueros pudieran corresponder.-

En primer lugar, resulta importante resaltar el fuerte carácter preventivo que contiene la ordenanza de violencia laboral. En esa línea, es necesario destacar que los investigadores en el campo de la prevención de la violencia se inclinan cada vez más por una definición de la misma centrada en el



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

grupo al que va destinada. Esta definición agrupa las intervenciones a efectos de construir políticas públicas específicas para prevenir y atender la problemática.-

Entiendo que como medida inmediata, el poder ejecutivo debe, a efectos de prevenir posibles futuras situaciones análogas y en función de la obligación que emana del artículo 10° de la ordenanza N° 2245-cm-2011, apartar de manera definitiva a la Sra. Etel Outeda de su cargo como Subsecretaria de Empleo y Pymes debiendo evitar la asunción en otro cargo similar, habiendo quedado ampliamente probado que sus formas no son adecuadas para ejercer funciones ejecutivas con dependientes de la estructura orgánica municipal a su cargo.-

En segundo lugar, debería avanzarse en la reglamentación de la ordenanza y/o modificación de la misma a través del Concejo Deliberante municipal, a efectos de legislar en relación al vacío normativo relacionado con la sanción que le cabe al responsable del hecho concreto de violencia laboral.-

En definitiva, considero: 1°) No obstante la limitada acción y competencia que posee este Tribunal de Contralor para sancionar a la responsable directa de producir el hecho concreto de violencia laboral, corresponde entonces que el poder ejecutivo aparte de manera definitiva a la Sra. Etel Outeda de su cargo actual, debiendo evitar la designación en otro cargo similar. 2°) En relación a la obligación de prevención que el poder ejecutivo omitió realizar, debe, sin más trámite, con carácter de urgente y preferente despacho, generar un sistema adecuado de protección jurídica para las víctimas de violencia laboral. ESE ES MI VOTO.-

Por todo lo expuesto, el TRIBUNAL DE CONTRALOR DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE RESUELVE POR MAYORIA:



Municipalidad de San Carlos de Bariloche
Río Negro
Tribunal de Contralor

I.- Declarar que los hechos denunciados no configuran un supuesto de violencia laboral en los términos de la Ord. 2245-CM-11.-

II.- Efectuar al Poder Ejecutivo Municipal en la persona del Sr. Intendente las sugerencias contenidas en el voto mayoritario, al momento de tratar la segunda cuestión planteada.-

Póngase en conocimiento del Departamento Ejecutivo y del Cuerpo Deliberante, cúmplase y, oportunamente, archívese.-