

Expte. N° 13-06891218-5, “Zapata Valeria Segunda c/ Municipalidad de Las Heras p/ Acción Procesal Administrativa”

Sala Segunda

EXCMA. SUPREMA CORTE:

Valeria Segunda Zapata acciona contra la Municipalidad de Las Heras, con el objeto de que V.E. decrete la nulidad de lo actuado y de lo resuelto en el Expediente Administrativo 14549-M-2021, y sus acumulados, carat. “Reclamo Administrativo Valeria Zapata”, y declare la ilegitimidad del Decreto N° 2592 dictado por el Intendente en fecha 23/12/2021, por medio del cual se deniega el reclamo y solicita se obligue a la Municipalidad de Las Heras a emitir acto administrativo por medio del cual se reconozca el derecho de la indemnización reclamada en virtud de lo dispuesto por el art. 38 de la Ley 5892.

Expresa que el acto cuestionado no solo es infundado, sino que también fue emitido de manera extemporánea e incompetente, ya que para la fecha de notificación del mismo, ya se encontraba interpuesto el recurso jerárquico ante el Concejo Deliberante el día 13/12/2021, como consecuencia de la denegatoria tácita producida previamente.

Aclara que en concreto solicita por medio de la presente acción, se ordene el pago de una indemnización o una reparación pecuniaria dado el carácter intempestivo de la ruptura contractual por aplicación del art. 1° y 2° del CCCN, el art. 14 (bis) de la Constitución Argentina que se refiere a la “protección contra el despido arbitrario” y la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en antecedentes jurisprudenciales, con más los intereses legales hasta la fecha de su efectivo pago.

Menciona que ingresó a trabajar para la demandada para fecha 01/07/2019 y que el vínculo laboral de empleo público con el municipio se basaba en un contrato de Locación de Servicios, el cual tenía una vigencia de seis meses, con vencimiento para el 31/12/2019

conforme contrato de locación presentado ante ATM y Decreto Municipal N° 1458 de fecha 26/08/2019.

Expresa que el contrato es claro en su texto en cuanto dispone que puede ser renovado únicamente de común acuerdo entre las partes mediante la suscripción de un nuevo contrato y que La Municipalidad podrá rescindir el contrato, con o sin expresión de causa, debiendo notificar al prestador con una antelación de (5) cinco días de la fecha en la que se disponga la rescisión (cláusula segunda).

Resalta que el contrato tiene como objeto la prestación de su servicio en el área de Obras y Servicios Públicos, desempeñándose en todo momento como “barrendera” y que el contrato finalizó para fecha 31/12/2021, pero la relación laboral continuó durante todo el año 2020, conforme acredita con los correspondientes bonos de sueldo de enero y octubre de dicho año.

Menciona que en una primera etapa (2019) la Municipalidad de Las Heras, y como es cada vez más habitual en la administración pública utilizando lo que son las figuras de las relaciones laborales encubiertas, hizo que se inscribiera en la AFIP y “le facture” como Monotributista, por los trabajos prestados al Municipio; finalizado el año 2019, y cumplida la fecha prevista expresamente en el contrato de locación de servicios, se le indica que si bien seguiría cumpliendo las mismas funciones, pasaría a continuar prestando servicios pero ahora como trabajador “contratado” a los términos de la Ley 5.892, con cobertura de ART, aportes al sistema previsional de la ANSES, y asistencia de la OSEP.

Refiere que jamás se celebró nuevo contrato, siendo que se dispuso la continuidad de la prestación de sus servicios de manera verbal, y así fue que los hechos lo prueban, siendo que se emitieron bonos de sueldo durante todo el año 2020, y se realizaron los respectivos pagos por medio de transferencia bancaria.

Considera que la contratación era irregular, en tanto NO había una verdadera “locación” ni una “eventualidad” dado que se realizaban las tareas habituales que le corresponden a quienes se desempeñan en el área de Higiene y Espacios Verdes, como por ejemplo la actividad de placera en las Plazas Kolton, Plazoleta Washington Lemos, entre otras, todas

del municipio de Las Heras, arbolado, limpiezas de espacios verdes, estos últimos según las necesidades funcionales del día.

Sostiene que para fecha 11/06/2020, fue víctima de un violento robo a las 06:40 horas, en dirección hacia el trabajo en el Municipio, en el sector Higiene y Espacios Verdes de la Municipalidad de Las Heras, el que fue encuadrado como accidente “in itinere”, encontrándose al día de la fecha realizando el correspondiente reclamo ante la Asociación de Riesgos del Trabajo, identificando el siniestro por parte de Experta ART SA con el N°1946808, y ante los Tribunales provinciales en la Primera Cámara del Trabajo –Primera Circunscripción de Mendoza, CUIJ: 13-06755118-9((010401-163036)), caratulado “Zapata Valeria Segunda c/ Experta ART S.A. y otros p/Accidente”.

Señala que debido a ello, por recomendación médica, certificada y presentada ante el municipio, no pudo concurrir al municipio a cumplir su débito laboral, presentando diversos certificados médicos, e incluso se presentó Nota ante el Jefe de Personal Guillermo Bustos, donde se informa que para el día 14/12/2020 se le otorga a la mencionada actora un nuevo periodo de treinta días de reposo, y que debido a un problema de columna que padecía la misma, secuela del hecho mencionado anteriormente, es que le impedía movilizarse con normalidad, por lo que comparece su pareja, siendo que se la intima a presentarse a medicina laboral; comparece el día 15/12/2020 al área de medicina laboral y se le informa que no se encuentra presente la doctora, que volviera en otra oportunidad, siendo por ello que comparece nuevamente para el día 21/12/2020 y que en dicha oportunidad la oficina se encontraba cerrada por razones que se desconocen.

Agrega que posteriormente se comunica telefónicamente con la misma y le intiman que acompañe el mencionado certificado médico y se le requiere comparecer el día 29/12/2020, en dicha fecha se le informa que estaría cerrada la oficina correspondiente por motivos de una junta médica; por lo que vuelve a comparecer nuevamente para fecha 04/01/2021 y le manifiestan desde el sector que NO podían recibir certificado debido a la demora de su entrega, por lo que para fecha 05/01/2021 presenta la nota mencionada para que se tenga presente que la falta de entrega ha sido consecuencia de hechos ajenos a su responsabilidad.

Puntualiza que sin perjuicio de lo anterior y, sin realizarse algún tipo de sumario previo, se le comunica que el día 31/12/2020 venció la contratación que la vincula con la Municipalidad de Las Heras, en el marco de lo dispuesto por el art. 15 de la Ley 5892, poniendo en su conocimiento que las razones que motivaron su contratación no subsisten, por lo que no se renovará la misma, sirviendo la notificación de suficiente aviso a todos los efectos legales.

Resalta que la notificación fue realizada para fecha 04/01/2021, es decir, cinco días después de transcurrido el plazo que la Municipalidad alega vencido, y en ella se menciona que existe una contratación que la vincula con el municipio hasta el día 31/12/2020, siendo que la misma no existe, o en todo caso jamás se le ha exhibido y mucho menos firmado por ella, por lo que no hay una renovación expresa del contrato de locación, como de conformidad indicaba el mencionado contrato firmado para mediados del año 2019.

Alega que no se habría respetado el plazo establecido en inciso segundo del contrato, debido a que la rescisión unilateral de la Municipalidad se produjo cinco días posteriores a la fecha de finalización del contrato, por lo que la misma ha sido realizada de manera extemporánea.

Manifiesta que si bien, no ha ingresado al Estado conforme el procedimiento de selección adecuado (concurso), en el caso en concreto lo que solicita NO es el pase a planta permanente, sino que pide, conforme la contratación sucesiva, y el rompimiento unilateral por parte del Estado, de forma intempestiva, la “protección contra el despido arbitrario”, del art. 14 bis de la C.N. y que el fundamento de dicha indemnización recae en el hecho de la evidente desviación de poder por parte del municipio, utilizando formas legales de contratación (artículo 15 inc. c) de la Ley 5.892), pero de manera irregular con el objeto de encubrir una designación permanente bajo la apariencia de un contrato por tiempo determinado, y a su vez, en el hecho de que la conducta del municipio ha generado expectativas razonables de permanencia, fundamentos que han sido tomados por la Suprema Corte de Justicia de Mendoza en autos N° 96.523 caratulados “González, Osvaldo Esteban c/ Municipalidad de Mendoza p/ A.P.A.”.

Denuncia que se ha violentado el plazo máximo de un año del contrato, ya que la vinculación tuvo una duración de

dieciocho meses, sin haberse realizado ninguna prolongación conforme lo dispone la Ley y el propio contrato de locación de obra y que las tareas que realizaba no eran excepcionales por lo cual no debieron incluirse dentro de un contrato eventual, debido a que la necesidad del mantenimiento de los espacios verdes del municipio es constante, y que se incurre en un accionar irrazonable.

III- La Municipalidad de Las Heras en su contestación solicita el rechazo de la demanda por las razones que expone.

Adelanta que la misma no debe prosperar por estar dentro del ámbito de la discrecionalidad administrativa y estar en presencia de un acto administrativo firme.

Remarca que la Sra. Valeria Segunda Zapata, DNI 33.274.625, celebró en un primer momento un contrato de Locación de Servicios con la Municipalidad de Las Heras, de conformidad con el art. 144 inc. m de la Ley 8706, por medio de una contratación directa por haber sido necesario atender a necesidades que surgían del servicio bajo la supervisión de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, el cual tuvo vigencia a partir del 01 de julio de 2019 y hasta el 31 de diciembre de 2019 conforme al decreto 1458/2019; posteriormente, y por la necesidad de contratar personal para atender a necesidades extraordinarias de servicio, dispuesta por el Departamento Ejecutivo para distintas áreas, y teniendo en cuenta la facultad estipulada por el Estatuto Escalafón Ley N° 5892 en su artículo 15, por medio del Decreto N° 2068 de fecha 30/12/2019 se contrató los servicios eventuales (art. 15 inc. b ley 5892) de las personas que figuraban en Anexos I a XVII entre las que se encontraba la Sra. Zapata para las tareas, las dependencias y con las clases en cada caso particular a partir del 01/01/2020 y hasta el 30/06/2020.

Menciona que luego por similares necesidades se la volvió a contratar de manera eventual (art. 15 inc. b ley 5892) de conformidad con el Decreto N° 1031/2020 y Anexo XVI a partir del 01/07/2020 hasta el 31/12/2020 (fs. 25 y 26 del AEV referido); finalmente, no hubo necesidad de volver a contratar los servicios eventuales de la Sra. Zapata, prueba de esto es que no surge de los Anexos que acompañan al Decreto N° 1878/2020 de fecha 30/12/2020 (fs. 27-31 vta. del AEV).

Señala que la vinculación de la Sra. Zapata con la Municipalidad de Las Heras fue una relación con derechos firmemente demarcados, que se caracterizó por períodos claramente determinados, estableciendo plazos de inicio y finalización y la cuantía de los pagos; y que el mero transcurso del tiempo no puede servir para presumir, per se, la existencia de un vínculo de carácter estable.

Manifiesta que la prohibición de renovación por una sola vez y por períodos que no pueden exceder de un año, está dado para el caso del Art. 15 inc. c de la Ley 5892 (designación a plazo fijo) que la misma actora transcribe, y no para el caso de autos en el cual se la vinculó en un primer momento y por seis meses a través de contratación directa por un contrato de Locación de Servicios en uso de sus facultades de conformidad con el art. 144 inc. m de la Ley 8706; y luego por necesidades eventuales por dos periodos de seis meses a través de dos contrataciones “eventuales” (art. 15 inc b Ley 5892).

Finalmente señala que la actora pretende desconocer su designación eventual, y por lo tanto las facultades del Municipio de prescindir de sus servicios una vez que finalizó su última contratación eventual.

IV- Fiscalía de Estado, en su intervención, manifiesta que las normas legales y principios jurídicos que sustentan la resistencia a la pretensión material que se dirige contra la demandada directa, Municipalidad de Las Heras, resultan adecuados a los hechos invocados en el responde, de modo que por las razones jurídicas expuestas por ella en la contestación, solicita el rechazo de la demanda con costas a la contraria.

Destaca que la Sra. Zapata fue contratada mediante una locación de servicios, estipulando dicho contrato que el cumplimiento de plazo no importará una expectativa o derecho a prórroga en beneficio del prestador; vencido el mismo, se realizó una contratación por servicios eventuales, en los términos del art. 15 inc. b ley 5892, desde el 01/01/2020 y hasta el 30/06/2020 y vencido este contrato se renovó por única vez esa contratación mediante Decreto N° 1031/2020 hasta el 31/12/2020, situación conocida y aceptada por la Sra. Zapata.

Refiere que el vínculo mantenido por las partes no se presenta como un contrato de empleo público, ni reñido con la desviación de poder que pudiese trocar la naturaleza administrativa del ligamen mantenido por las partes, tampoco puede haber generado algún tipo de expectativas en la actora. A su vez, contrariamente a lo expuesto en la demanda, no existió una ruptura intempestiva, sino que por el contrario, el vínculo se extinguió por el cumplimiento del plazo de contratación y el solo hecho de la contratación temporal a través de contratos de locación de servicio por 6 meses y una contratación eventual durante 1 año no hace presumir el fraude de la Administración.

V- Analizadas las actuaciones e ingresando al examen de la pretensión del demandante, corresponde en primer lugar determinar el tipo de vínculo laboral que mantenía la actora con la Municipalidad de Las Heras, y en función de ello establecer conforme al régimen específico, si resulta legítimo el acto que dispuso la cesación de la misma.

Ello por cuanto “ Si bien el principio general establecido por el derecho administrativo permite que la administración contrate personal que carezca de estabilidad y lo organice de acuerdo con las características de sus servicios atendiendo a la transitoriedad del requerimiento, la solución de cada caso en particular está condicionada por la naturaleza de la vinculación del actor con la demandada y requiere, en consecuencia, el examen de la legislación que rige a ésta y de la conducta desarrollada por las partes durante la vinculación, ya que de ambos extremos puede resultar el carácter del empleo cuya terminación motiva el pleito” (CSJN “Bolardi, Guillermo c/ Estado Mayor General del Ejército. Instituto Geográfico Militar”, 27/12/88. Fallos 311:2799).

De la prueba rendida en autos surge que el vínculo que unía a la Sra. Zapata Valeria Segunda con la Municipalidad de Las Heras, era un contrato de locación de servicios, celebrado de conformidad con el art. 144 inc. m de la Ley N° 8706 y conforme las facultades que confiere la Ley 1079, mediante Decreto N° 1458 de fecha 26/08/2019, a partir del 01 de julio de 2019 y hasta el 31 de diciembre de 2019, para atender las necesidades del servicio bajo la supervisión de la Secretaría y Obras y Servicios Públicos.

Al vencimiento del mismo se realizó una contratación por servicios eventuales, en los términos del art. 15 inc. b ley 5892, desde el 01/01/2020 y hasta el 30/06/2020 y vencido este contrato se renovó por única vez esa contratación mediante Decreto N° 1031/2020 hasta el 31/12/2020.

En cuanto a la duración del contrato, se advierte que no fue prolongado excesivamente en el tiempo, dado que no llega a los dos años (art. 15 de la Ley N° 5892), por lo que no se configura el fraude a la ley denunciado.

En punto a la causa de la ruptura laboral, surge que el motivo fue el vencimiento de su contrato de locación ocurrido en fecha 31/12/20 y que las razones que motivaron la contratación no subsisten, circunstancia que se hizo saber mediante notificación de la Dirección de Desarrollo Organizacional en fecha 04 de enero de 2021.

En función de lo expresado se advierte que la prestación de servicios de la Sra. Zapata, cuya vinculación con el Municipio de Las Heras, demandado en autos, se hacía a través de una contratación directa mediante contrato de locación y luego por servicios eventuales, no se encuentra amparada por la estabilidad estatutaria.

De allí que vencido el contrato de locación de servicios y conforme la normativa invocada se la desvinculó a la Sra. Zapata, quien no logra acreditar, en el caso concreto, que la decisión sea arbitraria o ilegítima y tales circunstancias descartan la existencia de desviación de poder, para encubrir, un vínculo de empleo permanente (cfr. CSJN, “*Sánchez, Carlos Próspero c/Auditoria General de la Nación s/despido*” 6/4/2010, S.2225.XLI; RHE – T.333 F.335), que justificaría la aplicación al caso de los lineamientos sentados por V.E. a partir del fallo “Ramos” (333:311), así como la legítima expectativa de permanencia.

Así las cosas, se entiende que no procede aplicar en la especie, los precedentes de este tribunal (LS 448, fs. 138), que siguiendo los lineamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, han puesto en relieve la utilización de figuras jurídicas con una evidente desviación de poder, encubriendo una designación permanente bajo la apariencia de un contrato determinado. Que ello generó en el agente una legítima expectativa de permanencia laboral que merece la protección que el art. 14 bis de la



Constitución Nacional otorga al trabajador contra el despido arbitrario. Y que tal conducta ilegítima también generó responsabilidad frente al actor que justifica la procedencia del reclamo indemnizatorio cuya solución debe buscarse en el ámbito del derecho público y administrativo.

Al no configurarse en autos, tales presupuestos, dado que en la especie no se advierte una contratación encubierta ni fraude laboral, ni continuidad en el tiempo, que pudieran generar en la actora expectativas de estabilidad, sumado al hecho fáctico de no renovar el contrato al vencimiento del plazo por haber desaparecido la necesidad, corresponde que se desestime la pretensión de indemnización por despido arbitrario.

Despacho, 23 de noviembre de 2023.