

Expte. N° 13-06992267-2, “Palero Silvia Cristina c/ Municipalidad de Godoy Cruz p/ Acción Procesal Administrativa”

Sala Segunda

EXCMA. SUPREMA CORTE:

I- Se ha corrido vista a esta Procuración General de la acción procesal administrativa iniciada por la Sra. Silvia Cristina Palero contra la Municipalidad de Godoy Cruz, a fin de se anule la Resolución del Honorable Concejo Deliberante N°125/2022, y su precedente la Resolución N° 513/2022 de Intendencia Municipal, y se condene a la demandada a abonarle una indemnización protectoria contra el despido arbitrario, conforme los parámetros del art. 38 de la Ley 5892 con más los intereses y costas.

Indica que ingresó a trabajar para la Municipalidad de Godoy Cruz el día 01/12/2009, prestando servicios de manera continuada e ininterrumpida hasta el 31/12/2020 como Bibliotecaria y Administrativa en Biblioteca + Mediateca Municipal “Manuel Belgrano”, perteneciente a la Dirección de Cultura, Patrimonio y Turismo de la Municipalidad de Godoy Cruz, haciéndolo de Lunes a Viernes en horarios de 13:30 hs. a 19:30 hs.

Refiere que desde el inicio se encontró bajo una verdadera dependencia laboral, sometida a una subordinación técnica, jurídica y económica de la Municipalidad, integrada a su estructura, realizando tareas habituales y normales del área donde se desempeñó y que pese a la habitualidad y permanencia de las tareas, debió firmar de manera sucesiva numerosos contratos –pre-constituidos por la demandada- de “locación de servicios” por tiempo determinado de un año, los cuales se fueron extendiendo con el paso del tiempo, renovándose periódicamente por decretos, siendo el último contrato suscripto el correspondiente al periodo 01/01/2020 al 31/12/2020.

Expresa que como consecuencia de ello se vio en la obligación de facturar mes a mes como condición sine qua non para percibir las remuneraciones abonadas por el municipio.

Alega que la manera de proceder del Municipio mediante la prolongación del vínculo contractual por un plazo de 11 años tuvo aptitud para generar en ella una legítima expectativa de permanencia laboral, la cual se vio desvanecida ante la intempestiva y unilateral decisión de aquél de no renovar el contrato lo cual jamás le fue comunicado ni oportuna ni fehacientemente, pero se dedujo de la negación de mis tareas habituales, resultando por lo menos sorpresivo cuando jamás en todos los años de la relación existió un solo reproche, advertencia o sumario administrativo.

Agrega que ante la negativa de tareas y silencio absoluto de parte del Municipio, el día 14/01/2021, remitió despacho telegráfico para que se aclarara su situación laboral, y respecto del cual no tuvo respuesta; frente a dicha situación el día 09/03/2021, interpuso Reclamo Administrativo ante el Ejecutivo de la Municipalidad de Godoy Cruz a fin de que se le reconociera y pagara las sumas reclamadas en concepto indemnizatorio ante la ruptura de una relación laboral encubierta que perduró desde 01/12/2009 al 31/12/2020, dando origen al Expediente Digital N° 2021-001142/E1-GC, en el que el Sr. Intendente Municipal el día 09/03/2022 dicta la Resolución N° 0513/2022 mediante la cual rechaza ilegítimamente el mismo sin asidero alguno y contra el que interpuso recurso de apelación ante el Honorable Concejo Deliberante, quien el 29/08/2022 mediante Resolución 125/2022 rechazó nuevamente el mismo.

Denuncia un accionar fraudulento e ilegítimo del Municipio en tanto con la maniobra desplegada de encuadrar la relación laboral como una supuesta locación de servicios se tuvo como única finalidad evadir ilícitamente el régimen de contratación que le es impuesto; así desde el punto de vista normativo el municipio debió, para sus actividades normales y habituales, dotarse de empleados que conformarán su planta permanente y en supuestos especiales (art. 15 Ley 5892 -eventualidad, estacionalidad o especialidad-) recurrir a empleados “contratados”, quienes deberán cumplir funciones en labores específicas y por la temporalidad que las mismas requieran.

Puntualiza que jamás las tareas llevadas a cabo por la actora fueron “autónomas” ni temporarias o excepcionales sino subordinadas, normales y habituales de la dependencia donde se llevaron a cabo y prolongadas en el tiempo (11 años ininterrumpidos) siendo por ello ilegítimo y fraudulento el actuar de la demandada, existiendo una clara desviación de poder.

Considera que el actuar ilegítimo, fraudulento de parte del municipio sumado a la arbitrariedad manifestada en la abrupta decisión de no renovación del contrato y el silencio mantenido frente al emplazamiento que le cursara mediante Telegrama Ley 23.389, y los posteriores rechazos por las resoluciones individualizadas, la ha dejado al margen de toda protección contra la ruptura discrecional del vínculo por parte de la Administración lo cual merece la protección que el art. 14 bis CN otorga al trabajador –sujeto de preferente tutela- frente al despido arbitrario.

Finalmente aduce la existencia de vicio en el objeto y en la voluntad al momento de la emisión del acto.

II- En su responde la Municipalidad de Godoy Cruz, rechaza la demanda por las razones que expone.

Refiere que la Sra. Palero ingresó a la Municipalidad de Godoy Cruz a través de un contrato de locación de servicios el día 01/12/2009, renovable anualmente, por ser esta forma de contratación la única posibilidad real de contratación que ha tenido el Municipio durante mucho tiempo, producto de las interminables crisis económicas de la Argentina.

Expresa que en la demanda no se menciona que el día 15/10/2014 la Sra. Palero inició el trámite para acogerse a la Jubilación Ordinaria y que el día 14/07/2015 accedió a dicho beneficio y aclara que desde ese día hasta el momento de su desvinculación cobró efectivamente todos los meses su jubilación y que por ello, al no existir los requisitos del fallo “RAMOS” y los análogos del Superior Tribunal Federal, no corresponde la indemnización re-clamada.

Indica que del Expediente Digital N° 2021-001142/E1-GC surge que en un primer dictamen se sugiere aceptar en lo sustancial el reclamo, por corresponderle a la Sra. Palero la indemnización;

pero posteriormente, al tomar conocimiento de la existencia de la situación previsional de la actora, -situación que por otra parte debió denunciar la hoy actora en su momento por mandato de una mínima buena fe laboral-, es que se decidió no reconocérsele el derecho invocado; entretanto, la aquí actora dedujo pronto despacho en sede administrativa para intentar prevalerse de ese primer dictamen, llegando incluso a promover amparo por mora en sede judicial (autos 273.452, “Palero, Silvia Cristina c/ Municipalidad de Godoy Cruz p/ Acción de Amparo”, originario del Segundo Tribunal de Gestión Asociada), el que si bien fue sobreseído, aparejó en perjuicio de su parte la condena en costas por el supuesto retardo en dictar el respectivo acto administrativo, cuando -a su entender- era evidente que no mediaba mora injustificada de la Comuna.

Entiende que la Señora Silvia Palero al ser jubilada no puede afirmar que tenía una legítima expectativa de permanencia laboral, ni la expectativa de jubilarse con dicho trabajo porque ya se había acogido al régimen de jubilación ordinaria de ANSES, por ello no hubo en el caso en análisis desviación de poder ni tampoco violación de derecho alguno.

Afirma que toda la jurisprudencia presumiblemente respaldatoria de la pretensión de la actora, invocada en la demanda, se refiere a casos donde el personal reclamante permaneció activo durante toda la relación laboral y no se trata de jubilados como en el caso de marras, por lo que no resultaría aplicable.

Alega que la renovación o no del vínculo contractual es una prerrogativa del Municipio y está supeditado a las necesidades del servicio, siendo la Comuna la única autorizada a evaluar las razones de oportunidad, mérito y conveniencia para así decidir sobre la continuidad y renovación o no de la contratación; mal se puede hablar entonces de “*abrupta decisión de no renovación del contrato*”.

Finalmente sostiene que el contrato tenía fecha de vencimiento (cláusula primera) y las partes acordaron que en caso de no renovación o rescisión anticipada, el locador no tendría derecho a indemnización alguna (cláusula novena).

III- Fiscalía de Estado interviene y manifiesta que su actuación se limitará a realizar el control de legalidad que corresponde

en el proceso, acorde a lo establecido en el art. 177 CP y Ley 728.

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

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 de la actora 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 la modalidad del vínculo que unía a la actora con la Municipalidad de Godoy Cruz era un contrato de locación de servicios, para desempeñar funciones en la Dirección General de Cultura e Industrias Creativas realizando tareas de bibliotecaria y administrativa en la Biblioteca + Mediateca Municipal “Manuel Belgrano”, por el período comprendido entre el 01/12/2009 y el 31/12/2020.

En tal sentido, en la pericial contable se afirma que la actora fue contratada por la Municipalidad de Godoy Cruz, por medio de un contrato de locación de Servicio desde el 01 de diciembre de 2009 y hasta el 31/12/2020; el área en la que se desempeñó la actora fue la de Dirección de Cultura, Patrimonio y Turismo (anteriormente solo Dirección de Cultura y Patrimonio) delegación Biblioteca publica General Belgrano, Administrativa de Biblioteca.

En los considerandos de la norma atacada se menciona que conforme informe obrante en la actuación n° 36, emitido por la Dirección de gestión administrativa y Capital Humanos- División Técnica de Recursos Humanos, la actora inició en fecha 15/10/2014 el trámite para la

jubilación ordinaria, siendo otorgada la misma el día 14/07/2015, no obstante ello, continuó prestando servicios renovándose año a año los contratos de locación de servicios hasta diciembre de 2020, que el Municipio decidió no renovar dicho contrato y que por ello no se puede afirmar que tenía legítima expectativa de permanencia laboral, ni la de jubilarse en dicho trabajo, toda vez que la misma ya se había acogido a dicho beneficio.

Teniendo en cuenta las particulares circunstancias, este Ministerio Público Fiscal descarta 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), así como la existencia de una legítima expectativa de permanencia laboral, que justificaría la aplicación al caso de los lineamientos sentados por V.E. a partir del fallo “Ramos” (333:311).

En este orden de ideas, no procede aplicar al subexámene 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.

V.E. ha aplicado estos criterios y reconocido reclamos indemnizatorios en causas de personas vinculadas al municipio mediante locaciones de servicios o designaciones temporarias (autos N° 108.547 caratulados “*Cornejo, Alejandro Ariel c/ Municipalidad de Maipú p/ APA*”; autos N°113.155 caratulados “*Concina, Griselda Paola c/ Municipalidad de la Ciudad de Mendoza p/APA*”; autos N° 113.145 “*Redondo Tapia, Gastón c/ Municipalidad de la Ciudad de Mendoza p/ APA*”; autos N° 113.181 caratulados “*González, Javier Antonio c/ Municipalidad de la Ciudad de Mendoza p/ APA*”; autos N° 13-03989067-9, caratulado “*Schmid, Diego Javier c/ Municipalidad de la Ciudad de Mendoza p/ APA*”, entre otros), pero ninguna de ellas gozaba de beneficio jubilatorio a la fecha de las vinculaciones con los

municipios, ni en el transcurso del vínculo obtuvo el beneficio jubilatorio como acontece en autos.

Así al no configurarse en autos, tales presupuestos, corresponde a juicio de este Ministerio Público Fiscal que se desestime la pretensión de indemnización por despido arbitrario.

Despacho, 13 de noviembre de 2023.