

## Estabilidad Del Empleado Publico Universidad Tecnologica Nacional Designacion Interina Y Temporaria Caracter Permanente Del Cargo

### JURISPRUDENCIA

### Estabilidad del empleado público. Universidad Tecnológica

Nacional. Designación interina y temporaria. Carácter permanente del cargo Se revoca la sentencia apelada y se admite la demanda contra la Universidad Tecnológica Nacional, reconociendo el derecho de la actora a que se la indemnice por la finalización del vínculo laboral que se prolongara durante casi diecisiete años, en el entendimiento de que el comportamiento de la demandada tuvo aptitud para generar en la accionante una expectativa de permanencia laboral que merece la protección del artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

En Buenos Aires, a los 12 días del mes de febrero de dos mil quince, reunidos en acuerdo los señores jueces de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para conocer en relación al recurso interpuesto en autos: "Cercos, Celia Matilde c/U.T.N. s/empleo público", respecto de la sentencia obrante a fs. 351/352, el Tribunal estableció la siguiente cuestión a resolver: ¿Se ajusta a derecho la sentencia apelada? El doctor José Luis Lopez Castiñeira dijo: I.- La señora Celia Matilde Cercos entabló demanda contra la Universidad Tecnológica Nacional (de ahora en más, U.T.N.) a efectos de que se la indemnice pues al disponerse su "cesantía" como empleado público, se vulneró su derecho a la estabilidad consagrado en la ley 25.164 y decreto N° 366/2006 (fs. 2/17). Señaló que: -la relación laboral se extendió entre febrero 1992 y fines de diciembre de 2008; -su trabajo consistía en confeccionar los diplomas que la institución entregaba a sus egresados; -salvo las cartulinas, que se las proveía la Universidad, los restantes insumos a utilizar corrían por su cuenta; -desempeñaba sus tareas desde su hogar; -a las tareas encomendadas dedicaba entre 7 y 9 horas diarias; y -en su recibo de sueldo figuró, durante el período 1992-1996 el cargo de "profesor titular con dedicación exclusiva" y, entre 1996 y 2008, el de "profesor titular interino con dedicación simple". Denunció que a partir del año 1997 comenzó a percibir el 90% de su remuneración en "negro" y que, con el nombramiento del señor Virgili como Secretario Académico de la Universidad, mejoraron los porcentajes. Para fines de 2008 recién la mitad del sueldo le era abonada regularmente. Refirió que la empleadora, en un principio, le pagaba mediante cheques y, luego, por medio de dos depósitos mensuales en la caja de ahorro N° 252.012/8 que le abriera en el Banco de la Nación Argentina (uno por la suma declarada y otro por la suma no reconocida). Alegó que la demandada al simular que actuaba como profesora universitaria -cuando en realidad las tareas que prestaba eran de índole no docente-, actuó en fraude a la ley. Destacó que a fines de 2007 dejaron de enviarle listados de diplomas para confeccionar y que el 1/1/2009, dejaron de depositarle el sueldo, situación que la llevó a considerarse despedida. Sostuvo que la Universidad vulneró su derecho a la estabilidad en su empleo y a la igualdad. Citó jurisprudencia avalando su postura. Además de la indemnización por haber sido cesanteada, solicitó la reparación del daño moral padecido. Planteó la inconstitucionalidad de la ley 24.013 -que excluye a los trabajadores del Estado de los derechos que tienen los trabajadores privados-, del artículo 1° del decreto N° 2.725/1991 y del artículo 1° de la ley 25.323. Cuantificó su pretensión, según "salarios por estabilidad" en la suma de \$... y, en caso de no aplicarse ese criterio, practicó liquidación subsidiaria conforme lo normado por la Ley de Contrato de Trabajo, cuyo resultado alcanzaba la suma de \$ ... II.- Al contestar demanda, la U.T.N. planteó -en síntesis- que la actora fue designada para prestar tareas de apoyo administrativo del rectorado, con cargo de profesor titular interino (nomenclador 17-51), razón por la cual, cumplido el lapso por el cual fue designada, no tenía derecho a estabilidad ni a indemnización alguna. En forma subsidiaria, cuestionó los rubros reclamados y los importes pretendidos (fs. 245/254). III.- La señora jueza de primera instancia rechazó la pretensión actoral, con costas a cargo de la vencida (conf. primera parte del artículo 68 del código de rito). En primer término, desestimó el planteo de inconstitucionalidad formulado con sustento en los argumentos expuestos por el señor fiscal (ver su dictamen de fs. 332/333). Decidido ello, entendió que: i) de las constancias aportadas en autos no surgía que la señora Cercos hubiera ganado o siquiera participado en un concurso público y abierto de antecedentes y oposición, conforme lo estipulado en el artículo 51 de la ley 24.521; ii) su designación como profesora titular con dedicación exclusiva era de carácter temporaria; iii) la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en autos: "Orías, Raúl c/Universidad Nacional de Río Cuarto", del 23/3/2010, estableció que, en materia de interinatos docentes, los agentes que se desempeñan en tales condiciones sólo gozarán de estabilidad en sus puestos durante el tiempo por el cual han sido nombrados y que, tales designaciones, son decisiones con alcance temporal y no pueden generar derechos que impliquen la ultraactividad de las mismas o la permanencia en el cargo, que excedan de los estrictamente reconocido por tales nombramientos. Así las cosas, concluyó que según lo dispuesto en la resolución del rectorado de la U.T.N. N° 1.766/2008 la accionante fue designada para desempeñarse entre el 1° y el 31 de diciembre del año 2008 en forma interina en el ámbito de la demandada y que conforme la apuntada doctrina del Máximo Tribunal, vencido el lapso de esa designación temporaria como

docente interina carecía de titularidad activa para exigir una determinada conducta de la Universidad; todo lo cual imponía el rechazo del reclamo impetrado. IV.- Disconforme con lo resuelto, a fs. 354 la actora interpuso recurso de apelación, expresando agravios a fs. 364/372. Señaló que la sentenciante de grado omitió valorar la pericia presentada por el contador público de la que surgía la fecha en que se incorporó a las filas la U.T.N. y el lapso por el que se prolongó la relación laboral (17 años). Destacó que si bien se encontraba designada como "profesor titular con dedicación simple", en tanto su real función consistía en la elaboración de diplomas para la Universidad, debió ser calificada como personal no docente. Ello imponía la regularización de su situación de revista, según las pautas establecidas por decreto N° 366/2006. Sostuvo que no existieron razones de transitoriedad que hubieran tornado imprescindible la modalidad excepcional prevista de contratación. Expresó que la demandada cometió una evidente desviación de poder que tuvo como finalidad encubrir una designación permanente bajo la apariencia de un contrato por tiempo determinado. Manifestó que la demandada, al asignarle durante diecisiete años un cargo de docente -que no cumplía- incurrió en una conducta ilegítima, vulnerando su derecho a la estabilidad laboral, consagrado en el artículo 14 bis de la Carta Magna; situación que conlleva a la procedencia del reclamo indemnizatorio. Citó pronunciamientos que avalaban su postura. Se quejó de que la jueza de grado omitiera pronunciarse en relación al hecho que percibiera partes de sus ingresos en forma irregular, negándole el derecho a ser indemnizado según lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 24.013. Añadió que la demandada no alegó, ni probó que su situación encuadrara en los supuestos de contratación de excepción al margen del régimen de los concursos, ni que existieran causales objetivas que justificaran la temporalidad del vínculo, destacando que si bien fue contratada por más de 17 años en un cargo transitorio, la prestación laboral tuvo por finalidad el cumplimiento de tareas permanentes. Por lo expuesto, la señora Cercos solicitó que se revocara el pronunciamiento apelado y, al fijar el alcance del agravio, que se declarase procedente el pago de las indemnizaciones por despido y preaviso (ver fs. 371). V.- A fs. 379 fue tenida por no presentada la contestación de agravios de la demandada por no cumplir con lo dispuesto en el artículo 120 del C.P.C.C.N.. Remitidas en vista las actuaciones, el señor fiscal general de Cámara opinó que el planteo de inconstitucionalidad de las leyes 24.013 y 25.323 y del decreto N° 2.725/1991 debía ser desestimado por no haber sido debidamente individualizadas las normas merecedoras de reproche y por no haber profundizado respecto de las diferencias constitutivas que exhiben los regímenes de empleo público y privado, a fin de sustentar la alegada violación al principio de igualdad (fs. 381). Sin trámites procesales pendientes de realización, a fs. 382 se dispuso que la causa se encontraba en condiciones de ser resuelta. VI.- Antes de abordar los agravios esbozados, corresponde recordar que los jueces no estamos obligados a seguir a las partes en todas y cada una de las argumentaciones que se pongan a consideración del Tribunal, sino tan sólo aquellas que sean conducentes para decidir el caso y basten para dar sustento a un pronunciamiento válido (conf. C.S.J.N. en Fallos: 258:308, 262:222, 265:301, 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970; y esta Sala, in re: "Cerruti, Fernando y otros c/P.N.A. - Disp. N° 448/09" del 25/10/2011; entre otros). Tampoco es obligación del juzgador ponderar todas las pruebas agregadas, sino únicamente las que estime apropiadas para resolver el conflicto (conf. C. Nac. de Apel. en lo Civil, Sala B, in re: "P., A. c/S., E. S.", del 5/2/2010). Vale decir que, en cada caso en el que le toca intervenir, el magistrado ha de realizar una verdadera reconstrucción histórica con el objeto de determinar si los hechos propuestos por las partes son ciertos o no. Para ello, examina detenidamente las pruebas rendidas, las aprecia con un criterio lógico jurídico y, finalmente, les asigna su valor de acuerdo con las reglas de la sana crítica (conf. artículo 386 del código de rito) y las máximas de la experiencia, constituyendo un límite esencial la fundamentación de sus argumentaciones (conf. esta Sala, in re: "Schalscha Germán c/A.N.A. s/daños y perjuicios", del 14/5/2010). En este sentido, adviértase que lo decisivo en todo caso es siempre lograr percibir y relacionar todos los hechos, seleccionando la información relevante y pertinente, y distinguiendo la que lo es en menor medida, o carece por último de importancia (conf. Gordillo, Agustín, "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo I, octava edición, F.D.A., Bs. As., 2003, pág. I-24, y esta Sala, in re: "Facal, Adriana Cristina c/U.B.A. (Facultad de Ciencias Económicas) s/empleo público", del 15/9/2011); porque son los hechos los que hacen aplicable o inaplicable una determinada regla sustantiva, y el alcance de una regla y, por lo tanto su sentido, depende de la determinación de éstos (conf. Binder & Bergman, "Fact Investigation", St. Paul, Minnesota, W.P.C., 1984, pag. XVII y Levi, "Introducción al Razonamiento Jurídico", Bs. As., Ed. Eudeba, 1964, pág. 12; ambos referenciados por Agustín Gordillo, oportunamente citado). VII.- Bajo estos lineamientos, corresponde precisar que la señora Cercos entabló la presente demanda a efectos de que se condene a la U.T.N. a indemnizarla por la finalización del vínculo laboral, que se prolongó por casi diecisiete años. Asimismo, adviértase que la actora no apeló el rechazo del planteo de inconstitucionalidad por manera que, por decisión de la propia reclamante, tal acápite de la demanda no integra la cuestión traída a conocimiento de esta Alzada. VIII.- Preciado ello, hay que decir que las partes no discrepan en torno a los hechos involucrados en la presente contienda sino en cuanto a las consecuencias que acarrea su verificación (ver al efecto, capítulo IV "Hechos" de la contestación de demanda; esp. fs. 246 y vuelta). Al ser ello así, debe tenerse por cierto que: -la señora Cercos se desempeñó ininterrumpidamente para la U.T.N. entre el 1/2/1992 y el 31/12/2008, nombrada desde el inicio de la relación laboral en el cargo

interino de ?profesor titular? -designaciones que fueron siempre sujetas a plazo (ver fs. 223/235)-; siéndole encomendada la confección de diplomas. -la empleadora decidió no renovar el vínculo laboral por haber modificado el método de elaboración de diplomas (ver fs. 246 vuelta); y -a partir del 1/1/2009 la Universidad dejó de depositarle el sueldo a la actora. Más allá de no encontrarse cuestionadas estos extremos, cabe destacar que las resoluciones del Rectorado de la Universidad N°114/1992, 320/1992, N° 1.441/2008, 1.553/08 y 1.766/2008 (fs. 226/235) y el certificado de tareas prestadas de fs. 146 dan cuenta del vínculo laboral y las declaraciones testimoniales obrantes a fs. 303/vta., 304/vta., 306/vta., 307/vta. y 308/vta. corroboran que el trabajo de la señora Cercos consistía en la elaboración de diplomas de egresados de la Universidad; tarea que llevaba a cabo desde su hogar. IX.- En este contexto, y por las consideraciones que a continuación esbozaré, entiendo que la solución alcanzada por la señora jueza responde a un examen parcial de lo acontecido y, en consecuencia, no se ajusta a derecho. Es cierto que la designación de la señora Cercos era interina y temporaria, así como que, para obtener en forma definitiva el cargo en el que fue designada debía ganar el correspondiente concurso y que, en consecuencia, una vez vencido el término por el cual fue nombrada, aquella carecía de titularidad activa para exigir una determinada conducta de la Universidad. Sin embargo, la decisora omitió considerar, o cuanto menos referir, que: i) el cargo en el que fue designada la reclamante no reflejaba las labores que le fueron encomendadas. En efecto, al comenzar a prestar servicios para la U.T.N. en el año 1992, fue contratada como personal ?docente? pese a haberse dedicado a la confección de diplomas, tarea de clara naturaleza administrativa y ?no docente?. Esta situación se mantuvo a lo largo de los casi diecisiete años por los que se prolongó la relación laboral. ii) de los actos por medio de los cuales la actora fue designada no se desprende circunstancia extraordinaria que justificara su continuo nombramiento como contratada para elaborar los diplomas de egresados; lo que denota que la función asignada resulta -en el caso- de carácter permanente. Destáquese que la demandada no explicó en ningún momento por qué la actora se encontraba empleada como personal docente para ejercer tareas no docentes, ni el motivo que la llevó a mantener esa designación interina y renovada periódica y sucesivamente durante diecisiete años; situación que sin embargo ha sido reconocida y sostenida por esta parte, como dotada de legitimidad y regularidad. X.- Este conjunto de circunstancias fácticas, me persuaden de que la U.T.N. utilizó figuras jurídicas autorizadas legalmente para casos excepcionales, con una evidente desviación de poder que tuvo como objetivo encubrir una designación permanente bajo la apariencia de un contrato por tiempo determinado. En tales condiciones, el comportamiento de la U.T.N. tuvo aptitud para generar en la señora Cercos una legítima expectativa de permanencia laboral que merece la protección que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional otorga al trabajador contra el "despido arbitrario". Por ese motivo, cabe concluir que la demandada ha incurrido en una conducta ilegítima, que genera su responsabilidad frente al actor y justifica la procedencia del reclamo indemnizatorio (conf.-en este sentido- C.S.J.N., en autos: ?Ramos, José? -Fallos: 333:311-). XI.- Vale destacar que mal puede exigírsele a la actora que -a efectos de que proceda la demanda- haya oportunamente cuestionado el régimen, pues se vio obligada a someterse al mismo como única vía posible para acceder al ejercicio de su actividad (conf. -en igual sentido- C.S.J.N., causa P.334.XLV.RHE ?Pérez Ortega, Laura Fernanda c/E.N. - Cámara de Diputados de la Nación - Resol. 443/89 s/empleo público?, del 21/2/2013 y su cita). Aclárese que no se está reconociendo que el mero transcurso del tiempo hubiera modificado la situación de la actora de modo que hipotéticamente pudiera solicitar su reincorporación al empleo, ya que esa conclusión vulneraría el régimen legal de la función pública y el principio constitucional según la cual corresponde al Congreso autorizar anualmente el presupuesto general de gastos de la Administración Nacional y que toda erogación que se aparte de estos límites resulta ilegítima (artículos 75, inciso 8° de nuestra Carta Magna y 29 de la ley 24.156). Si se atribuyera estabilidad a quien no ha sido incorporado con los requisitos y medios de selección previstos para el ingreso a la carrera administrativa, no sólo se estaría trastocando el régimen previsto por la ley 25.164; sino que también se estaría alterando el monto autorizado por el legislador, en forma diferenciada, para financiar gastos correspondientes a personal contratado y personal permanente (conf. fallo ?Ramos?, op. cit., considerando 8°). XII.- Reconocido el derecho de la señora Cercos a ser indemnizada por lo acontecido, corresponde determinar el importe que esta reparación debe asumir. Al respecto, entiendo que debe seguirse la línea sentada por el Alto Tribunal en el citado precedente ?Ramos?, según el cual, a efectos de resarcir la conducta ilegítima de un organismo estatal, la solución debe buscarse en el ámbito del derecho público y administrativo, concretamente -a falta de previsiones legislativas específicas- en el artículo 11 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (ley 25.164) solución que resulta una medida equitativa para reparar los perjuicios sufridos por la actora (conf., en igual sentido, esta Sala, in re: ?Iribarne Rodolfo Antonio c/E.N. - Senado de la Nación - D.P. 1.395/99 s/empleo público? del 23/8/2012). En tales condiciones, la demandada deberá abonar a la accionante una indemnización igual a un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual percibida durante el último año, desde el mes de febrero de 1992 (fecha de ingreso a la U.T.N.) hasta el mes de diciembre de 2008 incluido (fecha hasta la cual fue renovada su designación como contratado). Por aplicación de estas pautas, ha de tomarse como ?base? la mayor suma que resulte acreditada durante el año 2008 -último año

trabajado- en la cuenta que tenía la actora en el Banco de la Nación Argentina (en la que la Universidad le depositaba su remuneración), como resultado de adicionar las dos ?acreditaciones de haberes? que mensualmente eran registradas en su caja de ahorro (ver resúmenes de movimientos de la caja de ahorro de la actora obrantes a fs. 147/153). Alcanzo tal conclusión en tanto los dichos de la señora Cercos en lo que respecta a los salarios ?desdoblados? (ver escrito de inicio, esp. fs. 3) -que no fueron objeto siquiera de la negativa genérica que forma parte del título III de la contestación de demanda- se encuentran debidamente corroborados por las declaraciones testimoniales de fs. 304/vta., 307/vta. y 308/vta. y del confornte de los extractos de movimientos bancarios de la referida cuenta y los recibos de sueldo acompañados (fs. (ver fs. 147/153 y 192/196). La suma reconocida devengará intereses que se liquidarán desde el 16/3/2009 (fecha de la misiva emitida por la demandada en la que rechazó las pretensiones de reincorporación y pago de indemnización reclamados por la actora), hasta el efectivo abono, que se calcularán por aplicación de la tasa pasiva promedio mensual que publica el B.C.R.A. (conf. artículo décimo del decreto N° 941/1991 y segundo párrafo del artículo octavo del decreto N° 529/1991). XIII.- Las costas de ambas instancias se imponen a la demandada en su calidad de vencida (conf. primera parte del artículo 68 y 279 del código de rito). Por lo expuesto, propongo: hacer lugar al recurso intentado y, en consecuencia, reconocer el derecho de la señora Cercos a obtener una indemnización que, en cuanto al capital e intereses, se determinará conforme lo dispuesto en el considerando XII. Las costas de ambas instancias se imponen a la demandada. ASÍ VOTO.- El doctor Luis María Márquez y la doctora María Claudia Caputi adhieren al voto precedente. En atención al resultado que instruye el acuerdo que antecede, este Tribunal RESUELVE: hacer lugar al recurso intentado y, en consecuencia, reconocer el derecho de la señora Cercos a obtener una indemnización que, en cuanto al capital e intereses, se determinará conforme lo dispuesto en el considerando XII. Las costas de ambas instancias se imponen a la demandada. Regístrese, notifíquese y, oportunamente, devuélvase. JOSÉ LUIS LOPEZ CASTIÑEIRA LUIS MARÍA MÁRQUEZ MARÍA CLAUDIA CAPUTI 001266E