

Empleo Publico Trabajo Temporario Estatus Juridico De Excepcion Situacion De Revista Despido Con Causa Indemnizacion Improcedencia

JURISPRUDENCIA

Empleo público. Trabajo temporario. Estatus jurídico de excepción.

Situación de revista. Despido con causa. Indemnización. Improcedencia Se rechaza la pretensión resarcitoria por despido arbitrario promovida por el actor contra el Municipio demandado, ante la decisión de la Comuna de no renovar el vínculo de empleo temporario que medió entre ambos. Ello, atento a que la empleadora adoptó las medidas que estimó necesarias para asegurar el adecuado funcionamiento del Hospital donde el actor trabajaba, dentro del marco estatutario que regía la relación de empleo y con apego a la legalidad.

En la ciudad de Mar del Plata, a los 13 días del mes de noviembre del año dos mil dieciocho, reunida la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en dicha ciudad, en Acuerdo Ordinario, para pronunciar sentencia en la causa C-8387-DO1 ?Novaro Hueyo, Enrique Mario c. Municipalidad de Ayacucho s. pretension indemnizatoria?, con arreglo al sorteo de ley cuyo orden de votación resulta: señores Jueces doctores Riccitelli y Mora, y considerando los siguientes: ANTECEDENTES I. En lo que aquí interesa, el titular del Juzgado de Primera Instancia Contencioso Administrativo N° 1 del Departamento Judicial Dolores rechazó la demanda por despido arbitrario promovida por el ex agente Enrique Mario Novaro Hueyo contra el Municipio de Ayacucho. Distribuyó las costas del juicio en el orden causado (art. 51 del C.P.C.A.) y difirió la regulación de honorarios profesionales para una vez firme el fallo (fs. 280/289, sent. del 25-4-2018). II. Declarada la admisibilidad formal del recurso de apelación interpuesto por la actora a fs. 293/296, y puestos los Autos al Acuerdo para Sentencia (cfr. proveído de Presidencia de fs. 298, de fecha 20-9-2018), corresponde plantear la siguiente: CUESTIÓN ¿Es fundado el recurso? A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Riccitelli dijo: I.1. El juez de grado rechazó la pretensión resarcitoria por despido arbitrario promovida contra el Municipio de Ayacucho por el Sr. Enrique Novaro Hueyo, ante la decisión de la Comuna de no renovar el vínculo de empleo temporario que medió entre ambos, por las labores que prestó desde el 8-9-2014 hasta el 30-6-2015 en el Hospital ?Pedro Solanet? y el Hogar de Ancianos ?San Francisco Javier?. Para así decidir dijo que -más allá del profuso y engorroso relato efectuado en la demanda- el objeto de la acción incoada apuntaba, exclusivamente, a obtener una indemnización por la cesación arbitraria de la fuente de trabajo que había detentado el accionante. Seguidamente efectuó un repaso de la doctrina jurisprudencial vigente sobre la naturaleza de este tipo de contrataciones, en el marco de la relación de empleo público. Y sin desconocer aquellos precedentes en los que se había reconocido un resarcimiento ante la cesación arbitraria de la relación de empleo precaria, juzgó que en la especie no se hallaban presentes los presupuestos necesarios para fallar en tal sentido. Recordó que el agente temporario participaba de un estatus jurídico excepcional, no poseyendo más derechos que los previstos en el régimen que había disciplinado su incorporación y desempeño en la relación de empleo. Puntualizó que la legítima expectativa de permanencia en la función pública que albergaba el actor no podía extenderse más allá de la fecha en la que expiraba el contrato temporario que tenía con la Municipalidad, ya que ?de los propios términos del contrato... surgía la fecha de finalización de la contratación?. Señaló que no se evidenciaba, en la especie, un desvío de poder en la autoridad administrativa que justificara el acogimiento de un reclamo como el intentado. Agregó que la vinculación del actor con la Comuna solo se había desarrollado ?por un muy breve período?, insuficiente para evidenciar un obrar irracional en el manejo de la figura del empleo sin estabilidad. 2. Disconforme, el accionante deduce recurso de apelación y funda a fs. 293/296. Sostiene que el a quo ha omitido considerar que al momento en que la accionada dispuso su ?cesantía injustificada? puesto que se encontraba gozando de ?licencia médica, psiquiátrica y psicológica?. Denuncia que el fallo tampoco hizo mérito de la ?persecución política e ideológica? de la que fue víctima y que se encontraría reconocida por los propios funcionarios municipales (en documental adjunta -v.gr. Acta de la Comisión de Relaciones Laborales del Municipio-). Entiende, por tanto, que la conducta de la demandada no puede ser avalada bajo ningún punto de vista, toda vez que se encuentra teñida de ostensible irrazonabilidad. Subraya que la Comuna demandada ha ejercido de manera abusiva la potestad con que cuenta para contratar personal sin estabilidad, pues -en el caso- hizo uso de dicha figura con el fin de ?encubrir una designación permanente bajo la apariencia de un contrato por tiempo determinado?; adiciona que el vínculo del actor poseía los elementos constitutivos de una relación de tipo estable (v.gr. pago de aportes previsionales), pese a los términos empleados por la Administración. Explica que, aunque ello no significa que el transcurso del tiempo pueda modificar la situación de revista del actor, sí se tiene derecho -en cambio- ?a la reparación de los perjuicios derivados del obrar ilícito de la accionada?. En tales términos solicita que se revoque la sentencia atacada y, en consecuencia, que se haga lugar a la demanda en todos sus términos. 3. Mediante presentación electrónica de fecha 21-6-2018, la Municipalidad de Ayacucho contesta el memorial en traslado, peticionando su desestimación. II. El recurso no prospera. 1.1. No está en tela de juicio la potestad con que cuenta la

Administración para incorporar agentes que no integren los cuadros estables de la organización, ante necesidades transitorias o eventuales que no puedan cubrirse por el personal de planta permanente, siempre que los requisitos y condiciones a las que sean sometidos resulten, por su objetividad y razonabilidad, una excepción admisible a la regla de la estabilidad, que fluye del art. 14 bis de nuestra Carta Fundamental (arg. doct. C.S.J.N. Fallos 330:1989). A la luz de los agravios esgrimidos, lo que corresponde decidir en autos es si, durante la vinculación del accionante como agente de la planta temporaria municipal (en la que revistó por espacio de nueve -9- meses y veintidós -22- días, desde el 8-9-2014 hasta el 30-6-2015, cumpliendo tareas como personal técnico mensualizado en el Hospital Municipal de Ayacucho "Dr. Pedro Solanet" y en el Hogar de Ancianos "San Francisco Javier" -extremos no controvertidos-) su empleadora respetó tales márgenes de actuación legítima o si, por el contrario, incurrió en conductas pasibles de revelar el abuso, el desborde o, cuanto menos, la inapropiada utilización de estas figuras excepcionales de vinculación de empleo público.

1.2. La moderna jurisprudencia ha sabido reconocer un derecho indemnizatorio a aquellos agentes públicos que son víctimas del manejo irreflexivo de la figura del empleo temporario y que, al cabo de una prestación más o menos regular y continua, pierden su fuente de trabajo a raíz de la abrupta decisión de la autoridad de extinguir el vínculo. Lo que se indemniza, generalmente, en estos casos, es la frustración de la legítima expectativa de permanencia en el empleo que, por las particularidades en que se desarrolló la relación, pudieron forjar durante el tiempo que revistaron al servicio de la repartición estatal. Se trata de una genuina protección contra el despido, que goza de expresa protección constitucional (cfr. arg. art. 14 bis de la Constitución Nacional y su doct.). Tales son los lineamientos principales de la doctrina que el Máximo Tribunal Federal sentó en la causa "Ramos" (doct. C.S.J.N. Fallos 333:311, sent. de 6-4-2010) y consolidó en otros precedentes como "Cerigliano" (Fallos 334:398, sent. del 19-4-2011), entre otros (doct. Fallos 335:440; 335:729). La Suprema Corte de Justicia provincial, asimismo, practicó su lectura sobre la materia y se manifestó en contra de la utilización indiscriminada del empleo temporario, por resultar incompatible con la exigencia de buena fe que debe guiar la actuación del Estado con sus agentes en el marco de una contratación administrativa (cfr. doct. S.C.B.A. causa A. 69.913 "Villafañe", sent. del 13-XI-2012). Bajo dicho esquema interpretativo supo reconocer en ciertos casos una indemnización por el cese del personal temporario (cfr. causas A. 69.913 "Villafañe", citada; B. 64.315 "Carrizo", sent. del 13-XI-2012; A. 71.045 "Colombo", sent. del 16-VII-2014; B. 62.793 "Maza Vergara", sent. del 29-X-2014; A. 70.896 "Martínez", sent. del 20-V-2015) mas, en otros, repelió la reparación solicitada, por entender que las particularidades de la litis no permitían sostener que la autoridad empleadora hubiera incurrido en una aplicación irrazonable o desviada de las normas que autorizaban a contratar personal sin estabilidad (cfr. causas B. 64.068 "Acerbo", sent. del 26-XII-2012; B. 65.699 "Pace", sent. de 11-III-2013 y B. 56.755 "Coronel Román", sent. de 22-III-2013).

1.3. Este Tribunal también cuenta con un nutrido repertorio de antecedentes en la materia. Luego de recoger los aires de la nueva corriente jurisprudencial (en la causa C-2206-AZ1 "Acosta", sent. de 2-VIII-2011), la alzada fue escenario de los más variados debates sobre el particular. Muchos se resolvieron en sentido favorable al agente temporario que había sido repentinamente privado de su fuente de trabajo, pues mediaban elementos de peso para apuntalar la condena patrimonial del organismo empleador por el uso inadecuado de la figura de la vinculación temporaria, en consonancia con la opinión pregonada desde las altas esferas de la organización de justicia (cfr. doct. causas C-2206-AZ1 "Acosta", citada; C-2483-MP1 "Suárez", sent. del 6-IX-2011; C-2753-MP1 "De Giacomi", sent. de 1-XI-2011; C-2803-MP1 "Retenaga", sent. de 20-XII-2011; C-2802-MP1 "Bacciadone", sent. del 7-II-2012; C-2788-MP1 "Gosela", sent. del 7-II-2012; C-2804-MP1 "Moggio", sent. del 14-II-2012; C-3146-DO1 "Choren", sent. del 7-IX-2012; C-3184-BB1 "Meder", sent. del 20-XI-2012; C-2789-MP1 "Cocconi", sent. del 29-XI-2011; C-3430-DO1 "Postogna", sent. de 4-IV-2013; C-3210-DO1 "Romero", sent. del 2-VII-2013; C-3975-BB1 "Couat", sent. de 19-IX-2013; C-4432-MP2 "Sosa", sent. de 20-III-2014; C-4571-DO1 "Madero", sent. del 22-IV-2014; C-4873-AZ1 "Rocha", sent. de 13-II-2015; C-5334-DO1 "Duran", sent. del 17-III-2015; C-5646-BB1 "Rey Saravia", sent. del 12-V-2015; C-4439-DO1 "Arrigo", sent. del 12-V-2015; C-5661-MP2 "Villaruel", sent. del 14-V-2015; C-5108-DO1 "Testti", sent. del 25-VI-2015; C-5843-DO1 "Martínez", sent. del 27-VIII-2015; C-6217-BB1 "Taggiasco", sent. del 16-II-2016; C-6216-BB1 "Speroni", sent. del 26-V-2016; C-6532-MP2 "Jongewaard de Boer", sent. del 28-VI-2016; C-6297-DO1 "Lacoumette", sent. del 2-VI-2016; C-6665-DO1 "Blasi", sent. del 9-VIII-2016; C-6459-MP1 "Rutois", sent. del 2-V-2017; C-4508-MP2 "Sabater", sent. del 16-V-2017; C-7626-DO1 "Otermin", sent. del 5-XII-2017; C-7510-MP1 "Bombacci", sent. del 12-IV-2018).

Otros, en cambio, no siguieron la misma suerte y fracasaron en el intento de obtener una indemnización a raíz del cese de la relación de empleo temporario, por no haber patentizado ilegitimidad en el obrar estatal, presupuesto de base sobre el que se erigía el reconocimiento pretendido (cfr. doct. causas C-2886-BB1 "Hours", sent. del 20-III-2012; C-2872-BB1 "Leitao", sent. del 20-III-2012; C-1511-DO1 "Gómez", sent. del 30-X-2012; C-3538-DO1 "Giannini", sent. del 4-VI-2013; C-3676-AZ1 "Villegas", sent. del 7-XI-2013; C-4936-BB1 "Ordoñez", sent. del 19-VIII-2014; C-6314-DO1 "Di Caprio", sent. del 19-IV-2016).

1.4. En fin, los Máximos Tribunales de Justicia y esta alzada han marcado un rumbo preciso en la materia, a través de una saga de precedentes que, sin establecer pautas rígidas de interpretación, transmiten un mensaje claro y

encaminado a poner un límite al abuso o la arbitrariedad en la contratación de personal temporario. Bajo dichas directrices, será función de los jueces de inferior grado efectuar un minucioso escrutinio del material probatorio y de las circunstancias que rodearon a cada caso, para verificar -a la postre- si aquellas desautorizan la forma en que el régimen excepcional fue aplicado al agente (cfr. doct. C.S.J.N. Fallos 334:398 cit., consid. 5° y 8°; cfr. doct. esta Cámara en la causa C-2206-AZ1 ?Acosta?, cit.). Tal es el patrón de entendimiento que se ha seguido en todos y cada uno de los casos referenciados, que fueron sometidos a la revisión de esta Cámara de Apelación.

2. Partiendo de las pautas descritas y cumpliendo con el estricto escrutinio que se requiere en la materia, estimo que corresponde rechazar los cuestionamientos que esgrime el actor apelante, por cuanto advierto que la solución propuesta por el juez de grado resulta razonable y compatible con los lineamientos jurisprudenciales enunciados en el apartado anterior.

2.1. En el sub lite, como anticipé, el actor revistó como personal temporario del Municipio de Ayacucho por un lapso sumamente exiguo, apenas superior a los nueve (9) meses. La vinculación se instrumentó del siguiente modo: (i) por decreto N° 2177/2014 se designó al Sr. Novaro Hueyo como agente temporario mensualizado, para prestar funciones como personal técnico (enfermero) en el Hospital Municipal ?Dr. Pedro Solanet? y el Hogar de Ancianos ?San Francisco Javier?, a partir del 8-9-2014 y hasta el 31-12-2014 (cfr. copia fiel del referido acto, obrante a fs. 140); (ii) que por decreto N° 37/2015 se dispuso la prórroga del vínculo, por el período comprendido entre el 1-1-2015 y el 30-6-2015, ya que según lo informado por la Dirección de Recursos Humanos del Hospital, ?razones de servicio? justificaban la continuidad del agente, durante el interregno señalado (cfr. copia fiel del acto, glosada a fs. 139 de autos); (iii) que en fecha 01-6-2015 el Director de Salud del Hospital informó al agente que el 30-6-2015 finalizaba su contrato por tareas temporarias y que -en adelante- no se procedería a la renovación del vínculo (cfr. cédula de notificación adjuntada por el actor a fs. 37 y reconocimiento del propio agente en sede administrativa, cfr. pres. de fs. 46 y ss. de autos).

2.2. A la luz de tales antecedentes, el comportamiento de la accionada mal pudo haber tenido aptitud para generar en el actor una legítima expectativa de permanencia en el empleo merecedora de la protección que emerge del artículo 14 bis de la Carta Magna, cuando ni siquiera llegó a revistar en la Comuna un término igual o superior al previsto en el art. 7 de la ley 11.757, concerniente a la situación de provisionalidad en que encuentran -durante el período de prueba de doce (12) meses- aquellos agentes que anhelan ingresar a los cuadros estables de la Administración Municipal (y sin perder de vista los argumentos trazados por la C.S.J.N. en Fallos 331:735). No quiero significar con ello que superado tal período, la solución al caso debería haber variado; lo que pretendo con esa comparación en el sub examine es advertir el escaso andamiaje que podría poseer cualquier subjetividad del actor en torno a una permanencia en el empleo temporario en el que se lo designara, ya que el Municipio recurrió a tal figura de contratación por un período temporal sumamente acotado que, a título de indicio, bien puede responder a una necesidad puntual en la prestación del servicio. Así pues, considero que en autos no luce patentizado un obrar del Municipio empleador que en forma patente se aparte de la esencia que nutre el excepcional régimen examinado (cfr. arg. doct. esta Cámara causas C-2753-MP1 ?De Giacomi? y C-2872-BB1 ?Leitao?, citadas). La vinculación del agente estuvo siempre signada por el rasgo de la transitoriedad y la extinción de la relación temporaria -que, reitero, tan solo perduró unos nueve (9) meses- no se produjo sino en la fecha conclusiva de su última designación. Así, la legítima expectativa de permanencia en el empleo que albergaba el demandante no podía extenderse más allá del 30-6-2015, fecha en la que expiró su designación en la planta temporaria de la Administración (arg. doct. esta Cámara en la causa C-3985-DO1 ?Rolleri?, sent. del 5-IX-2013). Mal no viene recordar que el agente temporario participa de un estatus jurídico de excepción, no poseyendo más derechos que los previstos, en modo expreso o razonablemente implícito, en el régimen de derecho público que ha disciplinado su incorporación y desempeño en la relación de empleo (cfr. arg. doct. S.C.B.A. en causas B. 60.405 ?Ludueña de Andrade?, sent. del 22-III-2006; B. 60.219 ?Galván?, sent. de 9-XII-2009). De modo que el punto de partida para determinar la naturaleza del vínculo habido entre las partes está dado, principalmente, por la modalidad de la designación, toda vez que la sola circunstancia de que la índole de las funciones asignadas al agente sea análoga o similar a la de quienes se desempeñan en los cuadros permanentes de la Administración no habilita -por regla, ni per se- a tener por modificada su situación de revista, barriando el título que dio origen a su nombramiento (cfr. doct. S.C.B.A. causa B. 51.133 ?Picaro?, sent. de 3-III-2010; doct. C.S.J.N. Fallos 330:335). El ordenamiento aplicable al caso de marras -y consentido por ambos litigantes- no requiere de modo ineludible que las tareas del personal temporario difieran en su naturaleza de las previstas para el resto del personal, sino que basta la transitoriedad del requerimiento (en orden al carácter temporario, eventual o estacional de las labores) que obligue a reforzar durante un período determinado la plantilla básica de agentes que, frente a ciertas necesidades, resulta insuficiente (doct. art. 92 y ccds. de la ley 11.757; arg. doct. esta Cámara en la causa C-314-DO1 ?Di Caprio?, supra citada). Por otra parte, a diferencia de lo que plantea el quejoso, el hecho de haber realizado aportes previsionales durante el tiempo de la prestación de servicios no constituye una nota característica o que por sí sola pueda vislumbrar la presencia de una relación laboral asimilable a la de los agentes con estabilidad (arg. arts. 10 inc. ?a?, 11 y ccds. del decreto ley 9650/80). Por consiguiente, la ligera crítica que esboza en su memorial de agravios no evidencia un desapego de la Administración en el ejercicio de la vinculación por medio del empleo

temporario, sea por mediar un uso por demás inadecuado de la figura (objetivamente apreciada a la luz del régimen aplicable -en autos, ley 11.757-) o porque -lisa y llanamente- haya mediado un desvío de poder en la autoridad cuyo único fin fuere el de encubrir una designación permanente bajo el ropaje jurídico de un mandato por tiempo determinado. 2.3. Finalmente, los elementos de juicio tampoco permiten avizorar la supuesta persecución política de la que dice haber sido víctima el reclamante. Las constancias administrativas demuestran, antes bien, que el agente fue inicialmente advertido -y más tarde apercibido- por incumplir el régimen horario de guardias rotativas de enfermería implementado en fecha 1-3-2015 por la Dirección del Hospital (y que visiblemente no era de su agrado), a fin de asegurar la prestación continua del servicio de internación en el nosocomio (fs. 9). Tales decisiones de la Administración lucen apuntaladas por actos fundados que han arribado firmes a la instancia judicial, por no haber sido debidamente impugnados en el marco de la presente causa, tal como lo resaltara el magistrado de la instancia (cfr. Resolución N° 52/15 del 10-3-2015 dictada por la Dirección del Hospital Municipal; decreto del Intendente N° 616/15 del 1-4-2015, confirmatorio de la anterior; Resolución N° 98/15 del 24-4-2015, dictada por la Dirección del Hospital; Resolución N° 32/15 del Intendente Municipal, de fecha 22-5-2015 -cfr. fs. 15/16, 20, 26/27, 35/36 de autos respectivamente-). A su vez, la cuestión concerniente a las licencias médicas tampoco se desarrolló del modo que describe el apelante. Observo, por el contrario, que al actor en ningún momento le fue concedida licencia por una supuesta patología psiquiátrica, pues precisamente -y pese al requerimiento de su empleadora- no se sometió al examen de la junta especializada convocada a tal efecto (Unidad de Medicina Ocupacional) ni respetó el procedimiento existente en la Comuna para canalizar este tipo de cuestiones. Nuevamente, en este punto, la posición del Municipio encuentra debido respaldo en dos de los actos administrativos mencionados precedentemente (cfr. Resoluciones N° 98/15 y N° 32/15, citadas).

Así las cosas, en mi opinión, de la prueba no surge que la accionada hubiera llevado a cabo -sea de manera explícita o encubierta- algún tipo de persecución hacia el Sr. Novaro Hueyo. Tan solo advierto una relación de empleo que -pese a su escasa duración- presentó ciertas situaciones de conflictividad (atribuibles al actor), y frente a las cuales la empleadora adoptó las medidas que estimó necesarias para asegurar el adecuado funcionamiento del Hospital, dentro del marco estatutario que regía la relación de empleo y con apego a la legalidad. He de señalar, con todo y para más, que el Acta labrada en fecha 3-6-2015 por la Comisión de Relaciones Laborales del Municipio de Ayacucho no posee mayor valor probatorio, en tanto en dicho documento tan solo se asentaron manifestaciones efectuadas por el actor (cfr. fs. 21/22 y fs. 38/40 de autos), las que como he dicho no lucen respaldadas por ningún medio de convicción (arg. arts. 375, 384 y ceds. del C.P.C.C.; art. 77 del C.P.C.A.). III. Si lo expuesto es compartido, propongo al Acuerdo rechazar el recurso de apelación deducido por el actor y, consecuentemente, confirmar el fallo de grado en cuanto ha sido materia de agravio. Las costas de alza deberían imponerse en el orden causado en atención a la materia debatida y por resultar perdidoso el ex - agente (art. 51 inc. 2° del C.P.C.A. -t. ley 14.437-). Con el alcance indicado, doy mi voto a la cuestión planteada por la negativa. El señor Juez doctor Mora, por idénticos fundamentos a los brindados por el doctor Riccitelli, y con el mismo alcance, vota a la cuestión planteada también por la negativa. De conformidad a los votos precedentes, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en Mar del Plata, dicta la siguiente SENTENCIA 1. Rechazar el recurso de apelación deducido por el actor y, en consecuencia, confirmar la sentencia de grado atacada en cuanto fue materia de agravio. Las costas de alza se imponen en el orden causado en atención a la materia debatida y por resultar perdidoso el ex - agente (art. 51 inc. 2° del C.P.C.A. -t. ley 14.437-). 2. Diferir la regulación de honorarios por los trabajos de segunda instancia para su oportunidad. Regístrese. Notifíquese y, cumplido, devuélvase las actuaciones al órgano de origen por Secretaría.

035764E