



Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Entre Ríos, “Muñoz Manuela Silvina c/
Municipalidad de Paraná s/ acción de amparo”, (27/05/2020)

Modelo de caso - Tema: Derechos fundamentales en el mundo del trabajo

**La problemática de relevancia como eje medular de la estabilidad
propia del empleado público**

Alumno: Asin Jesus Miguel

DNI: 29768004

Legajo: VABG

Tutor: Caramazza

Entregable n° 4

Fecha de entrega: 14/11/2021

Sumario: I. Introducción. II. Descripción de la premisa fáctica, historia procesal y resolución del tribunal. III. Análisis de la ratio decidendi. IV. Análisis y comentarios. V. Postura personal. VI. Conclusiones. VII. Referencias.

I. Introducción

Conforme impera desde el espíritu de la Constitución Nacional Argentina (en adelante, CN), el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que a su vez asegurarán al trabajador condiciones dignas y equitativas de labor, retribución justa y estabilidad del empleado público (art.14bis C.N.), entre otras. En tales circunstancias, cuando el dictado de normas pone en riesgo la estabilidad constitucionalmente garantizada de estos derechos, el trasfondo de los hechos generalmente se convierte en una cuestión susceptible de ser judicialmente debatida.

Es así como en el caso “Muñoz Manuela Silvina c/ Municipalidad de Paraná s/ acción de amparo” el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Entre Ríos (27/05/2020) debió resolver si era procedente la acción de amparo entablada por una trabajadora pública. El mismo tuvo por objeto lograr la reinstalación a su puesto municipal del que había sido desvinculada por medio de un decreto local que le valió la exclusión de su cargo en planta permanente y la consiguiente afectación de su remuneración.

Ante un fallo que sin lugar a dudas sienta un precedente en la protección del trabajador, la justicia falló en contra del municipio paranaense y fue condenado a reestablecer a la denunciante a su puesto. A nivel jurídico, esto se transluce en un acto judicial que determina la prevalencia de los derechos fundamentales del trabajador por encima de cuerpos legislativos municipales que –a pesar de haber sido válidamente legislados- de algún modo vulneran ciertos derechos subjetivos inalienables.

El caso presenta una problemática jurídica de relevancia, este tipo de conflictos fue estudiado por los autores Moreso & Vilajosana (2004) quienes al respecto del mismo argumentaron que:

Una norma jurídica N es aplicable a un caso C en relación con un sistema jurídico S si, y sólo si, hay otra norma jurídica N', que pertenece a S, y que prescribe o autoriza a un órgano jurídico O determinado a resolver C basándose en N. (p. 185)

Claramente, lo que los autores pretenden referenciar, son casos en que existen dudas sobre cual es la norma aplicable al caso; y ésta es justamente la circunstancia que los autos bajo estudio se pretende analizar. Plasmado al terreno fáctico, la problemática se observa en concreto, cuando se pone en duda si el caso debe ser juzgado mediante la aplicación del Decreto N° 1029 dispuesto por el Poder Ejecutivo Municipal cuyo contenido determinó el pase de la actora a planta permanente, o si por el contrario al caso le es aplicable el Decreto N° 393/20 sancionado más tarde por el mismo órgano, y que dispuso retrotraer la situación de revista de los agentes con vínculo de servicios con la administración municipal al 31/12/2018.

El poder judicial competente deberá entonces examinar cuál de las mencionadas normas es la aplicable al caso. Téngase presente, que como bien se advierte en el decisorio, de darse e para dar prevalencia a la primera de ellas, podría estar evitándose vulnerar los derechos de la trabajadora denunciante.

A nivel estructural, los nudos centrales del presente análisis serán tres: el primero de ellos destinado a desplegar un análisis en torno a lo netamente procesal del caso; en tanto luego se incorporarán las nociones legislativas, doctrinarias y jurisprudenciales del caso. Por último, se abordará la postura y reflexiones finales del caso.

II. Descripción de la premisa fáctica, historia procesal y resolución del Tribunal

En junio del año 2016 la señora Muñoz Manuela Silvina inició un vínculo laboral con la Municipalidad de Paraná (contrato de locación de obra). Tres años después, y mediante Decreto N° 1029 dispuesto por el Poder Ejecutivo Municipal, la misma fue designada en la Planta Permanente en la categoría inicial del Escalafón Municipal.

Sucedió que posteriormente que ello fue dejado sin efecto por un nuevo Decreto, el N° 393/20 sancionado por el mismo órgano en el mes de marzo del año 2020, mediante el cual se dispuso retrotraer la situación de revista de los agentes con vínculo de servicios con la administración municipal al 31/12/2018.

Esa medida le fue notificada a la trabajadora y en dichas circunstancias la señora Muñoz instó a una acción de amparo con la finalidad de que se dejara sin efecto el acto administrativo que le había significado una reducción jerárquica en el puesto que

ocupaba. La demanda fue rechazada por la sentencia dictada el 06/05/2020 donde el tribunal de grado resolvió rechazar la acción de amparo.

En consecuencia, desestimó lo pretendido en relación a su continuidad en la Planta Permanente -categoría inicial- del Escalafón Municipal y que se declare la nulidad y/o inconstitucionalidad del Decreto N° 393 DEM del 17/03/2020. Para así decidir, el pronunciamiento venido en revisión señaló la existencia de otras vías procesales aptas a fin de lograr el reconocimiento de los derechos que se adujeron violados.

También se valoró la ausencia de necesidad y urgencia que ameritara la interposición del amparo, a la vez que se subrayó que la demandante no había sido desvinculada de la Municipalidad y que ninguno de los integrantes del grupo familiar de la trabajadora era una persona con discapacidad. El decisorio descartó toda chance de que se tratara de un acto o conducta de violencia hacia la señora Muñoz por su condición de mujer.

Contra lo dictaminado en primera instancia, la actora Manuela Silvina Muñoz interpuso recurso de apelación. El recurso fue concedido y las actuaciones fueron elevadas al Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Entre Ríos.

Oportunamente, el Sr. Procurador General dictaminó que a su criterio correspondía la confirmación de la sentencia en crisis. Seguidamente, el Tribunal Superior resolvió hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la parte actora, revocar el pronunciamiento de la instancia inferior y, en consecuencia, admitir la acción de amparo interpuesta por Manuela Silvina Muñoz contra la Municipalidad de Paraná. Con lo cual se dispuso la restitución de la actora a la situación de revista previa al dictado del Decreto No 393/20 PEM del 17/03/2020.

III. Análisis de la ratio decidendi

Se parte por destacar que este decisorio fue resuelto por criterio unánime, no avizorándose disidencias en torno a los argumentos expuestos. Seguidamente, cobra relevancia la necesidad de dilucidar que la problemática jurídica de relevancia encontró respuesta –y con ello solución-, dentro del plexo argumentativo expuesto por los ministros.

Esto se refleja en el hecho de que la Alzada manifestó que:

(...) la decisión en crisis, en cuanto prescinde de la ponderación de una norma de directa y relevante aplicación al caso, no puede ser considerada una «sentencia fundada en ley» ni tampoco el fruto de una derivación razonada del derecho vigente con aplicación a las circunstancias concretas de la causa, entre las que se encuentran los derechos detentados por la actora con motivo de su concreta situación de revista (el de retribución es sólo uno de ellos, que clama urgente tutela) y su ilegítima afectación a causa de un acto administrativo palmariamente violatorio de las normas que lo regulan. (Del punto 1 del voto del magistrado Castrillón, S.T.J. de Entre Ríos, "Muñoz Manuela Silvina c/ Municipalidad de Paraná s/ acción de amparo", 27/05/2020)

Desde este contexto de las cosas, el tribunal se formularía entonces a favor de que el caso fuera juzgado conforme al Decreto N° 1029 dispuesto por el Poder Ejecutivo Municipal, -mediante el cual se designaba a la misma en planta permanente-. Partiendo de dicho reconocimiento, los jueces argumentaron que definirse en favor de la aplicabilidad del mentado decreto originario, era un acto que se promovía a los fines de salvar la extrema gravedad que representaba la mutación a la estabilidad en el cargo de la señora Muñoz.

El trabajo en sus diversas formas gozaba de la protección de las leyes y eso incluía aquel que se desarrollaba en el ámbito privado como en el público; con lo cual, la decisión municipal había privado a la actora del derecho que ostentaba a mantener la categoría de empleada de planta permanente, así como a la retribución de neto carácter alimentario que le correspondía en tal condición. En razón de ello, se advertía que la administración municipal había lesionado derechos constitucionalmente tutelados (art.14 bis C.N.) cuya salvaguarda no admitía dilación alguna toda vez que se hallaban ligados a la subsistencia y dignidad de la trabajadora.

Otro argumento central en el que se sustentó la postura de la Cámara, fue que se debía advertir que la actual situación de emergencia derivada de la pandemia que azotaba el mundo, había incluso motivado decretos a nivel nacional (DNU) que prohibían los despidos injustificados en el ámbito privado, lo que más razón permitía advertir que dicha facultad le estaba vedada a la administración pública dentro un contexto de emergencia sanitaria y económica, en clara protección de los trabajadores del sector público.

Desde otra línea argumental, los jueces consideraron que la medida adoptada tenía un alto impacto en la vida de la trabajadora, dado que afectaba a su grupo familiar y a su integridad psíquica y física. A mayor abundamiento se sostuvo que el aludido contrato de

obra también afectaba a la amparista en la atención de su salud y la de sus familiares directos, ya que el contrato de obra conllevaba la inscripción de monotributo y emisión de factura, lo que direccionaba a la agente a una obra social distinta de la que poseía en la actualidad.

Por lo tanto, la situación económica aludida por la demandada ante un contexto de emergencia económica como el que se estaba viviendo era común a todas las formas del estado y no alcanzaba a ser un fundamento válido para ignorar derechos constitucionalmente tutelados que asistían a la amparista. Aun así, el decreto atacado no podía ser declarado nulo toda vez que ello ocasionaría otros importantes efectos no deseados en muchos otros dependientes públicos.

Con lo cual finalmente se determinaba que lo más apto a las circunstancias vertidas era no dictaminarse en favor de la nulidad del atacado Decreto N° 393/20, pero sí favorecer a la petición de la actora para de ese modo evitar que se vulnerasen derechos constitucionalmente garantizados; sobre todo teniendo en cuenta la calidad de los derechos involucrados.

IV. Análisis y comentarios

Este análisis fue instado con la finalidad de indagar en cuanto a la problemática de relevancia que puso en duda si la situación de la trabajadora actuante debía adecuarse al el Decreto N° 1029 dispuesto por el Poder Ejecutivo Municipal que la asignó a planta permanente, o si en cambio, a tenor de lo normado por el Decreto N° 393/20 sancionado por el mismo órgano, dicha normativa (y con ella, los derechos creados) quedaba extinta e imposibilitada de producir efectos. Partimos así de subrayar la importancia implícita que emana de una tarea jurídica que debe definirse por la aplicación de una de estas dos normas.

Navarro y Moreso (1996) nos enseñan:

(...) la noción de aplicabilidad está vinculada con la identificación de las condiciones de verdad de las proposiciones normativas jurídicas. Una proposición acerca de los derechos, prohibiciones, obligaciones, etc., es una proposición normativa jurídica. Estas proposiciones se refieren a la calificación deóntica de una cierta acción y, de este modo, proporcionan información relevante acerca del status jurídico de las acciones de los individuos.

La verdad de una proposición normativa es siempre relativa a una norma aplicable en un determinado momento t. (p. 123)

En la misma línea argumental, Moreso y Vilajosana (2004) explican que:

El resultado de una actividad de aplicación del Derecho es, (...) una resolución judicial (un auto o una sentencia). En ésta se plasmará el resultado de la actividad consistente en decidir casos individuales a partir de normas generales. Ni que decir tiene que es posible aplicar tanto normas prescriptivas como normas consecutivas, si bien el resultado de la operación será obviamente distinto. Como sabemos (...), la aplicación de normas prescriptivas supondrá correlacionar un caso individual con una solución normativa, mientras la aplicación de normas constitutivas supondrá correlacionar un caso individual con otro caso individual. (p. 176-177)

Así entonces, lo correcto parece ser profundizar en el conocimiento del derecho en juego, así como de las normas que obstan a su reconocimiento, para así lograr dar respuesta a tal encrucijada. En tono con ello, lo primero a destacar es que la actora inició un vínculo laboral con su contraria (contrato de locación de obra), y que tiempo después fue designada en la Planta Permanente en la categoría inicial del Escalafón Municipal por aplicación del Decreto N° 1029 PEM. Sin embargo, a posterior, ello fue dejado sin efecto por Decreto N° 393/20 PEM del 17/03/2020; allí, se dispuso retrotraer la situación de revista de los agentes con vínculo de servicios con la administración municipal al 31/12/2018. Siendo así, la accionante (señora Muñoz) fue notificada de su nueva situación laboral.

Ahora bien, a tenor de lo expuesto, la modificación del carácter del vínculo entre la actora y su contraria parece importar la transformación de un aspecto esencial de esa relación jurídica. En tal caso, el pase a planta fue reconocido por un acto administrativo anterior del propio municipio (con diferente gestión) que no podía ser dejado sin efecto, dado que la anulación de oficio del acto irregular no es procedente.

Cabe reparar entonces que, en virtud del mandato constitucional proveniente de la reforma de la Carta Magna ocurrida en el año 1994, “el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes” (art. 14bis de la Const. Nac). En tal caso, el derecho a trabajar comprende el hecho de que el trabajador no se vea privado arbitrariamente de su empleo (CSJN, *Vizzoti, Carlos c/ AMSA S.A. s/ Despido*, 14/09/2004).

Conforme a ello, Zappino Vulcano (2019) nos enseña que el art. 14 bis de la Carta Magna dispone que las leyes asegurarán la estabilidad del empleado público; en razón de

ello –y a diferencia de lo que ocurre con otras garantías y derechos también consagrados en el texto Constitucional- el mencionado precepto goza de claridad que habilita, prima facie, a prescindir de métodos exegéticos distintos a la literalidad de la norma para aprehender y conocer –sin lugar a dudas- la voluntad del legislador.

Al examinar los distintos aspectos que involucra la estabilidad del empleado público de planta permanente, es necesario precisar que este carácter se vincula con aquellas personas que prestan algún tipo de servicio al Estado, los cuales son considerados funcionarios o empleados públicos (González Segarra, 2015). La doctrina tiene dicho que el vocablo estabilidad es claro y diferente de lo que es una mera protección contra el despido arbitrario; ya que mientras la estabilidad no es otra que la estabilidad propia, cuyo primer efecto al ser violada es el de la reincorporación del agente; en cambio lo segundo se entiende como impropio y por ende solo genera una obligación de resarcimiento indemnizatorio (Bidart Campos, 1993).

Tal es así, que Balbín (2019) rememora que la garantía de la estabilidad conlleva un interés grupal que “no excluye el contralor del Estado respecto a una buena gestión, aunque si procederes arbitrarios de su parte que pretendan corromper un derecho consolidado en cabeza de su titular” (p. 131). A razón de ello, y como bien lo asume Gatti (2019):

El fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos caratulados «Madorrán Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ Reincorporación», de fecha 3/5/2007, en el cual, entre otras cosas se justipreció y estableció la «estabilidad propia» del empleado público, fue un gran disparador para un sinnúmero de reclamos judiciales ante los tribunales de todo el país y de numerosos estudios sobre la estabilidad del empleado público. (p. 1)

En tono con estas bases provenientes del Máximo Tribunal, la Cámara Civil de Neuquén, se expresó en el decisorio del caso “Chicote María Juana Contra Municipalidad De Plottier s/Acción de Amparo”, Expte. N° 760-CA-2, (08/02/2002). En el mismo, la Alzada confirmó la sentencia de primera instancia que había hecho lugar a la acción de amparo entablada por la señora Chicote con el fin de que se le mantuviera el cargo obtenido al ser pasada a planta permanente, ya que ello se había frustrado con el dictado de un nuevo decreto que le eximió de dicha posibilidad.

De modo análogo a lo que ocurre en el decisorio bajo estudio, la justicia se hallaba en la disyuntiva de tener que determinar cuál era el encuadre normativo que se debía dar

al litigio. En tal caso, los magistrados dieron prevalencia a aquel decreto que había generado derechos subjetivos a favor de la demandante “ya que efectivamente la misma desempeñó tareas en dicha planta y percibió haberes como tal” (Considerando 1°); en tal caso, dichos derechos no podrían ser dejados de lado ya que el acto de la Administración que los había concedido gozaba de estabilidad.

V. Postura personal

Adentrándonos a un razonamiento que nos permita juzgar la idoneidad de este decisorio, se parte por recordar que este litigio tuvo en miras llevar luz a la compleja situación normativa que le quitó a la señora Muñoz la posibilidad de mantener su situación laboral de pase a planta permanente, en calidad de empleada pública.

En tal caso, lo primero a individualizar es el derecho susceptible de ser avasallado: la estabilidad del empleo público. Inequívocamente, dicho derecho se encuentra refrendado de modo incólume en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Así entonces, cuando una posible vulneración del mismo se pone en juego, es necesario analizar la doctrina que grandes autores han desarrollado en este sentido. En tal caso, nos mostramos a favor de converger en lo razonado por Gatti (2019), ya que el puntapié que enarbola claramente la respuesta a este conflicto, emana del antiguo precedente del caso “Madorrán”.

Dado este panorama de las cosas, se advierte con gran elocuencia y precisión que el derecho a la estabilidad del empleo público es un derecho subjetivo al que se endosa el carácter de estabilidad propia que lo diferencia de la impropia del empleo privado. Frente a estas condiciones que bien se asumen de la Carta Magna, todo parece refrendar la noción de que, si se corrompe este derecho y se obstruye al trabajador público de su beneficio, entonces se incurre en una violación magistral a un derecho constitucionalmente garantizado.

Concordamos así con la doctrina que argumenta que la violación a este derecho debe ser subsanada con la reincorporación del agente (Bidart Campos, 1993), así como con aquella que rememora que la garantía de la estabilidad conlleva un interés grupal que no excluye el deber de contralor que debe ejercer el Estado frente a aquellos que pretendan corromper un derecho consolidado en cabeza de su titular (Gatti, 2019).

Dicho esto, es cuanto menos evidente que nuestra tesis se conjuga con analogía a la dispuesta por el tribunal. Sobre todo, a tenor de lo referido por el tribunal al fundamentar que:

El impacto de la medida adoptada por la Administración en los ingresos que gozaba la actora merced a un acto firme y generador de derechos que se estaba cumpliendo, y la lógica incidencia de ello en la vida de la trabajadora y su grupo familiar y la importancia psíquica y física en los valores vida y salud que representa para una empleada, constituyen sin duda alguna una afectación ilegítima. (Del punto 1 del voto del magistrado Castrillón, S.T.J. de Entre Ríos, "Muñoz Manuela Silvina c/ Municipalidad de Paraná s/ acción de amparo", 27/05/2020)

Eta afectación ilegítima es la que a fin de cuentas ha causado el Decreto N° 393/20, que dispuso retrotraer la situación de revista de la parte actora. Por lo que resta destacar que, en miras de preservar los derechos subjetivos adquiridos por la trabajadora, previo a la sanción del mencionado decreto, es que me encuentro a favor de la valoración de que el caso haya sido juzgado mediante la aplicación del Decreto N° 1029 dispuesto por el Poder Ejecutivo Municipal y cuyo contenido determinó el pase de la actora a planta permanente.

VI. Conclusiones

En orden a todo lo descripto con anterioridad, arribamos a una serie de reflexiones que trataremos de sintetizar a continuación: Conforme imperaba la necesidad de resolver la situación laboral de la señora Muñoz, el caso fue llevado a juicio, y en ello las diversas instancias procesales que fueron afrontadas pretendieron dar respuesta a la problemática de relevancia enunciada en la introducción.

Al dar respuesta a este conflicto, los magistrados se mostraron unánimes en torno a que la problemática de relevancia debía ser resuelta mediante el juzgamiento del caso por aplicación del Decreto N° 1029 dispuesto por el Poder Ejecutivo Municipal (cuyo contenido determinó el pase de la actora a planta permanente), en lugar de acatar las disposiciones del Decreto N° 393/20 sancionado más tarde por el mismo órgano, y que dispuso retrotraer la situación de revista de los agentes con vínculo de servicios con la administración municipal al 31/12/2018.

Siendo así, las diversas particularidades que atañen al derecho a la estabilidad del empleado público asociada taxativamente al artículo 14 bis de la Carta Magna permitieron

propender un actuar magistral que noblemente se ocupó de dar prevalencia al interés particular de la parte actora por sobre los intereses legislativos de un decreto que la había despojado de su cargo de mayor jerarquía laboral.

En ese andar, la faceta interpretativa del derecho puesto en tela de juicio contó con el abordaje fructífero de grandes doctrinarios que nos permitieron reconocer la importancia crucial que reviste la estabilidad laboral como derecho subjetivo del empleado o funcionario público. La diferencia esencial que es catalogada como una “estabilidad propia” es lo que a fin de cuentas marca la diferencia entre lo conmensuradamente aceptable.

Los derechos especiales que atañen a este colectivo de trabajadores hacen que la temporalidad del dictado de una norma pase a segundo plano de importancia, cuando es ponderado con un derecho de carácter supremo. Esto no es otra cosa que una materialización del estándar que la propia Corte Suprema elaboró hace ya muchos años, pero que persiste vigente en el tiempo.

Así entonces, aunque pueda llegar a ser puesto en dudas, la justicia ha dado sobradas muestras de cuáles son los estándares con los que este tipo de conflictos deben de ser juzgados. Advertir estas pautas, significar reconocer y albergar la importancia que engloba a este decisorio que no ha puesto en dudas la supremacía de los valores que emanan de la Constitución Nacional. Bajo estas consideraciones es que se considera oportuno recordar que ante un posible actuar ilegítimo, la reinstalación del trabajador a su cargo debe primar por sobre otras cuestiones que pretendan avasallar el derecho supremo a la estabilidad que enarbola al empleado público.

VII. Referencias

Doctrina

- Balbín, A. N. (2019). Debates en torno a la estabilidad laboral de los agentes contratados por la Administración Pública Nacional. *Revista Derechos en Acción, Año 4, N°12*, pp. 105-142.
- Bidart Campos, G. (1993). La estabilidad del empleado público. *El derecho*, p. 1.
- Gatti, A. (2019). Un punto de vista diferente de la estabilidad propia y absoluta del empleado público. *Microjuris*, pp. 1-7.

- González Segarra, C. (2015). Un giro en la jurisprudencia de la corte suprema, alcances del fallo madorran. *Seguridad y Justicia*, pp. 1-17.
- Moreso, J. J., & Vilajosana, J. M. (2004). *Introducción a la teoría del derecho*. Madrid: Marcial Pons.
- Navarro, P., & Moreso, J. J. (1996). Aplicabilidad y eficacia de las normas jurídicas. *Isonomía N° 5*, pp. 119-139.
- Zappino Vulcano, V. (2019). La estabilidad del empleado público. Breves nociones y evolución jurisprudencial. *SAIJ*, pp. 1-19

Jurisprudencia

- C.C. de Neuquén, (2002). “Chicote María Juana Contra Municipalidad De Plottier s/Accion De Amparo”, Expte. N° 760-CA-2 (08/02/2002).
- CSJN, (2004). "Vizzoti, Carlos c/ AMSA S.A. s/ Despido", Fallo: FA04000195 (14/09/2004). Recuperado el 23 de 05 de 2020, de <http://www.saij.gov.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-vizzoti-carlos-amsa-sa-despido-fa04000195-2004-09-14/123456789-591-0004-0ots-eupmocsollaf>
- CSJN, (2007). “Madorrán, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/reincorporación”, Fallos: 330:1989 (03/05/2007).
- S.T.J. de Entre Ríos, "Muñoz Manuela Silvina c/ Municipalidad de Paraná s/ acción de amparo", Cita: MJ-JU-M-125702-AR | MJJ125702 | MJJ125702 (27/05/2020).

Legislación

- Ley n° 24.430, (1994). Constitución Nacional Argentina. (15/12/1994). *Honorable Congreso de la Nación Argentina*.