



**TITULO: Suprema Corte de Justicia – Sala Primera- Poder Judicial de la Provincia de Mendoza- 2.016 “Ayala, Mirta Adriana C/ Municipalidad de la Ciudad de Mendoza P/ Acción Procesal Administrativa”- 102139374-CUIJ: 13-02123574-6 ((012174-11307301))**

**Nombre: FRANCISCO ALBERTO GARCIA**

**Legajo: VABG72330**

**Fecha de Entrega: 04 de Julio de 2.021**

**Nombre de la Carrera: ABOGACÍA**

**Materia: SEMINARIO FINAL DE ABOGACÍA**

**MODULO 1: NOTA A FALLO**

**TUTOR: VANESA DESCALZO**

SUMARIO: I.- INTRODUCCION- II.- FACE DESCRIPTIVA 1.- PREMISA FACTICA – III.- IDENTIFICACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE LA RATIO DICIDENDI DE LA SENTENCIA – IV.- ANALISIS CONCEPTUAL – 1.- DERECHO A LA ESTABILIDAD Y A LA PROTECCIÓN CONTRA EL DESPIDO ARBITRARIO –V.- POSTURA DEL AUTOR – VI.- CONCLUSION – VII.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.-

## I.- INTRODUCCIÓN

La importancia de este caso, es la ponderación que hace la Corte al tratamiento del despido arbitrario. Como vemos en su fallo, resuelve la obligación de hacer lugar a la demanda dirigida a obtener una indemnización protectoria ante el despide arbitrario por parte de la actora, en oposición al planteo de la contraria quien aduce que el actor carecía de estabilidad y por lo tanto no le correspondía indemnización.-

Este fallo trata el antagonismo del derecho de protección contra el despido arbitrario consagrado en la Constitución Nacional en su artículo 14 bis y artículo 75 inc. 22, en contraposición a la protección del accionar municipal amparado por la Constitución Provincial y la Ley 1079 (Ley de Municipalidades).-

El problema jurídico en análisis es axiológico ya que pone en juego una regla del derecho en contraposición a un principio superior normando en la Constitución Nacional.-

La sentencia toma el derecho de protección del despido arbitrario (art. 14 bis C.N.) y el artículo 38 de la Ley 5892 de la Provincia de Mendoza, este último, por vía analógica.-

El conflicto surge cuando se le niega a la empleada la posibilidad de obtener una indemnización en protección contra el despido arbitrario, sin explicación al respecto por parte del municipio, siendo ilegítimo el obrar administrativo por el cual se rechazaron el recurso y las impugnaciones de la actora.-

La demandada aduce que el actor carecía de estabilidad por lo que no le correspondía la indemnización que reclama, también sostiene que, la municipalidad, goza de la facultad discrecional de no contratarlo nuevamente sin no resultaba necesario.-

Ante ello la sentencia sienta precedente y establece un criterio conforme al cual, disputas similares merecerán una misma consideración.-

Mediante este fallo se pone en valor lo normado constitucionalmente (art. 14 bis C.N.) y el estatuto escalafón consagrado en el artículo 38 de la Ley 5892 de la Provincia de Mendoza.-

## II.- FACE DESCRIPTIVA

En nuestro país existen dos formas de acceder a un empleo en relación de dependencia: el empleo público, donde quien emplea es el Estado (Nacional, Provincial o Municipal) o, el empleo privado.-

Nuestra Constitución Nacional, en su artículo 14 bis, manifiesta la protección contra el despido arbitrario y también asegura la estabilidad del empleado público.-

En el caso de investigación, la actora solicita se le abone una indemnización protectoria, en virtud de haber sido despedida sin justa causa.-

El presente fallo revisó la legitimidad del rechazo por parte de la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza en su carácter de demandada. Analizando esta situación, al menos, son dos las circunstancias por las cuales la administración debe dar cuenta de su accionar hacia sus empleados.-

En primer término, la existencia de desviación de poder, se presenta cuando se utilizan figuras jurídicas autorizadas legalmente para casos excepcionales con el objeto de encubrir una designación permanente, bajo la apariencia de contrato de tiempo determinado.-

En segundo lugar, se da cuando la actividad de la administración pública se haya mostrado apta para generar, en el empleado, legítimas y razonables expectativas de permanecer en el cargo o en el empleo, como por ejemplo el reconocimiento de un legajo, antigüedad, retenciones, etc.-

De lo aquí expuesto, se determina que ambos términos quedan debidamente justificados y receptados por el fallo de la Suprema Corte de Mendoza.-

### 1.- PREMISA FACTICA:

El conflicto se inicia cuando la actora “Mirta Adriana Ayala”, quien prestaba servicios en la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza, en el área de Higiene Urbana, relación que fue encuadra dentro de los artículos 15 y 16 de la Ley 5.892, como un

contrato temporal, y cuyo vínculo se prolongó durante 8 años, renovándose periódicamente mediante sucesivos decretos.-

El 28 de diciembre de 2.012, es notificada en forma intempestiva y sin pre-aviso, de que su contrato no sería renovado luego del 31 de diciembre del mismo año.-

La controversia se sitúa, en primer lugar, en sede administrativa municipal y posterior al rechazo efectuado por la Municipalidad de Mendoza, el mismo se traslada a sede judicial, incoándose por parte de la actora una Acción Procesal Administrativa contra ésta última (A.P.A.)

En sede administrativa, la actora, solicita a la municipalidad que anule la resolución del H.C.D. N° 8539 de fecha 21/05/2.014 y sus precedentes resoluciones N° 321/13, 444/13 y 542/13 emanadas de la Secretaría de Gobierno y Decreto del Intendente Municipal N° 2058/14, por los cuales se rechazó el reclamo dirigido a obtener una indemnización protectora.-

Interpuso ante el Municipio Recurso de Revocatoria, el que fue resuelto negativamente, mediante Resolución N° 444/13. Opuso, también, Recurso Jerárquico, el que fue, nuevamente, rechazado mediante Decreto N° 2058/14 y, también interpuso Recurso de Apelación ante el H.C.D. N° 8539/14, nuevamente rechazado.-

Frente a estos hechos, inicia un reclamo por el pago de una indemnización para mitigar los perjuicios que la ruptura laboral le generó.-

La actora concluye que los actos impugnados padecen vicios graves en su objeto (Contradicción con la Ley 5892) y en la voluntad al momento de la emisión del acto (Arbitrariedad) de conformidad con lo normado en los artículos 52, 39 y 72 de la Ley 3909.-

Así planteadas las cosas, de no acordar una indemnización, se permitiría una franca violación al artículo 14 bis de la Constitución Nacional.-

El Tribunal concluyó que las circunstancias de no gozar, los agentes contratados, del derecho de estabilidad en el empleo público y, en consecuencia, no tener derecho a ser reinstalados en el trabajo, no implica que no sean titulares de los otros derechos tutelares del trabajo y del trabajador, reconocidos en el art. 14 bis C.N.-

### III.-IDENTIFICACION Y RECONSTRUCCION DE LA “RATIO DICIDENDI” DE LA SENTENCIA

En primer lugar, la Corte admite la demanda de la actora y sostiene que le asiste razón en cuanto endilga la nulidad de la contratación mensual en forma sucesiva e ininterrumpida bajo la modalidad “a plazo fijo”, según fue encuadrada la relación de empleado público por la municipalidad demandada, en exceso del límite temporal previsto en el art. 15 inc. C, de la Ley 5892, ya que esta modalidad se encuentra prevista, sólo para cubrir, la realización de trabajos personales por un tiempo determinado, no superior al año y, en todo caso, renovable por única vez.-

Asimismo, estimó que se da en el caso, el otro extremo referido por la Corte Nacional, en el precedente “RAMOS”, por resultar amparado en el art. 14 bis de la Constitución Nacional en lo referente “a la protección contra el despido arbitrario”, esto es, que la supuesta notificación de la no renovación del contrato de empleo, apenas, dos días antes del término de la última designación, violenta legítimas expectativas de permanencia que pudieron generarse en el actor por el accionar de la propia administración empleadora.-

En efecto, el trabajador fue contratado bajo el nomen iuris “a plazo” fijo, pero para desempeñar tareas cuya temporalidad no ha sido, sino, meramente alegada, correspondiente a servicios ordinarios y permanentes de la administración pública municipal (barrido y limpieza) habiéndose desempeñado durante más de siete años como personal de ejecución en las áreas de Servicios Públicos, Urbana y Paseos Públicos. Lo anterior, sumado a la existencia de un legajo personal, el haber sido sujetado a los deberes y derechos del empleado público como ser, reconocimiento de antigüedad, concesión de licencias, el pago de los adicionales y demás ítems propios de la categoría, agrupamiento y tramo de la función desempeñaba, todo, según el estatuto del empleado público municipal, resultan circunstancias aptas para generar una legítima expectativa de continuidad en la relación de empleo.-

Así las cosas, la Corte estableció que corresponde reconocer a la actora el derecho a ser indemnizado por los daños que la Municipalidad empleado irrogó al rescindir, de manera unilateral y arbitraria, la relación de empleo que se venía desarrollando en circunstancias tales que pudo generar legítima y razonables expectativas de continuidad en la prestación de sus servicios al demandado; siendo ilegítimo, por tanto, el obrar

administrativo por el cual se rechazaron el reclamo y las impugnaciones de la actora, de conformidad con lo prescripto por los artículo 52 inc. a y 63 inc. c de la Ley 3909.-

El fallo de la Corte expresado en esta sentencia se realiza en forma unánime en reconocimiento a la posición de la actora.-

También se destaca que hace ya algunos años, a partir del precedente “GONZALEZ, OSVALDO ESTEBAN” (L.S.: 449-224), esta Sala revisó la posición que venía trayendo sobre el particular a la luz de la renovación en la jurisprudencia de la Corte de la Nación, ocurrida con motivo de los precedentes “Madorrán” (Fallos 330:1989) “Ramos”.-

#### IV.- ANALISIS CONCEPTUAL:

La Doctrina y la Jurisprudencia mantenida históricamente en el caso analizado, discriminaba al trabajador contratado (de manera precaria) sometiéndolo y privándolo de un derecho elemental como es el de tener una reparación por su despido arbitrario (indemnización y/o estabilidad)

Bajo la mirada del presente fallo comienza a torcerse este rumbo, empoderando al trabajador y protegiendo sus legítimos derechos constitucionales, todo ello, a la luz de una interpretación jurídica más certera y acabada expresada tanto vía doctrinaria como jurisprudencial.-

Teniendo en cuenta que nuestro tema de análisis se trata de un empleado público contratado y cuya mecánica establece una renovación de manera indeterminada, sin poder acceder a la estabilidad, podemos decir entonces, que del contenido del fallo deja claro que el planteo jurídico de la actora (Ayala, Mirta Adriana) vincula su reclamo al principio protectorio que emana de la Constitución Nacional.-

Puede ser que, a partir de estos casos el empleo decente, llegue a la administración pública, en todos sus niveles (Hugo R. Mansueti; abril 2.010; [www.saij.gov.ar](http://www.saij.gov.ar) SAIJ: DACF100035)

Si bien algunos autores consideran a la estabilidad como “estabilidad propia”, cuyo primer efecto, al ser violada, es el de la reincorporación del agente. En tanto con la protección contra el despido arbitrario, se entiende la “estabilidad impropia”, la que al violarse obliga, sólo, al resarcimiento indemnizatorio (German Vidart Campos; 1993, El Derecho, Universitas S.R.L., SAIJ: DACA930189)

Es preciso destacar que la Corte Suprema de Justicia extiende la protección contra el despido arbitrario a los trabajadores contratados precariamente por la administración pública, haciendo una nueva aplicación a partir del precedente “Ramos, José Luis C/ Estado Nacional (Ministerio de Defensa) S/ Indemnización por Despido”, en este fallo se juzgó que bajo determinadas condiciones y las sucesivas contrataciones de prestación de servicios por tiempo determinado celebradas por el Estado, generaron, en la persona contratada, una legítima expectativa de permanencia laboral y esto merecía la protección que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional otorga al trabajador contra el despido arbitrario, siendo procedente, entonces, el reclamo indemnizatorio.-

Este caso aplicó para la causa “Cerigliano, Carlos Fabián C/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Bs.As. u Polival de inspecciones, Ex Director General de Verificación y Control” Buenos Aires 19 de abril de 2.011.-

#### 1.- EL DERECHO A LA ESTABILIDAD Y A LA PROTECCIÓN CONTRA EL DESPIDO ARBITRARIO

A continuación repasaremos algunas opiniones doctrinarias y fallos que le dan sustento y validez al planteo jurídico que nuestro caso, en análisis, plantea:

González Elías, Hugo R, quien revisa la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Entre Ríos, 02 de Julio de 2.013; ARS BONIET DEQUI, AÑO 09, N° 02, PP 87/113)

Este autor aborda la, siempre problemática, tensión existente entre la potestad pública de hacer cesar una vinculación de empleo público de forma incausada frente a la garantía constitucional del empleado público a su mantenimiento.-

El máximo tribunal de nuestro país ha asegurado, al empleado público permanente, el derecho a la estabilidad propia y ha reconocido al empleado transitorio, estar comprendido en la protección, también constitucional, contra el despido incausado, asegurándole el derecho a una indemnización protectoria.-

Díaz Cafferata, Santiago (Suplemento de Derecho Administrativo, 26 de Abril de 2.009; SAIJ: DACF 110109)

En el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, se prevé que las leyes aseguran la estabilidad del empleado público, no obstante la claridad de tal precepto, el mismo ha sido ignorado durante largos años en los que se discutía Bizantinamente respecto de la

distinción entre la estabilidad propia e impropia y en los que la Corte de la Nación sostuvo que el derecho ahí reconocido no era absoluto, y que la estabilidad quedaba satisfecha con el reconocimiento del derecho a una indemnización y que aceptar la estabilidad del empleado público implicaría desconocer la facultad presidencial de remover empleados de la administración pública.-

Tal situación comenzó a cambiar con el dictado del fallo “Madorran” en el que, finalmente, se reconoció que el derecho a la estabilidad significa nada más y nada menos que el derecho a permanecer en el cargo y prohíbe al estado la ruptura discrecional del vínculo.-

Además destacamos numerosos fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que abalan y sostienen la responsabilidad internacional del Estado por el despido arbitrario de los empleados públicos (Ej. Caso Baena, Ricardo y ot. Vs. Panamá (despido arbitrario de 270 empleados públicos) petición Febrero 22 de 1994 CIDH.-

#### V.- POSTURA DEL AUTOR:

Actualmente, la Corte Suprema de la Nación, considera que los que trabajan en forma subordinada para la administración, en sus niveles nacional, provincial y municipal, tienen la protección del Art. 14 bis, de la Constitución Nacional. Ergo, quienes trabajan en la administración pública, sin importar si el trabajador pertenece a la planta permanente, es contratado o monotributista, son empleados públicos, independientemente de la naturaleza del vínculo que los une.-

Si bien la actora, en su reclamo, no planteó la defensa de su estabilidad (Fallo “Ayala”) el contenido del caso de investigación es esclarecedor, reconociendo a la misma, el beneficio de una indemnización protectoria ante el despido incausado. La Corte aplica, por analogía, lo dispuesto por la Ley 5892 de la Provincia de Mendoza, por lo tanto, es posible hacer notar que queda subyacente la otra arista de este caso ya que no aplica, para este fallo, la estabilidad del agente en cuestión (estabilidad absoluta).-

Como sabemos, el empleado público de plante permanente, tiene estabilidad propia pero, claramente, en el caso de los empleados públicos contratados, se cierne una zona gris o de variado poder interpretativo.-

Por ello, desde nuestra opinión, el abrigo protectorio que nuestra Constitución consagra (art. 14 bis C.N.) alcanza y protege a los empleados contratados.-

## VI.- CONCLUSIÓN:

En el tratamiento del presente fallo (Ayala, Mirta A. C/ Municipalidad de la Ciudad de Mendoza p/ Acción Procesal Administrativa), se expresa con claridad el alcance que la Corte de Mendoza hace al tratamiento del despido arbitrario, dando lugar a la demanda destinada a obtener una indemnización protectoria.-

Vemos como el Estado en sus distintos niveles y aprovechando su situación de superioridad ante los empleados públicos, ejerce abuso del derecho y somete a los mismos a la incertidumbre y la precariedad. Esto contradice las más elementales garantías constitucionales.-

La incorporación del art. 14 bis en la Constitución Nacional, fue hecha para proteger al trabajo y al trabajador, en sus diversas formas, tanto en la actividad privada como en la pública (diferencia hecha en cuento a la estabilidad en el empleo).-

La Constitución, cuando consagra derechos, lo hace para que éstos resulten efectivos y no, meramente, ilusorios.-

No hay razones objetivas para que los empleados públicos tengan un régimen laboral diferenciado de los trabajadores privados. Basta recordar que el nuestro es uno de los pocos países que así lo hace, llevando con ello la exorbitancia de los poderes administrativos al área, ejercitando un modo de contratación que, a la luz de la manda constitucional, debe ser protegida y para todos.-

Si bien, este fallo, marca el camino protectorio de los empleados contratados (estabilidad impropia) su alcance, a nuestro entender, es insuficiente.-

Por lo tanto, consideramos que el empleado público contratado en las condiciones que, en este fallo se expuso, se le debería, además, su pase a planta permanente (estabilidad propia) consagrando, de esta manera, la garantía del art. 14 bis de la Constitución Nacional.-

## VII.- REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS:

Constitución de la Provincia de Mendoza

Constitución de la Nación Argentina

Tratados Internacionales de Derechos Humanos

Leyes:

Ley 20.744 Ley de Contrato de Trabajo.-

Ley 5.892 Estatuto del Empleado Público de la Provincia de Mendoza.-

Ley 1.079 Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Mendoza.-

Ley 3.909 Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Mendoza.-

Ley 3.918 Código Procesal Administrativo de la Provincia de Mendoza.-

Jurisprudencia:

SOCSJN “CASO RAMOS, JOSÉ L. C/ ESTADO NACIONAL (A.R.A.) S/ INDEMNIZACIÓN POR DESPIDO” R. 354-XLIV (2.010)

“CASO CERIGLIANO, CARLOS F. C/ GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BS.A.S U POLIVAL DE INSPECCIONES EX DIRECCIÓN GENERAL DE VERIFICACIÓN Y CONTROL” C-1733-XLII (2.011)

CASO “GONZALES, OSVALDO ESTEBAN” SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA PROVINCIA DE MENDOZA (LS: 449-224)

CASO “MADORRAN, MARTA CRISTINA C/ ADMINMISTRACIÓN NACIONAL DE ADUANAS S/ REINCORPORACIÓN” M.1488. XXXVI (2.007)

Doctrina:

La estabilidad del Empleado Público (ZAPPINO, VULCANO; 09 de Abril de 2.019- Id. SAIJ)

La Corte extiende la protección contra el despido arbitrario contra los trabajadores contratados precariamente por la administración pública (MANSUETTI, H. Abril de 2.010; Id. SAIJ)

La estabilidad del empleado público frente a las leyes de racionalización y prescindibilidad (La Ley; T-139, p. 68)

“La estabilidad del empleado público”; BIDART CAMPOS G. 1.993, Bs.As., Universitas S.R.L.-

“La estabilidad del empleado público, fraudulentamente contratado”  
CAFFERATA, S. 2.009, Bs. As.; [www.eldial.com](http://www.eldial.com) (SAIJ)