



**REIVINDICACION DE UN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**PREVALENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE CARTA ORGANICA  
MUNICIPAL**

**NOTA A FALLO**

**Carrera: Abogacía**

**Nombre del alumno: Gerardo Emanuel Ramírez**

**Legajo: Abogacía – VABG2053**

**DNI: 29.062.218**

**Fecha de entrega: 09 de Julio del 2021**

**Tutora: María Belén Gulli**

**Año 2021**

**Autos:** “ZANOQUERA, JOSE ROBERTO C/MUNICIPALIDAD DE RIO CUARTO – Demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción”.

**Tribunal:** Cámara de Apel. en lo Civil, Comercial y Contenc. Adm. 2DA. Nom. de Córdoba.

**Fecha de sentencia:** 14 de mayo de 2020.

**Sumario:** **I.** Introducción. **II.** Plataforma fáctica, historia procesal y decisión del Tribunal. **III.** La *ratio decidendi* de la sentencia. **IV.** Antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales. **V.** Postura del autor. **VI.** Conclusión. **VII.** Referencias bibliográficas.

### **I-Introducción.**

Según la Organización Internacional del Trabajo, la relación de trabajo es un nexo jurídico entre empleadores y trabajadores. Existe cuando una persona proporciona su trabajo o presta servicios bajo ciertas condiciones, a cambio de una remuneración. A su vez se genera una subordinación técnica, económica y disciplinaria del empleador hacia el trabajador

Nuestra Constitución Nacional, en su art.14bis, prescribe: “El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial”

Dicho art. 14bis es el fundamento para la resolución del fallo analizado, “ZANOQUERA, JOSE ROBERTO C/MUNICIPALIDAD DE RIO CUARTO – Demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción. Cámara de Apel. en lo Civil, Comercial y Contenc. Adm. 2DA. Nom. de Córdoba.”, se presenta un demanda solicitando una indemnización por el cese abrupto de la relación laboral, generando un problema jurídico de tipo axiologico teniendo en cuenta lo que expresa Alchourron y Bulygin en Introducción a la Metodología de las Ciencias

Jurídicas y Sociales (2012), esto es la contradicción con algún principio superior del sistema, ya que la demandante funda su solicitud en el derecho protectoria del art 14bis de la Constitución Nacional (en adelante CN) y remite al antecedente de la Corte Suprema de la Nación en la causa “Ramos, José Luis c/Estado Nacional (Min. De Defensa – A.R.A.) y solicita se declare nulidad de los actos administrativos efectuados por el Municipio en cuestión y se ordene el pago de una indemnización por la relación laboral preexistente; por su parte la demandada asienta su defensa en la Carta Orgánica Municipal y el Estatuto del personal Municipal de la ciudad de Rio Cuarto y niega la procedencia de la indemnización ya que al ser un personal contratado de planta no permanente no corresponde, tal cual dice el decreto n° 130/08 por el cual el actor fue designado “el tiempo de prestación de servicios...será hasta tanto otra norma de similar jerarquía de la presente se den por concluidas sus funciones...”

Los vocales de la cámara resuelven hacer lugar a la demanda pregonando que el periodo prolongado de tiempo de la relación laboral, 8 años y 3 meses, ha generado una legitima expectativa de permanencia que se vio frustrada ante la decisión unilateral del Ejecutivo municipal de no renovar el vínculo laboral, y tal situación merece la protección que el art. 14bis de la CN otorga ante el despido arbitrario.

La relevancia está dada por la reivindicación de un derecho constitucional, en este caso en el art. 14bis, que ante la situación en tratamiento prevalece jerárquicamente sobre las leyes o estatutos locales, tal como lo manifiesta el art. 31 de nuestra CN: “Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella...”, asentando la resolución del fallo sobre las garantías constitucionales fundamentales de nuestro país.

La protección del derecho al trabajo hoy encuentra un basamento global e internacional necesario de un mundo globalizado, así lo detalla la Organización Internacional del Trabajo en su 97° conferencia a través del denominado programa “Trabajo Decente”.

## **II-Plataforma fáctica, historia procesal y resolución**

En este fallo se trata la prevalencia de un derecho fundamental asentado en el art. 14bis de la CN por sobre las disposiciones de una Carta Orgánica Municipal.

Jose Roberto Zanoguera promueve una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción en contra de la Municipalidad de Rio Cuarto solicitando que se ordene el pago de una indemnización (con sus respectivos intereses desde que la suma es debida y actualización monetaria si corresponde, conforme fue reclamado y hasta su efectivo pago e imposición de costas), por el cese abrupto de la relación laboral.

Dicha relación laboral se inició en agosto del año 2008 como personal de la planta no permanente y culmino en marzo del año 2018, es este periodo prolongado del vínculo laboral que el demandante asienta sus derechos indemnizatorios sosteniendo que el vínculo no fue transitorio y que los sucesivos contratos le generaron una legitima expectativa de permanencia laboral que merece protección del art 14bis de la CN.

En primera instancia en sede administrativa, tras resolución N° 1628 de fecha 18/09/2018, se produjo la denegatoria expresa del reclamo administrativo presentado, habiéndose interpuesto el respectivo recurso de reconsideración y jerárquico en subsidio siendo rechazado el primero y concedido el segundo en Resolución N° 1708 de fecha 19 de octubre del año 2018. Luego mediante Decreto N° 2214/18 de fecha 06 de diciembre del año 2018 se rechazó el recurso jerárquico articulado en subsidio. Esta Resolución es apelada por la actora ante la Cámara de Apelaciones en la Civil, Comercial y Contencioso Administrativa 2DA. Nom. de Córdoba.

El Tribunal resuelve hacer lugar a la demanda incoada por José Roberto Zanoguera en contra de la Municipalidad de Rio Cuarto y en consecuencia declarar la nulidad de los actos administrativos impugnados en cuanto deniegan el pago del concepto que a continuación se indica: declarar el derecho del actor y por ende condenar a la demandada a abonar la indemnización por la extinción del vínculo contractual.

### III- La *ratio decidendi* de la sentencia

En el fallo analizado el Tribunal resuelve de manera unánime declarar la nulidad de los actos administrativos y reconoce los derechos indemnizatorios de la actora basando sus fundamentos en una legítima expectativa de permanencia laboral que merece la protección que el art. 14bis de la CN otorga ante el despido arbitrario. A su vez el Tribunal destaca que dicha línea resolutive ha sido la adoptada por dicho Tribunal en otros casos (conf. Sentencia N° 2/2019 “Cabaña”, entre otros)<sup>1</sup> y es también el seguido por el Alto Cuerpo Provincial (conf. TSJ Cba., Sala CA, 06/05/15, “Richards, Lucia Ramona c. Municipalidad de San Francisco s/ plena jurisdicción”)<sup>2</sup>.

Por su parte el Señor Vocal Carlos A. Lescano Zurro sostiene que: “aun cuando el accionante no puede invocar a su favor el derecho a la estabilidad del empleo público, ni la ley de contrato de trabajo, por el contrario, si tutelan su situación jurídica como personal contratado, la doctrina que a partir de la interpretación del art. 14bis de la CN ha realizado la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los casos **“Ramos, José Luis c/ Estado Nacional (Min. de Defensa- A.R.A) s/ indemnización por despido” (Fallos: 333:311)**<sup>3</sup> y **“Sánchez, Carlos Prospero c/ Auditoria General de la Nación s/ despido” (Fallos: 333:335)**<sup>4</sup> y que renovó luego en **“González Dego, María Laura c/ Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos” (05/04/2011)**<sup>5</sup> y de la cual también ha hecho eco nuestro Tribunal Superior de Justicia (v.TSJ Cba, Sala CA., **Sentencia 36/2015 “Pucci, Cesar Juan c/Municipalidad de Vicuña Mackenna”**<sup>6</sup>, **Sentencia N° 16/2014, “Masuero, Paola Daniela c/Municipalidad de Malagueño”**)<sup>7</sup>, y que conduce a admitir dicho concepto”

---

<sup>1</sup> Camara de Apel. En lo Civil, Comercial y Contenc. Adm. 2DA. Nom. de Cordoba, “Cabaña” N° 2/2019.

<sup>2</sup> T.S.J. Cba., “Richards, Lucia Ramona c. Municipalidad de San Francisco”, (2015.)

<sup>3</sup> C.S.J.N., “Ramos, José Luis c/Estado Nacional”, Fallos: 333:311 (2010).

<sup>4</sup> C.S.J.N., “Sanchez, Carlos Prospero c/Auditoria General de la Nacion”, Fallos: 333:335 (2010).

<sup>5</sup> C.S.J.N., “González Dego, Maria Laura c/Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos. (2011)

<sup>6</sup> T.S.J. Cba. “Pucci, Cesar Juan c/Municipalidad de Vicuña Mackenna”, 36/2015.

<sup>7</sup> T.S.J. Cba., “Masuero, Paola Daniela c/Municipalidad de Malagueño”, 16/2014.

#### **IV- Antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales**

La primera normativa legal protectoria de los trabajadores que se registra en Argentina es la ley 4661<sup>8</sup> sancionada en 1905 a partir de la cual se estableció el descanso dominical, y fue el comienzo para el desarrollo de otras leyes laborales.

La década del 40 se destacó por una gran cantidad de acontecimientos que sentaron las bases del movimiento obrero en Argentina y otorgar un lugar destacado al Derecho del Trabajo. En 1945 a través del Decreto 1740<sup>9</sup> se generalizo el derecho a gozar de vacaciones pagas a los trabajadores. Seguidamente, el mismo año, mediante Decreto 33.302<sup>10</sup> se crearon los conceptos de estabilidad en el empleo, salario mínimo y vital y el sueldo anual complementario. En 1949 y con la reforma de la CN el derecho del trabajo obtuvo rango constitucional, que, si bien dicha reforma fue suprimida mediante la reforma Constitucional del año 1957, este último incorporo a la carta magna el reconocido artículo 14bis<sup>11</sup>, que destaca el “in dubio pro operario” pauta rectora del Derecho Laboral y que busca equilibrar las diferencias entre el trabajador y su empleador.

En 1953 se crea una de las leyes más importantes, la ley 14.250<sup>12</sup> de Convenios Colectivos de Trabajo, durante la década del 60 y del 70 se sancionaron varias leyes siendo la de mayor trascendencia la Ley 20.744<sup>13</sup> (1974) de Contrato de Trabajo que con diversas reformas se mantiene vigente en la actualidad.

En lo más reciente cabe destacar la Ley 24.013 Ley Nacional de Empleo sancionada en 1991 – con sus reformas a través de Ley 25.345 – o la Ley 25.323 del año 2000. Además, la Ley 25.877 de Ordenamiento Laboral en el año 2004 que vino a regular diversos aspectos de la Ley de Contrato de Trabajo (20.744).

---

<sup>8</sup>Ley 4661, Descanso Semanal-Prohibición de Trabajar.

<sup>9</sup>Decreto 1740, Trabajador en Relación de Dependencia.

<sup>10</sup>Decreto 33.302, Empleo – Instituto Nacional de las Remuneraciones.

<sup>11</sup>Constitución Nacional, art. 14bis., Derechos Laborales.

<sup>12</sup>Ley 14.250, Convenios Colectivo de Trabajo.

<sup>13</sup>Ley 20.744, Ley de Contrato de Trabajo.

En materia Internacional Argentina ha ratificado diversos convenios desarrollados por la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) de la cual es miembro desde 1919, entre ellos encontramos el Convenio N° 81 “Inspección del trabajo en la industria y el comercio”, Convenio N° 148 “Medio ambiente del trabajo”, Convenio N° 161 “Los servicios de salud en el trabajo”<sup>14</sup>, entre otros.

Las normas Internacionales del trabajo son instrumentos jurídicos preparados por los mandantes de la OIT (gobierno, empleadores y trabajadores) que establecen principios y derechos básicos en el trabajo. “En tal sentido, el uso de los convenios con la OIT, abre un abanico de posibilidades que excede por mucho el ámbito interno, circunstancia que acarrea la posibilidad permanente de que los conflictos nacionales sean dirimidos a la luz de las convenciones internacionales” (Kogan, 2015, p. 36).

Para delimitar al alcance protectorio del marco normativo constituido por la CN, la OIT, la Ley Contrato de Trabajo, entre otros, debemos dejar en claro que es el trabajo humano protegido, “Se circunscribe a toda actividad lícita prestada a otro – persona física o jurídica (empleador individual o empresa) – a cambio de una remuneración” (Grisolia, 1999, p. 31).

Por su parte las leyes provinciales y municipales que se dicten en materia laboral deberán adecuarse a las normas Constitucionales y los Tratados Internacionales vigentes. La división de competencias en la materia a veces genera una tensión entre el estado central y los gobiernos provinciales, “cada gobierno es limitado en su ámbito y, asimismo independiente, hay poderes delegados y poderes reservados, teóricamente el mayor cumulo de atribuciones debe recaer en los estados miembros y el menor en el estado federal, por aquello de que en la federación es regla la competencia de los estados particulares y excepción la incompetencia” (Bidart Campos, 2013, p. 51).

---

<sup>14</sup>OIT, Convenios N° 81, N° 148, N° 161.

En el caso “Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa “Shi, Jinchui c/Municipalidad de la Ciudad de Arroyito s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”<sup>15</sup> la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN) falló a favor del municipio cordobés, mediante votación dividida. La resolución revoca la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba que había declarado la inconstitucionalidad de la ordenanza municipal N° 1660<sup>16</sup> que prohíbe a los supermercados de Arroyito abrir los días Domingos. La parte disidente baso su postura sosteniendo que:

...el Congreso, a través del decreto ratificado por la ley 24.307<sup>17</sup>, suprimió toda restricción de días de trabajo, sin perjuicio de los derechos individuales del trabajador. A la luz de este marco normativo, el municipio de Arroyito no tenía atribución alguna para dictar una norma contraria a dichas disposiciones.

Por su parte el juez Ricardo L. Lorenzetti, a través de su voto positivo, sostuvo como fundamento:

En el presente caso, no se verifican elementos que permitan concluir que la ordenanza en estudio incurra en una reglamentación irrazonable y desproporcionada. Ello por cuanto se encuentra orientada a la consecución de fines constitucionalmente válidos y de competencia material del Municipio (tales como el fortalecimiento del vínculo familiar, la protección de pequeños y medianos comerciantes sin afectar negativamente los márgenes de ganancias de los supermercados y los intereses de los consumidores) y la medida adoptada guarda proporcionalidad con tales fines...

A la inversa del fallo antes analizado, donde la CSJN fallo a favor de una norma inferior jerárquicamente, en el fallo “Ekmekdjian, Miguel Angel v. Sofovich, Gerardo y otros.”<sup>18</sup>, el jurado, con una decisión dividida, falló a favor de la actora reconociendo una jerarquía superior a los Tratados Internacionales por sobre las leyes de la Nación, sosteniendo:

que la necesaria aplicación del art. 27 de la Convención de Viena<sup>19</sup> impone a los órganos del Estado argentino asignar primacía al tratado ante un eventual conflicto con cualquier

---

<sup>15</sup>C.S.J.N., “Shi, Jinchui c/Municipalidad de la Ciudad de Arroyito”, causa 1751//2018/RH1.

<sup>16</sup>Ordenanza Municipal de la ciudad de Arroyito N° 1660, Descanso Dominical del Trabajador.

<sup>17</sup>Ley 24.307, Presupuesto General de la Administración Nacional.

<sup>18</sup>C.S.J.N., “Ekmekdjian s/Sofovich”, Fallos: 315:1492 (1992).

<sup>19</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, art. 27., Primacía de los Tratados sobre las Normas Internas.

norma interna contraria o con la omisión de dictar disposiciones, que, en sus efectos, equivalgan al incumplimiento del tratado internacional en los términos del citado art. 27.

Los fallos analizados dejan en claro el deber de respetar la jerarquía del ordenamiento jurídico, pero también el analizar cada caso en particular ya que hay veces que la norma inferior puede prevalecer en un fallo, como en el primer ejemplo, aunque parezca una colisión con normas de jerarquías superiores, siempre que se pruebe que no se lesiona una norma de rango superior.

## **V – Postura del autor**

Luego de analizar el fallo de la Cámara de Apel. en lo Civil, Comercial y Contenc. Adm de Córdoba en el caso “Zanoguera, José Roberto c/Municipalidad de Río Cuarto”, comparto de manera absoluta la decisión adoptada de manera unánime por el Tribunal de hacer lugar a la actora, decisión que sigue una línea del mismo tribunal en otros casos precedentes (TSJ Cba., Sala CA, Sentencias N° 36/2015, entre otras)<sup>20</sup> y también seguida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN, 19/04201, in re “Cerigliano, Carlos Fabian c/ Gob. Ciudad Aut. Bs. As., Fallos 334:398)<sup>21</sup>.

Ante la conducta ilegítima de la demandada que contrató a la actora para realizar tareas de carácter permanente por un tiempo prolongado (solapado en la figura de Contratado) y que incausadamente decidió dar finiquito al vínculo corresponde responsabilizarla y reconocer a favor del demandante el derecho a percibir la indemnización correspondiente. Esta permanencia prolongada, continua y perdurable en el tiempo genera una sensación de estabilidad laboral en el trabajador que debe ser protegido por el ordenamiento jurídico y que encuentra en el art. 14bis de la CN el sustento normativo.

A su vez el fallo no deja lugar a duda respecto de la prevalencia jerárquica de una norma constitucional por sobre aquellas de carácter inferior, municipal en este caso, que se analizan en el fallo, tal como dispone el art. 31 de la CN y como explica Bidart Campos “La constitución es suprema porque es el primer fundamento del orden jurídico y del Estado” o como detalla el famoso Jurista Austriaco Hans Kelsen que concebía a la Constitución como suprema por ser esta la que fundaba a todo el sistema jurídico.

---

<sup>20</sup>T.S.J. Cba. “Pucci, Cesar Juan c/Municipalidad de Vicuña Mackenna”, 36/2015.

<sup>21</sup>C.S.J.N., “Cerigliano, Carlos Fabian c/Gob. Ciudad Aut. De Bs. As.”, Fallos: 334:398 (2011).

## **VI - Conclusión:**

En la nota analizada, podemos ver los argumentos utilizados por las partes en donde la parte actora asienta sus pretensiones en el art 14bis de la CN solicitando una indemnización por el cese abrupto de la relación laboral, por su parte la demandada asienta su defensa en la Carta Orgánica Municipal y el Estatuto del personal Municipal de la ciudad de Rio Cuarto y niega la procedencia de la indemnización ya que al ser un personal contratado de planta no permanente no corresponde.

El Tribunal resolvió hacer lugar a la parte demandante fundamentando su decisión en una legítima expectativa de permanencia que el señor Zanoguera tenía debido al prolongado tiempo de permanencia de la relación laboral; a su vez argumento que si los empleados contratados por la Administración Pública realizan tareas subordinadas y permanentes gozaran de la protección conferida por el art. 14bis de la CN ante la extinción del vínculo laboral. El fallo en análisis no constituye una decisión aislada de la Cámara, el TSJ de Córdoba ya viene sosteniendo la misma postura en busca de consolidar esta doctrina que se asienta en la jerarquía superior de las normas constitucionales.

El punto a tener en cuenta en los casos que puedan surgir con similares características será detectar a que se le llama tareas “permanentes”, cual es el periodo de tiempo que transforma una tarea de un personal contratado temporal, regulado por las propias normas o estatutos de esa administración, en un personal permanente que está protegido por el art. 14bis de la CN y que jerárquicamente prevalece por sobre las normas de las administraciones municipales y provinciales.

Con el fallo se reivindica un Derecho Constitucional, que en el caso tratado en particular prevalece por sobre un Estatuto Municipal en el momento que se produce una colisión de normas.

En definitiva y como corolario, es importante resaltar el principio protectorio del art. 14bis de la CN que fue la base jurídica fundamental del fallo y que, en su espíritu, dicho principio tiene como fin nivelar las desigualdades estableciendo un amparo preferente a una de las partes ya que busca garantizar derechos mínimos a favor de la parte más débil en la relación. Su objetivo es el respeto a la dignidad de la persona.

## **VII- Bibliografía**

- Organización Internacional del Trabajo, Convenios N° 81, N° 148, N° 161.
- Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, art. 27.
- Constitución Nacional, art. 14bis.
- Ley 4661, Descanso Semanal-Prohibición de Trabajar.
- Ley 14.250, Convenios Colectivo de Trabajo.
- Ley 20.744, Ley de Contrato de Trabajo.
- Ley 24013, Empleo.
- Ley 25345, Prevención de la Evasión Fiscal.
- Ley, 25323, Contrato de Trabajo.
- Ley 25.877, Régimen Laboral.
- Ley 24.307, Presupuesto General de la Administración Nacional.
- Decreto 1740, Trabajador en Relación de Dependencia.
- Decreto 33.302, Empleo – Instituto Nacional de las Remuneraciones.
- Ordenanza Municipal de la ciudad de Arroyito N° 1660, Descanso Dominical del Trabajador.
- Bidart Campos, G. (2013) Manual de la Constitución Reformada -Tomo I. Buenos Aires, AR: Ediar.
- Grisolia, J. A. (1999) Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Buenos Aires, AR: Depalma.
- Kogan, H., (2015) “Incidencias posibles del Código Civil y Comercial sobre el Derecho Laboral”, En Revista La Ley N° 1. Disponible en: [https://www.scba.gov.ar/leyorganica/CCyc30/pdfley/Kogan\\_Incidencias\\_posibles\\_del\\_Codigo\\_Civil\\_y\\_Comercial\\_sobre\\_el\\_derecho\\_laboral.pdf/](https://www.scba.gov.ar/leyorganica/CCyc30/pdfley/Kogan_Incidencias_posibles_del_Codigo_Civil_y_Comercial_sobre_el_derecho_laboral.pdf/) (Consultada el 06/06/21).
- CSJN, “Ekmekdjian s/ Sofovich”, Fallos: 315:1942 (1992).
- CSJN, “Shi, Jinchui c/ Municipalidad de la ciudad de Arroyito”, Causa 1751/2018/RH1, (2021).
- C.S.J.N., “Cerigliano, Carlos Fabian c/Gob. Ciudad Aut. De Bs. As.”, Fallos: 334:398 (2011).
- T.S.J. Cba. “Pucci, Cesar Juan c/Municipalidad de Vicuña Mackenna”, 36/2015.

