

UNIVERSIDAD
SIGLO



Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. (2017) "Caminos, Feliciano Alberto contra Banco de la Provincia de Buenos Aires. Demanda Contencioso Administrativa". Sentencia Definitiva 29 de marzo de 2017.

El régimen de contratación de empleados en la esfera pública

ALUMNO: Cecilia Evangelina Mosquera Urquiza

DNI Nro.:27948629

LEGAJO Nro.: VABG56692

TUTOR: Maria Lorena Caramazza

TRABAJO FINAL DE GRADUACION

FECHA: 04 de julio de 2021

Sumario: I- Introducción. II- Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal. III- Análisis de la ratio decidendi. IV- Antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales. V- Postura de la autora. VI- Conclusión. VII- Referencias

I- Introducción

El ámbito del trabajo tiene diversas maneras de contratación conforme a si se trata del ámbito privado, regulado por la Ley de Contratos de Trabajo, o del ámbito público regulado en la Provincia de Buenos Aires por la Ley Nro. 10430 “Personal de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires” dentro de la cual encontramos en su artículo 15 una clasificación que distingue en primer lugar al personal de planta permanente con y sin estabilidad; y en segundo lugar al personal de planta temporaria, subdivido a su vez, en cuatro situaciones de revista, siendo la tercera “personal contratado” la de interés en el fallo seleccionado. Asimismo, dentro de las Instituciones u Organismo del estado, encontramos los ordenamientos jurídicos propios de cada uno, es decir sus estatutos, los cuales deben desarrollarse de manera que garanticen el cumplimiento de la ley que los faculta, debiendo, por ejemplo en este caso en particular, los actos administrativos, dentro del “Estatuto para empleados del Banco de la Provincia de Buenos Aires “que designen a un empleado en planta temporaria bajo modalidad de contrato por tiempo determinado, consignar de manera amplia las tareas destinadas al agente que por su carácter especial no podrían ser realizadas por personal de planta permanente.

Como podemos observar el fallo dictado por la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires “Caminos, Feliciano Alberto c/ Banco de la Provincia de Buenos Aires s/ Demanda Contencioso Administrativa” con Sentencia firme del 29 de marzo de 2017, es de gran interés y relevancia. Se aborda el caso de una persona que desempeñó sus funciones durante 22 años en un Banco Provincial, y por tanto se trata de un empleado público, regulado por el Estatuto propio de los empleados del Banco de la Provincia de Buenos Aires. La importancia del análisis radica en la contratación de servicios por tiempo determinado con el objeto de encubrir relaciones laborales de carácter permanente, afectando los derechos de los trabajadores y atentando contra principios constitucionales que protegen al trabajador público.

En este caso existe un problema jurídico axiológico por existir una contradicción entre una regla y un principio jurídico (Dworkin, 2004). En el caso se valora una norma

dentro del Estatuto para empleados del Banco de la Provincia de Buenos Aires, la cual brinda la posibilidad de contar con trabajadores contratados por un plazo determinado, pero se refleja que lo sucedido es un claro abuso de esa figura y mala fe por parte quien contrato, no especificando los requerimientos descriptos en la ley 10430, extendiendo su plazo de contratación durante 22 años.

Esta nota a fallo se realizará del siguiente modo: En primer lugar, se reconstruirá la premisa fáctica, se relatará la historia procesal y se contará la decisión del tribunal. Luego, se analizará la ratio decidendi, es decir los fundamentos que tuvo el tribunal al resolver. Seguidamente, se acompañarán antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales; y se finalizará con la postura de la autora y la conclusión.

II- Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal

A través de su abogado, el Sr. Feliciano Alberto Caminos, inicia una demanda contenciosa administrativa contra el Banco de la Provincia de Buenos Aires. El Sr. Caminos comenzó su relación laboral destinado en la Casa Central de dicho banco, el 3 de octubre de 1976, cumpliendo tareas como empleado de seguridad en el interior del mismo. Con el correr del tiempo en ocasiones, desempeñó similares tareas agregando traslado de documentación en distintas sucursales y/o delegaciones del banco. Durante los primeros ocho años cumplió horario de lunes a viernes de 06 a 14 hs. Luego fue cambiado su horario a la modalidad 12 por 36, es decir que trabajaba 12hs día por medio en la misma sucursal. No así al pasar a desempeñar funciones en la sucursal de Castelar donde se lo designo a trabajar desde las 07 horas a terminar, lo cual implicaba finalizar su jornada entre las 18 y 20 horas cada día, o más, debiendo en algunas oportunidades presentarse a las 04 hs a fin de dar seguridad cuando se producía el pase de fondos de los camiones del banco sin cobrar horas extras por estas exigencias ordenadas. El 31 de julio de 1996 cambió su tarea siendo ascendido al cargo de supervisor de turno aumentando su salario que era de \$1200.- mensuales a \$1820.- pero más adelante sin mediar palabra lo volvió a su puesto anterior por lo que interpuso reclamos hasta el día en que fue despedido verbalmente sin que le permitan ingresar a su ámbito laboral, hecho ocurrido a principio del mes de septiembre del año 2000. Agregando que durante los 24 años en los que trabajo continuamente su conducta fue acorde a su función, se desarrolló sin ninguna queja ni sanción disciplinaria. El objetivo de su demanda es pretender el pago de indemnización por despido sin causa justa y diferencias salariales con los intereses correspondientes.

Por su parte, el Banco de la Provincia de Buenos Aires, a través de su representante legal, sustenta la legalidad del acto en cuestión por lo que pide que la acción iniciada no progrese ya que actuó conforme a la norma vigente, haciendo hincapié en el modo de contratación por tiempo determinado estipulado en el Estatuto para el Personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires, sosteniendo que la relación laboral culminó por la finalización del término del contrato no disponiendo renovación del mismo. También expresa respecto al reclamo sobre el cambio de categoría, que no existió acto administrativo de designación a una categoría diferente, que lo sucedido solo fue una reorganización del personal y distribución de tareas a causa de la implementación de nuevas herramientas tecnológicas incorporadas por el banco como lo son los equipos de video vigilancia a través de monitores.

En este caso no se mencionan instancias anteriores, por lo tanto, el fallo es de competencia originaria y exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

El fallo analizado culmina determinando bajo sentencia firme y por mayoría, que se da lugar a la demanda de forma parcial, por considerarse que si corresponde indemnización por despido con intereses pero no así las diferencias salariales ya que no consideraron que existiera en el caso un ascenso de categoría propiamente dicho como lo manifestó el actor, por lo tanto La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires condenó al Banco de la Provincia de Buenos Aires a pagar al Sr. Caminos los importes e intereses correspondientes a la indemnización por despido. Se imponen las costas por su orden y se difiere la regulación de honorarios.

III- Análisis de la ratio decidendi

Previo a iniciar el análisis de los fundamentos, el Superior Tribunal sintetiza los hechos que alega el actor en relación a su horario, modalidad de trabajo, salario y antigüedad. Luego expresa que, cuando el Banco Provincia contesta el traslado de la demanda manifiesta que la misma no puede prosperar por tratarse el actor de un empleado contratado por tiempo determinado. Es decir que su contrato venció por vencimiento del plazo.

En primer lugar, el voto de la Dra. Kogan evidencia dos postulados que sirven como punto de partida. Uno de ellos se vincula con el estado de excepción de los agentes de planta temporaria, quienes no tienen más derechos de los previstos en el régimen jurídico que se les aplica. Cita diversos antecedentes del mismo Tribunal, como “Iori”, “Zocchi” y “Portillo”. Por otro lado, explican que:

para determinar la naturaleza del vínculo habido entre el agente y la Administración está dado por la modalidad de la designación; sin que la existencia de sucesivas renovaciones del contrato o la antigüedad en el nombramiento con carácter de personal contratado, habiliten a tener por modificada la situación de revista (considerando IV.1)

Refiere a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sentada en las causas “Ramos” (fallos 333:311) y “Sánchez” (fallos 310:195), confirmada en el caso “Cerigliano” (fallos 334:398), donde la CSJN expresó que:

...quienes no se encuentran sometidos a la Ley de contrato de Trabajo, en tanto desempeñen tareas materialmente subordinadas y permanentes a favor de la administración pública nacional o local gozan de la protección conferida por el art. 14 bis de la Constitución Nacional (considerando IV.1)

Seguidamente consigna la definición de personal contratado brindada por el Estatuto para el Personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires encuadrada como un contrato de plazo determinado y que preste servicios en forma personal y directa. Analiza la Suprema Corte que el uso que ha dado el Banco al contrato de plazo determinado “constituyen un ejercicio desproporcionado de las atribuciones conferidas por el régimen aplicable, contrario a la exigencia de buena fe que debe guiar la actuación del Estado con sus agentes en el marco de una contratación administrativa” (considerando IV.2.b).

Luego se analiza si la ruptura del vínculo de modo unilateral por parte del Banco da derecho a la percepción de una indemnización o no. “La irrazonable prolongación de la relación que unió al actor con el Banco bien pudo generar expectativas en el agente en punto a su mantenimiento o, cuanto menos, a una ruptura no intempestiva” (considerando IV.2.c).

En relación al reclamo por diferencias salariales, el derecho al sueldo nace con el acto administrativo de designación en el cargo. La simple distribución de tareas no implica una formal designación (considerando IV. 2.d).

Del voto del Dr. Pettigiani surge que, la existencia de esta situación particular de extensos plazos de contratos, no implica que:

negar las atribuciones que, para el nombramiento de su personal, establece a favor del Banco demandado el régimen normativo específico, el cual prevé la posibilidad de incorporar agentes tanto a los cuadros permanentes como a los no permanentes o transitorios (considerando iii),

Pero esta facultad cesa ante el uso abusivo de la misma.

Resalta el Dr. Pettigiani que "...la protección de la confianza generada en una determinada situación entraña, por cierto, la salvaguarda al principio de buena fe" (considerando iii). Atendiendo a las circunstancias del caso, concluye su voto Pettigiani, expresando que las conductas realizadas por el Banco afectan la legitimidad de su obrar.

Del voto del Dr. Negri surge que su interpretación indica que la permanencia en el puesto durante ese lapso de tiempo genera que deba asimilarse tal designación al personal estable (considerando I). Esta conclusión es coincidente con los antecedentes "Villalba" y "Zaragoza". Expresa que cuando exista personal temporario "resulta menester consignar en tales actos cuáles son los servicios, obras o tareas a las que se destinará al agente en tanto dicho plantel".

Continúa expresando Negri que el accionar del Banco busca afectar el derecho a la estabilidad de los empleados públicos prevista por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, Ley 24430 (1995) y 103 inc. 12 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1994). Si bien el derecho a la estabilidad no es absoluto, cuando la tarea del personal temporario es propia del personal permanente, no puede desconocerse tal garantía.

IV. Antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales

La Constitución Nacional argentina, Ley 24430 (1995), en su artículo 14 bis, establece una nómina de derechos entre los cuales se encuentra el derecho a la estabilidad del empleado público. Enseña Bidart Campos (1993) que "la "estabilidad", entonces, no es otra que la "estabilidad propia", cuyo primer efecto al ser violada es el de la reincorporación del agente" (p.1). Asimismo, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1994), en su artículo 39, define al trabajo como un "derecho y deber social" que se encuentra tutelado.

Ahora bien, específicamente en la Ley n° 10430 que regula al Personal Público de la Provincia se establece la regla de la estabilidad para los empleados de planta permanente.

Estabilidad es el derecho del personal permanente a conservar el empleo y el nivel escalafonario alcanzado y sólo se perderá por las causas que este estatuto determine, así como también la permanencia en la zona donde desempeñare las tareas o funciones asignadas, siempre que las necesidades de servicio lo permitan (art. 50).

También, en el artículo 15, se enumeran los tipos de contratación que pueden aplicarse al diverso personal: "1. Personal de Planta permanente con estabilidad y sin

estabilidad. 2. Personal de Planta temporaria que comprende: a) Personal de Gabinete.; b) Secretario Privados; c) Personal contratado; d) Personal transitorio” (art.15 ley 10430). Aquí, en esta discriminación de diversas modalidades de contratación es donde surge el conflicto, dado que en el caso analizado el empleado es, técnicamente, contratado.

En relación a las dificultades que presente el trabajador contratado, Salvatelli (2006) explica que “el personal contratado bajo estas figuras carece de estabilidad en el empleo, asistencia social, derecho a la carrera administrativa, compensaciones, indemnizaciones, subsidios, licencias, justificaciones y franquicias, jubilación o retiro” (p. 79). Asimismo, refiere la autora que, si bien no es ilegítimo que el Estado contrate personal de este modo, el uso abusivo de la figura se constituye en fraude (Salvatelli, 2006). La misma consideración realiza la CSJN en la causa “Ramos” (fallos: 333:311) cuando explica que “...en manera alguna que la Constitución Nacional, Ley 24430 (1995) impida al Estado la celebración de contratos de empleo que, por circunstancias- necesidades- transitorias o eventuales que no puedan verse superadas o satisfechas por el personal de planta permanente...”.

En relación a lograr un equilibrio entre la posibilidad de contratar personal temporal y el abuso de esta figura es que aparece el principio de buena fe. Enseña Borda (1991) que la buena fe puede verse en los tres momentos de la contratación:

- 1) ... en la celebración del contrato: obliga a las partes a expresar sus ideas con claridad.
- 2) ... en la interpretación del acto: implica la confianza ante una declaración de voluntad de que sus efectos serán los previsibles, por normales, en un caso dado.
- 3) ... en la ejecución del acto: obliga al cumplimiento de las obligaciones de la forma que, en cada caso, es dable esperar entre personas de conducta recta (p. 1)

La CSJN en el precedente “Sánchez” (Fallos: 310:195) explica que la administración pública, ejerciendo la discrecionalidad, puede contratar el suficiente personal que considere necesario para afrontar actividades estacionales o excepcionales, sin que el mero transcurso del tiempo implique un cambio en la situación contractual del agente. Por otro lado, en el antecedente “Ramos” (fallos: 333:311) la CSJN entiende que la renovación de contratos por el plazo de 21 años, sumado al reconocimiento de la antigüedad y evaluación que se realizaba al actor, “tuvo aptitud para generar en Ramos 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".

Explica Caviglia (2017) que:

La formulación del concepto de abuso de derecho es amplia y difusa. Los límites que surgen de la amplitud de los términos que lo identifican son imprecisos y pueden ser cambiantes según los casos y las circunstancias del contexto fáctico y temporal que motiven su aplicación (s/d).

Por eso es determinante el modo en que los jueces hagan sus análisis y dicten sus sentencias, ya sea en un sentido protectorio o estrictamente apegado a la letra del contrato.

Es interesante resaltar que, en la causa “Cerigliano” (fallos 334:398), la CSJN citando, a su vez el antecedente “Vizzoti” explica que la protección del empleo que dice la Constitución es tanto para el empleo público como para el privado, y asimismo que “el derecho a trabajar, comprende, entre otros aspectos, el derecho del trabajador a no verse privado arbitrariamente de su empleo”. Además, citan en “Cerigliano” (fallos 334:398) al convencional Jaureguiberri, cuando explica que el cumplimiento de los preceptos constitucionales “...atañe, asimismo, a los restantes poderes públicos, los cuales, dentro de la órbita de sus respectivas competencias, deben hacer prevalecer el espíritu protector que anima a dicho precepto”.

V. Postura de la autora

Luego de analizar el fallo, manifiesto que estoy de acuerdo con lo resuelto por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, dado que en un pormenorizado análisis de la situación planteada puede verse el abuso de la figura de la contratación a plazo fijo para una tarea que es habitual y de personal de planta permanente. La tarea de Caminos no reúne las características de excepcionalidad ni estacionalidad requeridas para ser objeto de un contrato temporal.

Es interesante destacar el concepto de buena fe que enseña Borda (1991), sobre todo en el momento de la celebración del contrato, dado que implica que, con claridad, las partes sepan cuáles son sus derechos y obligaciones y el alcance de las mismas. Aplicado al caso, y vinculado con lo resuelto por la CSJN “Ramos” (fallos 333:311), esta permanente renovación de contratos en tantos años generó una expectativa de permanencia en el puesto de trabajo, que otorga sin dudar la protección contra el despido arbitrario o la reinstalación en el puesto desempeñado.

Permitirle a la administración pública abusar de la figura de la contratación para puestos que son de planta permanente abre el juego para legitimar el fraude laboral en manos del Estado. Si bien es válida la discrecionalidad para contratar personal que tiene

el Estado, no pueden los jueces permitir o convalidar estas prácticas cuando son contrarias a derecho.

La Constitución Nacional Argentina, ley 24430 (1995) así como la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1994) protegen al trabajador, cualquiera sea el ámbito de su desempeño, público o privado, de planta permanente o contratado. En cada caso deberá analizarse las circunstancias que hacen a los derechos del trabajador, teniendo como meta la aplicación del principio protectorio.

VI. Conclusión

Luego de haber realizado el presente análisis de caso, puedo arribar a dos conclusiones: La primera es que La Constitución Nacional argentina, en su artículo 14 bis, asienta el principio protectorio de los derechos de los trabajadores. Ese derecho es aplicable tanto a trabajadores del ámbito privado (protección contra el despido arbitrario), como del ámbito público (estabilidad del empleo público). Y la segunda es que, ante un caso de afectación de derechos laborales, es fundamental el rol del juzgador quienes, con sus sentencias, pueden perpetuar la desigualdad o revisar los hechos en profundidad dictando sentencias justas que reparen los daños que se pueden causar, cuando existe abuso de derecho.

VII- Referencias

Bidart Campos, G. (1993). La estabilidad del empleo público. Recuperado de http://www.saij.gob.ar/doctrina/daca930189-bidart_campos-estabilidad_empleado_publico.htm

Borda, G. (diciembre de 1991) “El principio de la buena fe”. Recuperado de http://www.saij.gob.ar/doctrina/daca930347-borda-principio_buena_fe.htm#

Caviglia, E. (8 de mayo de 2017). El abuso de derecho en las relaciones laborales. Recuperado de <https://www.cronista.com/fiscal/El-abuso-de-derecho-en-las-relaciones-laborales-20170508-0018.html>

Constitución de la Provincia de Buenos Aires (13 de septiembre de 1994). Recuperado de http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173

Constitución Nacional argentina, ley N° 24430 (3 de enero de 1995). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Corte Suprema de Justicia de la Nación "Sánchez, Carlos Próspero c/ Auditoría General de la Nación s/ despido", sentencia de fecha 14 de diciembre de 2006.

Corte Suprema de Justicia de la Nación "Ramos, José Luis c/ Estado Nacional (Min. de Defensa - A.R.A.) s/ indemnización por despido", sentencia de fecha 6 de abril de 2010.

Corte Suprema de Justicia de la Nación "Cerigliano, Carlos Fabián c/Gobierno de la Ciudad Autónoma de Bs.As. U. Polival. de Inspecciones ex Direc. Gral. de Verif. y Control", sentencia de fecha 19 de abril de 2011.

Dworkin, R. (2004). *Los derechos en serio*. Madrid: Ariel

Estatuto de los empleados del Banco Provincia de Buenos Aires. Recuperado de https://www.bancoprovincia.com.ar/CDN/Get/Cod_Institucional_BPBA

Ley Personal de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, N° 10430. Recuperado de https://sistemas.mdc.gba.gov.ar/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=50:upgraders&catid=19&Itemid=238#:~:text=%2D%20Se%20denomina%20licencias%20en%20esta,poдр%20C3%A1n%20ser%20justificadas%20a%20posteriori.

Salvatelli, A. (2006) "El personal contratado por la Administración pública en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación". Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/ana-salvatelli-personal-contratado-administracion-publica-jurisprudencia-corte-suprema-justicia-nacion-dacf140667-2006-05/123456789-0abc-defg7660-41fcanirtcod>

Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires. "Camino, Feliciano Alberto contra Banco de la Provincia de Buenos Aires. Demanda contencioso administrativo". Sentencia de fecha 29 de marzo de 2017.