

# Poder Judicial de la Nación 48.967/09

SENTENCIA DEFINITIVA No 46841

CAUSA No 48967/2009 - SALA VII - JUZGADO No 48

En la Ciudad de Buenos Aires, a los 30 días del mes de junio de 2014, para dictar sentencia en estos autos: "P.R.E. C/ PODER EJECUTIVO PRESIDENCIA DE LA NACIÓN S/DESPIDO", se procede a votar en el siguiente orden:

LA DOCTORA ESTELA MILAGROS FERREIROS DIJO:

I.- En la presente causa, el actor inicia demanda (fs. 5/15vta.) contra el

Poder Ejecutivo Nacional – Presidencia de la Nación, reclamando el pago de rubros indemnizatorios y salariales que considera adeudados, en virtud de haber sido cesanteado sin causa justificada en el marco de una relación que perduró desde el mes de enero de 2004 hasta el 31 de mayo de 2009.

Afirma que la relación entre ambas partes se rigió por una serie continua e ininterrumpida de ocho contratos de “locación de servicios” por tiempo determinado – vencía uno y se firmaba otro a continuación- suscritos bajo el amparo del artículo 47 de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto N° 11.672 incorporado por el art. 15 de la ley 24.447 y decreto 1184/01, en los que se dispuso que prestaría servicios como consultor para la elaboración de programas de implementación de los trabajos, normas y procedimientos, en la dependencia “Documentación Presidencial” primero, y luego en la “Coordinación General de Asuntos Técnicos”.

Expresa que se desempeñó como Jefe del Cuerpo de Asesores de la Dirección de Documentación Presidencial, percibiendo una retribución que se convino en una suma fija de dinero total a abonarse en cuotas iguales, mensuales y consecutivas, de las cuales la mejor fue de \$4.800.-.

Manifiesta que para la rescisión de cada contrato debía instrumentarse una notificación escrita a la otra parte con antelación de treinta días y sin derecho a indemnización en caso de suspensión o interrupción del proyecto o programa.

Aduce que el 20 de abril de 2009 toma conocimiento vía Actuación Notarial que a partir del día 31 de mayo de dicho año no perteneciera más a la Presidencia de la Nación, pero que el acceso a la repartición le fue negado con anterioridad a esa fecha.

Practica liquidación y subsidiariamente peticona las diferencias salariales en caso de que el tribunal considerara que existió entre las partes un contrato de empleo público.

La demandada repele la acción a fs.521/532vta., oponiendo excepciones de incompetencia y falta de agotamiento de la vía administrativa.

Luego de negar todos y cada uno de los hechos expuestos en el inicio, explica que la relación de la Administración Pública Nacional con el personal que presta servicio dentro de su ámbito se rige por la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional aprobada por la Ley No 25164, reglamentada por Decreto 1421/2002, como así también por regulaciones específicas en lo que a contrataciones respecta.

Indica que existe una regulación específica para los casos de contrataciones, ya sea una locación de servicios profesionales (Decreto No 1184) o una locación de obra intelectual (Decretos 436/00 y 1023/01) y que estas variantes contractuales están caracterizadas por no ser configurativas de una relación de dependencia permanente.

Explica que el actor fue encuadrado en el inc. d) del art. 9o del Decreto 1421/02, niega el derecho a la estabilidad del reclamante e invoca la aplicación del Decreto No 1181/01.

Asevera que entre las partes medió una locación de servicios y que el actor prestó consentimiento, por lo que solicita el rechazo de la acción, con costas.

La sentencia de primera instancia consideró que el actor acreditó el fraude alegado, que aparecía instrumentado bajo la modalidad de contratos de "locación de servicios" –sucesivos e ininterrumpidos –, en la medida que demostró que debía cumplir un horario de servicio, que se encontraba sometido a directivas de sus superiores y que se encontraba imposibilitado en delegar las funciones

asignadas, excluyendo de tal manera su actuación como “autónomo”, al inhibirlo de servirse de una organización propia para la realización de la tarea contratada, proveer información en su beneficio, extendiendo facturas correlativas con importes homogéneos como condición de pago de tales servicios, que revelan la existencia de una dependencia jurídica, técnica y económica a órdenes de la accionada, en forma habitual e infungible.

En base a tales elementos probatorios, se concluyó que el desconocimiento de la relación, la negativa de tareas sin causa de la que fue objeto el actor según Acta de Comprobación Notarial del 20/04/09 y la extinción del vínculo de autos sin causa a partir del 31/5/09, tornan legítimo el reclamo judicial emprendido con el alcance que determinado en la sentencia, en tanto la demandada no ha probado el tipo de contratación que sostuvo en su defensa, como es el encuadre de la situación en el decreto 1184/01, ya que se comprobó que la función que desempeñó el accionante por más de cinco años no era ni revistió el carácter de excepcional y/o temporaria, sino que permanente e integrada en ese carácter a los cuadros de la Administración Pública Nacional como una actividad más de las cumplidas de modo normal y habitual, subsumible en la doctrina asentada por la CSJN en los fallos “Ramos” y “Cerigliano”.

II.- Ambas partes apelan la sentencia de mérito y expresan agravios a tenor de los memoriales obrantes a fs. 820/828 (demandada) y fs. 829/835 (actora).

La accionada cuestiona en primer lugar que en el sub lite se haya asumido la aptitud jurisdiccional, cuando para resolver la contienda debía recurrirse a la aplicación de normas y principios del Derecho Administrativo, ajenos a su especialidad y jurisdicción. Disiente con la aplicación de la normativa de derecho público por entender, en este caso, que también escapa a la esfera de su competencia y porque considera aplicable al caso de autos, lo normado en el decreto 1184/01 y lo establecido en los contratos firmados por el actor (un preaviso de 30 días y sin derecho indemnizatorio por la rescisión). Insiste en que no existió fraude laboral y que en atención al carácter público del contrato celebrado entre las partes, la causa debería ser resuelta en el Fuero Contencioso Administrativo Federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La parte actora sostiene que el hecho que el actor no puede resultar empleado público al no haber ingresado por concurso, no puede dejarlo afuera de todo derecho en tal carácter, pero que también se le niegue los que le corresponden como empleado privado. Refiere que resulta inconsistente el fundamento del decisorio así como el modo en que se resolvieron las costas. Cuestiona por último, la aplicación analógica de una normativa de empleo público a esta situación, la aplicación de la ley 23.982, la falta de consideración del preaviso, del salario del mes de mayo de 2009, los seis días de vacaciones proporcionales del año 2009 y los aportes previsionales.

Los honorarios regulados en origen se encuentran apelados en su totalidad por la parte actora, porque los estima elevados.

III.- Razones de orden metodológico imponen dar tratamiento previo al recurso de la parte demandada, por cuanto éste discurre, en especial, en relación a la falta de aptitud jurisdiccional que tendría el Juez Laboral para entender en la presente causa.

En la especie, el Sr.Juez de primera asumió la competencia, entre otras cuestiones, en función de los hechos denunciados en la causa (art. 4to. del CPCCN), el precedente de la CSJN “Leroux de Emede, Patricia c/M.C.B.A.” (del 30/04/91) y la doctrina Plenaria recaída en autos “Goldberg, Lucio c/Szapiro, Miguel”, que fue apelado a fs. 546.

Sobre el particular, ésta Sala tiene dicho que el principio protectorio, que es considerado el fundamental y base de todos los demás reconocidos, ha entendido que el empleado público también debe ser considerado “sujeto de preferente tutela”, como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente “Vizzoti, Carlos A. c. AMSA S.A”, conclusión que el Alto Tribunal apreció que no sólo impuesta por el art. 14 bis, sino por el renovado ritmo universal que representa el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que cuenta con jerarquía constitucional a partir de la reforma constitucional de 1994 (Constitución Nacional, art. 75 inc. 22)”.

En este andarivel, cabe razonar que no se requiere que la relación laboral en cuestión esté regida por la Ley de Contrato de Trabajo, en tanto los Jueces del Fuero no son Jueces de la Ley de Contrato

de Trabajo, tal como queda demostrado cuando se asume sin controversias la competencia para dirimir asuntos regidos por el Estatuto del Periodista, por el Estatuto del Trabajador Rural, y tantas otras normas estatutarias, al igual que lo es la Ley 25.164 (esta Sala *in re* “Ibarra, Natalia Aracelli c.Estado Nacional Ministerio de Economía y Finanzas Públicas Instituto Nacional de Estadística y Censos s/Diferencias de Salarios” (S.I. 36.065 del 28/02/2014).

De modo que, correspondería mantener lo resuelto en origen, tanto más cuando también el Máximo Tribunal ha remarcado recientemente que el mandato constitucional según el cual “el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes”, incluye al que se desarrolla tanto en el ámbito privado como en el público (“Madorrán”, Fallos: 330:1989). Ciertamente “el derecho a trabajar” comprende, entre otros aspectos, “el derecho del trabajador a no verse privado arbitrariamente de su empleo” (“Vizzoti”, Fallos: 327:3677). Tales exigencias se dirigen primordialmente al legislador, “pero su cumplimiento 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” (cfr. lo expresado por el convencional Jaureguiberri como miembro informante de la Comisión Redactora en “Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, año 1957”, Tomo II, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, cit. En “Valdez c.Cintioni”, Fallos: 301:319 y “Vizzoti”, cit.).

Lo expuesto, conlleva claramente la confirmación de lo resuelto en origen sobre el particular, pues ninguna duda cabe en que todas las normas que se dicten para regular la relación de empleo público deben ser adoptadas, interpretadas y aplicadas a la luz de los principios del Derecho del Trabajo.

Por lo demás, aún en la tesis del recurrente, el Alto Tribunal tiene dicho que razones análogas a las que llevaron a enunciar la doctrina de “Tellez” (Fallos: 308:552), aconsejan que la tramitación de la causa, dado su contenido alimentario y su más que avanzado estado procesal, éste debe continuar y finalizar ante la Justicia Nacional del Trabajo (*in re* “Cerigliano, Carlos Fabián c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” del 19 de abril de 2011).

IV.- Despejada tal cuestión, cabe señalar que el caso de autos ha sido resuelto de acertadamente en primera instancia, al descartar la validez de las contrataciones realizadas bajo la modalidad de siete locaciones de servicios en virtud de la falta de ajuste y sustento a lo normado en el art. 47 de la ley Complementaria Permanente de Presupuesto Nro. 11.672 (TO 1999), incorporado por el art. 15 de la Ley 24.447 y el Decreto Nro. 1184/01, fundado tal conclusión en la prueba testimonial aportada en autos (M.J.P.y W.O.V. a fs. 700 y 707 respectivamente) y las demás constancias de autos, que dan cuenta del fraude alegado por el accionante en la medida que son demostrativas de la prestación de servicios de que los contratos le imponían, esto es, proveer información en beneficio del principal, emitiendo facturas que debió extender como condición de pago del trabajo realizado, las cuales eran correlativas y por importes homogéneos, sin acreditación de ningún cronograma del programa de trabajo y los plazos estimados para la ejecución como lo establece el art. 3ero.

Ante tales conclusiones, la accionada se limita a indicar que el judicante de grado luego de rechazar el encuadre jurídico del régimen de empleo privado, le otorgó de manera arbitraria una indemnización basada en la normativa de derecho público (Ley 25.164), entendiendo en este aspecto nuevamente que esta legislación no puede ser aplicada por un Juez Laboral, lo que ya ha quedado evacuado en el considerando anterior.

También sostiene que la indemnización prevista en el art.11 de la ley 25.164 es inaplicable al caso de autos, mas no cuestiona en concreto que la remisión a tal previsión legal ha sido efectuada por aplicación analógica y en el marco de la protección expresada en el art. 14 bis de la Constitución Nacional, por considerar razonable y equitativo el resarcimiento fijado en el quinto párrafo del art. 11 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, además de adecuado para reparar los daños y perjuicios sufridos por el actor como consecuencia de la arbitraria extinción de su vínculo de empleo, citando precedentes de la CSJN (“Ramos”, “Cirigliano” y Husen”) y de varias Salas de esta Cámara (fs. 816), por lo que este aspecto de la queja no resulta idónea para obtener una revisión de este aspecto del decisorio, pues no reúne mínimamente los recaudos que el art. 116 de la L.O. establece para una presentación de esta naturaleza.

V.- No mejor suerte le cabe a la restante vertiente del recurso, pues la argumentación esbozada en torno a la aplicación específica de los dispuestos por el decreto No 1184/01 que reclama, es precisamente lo que ha efectuado el sentenciante del grado al indicar que el artículo segundo del decreto 1184/01 dispone que “los contratos cuyo objeto sea la prestación de servicios profesionales a título personal deberán encuadrarse, a partir de la vigencia del presente, en el régimen establecido en el Anexo I del presente” y que el Anexo I, en su art. 1 segundo párrafo dispone que “Las prestaciones que se realicen tendrán por objeto la prestación de servicios especializados técnicos o profesionales....”, en tanto que el art. 3o requiere para la aprobación de la contratación, entre otros recaudos, “un cronograma del programa de trabajo y los plazos estimados para la ejecución” y que en el caso el actor prestó servicios profesionales a título personal sin que se acreditara la existencia del cronograma del art. 3o y los plazos aludidos en la norma.

Esta conclusión tampoco ha sido cuestionada por el apelante, lo que cierra la suerte de la queja, porque pretender encuadrar la relación en una situación que en origen se dijo claramente que no se habían acreditado los supuestos fácticos previstos en la norma (art. 3ero. del Anexo I del Decreto 1184/2001), sin efectuar una crítica concreta y razonada de la parte del decisorio que agravia al recurrente, ciñéndose a reiterar, en párrafos idénticos, los argumentos expuestos en su planteo primigenio, que ya fueron desestimados en origen, no es expresar agravios, tanto más cuando también ha soslayado que el argumento adicional del judicante de grado en torno a que el art. 9o del mismo dispositivo legal establece que no pueden efectuarse contrataciones para el desarrollo de actividades administrativas o de servicios generales o equivalentes mediante el régimen de contrataciones (doct. art. 116 L.O.).

VI.- En cuanto a la falta de definición del carácter del empleo cumplido por el actor que refiere la parte actora, basta señalar que no media tal vaguedad o indeterminación cuando claramente se ha indicado en la sentencia de mérito que la mera contratación que un ente del carácter de la demandada realice con un dependiente no convierte a la convención en un acto de similar naturaleza, ni lo torna de empleo público si no han cumplimentado para su

designación los requisitos que impone el Estatuto de Empleo o Función Pública, situación en la que están contestes ambas partes.

Sin perjuicio de tal aseveración, entendió que si bien el actor no integró los cuadros de la administración pública, tampoco debe regirse la relación en el marco de las normas de la Ley de Contrato de Trabajo porque no se probó que exista un acto expreso que incluya al dependiente en sus disposiciones, por lo que la contratación del actor implicó la utilización de una figura jurídica autorizada legalmente para supuestos excepcionales y temporarios, para una actividad administrativa desempeñada de manera estable, con una evidente desviación de poder que tuvo como objetivo encubrir una designación permanente bajo la apariencia de siete contratos de locación de servicios por tiempo determinado, que debe reputarse integrada a los cuadros de la Administración Pública Nacional con aquél carácter, es decir, estable y no temporario.

En tal contexto, se le reconocieron los derechos que le asiste en el orden indemnizatorio, en tanto se vislumbra el atípico contrato que ha unido a las partes, a la extinción que le corresponde al personal alcanzado por el régimen de estabilidad a partir de la Ley Marco de Regulación de empleo Público Nacional (art. 11 ley 25.164), de modo que lo argüido al respecto, encuentra adecuada respuesta en los párrafos reseñados del decisorio, que se compadecen con las resoluciones adoptadas para este tipo de contrataciones a partir de lo resuelto por la CSJN el 6 de abril de 2010 in re “Ramos, José Luis c/Estado Nacional (Min. De Defensa – A.R.A.) s/Indemnización por despido”.

VII.- En lo atinente a la pretendida inaplicabilidad al caso de autos del encuadre de la condena a los términos y plazos establecidos en el art. 22 de la ley 23.982, la ley 25.344 y su decreto reglamentario 1.006/00 que se efectuó en origen, cabe señalar que al tratarse de una condena contra el Estado, su cumplimiento debe transitar indefectiblemente dicho procedimiento, consistente en la previsión presupuestaria, pues la Administración Pública Nacional debe obtener la partida en el presupuesto para hacer frente al pago previsto en la sentencia, además de contar con el tiempo suficiente para disponer de los medios que le permitan cumplir con la



decisión judicial, sin desatender ni perturbar la marcha normal de los servicios públicos (Fallos: 303:612).

Por lo demás, los arts. 165/168 del decreto 740/2014 que reordena la actualización y el ordenamiento de la ley 11.672, complementaria Permanente de Presupuesto, determina el sistema de cancelación de deudas contra la Administración Pública Nacional con la correspondiente comunicación del reconocimiento de la deuda y obtención de la partida en el presupuesto para hacer frente al pago previsto en la sentencia, en consonancia con lo establecido expresamente en el art. 22 de la ley 23.982.

En consecuencia, no corresponde modificación alguna sobre este segmento del decisorio.

VIII.- Distinta suerte le cabe a los agravios erigidos en orden a la falta de admisión del salario del mes de mayo de 2009, pues la propia demandada es quien sostiene que el despido se perfeccionaría el 31/05/2009, sobre lo que no existe controversia, de modo que no existe razón atendible para no diferir a condena el salario de dicho mes (fs. 816), debiendo incrementarse el monto de condena en la suma de \$ 4.800.- en tal concepto y \$ 400.- por el SAC proporcional de dicho rubro.

En consecuencia la condena se establece en la suma de \$94.800.- que devengará los intereses de conformidad a lo que se estableció por mayoría en la CNAT, esto es, a una tasa de interés nominal anual para préstamos personales libre destino del Banco Nación para un plazo de 29 a 60 meses – Acta 2601- desde que cada suma es debida.

IX.- No acontece lo propio con el preaviso, pues el propio actor reconoce que la última contratación había fenecido el 31/12/2009 y que si bien indica haber continuado realizando tareas en su domicilio, que no se acreditaron, lo cierto es que también afirmó que el 20/04/2009 al ingresar a su trabajo, se le anotició que su desvinculación sería a partir del 31 de mayo de 2009 (fs. 7vta/8), con lo cual no medió una ruptura intempestiva del contrato que amerite establecer en el caso, una reparación vía pretoriana por tal concepto. Lo propio cabe concluir respecto a los seis días de vacaciones proporcionales, pero en este caso porque no controvierte lo dicho por el sentenciante de grado en el sentido en

que este rubro está previsto en un régimen inaplicable al caso de autos.

X.- Por último, entiendo que asiste razón al recurrente en que lo atinente a los aportes previsionales, pues si bien es cierto que quien se encuentra legitimado para percibir dichos aportes es la ANSES y no el trabajador de manera individual, también lo es que declarar la existencia de fraude en una contratación del actor y tolerar que no se efectúen los aportes previsionales durante la vigencia de toda la relación laboral, es dejar al accionante en una situación perjudicial, además de constituir una decisión incongruente con lo dicho más arriba de contratación fraudulenta.

En consecuencia, considero que la accionada debe efectuar los aportes y contribuciones de la seguridad social y acreditarlo en autos a través de los pertinentes formularios (F931 y volantes electrónicos de pago -VEP-) que emite la AFIP, en el plazo de sesenta días –en función del extenso lapso de la relación y el carácter de la demandada-, bajo apercibimiento de astreintes (art. 666 bis Código Civil).

XI.- Entiendo confusa la parte resolutive de la sentencia de grado, como dice el accionante en cuanto al desdoblamiento de los puntos I y II del Fallo, pues lo cierto es que se admite el reclamo en los términos y por la cuantía establecida en el punto segundo (fs. 818), con la modificación indicada precedentemente, sin la necesidad de diferenciar el marco normativo que le sirve de sustento al reclamo y a la condena, por lo que impone sin más declarar las costas del proceso íntegramente a cargo de la demandada vencida, en tanto y en cuanto ha resultado vencida en lo principal y por los fundamentos que se han expuesto in extenso en el presente pronunciamiento (art. 68 CPCCN), criterio éste que habré de hacer extensivo a las de alzada.

XII.- Los honorarios regulados a los letrados y al perito contador resultan adecuados al monto del juicio, naturaleza y complejidad de la causa, el resultado obtenido, el mérito e importancia de la labor profesional y las etapas del proceso cumplidas, así como las restantes pautas arancelarias de aplicación (arts. 38 L.O.; 1o, 6o, 7o, 8o, 9o, 19, 37 y concordantes de la ley 21.839, texto según ley 24.432), por lo que deben mantenerse.

Propicio, pues: 1) Confirmar el fallo apelado en cuando hace lugar a la demanda y elevar el monto de condena a la suma de PESOS NOVENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS (\$ 94.800.-), que devengará los accesorios dispuestos en el considerando VIII. 2) Condenar a la accionada al pago de los aportes previsionales adeudados de conformidad a los lineamientos indicados en el considerando X, bajo apercibimiento de astreintes. 3) Declarar las costas de ambas instancias en el orden causado. 4) Confirmar los honorarios apelados y mantener lo demás resuelto en origen que fue objeto de recursos y agravios. 5) Regular los honorarios de los profesionales de la parte actora y demandada por la actuación en esta instancia en el 30% y 25% de lo que les corresponda percibir por los trabajos de grado.

EL DOCTOR NÉSTOR MIGUEL RODRÍGUEZ BRUNENGO DIJO:  
Por compartir los fundamentos, adhiero al voto que antecede y agrego que he resuelto en idéntico sentido en la causa “Gallardo Jorge Luciano c/Administración Nacional de Medicamentos Alimentos y Tecnología Médica del Min. De Salud de la Nación (AMAT) s/despido” (S.D.46.797 del 26/06/2014) al considerar que si la demandada recurre a la utilización de figuras jurídicas autorizadas legalmente para casos excepcionales, con una evidente desviación de poder que tuvo como objetivo en cubrir una designación permanente bajo apariencia de un contrato por tiempo determinado, tal comportamiento del Estado Nacional tiene la aptitud para generar en el actor 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 y la desvinculación del actor en forma ilegítima debe ser reparada, en este caso, en los términos establecidos en el voto de mi colega preopinante.

LA DOCTORA BEATRIZ INÉS FONTANA: No vota (art. 125 ley 18.345).

Por lo que resulta del precedente acuerdo, el Tribunal RESUELVE:  
1) Confirmar el fallo apelado en cuando hace lugar a la demanda y elevar el monto de condena a la suma de PESOS NOVENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS (\$ 94.800) que devengará los accesorios dispuestos en el considerando VIII. 2) Condenar a la accionada al pago de los aportes previsionales adeudados de conformidad a los lineamientos indicados en el considerando X,

bajo apercibimiento de astreintes. 3) Declarar las costas de ambas instancias en el orden causado. 4) Confirmar los honorarios apelados y mantener lo demás resuelto en origen que fue objeto de recursos y agravios. 5) Regular los honorarios de los profesionales de la parte actora y demandada por la actuación en esta instancia en el 30% (treinta por ciento) y 25% (veinticinco por ciento) de lo que les corresponda percibir por los trabajos de grado. 6) Oportunamente, cúmplase con lo dispuesto en el art. 1o de la ley 26.856 y con la

Acordada de la C.S.J.N.No 15/2.013. Regístrese, notifíquese y devuélvase.