

//neral Roca, 15 de Septiembre de 2021

**Y VISTOS:** Para dictar sentencia en estos autos caratulados: "**SEGUEL ZAPATA ANGELICA MARIA C/ MUNICIPALIDAD DE RIO COLORADO S/ RECLAMO**" RO-11793-L-0000; Previa discusión de la temática del fallo a dictar con la presencia personal de los jueces votantes, de lo que da fe la Actuaría, corresponde votar en primer término a la **Dra. Daniela A. C. Perramón**, quien dijo:

**I.- RESULTANDO:** Da inicio a estos actuados el reclamo que incoa **Angelica María Seguel Zapata**, mediante el apoderamiento de la Dra. Elisa Vicente y patrocinada por la Dra. Sonia Franco, contra la **Municipalidad de Río Colorado** procurando la suma de \$118.517,60, comprensiva de indemnización por antigüedad, indemnización por discriminación, daño moral, preaviso, diferencia de haberes, horas extras, sumas no remunerativas, indemnización ley 23592 y ley 25323.

A cuyo fin relata que comenzó a trabajar bajo las órdenes de la Municipalidad demandada en fecha 23-12-2004, desempeñando tareas en el departamento de Inspectoría de la Municipalidad en un horario de 06:30 a 13:30 hs., de lunes a viernes.

Prosigue, que en el año 2008 la Municipalidad le confecciona un contrato denominado "Bases y condiciones para el otorgamiento de Becas", continuando con la misma carga horaria y la misma remuneración.

Que asimismo debía cumplir con cursos de capacitación -15- en total desde su ingreso hasta el último realizado en fecha 05-04-2010.

Que el 25-01-2010 la Municipalidad le confecciona un contrato de 6 meses de duración, prorrogable por igual período, desempeñando tareas habituales a la categoría 11 del escalafón municipal, en el Juzgado de Faltas de la Municipalidad demandada, lugar en el que realizaba diversas tareas administrativas, con una carga horaria de 35 hs. semanales, percibiendo remuneración sujeta a descuentos obligatorios de ley. Expresa que este contrato fue aprobado por Ordenanza N° 1215/08, el que adjunta.

Que el 05-01-2012 la Municipalidad dicta una Ordenanza mediante la cual le confecciona un contrato N° 023/12, el que estipulaba una duración de tres meses pero

esta vez para cumplir tareas administrativas en el Departamento de Recaudaciones dependiente de la Secretaría de Economía y Hacienda Municipal, con igual carga horaria, remuneración y escalafón.

Pero, en fecha 03-01-2012 le notifican que el contrato N° 0052/10, ratificado por Resolución N° 012/10 queda sin efecto *"a partir del 31 de diciembre del corriente año"*, realizándole un nuevo contrato en las mismas condiciones que el contrato de referencia, con aportes de ley y por tres meses.

Que el 28-03-2012 le notifican que el día 31-03-2012 vence el plazo de contratación que mantenía con la Municipalidad, finalizando la relación laboral con el municipio.

Continua, que mediante Resoluciones 070 y 071/11 se llamó a concurso de oposición y antecedentes para cubrir cargos vacantes en áreas administrativas y de Servicios Generales, con categoría 11. Fue así que se presentó y se le adjudicó a partir del 01-11-2011 el cargo por el que había concursado para cumplir funciones en el área Legales de la Municipalidad de Río Colorado, en el escalafón 11 del Estatuto. Adjunta documentación.

Argumenta la razones que fundamentan -a su entender- la estabilidad, describiendo que desde que comenzó su actividad laboral en el año 2004 lo hizo bajo las órdenes de la Municipalidad de Río Colorado, desempeñando tareas propias de la administración municipal en el escalafón 11, con una carga horaria de 35 hs. semanales. Que durante cuatro años fue sin registro, no se le daba recibos ni se le hacía aportes a la seguridad social, no tenía obra social, no gozando de ningún privilegio al no haber sido registrada. Que al percibir la remuneración firmaba una planilla que se encuentra en la Municipalidad.

Que luego en el año 2008 se le confeccionó el denominado beneficio "Beca", mientras continuaba realizando tareas propias de la administración en el escalafón 11 y con la carga horaria de 35 hs. semanales.

Que al crearse en el año 2010 el Tribunal de faltas de la Municipalidad de Río Colorado, se le crea un contrato para desempeñarse en las tareas inherentes al Tribunal, con la misma carga horaria y los beneficios de una relación laboral registrada.

Que continuó trabajando en el carácter de contratada hasta que se llama a concurso de oposición y antecedentes, quedando como empleada permanente en el año 2011. Y, es en esa nueva situación cuando el Gobierno Municipal la deja cesante, sin reconocerle la indemnización correspondiente por el despido sin causa operado.

Relata que el 16-05-2012 intimó a la Municipalidad de Río Colorado para que en el plazo de 3 días abone las indemnizaciones por despido incausado, por discriminación, daño moral, diferencias de haberes, horas extras y sumas no remunerativas, a que haga entrega de los recibos de haberes, certificaciones legales y el deposito de los aportes y contribuciones correspondientes.

Considera que la relación laboral en la que se desempeño se rige por el Derecho Administrativo, Estatuto del Agente Municipal -Ordenanza N° 281/93 315-94 891/03, promulgada por Resolución Municipal 238/03.

Afirma que la demandada ha celebrado un contrato no ajustado a derecho -sin perjuicio del plazo en el que estuvo totalmente en negro- dejando cesante a una empleada permanente de la Municipalidad en forma arbitraria. Que la accionada ha violado las normas del derecho laboral, olvidando que las mismas son de orden público. Que la ha despedido sin causa incurriendo en abuso del derecho, violando de manera manifiesta un derecho adquirido.

Entiende que gozaba de estabilidad laboral por el desempeño durante nueve años interrumpidos, con sucesivas renovaciones, realizando actividades propias y permanentes del escalafón municipal.

Que el gobierno entrante en diciembre de 2011 produjo despidos masivos, con el único fin de nombrar a su "clientela política", violentando su derecho a permanecer en el cargo por los nueve años de trabajo ininterrumpido de actividad inherente y permanente del escalafón municipal.

Alude que se está frente a un despido discriminatorio por ideas políticas, lo que fue puesto de manifiesto en forma inequívoca por la empleadora, provocando un daño, entre otros el mopral que peticiona sea resarcido.

Reclama las Certificaciones de Trabajo, Servicios y Cesación de Servicios por todo el período laboral (2004-2012), bajo pena de astreintes.

Practica liquidación, ofrece prueba, funda en derecho y peticiona.

A fs. 76/83 la parte actora amplia demanda adjuntando constancia documental de haber agotado la instancia administrativa ante la Delegación de trabajo de Río Colorado.

Corrido traslado se presenta la demandada a contestar la acción, mediante apoderamiento del Dr. Pablo Squadroni.

Interpone excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa, aduciendo que la misma cumple una serie de finalidades (conciliatoria, control de legalidad y conveniencia de los órganos inferiores, defensa del interés público, control de desvío de poder, etc), lo que en el caso no se dió, pues la actora omitió entablar los recursos previstos por la Ordenanza N° 683/2000 de procedimiento para que sea el Poder Legislativo Municipal quien resuelva de manera definitiva en el ámbito de la administración.

Continúa, que tal como surge de la Ordenanza 683/2000 existen vías idóneas contra el acto administrativo, pero en el presente la actora sólo inició reclamo ante el Poder Ejecutivo Municipal, mediante TCL del 16-05-2012 y luego en fecha 13-06-2012 presenta reclamo ante Delegación de Trabajo el que culmina por declinación de la instancia y no fue recurrido ante el Consejo Deliberante Local, que es el punto a partir del cual se cuenta el plazo para interponer la acción judicial.

Señalando que la vía intentada ante Delegación de Trabajo de Río Colorado no resulta idónea para formular reclamo administrativo, en tanto dicho Organismo sólo tiene competencia para conflictos pluriindividuales contra la administración, no contra los individuales.

Realiza una negativa general y particular de todos y cada uno de los hechos invocados en la demanda, negando y desconociendo la documental adjunta al inicio.

Alega que el mero transcurso del tiempo no puede trastocar la situación de revista de quien ha ingresado como agente transitorio, no siendo transferido por acto expreso de la

Administración. Y que la decisión de recurrir a la contratación y de poner fin a la vinculación es una de decisión política no revisable en sede judicial. Así como la aceptación de un régimen de inestabilidad veda la posibilidad de invocar un régimen de estabilidad.

Cita Doctrina en "Leroux", "Gil". Considerando inaplicable al presente la doctrina de "Betancur".

Rechaza la liquidación efectuada. Entiende que no es aplicable la ley 23592, atento no haber habido despido en esos términos, alegando que si fuera así no debería haber seguido trabajando unos meses con el nuevo gobierno.

En su realidad de los hechos manifiesta que la actora no ha tenido ningún vínculo con el Municipio y que surgirá de las pruebas que el Estado Municipal tenía más empleados de los que debería tener, de acuerdo al último censo nacional efectuado.

Funda en derecho, ofrece prueba y peticiona.

A fs. 98/99 se presenta la actora acompañando carta poder a favor de las Dras. Lidia Patricia Espeche y Ana Lis Bagolle.

Corrido traslado de las excepciones contesta la parte actora rechazando las mismas, aduciendo a su vez que la demandada pretende dilatar el proceso con la defensa de falta de agotamiento de vía administrativa, resultando un exceso ritual manifiesto lo pretendido.

Arguye, que fue negado su reclamo en dos oportunidades y que se ha expedido en sede administrativa mediante carta documento de fecha 05-06-2012. Y, que en presente resulta de aplicación los principios "pro actione y/o "in dubio pro actione", criterio expuesto por el STJRN, de aplicación obligatoria para los Tribunales inferiores.

Por otro lado agrega que al ser un derecho reclamado de naturaleza laboral, con sustento en la aplicación de la LCT, no resulta necesario transitar el agotamiento de la vía

administrativa.

Respecto de las excepciones de falta de acción y de incompetencia por falta de habilitación de la instancia judicial entiende que yerra la demandada en el planteo, pues reclamó mediante TCL el 16-05-2012, recibiendo la negativa de la administración mediante CD de fecha 05-06-2012 y luego de ello, instó reclamo en Delegación de Trabajo de Río Colorado en el que declinó la Municipalidad accionada.

Por ende desde el plazo de finalización del contrato del 31-03-2012, no dejó de reclamar en ningún momento.

A fs. 106 renuncia al mandato conferido por la Municipalidad de Río Colorado el Dr. Pablo Squadroni, lo que fue notificado por cédula a la accionada..

No habiendo comparecido la misma a fs. 116 se decretó su rebeldía.

A fs. 113/114 se abre la causa a prueba. Agregándose a fs. 147/148 oficio de Funbapa, a fs. 162 oficio de Correo Argentino y el 05-08-2021 el informe de Ministerio de Seguridad y Justicia de Río Negro, corriéndose vista a las parte de cada una de ellos

A fs. 125 se presenta la nueva letrada apoderada de la Municipalidad de Río Colorado y acompaña poder otorgado a su favor.

A fs. 165 se celebra la audiencia de vista de causa fijada en el auto de apertura a prueba, dejándose constancia que se comunicó el Dr. Ricardo Thompson -letrado de la parte actora- manifestando que por problemas mecánicos quedó en Choele Choel junto a la actora y los testigos, peticionando nueva audiencia mediante videoconferencia.

En fecha 18-08-2020 se fija nueva fecha de audiencia para el día 30-10-2020, la que se realiza mediante modalidad remota, en cumplimiento de la Acordada N° 14/2020 del STJ y las Resoluciones N° 138 y 139/2020 del STJ. Al acto comparecen los Dres. RICARDO RAUL THOMPSON y ANA LIS BAGOLLE, APODERADOS de la actora, quien se encuentra presente y la Dra. SILVANA M. M. CASSO, APODERADA de la demandada: MUNICIPALIDAD DE RÍO COLORADO. Al no arribarse a ningún acuerdo continúan los autos según su estado.

El 15-03-2021 se fija nueva audiencia de vista de causa, en la fecha señalada se celebra la misma mediante modalidad remota, vía ZOOM en cumplimiento de la Acordada N°04/2021 del STJ, asisten el Dr. RICARDO RAÚL THOMPSON, APODERADO de la actora y la Dra. SILVANA M. M. CASSO, APODERADO de la demandada. El Dr. Thompson expresa que los testigos propuestos por la actora se vieron imposibilitados de viajar a prestar declaración en Choele Choel, a lo Tribunal acuerda que los testigos sean citados a declarar en una dependencia del Poder Judicial, como la Casa de Justicia de la ciudad de Río Colorado. Fijándose nueva fecha para ello.

Finalmente el 28-06-2021 se celebra la audiencia mediante la modalidad remota con la comparecencia de todas las partes. La parte actora desiste de la confesional ofrecida. Prestan declaración testimonial mediante la plataforma Zoom: NORDMAN RAÚL IPARRAGUIRRE y NORMA BEATRIZ SANTIBAÑEZ quienes exhiben su DNI. Las partes desisten de las restantes testimoniales ofrecidas. El Dr. Thompson formula su alegato y la Dra. Casso se da por alegada. Se dispuso en el acto pasar los presentes autos al acuerdo para dictar sentencia definitiva.

**II.- Considerando:** A) Corresponde a continuación fijar los hechos que considero acreditados, apreciando en conciencia las pruebas producidas, conforme lo establece el art. 53 inc. 1 de la ley 1504, los que a mi juicio son los siguientes:

1. Que la vinculación laboral de la actora con el municipio de Río Colorado comenzó el 23-12-2004, desempeñando tareas en el Departamento de Inspectoría del municipio de la demandada. (Conforme documental de fs. 50, TCL de fs. 2 -confirmado en su autenticidad mediante informativa de Correo Argentino de fs. 162-, relato de demanda el que fue ratificado por los dichos de los testigos NORDMAN RAÚL IPARRAGUIRRE y NORMA BEATRIZ SANTIBAÑEZ).

2. Que continuó trabajando para la demandada realizando las mismas tareas -sin solución de continuidad- hasta la extinción del vínculo en fecha 31-03-2012. (Conforme lo acreditan los testimonios vertidos en autos, documental de fs. 51, TCL de fs. 2, confirmado en su autenticidad mediante informativa de Correo Argentino de fs. 162).

3. Que el 03-06-2008 suscribió un contrato de beca con la municipalidad demandada, por medio del cual debía -además de continuar prestando sus servicios- realizar cursos teóricos y prácticos en las actividades a realizar para la accionada, suscripto por un plazo de ocho meses prorrogable por igual periodo. (Conforme luce el contrato "Bases y Condiciones para el otorgamiento de Becas" a fs. 49, relato de demanda y documental de fs. 52/66, informativa de fs. 147/148 y de fecha 20-07-2021).

4. Que a partir del 25-01-2010, la actora, a instancia de la demandada, comenzó a realizar tareas administrativas en el Juzgado Municipal de faltas con la misma carga horaria e idéntica categoría ejercida -Cat. 11 del Estatuto y Escalafón para los empleados Municipales de Río Colorado, por el plazo de seis meses prorrogables por igual periodo. (Hecho acreditado con la documental de fs. 34/35 y 36).

5. Que al 29-12-2011 la actora continuaba desarrollando tareas administrativas para el ejecutivo Municipal. (Conforme documental de fs. 37, relato de demanda ratificado por los testigos de autos).

6. Que mediante nota del 02-02-2012 le comunican que el contrato firmado para desempeñar tareas en el Juzgado de Faltas quedaba sin efecto, pero que le realizarían un nuevo contrato y en las mismas condiciones al de referencia, pero por el plazo de tres meses.

7. Que el 05-01-2012 las partes suscriben el contrato N° 023/12, por medio del cual la actora prestaría servicios en el departamento de recaudaciones, dependiente de la Secretaría de Economía y Hacienda, en la misma categoría e igual jornada, por el plazo de tres meses. (Conforme documental de fs. 42).

8. Que mediante Resoluciones 084/2011 se estableció que a partir del 01-11-2011 se designaba a la actora en planta permanente del Municipio. (Conforme documental obrante a fs. 43/45, relato de demanda y testimoniales brindadas en autos).

9. Que toda la vinculación laboral desarrollada por Angélica María Seguel Zapata desde el 23-12-2004 hasta el 31-03-2012 realizada mediante contrataciones laborales sucesivas fue destinadas a labores propias del personal municipal en relación de dependencia. (Acreditado este hecho mediante TCL de fs. 2 -confirmado en su

autenticidad mediante informativa de Correo Argentino de fs. 162-, relato de demanda el que fue ratificado por los dichos de los testigos NORDMAN RAÚL IPARRAGUIRRE y NORMA BEATRIZ SANTIBAÑEZ).

**10.** Que la actora el 16-05-2012 envió el TCL CD 266013455 a la demandada mediante el cual dijo: *"...Habiendo ingresado a la Municipalidad de Río Colorado en el año 2004 realizando tareas inherentes a esa Municipalidad en el escalafón 11 del Estatuto Municipal y habiéndome dejado cesante en el mes de Marzo de 2012 sin justa causa, por el solo motivo de mis opiniones políticas y mi convicción ideológica partidaria, INTIMO a esa Municipalidad a que en el plazo de 3 días, abone la indemnización por despido incausado que por todo concepto corresponda, indemnización por discriminación, daño moral, preaviso, diferencia de haberes, horas extras, sumas no remunerativas, todo conforme la L.C.T., conforme la doctrina sentada por el STJ en causa BETANCUR GABRIELA ISABEL C/ MUNICIPALIDAD DE ALLEN (CONCEJO DELIBERANTE) S/ RECLAMO S/ INAPLICABILIDAD DE LEY, expte., 22020/07, en sentencia de 09/06/09, y demás legislación vigente. ASIMISMO en igual plazo me haga entrega de las constancias documentadas de los depósitos de los aportes previsionales y contribuciones, correspondientes a la seguridad social a su cargo. Ley 25345. DE IGUAL MODO, me haga entrega de los recibos de haberes debidamente cumplimentados de toda mi relación laboral y certificaciones de aportes y servicios, bajo apercibimiento de ley. Todo ello bajo apercibimiento de iniciar las acciones y denuncias que en derecho me corresponden..."* (Conforme fs. 2, confirmado en su autenticidad mediante informativa de Correo Argentino de fs. 162).

**11.-** Se hace relevante transcribir las testimoniales de autos, atento que varios de los hechos que tengo por probados, surge de los dichos de los testigos.

El testigo Raúl Nordman Iparraquirre, dijo: "Conozco a la actora, fuimos compañero de trabajo. Hace 38 años que trabajo en el Municipio, desde enero de 1984. La actora trabajó desde el año 2004 hasta el 2012. En ese momento yo estaba a cargo del área de Inspectoría y trabajo con nosotros, Trabajo para el Municipio en forma ininterrumpida, recuerdo los años por los mandatos de los intendentes, Pilotti 2012 y antes Villalba que estuvo muchos años. Ella estuvo en Inspectoría y despues Juzgado de Faltas. Siempre estuvo a disposición del Municipio. El Municipio funciona 7 Horas, pero ella estaba

más horas. Ella era empleada, tramitaba todo en el área. Después rindió para planta permanente, creo que aprobó. Cuando asume Pilotti dejó mucha gente sin trabajo".

Por su parte la testigo Norma Santibáñez, expresó: "Conozco a la actora, trabajaron juntas desde el 2003, en las áreas de Inspectoría, Legales, Juzgado De Faltas, Recaudaciones. Todas fichábamos. A veces trabajaba de tarde y a veces de mañana. Fuimos despedidas en el Año 2012. Rindió para planta permanente, en el 2011. Rendimos varias, no recuerdo que nadie haya desaprobado. No ingresó ninguno, creo que nos despidieron por el cambio de gobierno, a los tres meses nos despidieron".

De los testimonios vertidos extraigo las siguientes conclusiones:

- Que la actora realizó actividades propias de las área de Inspectoría, Legales, Juzgado De Faltas, Recaudaciones, desde el año 2004 hasta el año 2012, en forma ininterrumpida.
- Que fue desvinculada a partir de operarse el cambio de gobierno, año 2012.

No dejo de apreciar que la demandada desconoció la documental anexa con el libelo de inicio, pero a pesar de ello entiendo insuficiente la negativa realizada, habida cuenta que no fundó la misma, no brindó elementos objetivos que sustentarán su desestimación, expresando motivos atendibles al respecto, adviértase que en torno ha ello la Jurisprudencia ha dicho: "En la impugnación de la documentación, el desconocimiento meramente general o la respuesta negativa no pueden quedar circunscriptos a una mera fórmula por categórica que sea su redacción sino que debe apoyarse en alguna razón que la justifique, pues la negativa debe ser fundada, sea mediante la alegación de un hecho contrario o incompatible con lo firmado por el actor, o a través de un argumento relativo a la verosimilitud de ese hecho. Si se aduce que los instrumentos presentados no son verdaderos, debe puntualizarse específicamente los defectos que contienen, las anomalías que justifican la negativa de autenticidad, y cuales son las características o requisitos que debe reunir la documentación correcta." (Cám. Apel. Trab. Salta, Sala II, 16/12/97, SAII, sum. S0003887). Cita realizada en la obra de Elena I. Highton y Beatríz A. Areán. Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, concordado con los Códigos Procesales Provinciales, págs. 11/12, editorial Hammurabí.

**B)** Corresponde a continuación expedirme sobre el derecho aplicable a fin de resolver

este litigio (Art. 53 inc. 2 ley 1504).

Previo a todo corresponde resolver las excepciones planteadas por la accionada. Se aclara que en el presente serán resueltas las excepciones planteadas por la demandada en un mismo acápite, habida cuenta la vinculación existente entre ellas, toda vez que la resolución de la defensa de falta de agotamiento de vía administrativa conlleva expedirse sobre la falta de acción e incompetencia por falta de habilitación de instancia judicial.

Dicho lo cual se impone acudir a los criterios establecidos por este Tribunal en precedentes donde se plantearon excepciones como la de autos, atendiendo ante todo a que el instituto del agotamiento de la instancia administrativa sobre el que se sostiene la defensa importa en rigor un presupuesto habilitante de la acción contencioso administrativa, orientado a la determinación del nivel jerárquico al que se debe arribar para que una determinada conducta administrativa sea susceptible de enjuiciamiento judicial.

Como una consecuencia del principio de jerarquía, reflejada en un privilegio dado al Poder Administrador y al que Eduardo García de Enterría denomina “*autotutela en segunda potencia*”, por cuanto “...*supone someter la reacción impugnatoria del particular que pretende destruir la presunción de legitimidad de los actos o las ejecuciones administrativas a una previa decisión de la Administración, a cuyo efecto se impone la carga de residenciar ante ésta el correspondiente recurso, llamado por ello recurso administrativo ... Bien se comprende que se trata de un privilegio superpuesto (y, a nuestro juicio, no fácilmente justificable) a la autotutela primaria de la Administración, con el cual se le reconoce el privilegio de dirimir por primera vez (aunque no sea técnicamente una primera instancia, de hecho esta vía previa se comporta con contenido no muy diverso) un conflicto ya formalizado entre ella misma y un tercero...*” (cfr. “Curso de Derecho Administrativo”, 1ra. Edición Argentina, Ed. Thomson Civitas y La Ley, Tomo I, pág.524).

De suerte que los dos objetivos puntuales del recaudo se asientan en la promoción del control de legalidad, legitimidad y conveniencia, que como corolario del mentado principio de jerarquía y a modo de potestad brinda a los órganos superiores la oportunidad de revisar los criterios y fundamentos que ilustran las decisiones de los

órganos inferiores, con el fin de enmendar los errores en que se hubiere incurrido; a la par de producir una etapa conciliatoria anterior al pleito, que advierta a la Administración sobre la naturaleza y alcances de los derechos o intereses en juego (cfr. Fernando R. García Pullés, “Tratado de lo Contencioso Administrativo”, Editorial Hammurabi, Tomo 1, pág.399).

Pues *“...el procedimiento administrativo, cumple una serie de finalidades: a) producir una etapa conciliatoria anterior al juicio; b) dar a la Administración la posibilidad de revisar el acto y corregir algún error; c) promover el control de legitimidad y conveniencia de los actos de los Organismos inferiores; d) facilitar la tarea tribunalicia al llevar ante los jueces una situación contenciosa ya planteada, y e) permitir una mejor defensa del interés público... Debe ser la propia administración la que primero controle su propio desvío ya que defendiendo el interés público y la legalidad objetiva de su accionar, habrá de proteger además, los intereses particulares...”* (Ley Nacional de Procedimiento Administrativo, Tomás Hutchinson, Astrea, edición 1993, ps. 1 y 4).

De allí que resulte una prerrogativa estatal el planteo de esta excepción que impediría al Tribunal Contencioso Administrativo ingresar en el tratamiento de la cuestión de fondo, hasta que no haya un acto específico de la administración, denegando expresa o tácitamente (por vía de silencio) la petición del particular afectado.

Sin embargo tal ausencia jamás podría derivar en el carácter ineludible de la exigencia, con prohibición para el Juez de decidir qué supuestos ameritan hacer excepción, pues ello irrogaría desconocer el deber de decidir los pleitos a la luz de las mandas constitucionales superiores a los preceptos reglamentarios.

Concretamente en lo que hace al caso, el principio constitucional de tutela judicial efectiva, positivamente plasmado en el Pacto de San José de Costa Rica y con ello en la Constitución Nacional (arg. art.75 inc.22), el cual lleva ínsito el principio “pro actione” y que conforme es criterio contundente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *“...exige que el acceso a la justicia no se convierta en un desagradable juego de confusiones en desmedro de los particulares...”* (cfr. Informe 105/99 en el caso 10.194, “Palacios, Narciso –Argentina”, emitido el 29/9/99, publicado en LL, 2000-F, p.594).

En otras palabras, sin dejar de lado que el agotamiento de la instancia administrativa, del que los recursos administrativos son instrumento, importa el tránsito por las instancias establecidas hasta la emisión de la voluntad de la administración por parte del órgano al que el legislador atribuye la función de dictar el denominado “acto que causa estado”, como presupuesto para habilitar la intervención judicial, nada impide al Judicante decretarlo innecesario, siempre que a su criterio las particularidades del caso así lo ameriten.

Con lo que es bajo esta mirada que resulta necesario analizar los pasos cumplidos por la actora enderezados a agotar la vía administrativa y habilitar esta instancia, poniendo el acento en que el objeto de la demanda es obtener la indemnización derivada de la extinción del vínculo laboral, horas extras, daño moral y multas ley 25323. Esto motivó de su parte el emplazamiento mediante TCL del 16-05-2012 (fs. 2), donde relata las circunstancias fácticas sobre la contratación, las tareas que prestó de manera continua e ininterrumpida desde el año 2004, las sucesivas contrataciones, pasando a invocar la plataforma jurídica, el reclamo realizado, las intimaciones cursadas, cuantificación de los rubros y la petición de que se haga lugar a la pretensión.

A su vez acredita haber seguido la instancia administrativa en Delegación de Trabajo de Río Colorado, en procura de obtener los rubros omitidos.

Como se puede observar de los pasos cumplidos en instancia administrativa ninguno de ellos tuvo por objetivo cuestionar un acto administrativo, ya que desde en un primer momento estuvieron dirigidos a que se abonaran las indemnizaciones por extinción del vínculo, más otros reclamos de los que se consideró acreedora.

Es decir, no se trató de presentaciones o recursos administrativos cuestionando algún acto respecto del cual debía transitar la vía administrativa hasta su agotamiento con el recurso jerárquico o pronto despacho ante el Gobernador. No obstante la actora llegó hasta la última instancia en la esfera administrativa con su reclamo.

Al respecto, el Superior Tribunal de Justicia de Río Negro ha sentado doctrina legal sobre el tema en la causa “**AGUIRRE GRACIELA MARTA c/ PROVINCIA DE RÍO NEGRO S/ORDINARIO**” Expte. 25350/11, Sentencia del 25/02/2014, que en lo pertinente dice: “ *...en el orden local la Ley de Procedimiento Administrativo A N°*

2938 solo ha reglado el acceso a los tribunales propios imponiendo la necesidad de haber transitado previamente la vía de los recursos administrativos hasta su agotamiento con el jerárquico, lo que ciertamente presupone un acto administrativo impugnabile (véanse arts. 88, 97 y 98). En cambio, nada dice respecto de la necesidad de cumplir el recaudo de la reclamación administrativa previa cuando lo que se le requiere a la administración es el reconocimiento de un derecho controvertido, sin que ello suponga impugnar ningún acto. Dicho vacío legal ha sido integrado con una interpretación jurisprudencial que de todos modos exige que se acredite haber interpuesto previamente la reclamación del derecho de que se trate ante la Administración y su denegación por parte de esta. Ello ha motivado divergencias en la doctrina de este Superior Tribunal en su anterior integración, por ejemplo, en punto a si luego de denegado el reclamo por silencio queda expedita la jurisdicción o si, por el contrario, tras la vía reclamativa se debe continuar –sucesivamente- con la vía recursiva para, una vez agotada esta, recién entonces acceder a la instancia judicial (al respecto, véanse los votos de la mayoría y minoría en la causa “AMX ARGENTINA S.A.” Se. Del 23.10.08 de la Secretaría N° 4, y “TASSARA”, Se. N° 140 del 14.12.10 de la Secretaría N° 3).- En el supuesto de autos, del escrito de demanda surge que el reclamo incoado por la actora se halla enderezado a obtener un resarcimiento por los daños y perjuicios derivados de la aplicación de una cesantía luego revocada, por lo que claramente se advierte que la reparación perseguida no se encuentra anudada a la impugnación de ningún acto administrativo. Más aún, es precisamente un acto administrativo –aquel que revocó la cesantía previamente impuesta- lo que funda la pretensión indemnizatoria que tramita en estos autos. Para esos fines, la actora formuló la correspondiente reclamación administrativa mediante carta documento dirigida al Gobernador de la Provincia y, ante el silencio de la Administración, requirió –por la misma vía- el correspondiente pronto despacho, que tampoco obtuvo ninguna respuesta...”. “...En esas condiciones, pretender extender la vía administrativa más allá de la etapa efectivamente cumplida (esto es, la formulación del reclamo y su negativa por silencio de la máxima autoridad provincial), cuando en nuestro derecho público local procesal no hay ninguna norma legal expresa que disponga que, luego de operadas las condiciones para considerar que la reclamación previa ha sido denegada por silencio deba continuarse –sucesivamente- con la interposición de recursos administrativos para recién entonces tener expedita la instancia judicial, con llevaría un exceso ritual manifiesto y supondría avanzar sobre principios como la tutela judicial

*efectiva y la garantía de revisión judicial de la actuación administrativa que instituyen la Convención Americana de Derechos Humanos en sus arts. 8.1 y 25 (incorporados al texto constitucional por vía del art. 75 inc. 22 de la Const. Nac)...”.*

A este se suma el fallo del STJRN en la causa “**SEPÚLVEDA PIZARRO CARMEN MIREYA c/ PROVINCIA DE RÍO NEGRO s/ ORDINARIO S/INAPLICABILIDAD DE LEY**” (Expte. N° 26844/13-STJ, Sentencia del 02-03-2016), donde ha dicho: “ *...En autos, la actora efectuó reclamación administrativa previa mediante telegrama al Presidente de la Legislatura, encaminada a obtener un resarcimiento por los daños y perjuicios derivados de un despido que entendió arbitrario (y no la impugnación y/o revocación del acto administrativo que dispuso su cese); que fue rechazada mediante carta documento. Sin perjuicio de ello, la demanda ha sido contestada de manera subsidiaria (...); oportunidad en que la Provincia ha negado de modo expreso el derecho que se peticiona; lo que torna estéril la exigencia de un nuevo replanteo del reclamo en sede administrativa. En este sentido, el Superior Tribunal de Justicia viene consolidando una doctrina que, ante las defensas de inhabilitación de instancia opuestas en diversas causas, permite -en supuestos como el de autos- el acceso a la jurisdicción, la revisión judicial de la actuación administrativa y la concreta aplicación del principio de tutela judicial efectiva. Así se ha resuelto en “NOIA” (STJRN Se. 112/2010), en tanto la demanda entablada no estuvo enderezada a impugnar un acto administrativo sino a obtener una reparación por daños y perjuicios derivados de actividad administrativa provincial -Consejo de Educación-; en “AGUIRRE” (STJRN Se. 09/2014) caso en el que el objeto del reclamo incoado por la actora tampoco buscaba la impugnación de ningún acto administrativo sino un resarcimiento de los daños y perjuicios producto de una cesantía luego revocada, estableciéndose que no se puede pretender extender la vía administrativa más allá de la etapa efectivamente cumplida (esto es, la formulación del reclamo y su negativa por silencio de la máxima autoridad provincial), sin caer en un exceso ritual manifiesto (en el mismo sentido se expidió este Cuerpo en “CUFFIA”, Se. 59/14); y en “MEZA”, Se. 120/2015, causa en la que el actor no cuestiona la decisión de no renovar su contrato sino las consecuencias que de ello se desprenden, en función de los criterios jurisprudenciales adoptados por este Superior Tribunal, reseñados ut supra, es que arribo a la conclusión que en el presente caso la vía judicial se encontraba habilitada par su análisis por ante los tribunales de justicia...”.*

En el presente caso la actora transita la vía administrativa con el TCL enviado al Intendente Municipal, pues lo cierto es que estamos ante un reclamo administrativo que se puede válidamente ejercer dentro del plazo de la prescripción.

Por lo que en razón de los criterios de informalidad que dominan la tramitación administrativa, podría sostenerse que tal actuación satisface los presupuestos del conocimiento previo impuesto por la normativa aplicable, no encontrando obstáculo contra la habilitación de la instancia por parte de este Tribunal.

Así ha sido entendido y resuelto **la Jurisprudencia, en el sentido de que no resulta exigible el requisito del agotamiento de la vía administrativa previa cuando "...de los propios términos en que se ha expedido la autoridad administrativa o de los utilizados en la contestación de la demanda, en clara actitud negativa a la petición hacen presumir la ineficacia de acudir a dichas instancias..."** (conf. Cam. Nac Civ. Sala II en autos García Craia c. MCBA" del 27/6/96 y sala A en autos Mayor Saénz c. GCBA del 31/8/00, entre otros). (Fallo citado por la Sala I de esta Cámara del Trabajo en los autos "NAHUELAN WENCESLAO ALBERTO C/ MUNICIPALIDAD DE ALLEN S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO" (Expte.Nº 1CT-25091-11).

Tal ha sido el criterio sostenido por el Superior Tribunal de Justicia en la causa "SANCHEZ, RICARDO DANIEL c/ LOTERIA PARA OBRAS DE ACCION SOCIAL DE LA PCIA. DE RÍO NEGRO s/ RECLAMO (STJRN SE. 55/11 del 29-06-11 Expte. Nº 24617/10) al establecer: "...Si hipotéticamente nos inclináramos por confirmar la solución alcanzada por el Tribunal de mérito, entonces sería preciso señalar que nada impediría al actor realizar nuevamente el reclamo correspondiente en sede administrativa, pues debería considerarse que el eventual curso de la prescripción se vio interrumpido con la interposición de la demanda (art. 3986 del Código Civil). Ahora bien, no encuentro en esta etapa del proceso razones para apoyar tal solución, en tanto no es posible soslayar la posición asumida por la Administración en sentido negativo a reconocerle al actor su derecho a obtener resarcimiento alguno como consecuencia de la rescisión del contrato habido entre las partes, comunicada por ella misma -fs. 2- conforme surge de las constancias documentales obrantes en la causa y los escritos constitutivos del proceso. De ello se colige que, exigirle al accionante volver a transitar la instancia administrativa para luego de concluida esta interponer

*nuevamente la misma demanda en sede judicial, implicaría arroparse en la carga referida y convertirla en el presente caso en una mera fórmula ritual, carente de todo sustento y que, además, conllevaría una manifiesta pérdida de tiempo para el actor, para la Administración y para el propio Poder Judicial. En este orden de ideas, no es posible dejar de ponderar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha decidido que la finalidad del reclamo administrativo previo consiste en sustraer a los entes estatales de la instancia judicial en una medida compatible con la integridad de los derechos, facultad de la que cabe prescindir en supuestos justificados, como, por ejemplo, cuando se advierte la ineficacia cierta de este procedimiento, pues son inadmisibles las conclusiones que conducen a un injustificado rigor formal y que importan asimismo un ilógico dispendio administrativo y jurisdiccional (Fallos 324:3335). Por tanto, en el presente caso se advierte la innecesariedad de obligar al accionante a agotar la vía administrativa -tal como lo pretende la excepcionante- previo a interponer la demandada contenciosa en sede judicial, razón por la cual debe hacerse lugar al recurso”.*

De manera que a la luz de estos precedentes, la defensa esgrimida por la Municipalidad de Río Colorado resulta de un excesivo rigor formal, teniendo en cuenta la conducta omisiva de la sede administrativa y en la propia acción al ejercer su defensa.

A su turno y sobre la falta de acción e incompetencia por falta de habilitación de instancia judicial, por haberse vencido el plazo dispuesto en el art. 98 de la Ley A 2938 (ex ley 525) corresponde aclarar que, no habiendo acto administrativo alguno que impugnar –tal cual surge del desarrollo realizado precedentemente- carecemos de punto de partida para computar los 30 días establecidos en la norma señalada, en consecuencia no rige término de caducidad alguno que computar.

Al respecto nuestro Superior Tribunal de Justicia en fecha 30/11/2015 expreso: **VALLEJOS, JOSE EDUARDO C/ PROVINCIA DE RIO NEGRO (MINISTERIO DE GOBIERNO) S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO** (Expte. N° 506/11) “...En relación a la defensa de “inhabilitación de jurisdicción”, coincido con los fundamentos brindados por el a quo y, en ese mismo sentido, traigo a colación el art. 98 de la ley N° 2938 que textualmente dice: “En todos los casos que corresponda la jurisdicción contencioso administrativa, la cuestión deberá ser promovida con las

*formalidades de demanda ordinaria dentro del término de treinta (30) días hábiles, contados desde que la resolución que agota la instancia administrativa fue notificada personalmente o por cédula al interesado". Es decir entonces que, de acuerdo al texto transcrito, para considerar operada la caducidad de la acción procesal administrativa -e inhabilitada la instancia- es necesaria la reunión de dos (2) condiciones: a) Por un lado, el dictado de una resolución que agote la vía administrativa y; b) Luego, que se encuentre vencido el plazo máximo de treinta (30) días establecido por la norma para interponer la demanda. Y, si bien la condición señalada en a) no se encuentra establecida de manera expresa en el texto de la ley, opera como premisa insoslayable para el comienzo del cómputo del plazo, en tanto sólo las decisiones expresas son susceptibles de notificación personal o por cédula. A todo evento, también por imperativo legal, la disposición aludida debe ser interpretada en el sentido más favorable al administrado (cf. art. 71 ley A N° 2938). Ha dicho este Cuerpo en el precedente "AGUIRRE" (STJRN S3 Se. 9/14) con cita de calificada doctrina, que "el silencio en su versión negativa tiene su razón de ser en tanto y cuanto evita que la administración acorrále al particular con su inactividad, quien con solo guardar silencio -situación que se da con muchísima frecuencia- impediría que este vea satisfecha su pretensión o en su caso impediría que acuda al juez. El silencio de esta especie tiene un fin netamente antiobstruccionista y por ende existe pura y exclusivamente para favorecer al particular. El silencio negativo no importa la emisión de acto administrativo alguno, porque al no concurrir la voluntad de la administración, su valor lo tiene por una presunción que la ley le otorga. No hay acto tácito ya que no debemos interpretar en forma alguna la voluntad de la administración; tal voluntad se halla excluida en virtud del silencio, que implica sin más ausencia de todo acto" (Armando N. Canosa, "Silencio administrativo..." en la obra colectiva: "Corte Suprema de Justicia de la Nación. Máximos Precedentes: Derecho Administrativo", dirigida por Juan Carlos Cassagne, 1ª edición, Buenos Aires, La Ley, 2013, T° I, pág. 281). Ello, además, en consonancia con la doctrina de la CSJN que -al hacer propio el dictamen de la Procuradora Fiscal- convalidó la interpretación según la cual el plazo de caducidad de la instancia contencioso-administrativa solo regirá cuando el reclamo sea resuelto expresamente en contra del interesado, es decir, cuando haya una resolución denegatoria, mas no cuando se haya producido el silencio de la Administración y no exista un acto expreso (CSJN in re: "Biosystems S.A. vs. Estado Nacional y otros s/ Contrato Administrativo", 11/02/2014, Rubinzal on line RC J*

560/14). Cabe señalar que si bien tanto el precedente local, como el que motivara el fallo del máximo Tribunal federal tienen como antecedente un reclamo administrativo, no encuentro razón o motivo alguno que justifique en derecho asignar un efecto distinto al silencio negativo de la administración en la vía recursiva y en la reclamatoria. Por consiguiente, la configuración de un supuesto de denegación tácita o por silencio frente un pedido de pronto despacho en los términos del art. 18 LPA, no puede erigirse como punto de partida para el cómputo del plazo de caducidad prescripto en el art. 98 del mismo texto legal. El administrado podrá entonces interponer la demanda en cualquier momento, sin más condicionamientos temporales que el previsto para que opere la prescripción. La solución contraria supondría avanzar sobre principios tales como el de tutela judicial efectiva; pro actione y revisión judicial suficiente de la actuación administrativa que instituye la Convención Americana de Derechos Humanos en sus art. 8.1 y 25 (incorporados al texto constitucional por vía del art. 75 inc. 22 de la Const. Nac.); en tanto la Corte Interamericana y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han reiterado ya desde el informe 105/99 emitido en el caso 10.194, "Palacios, Narciso - Argentina", (publicado en LL, 2000-F, p. 594, con nota de Carlos A. Botassi, *Habilitación de instancia y derechos humanos*) que: "Las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, al punto que por el principio "pro actione", hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción". En idéntico sentido también en Corte IDH: "Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica", párrafo 161, 2004 y en Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, con el voto razonado del Juez Sergio García Ramírez, en la Sentencia del 29 de marzo de 2006; Baena Ricardo y otros vs. Panamá del 2001; y Tribunal -- Constitucional vs. Perú."

En consecuencia de todo ello corresponde rechazar las defensas planteadas.

Realizada la descripción fáctica de los hechos acontecidos en autos -conforme ha sido detallada la plataforma- y resuelta las defensas, se desprende que:

- Angélica María Seguel Zapata, con fecha 23-12-2004, suscribió un contrato con la Municipalidad de Río Colorado, por medio del cual desempeñaba tareas en el Departamento de Inspectoría del municipio de la demandada.

- La relación se mantuvo en forma ininterrumpida -tal consta a fs. 50/51, conforme certificaciones expedidas por el Secretario de Gobierno y los testigos de autos- hasta que el 03 de junio de 2008 suscribió un contrato de becas con la municipalidad demandada, por medio del cual debía -además de continuar prestando sus servicios- realizar cursos teóricos y prácticos en las actividades que disponía la accionada, el mismo establecía un plazo de duración de ocho meses prorrogable por igual período, conforme la cláusula cuarta del contrato referido.

- Pero el mismo fue prorrogado hasta el 25-01-2010, fecha esta en la que la actora firma con la demandada un nuevo contrato (sucesivos de los anteriores), pero esta vez para prestar servicios en el Juzgado de Faltas de la Municipalidad de la accionada -por un plazo de seis meses, prorrogable por igual período, conforme cláusula cuarta del mismo. Sin perjuicio de aquél plazo estipulado se denota a ciencia cierta que continuó la vinculación entre ambas partes, habida cuenta la certificación expedida por la Jueza de Faltas y el Jefe del Departamento de Recursos Humanos de la Municipalidad de Río Colorado, obrante a fs. 36/37 y los testimonios vertidos en autos.

- En fecha 05-01-2012 las partes suscriben un nuevo el contrato, en las mismas condiciones a todos los anteriores pero indicando que las tareas serían brindadas en otro dependencia del municipio demandado, pero por el plazo de tres meses.

- Independientemente de todos los contratos detallados el 01-11-2011 y mediante Resoluciones 084/2011 se estableció que a partir de la fecha señalada se designaba a la actora en planta permanente del Municipio.

- Sin embargo -e inexplicablemente atento el pase a planta permanente- el 28-03-2012, la Municipalidad demandada -a través del Jefe de Departamento de Recursos Humanos- le comunica que el 31 de marzo de 2012 "...vence el plazo de contratación que Ud., mantiene con la Municipalidad de Río Colorado. Por lo tanto su relación laboral con el Municipio **finaliza** en dicha fecha, conforme lo establece la Resolución del Ejecutivo Municipal N°002/12...".

En consecuencia, y atento el desarrollo efectuado la actora desde el inicio de la vinculación (haya sido mediante un contrato de beca, contrato a plazo determinado o contratación precaria, desempeñó tareas para la Municipalidad de Río Colorado ajenas a las labores que encuadran en cualquiera de ellos, ya sea la denominación que les dieran

u origen, habida cuenta que las tareas de "Administrativa" son impropias y no se condicen con el objetivo de formación y capacitación de un becario o personal contratado y distintas a las originariamente estatuidas en los mentados convenios suscripto por ambas partes de esta relación contractual.

Adviertase que tanto las "tareas en el Departamento de Inspectoría General de este Municipio" (fs. 50); "tareas en el área de inspectoría de este municipio" (fs. 51); "TAREAS ADMINISTRATIVA en el Departamento de Inspectoría General" (fs. 49); "funciones de secretaria administrativa" (fs. 36); "tareas Administrativas en la Oficina de Legales dependiente del Ejecutivo Municipal" (fs. 37); "Tareas Administrativas y Atención al Público en la Oficina del Juzgado Municipal de Faltas" (fs. 35) o "Tareas Administrativas en el Departamento de Recaudaciones" (fs. 40), [sic], fueron todas ellas funciones propias del personal permanente y estable, es decir tareas esenciales y específicas de la Administración, con una misma jornada laboral y remuneración equivalente a la categoría 11 del Escalafón Municipal.

En el presente y siendo que nos encontramos con una relación entablada con la Administración Pública Municipal, la misma ha de regirse y analizarse según las normas y principios propios del Derecho Público Administrativo, excluyéndose la aplicación de la Ley de Contrato de Trabajo, ya que ésta, conforme su art. 2, queda excluida para los trabajadores que presten servicios para el Estado, salvo que exista un acto expreso que los incluya en la misma, que no es el caso.

Por ende no resulta aceptable que una persona que prestó servicios de Administrativa, cumpliendo órdenes, horario y jornada, y cuyo objeto era en realidad el propio de un contrato de empleo público, por siete años y más de tres meses, se vea despojada de todo derecho, afectando gravemente sus derechos constitucionales.

Como en el caso, no estamos propiamente hablando de un empleado público regular de planta permanente (salvo los últimos cinco meses -desde el 01/11/2011- sin perjuicio de ello, la actora ha optado por las indemnizaciones y no la reincorporación), procederé al igual que sucedió en los precedentes "Ramos" (fallos 331:311) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, "Betancur" y "Arellano" del nuestro Superior Tribunal de Justicia, a considerar que la prolongación de los servicios prestados en forma dependiente por la

actora a lo largo de siete años, tres meses y ocho días, generaron en ésta una razonable expectativa en la continuidad de su vinculación y en lograr la regularización del vínculo, habilitando el reconocimiento de una indemnización por la frustración del correcto encuadramiento y por la ruptura intempestiva del contrato, colocándola en el ámbito de protección del art. 14 bis de la Constitución Nacional.

Así lo ha establecido la CSJN en autos "Martínez Adrián c/ Universidad Nacional de Quilmes" 6-11-12, y reiterado en "Serial María Alejandra c/ Universidad Nacional de Quilmes", del 24-9-13: "...establecido que la disputa interesa al trabajo del art.14 bis de la Constitución Nacional, el principio protectorio que éste enuncia y el carácter inviolable de los derechos que reconoce, conducen necesariamente a la indisponibilidad y a la prohibición de renuncia de la aplicación de las normas que tutelan el trabajo "en todas sus formas", vale decir, tanto al prestado en el ámbito público como en el privado", reconociendo a raíz de ello una indemnización por la ruptura del vínculo a favor de la actora, sin que le sea oponible la doctrina de los propios actos.

En el fallo "González Dego María Laura c/ Ministerio de Trabajo", del 5-4-11, la Suprema Corte de Justicia convalidó el pago de una indemnización como forma de reparación de los perjuicios ocasionados a la actora, que había sido contratada mediante Pasantía, por la ruptura del vínculo de empleo que en realidad unía a las partes.

Por su parte la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo en el citado fallo "González Dego", con voto del Dr. Zas, dijo: "Frente a la contratación efectuada por la Administración Pública en violación a su propio régimen -en el caso se aplicó el régimen de pasantías- es inadmisibles negar toda protección de la estabilidad del trabajador contratado irregularmente: ya sea dentro del régimen legal del empleo público o del de la Ley de Contrato de Trabajo, asistiéndole en el peor de los casos, el derecho constitucional a la protección contra el despido arbitrario, puesto que la irregular contratación lo privó de ingresar a la carrera administrativa y adquirir la estabilidad que para tal ámbito rige"... "Cuando la contratación es fraudulenta y desprovista de toda legitimidad, tendiente exclusivamente a cercenar derechos a la trabajadora demandante, en oposición a expresos dictados de la Constitución Nacional, no puede hacerse valer la voluntad expresada en la invocada pasantía, vínculo que en el

sub lite carece de validez, por lo que corresponde en tal situación excepcional aplicar la norma de rango superior que garantiza a todo trabajador público o privado un resarcimiento en el supuesto de despido arbitrario".

Por todo lo expuesto y en clara aplicación del principio protectorio y "alterum non laedere", arts.14 bis y 17 de la Constitución Nacional.

Tal como ha quedado planteada la cuestión la solución tiene su base jurídica en lo resuelto por el STJRN en la causa: "**Betancur, Gabriela Isabel c/ Municipalidad de Allen (Consejo Deliberante) s/ Reclamo s/ Inaplicabilidad de Ley**" (Expte. N° 22020/07-STJ) **Sentencia del 09-06-2009**. En esta causa el Máximo Tribunal provincial, entre otras cosas, dijo: "...no puede cohonestarse el fraude a la ley que significa incorporar un agente a través de la figura del personal contratado y mantenerlo en esa situación de precariedad cuando el objeto laboral (tareas administrativas) y el extenso lapso temporal de la vinculación (...) no se condicen con la transitoriedad propia del genero. Tampoco puede, en esa situación, compartirse una interpretación que, so pretexto de estricto apego a la ley, conduzca a un resultado que consagre una desprotección total del trabajador; esa circunstancia de notoria injusticia pudo y debió evitarse mediante el "concurso", con cuya omisión la Administración lesionó derechos fundamentales al frustrar la posibilidad de que la actora, o cualquier otro aspirante, tuviera la chance de acceder al cargo y adquirir la estabilidad que constitucionalmente le corresponde a todo agente público (arts. 51 y 53 de la Const. Prov. y 14 bis de la Const. Nac.). En ese contexto, debe buscarse una interpretación del orden normativo que permita, al menos, hacer efectiva la mínima protección frente al despido arbitrario (art. 14 bis de la Const. Nac.), pues otra solución supondría una completa dilución de aquellas garantías constitucionales (véase David Duarte: "La elusión de la estabilidad del empleado público", La Ley del 28.05.09, pág. 5).- ... No parece desacertada la construcción jurídica edificada por la Cámara al recurrir al estándar de cálculo que –con bases suficientemente solidas- aportan los arts. 232 y 245 de la LCT, pues, tratándose de servicios personales dependientes, deben respetarse sus derechos y garantías mínimos (art. 14 bis de la Const. Nac.), sin que puedan alterarse sus contenidos (art. 28 id), sea que la administración utilice figuras del derecho público o del derecho privado, habida cuenta de que de todos modos, el contenido de los derechos lo da la Constitución (doctr. Fallo "VIZZOTTI"). No obstante coincidir el STJRN con la solución reparatoria dada al caso, suma un elemento más a considerar en la situación de cada contratado, y es el

plazo mínimo de duración del vínculo para que le reconozca derecho indemnizatorio ante su extinción, sobre este aspecto dijo: "...A esos efectos, partimos entonces de lo dispuesto en el art. 7 de la ley 3238, que ha contemplado, además de las contrataciones especiales, excepcionales y fundadas, las de carácter ordinario del giro de la administración. Allí se ha equiparado a los trabajadores contratados que alcanzaron una antigüedad de más de tres años con los que poseen estabilidad "strictu sensu" para el ejercicio, al menos, del derecho a ser remunerado de igual manera y a concursar para el supuesto de que existan vacantes. A partir de ello, parece razonable emplear la pauta temporal allí establecida para completar el ámbito de protección legal, reconociéndose el derecho a percibir una indemnización en el supuesto de que a partir de ese plazo el contratado de empleo público sea resuelto sin causa por parte de la administración...", plazo mínimo que fue ratificado posteriormente por STJRN en la causa "Vivanco Alicia Mabel s/ Queja en "Vivanco Alicia Mabel c/ Municipalidad de General Roca s/ Contencioso Administrativo s/ Queja" Sentencia del 02/09/2011, manifestando que tanto el plazo como reparación indemnizatoria en estos casos, está en consonancia con lo decidido por la CSJN en la causa "Ramos". Pues como se viene observando desde hace un tiempo, es categórica y firme la línea jurisprudencial establecida a partir de los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en orden a reafirmar la primacía de los derechos constitucionales que protegen al trabajador y que alcanza por igual al empleado público, ya que el art. 14 bis CN protege al trabajo "en todas sus formas".

En tal lineamiento, la Corte se expidió en el fallo "Ramos", del 06-04-2010 (Fallos 333:311). A partir de allí el Alto Tribunal modificó la anterior doctrina seguida en "Leroux", por lo que el argumento de la teoría de los propios actos o consentimiento del actor con su precaria vinculación, ha quedado desvirtuado con la jurisprudencia vigente a partir de los fallos mencionados. En "Ramos", la Corte abordó la problemática de los contratados de la Administración Pública que, al no haber sido designados por concurso que le brinde estabilidad, se encuentran desprotegidos ante la ruptura de la vinculación, dada por el vencimiento del plazo. En este fallo la Corte dejó claramente establecido que "... sin perjuicio de la falta de estabilidad, correspondía fijar una indemnización al agente que había estado afectado a tareas permanentes de la Administración y vinculado a través de sucesivos contratos a lo largo del tiempo, en compensación de la frustración de la expectativa de permanencia laboral con ello creada...". Se tuvo por acreditada una desviación de poder, en cuanto se utilizó la figura del contrato por tiempo determinado,

admitido para tareas transitorias, excediendo largamente su plazo. La Corte fijó allí en cinco años el plazo a partir del cual el contratado adquiriría el derecho a una indemnización, teniendo en cuenta que tal era el plazo máximo legalmente aplicable para dicho órgano administrativo, cfr. Dec. Na. 4381/73 para efectuar una contratación transitoria, a partir del cual la misma devino ilegítima.

La solución alcanzada por la CSJN en lo sustancial coincide con la adoptada por nuestro Superior Tribunal de Justicia en el fallo “BETANCUR” (se. 39/09), y que fuera ratificada más recientemente en la causa “ARELLANO” (se. 11/15), manteniendo así la doctrina legal sobre el tema. En este último fallo del STJ –en su actual integración- fijó de igual modo una indemnización por la ruptura de la vinculación que afecta al contratado que adquiriría tal derecho a partir de contratos que excedan los tres años, de manera de otorgarle una protección frente a una cesantía incausada. De este fallo cabe destacar: “...Ahora bien, a efectos de dejar debidamente perfilada una doctrina legal, parece razonable interpretar que la señalada aplicación analógica, sea de las bases de cálculo del régimen de derecho privado o de las previstas para otros casos en la norma de derecho público precitada (art. 84 Ley L N ° 1844), deberá además estar precedida por el cumplimiento de un plazo mínimo de duración del vínculo para que la extinción reconozca derecho indemnizatorio. En tal sentido, deberá indagarse en las normas de derecho público provincial a efectos de descubrir cuál ha sido la voluntad del legislador para los tiempos emergencia, ya que si la situación fuera normal no habría fundamento para apartarse de la regla del art. 51 de la Constitución Provincial y de las demás normas implicadas (arts. 47 a 57)”(...) “... A estos efectos, partimos entonces de lo dispuesto en el art. 7 de la ley 3238, que ha contemplado, además de las contrataciones especiales, excepcionales y fundada, las de carácter ordinario del giro de la administración. Allí se ha equiparado a los trabajadores contratados que alcanzaron una antigüedad de más de tres años con los que poseen estabilidad “strictu sensu” para el ejercicio, al menos del derecho a ser remunerado de igual manera y a concursar para el supuesto de que existan vacantes. A partir de ello, parece razonable emplear la pauta temporal allí establecida para completar el ámbito de protección legal, reconociéndoles el derecho a percibir una indemnización en el supuesto de que a partir de ese plazo el contrato de empleo público sea resuelto sin causa por parte de la administración...”. “En supuestos excepcionales, cuando además se demuestra la pertenencia a una carrera administrativa o el hecho de haber recibido beneficios conforme a ella, de manera que

ya no puedan distinguirse las situaciones (distintas en el origen o ingreso pero idénticas en las obligaciones), corresponderá, en cada caso y con la debida prueba, la igualación perfecta de derechos y obligación, para habilitar el ingreso de acuerdo con el art. 51 de la Constitución Provincial y, si esto no fuera posible por alguna razón no imputable al agente, para establecer alguna reparación del daño derivado de la ruptura sin causa de la relación que, pese a su precariedad, se mantuvo vigente por un lapso de más de tres años”. “Naturalmente que el obrar abusivo o fraudulento de la Administración no puede tener cabida ni encontrar justificación en la norma contenida en el art. 53 de la Const. Prov., que admite la posibilidad de que quienes no hayan ingresado por concurso puedan ser removidos en cualquier tiempo sin derecho a reclamo alguno. Dicha norma persigue fines nobles, tales como el de garantizar la igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos, la sujeción de la actuación de los involucrados a la ética pública y la publicidad de los actos de gobierno. No puede entonces ser invocada por quien incurre en un fraude al extender una contratación precaria por un plazo que excede el límite de lo razonable y cubre así sus requerimientos permanentes, exactamente igual que lo hace con personal estable...”.

De manera que, a más de la específica doctrina que emana de los fallos “Ramos” y “Betancur” citados, y posteriormente “Arellano”, la reparación resulta necesaria e ineludible por aplicación de los mencionados principios constitucionales, que resultan pautas de interpretación que indican la clara procedencia de una indemnización que proteja al contratado frente a la pérdida de su empleo, cuando hubieran existido contrataciones sucesivas que excedan la pauta de tres años.

De tal modo, y teniendo en cuenta que la actora fue contratada mediante sucesivos contratos que se extendieron por más de tres años, le corresponde una indemnización equivalente a un mes de salario por cada año de antigüedad del contrato o fracción mayor a tres meses, ello por el periodo que va del 23-12-2004 al 31-03-2012, fecha en que la actora dejó de prestar tareas, por la desvinculación intempestiva municipal.

Tomaré como mejor remuneración la reclamada por la actora al liquidar, la que cuantificó en la suma de \$ 2.750,80, (ocho períodos). Correspondiéndole además dos meses de preaviso

No correspondiendo las indemnizaciones ley 25323, pues como ya lo expresé no es de

aplicación la Ley de Contrato de Trabajo.

Tampoco procederán las horas extras reclamadas, habida cuenta que las mismas no han sido liquidadas con determinación, ni probadas en su totalidad como efectivamente realizadas durante los meses enunciados en el libelo de inicio.

Igual solución corresponderá respecto del daño moral reclamado por despido discriminatorio, pues en este caso, la actora reclama daño moral por la suma de \$ 40.000 por despido discriminatorio, alegando que la extinción del vínculo obedeció a motivos discriminatorios fundado en ideas políticas. Adviertase que la Sra. Seguel no acreditó los hechos o conductas que prima facie sean idóneas para inducir la existencia de un despido discriminatorio. Lo que impone la necesidad de que el sentenciante esté convencido de la verdad de los hechos afirmados, situación que no se da en autos, pues cabría admitir el daño moral en supuesto en los que se haya podido acreditar fehacientemente una situación abusiva que supera el ejercicio de la actividad admitida por la ley, tendiente a resolver la relación contractual, con o sin causa que, va de suyo, quedará satisfecha con el pago de las indemnizaciones tarifadas. Esto es grave incumplimiento de deberes de conducta sostenidos en la premisa de no dañar a otro. no surgiendo en autos otro dato que refuerce la pretensión al respecto, propicio el rechazo de este rubro.

Han sido reclamada las Certificaciones de Trabajo, Servicios y Cesación de Servicios, procederá la condena a la demandada de hacer entrega a la actora, dentro de los NOVENTA DÍAS de notificada y mediante su depósito en autos, de la CERTIFICACIÓN DE REMUNERACIONES Y SERVICIOS del art. 12 de la ley 24241 (que incluye el de cesación de servicios), bajo apercibimiento, en caso de incumplimiento, de aplicar a pedido de la parte actora una pena conminatoria (astreintes), mas no el Certificado de Trabajo (art. 80 LCT), por no resultar aplicable esta normativa al caso de autos.

**Liquidación:**

- Indemnización por cese .....\$ 22.006,40  
- Ind. preaviso .....\$ 5.501,60

---

- Sub total.....	\$ 27.508,00
- Intereses desde el 06-04-2012 al 13-09-2021.....	\$ 99.869,67
<b>Total al 13-09-2021.....</b>	<b>\$ 127.449,67</b>

Cabe agregar, que en cuanto a los intereses a aplicar, se computan los de la tasa activa cartera general (préstamo) nominal anual vencida a treinta días de Banco de la Nación Argentina conforme criterio STJRN en causa "Loza Longo" dictado en 27-05-2010, esto hasta el 24-11-2015. Aplicándose a partir del 25-11-2015 el criterio sentado por el STJRN en la causa: "Jerez Fabián Armando c/Municipalidad de San Antonio Oeste" ( Expte. LS3-11-STJ2015), Sentencia del 24-11-2015, esto es, la tasa Banco Nación Argentina para préstamos personales libre destino, en operaciones de 49 a 60 meses, desde el 25/11/15 hasta el 31/08/2016;efectuándose el cálculo hasta el 31-08-2016. A partir del 01-09-2016 conforme criterio fallado en "Guichaqueo Eduardo Ariel c/ Provincia de Río Negro (Policía Río Negro) s/ Accidente de Trabajo s/Inaplicabilidad de Ley", (Expte. 27980/15- STJ) Sentencia del 18-08-2016, la misma tasa pero en operaciones de hasta 36 meses. Y por último desde el 01/08/2018, la tasa prevista por el fallo del STJRN en la causa "Fleitas Lidia Beatriz c/ Prevención ART S.A. s/ Accidente de Trabajo s/ Inaplicabilidad e Ley" (Expte. N° H-2ro-2082-L2015//29826/18-STJ), Sentencia del 04/07/2018, en la que el máximo Tribunal adopta con carácter de Doctrina legal a partir del primer día del mes siguiente al dictado del fallo, la tasa establecida por dicha institución oficial para préstamos personales libre destino hasta 72 meses o la que en el futuro se establezca como de plazo menor. En este caso, los intereses judiciales se calculan al **13-09-2021**, aclarando que los intereses seguirán devengándose hasta el efectivo pago.

**COSTAS:** Sin perjuicio del resultado al que se arriba, esto es -admisión en su mayor extensión de la pretensión de la parte actora-, en el presente, nos encontramos frente a un supuesto de vencimiento parcial y mutuo, pues ambas partes resultan vencedora y derrotada en proporción al éxito obtenido, el función del cual se asignará el porcentaje de las costas que deberán soportar cada una. (Conf. art. 71 del CPCyC). En consecuencia corresponde establecer como monto base la suma por la que procede la demanda, más los intereses respectivos (\$ 127.449,67), a lo que le adicionaré la suma rechazada por daño moral (\$ 40.000), indemnizaciones ley 25323 (\$ 30.258,80) y horas

extras (\$ 18.000); lo que configura el monto de la sentencia (**\$ 215.708,47**), pues, el valor del litigio es único y debe considerarse no solo el importe de acogimiento favorable sino también el desestimado y ponderar la actividad profesional útil respecto de ambos, correspondiendo "...efectuar una sola regulación tomando como base de cálculo el valor total discutido en el litigio, distribuyéndose las costas de conformidad a lo establecido en el art. 71 CPCCm, según sea el éxito de las respectivas pretensiones o defensas...", conformándolo en el caso, con los intereses, en tanto ellos hubieran podido verosímilmente formado parte de la condena, las costas se imponen en un 60 % a cargo de la demandada y un 40% a cargo de la actora. **TAL MI VOTO.**

**El Dre. Juan A. Huenumilla** adhiere al voto precedente por los mismos fundamentos fácticos y razonamientos jurídicos.

**La Dra. Paula I. Bisogni, dijo:** Adhiero al voto precedente, por sus argumentos y fundamentos allí desarrollados. Agrego a ello, las siguientes consideraciones:

1.- En cuanto a la excepción de falta de agotamiento de vía, coincido en que resulta suficiente el reclamo efectuado por la actora en autos -mediante telegrama y en sede administrativa-, ante la ausencia de acto administrativo impugnado, ya que lo que motiva su reclamo indemnizatorio por daños y perjuicios es la mera finalización del contrato de empleo público que la vinculara con el Municipio (cfr.fs.39) ("NOIA" (STJRN Se. 112/2010, AGUIRRE" (STJRN Se. 09/2014, "SEPULVEDA PIZARRO" se. 14/2016).-

2.- Por otra parte, teniendo en cuenta que los primeros años en que la actora estuvo vinculada al Municipio lo fue como "becaria" (fs. 50), es menester destacar que si bien la figura de Beca, cuando es correctamente implementada excluye la relación de dependencia (cfr. fallos STJRN "CAMPOS" se.128/2010, "BOLIVAR MARTINEZ" se.39/16 entre otros), éste no es el caso de autos, ya que no se ha invocado ni acreditado norma legal que autorice al Municipio demandado a llevar a cabo tal tipo de contrataciones o reglamente su uso. Y fundamentalmente la figura ha quedado desvirtuada por el principio de la realidad, toda vez que se acreditó la utilización simulada de la misma, ya que la actora desempeñó desde un inicio tareas que no se condicen con tal modalidad formativa, sino que cumplió tareas comunes y propias de la Administración, sujeta a horario y órdenes de igual modo que lo hacían el resto de los

agentes municipales, como se desarrolla en el voto precedente, sin que se justifique la modalidad con la que formalmente fuera designada, que encubría una realidad diferente, por lo que su uso resultó fraudulento. Refuerza ello, el hecho de que la actora hubiera sido mantenida bajo tal modalidad por un prolongado lapso de tiempo, desde el año 2004 al año 2010, extensión que por sí excluye la alegada finalidad formativa. (fs.50 y cc.).

3.- Finalmente, en cuanto a la documentación acompañada a fs. 43/48 de la que surge que la actora habría concursado y designada en resolución de pase a planta permanente, como bien señala la votante que me antecede no se ha invocado en demanda tal carácter -y la estabilidad en el empleo que de ello derivaría, que colocaría al caso en otro marco normativo-, siendo de conocimiento el fallo dictado en autos "*PILOTTI, Carlos Alberto y Otros c/ MUNICIPALIDAD de RÍO COLORADO y VILLALBA, Juan Alfonso s/ Acción de amparo colectivo*" (Expte.Nº 2CT-24.914-11), de la Cámara 2da. del Trabajo del 11/11/2011 en anterior integración, por el cual dicho concurso fue anulado, lo que explica que la actora continuara en carácter de contratada hasta que se le comunicara la finalización del mismo en fecha 31/3/12 (fs.40/41, 39), resultando en consecuencia de plena aplicación la doctrina del caso "Betancur" del STJRN para la solución del caso, como se propone en los votos precedentes, a lo que expresamente adhiero.

Por todo lo expuesto, **LA CAMARA SEGUNDA DEL TRABAJO DE LA SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN JUDICIAL CON ASIENTO EN ESTA CIUDAD:**

**III.- RESUELVE:** a) Rechazar las excepciones de falta de agotamiento de vía administrativa, falta de acción e incompetencia opuestas por la demandada Municipalidad de Río Colorado, por los motivos expuestos en los considerando.

b) En consecuencia de ello, hacer lugar parcialmente a la demanda instaurada por la actora **ANGELICA MARIA SEGUEL ZAPATA** contra la demandada Municipalidad de Río Colorado y en consecuencia condenar a ésta última a pagar a la primera en el plazo DIEZ DÍAS de notificada, la suma de **PESOS CIENTO VEINTISIETE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y NUEVE CON 67/100 (\$ 127.449,67)**, en concepto de indemnización por cese e indemnización por preaviso omitido, importe que

incluye intereses judiciales conforme doctrina legal sentada por el STJRN, calculados al **13-09-2021**.

c) Rechazar la demanda instaurada por la actora **ANGELICA MARIA SEGUEL ZAPATA** contra la demandada Municipalidad de Río Colorado, por los conceptos de daño moral, horas extras e indemnizaciones ley 25323.

d) Regular los honorarios de las profesionales intervinientes, **Dra. Elisa Vicente** en la suma de \$ 10.569,71 (MB: \$ 215.708,47 x 14% + 40% div. 2, div. 2) y **Dra. Sonia Franco** en la suma de \$ 10.569,71 (MB: \$ 215.708,47 x 14% + 40% div. 2, div. 2), quienes actuaron en el carácter de apoderadas y patrocinantes de la parte actora en la primera etapa del proceso y los de los **Dres. Lidia Patricia Espeche, Ana Lis Bagolle y Ricardo Thompson** quienes actuaron en el carácter de apoderados y patrocinantes de la parte actora en la segunda etapa del proceso, en forma conjunta en la suma de \$ 21.139,43 (MB: \$ 215.708,47 x 14% + 40% div. 2). Corresponde asimismo regular los del **Dr. Pablo Squadroni** como apoderado y patrocinante de la demandada y en la primera etapa del proceso en la suma de \$ 7.247,80 (MB: \$ 215.708,47 x 12% + 40% div. 2 x 40%) y los de la **Dra. Silvana María Marta Casso**, quien actuó en el carácter de apoderada y patrocinante de la demandada en la suma de \$ 7.247,80 (MB: \$ 215.708,47 x 12% + 40% div. 2 x 40%). En todos los casos de conformidad con las disposiciones de los arts. 6, 7, 8, 10, 11, 20, 38 y 40 de la Ley de Aranceles, Acordada 9/84 del STJ y con consideración del importe pecuniario del proceso, resultado obtenido, importancia, calidad y extensión de los trabajos realizados. Asimismo, se deja constancia que no incluye el porcentaje correspondiente al Impuesto al Valor Agregado, por lo que de corresponder deberán los profesionales dar cumplimiento con las disposiciones de la Resolución General AFIP N° 699/99.

Se aclara que se regulan los honorarios de los letrados de la demandada teniendo en cuenta la imposición de costas, pues respecto de los honorarios de letrado de la Provincia, se mantiene el criterio, de no arancelar en razón de lo dispuesto por el art. 15 de la Ley K N° 88 de Fiscalía de Estado, en el texto reformado por ella art. 17 de la Ley 4739 (B.O. 16/02/2012), y lo decidido por esta Cámara Segunda de Trabajo de Gral. Roca, en la causa: "ROJAS RICARDO ROLANDO C/ PROVINCIA DE RÍO NEGRO

(JEFATURA DE POLICÍA) s/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO” ( Expte. N° I-2RO-163-L2012/2CT-22402-10) Auto Interlocutorio de fecha 13-09-2013.

e) Líbrese oficio al Banco Patagonia S.A. a efectos de que proceda a abrir una cuenta judicial a nombre de estos autos y a la orden del Tribunal, informando en el plazo de cuarenta y ocho horas de recibido el oficio, y al e-mail oficial de este Tribunal camlabroca-s2@jusrionegro.gov.ar, el número de CBU de la cuenta. Cúmplase por Secretaría mediante oficio en formato PDF, con firma digital.

f) Regístrese, notifíquese y cúmplase con la ley 869.

DRA. DANIELA A.C. PERRAMON

-Presidenta-

DR. JUAN AMBROSIO HUENUMILLA

-Juez-

DRA. PAULA INÉS BISOGNI

-Jueza-

El instrumento que antecede ha sido firmado digitalmente en los términos y alcances de la Ley Nac. 25506 y Ley A 3997, Res. 398/05 y Ac. 12/18-STJ y se publica en el día de la fecha. Conste.

Secretaría, 15 de Septiembre de 2021.

Ante mí: DRA. MARÍA EUGENIA PICK -Secretaria Subrogante-