

**Voces:** EMPLEADOS PÚBLICOS - PERSONAL CONTRATADO - AMPARO - EMPLEADO PÚBLICO MUNICIPAL - RECHAZO DE LA DEMANDA - CORONAVIRUS - ACTO ADMINISTRATIVO DISCRECIONAL

**Partes:** Muñoz Manuela Silvina c/ Municipalidad de Paraná | acción de amparo

**Tribunal:** Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Paraná

**Sala/Juzgado:** II

**Fecha:** 6-mar-2020

**Cita:** MJ-JU-M-125420-AR | MJJ125420

**Producto:** LJ,MJ

Rechazo del amparo deducido por una empleada pública temporaria fundada en la revocación de su designación en planta permanente durante la vigencia de la pandemia por el avance del Covid-19, al existir otros caminos idóneos para el reconocimiento del derecho en juego.

**Sumario:**

1.-Cabe confirmar el rechazo de la acción de amparo deducida por la actora ante en la revocación de su designación en planta permanente, pues existen otros caminos idóneos para el reconocimiento del derecho en juego, a la par que no se encuentran acreditadas las razones de necesidad y urgencia que justifican el uso de la vía excepcional, en tanto la reclamante no ha quedado desvinculada de la Municipalidad, sino que conserva la relación laboral que tenía hasta hace nueve meses; y tampoco se ha acreditado que ella o alguno de los integrantes de su familia sea una persona con discapacidad pese a la afirmación realizada.

2.-Si bien en abstracto una modificación de las condiciones de trabajo podría resultar -en determinados casos- habilitante de la vía del amparo, para ello deben verificarse situaciones de extrema gravedad y palmaria arbitrariedad que importen un ejercicio ilegal de una facultad discrecional.

3.-Cuando se trata de juzgar la actividad del Estado debe rigurosamente evaluarse si éstas actuaciones se corresponden con el marco de legalidad o juridicidad que rige la actividad de la administración en todo ámbito de actuación, excediendo a la justicia merituar aspectos que excedan este tópico, debiendo respetarse aquellas potestades con que cuenta la administración en su ámbito natural de actuación para su normal desenvolvimiento, quedando al juzgador la posibilidad de evaluar solo si ésa actuación se encuentra en sintonía con el bloque de juridicidad que le impone un determinado comportamiento.

4.-La garantía constitucional de la estabilidad en el empleo público, si bien tiende a asegurar los efectos de la designación originaria del empleado público, tanto como los derivados de sus ascensos escalafonarios, no constituye -en rigor- una cláusula automáticamente operativa de modo concomitante con la designación del sujeto en el empleo o en su nueva categoría del escalafón, sino que requiere la satisfacción de requisitos insoslayables que configuran el presupuesto de su operatividad y consecuente adquisición del derecho por parte del agente: legítima designación y un año consecutivo de servicio, perdurando su buena conducta, sus aptitudes físicas y mental y la contracción eficiente para la función encomendada.

---

PARANA, 06 de MAYO de 2020

VISTOS: Los presentes actuados caratulados "MUÑOZ MANUELA SILVINA C/ MUNICIPALIDAD DE PARANA S/ ACCIÓN DE AMPARO", venidos a despacho para dictar sentencia, de cuyas constancias RESULTA:

Que promueve la Sra. Manuela Silvina MUÑOZ acción de amparo contra la Municipalidad de Paraná, con el objeto de que se ordene a la demandada su continuidad en la Planta Permanente -categoría inicial- del Escalafón Municipal, y se declare la nulidad y/o inconstitucionalidad y/o arbitrariedad y/o invalidez del Decreto No. 393 D.E.M. de fecha 17 de marzo de 2020. Aduce violación a los art. 14, 14 bis, 43, 75 inc. 22 y 23 CN; a la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); a la CADH; a la Ley 26.485 a la que nuestra Provincia adhirió por Ley 10.058; a los art. 7, 18, 21, 36 y cc de la CPER; a la Convención sobre los Derechos del Niño y Tratados y leyes de protección de las personas con Discapacidad. En el relato de los hechos expresa que ingresó a trabajar a la Municipalidad el 01/06/2016 mediante Contrato de Locación de Obra, desempeñando labores dentro del Centro Municipal de Perfeccionamiento N.K., estando a cargo del libro de firmas de ingreso y egreso, y que mediante Decreto N° 1029, la Municipalidad de Paraná dispuso su designación en Planta Permanente a partir del 01/06/2019, lo que ocasionó un alza considerable en sus remuneraciones mensuales, además de la evidente jerarquización. Manifiesta que el día 23/04/2020, fue notificada del Decreto N° 393 D.E.M., por el cual se revocó el decreto 1029/2019 y en consecuencia, su designación en planta permanente. Expone que el actuar del Estado Municipal contraría el principio de progresividad de los Derechos Sociales, el cual detenta como mujer trabajadora. Agrega que, a causa de la pandemia, se dictó el DNU 329, que prohíbe los despidos de modo injustificados, lo que significa que debe velarse por no empobrecer más aún a quienes prestan servicios. Destaca que es el único sostén económico de su hogar y que tiene dos hijos en edad escolar, de 17 y 8 años de edad. Finaliza sosteniendo que esta situación produce violencia hacia su persona y como mujer, y que existe un serio riesgo de vida. Funda en derecho y peticona se haga lugar a la demanda con costas. Puntualmente, al evacuar el informe de rigor, la accionada solicita el rechazo de la acción interpuesta. Luego de efectuar una reseña del proceso de reorganización y reordenamiento de la administración municipal, y las particulares circunstancias que lo rodearon, expresa que si bien el amparo no es la vía para el reclamo que pretende la actora, lo actuado en el Expediente N° 409- 2020-14420-367 lo es en total consonancia con lo indicado por el Tribunal de Cuentas, por lo votado e instruido por los propios Concejales y en un todo de acuerdo con las normativas, la jurisprudencia, la doctrina y la Constitución Provincial. Sostiene que el procedimiento seleccionado por la amparista resulta inadmisibile, atento a la complejidad de lo requerido como así también la falta de urgencia o peligro de su tratamiento. Sin perjuicio de lo expuesto, aduce que la revocación del Decreto N° 1029 por el Decreto N° 393 constituyó

un acto administrativo legítimo, ya que encuentra su fundamento en las facultades otorgadas por la Ley de Municipios (art. 107 inc. h) N° 10.027. Menciona, como fundamentos de la revocación, que los cargos para su designación deben estar previamente presupuestados, que la selección del personal debe ser por concurso, y que no se ha cumplido con los requisitos establecidos en el acto de designación. Expresa que por estas razones no se configura un acto que haya afectado derechos constitucionalmente garantizados a la amparista, que no existe regresión en su situación laboral atento a la ausencia de derechos adquiridos, ni mucho menos discriminación por parte del municipio, ya que el decreto afectó a numeroso personal de distintos sexos, edades, religión, etc. Expone que del relato de la actora surge que revistió la situación de revista de planta permanente por el plazo de nueve meses (01/06/2019 al 17/03/2020), por lo que no tenía derecho adquirido por el cual accionar judicialmente como lo ha efectuado. Añade que el ingreso y ascenso en la administración municipal debe efectuarse mediante concurso cerrado de antecedentes, lo que no consta en el caso. Sostiene que por ello su situación es temporal y transitoria hasta tanto no se cumplan con los requisitos establecidos. Finalmente, luego de insistir sobre la inadmisibilidad de la vía, destaca que la accionante no cumplió el plazo mínimo que establece la normativa para garantizar su estabilidad laboral, por lo que la demanda debe ser desestimada. Al contestar la vista conferida con motivo del planteo de inconstitucionalidad, la Sra. Fiscal General, expresa que considera pertinente se ingrese al fondo del asunto para tratar eventualmente el pedido de tutela sin que merezca la tacha deducida consideración particular del judex y con lo expuesto se da por cumplimentada la intervención. Así sintetizadas las posiciones de las partes, y sin perjuicio de lo dispuesto en los arts. 47, 49, sigtes. y ccdtes. LOPJ y art. 4 LPC; atento a lo resuelto por el Excmo. S.T.J. de Feria en los autos "Zigaran José Carlos c/ Sup. Gno. de la Prov. de Entre Ríos s/ Acción de Amparo" -fallo del 15/01/2015- y Acuerdo Gral. N° 38/14 pto. 5º, por razones de economía procesal, se dictará sentencia por la suscripta en carácter de jueza unipersonal,

y CONSIDERANDO: Que puesta a la tarea de resolver, y analizando los requisitos de admisibilidad formal y de procedibilidad material previstas en la Ley N° 8369, advierto que la acción incoada no puede prosperar, en virtud de la existencia de otros caminos idóneos para el reconocimiento del derecho en juego, a la par que no se encuentran acreditadas las razones de necesidad y urgencia que justifican el uso de esta vía excepcional, en tanto la actora no ha quedado desvinculada de la Municipalidad, sino que conserva la relación laboral que tenía hasta hace 9 meses. Tampoco se ha acreditado que ella o alguno de los integrantes de su familia sea una persona con discapacidad pese a la afirmación realizada. En efecto, si bien en abstracto una modificación de las condiciones de trabajo podría resultar -en determinados casos habilitante de esta vía heroica y excepcional, entiendo que para ello deben verificarse situaciones de extrema gravedad y palmaria arbitrariedad que importen un ejercicio ilegal de una facultad discrecional, situación que no se avizora en las presentes (en sentido similar STJER in re: "Petrucci Laura Elizabet c/Municipalidad de Paraná s/Acción de Amparo", Causa N° 24509, 11/3/2020). Por lo demás, no puedo soslayar que la acción incoada cuenta con una complejidad tal que solo puede ser tratada mediante un procedimiento ordinario. Por estas mismas razones, el planteo de inconstitucionalidad, interpuesto de modo general, tampoco puede ser receptado. Sobre el tema, el STJER en pleno, ha tenido oportunidad de expedirse en un caso de características análogas a las presentes, cuyos fundamentos estimo plenamente aplicables, por coincidir con la solución allí adoptada (cfr. "Bello Vanesa Aramí y otros c/Municipalidad de Paraná s/Acción de Amparo", N° 24425, 27/12/2019). En dicha oportunidad se expresó que cuando se trata de juzgar la actividad del estado, debe rigurosamente evaluarse si éstas actuaciones se corresponden con el marco de legalidad o juridicidad que rige la actividad de la administración en todo ámbito de actuación, excediendo a la justicia merituar aspectos que excedan este tópico, debiendo respetarse aquellas potestades con que cuenta la

administración en su ámbito natural de actuación para su normal desenvolvimiento, quedando al juzgador la posibilidad de evaluar solo si ésta actuación se encuentra en sintonía con el bloque de juridicidad que le impone un determinado comportamiento. Se destacó que ese control judicial sobre la actuación estatal se hace más riguroso y acotado cuando se dirime en el marco de un excepcional proceso de amparo cual resulta ser de un reducido marco cognoscitivo y de plazos sumarísimos, exigiendo la ley de rito que la ilegitimidad surja con palmaria evidencia (del voto del Dr. Giorgio in re: "Bello" op. cit.). En este orden de ideas, se señaló que el art. 1 de la LPC establece la procedencia de la acción de amparo cuando la decisión, acto, hecho u omisión de autoridad administrativa amenace, restrinja, altere, impida o lesione de manera manifiestamente ilegítima el ejercicio de un de un derecho o garantía implícito o explícito reconocido por la Constitución Nacional o Provincial, entendiéndose por "ilegítimo" toda decisión, acto, hecho u omisión reprochada a una autoridad, funcionario, corporación o empleado público provincial o municipal, que actúe sin competencia o sin facultad, o con inobservancia de las formas o límites constitucionales o legales, en relación del derecho o garantía constitucional invocados. Además, el art. 2 de la mencionada ley, establece que "la legitimidad será manifiesta cuando aparezca en grado de evidencia dentro del margen de apreciación que permita la naturaleza sumaria de la acción." En dicho precedente, la Dra. Mizawak agregó que la naturaleza y efectos de vínculos contractuales o designaciones con carácter de "temporaneidad" -tales las de autos- han sido motivo de reiterada e inveterada doctrina por parte del Alto Cuerpo tanto en su actuación como Tribunal de Alzada (cuando tenía asignada tal competencia la Sala N° 1 en los procedimientos constitucionales) como en Pleno (en las acciones contencioso administrativas), respecto de la imposibilidad de mutación por el mero transcurso del tiempo en una relación de empleo público en sentido estricto con la protección constitucional de su estabilidad (art. 42° de la Constitución Provincial). Desde esta óptica, la garantía constitucional de la estabilidad en el empleo público, si bien tiende a asegurar los efectos de la designación originaria del empleado público, tanto como los derivados de sus ascensos escalafonarios, no constituye -en rigor- una cláusula automáticamente operativa de modo concomitante con la designación del sujeto en el empleo o en su nueva categoría del escalafón, sino que requiere la satisfacción de requisitos insoslayables que configuran el presupuesto de su operatividad y consecuente adquisición del derecho por parte del agente: legítima designación y un año consecutivo de servicio, perdurando su buena conducta, sus aptitudes físicas y mental y la contracción eficiente para la función encomendada (cfr. Sala Contencioso Administrativa del STJER in re: "Romero Maria Elena c/Municipalidad de San José de Feliciano s/ Contencioso Administrativo", 1762, 18/9/2012). Es que el acceso al goce de tal garantía, en sentido propio, requiere el cumplimiento de estrictas condiciones, tales como el referido lapso mínimo de 12 meses, que en el caso no se hayan satisfechas. Por lo cual, insisto, no se configura en la especie aquella ilegitimidad que exige la acción de amparo. Mucho menos, de manera palmaria y evidente como lo exige la Ley de Procedimientos Constitucionales para su procedencia. Por último, resta agregar dentro del marco de análisis que permite esta acción, que no se avizora la existencia -ni siquiera solapada- en el decreto en cuestión, de un acto o conducta de violencia hacia la demandante por su condición de mujer, en tanto el decreto cuestionado modificó la situación de numerosas personas sin ningún tipo de consideración sobre su género. Como se desprende de lo consignado en los párrafos precedentes, los argumentos esgrimidos por la amparista resultan inatendibles en orden a los motivos expuestos, ya que no se releva una conducta manifiestamente arbitraria e ilegítima por parte de la demandada, circunstancia que torna inviable la acción entablada. En orden a la regulación de honorarios, y teniendo en cuenta que en el presente caso la labor profesional se circunscribe al inicio del proceso, demanda y prueba incorporada- ya que el resto (notificaciones, cédulas) se efectúa de oficio- lo dispuesto en el art. 1255 del CCCN, que prescribe que la determinación de los honorarios,

"debe adecuarse a la labor cumplida por el prestador" y que si "la aplicación estricta de los aranceles locales conduce a una evidente e injustificada desproporción entre la retribución resultante y la importancia de la labor cumplida, el juez puede fijar equitativamente la retribución"; corresponde reputar que el honorario mínimo dispuesto por el art. 91 de la ley arancelaria local conduce a una injustificada e irrazonable desproporción entre el efectivo trabajo desarrollado y su retribución económica, por lo que los emolumentos se fijarán teniendo presentes tales consideraciones. Tal es la doctrina sentada por el Acuerdo Plenario N° 1 de fecha 28/10/2019 del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, reunido de conformidad a lo dispuesto por el art. 35 de la LOPJ (texto según Ley 10.704), donde se estableció la aplicabilidad del art. 1255 del CCCN como norma que permite perforar el mínimo arancelario local cuando éste (en el caso, el fijado por el art.91 Ley 7046) resulta desproporcionado con la labor efectivamente cumplida en el proceso de amparo.

Por todo ello, RESUELVO:

1°) RECHAZAR la acción de amparo promovida por Manuela Silvina MUÑOZ, DNI N° 31.232.645, contra la Municipalidad de Paraná. 2°) Imponer las costas a la actora, art. 20 de la Ley 8369. 3°) Regular los honorarios profesionales de los Dres. Alfredo Britos, Emiliano Izaguirre y Adrián Andrés Albornoz , en las respectivas sumas de Pesos Diecisiete mil seiscientos cuarenta (\$17.640), Pesos Doce mil seiscientos (\$12.600) y Pesos Doce mil seiscientos (\$12.600), arts. 3, 12, 63 y 91 y ccdtes. de la Ley N° 7046 y 1255 del CCCN. Regístrese, notifíquese en la forma prevista en los arts. 1 y 5 del Reglamento de Notificaciones Electrónicas, Ac.15/18 STJ y en estado, archívese. NORMA VIVIANA CEBALLOS Se registró. Conste.

MARIA CLAUDIA FIORE Secretaria de Cámara

Existiendo regulación de honorarios a abogados y/o procuradores, cumpliendo con lo dispuesto por la Ley 7046, se transcriben los siguientes artículos: LEY 7046 Art. 28: NOTIFICACIÓN DE TODA REGULACIÓN. Toda regulación de honorarios deberá notificarse personalmente o por cédula. Para el ejercicio del derecho al cobro del honorario al mandante o patrocinado, la notificación deberá hacerse en su domicilio real. En todos los casos la cédula deberá ser suscripta por el Secretario del Juzgado o Tribunal con transcripción de este Artículo y del art.114 bajo pena de nulidad. No será necesaria la notificación personal o por cédula de los autos que resuelvan los reajustes posteriores que se practiquen por aplicación del art.114.- Art.114: PAGO DE HONORARIOS: Los honorarios regulados judicialmente deberán abonarse dentro de los diez días de quedar firme el auto regulatorio. Los honorarios por trabajos extrajudiciales y los convenidos por escrito cuando sean exigible, se deberán abonar dentro de los diez días de requerido su pago en forma fehaciente. Operada la mora, el profesional podrá reclamar el pago de honorario actualizado con aplicación del índice previsto en el art. 29 desde la regulación y hasta el pago, con más un interés del 8% anual. En caso de tratarse de honorarios que han sido materia de apelación, sobre el monto que quede fijado definitivamente en instancia superior, se aplicará la corrección monetaria a partir de la regulación de la instancia inferior. No será menester justificar en juicios los índices que se aplicarán de oficio por los Sres. Jueces y Tribunales".

MARIA CLAUDIA FIORE

Secretaria de Cámara