

Voces: ANALOGIA ~ ARMADA ~ DAÑOS Y PERJUICIOS ~ DERECHO PUBLICO ~ DESPIDO ~ DESVIACION DE PODER ~ EMPLEADO PUBLICO ~ EMPLEO PUBLICO ~ ESTABILIDAD DEL EMPLEADO PUBLICO ~ GARANTIAS CONSTITUCIONALES ~ INDEMNIZACION ~ PERSONAL CONTRATADO DEL ESTADO ~ PODER LEGISLATIVO ~ PRESUPUESTO ~ PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ~ PROTECCION DEL TRABAJADOR ~ RELACION LABORAL ~ RESPONSABILIDAD DEL ESTADO ~ TRABAJADOR

Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación (CS)

Fecha: 06/04/2010

Partes: Ramos, José Luis c. Estado Nacional (Min. de Defensa - A.R.A.)

Publicado en: LA LEY 14/04/2010 con nota de Alfonso Buteler; Miriam M. Ivanega
14/04/2010 LA LEY 14/04/2010, 3 14/04/2010

Hechos:

La sentencia de Cámara rechazó la demanda interpuesta contra el Estado Nacional tendiente a obtener una indemnización por la ruptura del vínculo de empleo que unía al actor con la Armada Argentina. Para decidir como lo hizo, consideró que el actor fue contratado en el marco del régimen autorizado por el art. 17 del decreto 4381/73, que permite el ingreso de agentes mediante un contrato de locación de servicios, por una duración máxima de cinco años, y que no les confiere estabilidad en el empleo, y el hecho de que las contrataciones hubieran excedido el límite máximo de cinco años generaba el nacimiento de un derecho a favor del actor para ser indemnizado. Contra este pronunciamiento, el actor interpuso el recurso extraordinario federal, cuya denegación origina la queja. La Corte Suprema de Justicia de la Nación revocó la sentencia apelada.

Sumarios:

1. Corresponde hacer lugar al reclamo indemnizatorio por la ruptura del vínculo de empleo que unía al actor con la Armada Argentina, pues, aún cuando el actor fue contratado bajo el régimen del Decreto 4381/73, que autoriza a contratar personal para proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, sin que esto genere derecho a indemnización por rescisión, la norma limita la posibilidad de renovación de estos contratos a un máximo de cinco años — arts. 26 del decreto y 17, inc. a, de la reglamentación — y la demandada contrató al actor en el marco de esa norma por el lapso de veintidós años en abierta violación al plazo máximo allí previsto.

2. A los fines del reclamo indemnizatorio, configura desviación de poder el comportamiento del Estado Nacional, con aptitud para generar en el actor una legítima expectativa de permanencia laboral, si el demandado utilizó figuras jurídicas autorizadas legalmente para casos excepcionales, con el objetivo de encubrir una designación permanente bajo la apariencia de un contrato por tiempo determinado, pues, de su legajo personal resulta que las tareas realizadas por 21 años carecían de la transitoriedad que supone el régimen del Decreto 4381/73 en cuyo marco fue contratado -en cuanto era calificado y evaluado en forma anual, se le reconocía la antigüedad en el empleo y se beneficiaba con los servicios sociales de su empleador-, a lo cual se une la violación de la limitación legal de la posibilidad de renovación del contrato a un máximo de cinco años.

Jurisprudencia Relacionada(*)

Corte Suprema

en "Sánchez, Carlos Próspero c. Auditoría General de la Nación", 06/04/2010 -La Ley Online- sostuvo que debe revocarse la sentencia que hizo lugar al reclamo indemnizatorio de un agente contratado de la Auditoría General de la Nación al considerar que sus tareas eran propias de los empleados de planta permanente y que,

al extenderse por un período de ocho años, quedaba demostrada la existencia de un abuso de las formas legales para privar al vínculo de la protección constitucional contra el despido arbitrario, si en el caso la actora no logró acreditar que la demandada haya utilizado figuras jurídicas autorizadas legalmente para casos excepcionales con la desviación de poder consistente en encubrir una designación permanente bajo la apariencia de un contrato por tiempo determinado.

(*) Información a la época del fallo

3. Aun cuando procede el reclamo indemnizatorio por la ruptura del vínculo laboral a quien fue contratado por el Estado Nacional bajo el régimen del Decreto 4381/73, permaneciendo en sus tareas por 21 años, ello no significa que el mero transcurso del tiempo haya modificado la situación irregular del actor, pues, si bien tiene derecho a la reparación de los perjuicios derivados del obrar ilícito de la demandada, no podría solicitar su reincorporación al empleo ni a la aplicación de un régimen laboral específico para el cálculo de la indemnización que le corresponde, ya que esa conclusión vulneraría el régimen legal de la función pública, y el principio constitucional que prevé que corresponde al Congreso autorizar anualmente el presupuesto general de gastos de la Administración Nacional, y que toda erogación que se aparte de estos límites resulta ilegítima -art. 75, inc. 8 de la Constitución Nacional y 29 de la ley 24.156-.

4. El art. 8° de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional 25.164 sólo reconoce estabilidad a quienes ingresen a cargos pertenecientes al régimen de carrera, y cuya financiación esté prevista en la Ley de Presupuesto, razón por la cual, si se atribuyera estabilidad a quien no ha sido incorporado con los requisitos y medios de selección previstos para el ingreso a la carrera administrativa -en el caso, a quien fue contratado por el Estado Nacional bajo el régimen del Decreto 4381/73-, no sólo se estaría trastocando el régimen previsto por la ley 25.164, sino que también se estaría alterando el monto autorizado por el legislador, en forma diferenciada, para financiar gastos correspondientes a personal contratado y personal permanente.

5. A los fines de determinar el importe de la reparación que corresponde por la ruptura del vínculo laboral a quien fue contratado por el Estado Nacional bajo el régimen del Decreto 4381/73, prestando servicios por 21 años, teniendo en cuenta el modo en que se desarrolló la relación a lo largo de los años, el tipo de tareas que desempeñaba el actor y las figuras contractuales utilizadas, cabe concluir que las partes no tuvieron la intención de someter el vínculo a un régimen de derecho privado, razón por la cual, a falta de previsiones legislativas específicas, debe acudirse a una solución que, por analogía, repare en forma debida los perjuicios sufridos por el actor, esto es la indemnización prevista por el art. 11 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional -ley 25.164-.

6. Procede el reclamo indemnizatorio por la ruptura del vínculo que unía al actor con la Armada Argentina bajo el régimen del decreto 4381/73, si la demandada se valió de una figura legalmente permitida para cubrir necesidades que no pueden ser calificadas como transitorias, provocando que el actor, en su condición de contratado, quedara al margen de toda protección contra la desvinculación discrecional del por parte de la Administración -art. 14 bis de la Constitución Nacional-, pues, durante el desarrollo del vínculo se observan características típicas de una relación de dependencia de índole estable, toda vez que el actor era calificado y evaluado en forma anual, se le reconocía la antigüedad en el empleo a los fines de incrementar su haber remuneratorio, y se lo beneficiaba con los servicios sociales del organismo contratante. (Del voto de los Doctores Fayt, Maqueda y Zaffaroni)

7. Corresponde dejar sin efecto la sentencia que rechazó la demanda interpuesta contra el Estado Nacional tendiente a obtener una indemnización por la ruptura del vínculo de empleo que unió al actor, contratado bajo el régimen del Decreto 4381/73, por 21 años con la Armada Argentina, pues, la conducta asumida por demandada pugna con el art. 14 bis de la

Constitución Nacional, cuyo principio protectorio comprende, por un lado, al trabajo "en sus diversas formas", incluyendo al que se desarrolla tanto en el ámbito privado como en el público, y reconoce, por otro, derechos "inviolables" del trabajador que el Congreso debe asegurar como deber "inexcusable".(Del voto de los Doctores Fayt, Maqueda y Zaffaroni)

Texto Completo: Dictamen de la Procuración General de la Nación:

Suprema Corte:

-I-

A fs. 187/200 la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, por mayoría, confirmó la sentencia de la instancia anterior, que rechazó la demanda interpuesta por el actor contra el Estado Nacional -Ministerio de Defensa- a fin de que se le abone la indemnización prevista por el art. 245 de la ley de contrato de trabajo, salarios caídos y preaviso, en razón de que la Armada Argentina rescindió el contrato de locación de servicios celebrado bajo el régimen del decreto 4381/73, con fundamento en las restricciones presupuestarias impuestas por la ley 24.938.

Para así decidir, el tribunal señaló que el mero transcurso del tiempo y las prórrogas y renovaciones de un contrato no pueden trastocar de por sí la situación de revista de quien ha ingresado como agente no permanente y, asimismo, recordó la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que sostiene que la conveniencia de recurrir a un sistema de incorporaciones transitorias o permanentes de personal constituye una decisión de política administrativa no revisable en sede judicial.

-II-

Contra este pronunciamiento, el actor interpuso el recurso extraordinario de fs. 207/222, que fue concedido a fs. 235.

En lo sustancial, aduce que la relación laboral que mantuvo con la demandada se extendió sin solución de continuidad durante veintiún años, hasta que se dispuso la rescisión del contrato de locación de servicios con fundamento en el art. 63 de la ley 24.938. Añade que estaban presentes los elementos de subordinación técnica, administrativa, jurídica y económica, con claras características de ser una relación de dependencia permanente, motivo por el cual considera que no es posible que culmine por una decisión unilateral sin respetar los derechos que asisten a todo trabajador.

Sostiene que la sentencia se funda en afirmaciones dogmáticas, efectúa una apreciación parcial de los hechos y se basa en un análisis subjetivo de la jurisprudencia que pretende aplicable al caso. Al respecto, señala que la prolongación del vínculo contractual es contraria a la normativa que fija un límite de cinco años a los contratos de esta índole y, al mismo tiempo, cercena la garantía de estabilidad consagrada por la Constitución Nacional.

Entiende que resulta aplicable la doctrina sentada por la Corte Suprema en el caso "Zacarías" (Fallos: 310:464) y destaca que lo decidido vulnera la garantía constitucional de igualdad ante la ley y el derecho de propiedad, pues "lo priva de una elemental indemnización tras la intempestiva ruptura de una relación laboral que se prolongó por más de veintiún años". Añade que, ante la manifiesta inconstitucionalidad de un régimen que impide al empleado acceder a indemnización alguna frente a la rescisión contractual, procede aplicar las normas y principios generales del derecho del trabajo, como así también las premisas impuestas por la Constitución Nacional y los tratados internacionales.

-III-

Considero que el recurso extraordinario interpuesto es formalmente admisible, toda vez que se ha puesto en tela de juicio la aplicación e interpretación de normas de carácter federal y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido adversa a las pretensiones del

apelante (art. 14, inc. 3, de la ley 48).

-IV-

Ante todo, cabe señalar que en el sub lite no se discute que el actor fue contratado para desempeñarse en el Servicio Naval de Investigación y Desarrollos de las Fuerzas Armadas en el marco del decreto 4381/73, relación que se mantuvo durante veintiún años y finalizó en abril de 1998, cuando se resolvió el cese de los contratos mediante la disposición DIAP 71/98 del Director de Armamento del Personal Naval, con fundamento en las restricciones presupuestarias establecidas por la ley 24.938. La cuestión a resolver consiste en determinar si al actor le corresponde una indemnización basada en los preceptos de la Ley de Contrato de Trabajo pese a que la relación se encontraba regida por un ordenamiento de derecho público que no contiene previsiones tendientes a otorgar una reparación ante la rescisión contractual.

En el dictamen de este Ministerio Público emitido el 14 de diciembre de 2006, in re S. 2225, L. XLI, “Sánchez, Carlos Próspero c. Auditoría General de la Nación s/ despido”, se recordó que la Corte ha reconocido que el legislador puede otorgar a la autoridad administrativa un suficiente margen de discrecionalidad para hacer frente a exigencias estacionales o excepcionales, en cantidad o cualidad, incorporando agentes que no integran los cuadros estables de la organización (Fallos: 310:195), así como que las tareas del personal no permanente no requieren que imprescindiblemente difieran en naturaleza de las del resto sino que basta la transitoriedad del requerimiento, que obligue a reformar durante un período de tiempo la plantilla básica de agentes (precedente citado). También ha señalado que “el transcurso del tiempo no es idóneo para trastocar de por sí la situación de revista de quien ha ingresado como agente transitorio y no ha sido transferido a otra categoría por acto expreso del poder administrador” (Fallos: 310:195 y 2826; 312:245 y 1371).

Asimismo, en el caso “Gil c. U.T.N.” (Fallos: 312:245) V.E. sostuvo que “frente a la existencia de un régimen jurídico específico que reglamenta los derechos de los dependientes de la Universidad Tecnológica Nacional, sean de carácter permanente o no, y a la disposición del art. 2º, inc. a), de la Ley de Contrato de Trabajo, según la cual dicha ley no es aplicable a los dependientes de la Administración Pública, salvo que por acto expreso se los incluya en su régimen o en el de las convenciones colectivas de trabajo, es inatendible la pretensión del actor de que su situación se excluya del régimen del derecho público, para regirse por el derecho laboral, al no existir el acto de inclusión que exige el citado art. 2º”. Esta posición fue reiterada en las causas “Galiano” (Fallos: 312:1371) y “Leroux de Emede” (Fallos: 314:376), en el que puso de relieve que no sólo existía un régimen jurídico específico sino que el contrato se había fundado en aquél, de donde surgía que “de los términos de la contratación resultaba evidente que no fue voluntad de la administración incluir a la empleada en el sistema de la Ley de Contrato de Trabajo” (cons. 5º).

A mi modo de ver, tales consideraciones resultan aplicables al sub lite, toda vez que el vínculo que mantuvo el actor con la Armada Argentina se encontraba regido por el decreto 4381/73, que aprueba el Régimen para el Personal de Investigación y Desarrollos de las Fuerzas Armadas, y por su reglamentación, cuyas normas prevén el ingreso de agentes mediante la celebración de un contrato de locación de servicios personales con el organismo respectivo, que puede tener una duración máxima de cinco años. Asimismo, dichos ordenamientos disponen que el egreso del personal se opera, entre otras causas, por la rescisión del contrato por cualquiera de ambas partes y que en cualquier caso de rescisión “el contratado no tendrá derecho a indemnización o pago alguno fundado en la rescisión, falta de preaviso, despido, o cualquier otro concepto” (v. arts. 17 y 26 del decreto y su reglamentación).

En consecuencia, entiendo que no resulta admisible el reclamo indemnizatorio del actor

basado en la Ley de Contrato de Trabajo, puesto que los proceptos que este régimen contiene sólo son aplicables a los trabajadores que se encuentran comprendidos en él y, en la especie, el vínculo contractual se hallaba sujeto a un régimen específico, creado y reglamentado por el Poder Ejecutivo, que excluye expresamente cualquier reparación en caso de producirse la rescisión del contrato. Por lo demás, de hacerse lugar a lo pretendido por el actor, se estaría transgrediendo la regla de la aplicación integral de la ley vigente, que impide construir un ordenamiento con los aspectos que se estimen más convenientes de diversas leyes (v. doctrina de Fallos: 319:1514).

Por último, entiendo que debe desestimarse el planteo efectuado por el apelante respecto de la inconstitucionalidad de las normas que le impiden obtener una indemnización ante la rescisión contractual pues, aunque fue oportunamente introducido al juicio, no ha sido mantenido en el curso del proceso. Al respecto, cabe recordar que la doctrina del Tribunal enseña que no procede la apelación excepcional con relación a cuestiones federales que, aunque oportunamente introducidas en el juicio, no fueron mantenidas durante el curso subsiguiente del proceso (Fallos: 316:724; 323:2379) y que, por lo tanto, aquéllas no pueden ser objeto de consideración por la Corte si la recurrente ha hecho abandono de dicha cuestión federal, al omitir incluirla entre los puntos sometidos a la decisión del tribunal de segunda instancia (Fallos: 319:1552).

-V-

Opino, por tanto, que corresponde declarar la admisibilidad formal del recurso extraordinario interpuesto y confirmar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 13 de octubre de 2009. — Laura M. Monti.

Buenos Aires, abril 6 de 2010.

Vistos los autos: “Ramos, José Luis c. Estado Nacional (Min. de Defensa - A.R.A.) s/ indemnización por despido”.

Considerando:

1) Que la Sala Tercera de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, al confirmar la sentencia de primera instancia, rechazó la demanda de José Luis Ramos contra el Estado Nacional con el objeto de obtener una indemnización por la ruptura del vínculo de empleo que lo unía con la Armada Argentina. Contra este pronunciamiento, el actor interpuso el recurso extraordinario cuya denegación origina la presente queja.

2) Que, para decidir como lo hizo, la cámara consideró que la contratación del actor se realizó bajo un régimen que permitía pactar prestaciones de servicios personales en forma transitoria, sin que eso implicara la creación de un vínculo permanente. Concretamente, explicó que el actor fue contratado en el marco del régimen autorizado por el artículo 17 del decreto 4381/73, que permite el ingreso de agentes mediante un contrato de locación de servicios, por una duración máxima de cinco años, y que no les confiere estabilidad en el empleo. Explicó que el hecho de que las contrataciones hubieran excedido el límite máximo de cinco años no tenía como consecuencia el nacimiento de un derecho a favor del actor para ser indemnizado. Ello era así, porque el mero transcurso del tiempo no podía trastocar la situación de revista de quien había ingresado como personal no permanente, en un régimen de inestabilidad, y no había sido transferido a otra categoría por acto expreso de la administración. Sobre esa base, el a quo concluyó que el actor no tenía derecho a indemnización alguna por la rescisión de su contrato.

3) Que el recurso extraordinario resulta procedente en cuanto se halla en juego el alcance de normas de índole federal y, en particular, del artículo 14 bis de la Constitución Nacional

(artículo 14, inciso 3, de la ley 48). Además, en el caso, la ponderación de los agravios referentes a la valoración de determinados extremos fácticos de la causa se presenta

inescindiblemente unida a tal cuestión interpretativa, por lo que corresponde que se examine en forma conjunta con la amplitud que exige la garantía de la defensa en juicio (Fallos: 318:63; 319:1500; 321:703; 324:1590; 329:4206, entre muchos otros).

4) Que asiste razón al apelante, en cuanto demanda protección constitucional contra el despido arbitrario, pues el vínculo laboral que mantuvo con el Estado Nacional por el lapso de veintiún años no puede ser válidamente encuadrado en el régimen de contratación aprobado por el decreto 4831/73.

En efecto, el actor ingresó como técnico para desempeñarse en la Armada Argentina en el año 1976. En un comienzo la contratación fue realizada como locación de obra y, posteriormente — a partir del año 1981— su relación fue encuadrada en el Régimen para el Personal de Investigación y Desarrollo de las Fuerzas Armadas, aprobado por decreto 4381/73. La demandada renovó el contrato del actor en sucesivas oportunidades durante veintiún años y, finalmente, en abril de 1998, mediante la disposición DIAP 71/98 del Director del Armamento del Personal Naval, decidió resolver el vínculo con fundamento en las restricciones presupuestarias establecidas por la ley 24.938.

En este punto, cabe destacar que el decreto 4381/73 autoriza a contratar personal para proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, sin que esto genere derecho a indemnización por rescisión. Sin embargo, la norma límite la posibilidad de renovación de estos contratos a un máximo de cinco años (artículos 26 del decreto y 17, inciso a, de la reglamentación).

Ahora bien, la demandada contrató al actor en el marco del decreto 4381/73 por el lapso de veintiún años, en abierta violación al plazo máximo previsto por la norma. Por lo demás, del legajo personal de Ramos resulta que sus tareas carecían de la transitoriedad que supone el mencionado régimen de excepción; que era calificado y evaluado en forma anual (fs. 9/36); que se le reconocía la antigüedad en el empleo (fs. 98, 99 y 101); y que se beneficiaba con los servicios sociales de su empleador (fs. 97 y 105).

5) Que este conjunto de circunstancias fácticas, unido a la violación de las normas que limitan la posibilidad de renovación del contrato a un máximo de cinco años, permiten concluir que la demandada utilizó figuras jurídicas autorizadas legalmente para casos excepcionales, con una evidente desviación de poder que tuvo como objetivo encubrir una designación permanente bajo la apariencia de un contrato por tiempo determinado.

6) Que, en tales condiciones, el comportamiento del Estado Nacional tuvo aptitud para generar en Ramos una legítima expectativa de permanencia laboral que merece la protección que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional otorga al trabajador contra el "despido arbitrario". Por ese motivo, cabe concluir que la demandada ha incurrido en una conducta ilícita, que genera su responsabilidad frente al actor y justifica la procedencia del reclamo indemnizatorio.

7) Que no obsta a lo expuesto lo sostenido por esta Corte en el precedente "Gil", según el cual el voluntario sometimiento a un régimen, sin reservas expresas, comporta un inequívoco acatamiento que determina la improcedencia de su impugnación ulterior (Fallos: 312:245). Esto es así, porque en el caso la procedencia de la demanda no se funda primordialmente en el cuestionamiento del régimen aprobado por el decreto 4381/73, sino en el incumplimiento de los límites temporales en él establecidos y la consiguiente obligación de responder que cabe al trasgresor, en el caso, el Estado Nacional.

8) Que, por otra parte, la solución propuesta no significa que el mero transcurso del tiempo haya modificado la situación irregular del actor, que tiene derecho a la reparación de los perjuicios derivados del obrar ilícito de la demandada, pero no podría solicitar su reincorporación al empleo ni a la aplicación de un régimen laboral específico para el cálculo de la indemnización que le corresponde.

En particular, ~~no~~ puede sostenerse que el actor tenga derecho a la reincorporación en el cargo. Esa conclusión vulneraría el régimen legal de la función pública, y el principio constitucional que prevé que corresponde al Congreso autorizar anualmente el presupuesto general de gastos de la Administración Nacional, y que toda erogación que se aparte de estos límites resulta ilegítima (artículos 75, inciso 8 de nuestra Carta Magna y 29 de la ley 24.156).

Al respecto, cabe recordar que la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional 25.164 establece un régimen diferenciado para empleados que ingresen como planta permanente y para aquellas personas contratadas o designadas como transitorias. En lo que aquí interesa, el artículo 8 sólo reconoce estabilidad a quienes ingresen a cargos pertenecientes al régimen de carrera, y cuya financiación esté prevista en la Ley de Presupuesto.

En tales condiciones, si se atribuyera estabilidad a quien no ha sido incorporado con los requisitos y medios de selección previstos para el ingreso a la carrera administrativa, no sólo se estaría trastocando el régimen previsto por la ley 25.164; sino que también se estaría alterando el monto autorizado por el legislador, en forma diferenciada, para financiar gastos correspondientes a personal contratado y personal permanente.

De esta manera, la cuestión aquí debatida se diferencia de la decidida por esta Corte en la causa "Madorrán" (Fallos: 330:1989), porque en aquel supuesto el actor había sido designado como empleado de la planta permanente y, como tal, tenía derecho a la estabilidad en su cargo.

9º) Que, sentado lo expuesto, corresponde determinar el importe que esta reparación debe asumir.

Al respecto, cabe tener en cuenta que, por el modo en el que se desarrolló la relación a lo largo de los años, el tipo de tareas que desempeñaba el actor y las figuras contractuales utilizadas, las partes no tuvieron la intención de someter el vínculo a un régimen de derecho privado. Por ello, y considerando que se trata de la reparación por la conducta ilegítima de un organismo estatal, la solución debe buscarse en el ámbito del derecho público y administrativo.

Ahora bien, a fin de establecer el importe, y a falta de previsiones legislativas específicas, debe acudirse a una solución que, por analogía, repare debidamente los perjuicios sufridos por el actor en este caso. De ahí que se considera que la aplicación de la indemnización prevista por el artículo 11 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (ley 25.164), resulta una medida equitativa para reparar los perjuicios demostrados por el actor en este caso.

10) Que, por ende, corresponde revocar el fallo apelado y devolver la causa a la cámara a fin de que, por la sala que corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar al recurso extraordinario, y se revoca la sentencia apelada. Costas por su orden en todas las instancias, atento a la ausencia de un criterio claramente uniforme en los precedentes de esta Corte respecto a la cuestión debatida. Hágase saber y, oportunamente, devuélvase. — Ricardo Luis Lorenzetti. — Elena I. Highton de Nolasco. — Carlos S. Fayt (según su voto). — Enrique Santiago Petracchi. — Juan Carlos Maqueda (según su voto). — E. Raúl Zaffaroni (según su voto). — Carmen M. Argibay.

Voto de los señores ministros doctores don Carlos S. Fayt, don Juan Carlos Maqueda y don E. Raúl Zaffaroni:

Considerando:

1º) Que la Sala Tercera de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, al confirmar la

sentencia de primera instancia, rechazó la demanda de José Luis Ramos contra el Estado Nacional con el objeto de obtener una indemnización por la ruptura del vínculo de empleo que lo unía con la Armada Argentina.

2º) Que, para decidir como lo hizo, la cámara, por mayoría, consideró que la contratación del actor se realizó bajo un régimen que permitía pactar prestaciones de servicios personales en forma transitoria, sin que eso implicara la creación de una relación laboral de dependencia. Concretamente, explicó que el demandante fue contratado en el marco del régimen autorizado por el artículo 17 del decreto 4381/73, que permite el ingreso de agentes mediante un contrato de locación de servicios, por una duración máxima de cinco años y que no importa una relación de dependencia ni les confiere estabilidad en el empleo. Explicó que el hecho de que las contrataciones hubieran excedido el límite máximo de cinco años no tenía como consecuencia el nacimiento de un derecho a favor del actor para ser indemnizado. Ello era así, porque el mero transcurso del tiempo no podía trastocar la situación de revista de quien había ingresado como personal no permanente, en un régimen de inestabilidad y no había sido transferido a otra categoría por acto expreso de la administración. Sobre esa base, el a quo concluyó que el reclamante no tenía derecho a indemnización alguna por la rescisión de su contrato.

3º) Que contra tal pronunciamiento el vencido interpuso el recurso extraordinario de fs. 207/222 vta. que fue concedido a fs. 235.

En su memorial, el recurrente sostiene que no obstante que se encontraba absolutamente demostrado en autos que por más de veinte años había mantenido una relación laboral con la demandada, el tribunal de grado omitió valorar que la prolongación del vínculo no sólo contradijo la normativa aplicable — que fijaba un límite de cinco años a los contratos como los que había suscripto con la empleadora— sino también que la rescisión contractual sin reconocimiento de indemnización cercenó los principios rectores del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, en cuanto protegen el trabajo en todas sus formas, brindan protección contra el despido arbitrario, promueven la estabilidad del empleo público y proveen a la protección integral de la familia.

4º) Que el recurso extraordinario resulta procedente en cuanto se halla en juego el alcance de normas de índole federal (decreto 4381/73) y, en particular, del artículo 14 bis de la Constitución Nacional (artículo 14, inciso 3º, de la ley 48).

5º) Que no se encuentra controvertido en autos que la relación que existió entre el actor y la Armada Argentina se encuadró en las previsiones del decreto 4381/73 (Régimen para el Personal de Investigación y Desarrollo de las Fuerzas Armadas), que autoriza a contratar personal para proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico sin que ello genere una relación de dependencia ni derecho a indemnización por rescisión. La norma limita la posibilidad de renovación de esta modalidad a un máximo de cinco años (artículos 26 del decreto y 17, inciso a, de la reglamentación).

6º) Que tampoco se ha cuestionado que el actor ingresó como técnico para desempeñarse en la Armada Argentina en el año 1976 y que, en un principio, la contratación fue realizada como locación de obra y, posteriormente — desde 1981— la vinculación fue encuadrada en el régimen del decreto 4381/73.

Ello basta abril de 1998, fecha en la que mediante disposición DIAP 71/98 del Director de Armamento del Personal Naval decidió resolver el vínculo con sustento en las restricciones presupuestarias establecidas por la ley 24.938. Es decir que la relación se prolongó por un lapso de más de veinte años, mediante la renovación periódica del contrato primigenio.

7º) Que durante su desarrollo, el vínculo entre las partes exhibió varias de las características típicas de una relación de dependencia de índole estable. En efecto, el actor era calificado y evaluado en forma anual (fs. 9/36), se le reconocía la antigüedad en el empleo a

los fines de incrementar su haber remuneratorio (fs. 98, 99 y 101) y se lo beneficiaba con los servicios sociales del organismo contratante (fs. 97 y 105). Empero, la relación fue sucesivamente renovada en claro exceso a las previsiones normativas que la auterizaron. Mediante este procedimiento, la demandada se valió de una figura legalmente permitida para cubrir necesidades que, conforme las circunstancias relatadas y el tiempo transcurrido, no pueden ser calificadas como transitorias. De esta manera, en su condición de contratado, el actor quedó al margen de toda protección contra la ruptura discrecional del vínculo por parte de la Administración (artículo 14 bis de la Constitución Nacional).

8º) Que, en las condiciones expresadas, la conducta asumida por la Armada Argentina en el caso, pugna con la normativa constitucional recientemente referida, cuyo principio protectorio, comprende, por un lado, al trabajo "en sus diversas formas", incluyendo al que se desarrolla tanto en el ámbito privado como en el público (Fallos: 330:1989, 1999) y reconoce, por otro, derechos "inviolables" del trabajador que el Congreso debe asegurar como deber "inexcusable" ("Aquino", Fallos: 327:3753, 3770; "Milone", Fallos: 327:4607, 4617). A iguales resultados conducen diversos instrumentos internacionales con jerarquía constitucional que enuncian el "derecho a trabajar" (Declaración Universal de Derechos Humanos — artículo 23.1—, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre — artículo XIV—, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales — artículo 6.1— y Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial — artículo 5.e.i—), el cual debe ser considerado "inalienable de todo ser humano" en palabras expresas de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 11.1.a). En efecto, el citado derecho a trabajar, así como "[e]ngloba todo tipo de trabajos" e impone al Estado claras obligaciones de respetarlo y protegerlo (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N 18. El Derecho al Trabajo, 4-11-2005, E/C.12/GC/18, párrs. 6, 22 y pássim), comprende inequívocamente, entre otros aspectos, el "derecho del trabajador a no verse privado arbitrariamente de su empleo" ("Vizzotti", Fallos: 327:3677, 3690). "En el marco de una relación laboral en la cual el Estado se constituye en empleador — expresó la Corte Interamericana de Derechos Humanos—, éste evidentemente debe garantizar y respetar los derechos humanos laborales de todos sus funcionarios públicos [], ya que la inobservancia de este deber genera la responsabilidad estatal interna e internacionalmente" (Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03, 17-9-2003, Serie A N° 18, párr. 139).

La naturaleza jurídica de una institución, conviene recordarlo, debe ser definida, fundamentalmente, por los elementos que la constituyen, con independencia del nombre que el legislador — o los contratantes — le atribuyan (doctrina de Fallos: 303:1812 y su cita); cualquier limitación constitucional que se pretendiese ignorar bajo el ropaje del nomen iuris sería inconstitucional (Fallos: 329:3680).

9º) Que, cabe advertirlo, las precedentes consideraciones no implican en manera alguna que la Constitución Nacional impida al Estado la celebración de contratos de empleo que, por circunstancias — necesidades — transitorias o eventuales que no puedan verse superadas o satisfechas por el personal de planta permanente, excluyan, vgr., el derecho del trabajador a la permanencia en el empleo, siempre y cuando, naturalmente, los requisitos y condiciones a las que sean sometidos resulten, por su objetividad y razonabilidad, una excepción admisible a las reglas del artículo 14 bis. Tampoco obstan a que los organismos estatales — entre ellos, las Fuerzas Armadas — puedan cumplir determinados cometidos mediante la contratación de profesionales para la realización de trabajos y proyectos de investigación y de desarrollo tecnológico en distintos campos de la ciencia y la técnica. Lo que sí entrañan dichas conclusiones, es la invalidez de las cláusulas contractuales y de las eventuales disposiciones legales que las sustentasen que nieguen la configuración de una relación de empleo, cuando

los términos de la vinculación — o la ejecución de ésta en los hechos — muestren la presencia de los elementos constitutivos de esa relación, dicho esto más allá del contenido y alcances de los derechos, deberes y obligaciones que de ello deban seguirse. No es el nomen iuris utilizado (vgr. “ Régimen para el personal de investigación y desarrollos de las Fuerzas Armadas”) sino la realidad material, el dato en el que se ha centrado el Tribunal para esclarecer el aspecto antedicho (v. Fallos: 311:2799, 2802). En igual línea se encuentra la Recomendación N° 198 sobre la relación de trabajo (2006) de la Organización Internacional del Trabajo, en cuanto para determinar “ la existencia de una relación de trabajo” , remite principalmente al examen de los hechos, más allá “ de la manera en que se caracterice la relación en cualquier arreglo contrario, ya sea de carácter contractual o de otra naturaleza, convenido por las partes” (punto 9).

Asimismo, dada la ya enunciada amplitud de la protección constitucionalmente reconocida a toda forma de trabajo dependiente, la acreditación de los extremos que habiliten la contratación de agentes sin permanencia, habrá de ser examinada con criterio restrictivo, atendiéndose en cada caso en particular a la transitoriedad y especificidad del requerimiento (Fallos: 311:2799).

De no ser así, se llegaría a un resultado inaceptable: que el Estado estaría habilitado a contratar servicios personales tanto integrando al prestador en sus cuadros permanentes, como en los no permanentes o transitorios, cuando no bajo modalidades como las ahora controvertidas, todo ello sin razones serias y objetivas que justifiquen y expliquen el uso de la modalidad elegida y su compatibilidad con la Constitución Nacional. “ En cualquier materia, inclusive en la

laboral [], la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 2 de febrero de 2001, Serie C N° 72, párr. 126). Corresponde puntualizar, en este contexto, que si bien el mandato que expresa el tantas veces citado artículo 14 bis, de acuerdo con lo expuesto, se dirige primordialmente al legislador, no por ello su cumplimiento deja de proyectarse sobre los restantes poderes públicos, los cuales, dentro de la órbita de sus respectivas competencias, deben hacer prevalecer el espíritu protector que anima a dicho precepto (“ Vizotti” , cit. p. 3688 y sus citas) (LA LEY, 2004-E, 929).

Otras circunstancias también deben ser tenidas presente. En primer término, la Constitución Nacional, en cuanto reconoce derechos humanos, lo hace para que estos resulten “ efectivos y no ilusorios” , de manera que es tan cierto que los derechos constitucionales son susceptibles de reglamentación, como lo es que esta última está destinada no sólo a no alterarlos (Constitución Nacional, artículo 28), sino a darles toda la plenitud que les reconozca el texto cimerio que los enunció y que manda asegurarlos (“ Vizotti” , cit., p. 3688). En segundo lugar, el trabajador es un sujeto de preferente tutela constitucional (“ Vizotti” , cit., ps. 3689 y 3690, y “ Aquino” , cit., ps. 3770 y 3797) (LA LEY, 2005-A, 16).

10) Que a fin de determinar el régimen jurídico de la reparación, ante la ausencia de una respuesta normativa singularizada a la cuestión, es menester recurrir a los principios de leyes análogas, toda vez que la regla de interpretación prevista en el artículo 16 del Código Civil excede los límites del ámbito del derecho privado, los trasciende y se proyecta como un principio general, vigente en todo el orden jurídico interno (“ Husen, Mirta Silvia c. Estado Nacional - M de Cultura y Educación de la Nación” , Fallos: 325:662). Al respecto, el examen de las normas que fijan pautas indemnizatorias por pérdida del empleo y que guardan mayor analogía con la situación discutida en autos, conduce a encontrar una solución razonable y equitativa en el régimen indemnizatorio previsto en la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, aprobada por la ley 25.164, vale decir, tal como fue resuelto en el citado precedente “ Husen” , el quinto párrafo del artículo 11 de la citada ley (“ un (1) mes

de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual percibida durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si éste fuera menor"), aun cuando a ello habrá de adicionársele, dado el carácter intempestivo de la ruptura contractual, una suma equivalente a la que se seguiría del período previsto en el párrafo tercero de dicha norma.

11) Que, consecuentemente, y por las razones hasta aquí expresadas, corresponde revocar la sentencia apelada y devolver las actuaciones al tribunal de origen para que se expida nuevamente sobre las cuestiones planteadas.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar al recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Costas por su orden en todas las instancias, atento a la ausencia de un criterio claramente uniforme en los precedentes de esta Corte respecto de la cuestión debatida (artículo 68, segundo párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Regístrese, notifíquese y vuelvan los autos a la instancia de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. — Carlos S. Fayt. — Juan Carlos Maqueda. — E. Raúl Zaffaroni.

FALLOS DE LA CORTE PREMIUM:

Via Procesal

Jurisdicción y competencia: Por apelación extraordinaria

Tipo de recurso: Queja

Información Relacionada

SU JURISPRUDENCIA ES MANTENIDA POR: Corte Suprema de Justicia de la Nación - Sánchez, Carlos Próspero c. Auditoría General de la Nación - 2010-04-06

Cuestiones tratadas en este fallo: EMPLEADOS PÚBLICOS - Personal contratado - Necesidad de acreditar desviación de poder consistente en encubrir una designación permanente bajo la figura de un contrato por tiempo determinado

EL VOTO CONCURRENTES CITA A: Corte Suprema de Justicia de la Nación - Husen, Mirta S. y otros c. M.C. y E. - 2002-04-16

Cuestiones tratadas en este fallo: EMPLEADOS PÚBLICOS - Régimen jurídico de la reparación - Ausencia de ley - Aplicación analógica de la Ley Marco de regulación de Empleo Público Nacional 25.164.

Jurisprudencia de la CSJN

TRATA SIMILAR TEMA QUE: Corte Suprema de Justicia de la Nación - Gómez, Juana Verónica y otra c. Transportes Atlántida S.A.C. y otro - 1991-03-26

Cuestiones tratadas en este fallo: DAÑOS Y PERJUICIOS - Responsabilidad civil - Influencia de la sentencia dictada en sede penal.

TRATA SIMILAR TEMA QUE: Corte Suprema de Justicia de la Nación - Parada, Aidee c. Norambuena, Luis E. - 1992-04-21

Cuestiones tratadas en este fallo: DAÑOS Y PERJUICIOS - Responsabilidad civil - Influencia de la sentencia dictada en sede penal.

Fallos Extranjeros y de organismos internacionales

TRATA SIMILAR TEMA QUE Corte Interamericana de Derechos Humanos - Baena, Ricardo y otros - 2001-02-02

Cuestiones tratadas en este fallo: EMPLEADOS PÚBLICOS - Despido arbitrario.



Voces: CONTRATO DE TRABAJO ~ INDEMNIZACION ~ ADMINISTRACION PUBLICA ~ EMPLEO PUBLICO ~ EMPLEADO PUBLICO ~ PERSONAL CONTRATADO DEL ESTADO ~ CESANTIA ~ REINCORPORACION DEL EMPLEADO PUBLICO ~ CONSTITUCION NACIONAL ~ PROTECCION DEL TRABAJADOR ~ LEY APLICABLE ~ ANTIGUEDAD LABORAL ~ CONTRATO POR TIEMPO INDETERMINADO ~ RENOVACION DEL CONTRATO ~ INDEMNIZACION POR DESPIDO ~ ESTABILIDAD DEL EMPLEADO PUBLICO ~ ESTABILIDAD LABORAL ~ FRAUDE ~ FRAUDE A LA LEY ~ ESTADO ~ LEY MARCO DE REGULACION DE EMPLEO PUBLICO NACIONAL ~ DESPIDO ~ CONTINUIDAD DEL CONTRATO DE TRABAJO ~ IMPUGNACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Título: Primeras reflexiones sobre un fallo cauteloso

Autor: Ivanega, Miriam M.

Publicado en: LA LEY 14/04/2010, 6

Fallo comentado: Corte Suprema de Justicia de la Nación (CS) ~ 2010-04-06 ~ Ramos, José Luis c. Estado Nacional (Min. de Defensa - A.R.A.) Corte Suprema de Justicia de la Nación (CS) ~ 2010-04-06 ~ Sánchez, Carlos Próspero c. Auditoría General de la Nación

SUMARIO: I. Datos y argumentos jurídicos. II. En síntesis.

Abstract:

Una línea delgada separa los casos Ramos y Sánchez. A nuestro entender en el caso Ramos, la Corte Suprema (voto de la mayoría) prefirió transitar un camino cauteloso, en el complejo y kafkiano sistema de las relaciones laborales de los empleados públicos. Se ha cuidado de privilegiar la relevancia de los hechos y los medios probatorios aportados por las partes, y así evitar que su decisión pueda generar interpretaciones generales, omnicomprendivas de todas las situaciones del personal contratado.

El desarrollo indiscriminado de los sistemas de contratación que denominados precarios, afectando todos los niveles estructurales de las Administraciones Públicas, ha llevado a variadas y disímiles decisiones judiciales. (1) Los derechos de los agentes públicos quedaron supeditados a políticas públicas incoherentes y contradictorias, con la consecuente contradicción entre el ser y deber ser.

En general, la ausencia de estabilidad, y por ende de los derechos que ella implica, el carácter — atribuido por las normas— temporal y transitorio de las tareas que cumple el personal contratado, son las principales características (no las únicas) de dicho universo complejo. La crítica al sistema abusivo de contrataciones no es nuevo, ya Marienhöf había señalado que si bien teóricamente el contrato ad-hoc es un medio correcto y plausible “ en la práctica se encuentra desprestigiado debido al abuso de que fue objeto (...) se ha convertido en una expresión de favoritismo hacia personas sin méritos, cuya presencia en la Administración Pública, innecesaria e injustificada, resulta perniciosa”. (2)

I. Datos y argumentos jurídicos

A nuestro entender merece destacarse:

1. El régimen aplicable al actor (decreto 4381/73) permitía el ingreso de agentes por una duración máxima de cinco (5) años, para prestación en forma transitoria.

2. Se confirma que la protección constitucional contra el despido arbitrario, involucra a todo tipo de trabajador — privado o público— (Considerando 4º primer párrafo)

3. La expectativa de permanencia laboral protegida por el artículo 14 bis

Para el artículo 14bis de la Constitución Nacional, el sujeto de preferente tutela es el trabajador, protegido frente al despido incausado. (3) La finalidad de la ley que reglamenta ese derecho, es la de indemnizar por el daño originado en el despido sin causa. En el caso del

empleado público, además de protegerlo por la pérdida arbitraria o sin causa del empleo, el objetivo legal es evitar la arbitrariedad del Estado. (4)

En esta oportunidad, la Corte es coherente con la doctrina de los casos “Aquino Isacio”, (5) “Vizzoti”, (6) “Milone” (7) y “Madorrán”, (8) al convalidar que los principios protectorio, estabilidad, justicia social, progresividad, pro-homine y favorabilidad, se encuentran presentes en todas las relaciones laborales sin distinción del ámbito privado o público en el que se configuran. (9)

La interpretación judicial acerca del principio protectorio — instituido como inviolable— se dirige a consagrar que toda norma reglamentaria de los derechos y garantías constitucionales contemplados en el artículo 14bis, deben instrumentarse de manera tal, que se respete esa condición. (10) Incluso en el caso “Aquino Isacio” lo establece como premisa de los otros principios del artículo 14bis de la Constitución, (11) criterio que a su turno es precisado en “Madorrán” cuando — con remisión a sus precedentes— expresa “bajo la luz del principio protector (“El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes...”), asentaron su plaza en la cúspide del ordenamiento jurídico positivo diversos derechos “inviolables” (Fallos 252:158, 161, considerando 3º) del trabajador, así como deberes (“inexcusables”, ídem) de asegurarlos por parte del Congreso (“Aquino”, cit. p. 3770; y “Milone”, Fallos: 327:4607, 4617”).

4. El Tribunal considera cuatro características de la relación del actor con el Estado (Considerando 4 último párrafo):

- a. la violación al plazo máximo establecido por el decreto;
- b. sus tareas no eran transitorias;
- c. el agente era calificado y evaluado anualmente;
- d. se beneficiaba con los servicios sociales del empleador

5. La presencia de desviación de poder, al encubrirse una designación permanente con un aparente contrato por tiempo determinado.

En cuanto a las particularidades del punto 3, las dos primeras (a y b) se vinculan con la violación al régimen normativo; las otras (c y d) hacen a las modalidades “reales” de la relación entablada, similares a las del sistema de estabilidad.

Es paradigmático que la Corte exprese que estas condiciones surgen del legajo personal del actor, con lo cual el medio probatorio cobra una especial importancia, en particular cuando se compara este fallo con el caso “Sánchez” (vgr. Considerandos 5 — párrafo 3º — y 7).

Sin esclarecer que debe entenderse por tareas permanentes, cuál es la sustancia que permite identificarla (sin perjuicio de la regulación normativa), alude a la figura de la desviación de poder; vicio de los actos administrativos y límite a la discrecionalidad administrativa, que se configura cuando son emitidos con un fin distinto del previsto en las normas que habilitan su dictado. Y justamente, uno de los datos que caracterizan dicho vicio es que suele ser de difícil prueba. (12)

Lo cierto es que no resulta constitucionalmente viable que el principio protectorio termine destruido por argumentos engañosos de la Administración. Si por un lado se regula un tipo de relación jurídica y por el otro, se transgrede la regulación, existe un encubrimiento cuyos efectos negativos, sobre el agente público deben ser soportados por aquélla.

6. Insiste en que el mero transcurso del tiempo no modificó la situación irregular, que tiene a indemnización (Considerando 8).

Este razonamiento, nos permiten confirmar la cautela de la Corte y otra de las diferencias del caso con el fallo " Sánchez".

La prórroga en el tiempo del vínculo contractual precario, demostrando una continuidad, ininterrumpida, de la prestación ha sido uno de los principales argumentos de los agentes reclamantes.

Sin embargo, continúa en la doctrina de no reconocer que el transcurso del tiempo trastoca la relación jurídica original. (casos " Jasso" ; " Marignac" ; " Gil" ; " Galiano" ; " Castelluccio" y " Vaquero") (13) (14) (15) (16).

7. La importancia de los términos de la demanda, argumento que la Corte utiliza para manifestar que no se aparta del precedente Gil (Considerando 7°).

El voluntario sometimiento, del contratado, sin reservas a un régimen jurídico y la falta de impugnación del acto administrativo de designación, constituyeron argumentos de la Corte en diversos precedentes.

En " Gil" entendió que la voluntad de someterse sin reserva expresa a un régimen jurídico determinado " comporta un inequívoco acatamiento que determina la improcedencia de su impugnación ulterior con base constitucional, por medio del recurso extraordinario."

En esta causa en la cual hace aplicación de la doctrina de los actos propios y extiende aquel criterio a la aceptación de los contratos y de sus prórrogas, presididos por un régimen de inestabilidad, privando al contratado de reclamar los derechos emergentes de la estabilidad pues " de otro modo, se violentaría el principio que impide venir contra los propios actos."

En " Marignac" reafirma que la falta de cuestionamiento de la designación temporal para el cumplimiento de tareas de carácter permanente obstaba a que se le reconocieran los derechos derivados de ésta.

8. Imposibilidad de solicitar su reincorporación, pues se vulneraría el régimen de la función pública y las normas constitucionales sobre presupuesto.

9. Las diferencias con el caso " Madorrán " (Considerando 8° párr. 4°

Coincidimos en que no se puede reincorporar a un cargo. La idea del cargo vinculado a la estabilidad, supone funciones predeterminadas en una norma específica, con el consiguiente respaldo presupuestario.

Reincorporar es volver a ..., es decir supone un lugar previo que se vuelve a ocupar.

Respecto a " Madorrán", hemos sostenido que este caso nos dejaba dudas, respecto a tres cuestiones: (17)

1. ¿El personal público sujeto a la ley de contrato de trabajo también está comprendido en esta interpretación? Ello ¿Tornaría inconstitucional el artículo 245 de la Ley de Contrato de Trabajo, en los supuestos de aplicación a los empleados públicos?

2. ¿La estabilidad es extensiva a todos los empleados públicos, cualquiera fuese su vínculo jurídico (contratado, temporario) si realizan tareas de carácter permanente y tiene una relación prolongada en el tiempo?

3. ¿En los casos de ruptura del vínculo jurídico, con fundamento en razones legítimas de interés público, tampoco podría aplicarse la indemnización sustitutiva?

En esa línea argumental, sostuvimos que en relación al personal temporario o contratado es necesario limitar la discrecionalidad de la Administración que abusa de esas figuras, sin que ello implique reconocer la garantía de estabilidad.

En “ Ramos ” , el Tribunal se ajusta a el voto de los jueces Highton y Maqueda emitido en Madorrán ale entender que el actor no fue incorporado conforme el sistema legal. Por ende, ha quedado despejado el segundo interrogantes que planteáramos.

10. Imposibilidad de solicitar la aplicación de un régimen laboral específico para la indemnización. Aceptación del sistema indemnizatorio de la Ley 25.164.

La interpretación acerca de si corresponde la aplicación del derecho privado a las relaciones de derecho público, ya había sido tratado por la Corte, por ejemplo en el caso “ Zacarías ” . (18) Allí puntualizó — además de los argumentos esgrimidos en Deutsch y Cavalcante de Mirena— que “ la sola circunstancia de que en los últimos contratos no se haya manifestado en forma expresa la sujeción al derecho laboral, no significa que deban aplicarse necesariamente las normas de derecho público a la situación de autos, máxime cuando según los hechos acreditados en la causa, no se advierte cómo puede denominarse “ temporaria ” o “ excepcional ” una relación de trabajo subordinado que se prolongó por veintidós años, ni cuál es la fundamentación jurídica que justifique, como pretende la recurrente, que el Estado puede negociar con terceros dentro del marco del derecho privado, pero que el dependiente no reviste tal carácter “ pues fue integrante del plantel requerido para el funcionamiento de su puesto ” (sic) ” .

Luego en “ Gil ” , (19) comienzan una serie de decisiones en las cuales no admitió la aplicación de la ley laboral común, frente a la existencia de un régimen jurídico específico que reglamentaba los derechos de los dependientes y a la disposición del artículo 2º, inc. “ a ” de la Ley de Contrato de Trabajo. (20) En “ Castelluccio ” , por ejemplo, recordó que dentro del concepto de empleo público están comprendidos tanto los supuestos de incorporación permanente a los cuadros de la administración, como aquellos del personal contratado y temporario marco ajeno al derecho privado — laboral o no laboral— y propio de la normativa administrativa. Aplicó la doctrina de Fallos Gil ” , “ Leroux de Emede ” y “ Perreta Herrera ” .

Este precedente es considerado otro de los supuestos que continúa la línea trazada con los precedentes “ Gil ” y “ Leroux ” , aún cuando se reconocen la diferencia entre las circunstancias fácticas de dichos casos y las de los precedentes “ Deutsch ” , “ Zacarías ” y “ Bofardi ” . (21)

La Corte se ha inclinado nuevamente por la aplicación del régimen de derecho público, previsto en la Ley 25.164. (22)

II. En síntesis

Damos la bienvenida a esta decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el convencimiento de que se sucederán otros fallos que permitirán ir delineando una doctrina judicial. Cada situación del personal contratado será analizada y resuelta por el Máximo Tribunal, a la luz de las circunstancias fácticas, de las pruebas y de la conducta asumida por las partes a lo largo de la relación jurídica.

Sin perjuicio de que retomaremos la comparación entre los fallos a partir de los principios constitucionales y de otros precedentes jurisprudenciales, y de coincidir con los fundamentos de los Dres. Fayt, Maqueda y Zaffaroni (que abordan la problemática del personal público a la luz de los tratados internacionales y con una interpretación que excede el marco legal-formal); estas primeras y breves reflexiones nos remiten otra vez a la desprolija realidad fáctica, producto de un devenir sin rumbo de decisiones que aparentaron responder a loables objetivos de “ mejorar la gestión ” , cuando en realidad se sustentaron en coyunturas económicas y políticas, alejadas de toda planificación sistémica y transparente de recursos humanos.

La conducta de la Administración basada en razones tan disímiles como las restricciones presupuestarias o el clientelismo político, ha servido para engañar al sistema jurídico, en detrimento de los agentes públicos y de la organización pública.

(1) Ivanega, Miriam Mabel, Las relaciones de empleo público, La Ley, Buenos Aires, 2009.

(2) Marienhöff, Miguel, Tratado de derecho administrativo, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2000, t. III-B, 94/95.

(3) Ver "Vizzoti" Fallos 327:3677 (2004) (LA LEY, 2004-E, 929)

(4) Gelli, María Angélica, Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada, 4ª edición ampliada y actualizada, La Ley, Buenos Aires, 2008, pp. 202/201 y 206/209.

(5) Fallos 327:3735 (2004)

(6) Fallos 327:3677 (2004) (7) Fallos 327:4607 (2004)

(8) Fallos 330:1989 (2007)

(9) Ivanega, Miriam M., Las relaciones ... op. cit., p. 261.

(10) Arese, César, Principiología laboral de la nueva Corte Suprema, Revista de Derecho Laboral, 2008-2, Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2008, 36/37.

(11) Arese, César, Principiología..., 35.

(12) Comadira, Julio R., (colaboración de Laura Monti) Procedimientos administrativos, anotada y comentada, La Ley, Buenos Aires, 2002, pp. 328/330. Gordillo Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, t. III, FDA, Buenos Aires, 2004, 8ª edición. Ver también Dictamen de la procuración General en "Rieffolo Basilotta"

(13) Fallos 310:1390 (1987)

(14) Fallos 310:2927 (1987)

(15) Fallos 312:245 (1989)

(16) Fallos 312:1371 (1989)

(17) Ivanega Miriam M., Las relaciones...op. cit., Capítulos III y IV.

(18) Fallos 310:464, (1987)

(19) Fallos 312:245, (1989)

(20) Fera, Mario S., " Los contratados de la Administración Pública y su relación con el empleo público y privado, en el Derecho Laboral y la Corte de Justicia de la Nación, casos típicos, La Ley, Buenos Aires, 2003, pp. 175/177. Fallos 310:1390, (1986). Ver también " José Julián Luján Romeo v Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires" , Fallos 311:216, (1989).

(21) Fera Mario S., Los contratados..., 172/177.

(22) Por nuestra parte, entendimos que correspondía la aplicación del sistema de la LCT, dado que la Ley 25.164 prevé la indemnización para el personal permanente bajo situación de disponibilidad, que no se asemeja la situación al contratado no obstante estar sometido a un régimen de derecho público. Consideramos que los derechos y la precariedad de la situación laboral permiten asimilar la situación al régimen general laboral. Ver Ivanega, Miriam M., las relaciones... op. cit., Capítulo IV.



Link completo de la nota: www.ellitoral.com/index.php/diarios/2010/04/29/opinion/OPIN-05.html

Empleo público: trascendente fallo de la Corte

Consuelo Vigo Gasparotti*

La garantía más importante que poseen los agentes de la Administración Pública es la estabilidad, definida como el derecho del trabajador a conservar su puesto, de no incurrir en faltas previamente determinadas o mediar especialísimas circunstancias.

El fundamento de esta garantía radica en que sólo gracias a ella es posible estructurar una verdadera carrera administrativa. Si no se garantizara la permanencia del empleado público hasta que se jubile, los agentes del Estado quedarían expuestos a arbitrariedades y cesantías injustificadas al acceder un partido político distinto al poder.

Sabidamente, el artículo 14 bis de la Constitución Nacional consagra la estabilidad del empleado público, limitando los derechos que en su artículo 99 otorga al Poder Ejecutivo para nombrar y remover empleados.

No debe confundirse estabilidad con inamovilidad. Mientras aquella refiere al derecho de permanencia en el cargo o empleo, la inamovilidad alude al lugar donde la función o empleo son ejercidos. En principio, y salvo que por la índole del cargo no se permita el desempeño en otro lugar, la inamovilidad de los agentes públicos no existe, ya que no puede negarse a la Administración la facultad para trasladar a sus agentes, dentro de los parámetros legales.

La estabilidad es impropia cuando concede al agente público despedido el derecho a ser indemnizado, y propia cuando le otorga la posibilidad de exigir su reincorporación con la percepción de los salarios caídos.

La primera fisura a la estabilidad la hallamos en las leyes de prescindibilidad fundadas en razones de servicio, las cuales han sido declaradas constitucionales por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, remarcando que ésta no consagra un derecho absoluto a la permanencia en la función pública, sino el derecho a una equitativa indemnización cuando, por razones de su exclusiva incumbencia, el Poder Ejecutivo decide remover a un empleado sin culpa de éste.

La segunda fisura constitucional la encontramos en la celebración abusiva de contratos temporales para la realización de tareas que terminan siendo permanentes y no transitorias.

Ante una cesantía arbitraria, el agente estatal contratado temporáneamente se encontraba desprotegido por la jurisprudencia de la Corte que en reiteradas oportunidades había sostenido que "la aceptación, por quien ingresa a la función pública, de un contrato que lo coloca en una situación de inestabilidad, le veda a reclamar los derechos a la estabilidad en el empleo, dado que de otro modo se violaría el principio que impide venir contra los propios actos", afirmando que "la mayor o menor conveniencia de recurrir a la creación de cargos de agentes transitorios, como la de poner fin al contrato, constituye una decisión de política administrativa no revisable en sede judicial, por estar limitado el control jurisdiccional de los actos administrativos a los aspectos vinculados a su legitimidad". El mero transcurso del tiempo y el hecho de prestar servicios por un plazo superior a los doce meses, no puede trastocar de por sí la situación de revista de quien ha ingresado como agente transitorio, había sostenido el Alto Tribunal en las causas "Galeano" y "Gil".

El reciente fallo dictado por la Corte en la causa "Ramos" conlleva un avance por cuanto se ordena indemnizar a un empleado de la Armada Argentina que había sido contratado en el marco del régimen autorizado por el Art. 17 del decreto 4.381/73, que permite el ingreso de agentes mediante un contrato de locación de servicios personal para proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico.

Como fundamento central, el tribunal remarcó que el vínculo carecía de la transitoriedad que supone tal régimen, por cuanto, siendo el plazo máximo de contratación cinco años, el agente permaneció 21 años en el

mismo, siendo calificado y evaluado en forma anual, reconociéndosele la antigüedad en el empleo y gozando de los servicios sociales de su empleador, por lo que cabe concluir que el Estado nacional utilizó figuras autorizadas legalmente para casos excepcionales, con una evidente desviación de poder que tuvo como objetivo encubrir una designación permanente, bajo la apariencia de un contrato por tiempo determinado.

En el vínculo laboral estuvieron presentes los elementos de subordinación técnica, administrativa, jurídica y económica, que caracterizan una relación de dependencia permanente, motivo por el cual consideró que no es posible que culmine por una decisión unilateral sin respetar los derechos que asisten a todo trabajador. La garantía constitucional de igualdad ante la ley y el derecho de propiedad, impiden privarlo de una elemental indemnización.

El comportamiento del Estado nacional tuvo aptitud para generar en Ramos una legítima expectativa de permanencia laboral, que merece la protección que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional otorga al trabajador contra el “despido arbitrario”.

Remarcó la Corte que la decisión no implicaba apartarse de lo resuelto en el precedente “Gil”, porque en el caso la procedencia de la demanda no se funda primordialmente en el cuestionamiento del régimen aprobado por el decreto 4.381/73, sino en el incumplimiento de los límites temporales en él establecidos y la consiguiente obligación de responder que cabe al transgresor, a quien obligó a pagar una indemnización cuantificada en un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual percibida durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios, votando los Dres. Fayt, Maqueda y Zaffaroni para que se le adicionara un plus no menor a seis meses de sueldo, ni mayor a doce, dado el carácter intempestivo de la ruptura contractual.

Los jueces negaron que el actor tuviera derecho a la reincorporación en el cargo, valorando que la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional 25.164 establece un régimen diferenciado para empleados que ingresen como planta permanente y para aquellas personas contratadas o designadas como transitorias reconociendo estabilidad sólo a quienes ingresen a cargos pertenecientes al régimen de carrera, y cuya financiación esté prevista en la Ley de Presupuesto.

En tales condiciones, si se atribuyera estabilidad a quien no ha sido incorporado con los requisitos y medios de selección previstos para el ingreso a la carrera administrativa, no sólo se estaría trastrocando el régimen previsto por la ley 25.164, sino que también se estaría alterando el monto autorizado por el legislador, en forma diferenciada, para financiar gastos correspondientes a personal contratado y personal permanente.

En síntesis: del considerando de la Corte se desprende que el personal de planta permanente goza de estabilidad propia —tal como se estableciera en la causa “Madorrán”— mientras que las personas contratadas como transitorias tienen estabilidad impropia cuando se exceden los términos temporales de contratación, resultando evidente que el Estado ha incurrido en desviación de poder.

El fallo es digno de elogio y respeta lo normado en los tratados internacionales de jerarquía constitucional que resguardan el derecho a trabajar (Declaración Universal de Derechos Humanos —artículo 23.1—, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre —artículo XIV—, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —artículo 6.1— y Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial —artículo 5.e.i—), entre otros.

*Magister de Derecho

Administrativo Universidad Austral.