

El derecho a la estabilidad de los empleados sucesivamente contratados con carácter transitorio por parte de la Administración Pública.

Por Daniel F. Funes¹

Introducción

En este artículo analizaré las principales pautas que se desprenden del fallo “Ramos”², considerado el precedente más importante de los últimos tiempos en materia de empleo público, para posteriormente reflexionar respecto de si el derecho a la estabilidad, previsto en el artículo 14bis de la Constitución Nacional, le asiste también a los empleados contratados sucesivamente de manera transitoria por parte de la Administración Pública, pero que cumplen funciones de carácter permanente.

El fallo “Ramos”

En este antecedente, la Corte reconoce a favor del trabajador estatal contratado sucesivamente de manera transitoria, al que le han asignado tareas normales, habituales, regulares y permanentes de la Administración, es decir, que carecen de transitoriedad, el derecho a ser indemnizado, frente a la ruptura de su vínculo laboral.

Sin embargo, rechaza el pedido de restitución del actor a su puesto de trabajo y su incorporación a la planta permanente del Estado, fundado en que, de acceder a lo solicitado, se 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, entre los que se encuentran la financiación del personal contratado y el personal permanente.

En el caso, se tuvo por acreditado que el actor prestó servicios continuados para la Administración Pública (Ministerio de Defensa) mediante la suscripción de sucesivos contratos temporarios, durante veintiún años, hasta que finalmente la relación laboral fue resuelta por su empleador, fundado en restricciones presupuestarias.

Señaló que corresponde pagar al actor la indemnización prevista en el art. 11 de la Ley Marco de Empleo Público N° 25.164 (aplicado por analogía), al considerar que las tareas del actor carecían de transitoriedad y que el Estado empleador ha utilizado abusivamente una forma de contratación legalmente prevista para circunstancias excepcionales y transitorias.

Sostuvo que la Administración “...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”.

Con ese obrar, generó en el trabajador 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.

De esta manera, se le reconoce el derecho a la estabilidad impropia, es decir, una protección contra el despido sin causa, que se refleja en el derecho a exigir una indemnización.

Pero, aclara la Corte, que esa expectativa se limita al derecho de obtener una reparación pecuniaria por el despido arbitrario, ya que el mero transcurso del tiempo, no convierte el vínculo del personal contratado, en uno con la estabilidad garantizada al empleado público.

Para fundar su postura, el Máximo Tribunal argumenta: *“...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 24156). Al respecto, cabe recordar que la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional 25164 establece un régimen diferenciado para empleados que ingresen como planta permanente y para aquellas personas contratadas o designadas como transitorias (...) 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 25164, 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...”*.

Cabe destacar, que la doctrina de este precedente fue posteriormente ratificada en los fallos "Cerigliano"³, "Maurete"⁴, "Iribarne"⁵, y "Kek"⁶, entre otros.

Particularmente en "Cerigliano", la Corte precisó que la doctrina sentada en "Ramos" alcanza a todos los trabajadores que se encuentran vinculados con la Administración, incluso mediante la suscripción de diversos contratos de locación de servicios, ya sea tanto con la Administración Pública Nacional, provincial, municipal o con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El derecho a estabilidad de los empleados públicos sucesivamente contratados con carácter transitorio.

La Constitución Nacional establece dos categorías de protección para los trabajadores. Para los casos de empleo privado, la protección contra el despido arbitrario, que se refleja en la

posibilidad del empleador de despedir sin causa, frente a lo cual deberá responder con el pago de una indemnización tarifada que la ley prevé el artículo 245 de la Ley de Contrato de Trabajo. Para los casos de empleo público, establece no sólo la protección contra el despido arbitrario, sino también, la garantía de estabilidad en el cargo, que se refleja en que los agentes públicos no podrán ser removidos de sus cargos sin justa causa y previa tramitación del sumario administrativo pertinente.

Sus fundamentos podemos encontrarlos en las propias palabras del Convencional Nacional Constituyente de 1957, Horacio Peña: *"Siempre el empleado público ha estado sujeto a las cesantías en masa en ocasión de los cambios de gobierno. Ahora ya no podrá ningún partido político que conquiste el gobierno disponer de los puestos administrativos como botín de guerra. Entendemos que este principio constitucional entrará a regir simultáneamente con la vigencia de la reforma y en adelante ningún empleado público podrá ser dejado cesante sin causa justificada y sin previo sumario administrativo"*⁷.

Ahora bien, tanto la ley N° 25.164, como los distintos Convenios Colectivos de Trabajo que rigen las relaciones laborales de la Administración Pública, son coincidentes en determinar que esta estabilidad es adquirida por el personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan y cuya financiación este prevista en la Ley de Presupuesto, ello fundado en la aplicación del régimen jurídico exorbitante que es propio de la actividad estatal.

Si bien esta garantía constitucional resulta plenamente operativa, podemos advertir que para que la misma surta plenos efectos, la legislación regula los requisitos necesarios para "adquirir" este derecho.

Esta reglamentación, en principio parece razonable. Los derechos no son absolutos, y se ejercen conforme las leyes que reglamentan su ejercicio.

Así parece haberlo entendido la Corte en el fallo analizado.

Pero si contrastamos este régimen jurídico, con la realidad de los empleados públicos que se vinculan con el Estado mediante la sucesiva celebración de contratos transitorios, a lo largo de varios años o incluso décadas, que realizan tareas que carecen de transitoriedad y que no han tenido la posibilidad de concursar, podemos preguntarnos: ¿no se estaría violando el mandato constitucional? ¿Es empleado público de menor categoría aquel que, sin poder discutir las condiciones de su contratación, se encuentra vinculado al Estado empleador mediante la sucesiva celebración de contratos transitorios?

El artículo 14 bis de la Constitución Nacional y los Convenios Internacionales de Derechos Humanos que la componen, protegen el empleo en todas sus formas, lo que contempla, claro está, el

empleo público. Allí se receptan varios principios, tales como, el principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales, el principio de la aplicación de la norma más favorable para el trabajador, el principio de progresividad, el principio de justicia social, el principio de continuidad del contrato y el principio de que, en caso de duda en la interpretación de una norma, debe estarse por aquella solución que sea más favorable para el trabajador.

Todos estos principios se fundan en el reconocimiento previo de que existe entre las partes una relación de desequilibrio, que reconoce al trabajador como la parte más débil y, por lo tanto, es digno de una protección específica y más amplia. Esta relación de desequilibrio se torna mucho más evidente en el caso del empleo público, donde el empleador es nada más y nada menos que el propio Estado.

Señalaba la Corte, en el célebre fallo “Madorran”⁸, que la estabilidad propia del empleado público “...es solución que concuerda con los principios y pautas de interpretación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos...”, pero, aclaró que este precedentemente es aplicable específicamente a los empleados públicos de planta permanente⁹.

Como ya señalé, la doctrina actual de la Corte sobre el particular niega que le corresponda el derecho a la reincorporación a su puesto de trabajo al trabajador público sucesivamente contratado de manera transitoria, pero que cumple tareas que son de carácter permanente, lo que a mi criterio no guarda razonabilidad con la garantía constitucional de estabilidad del empleado público.

Esto no implica reconocer, sin más, la estabilidad del empleado contratado de manera transitoria y su incorporación a la planta permanente del Estado, sino que debe garantizarse, a su vez, la posibilidad del Estado de analizar su idoneidad para el cargo, dentro de un período razonable de tiempo, para garantizar así la excelencia en la gestión pública. Además, se debe verificar que se cuente con la partida presupuestaria pertinente y que las tareas carezcan de transitoriedad.

En este contexto, un hito importante en el reconocimiento de derechos a favor de esta categoría de trabajadores es la implementación del “Plan de Regularización de Empleo Público”, que se inició mediante la Decisión Administrativa 449/2021 de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que determinó, luego de un exhaustivo relevamiento en toda la plantilla, que 37 mil cargos son ocupados bajo modalidad transitoria en la Administración Pública Nacional, desde hace cinco años o más. Asimismo, les da la posibilidad a estos agentes de concursar el cargo que ocupan. Esto permitirá, a los trabajadores estatales, adquirir la estabilidad que el mandato constitucional les asigna y, al Estado, corroborar las condiciones de idoneidad necesarias para su incorporación a su planta permanente.

¹ Abogado UBA, miembro del Cuerpo de Abogado del Estado, Procuración del Tesoro de la Nación, servicio jurídico del Fondo Nacional de las Artes.

² “Ramos José Luis c/Estado Nacional s/ Indemnización por despido”, C.S.J.N., 06/04/2010. – Fallos: 333:311.

³ Fallos: 334:398

⁴ “Maurette, Mauricio c/ Estado Nacional - Ministerio de Economía - Subsecretaría de Normalización Patrimonial s/ despido” (M.892.XLV), C.S.J.N. 07/02/2012.

⁵ “Iribarne, Rodolfo Antonio c/ Estado Nacional (Honorable Senado de la Nación) s/ despido” (I.192.XLIV), C.S.J.N. 22/05/2012.

⁶ “Kek, Sergio Leonardo y otros c/ Municipalidad de Coronel Du Graty s/ demanda contencioso administrativa” (K.35.XLIX), C.S.J.N. 25/03/2015.

⁷ Diario de sesiones, T II, página 1.254.

⁸ Fallos: 330:1989; EDA, 2007-173.

⁹ Luque, Rolando Baltazar c/ Sociedad del Estado Casa de la Moneda s/ despido” (Expte. 498/2012), C.S.J.N., 27/10/2015.