



Alumno: Ignacio Darío Giussi.

DNI: 25396926.

Legajo: VABG72817.

Título: Estabilidad del empleo público: aplicación del estatuto para el personal del BCRA frente al derecho Constitucional

Tutor: Vanesa Descalzo.

Carrera: Abogacía.

Institución: Universidad Siglo 21.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, 28 de mayo de 2019, "Domínguez, Norberto Rubén c/ Banco Central de la República Argentina s/ reincorporación"... D.

744. XLIX. ROR.

SUMARIO: I. Introducción. II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del Tribunal. III. Identificación y reconstrucción de la *ratio decidendi* de la sentencia. IV. Marco conceptual y postura personal. a). La estabilidad del empleado público. b). La cuestión del derecho aplicable. c). Postura del autor. V. Conclusión. VI. Bibliografía. a). Doctrina. b). Legislación. c). Jurisprudencia.

I. Introducción

El derecho laboral ha sufrido a lo largo de los años importantes cambios, comenzando su legislación en los primeros años del siglo XX reglamentando cuestiones fundamentales relacionadas con el descanso semanal, el trabajo de las mujeres y los menores de edad. Se fueron incorporando leyes sobre accidentes laborales y enfermedades del trabajo. Luego se abordaron cuestiones sobre las horas de trabajo y la terminación del empleo, le siguieron las bajas remuneradas, la organización de sindicatos y la negociación colectiva (Organización Internacional del Trabajo (IOT) – s/f).

El Art. 14 bis fue incorporado en la Constitución Nacional durante la reforma constitucional del año 1957, incluyendo derechos correspondientes al Constitucionalismo Social. Gran parte del texto del artículo mencionado surge de la Reforma Constitucional de 1949 que luego sería derogada por una proclama militar en el año 1956. El Art. 14 bis de la Constitución dispone de una serie de derechos a los trabajadores entre los que se menciona la estabilidad del empleado público, garantía que ha sido legislada en la ley N° 25.164 – Ley Marco de la Regulación del Empleo Público Nacional.

Relacionado con estas cuestiones es que vamos a analizar la causa "Domínguez, Norberto Rubén c/ Banco Central de la República Argentina s/ reincorporación" sentenciada el día 28 de mayo de 2019 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la que se desestima la apelación del actor en su reclamo a ser reincorporado a su puesto de trabajo por no encontrarse comprendido en la carrera administrativa. De esta manera, lejos de jerarquizar debidamente los derechos fundamentales del trabajador según las disposiciones de la norma suprema, optó por dotar de jerarquía superior a las disposiciones regulatorias del Banco Central de la República Argentina, poniendo en tela de juicio la supremacía de los derechos constitucionalmente garantizados

Se presenta aquí un problema jurídico de relevancia dado que el Tribunal debe decidir si el actor, en su calidad de subgerente general del Banco Central de la República

Argentina, puede ser despedido sin expresión de causa aplicando el artículo 18 del estatuto para el personal de esa institución o si es alcanzado por la garantía a la estabilidad absoluta de los empleados público prevista en el art. 14 bis de la Constitución Nacional.

La relevancia de esta sentencia se inserta en que este precedente laboral analiza detenidamente la falta de estabilidad laboral de aquellos que si bien se desempeñan laboralmente en una institución dependiente del Estado, han sido designados o dependen funcionalmente de la presidencia del organismo en cuestión. De ello se logra vislumbrar que este derecho fundamental puede llegar a ser pormenorizado tras ser vinculado con cuestiones que atañen a la administración pública.

II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal

El actor promovió demanda en procura de la reincorporación a su puesto de trabajo como subgerente general del área de servicios centrales del Banco Central de la República Argentina con invocación de la estabilidad propia del empleado público prevista en el art. 14 bis de la Constitución Nacional. Siguiendo esa línea argumentativa, planteó la inconstitucionalidad del art. 18 del estatuto para el personal de esa institución que prevé el despido sin invocación de causa con arreglo a la Ley de Contrato de Trabajo.

El juez de primera instancia rechazó lo sustancial del reclamo, decisión que resultó confirmada por la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.

Para así decidir, señaló que "el puesto asignado al actor era de 'subgerente', categoría que aparece prevista en el art. 16 de la ley 24.144 (Carta Orgánica del Banco Central)", norma que establece que "La administración del banco será ejercida por intermedio de los subgerentes generales [...quienes...] son los asesores del presidente y del directorio dependen funcionalmente del presidente o del funcionario que éste designe". Consideró aplicable al demandante lo prescripto por el art. 3, inc. f de la ley 25.164, que lo exceptuaba de la aplicación de esa ley. A ello agregó que el actor se encontraba encuadrado en el Convenio Colectivo del Trabajo 18/75 (para el personal bancario), opción prevista en el art. 2° de la Ley de Contrato de Trabajo, de donde había mediado el "acto expreso" de la administración al que alude esa norma y, en función del cual, se decidió la aplicación del régimen laboral allí previsto.

Contra ese pronunciamiento, la actora interpuso el recurso ordinario de apelación, que fue concedido y el recurso extraordinario federal que resultó denegado, razón por la cual la apelante dedujo la pertinente queja.

Luego de que la actora interpusiera un recurso de queja, la Corte suprema de Justicia de la Nación resolvió desestimar el recurso ordinario de apelación y desestimar la queja por denegación del recurso extraordinario federal, resolviendo en consecuencia que no correspondía la reincorporación del actor al puesto de subgerente general del Banco Central de la República Argentina.

III. Identificación y reconstrucción de la *ratio decidendi* de la sentencia

Para así resolver la corte consideró la conclusión del juez de primera instancia, quien indicó que:

(...) el demandante no se encontraba comprendido en la carrera administrativa, lo cual lo excluía de la situación de un empleado público y de la estabilidad propia de estos agentes. Señaló que "el puesto asignado al actor era de 'subgerente', categoría que aparece prevista en el art. 16 de la ley 24.144 (Carta Orgánica del Banco Central)", norma que establece que "La administración del banco será ejercida por intermedio de los subgerentes generales [...quienes...] son los asesores del presidente y del directorio dependen funcionalmente del presidente o del funcionario que éste designe. (Considerando, 2°)

Consideró aplicable al demandante lo prescripto por el art. 3, inc. f de la ley 25.164, que lo exceptuaba de la aplicación de esa ley. A ello agregó que el actor se encontraba encuadrado en el Convenio Colectivo del Trabajo 18/75 (para el personal bancario), opción prevista en el art. 2° de la Ley de Contrato de Trabajo, de donde había mediado el "acto expreso" de la administración al que alude esa norma y, en función del cual, se decidió la aplicación del régimen laboral allí previsto

Otro punto relevante en la resolución fue considerar la necesidad de que, al momento de un cambio de dirección, quien encabeza el organismo poder designar en los cargos de dirección a personas que considera mejor calificadas y de su confianza y desplazar a las personas designadas en dichos cargos por quien ejercía la presidencia anteriormente, situación que conlleva el pago de las indemnizaciones correspondientes.

Por otro lado, destaca lo dictaminado por el Fiscal General ante la cámara quien distingue la situación discutida con lo resuelto en el caso 'Madorrán, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas' sentenciado el 3 de mayo de 2007 por la Corte suprema de Justicia de la Nación, indicando que en este caso el actor no pasó por las diferentes categorías de la carrera administrativa, sino que fue designado en el cargo de subgerente por su relación con quien ocupaba la presidencia en ese momento.

Si tenemos en cuenta que en el caso era menester encontrar solución a la problemática de relevancia que pretendía determinar con que norma juzgar estos hechos, vemos como ello quedaría resuelto cuando el tribunal entiende que la cuestión planteada encuentra suficiente respuesta en el dictamen del Sr Procurador Fiscal, quien en dictamen del día 22 de mayo de 2017 expresa lo siguiente:

(...) estimo que, en las particulares circunstancias del caso, los fundamentos traídos por el recurrente resultan insuficientes para justificar, a la luz del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, la inconstitucionalidad del régimen de estabilidad impropia por el que fuera oportunamente despedido. (Punto IV).

Por lo expuesto la corte decidió desestimar el recurso ordinario de apelación y desestimar la queja por denegación del recurso extraordinario federal.

IV. Marco conceptual y postura personal

a) La estabilidad del empleado público

En nuestro país, la regulación del empleo con medidas protectoras da sus primeros pasos en el año 1905 con la ley 4661 conocida como “primera ley obrera” de la mano de Joaquín V. González en la que se estableció el descanso dominical. Esta ley fue aplicada en primera instancia en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires para luego replicarse en el resto de las provincias. Dos años después se sanciona la ley 5291 sobre trabajo de mujeres y niños donde se regula, entre otras cosas, la prohibición de contratación de niños menores de 10 años. En el año 1915 se sanciona la Ley 9688 de accidente de trabajo y enfermedades profesionales siendo un modelo para el continente americano, donde se establecen compensaciones económicas en favor del trabajador para determinados casos, ley que derivaría en la actual Ley 24.557 de Riesgos del Trabajo de 1995.

A los fines de sintetizar mencionaré que en el año el 1929 se sancionó la Ley 11.544 con la regulación del a jornada laboral, en el año 1933 se sancionó la Ley 11.723 en la que se introdujeron medidas protectoras como indemnizaciones y vacaciones pagas. En el año 1934, con la Ley 11.933 se establece la licencia por maternidad.

Luego de varios sucesos importantes del movimiento obrero en Argentina, en el año 1945 se consagra por primera vez la estabilidad del empleo público mediante el decreto 33.302. Con la reforma de la Constitución Nacional del año 1949 el derecho del trabajo adquiere rango constitucional y en el año 1974 se sanciona la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo que con diversas reformas continúa vigente. (Cámara Argentina de Comercio y Servicios, 2018)

Con respecto al régimen jurídico del empleo público se sucedieron el Decreto Ley N° 6666 del 17 de junio de 1957, la Ley N° 22.140 del 18 de enero de 1940 “Régimen básico de la Función Pública” y la Ley N° 25.164 del 15 de septiembre de 1999 “Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional” que se encuentra vigente.

De una simple lectura del artículo 14 bis de la Constitución Nacional puede vislumbrarse claramente la intención del legislador en diferenciar la protección del empleo entre el empleado privado y el empleado público siendo que para el primero fue utilizada la frase “protección contra el despido arbitrario”, para el segundo establece la “estabilidad del empleado público”.

Según Bidart Campos (1993) existe una gran diferencia entre el término “estabilidad” y la frase “protección contra el despido arbitrario” siendo que, en el caso de la primera, al ser menoscabada tendría como efecto la reincorporación del agente, en cambio en caso de alterar o violar la “protección contra el despido arbitrario” tendrá como consecuencia la obligación del resarcimiento indemnizatorio. Continúa el autor mencionando que si ambas situaciones se resolvieran de la misma manera, con la obligación del resarcimiento indemnizatorio, no tendría sentido la diferencia o el desdoblamiento entre uno y otro.

b) La cuestión del derecho aplicable.

Tal como se menciona precedentemente, la historia constitucional y de las diferentes reglamentaciones que fueron surgiendo evidencia una clara diferencia entre la protección del empleo privado y el empleo público. La cuestión ahora es diferenciar o

establecer qué derecho aplicar a los sujetos que, si bien se desempeñan en la administración pública, no se encuentran inmersos en una carrera administrativa.

Si bien en el lenguaje cotidiano se suelen usar o diferenciar los términos “empleado público” y “funcionario público”, diferencia que antiguamente se usaba sobre la base de criterios como la remuneración o la jerarquía administrativa indicando que el funcionario decide y el empleado ejecuta, Gordillo desecha esta diferencia indicando que no tiene sustento jurídico o real ya que no existen agentes en la administración pública que tengan por función solamente decidir o ejecutar. Indica asimismo ni siquiera el propio Presidente de la Nación se desempeña exclusivamente emitiendo órdenes y tomando decisiones, sino que también realiza comportamientos materiales de ejecución.

El día 3 de mayo de 2007 la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en autos “Madorrán Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ Reincorporación” estableció la estabilidad propia del empleado público al señalar que el art. 7° del convenio colectivo de trabajo 56/92 “E”, del personal de la A.N.A. que consagra la estabilidad impropia es inválida, debido a que contraría al art. 14 bis de la Constitución Nacional, que viene a garantizar a todos los empleados públicos la estabilidad absoluta.

En el mencionado fallo, la Corte cita lo dicho por la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo que sostuvo que:

(...) los "empleados públicos no dejarán de ser tales porque pasen a regirse total o parcialmente por el derecho laboral privado, por lo que serán inválidos los convenios colectivos e inconstitucionales las leyes que dispongan que a aquéllos se aplicará el régimen de estabilidad impropia vigente para los trabajadores privados, por cuanto se los estaría privando así de la estabilidad absoluta que garantiza la Constitución Nacional (art. 14 bis)" (Considerando, 1°)

Dando de esta manera la jerarquía dispuesta por la carta magna a los derechos laborales del empleado público, derechos que deben aplicarse no sólo a los empleados que revisten planta permanente o que se encuentran insertos en la carrera administrativa sino también a los que se encuentran comprendidos en un convenio colectivo que, si bien son dispuestos por ley, son claramente contrarios a letra de la Constitución Nacional.

En tal sentido se expresa Balbín (2019), con respecto al personal contratado por la administración pública, que haciendo un uso abusivo de este instrumento incorpora

agentes para desempeñar tareas habituales de la repartición pretendiendo dejarlos fuera de la protección del empleado público para poder disponer de su continuidad según el funcionario de turno, siendo que habiéndose contratado al personal por su profesión y cualificaciones adecuadas para desarrollar las tareas encomendadas, un cambio de gestión en el Estado no hace que se pierdan dichas cualidades ni que las tareas deban dejar de ejecutarse.

Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el día 28 de octubre de 2014 in re “Monteagudo Barro, Roberto José Constantino c/ Banco Central de la República Argentina s/ reincorporación”, en un fallo dividido ha dicho que:

(...) la decisión impugnada, más allá de contar con un fundamento jurídico diverso al postulado en la demanda -lo cual ha quedado plenamente justificado en los considerandos precedentes-, guarda total correspondencia con el petitorio inicial ya que satisface el requerimiento sustancial del actor, es decir, su pretensión de ser reincorporado en el cargo que ocupó o en uno de similar jerarquía. (Considerando, 10°)

En dicho fallo se confirma la Sentencia de la Sala IX de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, que confirma la sentencia de primera instancia, la que hace lugar a la pretensión del actor declarando nulo el despido y ordena la reincorporación a su puesto de trabajo, quien se desempeñaba como subgerente de Relaciones Públicas y Prensa. Si bien para la decisión de primera instancia se considera que los hechos encuadran en un supuesto de despido discriminatorio es clara la intención del juzgador de proteger la estabilidad del empleo público.

c) Postura personal del autor

La causa analizada llega a la Corte Suprema de Justicia de la Nación tras la demanda interpuesta por Norberto Rubén Domínguez, quien se desempeñaba como subgerente general de áreas centrales del Banco Central de la República Argentina, contra su empleador por haber sido despedido de su puesto de trabajo sin invocación de causa, con el objeto de que se ordenase su reincorporación invocando la estabilidad propia del empleado público prevista en el art. 14 bis de la Constitución Nacional.

Planteando de esta manera la inconstitucionalidad del art. 18 del estatuto para el personal del Banco que prevé el despido sin invocación de causa con arreglo a la Ley de Contrato de Trabajo.

A pesar de que la discusión planteada presenta un problema jurídico de relevancia en el que se debe decidir si el actor puede ser despedido sin expresión de causa aplicando el artículo 18 del estatuto para el personal de esa institución o si es alcanzado por la garantía a la estabilidad absoluta de los empleados público prevista en el art. 14 bis de la Constitución Nacional, del fallo en análisis surge una coincidencia absoluta entre el juez de primera instancia, la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo y la Corte Suprema de Justicia de la Nación en rechazar lo sustancial del reclamo.

Tal como lo destaca la cámara en el 2º considetando mencionando que “el demandante no se encontraba comprendido en la carrera administrativa, lo cual lo excluía de la situación de un empleado público y de la estabilidad propia de estos agentes”.

Luego agrega:

(...) el demandante "Era subgerente, categoría dependiente funcionalmente del presidente, y se encuentra regido por la Ley de Contrato de Trabajo, por lo cual no es extraño que, al cambiar la dirección de la entidad, quien asume la presidencia decida desplazar a quienes habían sido designados por su antecesor y rodearse de quienes considere adecuados para el ejercicio de su mandato”

Personalmente no adhiero a lo dispuesto por los magistrados en lo conserniente a no considerar empleado público al actor por no encontrarse comprendido en la carrera administrativa y de esta manera depojarlo de la estabilidad consagrada en la Constitución Nacional.

Tal como menciona ampliamente la doctrina, existen en el Estado una gran cantidad de relaciones laborales que puede tener un agente con su empleador que, al no formar parte de la planta permanente, tampoco se encuentran comprendidos en la carrera administrativa. De esta manera, y siguiendo el razonamiento de los magistrados, existe una gran cantidad de agentes que se desempeñan en el Estado realizando tareas ordinarias a quienes se les niega un derecho constitucional.

Sigueiendo en esta línea de pensamiento, al indicar el fallo que al cambiar la dirección de la entidad no es extraño que quien asume la administración quiera rodearse

de personal de su confianza, es justamente ese proceder el que se pretende desactivar y que la estabilidad laboral no dependa de un cambio de gestión, de otra manera se corre el riesgo de tornarse hasta ilusoria la protección consagrada en la Constitución.

V. Conclusión

Del fallo que estudiamos surgen las siguientes conclusiones:

- La causa surge porque un empleado del Banco Central de la República Argentina reclama su reincorporación al haber sido despedido sin invocación de causa, reclamando la protección Constitucional del empleado público, situación que se resolvió desestimando el reclamo.
- Para resolver se concluyó que el demandante no se encontraba comprendido en la carrera administrativa, lo cual lo excluía de la situación de un empleado público y de la estabilidad propia de estos agentes, señalando que el puesto asignado al actor era de 'subgerente', categoría que aparece prevista en el art. 16 de la ley 24.144 (Carta Orgánica del Banco Central).
- Se consideró aplicable al demandante lo prescripto por el art. 3, inc. f de la ley 25.164, que lo exceptuaba de la aplicación de esa ley de empleo público, indicando que el actor se encontraba encuadrado en el Convenio Colectivo del Trabajo 18/75 (para el personal bancario), opción prevista en el art. 2° de la Ley de Contrato de Trabajo.
- Se distingue la situación discutida con lo resuelto en el caso 'Madorrán, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas' sentenciado el 3 de mayo de 2007 por la Corte suprema de Justicia de la Nación, indicando que en este caso el actor no pasó por las diferentes categorías de la carrera administrativa.
- El problema jurídico de relevancia planteado en la causa fue resuelto indicando que lo dispuesto en el estatuto para el personal del BCRA prevalece sobre lo dispuesto por la Constitución Nacional en relación a la estabilidad del empleado público.
- Lo resuelto en este caso demuestra la existencia de diferentes tipos o categorías de empleados dependientes del Estados sobre los que pueden presentarse dudas sobre su condición de empleado público y despojarlos de la protección mencionada en el art. 14 bis de la Constitución Nacional.

- De todo lo analizado se puede concluir que la discrecionalidad del Estado para crear diferentes categorías de empleados que para la Corte Suprema de Justicia de la Nación no son considerados empleados públicos, atenta contra el espíritu de lo dispuesto por los constituyentes al consagrar la estabilidad absoluta al empleado público.

VI. Bibliografía

a) Doctrina

Balbín, A. (2019). *Debates en torno a la estabilidad laboral de los agentes contratados por la administración pública nacional*. Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678.

Cámara Argentina de Comercio y Servicios (2018). *Historia del Derecho Laboral Argentino*.

Alchourrón, C., & Bulygin, E. (2012). *Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales*. Buenos Aires: ed. Astrea.

Gordillo, A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, (Tomo I)*. Buenos Aires, AR: Fundación de Derecho Administrativo.

Bidart Campos, G (1993). *La estabilidad del empleado público*. Recuperado el 11/06/2021, de http://www.saij.gob.ar/doctrina/daca930189-bidart_campos-estabilidad_empleado_publico.htm

Organización Internacional del Trabajo - OIT. (s/f). *Perfil de Derecho Laboral nacional: República de Argentina*. Recuperado el 22/05/2021, de [https://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/national-labour-law-profiles/WCMS_159145/lang-es/index.htm#:~:text=La%20primera%20legislaci%C3%B3n%20laboral%20de,primeros%20decenios%20del%20siglo%20XX.&text=En%201915%20se%20adopt%C3%B3%20una,terminaci%](https://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/national-labour-law-profiles/WCMS_159145/lang-es/index.htm#:~:text=La%20primera%20legislaci%C3%B3n%20laboral%20de,primeros%20decenios%20del%20siglo%20XX.&text=En%201915%20se%20adopt%C3%B3%20una,terminaci%20)

b) Legislación

Ley n° 20.744, (1976). Ley de Contrato de Trabajo. (BO 13/05/1976). *Honorable Congreso de la Nación Argentina*.

Ley n° 23.592, (1988). Actos discriminatorios. (BO 23/08/1988). *Honorable Congreso de la Nación Argentina*.

Ley n° 25.164, (1999). Ley marco de regulación de empleo público nacional. (BO 06/10/1999). *Honorable Congreso de la Nación Argentina*.

c) Jurisprudencia

CSJN, (2007). "Madorrán, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación", Id SAIJ: FA07000252 (03/05/2007).

CSJN, (2019). "Domínguez, Norberto Rubén c/ Banco Central de la República Argentina s/ reincorporación", D. 744. XLIX. ROR. (28/05/2019).

CSJN, (2014). "Monteagudo Barro, Roberto José Constantino c/ Banco Central de la República Argentina s/ reincorporación", Fallos: 337:1142 (28/10/2014).

CSJN, (2019). "Zechner, Evelina Margrita c/Centro de Educación Médica e Investigaciones Clínicas Norberto Quirno s/despido", Fallo: CSJ 156/2011(47-Z)/CS1 (11/2019).