



## **El empleo público: ¿fraude laboral?**

**Análisis del fallo “Romero, Jonathan Iván c/ Ministerio de Educación y Deportes de la Nación s/ juicio sumarísimo” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, fecha 21/10/2021.**

**Carrera:** Abogacía.

**Nombre del alumno:** Martín Sebastián Delugo.

**Legajo:** VABG90103

**D.N.I:** 29.473.089

**Fecha de Entrega:** 13/11/2022

**Tutor:** Nicolás Cocca.

**Año 2022.**

## Sumario

1. Introducción. 2. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal. 3. Identificación de la *ratio decidendi* de la sentencia. 4. Descripción del análisis conceptual y antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. 5. Análisis de la sentencia. 6. Conclusión final. 7. Referencias.

### 1. Introducción

La presente nota a fallo analizará los autos “Romero, Jonathan Iván c/ Ministerio de Educación y Deportes de la Nación s/ juicio sumarísimo” (CSJN, 344:3057, 2021) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación con fecha 21/10/2021. La discusión de fondo en este fallo se da en base al despido del Sr. Romero y, en consonancia, la aplicación que resulte aplicable al caso en concreto en base al contrato laboral que poseían las partes.

Se puede determinar que la importancia de analizar este fallo se entrevé cómo una vez más dentro del empleo público se siguen determinando contratos laborales por tiempos definidos. Si bien este tipo de vinculación laboral no sigue los términos de la Ley 20.744 (Ley 20.744, 1976), el trabajador de la administración pública se encuentra desprotegido.

Resulta relevante jurídicamente el tratamiento vertido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por el hecho de determinar qué tipo de contrato laboral posee el trabajador. Y por el otro lado, dispone que la desvinculación laboral no fue mediante un despido discriminatorio. Para ello tiene en consideración la Ley de empleo público y también la ley de actos discriminatorios. El expresar el agravio de ser despedido bajo los términos de la Ley 23.592 (Ley 23.592, 1988) no basta, debe acreditarse firmemente el hecho de discriminación.

De la lectura de este fallo se puede entrever que el problema jurídico es de tipo relevancia. La definición de este problema tiene que ver con cuál norma resulta aplicable al caso concreto. Es decir, los jueces deben determinar qué ley es la que mejor encuadra para determinar una solución sobre el litigio y obviamente, resolver la cuestión de fondo (Moreso y Vilajosana, 2004).

A raíz del despido del actor, este dispone que la desvinculación laboral para con el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación fue en virtud de discriminación debido a que, sucede luego de que sea nombrado como Delegado Titular Consejero Gremial de Capacitación en la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE). A fin de resolver el conflicto de fondo, la CSJN debe determinar en este caso qué ley resulta aplicable: si la Ley 25.164 (Ley 25.164, 1999) que denota el contrato laboral por tiempo determinado que posee el actor o, declarar en los términos de la Ley 23.592 (Ley 23.592, 1988) un despido discriminatorio.

## **2. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal**

La premisa fáctica se da en base al despido del Sr. Romero (accionante), que trabajaba en relación de dependencia en el Ministerio de Educación. En base a ello, el accionante promueve una acción sumarísima ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo N° 29, contra el Ministerio de Educación (demandado). Busca que se declare la nulidad absoluta del despido, se lo reinstale a su puesto laboral y se le abonen las indemnizaciones por el tiempo en que se lo ha desligado del vínculo.

El Juzg. Nacional de Primera Instancia del Trabajo N° 29 dictamina que la demanda debe rechazarse porque no hay una vinculación laboral en los términos de la LCT, sino que se trata de una vinculación a contrato por tiempo determinado en base a la Ley de Empleo Público. Su contrato laboral poseía un carácter temporario, por lo cual no hay un despido.

Con esta sentencia, el accionante se agravia y por ello interpone recurso de casación ante la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo. Alega nuevamente que el despido debe ser catalogado como discriminatorio y que, se lo debe indemnizar. La Cámara dispone hacer lugar al recurso del accionante, revocar la sentencia de primera instancia y, por consiguiente se reinstale al accionante en las mismas condiciones que se encontraba antes de que se lo despide. Entiende, para dictaminar esto, que el actor por su capacidad de consejero gremial, su cargo tiene presentación gremial y hay una relación con-causal entre el momento en el cual empieza a realizar actividades gremiales y el despido.

Por último, la demandada llega a la CSJN mediante recurso extraordinario federal. Dispone que la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo la agravia ya que, no analiza de manera coherente y correcta la legislación vigente y las cuestiones que resultan de la vinculación laboral entre las partes. La Corte determina hacer lugar al recurso interpuesto y deja sin efecto la sentencia apelada.

### **3. Identificación de la *ratio decidendi* de la sentencia**

La CSJN emite fallo de forma unánime. Determinan que la sentencia de la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo no considera cuestiones que resultan importantes para solucionar el conflicto de fondo. Dictamina una solución hacia el problema jurídico de relevancia, ya que la relación que había entre las partes es un contrato de empleo público que, a su vez, resulta un contrato laboral por tiempo determinado. Por ello, la desvinculación laboral del accionante no es a través de un despido sino más bien, por el vencimiento de dicho contrato.

Ahora bien, en cuanto al momento en que el accionante alega que el despido resulta discriminatorio, la Corte dice, mediante Pellicori Liliana Silvia C/ Colegio Público de Abogados de La Capital Federal S/Amparo” (CSJN, 334:1387, 2011) y “Varela, José Gilberto c/ Disco S.A. s/ amparo sindical” (CSJN, 341:1106, 2018), que no basta con solo argumentar que el despido resulta discriminatorio. Se debe acreditar los hechos que determinen de manera correcta que el despido resulta discriminatorio en base al accionar sindical.

Asimismo, es el demandado quien tiene el peso de la carga probatoria es ajeno a discriminación. En este caso, dice la Corte, la demandada deja más que claro que el despido no tiene naturaleza discriminatoria, sino más bien se trata del cumplimiento del contrato de empleo público.

No niegan que el accionante laboraba bajo la prestación de servicios para la Universidad de Quilmes, dentro de un programa llamado “Formación Permanente del Ministerio de Educación”. Pero, ha quedado demostrado que la demandada contrata al accionante por tiempo determinado y, en empleo público.

### **4. Descripción del análisis conceptual y antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales**

Según Caubet (2018), el art. 14 bis de la Constitución Nacional (Const., 1994, art. 14 bis) el trabajo sin importar su forma gozará de la protección de las leyes. Este enunciado posee una importancia fundamental dentro del Derecho del Trabajo porque fundamenta el principio protectorio, al cual se le otorga un rango constitucional. El principio citado es aquel que tiene por fin nivelar las desigualdades entre las partes y que, además, busca garantizar derechos mínimos a favor de la parte más débil en la relación: el trabajador. Su objetivo es el respeto de la dignidad de la persona trabajadora.

Asimismo, la Constitución Nacional recepta en su art. 16 (Const., 1994, art. 16) que todos los habitantes son iguales ante la ley y admisibles en los empleos en base a la idoneidad, habilitándolos para el acceso a la función pública. En el ámbito internacional, el Pacto San José de Costa Rica, establece que los ciudadanos gozan del derecho de acceder a condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. Dicho precepto forma parte de la legislación constitucional nacional, desde la reforma de 1994, consolidando (normativamente) el proceso de democratización del acceso a los cargos públicos (Martínez Delfa, 2013).

Pérez del Viso (2020), determina que la Constitución Nacional abarca una protección hacia todos los trabajadores y a todos los tipos de trabajos, sin realizar una distinción si se trata de un trabajo privado o administrativo. Ello es así porque el trabajo y el acceso al mismo tiene que ver con la dignidad de la persona, entonces mientras se trate de una actividad que desarrolle una persona para su subsistencia y de su familia, no habrá ninguna distinción a la hora de protegerlo. Esa persona empleada se desempeña en pos de su sostén, remuneración y su realización como persona, y su dignidad deben ser reconocidas, porque así lo disponen numerosos convenios de la O.I.T. y tratados internacionales.

Esteban de Suarez (2012), determina que no todo trabajo dependiente está regido por la LCT, ya que los legisladores han determinado que por distintas razones, ciertos contratos de trabajo entre dependientes y algunos tipos de empleadores tengan un marco jurídico diferente a la LCT. Este es el caso del empleo público, que está regido mediante una ley especial. Vinogradski, (2012), dice que el contrato de empleo público es una relación de empleo, de subordinación para con el Estado, que cumple con aquellas

funciones que son designadas al órgano de institución, sin tener en consideración la jerarquía, importancia o responsabilidad del cargo que ocupe. En este tipo de contrato se produce una relación de dependencia, que en general, tiene un tiempo determinado de finalización o duración.

Zappino Vulcano (2020) dice que una de las características de este tipo de empleo, es la falta de estabilidad del empleado público y la desviación de poder que sirve para justificar las cesantías o interrupciones en la carrera administrativa. La Ley de Empleo Público determina que para adquirir una supuesta estabilidad laboral, resulte imprescindible transitar un período de prueba de doce meses y conllevar evaluaciones que el trabajador debe realizar con éxito. Por otro lado, estableció que la estabilidad comprendía el cargo, el nivel y el grado alcanzado por el agente en su carrera administrativa, mientras que se remite a lo pactado mediante negociación colectiva para la implementación de la estabilidad en la función.

La estabilidad del trabajo es uno de los principios más destacables dentro del derecho laboral que le otorga al trabajador la potestad de conservar su puesto de trabajo y con él, los derechos que del mismo se desprenden. Ello fija un límite infranqueable hacia el empleador, respecto de la maleabilidad del contrato de trabajo, en base a las reglas protectorias emanadas de la Constitución Nacional (Caparroz, 2011). En el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de autos “Madorrán, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación” (CSJN, 330:1989, 2007), se dispone que la estabilidad del empleado público concuerda con el art. 16 de la Constitución Nacional, porque se respeta la condición de idoneidad que exige esta cláusula para la admisibilidad en los empleos. Sin embargo, es razonable pensar que el propio Estado estará interesado en continuar teniendo a su disposición un agente salvo que, si de su conducta se trata, medien razones justificadas de cese.

Sin perjuicio de lo anterior, es dable considerar que el Empleo Público en el orden nacional rige en dos regímenes generales: uno es el de la Ley 25.164, a que antes hicimos referencia, y que resulta propio del derecho público; y el otro es el consagrado por la LCT y sus normas complementarias, que vertebran el régimen de los contratados en el ámbito privado. Aunque los dos sistemas se diferencian de manera sustancial, ambos regímenes coinciden en el sentido de resultar generadores de una relación laboral

entre el Estado empleador y sus dependientes, y también, en el principio protectorio hacia el trabajador (Balbín, 2019).

Por último, no se puede dejar de lado el fallo de la CSJN de autos “RAMOS JOSE LUIS C/ESTADO NACIONAL S/INDEMNIZACION POR DESPIDO” (CSJN, 333:311, 2010) en el cual los jueces determinan la estabilidad laboral para empleados públicos contratados, haciendo hincapié en el art. 14 bis de la Constitución Nacional (Cont., 1994, art. 14 bis).

## **5. Análisis de la sentencia**

Se puede entrever que la CSJN resuelve el problema jurídico y, también la cuestión de fondo. Determinan de manera correcta que el accionante tenía una relación para con la demandada de Empleo Público y, que el despido no se encuadra como un despido sino más bien en el cumplimiento del contrato laboral a tiempo determinado.

Se puede entrever que los contratos de Empleo Público resultan diferentes a un contrato de trabajo en el ámbito privado. Uno de los aspectos que resulta criticable, es la estabilidad del empleo laboral que no posee un agente o funcionario público, lo cual hace que choquen principios magnos en el derecho laboral. Asimismo, si consideramos el principio protectorio dispuesto en la Constitución Nacional, se puede entrever que no se cumplimenta en este tipo de empleos. Cabe recordar que el principio protectorio

Lo que aquí ocurre es que el accionante cumple con su empleo y el contrato laboral entre las partes finaliza. Pero, ¿qué ocurre cuando esto sucede? ¿Existe la necesidad de indemnizar al trabajador público? ¿Hay una responsabilidad por parte del Estado en indemnizar o efectuar un pago por el cumplimiento del contrato? Estas son preguntas que aún no encuentran respuestas. Se puede determinar que el empleado público se encuentra agraviado ya que, no solo no tiene estabilidad en su empleo, sino también no se le abona ninguna indemnización ni beneficio económico por haber cumplimentado y puesto su fuerza de trabajo.

Por lo cual, resulta importante que se realice una modificación en la Ley de Empleo Público, para que se dote de estabilidad al empleado público a los fines de gozar los mismos derechos que todo trabajador, o bien, se le otorgue un beneficio económico que esté ligado a la antigüedad o tiempo que el empleado estuvo ligado con

la administración pública. Se puede entrever que solo de esta manera se podría equilibrar la situación entre un empleado privado y público.

Con lo antedicho no se quiere restar importancia o desestimar toda la Ley de Empleo Público, sino que lo que se busca es mejorar y ampliar la protección hacia el trabajador público que a simples rasgos es nula y no se condice con las disposiciones del Derecho Laboral en general.

## **6. Conclusión final**

A modo finalizar con esta nota a fallo, se ha analizado “Romero, Jonathan Iván c/ Ministerio de Educación y Deportes de la Nación s/ juicio sumarísimo” (CSJN, 344:3057, 2021) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Sentencia de índole jurídica laboral, que posee como cuestión de fondo determinar qué contrato de trabajo tenían las partes en el momento en que se concreta el supuesto despido. Por ello, se puede entrever que el problema jurídico es de relevancia ya que, se debe determinar qué norma resulta aplicable en este caso concreto: por un lado la Ley 25.164 (Ley 25.164, 1999) de empleo público por contrato laboral a tiempo determinado, o bien, por el otro lado, la Ley 23.592 (Ley 23.592, 1988) que denota despido discriminatorio.

El papel que posee la CSJN en este caso es fundamental, porque no solo analiza la pretensión del actor, sino que va más allá y se para sobre qué tipo de relación de trabajo poseían las partes. El empleo público como tal, está lleno de incongruencias a la hora de posicionarnos en la protección de los trabajadores. Si nos detenemos a analizar el principio protectorio del derecho laboral, se puede entrever que la Constitución Nacional no es reacia ni hace distinciones entre trabajadores públicos o privados a la hora de disponer beneficios hacia ellos.

Por ello y con el análisis detenido de esta sentencia, se puede determinar que los trabajadores del sector público están más inmersos en injusticias laborales. Esto lleva a pensar que el legislador debe poner las cartas sobre la mesa y emitir leyes en consonancia con la protección del trabajador en todas sus aristas, para evitar un fraude hacia la ley laboral.

## **7. Referencias**

### **7.1. Legislación**



- Ley 23.592. La Ley de Actos Discriminatorios. Honorable Congreso de la Nación.
- Ley 25.164. La Ley Marcos de Regulación de Empleo Público Nacional. Honorable Congreso de la Nación.

### 7.2. Doctrina

- Balvín, A. N. (2019). Debates en torno a la estabilidad laboral de los agentes contratados por la administración pública nacional. Recuperado de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/100950>
- Caparroz, L. D. (2011). Empleo público: la ley 13.197 y los cargos diferentes definitivos. Recuperado de Microjuris, cita MJ-DOC-11024-AR||MJD11024.
- Caubet, A. B. (2018). Análisis del artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Recuperado de: [chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcgclefindmkaj/http://www.iunma.edu.ar/doc/MB/lic\\_ts\\_mat\\_bibliografico/DERECHO%20DEL%20TRABAJO%20Y%20DE%20LA%20SEGURIDAD%20SOCIAL/AN%C3%81LISIS%20DEL%20ART%20C3%8DCULO%2014%20BIS%20DE%20LA%20CONSTITUCI%C3%93N%20NACIONAL.pdf](http://www.iunma.edu.ar/doc/MB/lic_ts_mat_bibliografico/DERECHO%20DEL%20TRABAJO%20Y%20DE%20LA%20SEGURIDAD%20SOCIAL/AN%C3%81LISIS%20DEL%20ART%20C3%8DCULO%2014%20BIS%20DE%20LA%20CONSTITUCI%C3%93N%20NACIONAL.pdf)
- Esteban de Suárez, É. (2012). Principios del derecho del trabajo en el empleo público. Recuperado de Microjuris, MJ-DOC-5539-AR||MJD5539.
- Martínez Delfa, N. Q. (2013). Marco jurídico del empleado público. Recuperado de: Microjuris, MJ-DOC-6172-AR||MJD6172.
- Moreso, J. J. y Vilajosana, J. M. (2004). Introducción a la teoría del derecho. Madrid, España: Marcial Pons.
- Pérez del Viso, A. (2020). El camino de una acción de amparo hacia la tutela efectiva del derecho. Nota a fallo. Recuperado de: Microjuris MJ-DOC-15418-AR||MJD15418.
- Zappino Vulcano, V. (2020). La estabilidad del empleado público. Breves nociones y evolución jurisprudencial. Recuperado de Microjuris, cita MJ-DOC-15433-AR||MJD15433.

### 7.3. Jurisprudencia

- C.S.J.N. “Madorrán, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación”. Fallo: 330:1989 (2007).

- C.S.J.N. “RAMOS JOSE LUIS C/ESTADO NACIONAL S/INDEMNIZACION POR DESPIDO”. Fallo: 333:311 (2010).
- C.S.J.N. “Pellicori Liliana Silvia C/ Colegio Público de Abogados de La Capital Federal S/Amparo”. Fallo: 334:1387 (2011).
- C.S.J.N. “Varela, José Gilberto c/ Disco S.A. s/ amparo sindical”. Fallo: 341:1106 (2018).
- C.S.J.N. “Romero, Jonathan Iván c/ Ministerio de Educación y Deportes de la Nación s/ juicio sumarísimo”. Fallo: 344:3057 (2021).

**Fallo:**

Fallo CSJN.pdf