



## **La contratación laboral en el ámbito público municipal**

**Análisis de caso “Recurso de hecho deducido por la parte actora en la causa Sánchez, Oscar Vicente c/ Municipalidad de Esquina (Corrientes) y otro y/o quien resulte responsable s/ acción contenciosa administrativa” (2022)**

### **NOTA A FALLO**

**Carrera: Abogacía**

**Nombre del alumno: Adolfo Pedriel**

**Legajo: VAGB 101.804**

**DNI: 17.227.477**

**Fecha de entrega: 14 Julio 2023**

**Tutora: María Belén Gulli**

**Año 2023**

**Fallo:** Recurso de hecho deducido por la parte actora en la causa Sánchez, Oscar Vicente c/ Municipalidad de Esquina (Corrientes) y otro y/o quien resulte responsable s/ acción contenciosa administrativa”

**Tribunal:** Corte Suprema de Justicia de la Nación

**Fecha de la sentencia:** 21/06/2022

**Sumario:**

**I. Introducción.**

**II. Plataforma fáctica, historia procesal y decisión del Tribunal.**

**III. La *ratio decidendi* de la sentencia.**

**IV. Antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales.**

**V. Postura del autor.**

**VI. Conclusión.**

**VII. Referencias bibliográficas.**

## **I. Introducción**

Según una nota periodística publicada en octubre de 2022 basada en estadísticas del Indec, la informalidad laboral en Argentina es del 45%, es decir que casi 9 millones de personas trabajan “en negro” (Bermúdez, 2022). Ahora bien, cabe destacar que en Argentina el trabajador goza de la protección de sus derechos dado que se encuentra amparado por la Constitución Nacional, especialmente en su artículo 14 bis, la ley 20.744 Régimen de Contrato de Trabajo y los tratados internacionales de derechos humanos aplicables. El tema que se aborda en el caso de la contratación laboral en el ámbito municipal es determinar cuál es la norma aplicable a dicho caso dado que dependiendo de la caracterización de la relación jurídica se trata de un contrato de trabajo, el cual se regula por las normas laborales del derecho administrativo por tratarse el empleador de un municipio; o de un contrato de locación de servicios, el cual se regula por el Código Civil y Comercial, y trata de un contrato entre particulares.

Luego de analizar el contexto de la situación de precariedad laboral en Argentina y de observar el incumplimiento frecuente de las obligaciones legales que recaen sobre los empleadores, podemos inferir que existe una problemática generalizada en cuanto al respeto de los derechos laborales y la protección de los trabajadores. La presente nota a fallo se realizará con el fallo “**Sánchez, Oscar Vicente c/ Municipalidad de Esquina (Corrientes) y otro y/o quien resulte responsable s/ acción contenciosa administrativa**”, resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en junio de 2022. El caso aborda la informalidad laboral desplegada en el Municipio de Esquina, Provincia de Corrientes, para el cual el trabajador –actor- trabajó durante once años sin derechos laborales reconocidos dado que su relación de trabajo se caracterizaba como eventual o precaria. Por tanto, la discusión del caso se basa en determinar la existencia o no de un contrato laboral entre el municipio de Esquina y el actor Oscar Vicente Sánchez.

Dicho esto, cabe resaltar que el problema jurídico del caso es de relevancia, dado que el conflicto sucede por la falta de determinación de la norma aplicable al caso (Moreso & Vilajosana, 2004). Concretamente se aprecia este problema jurídico dado que existe una contradicción entre un contrato de trabajo eventual, que podría ser una locación de servicios, o un empleo en planta permanente: la cuestión clave radica en determinar cuál normativa aplicar al caso.

El fallo justifica su análisis porque trata de una problemática habitual a nivel municipal, donde se utilizan estas figuras jurídicas para evitar el ingreso de nuevos empleados, y de este modo se perjudican los derechos de quien es trabajador, debido a que no goza de los derechos constitucionales protectorios. Es un importante precedente a nivel nacional debido a que es la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) el máximo tribunal encargado de salvaguardar y garantizar la legalidad de los contratos de trabajo.

## **II. Plataforma fáctica, historia procesal y decisión del tribunal**

Oscar Vicente Sánchez inició una demanda contra la Municipalidad de Esquina, Provincia de Corrientes, a los fines de obtener el pago de diferencias salariales e indemnización por la ruptura del vínculo como empleado que lo unió con dicho municipio. Expresó el actor que se desempeñó en tareas de recolección de residuos,

colocación de adoquines y limpieza de desagües, que percibió remuneraciones en forma quincenal mediante la suscripción de planillas, durante un plazo de 11 años. La Municipalidad de Esquina rechazó la demanda por entender que el vínculo que lo unía con Sánchez era de carácter temporario y eventual.

La Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Electoral provincial hizo lugar a la demanda de Sánchez. Frente a este pronunciamiento, la demandada interpuso recurso, el cual fue admitido por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes. Este tribunal revocó la sentencia de Cámara y rechazó la demanda de Sánchez.

Frente a este rechazo, es Sánchez quien interpuso recurso extraordinario federal por entender que la sentencia era arbitraria y alegó gravedad institucional. Los fundamentos del recurso extraordinario federal se basaron: en primer lugar, la omisión de los institutos protectorios del trabajador. En segundo lugar, en que no se tuvo en cuenta la desviación del poder del municipio. Por otro lado, expresó que Sánchez no era jornalero, dado que cobraba su salario en modalidad quincenal y durante once años fue así; y consideró que debe ser el demandado quien debió probar el contrato eventual. Asimismo, se agravió el actor porque fue condenado en costas pese a gozar del beneficio de la gratuidad.

Finalmente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar al recurso extraordinario federal, dejó sin efecto la sentencia del Superior Tribunal de la Provincia de Corrientes, ordenó que las actuaciones regresen al tribunal de origen a fin de que se dicte una nueva sentencia. El Dr. Rosenkrantz votó en disidencia dado que consideró que el recurso no debió ser admitido.

### **III. La ratio decidendi de la sentencia**

En el considerando cuarto la CSJN explicó que, pese a tratarse de una cuestión de hecho, prueba y derecho común, el recurso debió ser admitido debido a que los jueces de la instancia anterior no habían realizado un análisis adecuado de la controversia, de acuerdo a la prueba aportada y la normativa aplicable, dado que han basado su resolución

en afirmaciones dogmáticas y contradictorias, que sustentan el fallo solo de modo aparente.

En el considerando quinto, la CSJN tuvo por acreditado mediante las declaraciones testimoniales, que Sánchez trabajaba para el municipio en las tareas descritas en su demanda y por el tiempo alegado. Asimismo, destacó que la Municipalidad de Esquina reconoció que existió una relación contractual de tipo eventual, pero no lo probó. Por lo expuesto, no pudo el tribunal anterior tener por acreditado que eran tareas eventuales sin incurrir en dogmatismos, más aún cuando se tuvieron por acreditadas que las tareas desarrolladas eran propias de las tareas habituales del municipio.

Afirmó la CSJN, en su considerando sexto, que el municipio no manifestó ni probó que la relación jurídica con Sánchez podría encuadrar en alguna norma local que prevé la contratación temporaria o eventual, el municipio decidió mantener al trabajador “en negro”. Tuvo aquí por acreditada la desviación de poder del municipio, “al encubrir una designación que debió haber revestido carácter permanente bajo el ropaje de una supuesta actividad precaria y eventual”. Existió aquí una expectativa de permanencia del trabajador la cual debió ser protegida por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, y por tanto considerar la desvinculación como despido arbitrario. Ha sido resuelto por la CSJN en el mismo sentido en los casos “Ramos” y “Cirigliano”.

#### **IV. Antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales.**

Tal como ya se expresó en la introducción, en el caso analizado se encontró un problema jurídico de relevancia dado que es necesario determinar si la norma aplicable es la civil, entendiendo que existe un contrato de servicios o las normas laborales del derecho administrativo entendiendo que se trata de una relación laboral, es por esto que en este punto se caracterizan ambas relaciones jurídicas desde la legislación y doctrina, para luego describir algunos antecedentes jurisprudenciales.

El Código Civil y Comercial, en su artículo 1251 define el contrato de servicios como aquél en el cual el prestador de servicios actuando de forma independiente, se obliga a prestar un servicio a favor del comitente a cambio de una retribución. Asimismo, el

artículo 1252 establece que la prestación de servicios en relación de dependencia se rige por la norma laboral. Por tanto, una de las características que presenta este tipo de contratación es la independencia. Por otro lado, la ley de contrato de trabajo (en adelante, LCT), define trabajo como “toda actividad lícita que se preste en favor de quien tiene la facultad de dirigirla, mediante una remuneración” (art 4). Es decir, que el trabajador pone a disposición su fuerza de trabajo a favor del empleador, quien le indica cómo debe realizar dicha actividad, por tanto, la actividad del trabajador por definición es dependiente, dado que se encuentra bajo las directivas de otra persona.

Ramos (2008) describe como características de la relación laboral las siguientes: el trabajador realiza la tarea de forma directa, con habitualidad, con cierta exclusividad, de forma dirigida, es decir que se le indica cómo realizar la tarea, con subordinación disciplinaria, dado que es posible que se apliquen sanciones ante determinados incumplimientos, y por último, la prestación queda en poder o en beneficio del empleador. Las tareas desplegadas por el actor del proceso que se encuentra bajo análisis claramente presentan estas características, con la particularidad que su empleador es el Estado, en la órbita municipal.

El empleo público en Argentina no se rige por la ley de contrato de trabajo, sino por la Ley Nacional de Empleo Público N° 25164, la cual determina la existencia de cuatro tipos de contrataciones: planta permanente, que otorga derecho a la estabilidad y tiene un mecanismo determinado para el ingreso (art. 8); la contratación temporal para la realización de servicios concretos o estacionales que no sean propios de la administración pública y no puedan ser cubiertos por el personal de planta (art. 9); el personal de gabinete de las autoridades superiores y el personal ad honorem (art. 7). Asimismo, la provincia de Corrientes en su ley N° 4067 que regula el empleo público provincial, clasifica a los empleados en permanentes y no permanentes, y dentro de esta última ubica a los contratados, becarios y de gabinete (art. 11). También determina que el personal contratado realizará tareas específicas y cuando lo requiera el servicio (art. 12). A su vez, distingue que el contrato puede ser a plazo, el cual no podrá exceder de 12 meses o eventual, “para la satisfacción de resultados concretos en relación a servicios extraordinarios, determinados de antemano o exigencias extraordinarias y transitorias” (art. 13).

Luego de describir las normas jurídicas alcanzadas, cabe recordar que la Constitución Nacional argentina en su artículo 14 bis enumera una serie de derechos que protegen a los trabajadores, por ejemplo, igual remuneración por igual tarea, la protección contra el despido arbitrario y la estabilidad del empleo público. Buenader (s/f) explica que “la asimetría en la relación empleador-dependiente es lo que justifica la protección como mecanismo de compensación. El principio protectorio, sin importar si se trata de trabajo público o privado, parte de la idea de la desigualdad” (pág. 5).

Díaz Cafferata (2009) explica el sentido de la incorporación de la estabilidad del empleo público diciendo que se relaciona con evitar que el empleo se convierta en un pago de favores vinculados a la política. Continúa su análisis diciendo que la regulación de la ley 25164 es impecable en cuanto a la contratación y describe cuál es la situación de vulnerabilidad de los contratados quienes no gozan de los derechos de la estabilidad, quedando a merced de la voluntad de quien los contrató, afectando la independencia del trabajador. “Se desvirtúa la figura mediante la nefasta costumbre de tomar empleados bajo el régimen de contratación para que cumplan tareas propias del personal permanente, y luego renovar indefinidamente tales contrataciones...” (pág. 4).

En este sentido de protección hacia el personal contratado, la CSJN en la causa “Ramos” (2010) luego de analizar las circunstancias propias del caso determinó que el Estado Nacional utilizando figuras legales para casos excepcionales desvió el poder para encubrir una designación permanente oculta bajo la apariencia de una contratación a plazo (considerando quinto). Asimismo, explica Buenader (s/d) que el sentido protectorio hacia el trabajador tiene que ver con el resguardo de su dignidad y “la revalorización de la autonomía de la voluntad del trabajador suprimida por la aplicación rigurosa, sin matices, de las prerrogativas y derechos del Estado” (pág. 8).

Funes (s/d), en un comentario al fallo “Ramos”, se formula una pregunta que resulta de interés para este análisis y es la siguiente: “¿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?” (pág. 3). La respuesta a esta pregunta determina el régimen normativo aplicable dado que se es empleado público porque la tarea desempeñada presenta determinadas características y se ingresó a trabajar cumpliendo el procedimiento previsto;

o no se es empleado público, y por tanto la norma jurídica que regule el caso será otra. Pero si el trabajador desempeña tareas de servicios regulares del municipio, aún cuando haya celebrado sucesivos contratos, debería ser considerado trabajador de planta permanente.

## V. Postura del autor

La informalidad en la contratación de los trabajadores es una problemática destacada en la realidad de muchos argentinos. De acuerdo a la estadística acompañada, el 45% de los trabajadores no se encuentra registrado, lo cual representa un número abrumador de trabajadores sin acceso a derechos laborales. Estos trabajadores no gozan de los derechos y su protección que se encuentran previstos en la Constitución Nacional en su artículo 14 bis. A nivel empleo público, tanto nacional como provincial, existe una normativa propia que determina las diversas modalidades de contratación y el ingreso de los trabajadores a planta permanente, condición que otorga la estabilidad del empleado público prevista en el mencionado artículo 14 bis. Ahora bien, en el desarrollo del análisis del presente caso se pudo apreciar como el Municipio de Esquina, Provincia de Corrientes, utilizando otra figura jurídica como es el trabajo eventual, perjudicó al trabajador, quien a todas luces era un trabajador permanente por las tareas que desplegaba para la administración pública.

Al comienzo del fallo advertí la presencia de un problema jurídico de relevancia por existir un conflicto en términos de la determinación de la norma aplicable. Si es una prestación de servicios eventual podría tratarse de un caso sujeto a las normas del Código Civil y Comercial y si es un trabajador dependiente del Municipio, se rige bajo las normas de la ley provincial de empleo público de Corrientes.

Este problema detectado genera efectos prácticos dado que, en un caso u otro, las consecuencias jurídicas y las características de la contratación son diversas. En el caso de tratarse de una locación de servicios es un contrato en el cual se presta un servicio y se paga el precio por ello y no implica relación laboral; pero en el caso de tratarse de un trabajador de planta permanente tiene todos los derechos laborales, y más aún en el caso del empleo público goza de la estabilidad, la cual implica la necesidad de llevar adelante un proceso administrativo para el despido del trabajador. En consecuencia, es oportuno



preguntarse si el municipio *¿puede contratar trabajadores eventuales o celebrar contratos de locación de servicios?* En caso de respuesta afirmativa, *¿bajo qué circunstancias?*

Para dar respuesta a estos interrogantes, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en un fallo acertado, revocó la sentencia del Superior Tribunal de Justicia de Corrientes, y determinó que si bien el Municipio puede realizar contrataciones eventuales, no era el caso de Sánchez, dado que el mismo realizaba tareas que son propias de la actividad municipal como la recolección de residuos, colocación de adoquines y limpieza de desagües, percibiendo su salario por quincena, durante un plazo de once años. El Municipio debió probar la contratación eventual y no lo hizo, por lo tanto, la CSJN entendió que la voluntad del mismo era mantener a Sánchez “en negro” desviando su poder. Cita la CSJN en apoyo de su resolución los antecedentes “Ramos” y “Cirigliano”.

En la determinación de la aplicación de una norma u otra, se aprecia la dicotomía independencia- dependencia, y claramente en este caso no existe independencia del trabajador. Sánchez prestaba servicio para el Municipio de forma dependiente, es decir de manera directa y bajo su dirección, realizando sus funciones de forma regular y exclusiva, y estando sujeto a la autoridad disciplinaria del Municipio; y como tal merece protección, dado que el principio protectorio del trabajador se basa justamente en la diferencia de poder entre trabajador y empleador. En este sentido es que la CSJN manifiesta que el municipio desvía su poder y decide no formalizar la relación laboral, y por eso Sánchez debe ser protegido y reconocida la realidad de su vínculo laboral.

Por otro lado, las normas de acceso al empleo público, tanto nacional como de la provincia de Corrientes, son claras en cuanto a la determinación de cuando procede la contratación de personal no permanente, eventual o temporario, y refieren expresamente que deben realizar tareas o servicios extraordinarios específicos determinados de antemano, y le fija un plazo máximo de duración. A todas luces, en el caso analizado de Sánchez, estos requisitos no se cumplieron.

## **VI. Conclusión**

La presente nota giró en torno al fallo “Sánchez” dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el cual se pudo detectar un problema jurídico de relevancia, concretamente por la dificultad en relación a la norma aplicable: locación de servicios-trabajador público en relación de dependencia. El problema jurídico fue resuelto por la CSJN quien, revocando el fallo del Superior Tribunal provincial, determinó que el trabajador- actor, era un empleado de planta permanente del Municipio de Esquina.

El objetivo del presente trabajo fue demostrar la importancia social y jurídica que tienen este tipo de procesos judiciales dado que la realidad de Sánchez no es ajena a la realidad de casi nueve millones de argentinos, los cuales ya sea en el ámbito público o privado, ven vulnerados sus derechos. Esta vulneración de derechos del trabajador se apreció luego de la reconstrucción de la plataforma fáctica, la historia procesal, el análisis de la decisión del tribunal; y con la explicación de antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales.

Las normas jurídicas son claras cuando determinan en qué casos es posible la contratación de personal eventual o temporario, y en qué casos corresponde que el trabajador sea de planta permanente. Es hora que el Estado, en cualquier nivel, lo respete, evitando este tipo de contrataciones de personal para realizar tareas que son normales y habituales y propias de su ámbito.

## VII. Referencias bibliográficas

### **Legislación**

**Ley 24430.** (1994). Constitución de la Nación Argentina. Honorable Congreso de la Nación Argentina

**Ley 26994.** (2014). Código Civil y Comercial de la Nación. Honorable Congreso de la Nación Argentina

**Ley 20744.** (1976). Ley de Contrato de Trabajo [Modificada por Decreto 390/76]. Honorable Congreso de la Nación Argentina

**Ley 25164.** (1999). Ley Macro de Regulación de Empleo Público Nacional. Honorable Congreso de la Nación Argentina

**Ley 4067.** (1986). Estatuto del Empleado Público de Corrientes. Honorable Legislatura de la Provincia de Corrientes

## **Doctrina**

**Bermúdez, I.** (22 de octubre de 2022) El empleo "en negro" es récord y en cuatro actividades ya supera a los puestos registrados. Disponible en [https://www.clarin.com/economia/empleo-negro-record-actividades-supera-empleo-registrado\\_0\\_VFUaMCGYR5.html](https://www.clarin.com/economia/empleo-negro-record-actividades-supera-empleo-registrado_0_VFUaMCGYR5.html)

**Buenader, E.** Algunas consideraciones sobre el empleo público y el derecho a la estabilidad (a propósito de un fallo de la Corte Suprema). Disponible en <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/jurid/17951.pdf>

**Díaz Cafferata, S.** (26 de abril de 2009) “La estabilidad del empleo público fraudulentamente contratado”. Disponible en [http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacfl10109-diaz\\_cafferata-estabilidad\\_empleo\\_publico\\_fraudulentamente.htm#](http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacfl10109-diaz_cafferata-estabilidad_empleo_publico_fraudulentamente.htm#)

**Funes, D. F.** “El derecho a la estabilidad de los empleados sucesivamente contratados con carácter transitorio por parte de la Administración Pública”. Disponible en <https://www.aadyss.org.ar/>

**Moreso, J. J. y Vilajosana, J. M.** (2004). Introducción a la teoría del derecho. Madrid, ES: Marcial Pons.

**Ramos, S.J.** (septiembre de 2008). “Aspectos a tener en cuenta para identificar una relación de trabajo subordinado”. Disponible en <http://www.saij.gob.ar/> tipo de contenido: Doctrina.

## **Jurisprudencia**

**CSJN** “Recurso de hecho deducido por la parte actora en la causa Sánchez, Oscar Vicente c/ Municipalidad de Esquina (Corrientes) y otro y/o quien resulte responsable s/ acción contenciosa administrativa” (2022)

**CSJN** "Ramos, José Luis c/ Estado Nacional (Min. de Defensa - A.R.A.) s/ indemnización por despido"(2010)