

Reproducido en [www.relats.org](http://www.relats.org)

## EL PRINCIPIO PROBATORIO EN EL EMPLEO PÚBLICO

María Martha Terragno<sup>1</sup>

### 1.- Introducción.

#### ***1.a. - La actualidad en materia de empleo público.***

Los cambios de gobierno sucedidos en nuestro país a nivel nacional, provincial y municipal, determinaron que, en los primeros meses del año, los temas concernientes al empleo público alcanzaran nuevamente notorios niveles de visibilidad y discusión en boca de la ciudadanía.

Es que los despidos masivos de empleados públicos<sup>2</sup> -en los tres niveles de la administración pública- puso en vilo a la sociedad, en un caso, justificando las desvinculaciones bajo diversos argumentos, tales como que “debe ajustarse el gasto público” o que se los despide porque no trabajan (son “ñoquis”), o bajo el fundamento que “no se trata de despidos, sino que no se les ha renovado el contrato”; y por el otro, denunciado que a miles de trabajadores y de trabajadoras, de forma abrupta, informal, sin preaviso ni indemnización, se les estaba quitando su salario, su único medio de subsistencia, no obstante haber prestado servicios para el Estado por muchos años.

---

<sup>1</sup>Por MARÍA MARTHA TERRAGNO. Abogada laboralista. Asesora sindical. Asesora, entre otros, al sindicato estatal, la Asociación Trabajadores del Estado (ATE). Artículo publicado en “Temas de Derecho Laboral”, Colección Compendio Jurídico, Toselli, Carlos (Director), Ed. Errejus, mayo 2016, pág. 69.

<sup>2</sup>Se estima que los despidos en el sector público entre el 1º de diciembre de 2015 y el 4 de marzo de 2016 ascendieron a 37.627 aproximadamente [http://www.obderechosocial.org.ar/docs/despidos\\_tercerdoc.pdf](http://www.obderechosocial.org.ar/docs/despidos_tercerdoc.pdf)[consulta 15/3/2016].

Esta disparidad de criterios, vuelve a poner en tela de juicio al empleo público, y con ello, reabre el debate -aún no zanjado ni en la doctrina ni en la jurisprudencia- referido a si el empleo público es materia del derecho laboral o del derecho administrativo, o en todo caso, de ambas.

La figura especial y particular, de uno de los sujetos de la relación laboral, el Estado, en su rol empleador, y las características que desde una óptica del derecho público lo definen (relación de subordinación del particular frente al Estado, interés público)<sup>3</sup>, pareciera trastocar el sinalagma propio del derecho del trabajo y con ello, conducirse por un camino ajeno al que transitan las reglas y principios jurídicos de esta rama del derecho.

Sin embargo, el art. 14 bis de la Constitución Nacional (en adelante CN) al enunciar “El trabajo *en sus diversas formas* gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: ...*estabilidad del empleado público*...”, claramente incluye a los empleados públicos dentro del principio protectorio, sin distinción alguna.

Los empleados públicos, aunque su tarea guarde un fin social, de interés general, tienen planteados los mismos problemas en cuanto a salarios, condiciones de trabajo, etc, que los que se le presentan a cualquier trabajador que se desempeña para un empleador privado. No obstante, en muchos de los casos, su condición ha ido empeorando a comparación del empleo privado, su estabilidad en el empleo se encuentra amenazada en cada cambio de gobierno, y muchos trabajadores sienten que su trabajo no es valorado por el Estado.

Hay que recurrir necesariamente al análisis histórico - aunque breve- para comprender la negación, que aún subsiste, sobre la condición de “trabajador” del empleado público.

---

<sup>3</sup>Gordillo, Agustín, “*Tratado de Derecho Administrativo*”, Tomo 1, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2000, pág. V-23

Desde el siglo XIX la doctrina y jurisprudencia administrativa de nuestro país, incluida -por larga data- la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ha estudiado la relación de empleo público como si se tratara de un segmento totalmente desvinculado de los principios del derecho del trabajo, en tanto encontrándose la presencia del Estado, todas las relaciones debían regirse por las normas y principios que configuran el derecho público.

Esta corriente que imperó en los comienzos del derecho administrativo cuando se consideró, por ejemplo, que el Estado no podía ser demandado judicialmente, o que no cabía atribuírsele responsabilidad, o que debía acordársele discrecionalidad en su accionar con un limitadísimo control judicial, constituye el aspecto o expresión de una concepción autoritaria del Poder y del Estado, reminiscencias del Príncipe y del Estado absoluto y omnipotente<sup>4</sup>.

Por resultar incompatibles con un Estado de Derecho, durante el transcurso del siglo XX, se fueron eliminando muchas de estas prerrogativas y privilegios reconocidos al Estado (se reconoció su responsabilidad, se lo puede demandar, se admitió un control judicial más amplio, etc), de modo que la concepción autoritaria quedó limitada, como uno de sus últimos reductos, al ámbito del empleo público, donde todavía, lamentablemente, en una parte de la doctrina y la jurisprudencia argentina tiene plena vigencia.

De este modo, y por decisiva influencia de la “doctrina autoritaria”, la Corte Suprema de Justicia Nacional restringió y minimizó los efectos y alcances del derecho a la estabilidad consagrados en el año 1957 por la CN (art. 14 bis) en beneficio de todos los empleados públicos, de modo de impedir que

---

<sup>4</sup>Mairal, Héctor A., “*Control Judicial de la Administración Pública*”, Volumen I, Depalma, Buenos Aires, 1984, pág. 97. El autor explica que el sistema judicialista adoptado por la Constitución de 1853, tuvo como modelo la Constitución norteamericana, al igual que el modelo de “inmunidad soberana” que sirvió para incorporar en nuestro país una teoría limitativa del control judicial sobre la Administración. El reclamo administrativo previo, cuya exigencia se encuentra en la mayor parte de las leyes de procedimientos administrativos, tiene como reminiscencia la exigencia de la venia legislativa como requisito previo para demandar a la Nación.

dicho derecho llegue a limitar los poderes del Estado, que en lo relacionado con la extinción de la relación de trabajo siempre había gozado de la más amplia discrecionalidad, sin ningún control judicial.

Fue así, como la Corte limitó el derecho a la estabilidad, convalidando el fraude que comete el Estado en perjuicio de los empleados públicos llamados “contratados”, a quienes se les privó, no sólo de la estabilidad sino también, de toda otra protección contra el despido arbitrario<sup>5</sup>.

Del carácter de la función pública en el Estado absolutista, se pasó a la aceptación de una relación de subordinación cuyo contenido estaba determinado unilateralmente por el Estado a través de normas estatutarias (no obstante, la plena vigencia del art. 14 bis que también garantiza el derecho a negociar colectivamente a los empleados públicos)<sup>6</sup>.

La superación de una concepción unilateralista de la relación de empleo público y la aceptación de un fuerte contenido contractual en ella, no fue suficiente para darle adecuada protección al trabajador público, que comenzó a ser reconocido como un trabajador –aunque como tal, diferente al dependiente de un empleador privado- como consecuencia, fundamentalmente, de las peculiaridades de su empleador,

Sin embargo, en la actualidad el paradigma sobre el que se apoya el derecho público “clásico” ha sido superado por otros dos, expresamente receptados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la actualidad: el constitucionalismo social y el constitucionalismo de los derechos humanos fundamentales, que responde a la incorporación de los

---

<sup>5</sup>Causas “Filgueira de Alvarez, Ana María c/ Estado Nacional Ministerio de Economía Sec. de Estado de Hacienda Inst. Obra Social” (Fallos 310:2117), “Gil, Carlos Rafael c/ UTN s/ nulidad de acto administrativo, indemnización y daños y perjuicios” (Fallos: 312:245), “Leroux de Emede c/ MCBA” (Fallos: 314:376), “Galiano, Carlos Jorge c/ BANADE s/ cobro” (Fallos: 312:1371), etc.

<sup>6</sup> A través del Derecho Colectivo del Trabajo también se ratificó que el empleo público es parte del Derecho del Trabajo, toda vez que del art. 14 bis de la CN surge el derecho a la negociación colectiva para los gremios estatales sin discriminación alguna. En igual sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) incluyó a los empleados públicos en sus Convenios; y específicamente, el Convenio N° 154 determinó la necesidad de incluir en las legislaciones nacionales mecanismos de negociación colectiva y de resolución de conflictos colectivos en este ámbito.

Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos en la Carta Magna, que introducen con rango constitucional una amplia gama de derechos (art. 75 inc. 22 CN), y a su vez los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que, con jerarquía superior a las leyes, imponen revisar el plexo normativo argentino y que no pueden ser ignorados porque integran el *iuscogens* internacional.

El cambio de la estructura normativa, la que, a su vez, trastoca la escala de valores, nos obligan a producir un cambio en la concepción del empleo público, que ponga el acento en el trabajador y la trabajadora -sujetos de preferente tutela constitucional- (“Vizzotti”), tal como lo establece la premisa del art. 14 bis de nuestra Constitución Nacional, y cuya manda, por estar inserta en la primera parte de la Constitución Nacional, está dirigida a todos los Poderes del Estado, inclusive los Provinciales y Municipales (art. 5 y 31 CN).

En tal sentido, el objetivo de la presente es indagar acerca de la vigencia del principio protectorio y su aplicación para el caso de los empleados públicos, los límites de la actividad administrativa en torno al mentado principio, y los modos de reparación ante la decisión unilateral de la Administración de extinguir la relación laboral.

## **2.- Empleo Público: Trabajo Humano Subordinado.**

### ***2. a.- Aplicación de los principios generales del derecho del trabajo.***

En primer lugar, debemos enfatizar, aunque a esta altura sea para muchos una obviedad, que el empleo público también es trabajo humano subordinado.

Ello así, al margen que nos encontremos con un empleador particular como es el Estado, con reglas propias y distintas a cualquier otro empleador o persona jurídica, lo cierto es que los empleados públicos ponen a disposición de dicho

empleador su fuerza de trabajo, de la que el Estado empleador se sirve, para llevar a cabo su finalidad<sup>7</sup>.

Así, también en el empleo público se dan las notas que caracterizan a la relación de trabajo dependiente: la subordinación económica, técnica y jurídica también están presentes en el vínculo que el Estado mantiene con sus dependientes.

Distinto es el caso de los funcionarios que integran el “plantel político” del Estado, que no tienen dependencia alguna, sino que, por el contrario, son los encargados de diseñar y ejecutar los direccionamientos políticos de la administración gubernamental de turno.

Los mal llamados “servidores públicos”, “funcionarios públicos” o “agentes”, término que corresponde a una concepción autoritaria del Estado, ya superada, cumplen al igual que los empleados privados una jornada de trabajo, el empleador ejerce sobre ellos el poder de organización y dirección, así como el poder disciplinario, a cambio de una remuneración.

Como bien enfatiza David Duarte “entendemos, a diferencia de alguna doctrina administrativista, que la relación de empleo público (con las excepciones del caso) por más que tenga un carácter especial donde están en juego el interés público, el erario y los fines del Estado, ninguna de éstas condiciones pueden desconocer que del otro lado de la relación existe un ser humano que pone su cuerpo (con las contingencias que ello significa en la vida de una persona) a disposición del otro, bajo la subordinación de éste y mediante el pago de una remuneración. Y que, por éstas circunstancias particulares, esa persona necesita protección en términos señalados por la Constitución Nacional y los Tratados de Derechos Humanos en ella incorporados. Ello nos conduce a cuestionar la idea que el contrato de empleo público sea una

---

<sup>7</sup>Cremonte, Matías, “La estabilidad y la extinción de la relación de empleo público”, en García, Héctor Omar, (dir.) y Virgili, Claudio Sebastián (coord.), *Relación de Trabajo*, Ediar, Buenos Aires, 2013, pág. 541.

rama de derecho administrativo, antes bien nos parece apropiado y por una cuestión de principios, que este tipo de relación sea propia del derecho del trabajo, por cierto, especial y con regulación específica, pero laboral”<sup>8</sup>.

Por ello es que, más allá de las particulares características que hacen del Estado una persona jurídica distinta al resto de los empleadores, lo cierto es que, del otro lado de la relación, hay un hombre y una mujer que trabajan, y que como tales, merecen protección sin distinción alguna.

Al decir de Rolando Gialdino “Ningún hombre puede verse negado de su dignidad. La dignidad no es un derecho, lo que es un derecho es la protección de su dignidad, que supera en jerarquía a toda construcción humana, porque es anterior a toda organización y a toda legislación, pues reconoce una base ontológica. Entonces, toda norma incompatible con la dignidad de la persona se torna inconstitucional, porque aquella es causa fuente de Derechos Humanos”<sup>9</sup>.

El Derecho del Trabajo tiene su máximo reconocimiento a través del art. 14 bis CN, del que se desprende el principio protectorio, y de allí toda una serie de principios que sopesan la hiposuficiencia en la que se encuentra el trabajador frente al empleador<sup>10</sup>.

Como se enunció al inicio, el principio protectorio también involucra a los trabajadores del Estado.

El miembro informante de la Convención Nacional Constituyente del año 1957, que aprobó la reforma de la Constitución Nacional, incorporó el art. 14 bis al texto de la Carta Magna, el convencional constituyente Luis María

---

<sup>8</sup>Duarte, David, “Laboralización de la relación de empleo público. La óptica del Derecho del Trabajo”, DT2009 (octubre), pág. 1115.

<sup>9</sup>Gialdino, Rolando, “El profundo ritmo universal de los derechos humanos en clave laboral”, Rev. La Causa Laboral N° 40, 2007, pág. 40.

<sup>10</sup>Pla Rodríguez, Américo, *Los principios del Derecho del Trabajo*, Editorial De Palma, Buenos Aires, 1978, pág. 40. El autor menciona el principio protectorio en sus tres formas diversas de expresarse, como a.- la regla del *in dubio pro-operario* (criterio que debe seguir el juez o el intérprete para elegir entre varios sentidos posibles de una norma, aquel que sea más favorable al trabajador), b.- la regla de la norma más favorable, y c.- la de la condición más beneficiosa (criterio por el cual la aplicación de una nueva norma laboral nunca debe servir para disminuir las condiciones más favorables en que pudiera hallarse un trabajador).

Jaureguiberry, afirmó en referencia al enunciado del art. 14 bis sobre “El trabajo en sus diversas formas...” , que :“en sus diversas formas quiere decir que están comprendidos, tanto el trabajo manual como el intelectual; el dependiente y el independiente; dentro del dependiente, el prestado por trabajadores de empresas y asociaciones particulares, *como el prestado por trabajadores del estado, sea éste nacional, provincial o municipal*”<sup>11</sup>, al tiempo que agregó que el empleado público “*es una categoría especial de trabajador, pero es trabajador también*”<sup>12</sup>.

Sin dudas que la relación de empleo público estará rodeada de una serie de peculiaridades desde el propio inicio de la relación laboral, así como también a lo largo de todo su desarrollo, que derivan de exigencias de índole constitucional, de valoración del mérito y la capacidad en condiciones de igualdad, contempladas en el art. 16 de la CN<sup>13</sup>.

Aun así, surge de forma indubitada que en el empleo público también nos encontramos frente a una relación asimétrica en la que es necesario proteger al sujeto más débil de la relación, en tanto se trata de trabajo humano, y que como tal, comprendida dentro del constitucionalismo social, procede entonces aplicar las normas y principios generales de derecho del trabajo.

Como claramente enuncia Ángel Eduardo Gatti “El *principio protectorio* es más que el reconocimiento formal del significado trascendente del trabajo: en el ordenamiento positivo argentino es un operativo dirigido al legislador y a los operadores jurídicos todos, para que en la regulación de las relaciones laborales o en la aplicación de las disposiciones referentes a ella prevalezca siempre el criterio de preservación

---

<sup>11</sup>Jaureguiberry, Luis María, *El artículo nuevo*, Castellví S.A., Santa Fe, 1957, pág. 103, (el destacado me pertenece).

<sup>12</sup>Jaureguiberry, Luis María, ob. cit. en nota 11, pág. 120.

<sup>13</sup> Art. 16 CN: “La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros especiales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y *admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad*. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas” (Art. 16 CN) (el destacado me pertenece).

del amparo al trabajador, asignando aplicabilidad al sentido de la directiva, en cuanto refleja la concepción de preeminencia del hombre en su actividad creadora, sobre los intereses económicos o puramente mercantilistas”<sup>14</sup>

Los principios generales del derecho del trabajo<sup>15</sup>, deben ser los cristales con que se mire la relación de empleo público, acorde con el reconocimiento de los derechos sociales, establecidos en el art. 14 bis de la CN y los derechos que emanan del bloque de constitucionalidad federal, que eleva con jerarquía constitucional a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos (art. 75 inc. 22). Con dicha reforma, es dable destacar, que los derechos sociales han adquirido el rango de derechos humanos fundamentales, en tanto se han incorporado instrumentos internacionales<sup>16</sup> que consagran derechos sociales, basados en el principio protectorio.

La presencia de “contratados” en el Estado, en los ámbitos nacionales, provinciales y -sobretudo- municipales, figura utilizada en fraude al orden público laboral, lejos de determinar que el Estado sea un “empleador modelo” para el resto de los empleadores a quien debe fiscalizar, lo convierten en el empleador con el más alto índice de trabajo no registrado y con los salarios más bajos de todo el mercado laboral, en el marco de un total desprecio por la sujeción al principio de legalidad.

En dicho escenario, contar con los principios generales del derecho del trabajo, que ponen a la persona en la cúspide de la pirámide normativa, permitirá dirimir al intérprete en el entrelazado régimen normativo que circunda a las relaciones del Estado con sus dependientes.

De esta forma, precisamente lo expone Juan Ignacio Orsini: “No resulta difícil advertir que esta función normativa

---

<sup>14</sup>Gatti, Ángel Eduardo, *Derecho del Trabajo. Manual de las relaciones individuales*, BdeF, Montevideo-Buenos Aires, 2015, pág. 38.

<sup>15</sup>Además de los enunciados en la nota 10, el principio de irrenunciabilidad, el principio de continuidad, el principio de realidad, el principio de progresividad, el principio de gratuidad, etc

<sup>16</sup>Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

directa o concurrente que el Derecho del Trabajo reconoce a los principios, reviste una importancia central para asegurar los fines protectorios de la disciplina, pues asigna a aquellos el rol de llevar a cabo una función armonizadora, en clave protectoria, de las distintas fuentes que componen el sistema jurídico laboral”<sup>17</sup>

La Corte Suprema de Justicia de la Nación haciéndose eco de la “justicia social” y de la tutela de la “dignidad” como atributo inherente a todo ser humano, camino iniciado a partir de fallos “Castillo”, “Vizzoti” y “Aquino”, ha invocado expresamente la aplicación de los principios generales del derecho del trabajo en materia de empleo público.

Con el fallo “Madorrán”<sup>18</sup>, sentencia de fecha 3 de mayo de 2007, la Corte efectuó una interpretación del art. 14 bis que marcó un cambio de rumbo en materia de empleo público, destacando que “*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 3) del trabajador, así como *deberes* (“*inexcusables*”, ídem) de asegurarlos por parte del Congreso (“Aquino” Fallos: 327:3770; y “Milone”, Fallos: 327:4607, 4617). (Considerando 4º, el destacado me pertenece).

El Máximo Tribunal, destacó que la garantía de estabilidad en el empleo público “es solución que concuerda con los principios y pautas de interpretación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, principios que se condicen con el “derecho a trabajar” (art. 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 23.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. XIV de la Declaración Americana de los Derechos y

---

<sup>17</sup>Orsini, Juan Ignacio, “Los principios del derecho del trabajo”, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, N° 40, 2009/2010, Buenos Aires, pág. 498, citado por Gatti, Ángel Eduardo, ob.cit en nota 14, pág. 35.

<sup>18</sup>CSJN, “Madorrán, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación”, 3/6/2007

Deberes del Hombre, art. 5 e. de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación”), que debe ser considerado “inalienable de todo ser humano” (art.11.1.a. de la Convención sobre todas las formas de discriminación hacia la mujer), y que también se concreta en el “derecho a la *continuidad* o estabilidad en el empleo”, así como “la *progresividad*” en la plena efectividad de los derechos humanos que se reconocen ... sumado al principio *pro homine*... determinan que el intérprete deba escoger dentro de lo que la norma posibilita, *el resultado que en mayor medida proteja a la persona humana*” (Considerando 8).

En la causa “Ramos”<sup>19</sup>, el voto en mayoría<sup>20</sup> entendió que el actor merecía la protección que el art. 14 bis de la CN otorga al trabajador contra el despido arbitrario (Considerando 6°) e hizo gala del *principio de realidad*, al analizar que las tareas que Ramos realizaba “carecían de la transitoriedad que supone el mencionado régimen de excepción” (Considerando 4°).

El voto en minoría en “Ramos”<sup>21</sup> y en “Sánchez”<sup>22</sup> fue más allá en la invocación del principio laboral de realidad frente a un contrato por tiempo determinado en la administración pública, al enunciar que: “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 atribuyen (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) (Considerando 8). No *importa*, agregan, el “nomen iuris utilizado ...sino *la realidad material*” (Considerando 9°).

---

<sup>19</sup>CSJN, “Ramos, José Luis c/ Estado Nacional (Min. de Defensa -A.R.A) s/ indemnización por despido”, 6/4/2010.

<sup>20</sup>La mayoría la componen los jueces Lorenzetti, Highton de Nolasco, Petracchi y Argibay.

<sup>21</sup>La minoría la integran los jueces Maqueda, Fayt y Zaffaroni.

<sup>22</sup>CSJN, “Sánchez, Carlos Prospero c/ Auditoría General de la Nación s/ despido”, 6/4/2010.

En esa línea, destacaron la Recomendación N° 198 sobre la relación de trabajo (2006) de la OIT, en cuanto señala que 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- (Considerando 9°).

En fallos posteriores, la CSJN siguió aplicando los mismos criterios que en “Ramos”<sup>23</sup>, ampliando incluso la protección establecida en el art. 14 bis de la CN a los empleados públicos, no ya en lo que se refiere a su derecho a la estabilidad sino también en el caso de protección de sus salarios (“ATE s/ acción de inconstitucionalidad”<sup>24</sup>).

En consecuencia, no debiera quedar duda que la Corte le otorga a los principios del derecho del trabajo en materia de empleo público una importancia trascendente, erigiendo a la protección del trabajo humano como valor fundante que ha de predominar en la interpretación y aplicación de todo el ordenamiento jurídico.

### **3.- La garantía de estabilidad en el empleo público.**

#### **3 a.- El control judicial de las actividades discrecionales de la Administración Pública.**

En cuanto a las características del empleo público, el art. 14 bis de la CN, así como todas las Constituciones Provinciales

---

<sup>23</sup> CSJN, “González Dego, María Laura c/ Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos”, 5/4/11, CSJN “Cerigliano, Carlos Fabián c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Bs. As. U. Polivalente de Inspecciones”, 19/04/11, CSJN, “Fleita, Nilda Ester c/ Administración Nacional de la Seguridad Social”, 22/03/11, CSJN “Fleita, Nilda Ester c/ Administración Nacional de la Seguridad Social”, 22/3/2011, “Maurette, Mauricio c/ Estado Nacional -Ministerio de Economía -Subsecretaría de Normalización Patrimonial s/ despido”, 7/2/2012, “Iribarne, Rodolfo c/ Estado Nacional (Honorable Senado de la Nación), 22/5/12 y Martínez, Adrián c/ Universidad Nacional de Quilmes”, 6/11/12, citados por Fera, Mario, *El derecho del trabajo en los fallos actuales de la Corte Suprema*, “Empleo Público: personal permanente y contratados”, La Ley, Buenos Aires, 2013, pág. 323-330.

<sup>24</sup>CSJN, ATE c/ Municipalidad de Salta s/ acción de inconstitucionalidad, 18/6/13.

-en tanto integra la parte dogmática de la Constitución (art. 5º CN)<sup>25</sup>- establecen la garantía de “*estabilidad del empleado público*”.

Dicha estabilidad fue instaurada por el constituyente en función de no dejar librada la fuente de trabajo del empleado público, a la arbitrariedad de los sucesivos y diferentes gobiernos de turno que atraviesan la administración del Estado.

Por dicha justa razón, el art. 14 bis de la CN establece la estabilidad propia o absoluta para los empleados públicos<sup>26</sup>, de modo que el Estado empleador encuentra una veda para despedir a sus dependientes sin causa, y sin previo sumario administrativo.

Mientras que el constituyente estableció para el empleo en el ámbito privado la “protección contra el despido arbitrario”, es decir la posibilidad del empleador de despedir sin causa, con la única limitación del despido discriminatorio<sup>27</sup> y/o con el pago de una indemnización agravada; en el empleo público – por las razones precedentemente expuestas- fue más allá y estableció no sólo la “protección” sino la “garantía” de estabilidad absoluta en el empleo público.

Ello así, se otorgó un marco de mayor protección al empleo público, prohibiendo en consecuencia el despido sin causa, el que, a diferencia del empleo en el ámbito privado, no es sustituible por una indemnización.

En dicha inteligencia, y como expresión de eficacia del principio protectorio, la estabilidad propia y absoluta implica que –de ser violada- obliga a reincorporar al trabajador a su ámbito laboral.

Siguiendo la doctrina sentada en “Ramos”, la Corte frente al despido incausado resolvió reconocerle al trabajador, una

---

<sup>25</sup>vbgr. el art. 23 Constitución de la Provincia de Córdoba.

<sup>26</sup>Este fue el criterio sostenido por la Corte en “Madorrán”, ya citado.

<sup>27</sup>La ley 23.551 prohíbe el despido de los representantes gremiales y la ley 23.592 hace lo propio con la discriminación por motivos tales como raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos.

indemnización aplicando directamente la “protección contra el despido arbitrario”, y de forma analógica, la reparación prevista en la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional para los casos de disponibilidad en el Estado (art. 11 Ley N° 25.164)<sup>28</sup>

Así, la Corte niega que le corresponda al actor el derecho a la reinstalación en su cargo con la siguiente argumentación: “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 aparta de estos límites resulta ilegítima (artículos 75, inciso 8° de nuestra Carta Magna y 29 de la Ley 24.156) ... “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” (Considerando 8°)”.

No obstante, las valiosas argumentaciones vertidas por la Corte en clave social en materia de empleo público, desde mi punto de vista, entiendo que las consecuencias jurídicas que la Corte asigna a la irregularidad en la contratación no guardan razonabilidad, y afecta, desde ya, el sentido de la protección en la “garantía de estabilidad” que los convencionales constituyentes en el año 1957 le dieron al empleo público<sup>29</sup>. En

---

<sup>28</sup>En tal sentido, la Corte modifica la doctrina sentada en los fallos “Deutsch” y “Zacarías”, que reconocieron el derecho a la indemnización de los actores remitiéndose al régimen privado. El artículo 11 (último párrafo) de la Ley 25.164 establece que “vencido el término de la disponibilidad, sin que el trabajador haya sido reubicado, o en el caso que el que se rehusare el ofrecimiento de ocupar un cargo o no existieran vacantes, se producirá la baja, generándose el derecho a percibir una indemnización igual a 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, salvo el mejor derecho que se estableciere en el Convenio Colectivo de Trabajo y las indemnizaciones especiales que pudieren regularse por dicha vía”.

<sup>29</sup>Vale la pena aquí transcribir un pasaje de la Convención Constituyente de 1957, citado por la Corte en “Madorrán”: “*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*

efecto, supeditar la exigibilidad de un derecho plasmado, en la parte dogmática de la Constitución, bajo la parte orgánica de ésta -mediante la que se estructura y organiza todo el aparato orgánico-funcional del Estado-, considero que vulnera abiertamente la regla de razonabilidad y jerarquía de valores planteada en el art. 28 de la CN<sup>30</sup>.

No deja de llamar la atención que luego de la profunda valoración del derecho a la estabilidad en el empleo público que planteara la Corte en “Madorrán” (en el caso, la actora contaba con estabilidad y se la había suprimido vía convenio colectivo de trabajo), la Corte en los casos referenciados y en los fallos posteriores, descarte de plano el derecho a la reinstalación en el cargo.

Más sorprende aún que, meses después, en un caso de despido discriminatorio en el ámbito privado, en el fallo “Álvarez”<sup>31</sup>, el Superior Tribunal, realizando una interpretación del “derecho a trabajar”, previsto en el art. 6.1 del PIDESC, se incline por la reinstalación de los trabajadores despedidos al exponer: “la protección del “derecho a trabajar” previsto en el art. 6.1 del PIDESC, al incluir el derecho del empleado a no verse privado arbitrariamente de su empleo, si bien no impone la reinstalación, *tampoco la descarta* (doctrina caso Madorrán) *y la reinstalación guarda coherencia con los principios que rigen las instancias jurisdiccionales internacionales en materia de derechos humanos, debería ser la rectificación o restitución en lugar de la compensación. Sólo un entendimiento superficial del art. 14 bis llevaría que la “protección contra el despido arbitrario” implicara una suerte de prohibición absoluta y*

---

*administrativos como botín de guerra. Entendemos que este principio constitucional entrará a regir simultáneamente con la vigencia de las reformas y en adelante ningún empleado público podrá ser dejado cesante sin causa justificada y sin previo sumario administrativo”* (convencional Peña, Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente. Año 1957, t. II, p. 1254; v. asimismo: convencionales Martella y Mercado, J.A., ídem, t. II, ps. 1243 y 1337/1338, respectivamente).

<sup>30</sup>Art. 28. CN: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

<sup>31</sup>CSJN, “Álvarez, Maximiliano I y otros c/ CENCOSUD S.A. s/ acción de amparo”, 7/12/10.

*permanente a toda medida de reinstalación*” (Considerandos 7, 8 y 9) (el destacado me pertenece).

Es decir, si frente a una tutela de protección menor como la “protección contra el despido arbitrario” corresponde la reinstalación, más aún debiera corresponder frente a una tutela mayor, como es la “garantía de estabilidad en el empleo público”.

Como aguda y certeramente lo planteara Matías Cremonte: “entender que la única reparación posible consiste en el pago de una indemnización al trabajador afectado es, lisa y llanamente, desconocer la garantía de estabilidad del empleado público. Con estas decisiones, la Corte convalida esta práctica corriente y diseminada por todas las administraciones, poniéndole un precio a esa irregularidad<sup>32</sup>”.

El art. 99 inc. 7 establece entre las atribuciones del Poder Ejecutivo nombrar y remover por sí a los empleados de la administración “*cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución*”, por lo que esta facultad ha dejado de ser discrecional con la reforma del año 1957, que consagra el derecho del empleado público a la estabilidad, tratándose entonces de una facultad reglada, por lo tanto ni derogable ni disponible para los funcionarios que integran la administración estatal.

En la distinción entre actividades de la Administración “regladas” y “discrecionales”, Gordillo conceptualiza que “las facultades de un órgano administrativo están regladas cuando ... el orden jurídico establece de antemano que es específicamente lo que el órgano debe hacer en un caso concreto. Las facultades del órgano serán en cambio discrecionales cuando el orden jurídico le otorgue cierta libertad para elegir entre uno y otro curso de acción, para hacer una y otra cosa, o hacerla de una u otra manera<sup>33</sup>”

---

<sup>32</sup>Cremonte, Matías, “La Protección de los Trabajadores “contratados” de la Administración pública. Los casos “Ramos” y “Sanchez” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, Compendio Jurídico ERREIUS-ERREPAR N° 42, julio de 2010, pág. 140.

<sup>33</sup>Gordillo, Agustín, ob. cit. en nota. 2, pág. X-14.

El “caso concreto” que hiciera referencia el citado autor, no son más que las circunstancias de hecho que dan lugar al acto, que ya se encuentra pautado por la legislación vigente. En el empleo público, volviendo a la referencia concreta de los principios, la realidad que determina que trabajadores desempeñen tareas normales, habituales y permanentes para la administración pública, impone que a dichos trabajadores se le garantice su derecho a la estabilidad en el empleo público, de conformidad con lo que establece la norma suprema (art. 14 bis CN)

Profundiza el citado autor “dicho de otro modo, la actividad administrativa debe ser eficaz en la realización del interés público, pero esa eficacia o conveniencia u oportunidad es en algunos casos contemplada por el legislador o por los reglamentos, y en otros es dejada a la apreciación del órgano que dicta el acto; en ello estriba la diferencia de las facultades regladas y discrecionales de la administración. En un caso es la ley -en sentido lato: Constitución, ley, reglamento- y en otro es el órgano actuante, el que aprecia la oportunidad, mérito y conveniencia de la medida a tomarse”.

En definitiva, al contrario de lo que generalmente se invoca para el caso de las desvinculaciones en el empleo público, “el interés público” que el constituyente del '57 preservó para el empleo público, fue para que quienes se desempeñaran a las órdenes del Estado no tuvieran la inseguridad de perder su empleo en cada cambio de gobierno, no sólo para proteger a los trabajadores estatales, sino también para jerarquizar a la función pública, con empleos estables, y con un progreso en la carrera profesional, que permita otorgar al Estado un rol preponderante en la sociedad, fortaleciendo las Instituciones de la República.

Sin perjuicio de lo expuesto, el principio de legalidad también impone que las facultades discrecionales de la Administración tengan limitaciones<sup>34</sup>.

En el caso “Baena”<sup>35</sup>, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado respecto a los límites de la discrecionalidad: “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”.

Así, el principio del derecho administrativo que determina la presunción de validez de los actos de la administración pública, cede frente al principio protectorio y por derivación, al resto de los principios generales del derecho del trabajo. En tal sentido, la realidad debe ceder frente a las formas, admitiéndose la real situación jurídica que se pretende simular con irregulares contrataciones, que no son más que la expresión del desvío de poder frente a lo que la Carta Magna ordena. (CSJN, “Ramos”)

#### **4.- Laboralización del empleo público: ¿hacia un derecho laboral público?<sup>36</sup>**

Si bien existe cierto consenso en la doctrina laboralista y también, aunque en menor medida, administrativista, referido a que el principio de protección establecido en el art. 14 bis de la CN también alcanza a los empleados estatales, existen divergencias en cuanto a las consecuencias jurídicas de tal afirmación.

---

<sup>34</sup> Se han destacado entre los principales límites a la actividad discrecional los siguientes: la razonabilidad, la desviación de poder y la buena fe.

<sup>35</sup> CIDH, “Baena, Ricardo y otros vs. Panamá, fondo, reparaciones y costas”, 2/2/2001.

<sup>36</sup> Al comentar el régimen de los trabajadores de las empresas del Estado, Guibourg hablaba del “derecho laboral público”, en Guibourg, Ricardo A., “Observaciones sobre el empleo público”, DT 1994-B, pág. 1107.

Las divergencias son tantas, como regímenes jurídicos se encuentran en juego. La exclusión expresa del régimen de la Ley de Contrato de Trabajo a los dependientes de la Administración Pública Nacional, Provincial y Municipal a través del art. 2 inc. a), pareciera ser el muro infranqueable que divide el derecho laboral y el derecho administrativo.

Por su parte, ese muro se derriba fácilmente -por vía también del inc. 2 inc. a)- cuando la Administración incluye expresamente a sus dependientes en el marco de la LCT o cuando decide propiciar los mecanismos de la negociación en determinado sector.

Cuando dichos extremos aparecen, se borra toda disputa sobre las “cláusulas exorbitantes” que rigen el empleo público, o el “interés público” que impide considerar “el interés particular” de las personas que trabajan en el empleo público, en calidad de trabajadores *con* derechos.

Por poner sólo como ejemplo, la Administración Pública Nacional, cuenta con empleados regidos bajo la Ley Nacional de Empleo Público N° 25.164<sup>37</sup>, bajo la Ley de Contrato de Trabajo N° 20744<sup>38</sup>, bajo el régimen de convenciones colectivas de trabajo en el marco de la Ley N° 24.185<sup>39</sup>, bajo el régimen de convenciones colectivas de trabajo en el marco de la Ley N° 14.250<sup>40</sup>, o incluso con empleados “contratados” que realizan tareas principales, propias y permanentes de la administración pública y empleados contratados sin registración alguna: contratados por “vía de hecho”.

Allí, nos vamos a encontrar con tantas consecuencias jurídicas como regímenes existan; y lo que es peor, con

---

<sup>37</sup>Están comprendidos todos los trabajadores que integran el servicio civil de la Nación (art. 3° Ley 25.164).

<sup>38</sup>Están comprendidos, entre otros, los trabajadores de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y los trabajadores que se desempeñan en organismos de control de servicios públicos (Ente Nacional Regulador de la Electricidad -ENRE-, Ente Nacional Regulador del Gas -ENARGAS-, Comisión Nacional de Regulación del Transporte -CNRT, etc)

<sup>39</sup>Empleados públicos de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada que se desempeñan bajo el Convenio Colectivo para la Administración Pública Nacional, homologado por el Decreto N° 214/06.

<sup>40</sup>Los Convenios Colectivos de Trabajo negociados en el marco de la ley 14.250 son, por ejemplo, el CCT 927/07 “E” de la Corporación Mercado Central de Buenos Aires; el CCT 697/05 “E” del PAMI; el CCT 305/98 “E” de la ANSeS; el CCT 54/92 “E” de Lotería Nacional S.E., entre otros.

empleados públicos de primera, segunda y tercera categoría en cuanto a su grado de protección, dependiendo que unos sean analizados bajo la vara del derecho público o del derecho laboral.

Creo que es muy ajustado lo que expresa Matías Cremontecuando expone: “Creemos que esta distinción entre derecho público y privado es estéril en el caso, ya que, aun considerándolo derecho público nada obsta la aplicación del Derecho del Trabajo, por no estar éste limitado a las relaciones entre particulares. Por la misma razón, no es del todo certero hablar de *privatización* del empleo público. Se trata simplemente de entender al Derecho del Trabajo como abarcativo tanto del empleo privado como el empleo público<sup>41</sup>.

Son destacables las palabras de García Martínez que ya en el año 1987 creían “en la unidad del derecho, y que la distinción entre derecho privado y público tiene más sentido práctico que base científica. Consideramos que el principio básico del derecho del trabajo moderno, es el principio de humanización y dignificación del trabajo, que se convierte en una explanación del espíritu, que permite el desarrollo de la capacidad productiva y creadora del hombre, a través del trabajo”<sup>42</sup>.

Entiendo que, si al empleo público le es plenamente aplicable el principio protectorio, ninguna duda cabe respecto a que el empleo público es parte del derecho del trabajo, con sus particularidades, por encontrarnos frente un empleador distinto del privado, pero bajo las normas y principios que hacen del derecho del trabajo, un derecho de protección frente a la parte más débil de la relación contractual, el hombre y la mujer cuyo única propiedad es su fuerza de trabajo para su subsistencia y la de su familia.

---

<sup>41</sup>Cremonte, ob. cit. en nota 7, pág. 540.

<sup>42</sup>GarcíaMartínez, Roberto, “Ubicación del empleado público frente al derecho del trabajo”, DT 1987-B, pág. 1167.

Asimismo, comparto con Fera, quien sostiene que atento que buena parte de los principios y reglas generales se encuentran, a modo de reglamentación del art. 14 bis, insertos en los primeros artículos de la Ley de Contrato de Trabajo, “queda expresada sin duda una voluntad del legislador nacional que va más allá del ámbito personal específico de aplicación de la L.C.T circunscripto en su art. 2º”<sup>43</sup>.

La denominada laboralización, o como algún autor denominó “la privatización del empleo público”<sup>44</sup>, excede a una cuestión semántica, sino que está cargada de sentido práctico en la exigibilidad de los derechos sociales en las relaciones de empleo público.

En tal caso, podría aludirse a un derecho laboral público que contenga la especificidad de la relación de dependencia, esto es la “la existencia de una dualidad de vínculos, constituidos por la de naturaleza funcionarial, y la contratación de índole laboral”<sup>45</sup>.

En consecuencia, la tutela constitucional planteada a través del principio protectorio, tal como lo plantea la CSJN en “Madorrán”, resultará efectiva y no ilusoria, sobre todo, cuando está en discusión la dignidad de las personas, centro sobre el que gira la organización de los derechos fundamentales de nuestro orden constitucional (“Aquino” Fallos: 327:3753).

---

<sup>43</sup>Fera, Mario S., ob. cit., en nota 24, pág. 294. Sin perjuicio de la valiosa, y porque no, novedosa afirmación realizada por el autor, el citado autor concluye que “el accionar del empleador estatal está sujeto al derecho público administrativo, el cual, así como se lo limita por el principio de legalidad -por el que debe necesariamente sujetarse a la ley-, es alcanzado por un régimen de exorbitancia, las llamadas “facultades exorbitantes” de la administración pública, que le otorga un margen mayor para introducir modificaciones unilaterales en el contrato que exceden las facultades que el ordenamiento laboral reconoce al empleador privado” (pág. 294).

<sup>44</sup>De la Fuente, Horacio H., “La Privatización del Empleo Público”, La Ley, T. 2001-B, Sec. Doctrina. No obstante la denominación, el autor enuncia que el gran cambio por el que el empleo público ha pasado a regirse, cada vez en mayor proporción, por las normas que rigen el empleo privado, se ha iniciado como consecuencia del reconocimiento pleno de los derechos sociales, y la necesidad de proteger en forma amplia el trabajo humano en sí, y a la persona que lo presta en una situación de inferioridad a causa del estado de dependencia económica y jurídica en que se encuentra, sin tener en cuenta si el empleador que se beneficia con esas prestaciones personales es un sujeto público o privado (paág. 984).

<sup>45</sup>Rentero Jover, Jesús, “Sobre la relación de empleo público laboral”, Revista de Derecho Social N° 11, Editorial Bomarzo, Madrid, 2000,pág. 86.

## **6.- La exigibilidad de los derechos sociales.**

### ***a. La competencia jurisdiccional***

Finalmente, no podemos dejar de señalar la importancia trascendente -para la plena vigencia del principio protectorio- que la competencia sea laboral en todas las materias concernientes al empleo público.

Por lo general, no existen controversias acerca que la competencia sea laboral cuando se trata de temas en los que participan trabajadores estatales vinculados al ejercicio de la actividad sindical (Ley 23.551), o en demandas contra el Estado fundadas en la Ley de Riesgos del Trabajo (Ley 24.557 y modif.)<sup>46</sup>.

No obstante, en los restantes temas concernientes al empleo público, persiste el debate sobre si las controversias de los empleados públicos deben ventilarse ante la Justicia Contencioso Administrativa o ante la Justicia Laboral.

Desde ya que no se trata de una cuestión meramente formal, sino que, por el contrario, se trata del nudo que permitirá discernir si se aplican los principios generales del derecho del trabajo o los principios del derecho administrativo, cuya columna es el criterio referido a la superioridad -las llamadas cláusulas exorbitantes- del Estado sobre los particulares (los administrados).

Lamentablemente, no es pacífica la jurisprudencia en tal sentido, ni en la Justicia Nacional del Trabajo, ni en el Fuero Laboral de las Provincias. Lamentablemente, digo, porque si entendemos que al empleo público le son aplicables los principios generales del derecho del trabajo, ninguna duda debería existir a esta altura y menos aún con el avance de los derechos fundamentales en el ámbito del trabajo, que el “juez

---

<sup>46</sup>Por ejemplo, el Código Procesal del Trabajo de la Provincia de Córdoba (Ley 7987) expresamente prevé la competencia de los Tribunales del Trabajo cuando se trate de “acciones emergentes de la Ley Nacional de Accidentes y Enfermedades del Trabajo, aun cuando fueren iniciadas por los agentes de los tres poderes del Estado provincial, sus empresas, municipalidades y comunas” (art. 1° inc. 2).

natural” en materia de empleo público es un juez especializado en la materia laboral.

Tampoco los precedentes de la Corte son pacíficos en la materia, toda vez que mientras en el *leading case* “Ramos” se inclinó por la Justicia Contencioso Administrativa, anteriormente en un caso de diferencias salariales planteado por empleados públicos de la Superintendencia de Seguros de la Nación determinó la competencia del fuero del trabajo: “...esta Corte tiene reiteradamente dicho que para la determinación de la competencia corresponde entender de modo principal a la exposición de los hechos que el actor hace en la demanda, y en la medida que se adecue a ellos, al derecho que invoca como fundamento de su pretensión. Con arreglo a tal criterio, estimo que la causa deberá seguir con su trámite por ante el Fuero del Trabajo... *toda vez, que en el sub-lite se funda la pretensión ...en los preceptos del Derecho del Trabajo, del art. 14 bis de la Constitución Nacional y los Convenios de la Organización del Trabajo (OIT) referidos a Igualdad de Remuneración (Nº100), sobre discriminación – empleo y ocupación- (nº111) y tratados internacionales de derechos humanos referidos al trabajo...*” (CSJN “Asociación Trabajadores del Estado c/ Superintendencia de Seguros de la Nación, Ministerio de Economía y Producción de la Nación s/Diferencias Salariales”, sentencia de fecha 23/02/10).

Se encuentra en juego nada más ni nada menos que el derecho constitucional al debido proceso, y el derecho constitucional al juez natural, que justifica que, si el empleado público está amparado por el art. 14 bis de la CN, resulte certero que quien deba atender, analizar y resolver sobre estos casos sea un juez especializado en la materia laboral.

## **7.- Palabras finales.**

A lo largo de estas breves consideraciones, hemos intentado demostrar porque entendemos que la garantía tutelar de los trabajadores planteada a través del principio protectorio en la Constitución Nacional (art. 14 bis, art. 75 inc. 22), le es plenamente aplicable a los trabajadores y a las trabajadoras que se desempeñan en relación de dependencia con el Estado. Tal como vimos, esa es la regla que nos impone una interpretación auténtica de la Constitución, tal como los Constituyentes del '57 lo previeron y expresaron. Si las distintas administraciones gubernamentales que dirigen el Estado cumplieran con la regla constitucional de la “garantía de estabilidad en el empleo público”, omitiendo la contratación de trabajadores al margen de la ley, hoy los cientos de empleados estatales que se desempeñan bajo las más diversas formas de contratación laboral en el Estado, no tendrían el peligro de perder su empleo -sin causa y sin ningún tipo de indemnización- por los nuevos gobiernos de turno.

Los nuevos paradigmas constitucionales que ponen a los derechos sociales en carácter de derechos humanos fundamentales en la cúspide del ordenamiento jurídico, entiendo que, exigen nuevos análisis en la defensa de los trabajadores estatales y nuevas interpretaciones de los jueces encargados de dirimir las controversias que se plantean, utilizando como brújula en la interpretación los principios generales del derecho del trabajo.

Creo que se trata de reconocer la relación asimétrica inherente a las relaciones laborales, de la que también son parte los trabajadores estatales. Es esta concepción que dio nacimiento al derecho del trabajo, la única que permitirá que en nuestro país no existan trabajadores sin derechos.