



Los casos “Madorrán”  
y “Ruiz”: la nueva jurisprudencia  
de la Corte sobre la estabilidad  
del empleado público

Leonardo J. AMBESI

SUMARIO: I. *Reseñas de los fallos anotados*. II. *El comentario*.

### I. Reseñas de los fallos anotados

CSJN, 3-5-2007, “*Madorrán, Marta Cristina c/Administración Nacional de Aduanas s/Reincorporación*”

*Empleo público. Estabilidad del empleado público. Cesantía sin causa establecida por convenio. Jerarquía normativa*

1. Es tan cierto que los derechos constitucionales son susceptibles de reglamentación, como lo es que esta última está destinada a no alterarlos (Constitución Nacional, artículo 28), lo cual significa conferirles la extensión y comprensión previstas en el texto cimero que los enunció y que manda asegurarlos. Es asunto de legislar, sí, pero para garantizar “el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos”. Estos principios, debe puntualizarse en la presente causa, son aplicables, *mutatis mutandis*, a la reglamentación derivada del régimen de convenciones colectivas. La Constitución Nacional es ley suprema, y todo acto que se le oponga resulta inválido cualquiera sea la fuente jurídica de la que provenga, lo cual incluye, por ende, a la autonomía colectiva. En suma, la “estabilidad del empleado público” preceptuada por el artículo 14 bis, Constitución Nacio-

nal, significa, a juicio de esta Corte y dentro del contexto en cuestión, que el trabajador no pudo válidamente ser segregado de su empleo sin invocación de una causa justificada y razonable, de manera que su reclamo de reinstalación resulta procedente. En consecuencia, debe ser confirmada la sentencia apelada, en cuanto declara, para este litigio, nulo e inconstitucional el artículo 7º, CCT 56/1992 “E” según el texto dispuesto por el laudo 16/92 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, por impedir que el artículo 14 bis produzca los mencionados efectos, y condena a la Administración Nacional de Aduanas a reincorporar a la actora, dando así operatividad a esta última norma.

2. Postular la estabilidad propia del empleado público constituye una solución que concuerda con los principios y pautas de interpretación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que, en buena medida implícitos en la Constitución histórica, han sido expresamente incorporados a ésta por vía del inciso 22, artículo 75, al dar jerarquía constitucional a los mayores instrumentos internacionales en la materia.

3. La estabilidad del empleado público introducida en el texto del artículo 14 bis, Constitución Nacional, implica la estabilidad en sentido propio que excluye, por principio, la cesantía sin causa justificada y debido proceso, y cuya violación trae consigo la nulidad de ésta y consiguiente reincorporación. En el caso, se declara inconstitucional el inciso c, artículo 7º, CCT 56/1992 “E”, aprobado por laudo 16/92, en tanto faculta a la Administración Nacional de Aduanas a extinguir la relación de empleo sin invocación de causa y mediante el pago de la indemnización prevista en el artículo 245, LCT (estabilidad impropia).

4. Si bien los principios, garantías y derechos reconocidos por nuestra Constitución Nacional no son absolutos y están sujetos a las leyes que reglamentan su ejercicio, esto último debe realizarse con la finalidad de lograr su ejercicio pleno. Es sabido que nuestra Ley Fundamental es una norma jurídica y que, en cuanto reconoce derechos, lo hace para que éstos resulten efectivos y no ilusorios, sobre todo cuando, como en el *sub examine*, está en discusión un derecho humano. Luego, es tan cierto que los derechos constitucionales son susceptibles de reglamentación, como lo es que esta última está destinada a no alterarlos (artículo 28 mencionado), lo cual significa conferirles la extensión y comprensión previstas en el texto cimerio que los enunció y que manda asegurarlos. Estos principios, debe puntualizarse en la presente causa, son aplicables, *mutatis mutandis*, a la reglamentación derivada del régimen de convenciones colectivas. La Constitución Nacional es ley suprema y todo acto que se le oponga resulta inválido cualquiera sea la fuente jurídica de donde provenga, lo cual incluye, por ende,

a los convenios colectivos de trabajo. En el caso se declara inconstitucional el inciso c, artículo 7º, CCT 56/1992 “E”, aprobado por laudo 16/92, en tanto faculta a la Administración Nacional de Aduanas a extinguir la relación de empleo sin invocación de causa y mediante el pago de la indemnización prevista en el artículo 245, LCT (estabilidad impropia). Por último, es preciso destacar que lo aquí resuelto no resulta aplicable sin más a todos los empleados de la Administración Pública Nacional. La solución de cada caso está condicionada por la naturaleza de la vinculación del empleado con la Administración y requiere, en consecuencia, el examen de la forma de incorporación del agente, de la normativa aplicable y de la conducta desarrollada por las partes durante la vinculación (Del voto de la Dra. Highton y el Dr. Maqueda).

5. El derecho a la estabilidad, como todos los demás que consagra nuestra Carta Magna, no es absoluto y puede ser limitado por las leyes que lo reglamentan y debe compaginarse con las demás cláusulas constitucionales, entre ellas las atribuciones del Poder Ejecutivo que establece la Constitución Nacional. Estas reglamentaciones, que pueden atender al origen y regularidad de las designaciones, períodos razonables de prueba, causas justificadas de cesantía y otras disposiciones que sistematicen la carrera administrativa, no pueden desnaturalizar la efectiva aplicación de la estabilidad transformando el derecho a ser reincorporado en caso de cesantía injustificada, que es de principio y posibilita retomar el curso de aquélla, en un mero derecho indemnizatorio que, por ser de carácter sustitutivo, debe estar reservado para casos excepcionales de justicia objetiva. En particular, la estabilidad del empleado público es armonizable con las facultades atribuidas por la Constitución al Poder Ejecutivo, pues entendida ella como un todo coherente y armónico, dichas facultades deben ser ejercitadas con respeto de la estabilidad, ya que si los derechos y garantías deben ser ejercidos conforme a las leyes que los reglamentan, tampoco son absolutas las potestades que se consagran en el texto constitucional (Del voto de la Dra. Argibay).

CSJN, 15-5-2007, “Ruiz c/DGI s/Recurso extraordinario”

*Empleo público. Estabilidad del empleado público. Cesantía sin causa establecida por convenio. Jerarquía normativa*

1. Resulta inconstitucional el inciso c, artículo 11, CCT 46/1975 “E”, aprobado por el laudo 15/91 y homologado por la disposición 2264/92 del Mi-

nisterio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, que rige al personal de la DGI, en cuanto permite el despido sin causa con el pago de una indemnización sustitutiva, en tanto es violatorio de la garantía de la estabilidad del empleado público que consagra el artículo 14 bis, Constitución Nacional (Del dictamen del procurador. La Corte remite a los fundamentos de la causa “Madorrán c/Administración Nacional de Aduanas”, 3-5-2007).

2. Si bien la garantía de estabilidad del empleo público (artículo 14 bis, Constitución Nacional) no es un derecho absoluto —sino que debe ejercerse de conformidad con las leyes que lo reglamentan en armonía con los demás derechos individuales y atribuciones estatales establecidos con igual jerarquía por la misma Constitución—, la posibilidad permanente con la que cuenta la DGI para despedir a sus empleados sin causa y con el sólo requisito de una indemnización sustitutiva, atenta directamente contra esa garantía, por lo que resulta inconstitucional el accionar del mencionado ente público (Del dictamen del procurador. La Corte remite a los fundamentos de la causa “Madorrán c/Administración Nacional de Aduanas”, 3-5-2007).

3. A la luz de lo dispuesto en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, respecto a la estabilidad del empleo público, se ha declarado la validez de diversas leyes de prescindibilidad de empleados públicos (mediante el pago de una indemnización equitativa), sólo ante la necesidad imperiosa de proceder al ordenamiento y transformación racional de la administración pública, y mediante el dictado de leyes transitorias. Se trata de regímenes de excepción que suspenden temporalmente las normas que se le opongan, y que asignan a los Poderes Ejecutivo y Legislativo un instrumento ágil para llevar a cabo una reestructuración que limita el derecho a la estabilidad de los empleados públicos, compensados a través de una indemnización (Del dictamen del procurador. La Corte remite a los fundamentos de la causa “Madorrán c/Administración Nacional de Aduanas”, 3-5-2007).

4. En el caso de reincorporación de un agente público dado ilegítimamente de baja de su cargo, no corresponde el pago de remuneraciones por funciones no desempeñadas durante el período comprendido entre la baja y la reincorporación antes mencionada (Del dictamen del procurador. La Corte remite a los fundamentos de la causa “Madorrán c/Administración Nacional de Aduanas”, 3-5-2007).

## II. El comentario

### 1. Introducción

De manera similar a lo que ha sucedido con el tratamiento de temas esenciales del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social (ver los casos “Vizzoti” y “Aquino”), la Corte Suprema de Justicia, por intermedio de los fallos que comentamos, ha efectuado una nueva interpretación de la garantía de estabilidad del empleado público contenida en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Veamos en los antecedentes. El caso “Madorrán” encuentra su origen en la aplicación del laudo 16/92, dictado por el director nacional de relaciones del trabajo, con motivo de su designación como árbitro en el procedimiento de arbitraje voluntario contemplado por la ley 14.786 y cuyas partes fueron, por la representación sindical, el Sindicato Único del Personal de Aduanas de la República Argentina y por la representación empresaria la Administración Nacional de Aduanas.

Una de las controversias existentes se relacionaba con el artículo 7º del Convenio Colectivo de Trabajo 56/92 “E”. En su evaluación, el árbitro estimó que “...conforme lo dispone el artículo 2º de la ley 20.744 a todos los dependientes de la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal que se incluyan en el régimen de las convenciones colectivas de trabajo le caben las disposiciones de esa ley de fondo”, por lo que, “...el régimen no es el propio de la estabilidad del Derecho Administrativo, sino el de todo trabajador convenionado”, ante lo cual “...se hace necesario formular una redacción que concuerde con la normativa a aplicar, evitando mediante algún mecanismo contractual, la discrecionalidad de la decisión”.<sup>1</sup>

En función de ello, el árbitro formuló la redacción de la cláusula con el siguiente texto:

Artículo 7º. La relación de empleo entre la Administración Nacional de Aduanas y los trabajadores de planta permanente, implica el derecho de estos últimos —dentro del marco de este convenio— a conservar el mismo. La relación de empleo se extinguirá... c) Sin invocación de causa, me-

<sup>1</sup> Véanse los considerandos 13, 14 y 15 del Laudo.

diante el pago de la indemnización prevista en el artículo 245 de la Ley 20.744 (t. o. 1976) sustituido por la Ley 24.013. Asimismo no se tendrán en cuenta los años de antigüedad ya indemnizados por cualquier causa de cese de una relación de empleo público anterior. El cese incausado del contrato laboral será precedido por el siguiente procedimiento: 1) Una actuación interna en la que se propicie el cese ante la autoridad superior. 2) La intervención del secretario de Economía y del secretario de Ingresos Públicos.

Respecto a la causa “Ruiz”, su génesis debe buscarse en la aplicación del laudo 15/91, dictado a consecuencia del arbitraje dispuesto por el Ministerio de Trabajo mediante Resolución MTSS 674 del 23 de agosto de 1991, entre la Asociación de Empleados de la Dirección General Impositiva y el aludido ente de ingresos públicos. En lo que interesa, se formuló un texto convencional sustitutivo del anterior CCT 46/75 “E” y se redactó una cláusula similar a la anterior en materia de extinción del vínculo, al expresarse:

Artículo 11: ...La estabilidad se perderá... c) Sin invocación de causa. El cese incausado de la relación o contrato laboral será precedido por el siguiente procedimiento: 1) Una actuación interna en la que se propicie el cese ante la autoridad superior. 2) La intervención del secretario de Economía y del secretario de Ingresos Públicos. La indemnización de un (1) mes de sueldo por año de servicio o fracción mayor de tres (3) meses tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual percibida será abonada dentro de los diez (10) días corridos. Las cuestiones de orden político, gremial, religioso o racial, no serán causas de sanciones disciplinarias o despido.

Producidas las controversias judiciales por la aplicación de tales articulados, la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo declaró la nulidad e inconstitucionalidad de dichos preceptos. En ambos litigios, las demandadas interpusieron sendos recursos extraordinarios cuya admisión dio lugar a los pronunciamientos de la Corte, quien ratificó tales declaraciones.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> En “Madorrán”, la sala VI de la CNAT declaró la nulidad e inconstitucionalidad del artículo 7º del CCT 56/92 “E”, ordenando reincorporar a la actora. En “Ruiz”, el mismo tribunal declaró la inconstitucionalidad del artículo 11, inciso c, del CCT aprobado

## 2. Las líneas argumentales del caso “Madorrán”

### A. Voto de los doctores Lorenzetti, Fayt y Petracchi

- 1) *La cuestión a resolver.* Luego de reseñar los antecedentes de la causa, los magistrados ciñeron el debate a dilucidar si el artículo 7º del Convenio Colectivo 56/92 “E”, según el texto del laudo 16/92 del Ministerio de Trabajo, resulta compatible con la garantía a la estabilidad del empleado público prevista en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.
- 2) *La configuración del principio protectorio.* Así, distinguieron los grados de estabilidad en el empleo, contemplados en la norma constitucional para los ámbitos laborales privado y público (estabilidad impropia y propia), apelando a los debates de la Convención Constituyente de 1957 y a precedentes de la Corte, en particular, a los alcances que el poder empleador tiene en uno y otro campo, siendo que en el público su ejercicio arbitrario acarrea la reincorporación del agente separado de su cargo.<sup>3</sup>
- 3) *El principio “in dubio pro justitia socialis”.* Recordaron la doctrina que reconoce categoría constitucional al principio hermenéutico por el cual las leyes deben ser interpretadas a favor de quienes al serles aplicadas con este sentido, consiguen o tienen a alcanzar el bienestar, entendido éste como las condiciones de vida mediante las cuales es posible a la persona humana desarrollarse conforme a su dignidad.
- 4) *La relación Estado-agente público.* Destacaron que el propósito deliberado de los constituyentes consistió en poner a los servidores del

por laudo 15/91 y ordenó la reincorporación del actor y el pago de los salarios caídos desde el 1º de abril de 1991 hasta su reincorporación o hasta su jubilación si aquélla no se concretase. En este último caso, de acuerdo con el dictamen del procurador general, la Corte revocó la sentencia en la parte referida al pago de los salarios caídos, de acuerdo con la doctrina por la cual no corresponde abonar remuneraciones por funciones no desempeñadas.

<sup>3</sup> Se cita especialmente el voto disidente de los jueces Aberastury y Zavala Rodríguez en la causa “Enrique, Héctor c/Provincia de Santa Fe” (*Fallos*: 261:336) y el voto del juez Belluscio en “Romero de Martino, Leonor c/Caja Nacional de Ahorro y Seguro” (*Fallos*: 307:539).

Estado al abrigo de la discrecionalidad de las autoridades de turno y de los vaivenes de la vida política y, al mismo tiempo, coadyuvar a la realización de los fines para los cuales existen las instituciones en las cuales los agentes prestan servicios y evitar, de ese modo, el deterioro de la función pública y su consiguiente perjuicio para los administrados.

- 5) *El principio de idoneidad en el acceso al servicio público.* Para los citados magistrados, es razonable pensar que si dicha condición ha sido respetada para acceder al cargo (artículo 16, Constitución Nacional), el propio Estado estará interesado en continuar teniendo a su disposición un agente, salvo que concurran razones justificadas para su cese.
- 6) *Los principios del derecho internacional de los derechos humanos.* En este punto, estimaron que sostener la estabilidad propia del empleo público en el caso es una solución que concuerda con los principios y pautas de interpretación de esta fuente jurídica, en buena medida implícitos en la Constitución histórica y que han sido expresamente incorporados a la Ley Fundamental a través del artículo 75, inciso 22 al darse jerarquía constitucional a los mayores instrumentos internacionales en la materia. Se cita en apoyo de esta tesis, el artículo 6º del Pacto Internacional de Derechos Humanos, Sociales y Culturales; el artículo 23.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el artículo XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; el artículo 5.e.i de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y el artículo 11.1.a de la Convención sobre la Eliminación de las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- 7) *La estabilidad propia y las atribuciones de la administración.* Para esta posición, el reconocimiento en el caso de la estabilidad del empleo público no pone en colisión al artículo 14 bis con el artículo 99, incisos 1º y 7º de la Constitución Nacional. Luego de reiterar la doctrina del alto tribunal en cuanto a que la Carta Magna debe ser entendida como un todo coherente, a fin de que sus cláusulas no se excluyan o se anulen recíprocamente, se deja sentado que la remoción de un agente público no queda fuera del resorte del titular de la Administración por el hecho de que, al no encontrarse justifica-

ción en la medida, sea la propia norma constitucional la que impone su reinstalación.

- 8) *La aplicación particular de la garantía de la estabilidad propia.* El voto se encarga de aclarar que el dispositivo del artículo 14 bis objeto de examen no comprende a los agentes que fueron separados de su cargo por causas razonables y justificadas de incumplimientos de sus deberes.
- 9) *El alcance de la reglamentación de los derechos constitucionales.* La estabilidad del empleado público establecida en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional es cláusula operativa, susceptible de autónomo acatamiento por las autoridades administrativas. Los derechos constitucionales tienen un contenido que proporciona la propia ley fundamental. En ese contexto, todo acto que se le oponga resulta inválido, cualquiera sea la fuente jurídica de la que provenga, lo que incluye a la autonomía colectiva.

#### B. Voto de los doctores Highton y Maqueda

- 1) *La cuestión a resolver.* Para dichos magistrados, la cuestión a dirimirse consiste en determinar si un convenio colectivo celebrado con posterioridad al ingreso del empleado a la Administración puede válidamente sustituir el régimen de estabilidad propia que éste tenía al momento de su incorporación por el régimen de estabilidad impropia de la LCT.
- 2) *Los límites a la reglamentación de derechos constitucionales.* Recuerdan que los principios, garantías y derechos reconocidos por la Constitución Nacional no son absolutos y están sujetos a las leyes que reglamentan su ejercicio, sin perjuicio de lo cual, tal reglamentación no puede alterarlos sino darles la extensión y comprensión previstas en el texto que manda asegurarlos. Ello incluye la reglamentación derivada del régimen de convenciones colectivas.
- 3) *La tesis de la desnaturalización.* Según este voto, el cuestionado artículo 7º, inciso c del CCT 56/92 “E”, al consagrar la estabilidad impropia altera en el caso concreto las pautas del régimen propio y lo desnaturaliza.

- 4) *La remisión al caso concreto*. Los ponentes dejan aclarado que lo resuelto no resulta aplicable sin más a todos los empleados de la administración pública nacional. La solución en cada caso se encuentra condicionada por la naturaleza de la vinculación del empleado con la administración y requiere, a raíz de ello, el examen de la forma de incorporación del agente, de la normativa aplicable y de la conducta desarrollada por las partes durante la vinculación.

C. *Voto de la doctora Argibay*

La magistrada recuerda, como lo hacen los votos anteriores, los fundamentos expuestos en distintos precedentes de la Corte en cuanto al alcance del concepto de estabilidad del empleado público contemplado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Sin perjuicio de ello, deseamos destacar dos aspectos del voto:

- 1) *El derecho indemnizatorio como supuesto excepcional*. Las reglamentaciones en materia de empleo público, aun cuando atienden al origen y regularidad de las designaciones, períodos razonables de prueba, causas justificadas de cesantías y otras disposiciones que sistematizan la carrera administrativa, no pueden desnaturalizar la efectiva aplicación de la estabilidad, transformando el derecho a ser reincorporado en caso de cesantía injustificada en un mero derecho indemnizatorio que, por ser de carácter sustitutivo, debe estar reservado para casos excepcionales de justicia objetiva.
- 2) *Relatividad de las potestades administrativas*. La estabilidad del empleado público es armonizable con las facultades constitucionales del Poder Ejecutivo, siendo que estas últimas deben ser ejercitadas con respeto a la estabilidad. Si los derechos y garantías deben ser ejercidos conforme a las leyes que los reglamentan, tampoco son absolutas las potestades que se consagran en el texto constitucional.

3. *La causa “Ruiz”*

En este caso, los integrantes del tribunal se remitieron a sus respectivos votos emitidos en “Madorrán”. Cabe agregar aquí el voto del doctor Zaf-

faroni, quien no interviniera en el fallo anterior y que se remite a los fundamentos expuestos sobre la estabilidad del empleado público a precedentes ya citados por los otros ministros.

#### 4. *Proyección de los criterios reseñados*

A partir de lo expuesto podemos observar, en lo esencial, la unidad interpretativa de la garantía a partir de dos posiciones: el primer voto de “Madorrán” que ha puesto el acento en los principios del derecho internacional, la operatividad de las cláusulas constitucionales y el consiguiente carácter nulo e imprescriptible de todos aquellos actos que contradigan la “esencia” de tales garantías. Hay aquí, además, un análisis de compatibilidad de la norma local en litigio en su relación con el derecho internacional incorporado al orden interno para determinar su constitucionalidad, siendo éste un ejercicio interpretativo que registra antecedentes recientes.<sup>4</sup>

Los otros votos, sin desconocer tales fundamentos, prefieren hacer hincapié en el carácter relativo de los derechos constitucionales y su necesaria armonización en el diagrama del texto supremo, y con ello practicar un examen o test a los fines de establecer si la norma inferior ha llegado a desvirtuar la operatividad de la cláusula de garantía.

Estas dos líneas directrices de los fallos que comentamos nos conducen a formular las siguientes apreciaciones respecto a la proyección del nuevo criterio de la Corte en materia de empleo público y relaciones laborales.

##### *A. La estabilidad del empleado público y las atribuciones administrativas en materia de función pública*

Es notable la impronta que la Corte ha puesto en la interpretación de la garantía en discusión. Nótese que la doctrina constitucional ha venido expresando que la estabilidad del empleado público, además de proteger al trabajador de la pérdida de su empleo, tiene como finalidad evitar la arbitrariedad del Estado, sin mengua del grado de discrecionalidad con que cuenta la administración para enfrentar los cambios que se requieran en

<sup>4</sup> Simón, Julio César, *La incorporación del Derecho Internacional al Derecho Interno, la jerarquía de las fuentes y el Derecho del Trabajo*, en L. L. 2006-D-1005.

la organización y el funcionamiento de sus departamentos y oficinas.<sup>5</sup> De igual modo, se ha dicho que el precepto del artículo 14 bis debe ser interpretado en armonía con el artículo 75, inciso 20 de la Constitución Nacional que otorga al Congreso la facultad de suprimir empleos; el artículo 99, inciso 7º de la Constitución Nacional, que faculta al presidente a remover por sí solo a los agentes de la Administración Pública, y el artículo 100, inciso 3º de la Constitución Nacional, aunque sólo diga que el jefe de gabinete nombra empleados, ya que todas las cláusulas de la Constitución tienen igual jerarquía y las facultades de los poderes políticos deben compatibilizarse con la cláusula constitucional del artículo 14 bis;<sup>6</sup> en este orden, se recuerda la jurisprudencia de la Corte a favor de la estabilidad impropia en el empleo público, siempre que ello se sustente en la exigencia de un mínimo de autoridad jerárquica autónoma, incluyéndose en este supuesto la extinción del vínculo por motivos de interés general, supresión del cargo, razones económicas, funcionales y otras causas razonables por las cuales la Administración decida remover a un empleado sin culpa de éste.<sup>7</sup>

Evidentemente, la nueva jurisprudencia ha dejado de lado aquellos precedentes donde se sostuviera que la estabilidad absoluta se traduce en el reconocimiento de una equitativa indemnización cuando, por motivos de economía, reestructuración u otros igualmente razonables y justificados, el Poder Ejecutivo resuelve prescindir de los servicios de algún personal de su dependencia, sin imputarles falta.<sup>8</sup> De igual manera, parece haberse superado la previsión contemplada en casos como “Leorux de Emede”, donde, recordando una jurisprudencia anterior, se advirtió sobre la existencia de la disposición contenida en el artículo 2º, inciso a de la LCT, según la cual dicho régimen no es aplicable a los dependientes de la ad-

<sup>5</sup> Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina*, 3a. ed., Buenos Aires, La Ley, 2006, p. 163.

<sup>6</sup> Quiroga Lavié, Humberto *et al.*, *Derecho constitucional argentino*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2001, t. I, ps. 263-264.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 264. Al respecto se citan los casos “Enrique” (*Fallos*: 261:336), “Tornese” y “Miranda Costa” (*Fallos*: 272:99 y 120) y “Mustafá” (*Fallos*: 274:28). En cuanto a la discrecionalidad administrativa se citan los *Fallos*: 266:159 y 307:359; Gelli cita el caso “Castiñeira de Dios, Enrique c/INV s/Contencioso administrativo” del 1º de agosto de 1985 (*op. cit.*, p. 164).

<sup>8</sup> CSJN, 6 de mayo de 1970, “Dunaevsky, María”, con cita de *Fallos*: 272:99.

ministración pública salvo que por acto expreso se los incluya en éste o en el de las convenciones colectivas de trabajo.<sup>9</sup>

En rigor, subyace en la aplicación práctica de los principios de la nueva jurisprudencia cierta tensión que existiría entre la garantía constitucional y las potestades reconocidas a la Administración, limitando el alcance de aquellas facultades reconocidas expresamente en materia de empleo público como en la llamada “zona de reserva” del Poder Ejecutivo.<sup>10</sup> Particular relevancia pueden adquirir, entonces, estos postulados de la Corte en aquellos sistemas de personal donde, por disposición legal, se aplica la Ley de Contrato de Trabajo y se excluye el régimen de la función pública.<sup>11</sup>

### B. *La declaración de inconstitucionalidad de los laudos arbitrales*

El otro aspecto relevante de los fallos que comentamos es que se dirigen a revertir la aplicación de disposiciones emanadas de laudos arbitrales. En el caso de “Madorrán”, el laudo surgió como producto de un arbitraje voluntario, en los términos de la ley 14.786; en “Ruiz”, la resolución 674/91 impuso el arbitraje en virtud del artículo 44 de la ley 23.697 de emergencia económica y su reglamentación que impulsó la revisión de los regímenes de empleo existentes en la Administración Pública.

En particular, respecto al primer caso, el laudo se emitió en los términos de la ley 14.786, que no admite otro recurso contra la sentencia arbitral que el de nulidad, fundado en haberse laudado sobre cuestiones no comprendidas o fuera del término convenido (artículo 6º). Como lo afirma la doctrina: “El criterio restrictivo sentado por la norma deriva del

<sup>9</sup> CSJN, 30 de abril de 1991, “Leroux de Emede, Patricia c/MCBA”, con cita de la sentencia dictada el 28 de febrero de 1989 en “Gil, Carlos c/UTN”, D. T. 1991-B-1847.

<sup>10</sup> Se ha expresado que la zona de reserva de la Administración encuentra fundamento positivo en el artículo 99, inciso 1º, Constitución Nacional, que atribuye al PEN la regulación de aquellas materias que resultan inherentes a sus funciones como jefe supremo de la Nación, jefe del Gobierno y responsable político de la administración general del país (Cassagne, Juan Carlos, *Derecho administrativo*, 8a. ed. act., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2006, t. I, ps. 112 y ss.).

<sup>11</sup> Por ejemplo, el artículo 38.3 de la ley 24.557, que establece la legislación laboral para el personal de la SRT; el artículo 64, que dispone la aplicación de la LCT para el personal del ENRE, o el artículo 60, que contiene similar disposición para el personal del Enargas, entre otros.

principio de que, quien acepta un juzgador investido legalmente de la potestad para laudar o sentenciar, queda sometido a la decisión que aquél formula, la cual reviste, para el así sometido el valor de una cuestión definitiva”.<sup>12</sup>

A esto cabe agregar la previsión del artículo 7º de la ley 14.786, según el cual, el laudo tiene los mismos efectos que las convenciones colectivas a que se refiere la ley 14.250. Esto implica que a partir de adquirir firmeza, resulta obligatorio para los trabajadores y empleadores de la actividad o sector profesional de que se trate.

En este marco, a partir de estos fallos descriptos, podemos inferir que el vicio de nulidad que puede afectar la cláusula de un laudo arbitral, más allá del tiempo transcurrido, hace ceder el supuesto carácter firme de éste o el diseño convencional que aquella cláusula importe. Habrá que ver cómo opera esta hermenéutica en el marco de las relaciones laborales que se desarrollen al amparo de la ley 24.185 de negociación colectiva para el sector público, donde conviven subsistemas específicos de regulación.

## 5. Conclusión

La interpretación brindada por el alto tribunal en “Madorrán” y “Ruiz” sobre los alcances de la garantía constitucional de la estabilidad del empleado público resulta auspiciosa, en particular porque se ha privilegiado la esencia de un derecho que, con base en reformas estatales, racionalizaciones y ajustes diversos, había quedado reducido al reconocimiento indemnizatorio en algunos casos y, en otros, al mantenimiento de una notoria desigualdad entre agentes de la administración que se vinculan con ésta mediante una situación de revista similar.

Sin perjuicio de ello, la complejidad del entramado que posee el sistema de relaciones laborales en el Estado nos permite arriesgar que ésta no será la última oportunidad en que la Corte se exprese respecto de la citada garantía constitucional, teniendo en cuenta tanto las diferentes formas en que se configuran las vinculaciones de los agentes públicos, su desarrollo a través del tiempo, la conducta desplegada por las partes y las normas de aplicación que se encuentran en juego.

<sup>12</sup> Etala, Carlos Alberto, *Derecho colectivo del trabajo*, 2a. ed. act. y ampl., Buenos Aires, Astrea, 2007, p. 439.