

# CUINAP | Argentina

Año 1 • 2020 | Cuadernos del INAP

## ***Mobbing/Acoso* laboral: su regulación en el marco del empleo público**

Máximo Zín

# 2

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales



# CUINAP | Argentina

## ***Mobbing/Acoso laboral: su regulación en el marco del empleo público***

Máximo Zin

2



## **Autoridades**

**Dr. Alberto Ángel Fernández**

Presidente de la Nación

**Lic. Santiago Andrés Cafiero**

Jefe de Gabinete de Ministros

**Dra. Ana Gabriela Castellani**

Secretaria de Gestión y Empleo Público

**Dr. Alejandro Miguel Estévez**

Subsecretario del INAP

# Índice

Los Cuadernos del INAP, Ana Castellani	6
1. Introducción	10
2. Nociones conceptuales	13
3. La tipología multidisciplinaria del <i>mobbing</i> en el Estado	15
4. El régimen jurídico actual en el Estado nacional	22
4.1 La legislación específica en materia de violencia laboral	23
5. La cuestión en la actividad privada	27
6. A manera de conclusión final	29
7. Referencias bibliográficas	32

# Los Cuadernos del INAP

Las organizaciones públicas tienen un saber acumulado en los distintos agentes que las integran y, para poder sistematizar dichos conocimientos, es necesario articular las comunidades de práctica que permiten generar un círculo virtuoso entre los que «saben» y los que «aprenden». Por ello, el lanzamiento de los *Cuadernos del INAP* persigue ese propósito.

Asimismo, es necesario reconocer que existen tres niveles diferentes de conocimiento en el área de la Administración Pública: el macro, que expone las grandes teorías y los enfoques epistemológicos de la administración; el *mezzo* o medio, que explica el funcionamiento de las organizaciones públicas en términos de instituciones, estructuras, comportamientos, decisiones y normativas; y por último, el micro, en el cual se contemplan las historias de la vida cotidiana de los diversos actores. La intención subyacente en el lanzamiento de los *Cuadernos del INAP* es aportar estudios e investigaciones que permitan construir una teoría integrada de la Administración Pública que interconecte los tres niveles precitados. Queremos brindar un medio dinámico de publicación a la comunidad de funcionarios y académicos que producen textos y materiales vinculados al gobierno, el Estado y la Administración Pública, que necesitan

ser conocidos por sus colegas y por la ciudadanía en general, como una forma de visibilizar sus ideas y de hacerlas interactuar en un provechoso debate.

Además, creemos que es necesario reorientar la capacitación para que haya más participación de los trabajadores y para recuperar el conocimiento que traen, y que esos resultados después se apliquen a la gestión cotidiana.

Administrar un Estado no es lo mismo que administrar una empresa, existen especificidades muy claras y complejidades de lo público que no son contempladas por el enfoque *managerialista*. Por ello, los *Cuadernos del INAP* pretenden construir conocimiento con ese objetivo.

**Dra. Ana Castellani**  
**Secretaria de Gestión y Empleo Público**

## ***Mobbing/Acoso laboral: su regulación en el marco del empleo público***<sup>1</sup>

### **Máximo Zin**

Abogado-Procurador (UBA). Exalumno de la Escuela Nacional de Administración de Francia (ENA). Ex Profesor Titular de la asignatura Régimen Jurídico del Empleo Público de la Maestría en Administración Pública (UBA). Ex Director Nacional del Servicio Civil de la Nación (1993-2000). Hasta 2018 se desempeñó en la Dirección de Investigaciones del INAP. Autor de numerosos artículos y publicaciones.

### **Resumen**

El propósito de esta entrega es plantear el marco legal que regula, en el ámbito nacional, las situaciones vinculadas con casos de violencia laboral en la Administración Pública, para descifrar sus fases, las nociones conceptuales, sus contenidos, las dimensiones psicológicas y los alcances terminológicos, sin descartar en el análisis la comparación con el tratamiento que se da en el ámbito privado.

---

<sup>1</sup> El presente artículo es una publicación póstuma de Máximo Zin, quien falleció el 17 de abril de 2018.



**Palabras clave:** violencia laboral, sector público, regulación, normativa.

### **Abstract**

The purpose of this release is to raise the legal framework governing the domestic sphere today, related circumstances of workplace violence (mobbing) in Public Administration, decoding stages, conceptual notions, contents and psychological dimensions, scope and without discarding terminological in the analysis comparison with the treatment given in the private sphere.

**Key words:** mobbing, public administration, regulation.

# Mobbing/Acoso laboral: su regulación en el marco del empleo público

## Introducción

Destacaba el profesor Márquez (2013), a la hora de encarar la manera de afrontar el problema del *mobbing* y acoso laboral, la importancia de establecer la forma en que se evalúa y, sobre todo, la necesidad de que se encuentre tanto una solución efectiva del problema como las consecuencias que se desarrollan en el afectado por estas prácticas.

El tema es uno de los más prominentes en América Latina y, seguramente, uno de los que más ocupan la atención de los gobiernos, reconocido, incluso, por la Organización Panamericana de la Salud como un obstáculo para el desarrollo de las personas y como una amenaza para la salud pública<sup>2</sup>.

Nos proponemos analizar cómo se regula esta cuestión en el ámbito del empleo público, principalmente a nivel nacional, identificando el problema, estableciendo los objetivos perseguidos y arribando,

---

<sup>2</sup> Puede verse la contratapa del libro de Diana Scialpi (1999).

en definitiva, a conclusiones susceptibles de resultar valederas para ponderarlas en futuras modificaciones a la legislación vigente.

Coinciden, en general, los autores en que el ámbito del empleo público —entre otros factores—, por el tipo vertical de organización burocrática, la deficiencia en la adopción de normas de resolución de conflictos, el poder manifestado a través de la potestad sancionatoria de la Administración, el uso ilegítimo del *ius variandi*, la falta de liderazgo, o sea, por las responsabilidades diluidas, constituye indudablemente un terreno fértil para el desarrollo de este tipo de conductas. Es más, se llegó a denominarlas «violencias político-burocráticas», entre otras cosas, porque se practican dentro del ámbito de la Administración Pública que por definición es «una organización burocrática dirigida por políticos» (Scialpi, 1999, p. 17).

Ahora bien, ¿qué hay del marco regulatorio de estas conductas? ¿Existen normas en la Administración Pública que resulten efectivas, es decir, medidas que adopten conductas de afrontamiento activo para solucionar el problema?

Sin perjuicio de ello, convengamos en precisar antes algunas cuestiones vinculadas con el enfoque metodológico que adoptaremos.

En primer lugar, es importante desentrañar de qué hablamos cuando se utilizan términos como *mobbing*, acoso laboral, violencia laboral, acoso mental, *bullying*, acoso moral, acoso psicológico, doble victimización y aun figuras como «ataque» o «amenazas». ¿Encierran conceptos equivalentes o conviene precisarlos debidamente para evitar desviaciones a la hora de regularlos?

Abordaremos, asimismo, una vez precisado el rótulo de las cosas (Hospers, 1965), un enfoque multidisciplinario del *mobbing* en el Estado, que comprenda sus distintas fases, los aspectos que hacen a la psicopatología, las situaciones y manifestaciones frecuentes que se presentan y sus consecuencias tanto para el trabajador afectado como para la propia Administración. Todo ello para establecer las diferencias con la actividad privada.

La segunda cuestión tiene que ver con las normas que se dicten para regular los tipos legales de conducta y sus consecuencias jurídicas. Toda norma general describe un sector social determinado —en este caso, el Estado— y consta necesariamente de dos partes. Al respecto, decía Goldschmidt (1973, p. 205): «... la primera parte se llama el tipo legal o el supuesto de la norma, y la segunda parte se denomina su consecuencia jurídica o la disposición de ella...». De la conjunción de estos dos elementos y sus características, dependerá que la norma entre en función.

Analizaremos, en consecuencia, de estos principios el marco jurídico general del Estado y, específicamente, el tratamiento legal que se ha dado a la violencia laboral en sus distintas formas, haciendo hincapié no tanto en la interpretación de los textos, sino en su aplicación al caso concreto, punto final del funcionamiento de la norma.

En fin, arribaremos a las conclusiones que el instituto amerita, en la inteligencia de aportar elementos de juicio que contribuyan a generar conciencia de la importancia de su tratamiento, sea para prevenir estas conductas o para corregirlas.

## Nociones conceptuales

Como ya habíamos citado, Hospers (1965) decía que las palabras son los rótulos de las cosas, y cada rótulo es conveniente en la medida en que nos pongamos de acuerdo acerca de él y lo usemos en consecuencia. En la Administración Pública, los términos que citamos en la introducción se utilizan en una diversidad infinita de sentidos y, como tal, quedan expuestos a una libertad de estipulación<sup>3</sup> que, sin embargo, no debería ser arbitraria.

Comencemos con la expresión *mobbing*. Heinz Leymann, un psicólogo alemán radicado en Suecia, parecería ser el primero en acuñar el término a partir del verbo inglés *to mob*, que puede significar ‘asedio’, ‘hostigamiento’. La palabra *mob* significa ‘muchedumbre’, ‘turba’ y *mobbing*, ‘asaltar’, ‘atropellar’. Leymann lo habría aplicado al campo de la psicología laboral en un congreso celebrado en 1990 en Hamburgo y después lo definió como *mobbing* o terror psicológico en el ámbito laboral consiste en la comunicación hostil y sin ética, dirigida de manera sistemática, por uno o varios individuos contra otro, que es así arrastrado a una posición de indefensión y desvalimiento, y activamente mantenido con ella (Leymann, 1996).

Como, en definitiva, el *mobbing* supone una situación de desgaste psicológico durante un período de tiempo, que es una forma de acoso personal, moral y psicológica, resultaría que en rigor estas expresiones

---

<sup>3</sup> Puede verse el libro de Gordillo (1974).

son manifestaciones del propio *mobbing*, que pueden concurrir o excluirse, pero no transformarse en autónomas.

La otra expresión que suele emplearse es *acoso moral*. Una especialista en victimología, Marie-France Hirigoyen (1999, p. 27), cuando aludía al maltrato psicológico, utilizó este término. Lo graficaba así: «... Por acoso en el lugar de trabajo, hay que entender cualquier manifestación de una conducta abusiva y, especialmente, los comportamientos, palabras, actos, gestos y escritos que puedan atentar contra la personalidad, la dignidad o la integridad física o psíquica de un individuo, o que puedan poner en peligro su empleo o degradar el clima de trabajo...».

El término *bullying* es, en realidad, el que se utiliza —en particular, en Gran Bretaña— para referirse a una conducta prepotente, arbitraria, ejecutada por una empresa o responsable frente a grupos de trabajadores, o a uno en forma individual. Una variable de esta figura es el llamado *bossing*, cuando las conductas emergen de la misma empresa.

La llamada *doble victimización* (Scialpi, 1999) se da cuando al maltrato ejercido por personas allegadas o no a la víctima, se suman profesionales y aun instituciones a quienes la víctima recurrió en busca de ayuda y que validan el maltrato. Las expresiones *ataque* (intento o consumación de agresiones físicas), *amenazas* (anuncios de que algo va a pasar) o *maltratos* (en sus distintas manifestaciones) son componentes de una misma realidad que es la violencia laboral.

En nuestro medio, además de la figura del *acoso mental*, nacida en Francia a partir de 2002 y su ulterior desarrollo jurisprudencial, el término más utilizado es el de *violencia laboral* —en general como género—, *mobbing* o *acoso moral*<sup>4</sup>.

---

4 La definición de Marie-France Hirigoyen se transcribe en el caso «Perinetti, Daniel A. c/ MEGRAV S. A. s/ Despido del 4/8/2000. Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala VI».

## La tipología multidisciplinaria del *mobbing* en el Estado

Nos proponemos establecer si las figuras de acoso que se dan en el Estado difieren o no de las que pueden darse en la actividad privada. Luego, encaramos la legislación positiva en la Nación y sus reglamentaciones.

Olivares (2004) solía decir que las organizaciones productivas y de índole laboral presentan, en general, una estructura piramidal, donde en la cúspide está el que detenta el poder. Ahora bien, cuanto más complejas son las organizaciones, más grupos y subgrupos generan y, en consecuencia, aumentan las relaciones interpersonales.

Esto dio lugar a que algunos autores vieran, al menos, tres esquemas de *mobbing*: a) el que se da entre pares, b) el que se da entre el superior y los inferiores jerárquicos, c) la figura inversa a la anterior, los inferiores que hostigan a los superiores.

La Administración Pública es una organización compleja, compuesta por infinidad de organismos de distinta naturaleza jurídica, cuyas aperturas inferiores varían y se multiplican según los entes, pero que mantienen la estructura piramidal, basada en el poder, que es propicia para generar situaciones de hostigamiento repetidas en el tiempo. Es factible que,

justamente por esto, la situación que cito en c) sea menos frecuente que las otras dos referidas.

Veamos, en esta parte, otros ejemplos de la problemática y su tratamiento comparativo con su alcance en el Estado.

### **a) El tema del *mobbing* y su relación con la productividad**

Hirigoyen (2001) expresaba algo interesante cuando advertía que, en la administración pública, el acoso moral no está relacionado con la productividad, sino con los juegos de poder. En ese caso, no se puede eximir de responsabilidad a las personas culpando al sistema. Solo se lo puede asociar a una dimensión psicológica fundamental: la pulsión que lleva a los individuos a controlar al otro y a querer avasallarlo.

He aquí una de las diferencias: el *mobbing* basado en el poder (Estado) o en la productividad (empresa privada).

### **b) La cuestión de la responsabilidad**

La prestigiosa autora, como recién citamos, hablaba de la responsabilidad por conductas susceptibles de configurar daños morales. Nos parece importante dejar aclarado que, en el ámbito público, existen varias clases de responsabilidad, regladas por ordenamientos distintos, y según cuál sea el ámbito en que se desenvuelve la actividad del funcionario y el bien jurídico que se tutela, estas son susceptibles de diferentes tratamientos.

Habrá, en consecuencia, responsabilidad *política* cuando lo que está en juego es el interés general de la sociedad, lesionado en la especie solo por los funcionarios que mencionan la Constitución



Nacional y los preceptos concordantes de las Constituciones Provinciales. El examen de este género de responsabilidad pertenece al derecho constitucional. Los efectos del juicio político al que se encuentran sujetos un limitado número de funcionarios políticos o judiciales se ciñen a la remoción del empleo y, eventualmente, a una accesoria de inhabilitación para el desempeño de cargos públicos.

Tendrá responsabilidad *civil* cuando el accionar u omisión del funcionario público causa un daño a terceros o a la propia Administración. La norma de aplicación en este caso es el Código Civil o, a partir de la Ley 26944, el derecho local.

Existirá responsabilidad *penal* cuando su accionar constituya un delito tipificado como tal en el Código respectivo y en las leyes especiales, y se regirá por esa legislación.

En lo que más interesa a nuestro análisis, habrá responsabilidad *disciplinaria* o *administrativa* cuando el funcionario viola los deberes y prohibiciones que consagran las normas reglamentarias y convencionales vigentes. De forma que, si el funcionario incurre en conductas tipificadas como *mobbing*, deberá instruirse el sumario correspondiente para deslindar las responsabilidades del caso y, en consecuencia, aplicar las sanciones que correspondan.

No mencionamos autónomamente la responsabilidad *patrimonial*, porque si el hecho, la conducta o la omisión del funcionario causan un perjuicio susceptible de apreciación pecuniaria, eso no enerva que siga integrando el concepto genérico de responsabilidad administrativa. A lo sumo, habrá intervención de otros organismos y aplicación de normas diferenciadas, pero

siempre dentro del contexto jurídico que regula la responsabilidad administrativa.

Esta es otra de las diferencias con la violencia laboral en el sector privado. El *mobbing* en el Estado, cuya comprobación debería canalizarse a través del Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por el Decreto 467/1999, tiene varios inconvenientes. En primer lugar, si bien es abarcativo y aun supletorio, no se aplica a todos los empleados del Estado. En segundo lugar, frente a hechos de conductas abusivas, los instructores sumariantes se encuentran con dos problemas recurrentes: uno, es que resulta muy dificultoso tipificar la conducta denunciada como de violencia laboral. En muchos casos, se trata de hechos aislados que, para enmarcarlos en las normas vigentes, deben probarse y establecer si las pruebas obtenidas justifican o no el encuadre legal. Dos, la obtención de la prueba suele ser testimonial y, muy rara vez, se encuentran testimonios en contra del superior jerárquico, aún más porque, en gran parte de los casos, el acoso pasa por conductas sutiles para terceros.

### **c) La escala Cisneros**

No queríamos descartar el aporte de Piñuel (2001), de la Universidad de Alcalá de Henares, quien elaboró un cuestionario individual sobre *mobbing*, que entendemos —con relación a otros similares— que tiene la ventaja de reducir la influencia de la opinión personal y subjetiva del entrevistado. De hecho, este puede autoadministrarse o hacerlo a través de un observador externo, que cuenta con elementos objetivos de valoración.

Los cuarenta y dos ítems de consulta y su interpretación juzgamos podrían aplicarse —con ciertas adecuaciones— en esferas estatales. Es cierto que el cuestionario ha sido objeto de diversas correcciones —sobremanera desde una óptica psicológica—, lo que no obsta a su debida consideración.

#### **d) Las fases del *mobbing***

Las fases tradicionales del *mobbing*, salvo la última, creemos que se compadecen con la realidad de la Administración Pública. Se habla de fases porque nunca el *mobbing* es un fenómeno ocasional o aislado. Nace, a veces, casi desapercibido y luego se expande. De ahí, la expresión *fases*.

En efecto, el fenómeno se ha sistematizado en cuatro etapas (Leymann, 1996):

La primera nace con los conflictos. Siempre los hay en las organizaciones. La cuestión es que algunos se resuelven y otros evolucionan en su magnitud. Hasta aquí no podría hablarse propiamente de *mobbing*.

En la segunda etapa, llamada de *estigmatización*, el acoso se va instalando en el tiempo. Leymann hablaba de una vez por semana y con una duración de seis meses. Vale decir, el conflicto inicial, solucionable desde luego en la faz inicial, empieza a estigmatizarse cuando la solución no se encuentra y, en consecuencia, da paso para entrar en la etapa siguiente.

Cuando el nivel del conflicto estalla, la cuestión llega a la organización. Seguramente, un superior jerárquico intercede en el problema y trata de minimizarlo, argumentando que

los problemas entre seres humanos son comunes, que están exagerando y, en muchos casos, que la solución pasa por la víctima y no por el acosador.

La víctima, en esta etapa, ve al acosador como alguien, bajo una aparente legitimidad, con un perfil muy personalógico y una motivación personal marcada, e intrigas ocultas (Márquez, 2013).

Estas circunstancias, y frente a la imposibilidad de resolver el problema, se disparan dos cuestiones: la agudización del *mobbing* y la cuarta fase.

La cuarta llega cuando la solución que queda es la marginación del acosado de la organización. Esta puede darse despidiendo al empleado con o sin indemnización, otorgándole licencia por enfermedad —el caso más frecuente en la Administración Pública—, generando cambios continuos del puesto de trabajo, etcétera<sup>5</sup>.

Esta secuencia es perfectamente aplicable al Estado, con la salvedad de que los empleados —aunque no todos— gozan de estabilidad. Ese derecho constitucional hace que, al no encontrarse mecanismos alternativos de separación, se incrementen las conductas abusivas.

Eso provoca, para el trabajador afectado, manifestaciones de patología psicosomática, que van desde dolores y trastornos funcionales hasta orgánicos. A nivel psíquico, la sintomatología tiene un eje principal en la ansiedad y en los trastornos emocionales, como sentimientos de fracaso, impotencia, baja autoestima o apatía, sin descartar que la excesiva duración del *mobbing* pueda dar lugar a patologías más graves

---

5 Ver la escala Cisneros.

o agravar las existentes<sup>6</sup>. A nivel social, es posible que los afectados de acoso moral sean hipersensibles, con actitudes de desconfianza, conductas de aislamiento y otras manifestaciones de inadaptación social (Márquez, 2013).

Algunos autores señalan que cuando el *mobbing* se configura, en muchos casos, se vincula con la cuestión de la jerarquía y es eso lo que provoca la influencia en la salud de las personas, es decir, puede existir un proceso subyacente causal correlacionado con la jerarquía que se expresa a través de enfermedades concretas<sup>7</sup>.

---

6 Las licencias por largo tratamiento pueden extenderse por cuatro años (Decreto 3413/1979).

7 El trabajo de Evans, Marmor y Barer (1996) cuenta con el capítulo 15 dedicado a las consecuencias de la violencia.

# 4

## El régimen jurídico actual en el Estado nacional

Planteadas las nociones conceptuales, veamos cómo la legislación nacional receptó los casos de violencia laboral. Conviene, en tal sentido, analizar previamente el contexto jurídico en que las normas que regulan la materia se encuentran inmersas para facilitar la comprensión de los textos.

Centraremos el análisis en la Administración Pública Nacional. Justamente, para comprender el esquema legal que rige las prestaciones, es inevitable hacer referencia a las normas que regulan las negociaciones colectivas en el Sector Público. Esto es así porque del marco estatutario/escalafonario propio de la República hasta fines de los noventa, en el cual el sector gremial intervenía en calidad de veedor del proceso, se pasa a un sistema convencional de derecho público, en el que los representantes gremiales forman parte de las decisiones que se adopten en la materia, incluso, las vinculadas con la violencia laboral.

El origen de esa transformación es la ratificación, por parte de nuestro país, del Convenio 151 de la OIT sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública, de 1978 (Ley 23328) y el Convenio 154, de junio de 1981, sobre Fomento de la Negociación Colectiva (Ley 23544). A los fines de este trabajo, interesa el análisis del segundo de ellos. En ese orden de

ideas, en noviembre de 1992, se sancionó la Ley 24185, reglamentada por el Decreto 447/1993, por la que se establecen las bases necesarias para iniciar el proceso de negociación en el Sector Público. Corolario de esa ley —y a manera de síntesis— es el Primer Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Nacional y los sectores gremiales, que fue homologado por el Decreto 66/1999.

La sucesión normativa culmina con la sanción de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (Ley 25164, en octubre de 1999), y del Segundo Convenio Colectivo de Trabajo General, homologado por el Decreto 214/2006, que naturalmente deja sin efecto el anterior.

En suma, la relación de empleo en el orden nacional está dada por la Ley Marco y su reglamentación aprobada por el Decreto 1421/2002 y por el Decreto 214/2006 y normas relacionadas.

De la compulsua de estos ordenamientos, y desde luego analizándolas dentro del contexto jurídico en que se insertan, se encuentran las normas que regulan la violencia laboral en el Estado.

## **4.1 La legislación específica en materia de violencia laboral**

Entre 1984 y 1989, se realizaron una serie de Seminarios Tripartitos Nacionales, cuyos informes incluyeron el tema que tratamos en distintas actividades, aunque no en el Sector Público. En uno de ellos, respecto del sector de la Industria de Cerámica Roja, Pisos y Revestimientos Cerámicos, por ejemplo, se refiere concretamente a la discriminación que se establece sobre las mujeres trabajadoras.

En la Administración, hay antecedentes primarios del tema en el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, aprobado por la Ley 22140, sancionada en 1980, en la que se establecen los mecanismos para instaurar las denuncias o acciones que corresponda ejercer cuando situaciones de este tipo se produjeran<sup>8</sup>.

En 1999 —como consecuencia de las normas antes citadas—, aparece el Primer Convenio Colectivo de Trabajo General que homologó el Decreto 66/1999. El texto tenía un artículo (el 131) que garantizaba los principios que se habían enunciado en la Ley 23179 sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. En el artículo 132, se explicita, a efectos del Convenio, qué significa la expresión «discriminación contra la mujer». Resulta importante mencionar lo que planteaba el artículo 137. En el Capítulo III, del Título XIV, se incorpora un texto con la mención de «Erradicación de la violencia laboral». El artículo citado dice: «Los agentes que incurran con su accionar en la figura de acoso sexual, quebrantando las prohibiciones del inciso e) del artículo 28 del Régimen Jurídico Básico, o la norma que lo reemplace en el futuro, serán sancionados con cesantía de acuerdo a lo normado en el artículo 32 inciso f) del mismo ordenamiento legal. La agente afectada por el accionar descrito en el párrafo precedente podrá denunciar los hechos ante el responsable del área de recursos humanos del organismo». Este artículo había sido criticado —y con acierto— por Scialpi (1999), quien se preguntaba, entre otros interrogantes: «¿Solo el acoso sexual constituye violencia laboral?».

La sucesión normativa continúa con la sanción de la Ley Marco de Empleo Público, como ya hemos visto. La norma incorpora en su articulado del Anexo, y dentro de las Prohibiciones de los agentes, este texto:

---

8 Ver Decreto 1798/1980 reglamentario del texto.



«Art. 24.- El personal queda sujeto a las siguientes prohibiciones, sin perjuicio de las que en función de las particularidades de la actividad desempeñada se establezcan en las convenciones colectivas de trabajo: ...h) Desarrollar toda acción u omisión que suponga discriminación por razón de raza, religión, nacionalidad, opinión, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

Este artículo, que tiene raigambre constitucional, debe relacionarse con los convenios internacionales —con vigencia supralegal—, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Ley 17722), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Ley 23179), el Convenio sobre Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Trabajadores y Trabajadoras (Ley 23451), el Pacto de San José de Costa Rica (Ley 23054), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo (Ley 23313), entre otros.

Parece claro que el texto, además de su contenido, remite a lo que se disponga en los convenios colectivos.

Aquí debe tenerse presente que, por el artículo 1º del Anexo a la Ley Marco, en los convenios colectivos que se celebren, las partes no podrán pactar cuestiones que sean menos favorables al trabajador, dado que los principios de la ley constituyen mínimos que no pueden ser desplazados por voluntad negocial.

Siguiendo esa línea jurídica, el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional (CCTGAPN), homologado por el Decreto 214/2006, acuerda dos cláusulas referidas al tema que nos ocupa.

La primera, que es casi reproducción del artículo 24 que hemos analizado, es la que contiene el artículo 37, inciso h) del Anexo al CCTGAPN, que dice:

«Art. 37.- Sin perjuicio de las prohibiciones que en función de las particularidades de la actividad desempeñada pudieran agregarse en los respectivos convenios sectoriales, todos los agentes quedan sujetos a las siguientes prohibiciones:

...inciso h) Desarrollar toda acción u omisión que suponga discriminación por razón de raza, religión, nacionalidad, opinión, sexo, género, orientación sexual, condición social o económica, caracteres físicos, o cualquier circunstancia que implique menoscabo, segregación y/o exclusión.

La segunda, el inciso i) del mismo artículo establece:

...inciso i) Realizar mediante el uso de su cargo, función, influencia o apariencia de influencia cualquier acto, comentario o conducta en forma reiterada con connotación sexual no consentida por quien la recibe u hostigamiento moral, sea en beneficio propio o de un tercero; bajo posibles formas de maltrato físico o psíquico, acoso sexual u homofóbico y/o que perjudique el desempeño del agente afectado, su salud, relación, dignidad o futuro laboral, o consentir dichas conductas en el personal a su cargo sin hacerlas cesar».

Existen, además, normas que resultan casi complementarias de esas reglas que fueron sancionadas por distintos Departamentos de Estado en uso de facultades reglamentarias<sup>9</sup>.

Hasta aquí presentamos el panorama que, a nuestro juicio, muestra, con alcance general en el Estado, el problema del *mobbing*. Veamos, seguidamente, lo que entendemos como casos indicadores en el derecho laboral común.

---

<sup>9</sup> Verbigracia, el Ministerio del Interior en 2006, por la Resolución 314 de marzo de ese año, creó el Programa de Asistencia a las Víctimas de la Violencia y el Ministerio de Trabajo en 2007, por la Resolución 5, creó la Oficina de Asesoramiento sobre Violencia laboral.

## La cuestión en la actividad privada

Ya tuvimos oportunidad de analizar, en los apartados anteriores, las diferencias que en nuestra opinión tiene el tratamiento de las situaciones vinculadas con la violencia laboral en el ámbito público y privado.

Convengamos ahora que la Ley de Contrato de Trabajo (LCT), en realidad, no tiene normas expresas que se refieran al tema de la violencia laboral. Hay, sí, previsiones y reglas que hacen a la relación laboral que no pueden desconocerse y de ahí surge la jurisprudencia que sobre la materia se ha dictado. Está claro, en tal sentido, que existe un poder de dirección, pero este poder debe indefectiblemente, en el contexto legal, ejercitarse de manera razonable y no afectar la dignidad del trabajador, ni ser abusivo, ni implicar en caso alguno desvío.

De darse estos supuestos, la propia ley abre al trabajador una serie de variantes de vías susceptibles de que el empleador repare la situación, que van desde el despido indirecto, el restablecimiento de las condiciones alteradas por el ilícito hasta la reparación del agravio moral.

En materia jurisprudencial, los fallos de las distintas instancias judiciales varían en sus argumentos y conclusiones. Se reconoce el *mobbing* como causal de despido indirecto (Dufey); se llegó a anular el despido de un empleado y además reincorporarlo por entender el Juzgado Nacional del Trabajo que el trabajador había sido separado por discriminación (Arecco);

la Sala III de la Cámara del Trabajo aceptó un reclamo por *mobbing* de una empleada de una universidad privada y le concedió, además de la indemnización del artículo 245 de la LCT, una suplementaria por daño moral (Parals).

Un caso similar es el de Rybar, en el que la Sala VII de la Cámara Nacional del Trabajo en 2007 aceptó un reclamo por *mobbing* de un empleado del Banco Nación que se consideró despedido por la presión psíquica y moral sufrida en su trabajo. Así, el Tribunal ordenó el pago de la indemnización del artículo 245 de la LCT y, además, una reparación económica por daño moral.

En fin, en el caso «Perinetti, Daniel A. c/ MEGRAV S. A. s/Despido», la Sala VI de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, en agosto de 2005, dijo que el acoso moral en el trabajo consiste en cualquier manifestación de una conducta abusiva y, especialmente, los comportamientos, palabra, actos, gestos y escritos que puedan atentar contra la personalidad, la dignidad o la integridad psíquica o física de un individuo, o que pueden poner en peligro su empleo, o degradar el clima de trabajo.

## A manera de conclusión final

En distintas partes del trabajo, expresamos nuestra opinión respecto del fenómeno del *mobbing* y su inserción en la Administración Pública Nacional y sus diversas implicancias en la gestión cotidiana.

Resumiendo lo dicho, empecemos por recordar la importancia de ser cuidadosos con las palabras que se usan. Hospers (1965, p. 14) decía algo interesante: «... Cualquiera puede usar el ruido que le plazca para referirse a cualquier cosa, con tal de que aclare qué es lo que designa el ruido en cuestión».

Obsérvese que, en materia de *mobbing*, los primeros textos (por ejemplo, el Convenio 66/1999) solo hablaban de «acoso sexual», como si fuera casi el único elemento que configura la violencia laboral. Pero las cosas, desde el plano normativo y con una terminología adecuada, fueron adaptándose a la realidad. Y para bien.

Por ejemplo, la Ley Marco de Empleo Público innovó respecto de sus predecesores en materia de prohibiciones. Inexplicablemente, el texto no se reglamentó, con lo cual la posibilidad de desagregar los institutos relacionados se diluyó, pero aun así la norma es valiosa y obliga a relacionarla con las normativas de discriminación en el ámbito nacional.

Tomemos, por su parte, el ejemplo del CCTGAPN. Además de los artículos que antes citamos, el Convenio acuerda el artículo 124 del Anexo I del Decreto 214/2006, que dice así:

«Erradicación de la violencia laboral.- Las partes signatarias acuerdan en reconocer que la violencia laboral impide la consecución del principio de no discriminación e igualdad de oportunidades, contraponiéndose a los principios éticos que rigen el empleo regulado en el presente convenio, y concuerdan en que esta se refiere a toda acción, omisión, segregación o exclusión realizada en forma reiterada por un agente que manifieste abuso de la autoridad que le confieren sus funciones, cargo o jerarquía, influencia o apariencia de influencia, que tenga por objeto o efecto la degradación de las condiciones de trabajo susceptibles de afectar los derechos, la dignidad de los trabajadores, de alterar su salud física y mental y/o comprometer su futuro laboral; o al consentimiento de dichas conductas en el personal a su cargo sin hacerlas cesar; pudiendo ser estas acciones de naturaleza sexual o moral, para beneficio propio o de un tercero, bajo posibles formas de maltrato físico, psíquico o social, acoso u hostigamiento moral, acoso sexual, homofóbico o discriminación por género».

Es más, se aclaró que cualquier violación a estas prescripciones configurará «falta grave», con lo cual el funcionario involucrado —de comprobarse— sería pasible de sanciones disciplinarias expulsivas.

Asimismo, hasta se crearon comisiones destinadas al seguimiento y control del problema, integradas además por representantes gremiales<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> CIOT-Art. 124 del Anexo I del Convenio Colectivo Homologado por el Decreto 214/2006.

Como puede observarse, los textos son comprensivos desde todas las situaciones que pueden configurar la violencia laboral hasta los mecanismos de control, las disposiciones procesales y la eventual responsabilidad de los funcionarios. Pero, en el fondo, estas normas son géneros de casos que, necesariamente, deben culminar en su funcionamiento con la aplicación al caso concreto<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Ver Hospers (1965) y Goldschmidt (1973, p. 300).

## Referencias bibliográficas

- Evans, R.; Marmor, T. y Barer, M. (1996). *¿Por qué alguna gente está sana y otra no? Los determinantes de la salud de las poblaciones*. Madrid: Díaz de Santos.
- Goldschmidt, W. (1973). *Introducción Filosófica al Derecho. La teoría trialista del mundo jurídico y sus horizontes*. Cuarta edición. Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- Gordillo, A. (1974). *Tratado de Derecho Administrativo*. Parte General, Tomo 1, Capítulo I. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Hirigoyen, M. (1999). *El acoso moral. El maltrato psicológico en la vida cotidiana*. Barcelona: Paidós.
- (2001). *El acoso moral en el trabajo. Distinguir lo verdadero de lo falso*. Barcelona: Paidós.
- Hospers, J. (1965). *Introducción al Análisis Filosófico*. T I. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Leymann, H. (1996). *La persécution au travail*. París: Seuil.
- Márquez, M. (2013). *La violencia psicológica en el trabajo, acoso laboral*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano - Colegio Público de Abogados de la Capital Federal.
- Olivares, F. J. (2004). *Mobbing. Acoso psicológico en el ámbito laboral*. Buenos Aires: Lexis Nexis, Depalma.
- Piñuel y Zabala, I. (2001). *Mobbing: Cómo sobrevivir al acoso psicológico en el trabajo*. Santander: Ed. Sal Terrae.
- Scialpi, D. (1999). *Violencias en la Administración Pública. Casos y miradas para pensar la Administración Pública como ámbito laboral*. Buenos Aires: Editorial Catálogos.





## **CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP**

Año 1 - N.º 2 - 2020

### **Instituto Nacional de la Administración Pública**

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001 - Int.: 410

Correo electrónico: [cuinap@jefatura.gob.ar](mailto:cuinap@jefatura.gob.ar)

**ISSN 2683-9644**

### **Editor responsable**

Alejandro M. Estévez

### **Idea original**

Carlos Desbouts

### **Edición y corrección**

Patricia Iacovone

### **Arte de tapa**

Roxana Pierri

Federico Cannone

### **Diseño y diagramación**

Roxana Pierri

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: [publicaciones.inap.gob.ar](http://publicaciones.inap.gob.ar)

Febrero 2020



Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina