



UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Sede: Centro

Alumno: Ayelen Abigail Tersano

Legajo: 73415

Título a obtener: Abogacía

Tema: *“Contrato de Función del Empleado Publico Municipal”*

Tutor: Dr. Carlos Agostinelli

Correo electrónico: tersanoayelen@hotmail.com

Fecha de presentación: 3 de agosto 2020

INDICE

SOLICITUD DE TUTORÍA PARA TRABAJO FINAL	1
CARTA DE ACEPTACIÓN DEL TUTOR	2
RESERVA DEL TEMA	3
DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS:	5
INTRODUCCIÓN	7
CAPITULO I- METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN.	8
1.1 Planteo Preliminar	8
1.2 Fuentes a abordar;	8
Delimitación de tema	9
1.3 Área temática:	10
1.4 Objetivo General:	10
1.5 Objetivos específicos:	10
1.6 Hipótesis:	11
CAPITULO II	12
2.1 MARCO TEÓRICO	12
CAPÍTULO III INTRODUCCIÓN A LA FUNCIÓN PÚBLICA.	16
3.1 Derechos Sociales	16
3.2 Empleo Público y Privado	18
3.3 Empleado Público	21
3.4 Estabilidad del empleado publico	23
3.5 Régimen Legal	26
3.6 Constitución Nacional	26
3.7 Provincia de Buenos Aires	29
3.8 Consideración:	33
CAPITULO IV CONTRATOS TEMPORARIOS DEL ESTADO	34
4.1 Introducción	34
4.2 El Acto Administrativo Provincial y Municipal Bonaerense	38

4.3 Marco Normativo	39
Régimen Jurídico a nivel Constitucional:	41
4.4 Cuadro Comparativo en cuanto a Normativa:	52
CAPITULO V VICIOS EN LAS FACULTADES DEL ESTADO.....	54
5.1 Problemática Jurídica.....	54
5.2 Desviación de poder	55
5.3 Teoría de la Indemnización.....	58
5.4 Presupuesto Publico	60
5.5 Jurisprudencia.....	64
CAPÍTULO VI CONCLUSIÓN FINAL.....	67
BIBLIOGRAFÍA.....	72
Doctrina consultada	72
Otras Fuentes – Sitios Web	74
LEGISLACIÓN.....	76

SOLICITUD DE TUTORÍA PARA TRABAJO FINAL

Buenos Aires, 11 de febrero de 2019

Profesor Buenos días, mi nombre es Ayelen Tersano DNI 39.345.882 Legajo 73415, Estudio la carrera de abogacía en sede Centro de la universidad, le comento acerca de la tesis, mi tema el cual quise reservar con la facultad es "***Contrato de función del empleado público municipal***". Es mi deseo saber solicitar su ayuda en calidad de tutor para la confección de mi trabajo final, disculpe las molestias y desde ya muchas gracias.

CARTA DE ACEPTACIÓN DEL TUTOR

Buenos Aires, 11 de febrero de 2019

Hola, no tengo problema, Mi celular es 1550430055. Trabajo en el Hospital de clínicas por la mañana, así que si poder acercarte decime cuando. Saludos

ATTE: Dr. Carlos Agostinelli

RESERVA DEL TEMA

De: Ayelen Tersano [mailto:tersanoayelen@hotmail.com]

Enviado el: martes, 19 de febrero de 2019 08:42 a.m.

Para: Meza, Emiliano <Emiliano.Meza@UAI.edu.ar>

Asunto: Reserva de tema de tesis

Buenos días, Mi nombre es Ayelen Tersano y quisiera reservar el tema para mi tesis que será sobre "Contrato de función del empleado público municipal provincial". Con respecto a tutor es el Dr. Carlos Agostinelli. Desde ya muchas gracias.

Ayelen Tersano

DNI 39.345.882

Legajo 73415

De: Emiliano.Meza@UAI.edu.ar <Emiliano.Meza@UAI.edu.ar>

Enviado: miércoles, 20 de febrero de 2019 10:19

Para: tersanoayelen@hotmail.com <tersanoayelen@hotmail.com>

Asunto: RV: Reserva de tema de tesis

Confirmo reserva para presentar a partir del llamado de agosto.

Saludos.

Emiliano Sebastián Meza Secretario. Facultad de Derecho y Cs. Políticas
Universidad Abierta Interamericana | Rectorado Chacabuco 90 6° Piso | Tel. 4342-7788-
Int.278

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS:

Quisiera destacar un agradecimiento especial único y puntual, a mí querida madre Marisa, aun recuerdo cuanto esfuerzo hizo en su vida para poder mantener mi crianza sola, haciendo de madre y padre a la vez durante 5 años, siempre me transmitió todo su amor en cada paso de la vida para ser una gran persona, para darme un buen estudio, un hogar para nosotras, llevo sus valores grabados en mi corazón. Cuando conocí a mi Padre Daniel, tenía 5 años, y no importo que no hubiera sangre que nos uniera, nos amamos mutuamente desde el primer día que nos conocimos, de allí formamos una familia hermosa, a los 7 años nació mi hermano, mi tesoro más grande, el regalo más lindo que me dieron mis padres, Valentín. Agradezco tener una familia como la mía, me apoyaron desde el primer día que elegí estudiar esta carrera. Pareciera que fuese ayer Cuando cumplí la mayoría de edad, pude lograr entrar a trabajar en una empresa de limpieza con un puesto de administrativa ubicado en Microcentro, aun siento la presión en mi pecho la primera vez que me subí a un subte, conjuntamente con eso recuerdo el día que la universidad, que casualmente, esta a una cuadra de esa oficina, me ofreció su programa con una beca muy importante, sin eso no creo poder haberlo logrado tampoco. Todo el camino que implico estudiar y trabajar simultáneamente para viajar (en tren y subte) cuatro horas por día de lunes a viernes desde mi hogar hasta allí valieron la pena cada segundo, Recuerdo tener un compañero de trabajo que siempre me ayudo a poder estudiar más de una vez siendo que el cubría mi puesto de trabajo, hoy en día le mando un beso enorme al cielo y un agradecimiento especial a mi compañero y a mi amigo Cruz. Agradezco el grupo de compañeros y amigos que me dio esta universidad, Silvi, Mechi, Flor, Eve, Dai, Sofi, Gustavo, Adriano. Con ellos formamos un grupo de amigos el cual nos apoyábamos mutuamente para poder lograr nuestro objetivo más grande, Recibirnos, y hoy en día lo estamos logrando. Quiero también destacar aquel día, cuando vi el destello en los ojos de toda mi familia cuando rendí el ultimo final, fui la primera en mi familia en finalizar mis estudios secundarios, lo cual conlleva una presión muy grande porque tampoco quería defraudarlos, quiero mencionar en este caso a mi familia, por haberme impulsado a no bajar nunca los brazos: Abuelas; Tina, Estela, Gladys. Padrinos; Laura y Adrian. Tíos; Dario, Mauro, Martin. Tías: Karina, Laura. Primos: Tati, Chiara, Luli, Lauti, Brian. Ahijados: Enzo y Santino. También una mención y agradecimiento muy grande para mi

mejor amiga, hermana de la vida, y compañera en todo, aun recuerdo el día que ella se recibió un 16 de diciembre yo justamente estaba rindiendo mi último final de la facultad, incluso la cantidad de años que me fue difícil ir a su cumpleaños ya que es fecha de plenos parciales, agradezco por siempre haber estado presente en cada triunfo y en cada batalla, Gracias Caro por tantos años de amistad y fidelidad.

Quiero hacer un agradecimiento especial para mi tutor Dr. Carlos Agostinelli, quien constantemente me guio en este trabajo, el cual fue de gran ayuda desde el apoyo moral hasta su confianza, agradezco a la universidad por haberme puesto en contacto con él, ya que no tuve la posibilidad de tenerlo como profesor de la carrera, un placer y honor haber compartido este tiempo, muchas gracias.

Cada uno de ellos siempre supieron acompañarme en este camino, y sobre todo estos últimos dos años de los cuales fueron muy complicados en cuanto a la salud de mi familia, Quiero destacar nuevamente a la universidad por darme la oportunidad en el mes de julio del año 2018 por continuar con mi cursada, ya que luego de que enfermara mi hermano me fue muy difícil tener una continuidad. El día que hable con Paula en ese momento directora, supo sobre llevar la situación para poder ayudarme a solucionar cada problema. En el año 2019 si bien ya no cursaba, me quedaron dos finales para rendir y la tesis, pero ese año mi mama enfermo y empezó un tratamiento muy difícil para poder combatir su enfermedad, hoy en día sigue adelante con ello, y la admiro por nunca bajar los brazos, por eso mi único deseo es poder darle la alegría de saber que pude finalizar esta etapa que tantos años llevo, de esfuerzo, de perseverancia, de horas de estudio, de trabajo y demás, en especial a ella, pero además, Gracias a toda persona que formo parte de este largo camino.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la problemática se presenta en cierto punto en los contratos transitorios de la Administración Pública.

Por un lado, debe considerarse, que la naturaleza de los contratos transitorios debe estar referida a funciones específicas y de carácter justamente temporarios. Sin embargo son utilizados por la Administración de forma inusual para lograr el ingreso del personal a funciones comunes pero de carácter permanente.

Cabe destacar un fallo en este punto a desarrollar, Ramos, José Luis c/ Estado Nacional s/ indemnización por despido SENTENCIA 6 de Abril de 2010¹ analizando esta jurisprudencia se puede reflejar que existe una desviación del poder del estado para los trabajadores transitorios, formalmente trabajan como "contratados" pero que cumplen tareas propias de los empleados de planta permanente.

Después de estar varios años en el ejercicio de sus funciones, se atribuyen el carácter de personal de planta con un derecho a la estabilidad constitucional y una carrera administrativa. Este sistema provisorio se desvirtúa con cada cambio de gobierno aumentando el gasto público comprometiendo el presupuesto estatal.

Para MARIENHOFF, *“estas prerrogativas derivaban de la existencia de cláusulas Exorbitantes del Derecho común y entendía que existían de pleno derecho y por Principio, aun cuando los textos contractuales no las mencionaran expresamente”*.²

A tal fin, se comenzará por precisar qué se entiende por empleo público y qué alcances asigna la garantía constitucional de la estabilidad.

Se acudirá tanto la doctrina, jurisprudencia como otras alternativas y finalmente pasaremos a formular nuestras propuestas.

¹ Ramos, José Luis c/ Estado Nacional s/ indemnización por despido <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-ramos-jose-luis-estado-nacional-min-defensa-ara-indemnizacion-despido-fa10000032-2010-04-06/123456789-230-0000-1ots-eupmocsollaf>

² MARIENHOFF MIGUEL “Tratado de Derecho Administrativo”, Buenos Aires, Editorial A. Perrot, T.III A. p 341 y siguientes.

CAPITULO I- METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN.

1.1 Planteo Preliminar

En los últimos años se registró un fuerte incremento en el número de empleados públicos del Estado argentino. Este trabajo analiza el sistema de contratación de empleados de la Administración Pública Nacional, Provincial y Municipal, tanto en su marco normativo como su crecimiento y distribución entre las distintas áreas que componen el Sector Público. En primer lugar, la investigación identifica avances en el marco normativo que regula el empleo público nacional.

La presente investigación se llevará a cabo en forma cualitativa donde se examinará los yacimientos de tema a abordar, con sus distintos puntos y perspectivas de vista, el alcance de la institución de la administración pública, las leyes que conlleva, nuestra constitución nacional y además donde analizaremos doctrina y jurisprudencia para ello; utilizando el método explicativo-descriptivo, en la cual ante la selección del tema a tratar se abordará la información necesaria para que de esa manera se pueda lograr una investigación exitosa y los interesados en esta problemática puedan llevarla a cabo mediante una descripción.

1.2 Fuentes a abordar;

Fuentes primarias:

En este caso la investigación se realiza en datos específicos originales y directos de diferentes autores, discursos, legislación, Testimonios etc. En el presente tema a desarrollar utilizaremos como principal el artículo 14 de la Constitución

Nacional, la ley 25.164 Ley Marco de la Regulación del Empleo Público Nacional, ley 14.656 ESTATUTO PARA EL PERSONAL DE LAS MUNICIPALIDADES.

Fuentes Secundarias;

En este medio se investigara fuentes a través de reportes basados en libros que contengan datos primarios, fallos comentados, doctrinas específicas del tema a desarrollar. En este punto podemos mencionar diferentes autores como, Dromi Instituciones de Derecho Administrativo, Empleo público Ivanega Miriam Mabel, Estabilidad del empleado público Mercado Luna, Ricardo, Derecho Administrativo Julio Comadira, Vanossi Estado de Derecho, Baldasarre Derechos Sociales, Manual de Derecho Administrativo Carlos Balbin, Marienhoff. Tratado de derecho administrativo, Derecho Administrativo Cassagne.

Delimitación de tema

La “estabilidad laboral” en empleados públicos municipales, su capacitación para ingresar a su labor, competencia y ordenamiento en la actualidad. En cuanto a la delimitación del tema, analizaremos el marco legal que tiene sus yacimientos a nivel nacional que se inicia con el decreto ley n°6666 de junio de 1957 continua luego con la promulgación de la ley n° 22.140 de enero de 1980 y finalmente ley 25.164 Ley Marco a la Regulación del Empleo Publico Nacional, además en especial abordaremos también la ley 14.656 estatuto para el personal de mas municipalidades.

1.3 Área temática:

Derecho Administrativo.

Derecho constitucional.

1.4 Objetivo General:

Que el presente trabajo desde mi percepción sea un aporte para aquel que estudie la labor del empleado público municipal, y que además el mismo sea una herramienta útil de eficiencia y calidad, para mejorar y desarrollar las habilidades del personal de la administración pública municipal analizando su situación jurídica. Sin que ello afecte en el incremento de un excesivo gasto publico comprometiendo así los intereses generales del Estado Nacional.

1.5 Objetivos específicos:

- Analizar el concepto de estabilidad constitucional,
- Abordar el artículo 14 bis de la Constitución Nacional
- Transmitir las diferentes posturas doctrinarias
- Analizar la capacitación y formación laboral del empleado público.
- Analizar su situación jurídica, funciones,

- Formas de ingreso, estabilidad y competencia.
- Diferenciar entre el empleado público y el privado.
- Estudio de las categorías planta permanente y planta temporaria.
- Análisis de la Jurisprudencia
- Indagar sobre la reglamentación de la estabilidad del empleado público.
- Análisis doctrinario

1.6 Hipótesis:

La forma de llevar adelante los contratos temporarios que específicamente son para cubrir funciones transitorias o eventuales siendo un sistema provisorio, condicionan al Estado Nacional Provincial Municipal cuando estos se desvirtúan ocasionando a través de la inclusión de la estabilidad laboral una desviación del poder y de esta forma provocando un excesivo gasto público y compromiso de los presupuestos. De modo que en conclusión se pretende a través del presente trabajo sea considerado que lo establecido por el régimen legal de los contratos temporarios sea cumplido de forma tal que el no cumplimiento de estas normas no ocasionen un mayor gasto publico. Toda vez que según lo observado estos contratos terminan incrementando la planta permanente del Estado conllevando así posibilidad de irregularidades generales que perjudiquen al mismo.

CAPITULO II

2.1 MARCO TEÓRICO

El siguiente trabajo se basa principalmente en el estudio de ciertas circunstancias que se presentan como problemas de interpretación jurídicas de tal forma se analizara en concreto cuales fueron las normativas iniciales basándonos en la época que comienza con el decreto ley 6666/57, luego sancionado como ley sanción 14.467. También para luego abordar a los años siguientes con sus nuevas actualizaciones en la norma, Por sobre todo también tomaremos en cuenta como base principal de base la Constitución Nacional y su art 14 BIS revelación del constitucionalismo social.

El origen de los municipios comienza al momento en que Roma comenzó a expandirse. Esta corriente advierte sobre los dos tipos de relaciones que mantenía el imperio romano con las ciudades que conquistaba, es decir la sumisión y la alianza, pero se apoya en esta última para sustentar su postura. En efecto, si bien los aliados estaban obligados a cumplir con determinadas cargas, mantenían su régimen municipal y conservaban sus instituciones. Este pensamiento doctrinario sostiene que es allí donde se vislumbraba un rasgo fundamental de los municipios: un gobierno local inserto o formando parte de una unidad política superior.

En el plano nacional, el municipio ha cumplido una labor de suma importancia en la vida política, incluso antes de la organización constitucional del país.

Gracias a su notable evolución y a la trascendental función que desempeñaron en la vida institucional y política de la embrionaria nación, para el año 1819 los cabildos se habían transformado en verdaderas legislaturas provinciales³.

No obstante, lo cierto es que dos años después sufrirían un duro revés debido a la sanción de una ley por parte de la Junta de Representantes de la Provincia de Buenos

³ HERNANDEZ ANTONIO "Derecho Municipal" volumen I Editorial De Palma 2007. pág.100

Aires que, en su artículo primero, disponía su supresión “... hasta que la representación crea oportuno establecer la ley general de las municipalidades”.

Esa legislación, encontró su correlato en el resto de las provincias que también suprimieron sus respectivos cabildos.

En el año 1853 las provincias existentes en ese entonces(8), y luego la Provincia de Buenos Aires en 1860, decidieron dar paso a la formación de un estado federal, para lo cual debieron renunciar a su soberanía delegando una parte de sus poderes, sin perjuicio de que siguieron existiendo como entidades políticas autónomas.⁴

Esa instrumentación, como es común en todas las federaciones, se llevó a cabo a través de la adopción de una constitución. Ese documento, en su art. 101 (actual 121, CN), establecía que las provincias conservaban todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hubiere reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

El régimen municipal se restableció en nuestro país mediante el art. 5° de la Constitución de 1853/60 que, si bien autorizaba a las provincias a dictar sus propias constituciones, les imponía ciertos condicionamientos⁵

A lo largo de las últimas cuatro últimas décadas, los cambios en términos de la normativa relativa al empleo público han sido notables. En 1983, cuando se restableció la democracia, las leyes y decretos que constituían la normativa que regía los sistemas de servicio civil en la Argentina eran sancionados unilateralmente por el Estado en tanto empleador, sin participación de los empleados públicos y sus organizaciones. La ley que regía la relación de empleo público era la 22.140 del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, sancionada en plena dictadura militar (1980), en un contexto de fuerte retroceso de los derechos laborales.

Con el retorno de la democracia, se produjeron algunos cambios en forma gradual: en 1987, mediante el decreto 2098, se constituyó el Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

⁴ COMADIRA JULIO “Derecho Administrativo” Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires 1996.página 341 a 346.

⁵ Régimen Municipal Argentino. Caponigro Matías Derecho Constitucional Tomo 2018, 450 <https://www.elderecho.com.ar/index.php>

Un cambio importante en términos del paradigma que reglaba las relaciones entre el Estado y sus empleados se produciría en 1992, en el marco de una fuerte reducción del empleo público³, con la sanción de la Ley 24.185, que proveyó el marco normativo para los convenios colectivos para los trabajadores del Estado

En el año 1999 se sanciona la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional Ley 25.164. El Decreto 1.421 del 2002 reglamentó la Ley 25.164 y estableció las condiciones para las contrataciones definidas en el Marco de Regulación de Empleo Público Nacional. Así, se estableció como requisito para ingresar a la función pública la correspondiente acreditación del certificado de aptitud psicofísica. Además, se estipularon las excepciones al requisito de que todo ingresante sea de nacionalidad argentina y se delegó en la autoridad de aplicación (la Subsecretaría de Gestión Pública de Jefatura de Gabinete de Ministros) la potestad para establecer los mecanismos generales de selección (los cuales, no obstante, deberán ajustarse a los principios del sistema de concursos). Esta reglamentación incluye también las condiciones de las contrataciones bajo régimen de “planta transitoria”, entre las cuales se encuentra, por ejemplo, el establecimiento de los perfiles necesarios y los requisitos que deberán acreditar los contratados para la prestación del servicio de que se trate, conforme el régimen que establezca la autoridad de aplicación.

Respecto de La Ley 14.656 de Relaciones Laborales y Negociación Colectiva de los Trabajadores Municipales de la Provincia de Buenos Aires vino a derogar y suplantarse la Ley 11.757 que fue sancionada en el año 1995 por la Legislatura bonaerense (Estatuto para el Personal de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires) que comenzó a regir el 1º de enero de 1996. Hasta que se sancionó la misma, los municipios se regían por ordenanzas locales y por el Decreto establecido en ese momento Ley 207.

En el año 1997 Se presentó un proyecto de derogación ya que al momento de sancionar la ley la Federación de Sindicatos de Trabajadores Municipales de la Provincia de Buenos Aires (FSTMPBA) no ofreció variedades de resguardos, así fue como comenzó a desarrollarse la disconformidad por parte de estos. En el año 1997 se presentó un proyecto de derogación de la ley 11.757 que no prosperó sino hasta el año 2004 con la creación de una nueva organización de segundo grado: la FESIMUBO Federación de Sindicatos Municipales Bonaerenses. En el año 2006 se presentaron dos

proyectos de ley, la derogación de la ley 11.757 por un lado y el establecimiento de las paritarias municipales por el otro, pero de todas formas no lograron llevarse adelante de la manera requerida.

En el año 2014 se plantea nuevamente un proyecto de ley que establecía tres secciones, La primera de declaraciones y derechos generales (Régimen Marco) y la segunda sobre la Negociación Colectiva, ambas obligatorias y tercer sección (Régimen Supletorio), así fue como respetaba los principios de la autonomía municipal y evitaba un vacío legal. El 6 de diciembre de 2014 se promulgó la Ley y se publicó en el Boletín Oficial con el número 14.656.

La diferencia notoria de esta nueva ley 14.656 en relación a la derogada ley anterior, consiste en referencia a los municipios en toda la provincia de buenos aires, en un cambio extremadamente brusco y total en cuanto a la utilización de un sistema estatutario del derecho laboral del sector público a un sistema contractualista.

CAPÍTULO III INTRODUCCIÓN A LA FUNCIÓN PÚBLICA.

3.1 Derechos Sociales

Los Derechos sociales tienen sus Inicios en el siglo XIX en una sociedad uniforme construida sobre intereses de clases, donde se encontraba de todas formas una situación económica y social ampliamente precaria.

Tales derechos sostenían como fin dotar aquellos sectores desfavorecidos de la sociedad, la evolución de estos derechos no fue de manera rápida, y contrajo diversos criterios su primera definición jurídica tiene lugar en la constitución de Weimar de 1919 pero el verdadero reconocimiento de estos fue luego de la segunda guerra mundial en las constituciones europeas.⁶

La dimensión de los derechos sociales implica, entonces, la posibilidad de acceder a los bienes colectivos o servicios públicos como la salud y la educación. Su operatividad de los derechos exige que el Estado esté organizado de forma tal que permita la concreción efectiva de aquéllos, sin que ello implique contraponer libertad con igualdad; al contrario, son complementarios y ambos se desarrollan en el ámbito de la sociedad. Estos últimos son los que hacen posible la real dignidad de la persona y el libre desarrollo de su personalidad en el ejercicio de los derechos ciudadanos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su capítulo al hablar de "*Derechos económicos, sociales y culturales*" art. 26⁷, establece el compromiso de los Estados a adoptar providencias, tanto en el orden interno como mediante la cooperación internacional, en especial económica y técnica, para lograr en forma progresiva la plena actividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización

⁶ VANOSSI JORGE "Estado de Derecho" Edición 4. Editorial Astrea. Buenos Aires año 2008. P. 1-3. Baldasarre Derechos Sociales P. 24 y siguientes.

⁷La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su capítulo al hablar de "Derechos económicos, sociales y culturales"
https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm (visto 15/06/2020)

de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

A su vez, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -Protocolo de San Salvador, suscrito el 17/11/1988⁸- enfatiza la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros. Se obliga a los Estados parte a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y conforme a la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo. Entre ellos menciona los derechos a la seguridad social, a la salud, a un medio ambiente sano, a la alimentación, a la educación, a los beneficios de la cultura, a la constitución y protección de la familia y de la niñez y a la protección de los minusválidos.

El art. 14 bis CN. Contiene tres tipos de derechos de esta índole:

- a) los personales del trabajador en relación de dependencia;
- b) los colectivos del trabajo, propios de las asociaciones gremiales; y
- c) los de seguridad social atribuida a la persona humana y a la familia, entidad social a proteger.

La reforma constitucional de 1994 introdujo la protección del medioambiente en todas sus manifestaciones, a la salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección; y a condiciones de trato equitativo y digno.

⁸ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -Protocolo de San Salvador, suscrito el 17/11/1988 <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

En Argentina se implementó en el Art 14 bis de nuestra Constitución Nacional⁹ con la reforma de 1957 y 1994 vemos los principios de protección al trabajador, en esta norma vemos los derechos actualmente plasmados.

Su comprensión debe hacerse en un contexto sobre los derechos humanos. La actividad administrativa de esta forma debe interpretarse desde el bien común como elemento fundamental el orden público del estado democrático, cuyo principal objetivo es la protección de todas aquellas personas que se encuentren en desventaja.

3.2 Empleo Público y Privado

Podemos reunir dos grandes grupos en cuanto a las modalidades jurídicas donde debe desarrollar el trabajo humano, Por un lado la prestación en relación de dependencia y la autónoma.

Ambos responden a un esquema uniforme, trabajar para una persona a cambio de una remuneración generando derechos y obligaciones para ambas partes. Sumando a esto, se destacan los principios fundamentales de derecho, de los cuales no surge diferencia para ambos el sector público o privado. De todas formas hay dos distinciones dentro de ambas modalidades para ser nombradas, el empleador y el tipo de actividad remunerada a desarrollar. Sin embargo se comprende que la naturaleza que surge de la función del empleado público se puede incluir como parte de este vínculo, de tales

⁹ Artículo 14 bis.- El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

discusiones la realidad demuestra un contexto normativo convencional constitucional que protege a todos los trabajadores en sus respectivos labores dentro del ámbito legal.¹⁰

La doctrina administrativista destaca las marcadas diferencias entre el empleo público y el privado considerando que dichas diferencias residen:

a) en la índole de una de las partes intervinientes, esto es, la Administración pública actuando como tal;

b) en el objeto o contenido de la relación de empleo público, que se refiere a una materia extraña al empleo privado;

c) por la finalidad perseguida a través del contrato: satisfacción del interés público y cumplimiento de funciones propias de la Administración pública;

d) porque ese contrato, aparte de las respectivas cláusulas exorbitantes implícitas, generalmente contiene cláusulas exorbitantes expresas del derecho común, razón por la cual esta doctrina rechaza la aplicación de los principios generales del derecho del trabajo al empleo público.¹¹

El empleo público tal como está regulado puede ser calificado como un estatuto particular de ciertos empleados al servicio del Estado, a los que no alcanza, en principio, el régimen de la Ley de Contrato de Trabajo, pero a los que son aplicables las disposiciones del art. 14 bis de la Constitución Nacional y los principios generales del derecho del trabajo que la Ley de Contrato de Trabajo recoge de la misma forma en que unas y otros tienen vigencia en otros regímenes estatutarios excluidos de la misma ley.

El art. 14 bis de la CN contempla dos previsiones destinadas al mundo del trabajo. Una es la “protección contra el despido arbitrario”; la otra es la “estabilidad del empleado público”.

¹⁰ IVANEGA MIRIAN MABEL “Empleo Publico” Edición 1 Buenos Aires Editorial Astrea 2019. Página 8-10.

¹¹ MARIENHOFF MIGUEL “Tratado de Derecho Administrativo”, Buenos Aires, Editorial A. Perrot, T III -B, pág. 91 y sigs. ASSAGNE JUAN CARLOS, “Derecho Administrativo”, Buenos Aires, Editorial Abeledo Perrot. Tomo II, 2002. P-681.

Si bien parece claro que la Constitución utiliza las fórmulas “protección contra el despido arbitrario” y “estabilidad del empleado público” para denotar la distinta intensidad con que se protege al trabajador privado y público, lo cierto es que la Corte Federal en “Madorrán”¹² se vio en la necesidad de precisar con exactitud el alcance de la segunda de las fórmulas citadas al dictaminar que el empleado público goza de estabilidad propia, que excluye, por principio, la cesantía sin causa justificada y debido proceso y cuya declaración de nulidad trae aparejada la nulidad del despido y la reincorporación del agente. Y la distingue de la *“protección contra el despido arbitrario”, destinada a proteger al trabajador privado.*

El art. 14, además, recoge un principio carísimo al ordenamiento jurídico del trabajo, que rige tanto para el empleo público como para el privado, como lo es el principio protector al establecer que *“el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes”*. Esto también se encargó de precisarlo la Corte en el fallo “Madorrán” con especial esmero al establecer que el sujeto principalísimo sobre el que operó el art. 14 nuevo fue el universo del trabajo y el trabajador, sin distinguir entre trabajador público y privado. Con mayor precisión lo destacó en “Cerigliano”¹³ al establecer que *“es preciso remarcar que el mandato constitucional según el cual el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, incluye al que se desarrolla tanto en el ámbito privado como en el público”*.

El art. 14 bis de la Constitución Nacional no solo reconoce al empleado público como sujeto de derecho del trabajo sino que refuerza particularmente el principio protectorio que lo caracteriza al darle una garantía que lo pone a cubierto de la posible arbitrariedad de su empleador. Si lo que busca el derecho del trabajo es corregir desigualdades, es claro que debe ser especialmente aplicado a la relación que se traba con el empleador más poderoso que es el Estado.

¹²Madorrán, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-madorrán-marta-cristina-administración-nacional-aduanas-reincorporación-fa07000252-2007-05-03/123456789-252-0007-0ots-eupmocsollaf>

¹³CERIGLIANO CARLOS FABIAN c/ GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BS.AS. U. POLIVAL. DE INSPECCIONES EX. DIREC. GRAL. DE VERIF. Y CONTROL s/DESPIDO <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarSumariosFallo.html?idSumario=207>

3.3 Empleado Público

Es una relación de empleo, de subordinación del sujeto particular respecto del Estado, que cumple las funciones asignadas al órgano institución, sin tener en cuenta la jerarquía, importancia o responsabilidad del cargo que ocupe.

Decreto Ley N° 6.666/57: “*Personal que en virtud de nombramientos emanados de autoridad competente prestan servicios remunerados en organismos dependientes de la Administración Pública*” (Artículo 1°)¹⁴

Siguiendo a Marienhoff “*El empleo público es un contrato administrativo, regido por normas exorbitantes del derecho público; esto es, se permiten la inclusión de cláusulas que, si se encontraran incluidas en el derecho privado, serían ilícitas. Asimismo, el objeto concurrirá a caracterizar al contrato como perteneciente al derecho administrativo*”.¹⁵

Incluso, la Administración puede celebrar contratos que son regidos por el derecho privado.

El estado conjuntamente con la administración pública se complementa para el desarrollo de sus funciones específicas y esenciales a través de personas físicas capaces y de ejecutar en representación de dichos órganos.

Los derechos jurídicos de los agentes públicos se pueden enumerar en:

- 1) Estabilidad
- 2) Condiciones dignas
- 3) Jornada limitada de labor

¹⁴Decreto Ley N° 6.666/57 http://www.saij.gob.ar/legislacion/decreto_ley-nacional-6666-1957.htm

¹⁵ MARIENHOFF MIGUEL “Tratado de Derecho Administrativo”, Buenos Aires, Editorial A. Perrot, t. III-A, págs. 53, 87 y sigs., punto 604

- 4) Vacaciones
- 5) Remuneración
- 6) Remuneración a igual tarea
- 7) SAC
- 8) Antigüedad
- 9) Subsidio
- 10) Indemnizaciones
- 11) Carrera y capacitación
- 12) Licencias y permisos
- 13) Asistencia sanitaria y social
- 14) Renuncia
- 15) Jubilación
- 16) Reincorporación
- 17) Garantía de debido proceso

Bajo la denominación de empleo público, empleado público, agente administrativo agente estatal, o función pública, quedan comprendidas las distintas formas jurídicas que reviste el trabajo o servicio y en algunos casos la prestación del sujeto en particular en la organización administrativa central o descentralizada y en cada órgano ejecutivo legislativo o judicial.

Lo que caracteriza al empleado público es la naturaleza de la actividad que ejerce, es decir, la realización de funciones esenciales y propias de la administración pública.

Según Dromi *“En suma desde un punto de vista amplio, funcionario público y empleado público es toda persona que ejecuta funciones especiales y específicas del estado. Que cumple con las funciones asignadas al órgano institución. El empleado público es un órgano persona que no puede delegar en otro el desempeño de sus funciones. A consecuencia del mismo sólo pueden ser empleados públicos personas físicas”*¹⁶

*El régimen básico es la Ley Marco de Regulación del Empleo Público que establece los derechos, garantías y deberes de los agentes públicos (ley 25.164). Ley reglamentada por el decreto 1421/02*¹⁷.

Los derechos de los agentes estatales son dispares de las normas que rigen la actividad privada laboral, como ser así la ley de contrato de trabajo (ley 20.744)

Esta potestad está consagrada en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional en lo referido a la estabilidad del agente público y además en el artículo 16 que contempla la ley de admisibilidad.

3.4 Estabilidad del empleado publico

Concepto

Para no equivocar la comprensión exacta del alcance jurídico de la estabilidad como derecho individual, conviene advertir que este “no es un derecho natural inherente a la personalidad humana, sino un derecho otorgado por el ordenamiento jurídico

¹⁶ DROMI ROBERTO, “Derecho Administrativo”, Edición Actualizada, Buenos Aires, 1994 J.P 332-333

¹⁷ BALBIN CARLOS “Manual de Derecho Administrativo”, Buenos Aires Editorial La Ley, 2015. Página 203

vigente y en la medida que este determine”. De allí que el legislador puede suprimir el cargo cuando necesidades de orden publico así lo aconsejen sin que tal cosa afecte este prerrogativa, pues la misma existe mientras resulte necesaria la función. Es que la estabilidad no puede ser entendida con una fuente generadora de facultades para conservar el cargo en contra de los intereses de la administración, porque ello sería ante poner el interés particular al público, trastrocando así las bases de sustentación del derecho administrativo.

De la legislación nacional vigente (der. Ley 46/57) se deduce que por estabilidad ah de entenderse el otorgamiento de seguridades para la conservación del cargo después que el agente ah quedado definitivamente incorporado al mismo y mientras dure su buena conducta y actitud para el desempeño de la función.

Se puede proporcionar una definición adecuada de estabilidad diciendo que es la facultad de conservar la función o el cargo mientras una causa legar no determine la extinción del vinculo creado por el empleo o la función.

Sin embargo, parécenos que la estabilidad no se agota conceptualmente en la separación del cargo sino que, aun sin producirse la desvinculación, puede igualmente afectársela postergando arbitrariamente el asenso, efectuando traslados que no responden a necesidades funcionales o, simplemente, creando un efecto suspensivo mediante actos de naturaleza administrativa. Bartolome Fiorini, refiriéndose al punto, enseña que la garantía de la estabilidad asegura otros derechos de la gente además del de la permanencia en el cargo. Dice el autor citado: “*el derecho estatuario a la estabilidad sustenta la permanencia y la vigencia al derecho de la carrera, que podrá ser suprimido solamente por norma legislativa y por razones excepcionales*”.¹⁸

Podemos entender que la estabilidad garantiza la juricidad de los actos administrativos como forma para desterrar la arbitrariedad. Sería entonces un derecho a la juricidad.

Así las cosas, podríamos concluir diciendo por nuestra parte que la estabilidad del empleado público consiste en la facultad de conservar el cargo y gozar de los

¹⁸ FIORINI BARTOLOME, “Manual de Derecho Administrativo”, Buenos Aires. Editorial La Ley, 1995. Tomo I pagina 600-610

derechos estatuarios referidos en particular a la carrera administrativa mientras una causal legal no determine la extinción del vínculo u altere la relación funcional creada en virtud del empleo público.¹⁹

El término estabilidad encuentra su origen en la expresión latina *stabilitas* y se refiere a la permanencia, duración en el tiempo, firmeza o cualidad que se ha establecido de modo duradero; el mismo concepto adjetivado, esto es, *estable* significa constante, duradero, permanente, firme.

En doctrina se reconocen dos tipos diferentes de estabilidad: la propia o absoluta, y la impropia o relativa. La primera se caracteriza porque veda la posibilidad del despido arbitrario. Únicamente, en consecuencia, el empleador podrá despedir a su empleado si éste ha incurrido en la comisión de hechos graves, previamente caracterizados por la ley, y autorizados por la misma para interrumpir definitivamente la relación laboral; fuera de esta circunstancia extrema el despido no será posible. *“La estabilidad impropia o relativa, en cambio, permite el despido, sea éste por justa causa como en la estabilidad propia, o sea inmotivado, es decir, no imputable al trabajador. En este último caso, empero, el empleador ha de indemnizar convenientemente al trabajador”*.²⁰

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia Nacional ha manifestado en reiteradas ocasiones que la estabilidad reconocida al empleado público por el artículo 14 de la Constitución Nacional, que garantiza su permanencia en el empleo, tiende a impedir la remoción arbitraria de funcionarios y empleados por motivos extraños al interés del servicio público. Pero ello no le confiere un derecho absoluto que los coloque por encima del interés general y que obligue a mantenerlos en actividad aunque sus servicios dejen de ser necesarios, ya sea por supresión del cargo por motivos de economía o por otras causas igualmente razonables y justificadas. Porque, como lo tiene declarado esta Corte, el derecho a la estabilidad del empleado público, como los demás que consagra la Constitución Nacional, no es absoluto y debe ejercerse de conformidad con las leyes que lo reglamentan y en armonía con los otros derechos individuales y atribuciones estatales establecidos con igual jerarquía por la misma Constitución.

¹⁹ MERCADO LUNA RICARDO, “La Estabilidad del empleado Público”, Buenos Aires. Editorial Astrea. 1974 P.21 y siguientes.

²⁰ ZIULU ADOLFO.” La estabilidad del empleo público en la Constitución Nacional. P. 91 de la obra colectiva *Empleo Público*”. Bastons, Jorge Luis 2006. La Plata

3.5 Régimen Legal

La constitución Nacional confiere a las provincias facultades para el dictado de sus propias constituciones, estas se deben sancionar bajo el régimen representativo republicano y federal de acuerdo con la Constitución Nacional asegurando la administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria.

Solo de esta manera el Gobierno Nacional garantiza a cada provincia el ejercicio de sus instituciones Art. 5 Constitución Nacional.

Las provincias conservan su entera autonomía para la reglamentación del derecho a la estabilidad del empleado público art 121 Constitución Nacional.

La evolución normativa efectuada a nivel nacional se inicia con el decreto ley n°6666 de junio de 1957 allí se estableció el derecho a la protección de estabilidad del empleado público estableciendo un sistema escalafonario para la carrera administrativa, continua luego con la promulgación de la ley n° 22.140 de enero de 1980 que reemplazo al decreto ley 6666 del 57, estableciendo además del nivel escalafonario, la permanencia en los lugares donde desempeñe el empleado sus funciones, de allí que se concluyo finalmente la regulación a través de la ley 25.164.

La Ley Marco de la Regulación del Empleo Publico Nacional, no solo se limito a ciertos aspectos de garantías de estabilidad sino que los regula en profundidad, establece un periodo de prueba de doce meses para el empleado, donde debía dar cumplimiento a los requisitos para su carrera administrativa y la estabilidad alcanzada comprendía el cargo nivel y grado del mismo.

3.6 Constitución Nacional

El artículo 14 bis de la Constitución Nacional, garantiza la estabilidad del empleado público, este, reconoce como fundamento el llamado constitucionalismo

social. Mercado Luna *estima como elemento prioritario la estabilidad como garantía, para intentar despidos injustificados y así mismo, evadir las desviaciones de poder de los partidos políticos de turno.*²¹

La estabilidad para Gordillo, está indicada en, *“El artículo 14 bis de la Constitución garantiza, la estabilidad de los empleados públicos, habiéndose entendido que dicha norma es operativa, es decir, rige aun en ausencia de ley reglamentaria”*²²

Según Fiorini, *“El derecho a la estabilidad es una garantía que adquiere el agente público cuando se le ha reconocido el derecho al empleo, esta garantía no se la puede despojar salvo causa legal”*²³

Cabe mencionar que la garantía de estabilidad del empleado público quedo establecida en el Fallo Madorrán, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación SENTENCIA 3 de Mayo de 2007 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION. CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.²⁴

Los argumentos de la Cámara, reafirmados por el Supremo Tribunal, fueron que no se habían probado las irregularidades en las que se basaba el despido, por lo que era un despido sin causa violatorio de la estabilidad propia. El Procurador General de la Nación dijo que esto constituiría una violación de la estabilidad propia del empleado público (Art. 14 bis Constitución Nacional). La Corte dijo que la Constitución Nacional es una norma jurídica que reconoce el derecho a la estabilidad en el artículo 14 bis, y que dicha cláusula es de carácter operativo (es decir rige aun en ausencia de ley reglamentaria). Finalmente se le reconoció la reincorporación a la actora y el pago de los salarios caídos.

Las crecientes contrataciones de los empleos públicos con renovaciones sucesivas y prolongadas en el tiempo han ocasionado el reclamo de indemnizaciones y fueros competentes a pesar de que estos contratos son de condiciones precarias y no

²¹ MERCADO LUNA RICARDO, “La Estabilidad del empleado Público”, Buenos Aires. Editorial Astrea, 1974. P.37 y siguientes.

²², GORDILLO AGUSTIN “Tratado de Derecho Administrativo” Tomo II. Editorial Rivera, Buenos Aires 1997. P. 1334

²³FIORINI BARTOLOME, “Manual de Derecho Administrativo”, Buenos Aires. Editorial La Ley, 1995. p. 811

²⁴ <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-madorrán-marta-cristina-administración-nacional-aduanas-reincorporación-fa07000252-2007-05-03/123456789-252-0007-0ots-eupmocsollaf>

poseen garantías de estabilidad así vemos que estos reclamos se canalizan a través de tribunales de fueros laborales, por declararse estos mismos competentes sin advertir que la competencia de estos contratos por ser de naturaleza administrativa deberían de dirimirse en el fuero contencioso administrativo, así los tribunales de trabajo consideraban que la prolongación de los contratos en el tiempo constituían un fraude de la ley y los amparaba en protecciones de la ley de contratos de trabajo, permitiendo así los derechos indemnizatorios.

En contra partida los tribunales administrativos y también la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que el hecho de que estos contratos se prolongaran en el tiempo, no constituían una revista en la planta permanente de agentes públicos, considerando que la aceptación de estos contratos o designaciones transitorias y las sucesivas prorrogas continuaban en un régimen sin estabilidad, prohibiendo a estos agentes a reclamos de derechos emergentes de un régimen de estabilidad.²⁵

En referencia a lo mencionado podemos citar el fallo Ramos Jose Luis c/Estado Nacional s/indemnización por despido²⁶.

Corresponde revocar la sentencia que rechazó la demanda interpuesta por el actor contra el Estado Nacional Ministerio de Defensa a fin de que se le abone la indemnización prevista por el art. 245 de la ley de contrato de trabajo, salarios caídos y preaviso, en razón de que la Armada Argentina rescindió el contrato de locación de servicios celebrado bajo el régimen del decreto 4381/73, con fundamento en las restricciones presupuestarias impuestas por la ley 24.938, pues el comportamiento del Estado que le renovó el contrato durante veintiún años, tuvo aptitud para generar en aquél una legítima expectativa de permanencia laboral que merece la protección que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional otorga al trabajador contra el despido arbitrario, siendo procedente el reclamo indemnizatorio.

La Cámara Federal de Apelaciones de La Plata rechazo la demanda interpuesta basándose en que la contratación del actor se realizó bajo un régimen que permitía

²⁵ ALFONSO MARIA LAURA "Cuestiones de Organización Estatal, Función Pública y Dominio Público". Buenos Aires, Editorial RAP 2012. Público Blanca Herrera de Villavicencio pagina 97 a 103

²⁶ <http://www.saij.gov.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-ramos-jose-luis-estado-nacional-min-defensa-ara-indemnizacion-despido-fa10000032-2010-04-06/123456789-230-0000-1ots-eupmocsollaf>

pactar prestaciones de servicios personales en forma transitoria, sin que eso implicara la creación de un vínculo permanente.

Contra este pronunciamiento, el actor interpuso el recurso extraordinario cuya denegación originó la queja.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar al recurso extraordinario y revocó la sentencia apelada.

3.7 Provincia de Buenos Aires

En base a lo establecido en el art 5 de la Constitución Nacional²⁷ “*cada una de las provincias tiene la potestad de dictar sus propias leyes para los empleados públicos de cada provincia.*” En el caso que nos convoca, corresponde a la ley n° 14.656 Relaciones Laborales y Negociación Colectiva de los Trabajadores Municipales de la Provincia de Buenos Aires promulgada el 9 de diciembre de 2014, publicada el 5 de enero de 2014, actualizada el 24 de septiembre de 2019.

Esta ley vino a suplantarse la ley 11.757 vigente en los años 90 y es una ley fundamentalmente mejoradora en los aspectos de ampliación y restitución de derechos de los trabajadores públicos.

El municipio debe tener un cúmulo de facultades que vienen exigidas por su propia naturaleza y que aseguran su relativa independencia de otros niveles de decisión política: tales atribuciones incluyen la posibilidad de darse su propia carta orgánica, tener recursos propios y facultad de regulación, control y sanción sobre una serie de asuntos prioritariamente locales.

²⁷ Artículo 5º.- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. Constitución Nacional

La inserción del municipio en la Constitución Nacional de 1853 constituyó un progreso, debido a que a partir de 1853 existe la exigencia constitucional del municipio en las provincias del país.

El concepto de autonomía, en tanto que ubicado en el mundo de la ciencia política, no puede ser reducido a un estricto encuadre jurídico. Desde una perspectiva más amplia, el ente autónomo es el que se da su propia norma en sentido formal (ley, ordenanza, etc.) y también el que corre con las consecuencias (conductas, actitudes, derechos, obligaciones) que a partir de ella se generan. El municipio nace como poder político autónomo por inmediata operatividad de la Constitución federal.

El art. 5° constituye, junto con el art. 31 de la Constitución Nacional, una expresión del principio de supremacía del derecho federal, pues subordina la capacidad normativa de las provincias al respeto del llamado bloque de constitucionalidad, en general, y a los principios que aquella norma impone. Al mismo tiempo garantiza la autonomía provincial y su poder constituyente derivado. Y garantiza también la autonomía municipal.

En primer lugar la ley 14.656 del Régimen Marco de Empleo Municipal garantiza la estabilidad de los trabajadores según derechos constitucionales, queda sin efecto además, la cesantía de los empleados sin motivo alguno, garantizándoles derecho a defensa a través de sumarios y debido proceso, como también el derecho a:

- 1) paritarias
- 2) modificación del tope de edad para ingresos
- 3) licencias por paternidad
- 4) vacaciones
- 5) adopción
- 6) tratamiento de fertilización asistida
- 7) violencia de género

- 8) enfermedades con largo tratamiento
- 9) atención del grupo familiar
- 10) licencias por maternidad
- 11) matrimonio igualitario
- 12) licencias por estudio
- 13) indemnizaciones
- 14) carreras y capacitaciones
- 15) asistencia sanitaria y social
- 16) renuncia
- 17) jubilación
- 18) indumentaria
- 19) jornada limitada de labor

Además menciona la reglamentación de los empleados contratados donde se establece “En ningún caso el total de los contratados podrá superar el veinte por ciento (20 %) de la Planta Permanente. Su cumplimiento se implementará progresivamente en un plazo máximo de cinco (5) años, a partir de la vigencia de la presente ley, mediante una disminución proporcional anual”²⁸ mediante una jornada laboral no inferior a 6 hs

²⁸ LEY 14.656 ARTÍCULO 70. El personal alcanzado por el presente régimen se clasificará en: 1. Planta permanente: integrada por el personal que goza de estabilidad, entendida ésta como el derecho a conservar el empleo hasta que se encuentre en condiciones de jubilarse. La estabilidad en el empleo se perderá exclusivamente por las causas y procedimientos previstos en esta ley. 2. Planta temporaria: integrada por el personal que es contratado para trabajos de carácter transitorio o eventual o estacional, que no puedan efectuarse por el personal de planta permanente de la Administración Municipal. La contratación se efectuará por contrato escrito, donde se establecerá obligatoriamente la tarea a

ni superior a 8 hs, los pases de un trabajador dentro de un área a otra podrá realizarse solamente cuando “*no se menoscabe su dignidad o se lo afecte moral o materialmente*”.²⁹

En lo que respecta al personal de planta temporal la ley 10.430 establece, En su art. 116 sienta el siguiente principio:

La relación entre el personal contratado y la Administración se rige exclusivamente por las cláusulas del contrato de locación de servicios que formaliza la misma; pero a continuación, en los arts. 118 y 119, regla las obligaciones y derechos de este modo:

El personal transitorio tendrá los siguientes derechos:

1) Retribuciones: a) sueldo, b) por tareas realizadas fuera de la jornada de labor, que se abonarán de acuerdo a lo previsto por el artículo 26, c) retribución anual complementaria. 2) Compensaciones: serán de aplicarse las previsiones contempladas en el artículo 27. 3) Subsidios: Será de aplicación lo previsto en el artículo 28. 4) Licencias: Gozarán del mismo régimen de licencia instituido para el personal de planta permanente. 5) Agremiación y Asociación: Serán de aplicación las disposiciones contempladas por el artículo 69. 6) Renuncia: Será de aplicación lo establecido por el

desarrollar, la jornada de trabajo, el tiempo de contratación y la remuneración a percibir por el trabajador. El contrato se formalizará en tres (3) copias. Una se deberá hacer entrega al trabajador, otra remitida a la Delegación del Ministerio de Trabajo de la Provincia para su registración y archivo, y otra quedará en poder del Municipio. En ningún caso el total de los contratados podrá superar el veinte por ciento (20 %) de la Planta Permanente. Su cumplimiento se implementará progresivamente en un plazo máximo de cinco (5) años, a partir de la vigencia de la presente ley, mediante una disminución proporcional anual. Cualquier infracción a lo establecido en materia de planta temporaria convertirá al trabajo transitorio en definitivo y al trabajador se lo considerará ingresado a la planta permanente a partir de la fecha en que inicio su prestación de servicio El régimen de prestación por servicios de los trabajadores contratados por personas con cargos electivos, debe ser reglamentado por el Departamento Ejecutivo, y sólo comprende funciones de asesoramiento o asistencia administrativa. Los trabajadores así contratados cesan en sus funciones en forma simultánea con la persona que detenta el cargo electivo y cuyo gabinete integran y su designación puede ser cancelada en cualquier momento.

²⁹ LEY 14.656 ARTÍCULO 8º. Cuando necesidades propias del servicio debidamente justificadas lo requieran, podrá disponerse el pase del trabajador dentro de la repartición o dependencia donde preste servicios o a otra repartición o dependencia, siempre que con ello no se afecte el principio de unidad familiar, se menoscabe su dignidad o se lo afecte moral o materialmente. En ningún caso el traslado del trabajador será adoptado como represalia o sanción encubierta, bajo pena de dejar sin efecto la medida y reparar los daños ocasionados.

artículo 66; y art. 119: Las obligaciones y prohibiciones del personal transitorio, son las previstas por los artículos 78 y 79, respectivamente.³⁰

3.8 Consideración:

Como conclusión podemos afirmar que el empleado público posee todos los derechos de estabilidad consagrados en el art 14 bis de la Constitución Nacional, donde claramente protege a todos los empleados públicos sin hacer ningún tipo de distinción entre la Administración Nacional provincial o municipal.

Los empleados contratados por la Administración Pública, reúnen un doble status jurídico: de funcionarios públicos y de dependientes o trabajadores, pues son al mismo tiempo órganos del Estado desempeñando una función pública y lo hacen sujetos a una subordinación económica y jurídica, habiendo entonces celebrado con este un contrato laboral administrativo.

En aquellos casos en que el Estado recurre a la designación formal como temporarios o contratados de personas que realizan tareas típicas o comunes de las que realiza un trabajador permanente y lo hace por periodos superiores a un año existe una desviación de poder o fraude a la ley y por ende un obrar administrativo ilegítimo.

Y tal obrar administrativo es violatorio de:

a) Principios del derecho administrativo: el de la buena fe principio general también aplicable al derecho administrativo, de legalidad, de razonabilidad, e incluso del procedimiento administrativo,

b) Principios de derecho internacional de los derechos humanos (hoy constitucionalizados) el respeto de la dignidad humana, y la no discriminación.

c) Principios del derecho laboral protectorio.

³⁰ Ley 10.430 http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/dga/informacion/instructivo/017-Instructivo_Ley10430.pdf

CAPITULO IV CONTRATOS TEMPORARIOS DEL ESTADO

4.1 Introducción

Las funciones permanentes y esenciales de la Administración Pública del Estado, las realizan los empleados y funcionarios o agentes, de planta permanente, pero por diferentes circunstancias existen déficits como lo son el congelamiento de las vacantes que obligan a contratar a gente en plantas transitorias.

El mayor déficit es el modo de ingreso y ascenso de personal en tal sentido es necesario que el estado siga un trámite de concursos públicos que garanticen el acceso y ascenso por razones de idoneidad y en condiciones igualitarias, es decir reglas claras transparentes e igualitarias.

Existe en el Estado una falta de planificación en las políticas de contrataciones de personal en términos racionales y previsibles por ejemplo Siguiendo a Balbín, en *“establecer cuantos agentes debe incorporar el Estado según las funciones y objetivos propuestos por supuesto que luego es necesario organizar, capacitar y gestionar en el marco del respeto y restricto de los derechos de los trabajadores estatales”*.³¹

En la Ley MARCO DE REGULACION DE EMPLEO PUBLICO NACIONAL Art. 9 -podemos ver reflejado el régimen de contrataciones de personal por tiempo determinado comprenderá exclusivamente la prestación de servicios de carácter transitorio o estacionales, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera.³²

³¹ BALBIN CARLOS “Manual de Derecho Administrativo”, Buenos Aires Editorial La Ley, 2015.Pag 218-219

³² Ley 25.164 Art 9. El régimen de contrataciones comprende la contratación por tiempo determinado y la designación en plantas transitorias, y estará sujeto a las siguientes previsiones:

a) El personal será afectado exclusivamente a la realización de actividades de carácter transitorio o estacional, que resulten necesarias para complementar el ejercicio de las acciones y competencias asignadas a cada jurisdicción o entidad descentralizada.

Dentro del personal sin estabilidad podemos establecer diferentes tipos de agentes públicos

A) Personal de Gabinete: Estos son los asesores o asistentes técnicos de funcionarios políticos y su ingreso a la administración pública está íntimamente ligada a la permanencia del funcionario de quien dependa, es imposible así reconocerle estabilidad laboral,³³ salvo que antes de la salida del funcionario, este, los incorpore a la planta permanente de la administración pública, elevando así el gasto público, estableciéndose así una desviación de poder.

Las actividades de carácter transitorio estarán referidas a la prestación de servicios, asesoramiento técnico especializado, coordinación y desarrollo integral de programas de trabajo y/o proyectos especiales o para atender incrementos no permanentes de tareas. En los supuestos de programas de trabajo o proyectos especiales se requerirá un informe y certificación del funcionario propiciante acerca de la justificación de los objetivos y el cronograma del programa o proyecto, la cantidad y perfil de requisitos a exigir a las personas requeridas, el gasto total demandado y el financiamiento previsto.

Las actividades de carácter estacional responden a tareas que se realizan periódicamente y sólo en determinada época del año. En estos casos el personal puede ser incorporado a una planta transitoria con designación a término, cuyas características serán reguladas por la autoridad de aplicación.

b) Con carácter previo a la contratación, se deberán establecer los perfiles necesarios y los requisitos que deberán acreditar los contratados para la prestación del servicio de que se trate, conforme el régimen que establezca la autoridad de aplicación. En todos los casos deberá darse cumplimiento a lo prescripto en los artículos 4° y 5° de la presente reglamentación.

c) Los contratos deberán contener como mínimo:

I) Las funciones objeto de la contratación, resultados a obtener o estándares a cumplir, en su caso, modalidad y lugar de prestación de los servicios.

II) La equiparación escalafonaria que corresponda según los requisitos mínimos establecidos para cada nivel o posición escalafonaria.

III) El plazo de duración del contrato.

IV) Cláusula referida al patentamiento de los resultados de los estudios o investigaciones a nombre del Estado Nacional, sin perjuicio del reconocimiento de que el contratado figure como autor del trabajo realizado y en el supuesto de corresponder, las eventuales compensaciones económicas que se pactaren.

V) Cláusula de rescisión a favor de la Administración Pública Nacional.

d) El personal sujeto al régimen de contrataciones y el incorporado a plantas transitorias, carecen de estabilidad y su contrato puede ser rescindido o la designación en la planta transitoria cancelada en cualquier momento.

e) Las contrataciones de personal por tiempo determinado y las designaciones en plantas transitorias cuando así corresponda, serán dispuestas por las autoridades competentes, de conformidad con la normativa vigente.

f) El MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN, podrá autorizar excepciones al punto II del inciso c) precedente, fundadamente en los casos de funciones que posean una especialidad crítica en el mercado laboral, en los términos que se establezcan en las normas que al efecto dicte.

Las autorizaciones deberán constar en el acto administrativo que aprueba la contratación.

(Artículo sustituido por art. 1° del Decreto N° 735/2016 B.O. 2/6/2016)

³³ Maidana, Graciela Delia y otros c/ Provincia del Chaco <http://www.saij.gov.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-maidana-graciela-delia-otros-provincia-chaco-fa10985736-2010-06-08/123456789-637-5890-1ots-eupmocsollaf>

B) Contratados; en el ámbito privado se producen estos contratos para aumentar las perspectivas de productividad y empleo basándose en una disminución de los costos, en la administración pública estos contratos están ligados con los déficit presupuestarios ocasionados en el sobredimensionamiento de la estructura estatal y por lo tanto en la necesidad de disminuir el gasto público. El concepto de esta flexibilización es considerado precarizado, por lo tanto carente de estabilidad. Cabe hacer mención que el personal contratado no es producto de un sistema económico laboral determinado, se trata de una figura habitual utilizada para la necesidad de cumplir funciones que se consideran transitorias.³⁴

Contrato Ad Hoc: al margen de la relación habitual y normal derivada del respectivo nombramiento el ingreso a la función o cargo público puede tener lugar a través de un contrato -ad hoc- celebrado por el estado y el respectivo administrado, quien entonces adquiere categoría de funcionario público o de empleado público, estos son los denominados funcionarios o empleados contratados, denominación que si bien toma en cuanto la existencia de un contrato especial no está exenta de reparos, por cuanto el funcionario o empleado público comunes también están ligados al estado mediante un contrato: el contrato de función o de empleos públicos.

Con la expresión funcionarios contratados, se hace referencia a personas que figuran en los cuadros de la administración pública merced a un contrato distinto, contrato -ad hoc- del que rige a la generalidad de los funcionarios o empleados públicos. Va de suyo que ese contrato ha de ser administrativo propiamente dicho y en modo alguno, un contrato de derecho común de la administración pues la relación de función o de empleo público es ajena al derecho privado o común, pero lo expuesto no basta, pues no todo contrato administrativo es idóneo para atribuirle al contratante carácter de funcionario público o de empleado público, puede haber contrato administrativo sin que este se refiera a la función o al empleo público.

En lo atinente a cuando, merced a un contrato ad hoc celebrado con la administración pública, el cocontratante adquiere calidad de funcionario público o empleado público, la doctrina se presenta vacilante y desorientada.

³⁴ IVANEGA MIRIAN MABEL "Empleo Publico" Edición 1 Buenos Aires Editorial Astrea 2019. Página 247 y siguientes

*Así no faltaron quienes crean que el carácter de agente de la administración pública no se adquiere si el contratante no está supeditado a un horario, o si sus emolumentos se pagan de acuerdo al pertinente arancel profesional o si se haya exento de la subordinación jerárquica.*³⁵

Se entiende que los agentes contratados son todos aquellos agentes, que tanto el Estado Nacional, Provincial o Municipal convocan para desarrollar tareas fuera de la planta permanente, no gozando de estabilidad propia de los empleados públicos tratándose de contratos a término que podrían ser rescindidos sin derecho a indemnizaciones.

Estos empleados figuran en los cuadros de administración pública a través de un contrato distinto “ad hoc” y solo cubrirían necesidades especiales y transitorias de la administración pública.

Estas apreciaciones vertidas ut supra son la que nos llevan a pensar en que estas fallas que se mencionan entre los empleados públicos de planta permanente y temporaria carecen de un vacío legal que provocan indefectiblemente en cuanto a costos, excesivos, para las arcas del Estado Nacional, afectando de manera directa el presupuesto y el incremento del gasto publico.

El primer gran incumplimiento se constata respecto a una enorme legión de empleado público, los denominados contratados, quienes ponen su fuerza de trabajo a disposición del estado, pero no mediante una relación de empleo público de carácter permanente sino a través de vínculos transitorios o precarios, como locación de servicio o de obra, pasantías, otros.

Todos por un tiempo determinado, que luego se van prorrogando de forma indefinida mediante la subscripción de sucesivos contratos de similar tenor. Este ejército de trabajadores temporarios no goza de estabilidad ni derecho a la carrera administrativa, es evidente que estos agentes públicos se transforman en parias jurídicos y generan una legítima expectativa de permanencia laboral que merece la protección del Art. 14 BIS de la Constitución Nacional, se concluye que el Estado Nacional ha

³⁵ MARIENHOFF MIGUEL “Tratado de Derecho Administrativo”, Buenos Aires, Editorial A. Perrot. T. IIIB nota 866 p 92

incurrido en una conducta ilegítima que genera una responsabilidad y justifica el reclamo indemnizatorio. Estos reclamos generan una vulnerabilización al régimen legal de la función pública y el principio constitucional que prevé que corresponde al Congreso Nacional autorizar anualmente el presupuesto general de gastos de la Administración Nacional, y que toda erogación que sea parte de estos límites resulta ilegítima, Art 75 inc. 8 de nuestra carta Magna³⁶ y 29³⁷ de la Ley 24.156³⁸

4.2 El Acto Administrativo Provincial y Municipal Bonaerense

En nuestro país, Cassagne “sostiene que la teoría del acto administrativo se originó en Francia, gracias a la jurisprudencia de su Consejo de Estado y de manera complementaria del Tribunal de Conflictos”.³⁹

Gordillo nos cuenta que la teoría del acto administrativo fue adoptado en Francia como una “limitación al control judicial de la Administración, y nos llega trasvasada por España con ese lastre de haber nacido como privilegio del funcionario y no como una forma de control del poder”.⁴⁰

El poder ejecutivo nacional expresa sus decisiones a través de diversos medios o instrumentos. Siendo ellos: El acto administrativo, el reglamento, el contrato, los hechos, las vías de hecho y el silencio. Sin dudas, el medio más habitual es el acto administrativo particular o general.

³⁶ Constitución Nacional CAPITULO CUARTO Atribuciones del Congreso Artículo 75.- Corresponde al Congreso: INC 8. Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión.

³⁷ Ley 24.156 SECCION III De la ejecución del presupuesto. ARTÍCULO 29.- Los créditos del presupuesto de gastos, con los niveles de agregación que haya aprobado el Congreso Nacional, según las pautas establecidas en el artículo 25 de esta ley, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar.

³⁸ ALFONSO MARIA LAURA “Cuestiones de Organización Estatal, Función Pública y Dominio Público”. Buenos Aires, Editorial RAP 2012. Ricardo Francavilla p 350 - 352

³⁹ CASSAGNE JUAN CARLOS, “Derecho Administrativo”, Buenos Aires, Editorial Abeledo Perrot. Tomo II, 2002. 107-109

⁴⁰ GORDILLO

GORDILLO AGUSTIN “Tratado de Derecho Administrativo” Tomo III. Editorial Rivera, Buenos Aires., Págs. 2/3.

Finalmente, Comadira define al acto administrativo como: *“una declaración emitida por un órgano estatal, o un ente público no estatal, en ejercicio de función administrativa, bajo un régimen jurídico exorbitante, productora de efectos jurídicos directos e individuales respecto de terceros”*.⁴¹

4.3 Marco Normativo

Resulta importante destacar que la Constitución Nacional, hace referencia a los municipios en su artículo quinto, el cual expresa " Artículo 5º.- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones"

Otro importante hito de la normativa laboral específica para el sector público nacional es la Ley 25.164 o Ley Marco de Regulación del Empleo Público de 1999, que reemplazó a la Ley N°22.140 de 1980. Esta nueva ley, tal como se subraya en su artículo 4, no busca reemplazar o modificar la 24.185. En efecto, se destaca que al ser una normativa de carácter general, sus disposiciones se podrán adecuar para sectores de la Administración Pública Nacional con características diferentes, a través de la negociación colectiva prevista por la Ley 24.185.

La Ley Marco establece que el órgano rector en materia de empleo público debe estar en la órbita de la Jefatura de Gabinete, institución creada en la Reforma Constitucional de 1994, para centralizar la administración general del país y coordinar el desempeño de los distintos ministerios, entre otras atribuciones. Además, estipula los requisitos e impedimentos para el ingreso a la función pública.

⁴¹ COMADIRA JULIO “Derecho Administrativo” Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires 1996. P.25

*La Ley Marco establece tres grandes regímenes de empleo: de estabilidad, de contrataciones por tiempo determinado y de prestación de servicios al personal de gabinete de las autoridades superiores.*⁴²

El régimen de estabilidad comprende “al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes al régimen de carrera cuya financiación será prevista para cada jurisdicción u organismos descentralizados en la Ley de Presupuesto”. A él se incorporan criterios meritocráticos para la promoción en la carrera administrativa.

El régimen de contrataciones por tiempo determinado comprende a la prestación de servicios de carácter transitorio o estacional, que no puedan ser cubiertos por el personal de planta permanente bajo régimen de estabilidad. Incluye al personal comúnmente denominado “de planta transitoria”. Estos empleados públicos son equiparados en nivel y grado a los de planta permanente, y reciben una remuneración acorde.

El porcentaje de personal bajo este régimen no puede superar el porcentaje estipulado en el convenio colectivo de trabajo, que se vincula con el número de empleados en planta permanente.

Así, en el artículo 156 del Convenio Colectivo vigente desde 2006, este porcentaje fue fijado en un 15%, para mantener la proporción fijada en el Convenio Colectivo anterior, el primero en ser firmado desde la sanción de la Ley 24.185 de 1992, homologado por el Decreto 66/99.

Por último, está el régimen de prestación de servicios del personal de gabinete de las autoridades superiores, que solo comprende a las funciones de asesoramiento o asistencia administrativa. El personal bajo este régimen cesa en sus funciones al mismo tiempo que la autoridad cuyo gabinete integra, y su designación puede ser cancelada en cualquier momento.

La norma enumera también los derechos del personal del Servicio Civil de la Nación. Uno de ellos, exclusivo del régimen de estabilidad, es el derecho a la

⁴²Ley 25164 MARCO DE REGULACION DEL EMPLEO PUBLICO NACIONAL
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=60458>

*estabilidad, en línea con el artículo 14bis de la Constitución nacional. Se define como el derecho a conservar el empleo, el nivel y el grado de la carrera alcanzados.*⁴³

El origen del acto administrativo en la República Argentina ocurrió en la Provincia de Buenos Aires con el Decreto Ley N° 7647/70. Aun vigente y con resolución de comisión evaluadora para su modificatoria desde el año 2018.

Régimen Jurídico a nivel Constitucional:

Constitución Nacional.	Constitución Provincial.	Convenios Internacionales de Trabajo.
Artículo 14 bis “protección de las leyes para el trabajo en sus diversas formas...” ⁴⁴	Artículo 11.- Los habitantes de la Provincia son iguales ante la ley, y gozan de los derechos y garantías que establece la Constitución Nacional... ⁴⁵ Artículo 27.- La libertad de trabajo, industria y comercio, es un derecho asegurado a todo habitante de la Provincia, siempre que no ofenda o perjudique a la moral o a la salubridad pública, ni sea contrario a las leyes del país o a los derechos de	En el marco de la OIT, adquiere relevancia el Convenio 151 sobre relaciones de trabajo en la Administración Pública, que protege el derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública. ⁴⁶

⁴³ Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación Julia Pomares | José Gasparin| Diego Deleersnyder [file:///C:/Evolucion-y-distribucion-del-empleo-publico-en-el-sector-p-blico-nacional-argentino.%20\(1\).pdf](file:///C:/Evolucion-y-distribucion-del-empleo-publico-en-el-sector-p-blico-nacional-argentino.%20(1).pdf)

⁴⁴ Constitución Nacional. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

⁴⁵ Constitución Provincial. http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173

⁴⁶ Convenios Internacionales de Trabajo. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23598/norma.htm>

	tercero.	
--	----------	--

EL SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES SANCIONAN CON FUERZA De LEY ESTATUTO Y ESCALAFÓN PARA EL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, LEY 10.430 DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

Art.1 El presente cuerpo normativo constituye el régimen designado al personal de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, dependiente del Poder Ejecutivo, y será de aplicación al personal de los restantes poderes cuando exista una adhesión expresa de las autoridades respectivas y con los alcances que la misma disponga.

Plantas de personal. El art 15 de esta ley comprende la siguiente clasificación:

1 - personal de planta permanente con estabilidad y sin estabilidad

2 - Personal de planta temporaria que a su vez comprende:

- A) Personal de gabinete
- B) Secretario privado
- C) Personal contratado
- D) Personal transitorio

Planta Permanente. Art 19. Esta ley prevé para el personal de planta permanente los siguientes derechos:

- A) Estabilidad
- B) Retribuciones

- C) Compensaciones
- D) Subsidio
- E) Indemnizaciones
- F) Carrera
- G) Licencias y premios
- H) Asistencia sanitaria social
- I) Renuncia
- J) Jubilación
- K) Reincorporación
- L) Agremiación y asociación
- M) Útiles y ropas de trabajo
- N) Capacitación
- O) Menciones
- P) Retiro voluntario
- Q) Pasividad anticipada
- R) Licencia decenal

En el caso “Zacarias”, los actores eran personal contratado para la vigilancia de personas y valores por la Caja Nacional de Ahorro y Seguros,

cuyos contratos no fueron renovados. *Solicitaron las indemnizaciones por despido incausado con fundamento en la Ley de Contrato de Trabajo.*⁴⁷

Tanto la Cámara del Trabajo como primera instancia había desestimado el reclamo, con fundamento en que los contratos eran de derecho público. Así, en virtud del carácter de esa contratación y de la personalidad pública de la demandada, concluyó que se trataba de una relación de empleo público regulada por la ley 22.140. Entendió que por tratarse de un empleo permanente, debieron reclamar la nulidad de la contratación. Advirtió que el derecho del trabajo no era aplicable en la especie.

La Corte Suprema revocó tal pronunciamiento sobre la base de las siguientes conclusiones: a) la demandada contrató con los actores excluyéndolos del régimen de empleados permanentes, aunque les reconoció algunos beneficios (régimen de licencias, aguinaldo, asignaciones familiares y beneficios de seguridad y previsión social), fijó una duración determinada y se reservó facultades rescisorias ilimitadas; b) existió una intención expresa de no incluirlos en su planta permanente, máxime cuando para ocupar los cargos era necesario cumplir ciertos requisitos; c) nada obsta a que la Administración o sus entidades autárquicas celebren convenciones regidas por el derecho privado; d) la suscripción de los contratos así como la creación de una relación con subordinación técnica, jurídica y económica pudo haber constituido una de las diversas formas de incluir a los dependientes en la Ley de Contrato de Trabajo como lo exige el art. 2º, inc. a) –acto expreso de inclusión–.

Concluyó que “...la sola celebración de un contrato ad hoc no convierte por ese solo hecho al empleado en un empleado público, puesto que su prestación debe corresponder a las actividades comprendidas en el régimen normal de la función o empleo público y sujetarse a los requisitos que establece la reglamentación...” Así, el Tribunal hizo lugar al recurso de la parte actora, revocó la sentencia desestimatoria y ordenó dictar nuevo pronunciamiento. Es decir, concluyó que los contratos de los actores estaban regidos por el derecho

⁴⁷Zacarías, Claudio H. c/ Córdoba, Provincia de y otros s/ sumario.
<http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=2044>

del trabajo y la indemnización reclamada debía examinarse conforme dichas previsiones.

El Art. 20 de la presente ley, establece el derecho del personal de planta permanente a conservar su empleo y su nivel escalafonario, esto es su estabilidad.

En el Art. 107 trata sobre el personal sin estabilidad, personal transitorio, este personal debe cumplir con los mismos requisitos para ser admitido, que el resto del personal de la administración pública.

Según Marienhoff *“La adquisición de estabilidad para el personal permanente se produce cuando se acreditan condiciones de idoneidad luego de un período de prueba de doce (12) meses de prestación de servicios efectivo (art. 17). Y se extiende a la garantía de no ser privado o separado del empleo sino por las causas y los procedimientos establecidos en la ley”*.⁴⁸

Art. 117 El personal transitorio será exclusivamente contratado para la ejecución de servicios, obras o tareas e carácter temporario eventual o estacional.

El personal transitorio tendrá los siguientes derechos:

1) Retribuciones: a) sueldo, b) por tareas realizadas fuera de la jornada de labor, que se abonarán de acuerdo a lo previsto por el artículo 26, c) retribución anual complementaria.

2) Compensaciones: serán de aplicarse las previsiones contempladas en el artículo 27.⁴⁹

3) Subsidios: Será de aplicación lo previsto en el artículo 28.

⁴⁸ MARIENHOFF MIGUEL “Tratado de Derecho Administrativo”, Buenos Aires, Editorial A. Perrot, T. III-B, pág. 279 y siguientes

⁴⁹ LEY 10430 <https://normas.gba.gov.ar/documentos/VrIKqtOx.html>

4) Licencias: Gozarán del mismo régimen de licencia instituido para el personal de planta permanente.

5) Agremiación y Asociación: Serán de aplicación las disposiciones contempladas por el artículo 69.

6) Renuncia: Será de aplicación lo establecido por el artículo 66.

La provincia de Buenos Aires avanzó notablemente en la tecnologización de la administración pública provincial en estos últimos años. Para organizar y facilitar la tarea se sancionó una Ley de Emergencia Administrativa y Tecnológica N° 14.815, que habilitó a todos los ministerios, secretarías y entidades autárquicas a ejecutar las obras y contratar la provisión de bienes y servicios que resulten necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la ley, además de darles la posibilidad de contratar personal bajo la modalidad de locación de servicio, regulado exclusivamente por las pautas del contrato de trabajo y sin vinculación con la ley de empleo público provincial.

Así, contratar equipamiento y obras sin el límite de las regulaciones existentes (obviamente, todo en el marco de las disposiciones constitucionales), más la contratación de personal por locación de servicios y la autorización a ministros y secretarios a tomar decisiones sobre cuestiones de gestión interna van definiendo un perfil de intervención claro, apuntado a producir los resultados buscados en tiempos cortos y, en principio, sin la intervención o participación, al menos en las cuestiones sustantivas, de lo que tradicionalmente se conoce como la burocracia profesional.

La Ley orgánica de las Municipalidades es el DECRETO-LEY 6769/58 Que establece que la administración local de los partidos de la provincia de buenos aires estará conformada por un poder ejecutivo (intendente) y un poder deliberativo (concejales) únicos actores para contratación de empleados.

Originalmente el estatuto para el personal de las municipalidades estaba regido por la ley 11.757, ley derogada por la ley actual 14.656 régimen marco del empleado

municipal promulgada el 9 de diciembre de 2014 y publicada en boletín oficial con fecha 6 de enero de 2015.

Análisis comparativo, Ley derogada y la Ley Marco del Empleado Municipal.

TEMA	LEY 11.757	LEY 14.656
Alcances	Las relaciones del empleo público municipal se regían por la ley provincial (avasalla la autonomía municipal).	Las relaciones del empleo público municipal se rigen por Convenio Colectivo de Trabajo y Ordenanza.
Estabilidad	Concepto de Disponibilidad absoluta y relativa (el trabajador podía ser cesanteado). Período de prueba de 12 meses (la redacción dio posibilidad a la interpretación legal que sostuvo que eran 12 meses a partir de la efectivización del trabajador y su incorporación a la Planta Permanente.	Se quita los conceptos de disponibilidad relativa y absoluta. Período de prueba de 12 meses a partir del ingreso, pase automático a Planta Permanente una vez cumplido.
Derechos	Retribuciones, compensaciones, subsidios, indemnizaciones, carrera y capacitación, licencias y permisos, asistencia sanitaria y social, renuncia, jubilación, reincorporación, agremiación y asociación,	Se suman: Salario mínimo, vital y móvil, negociación colectiva, condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada de labor y al descanso semanal, asignaciones familiares

	ropa y útiles de trabajo, menciones.	conforme la ley nacional, garantía del debido proceso (que consolida el derecho constitucional a la estabilidad en el empleo público), remuneración justa.
Carrera	No garantiza la igualdad de oportunidades, ni especifica los motivos de no discriminación.	Se registrá según lo establecido mediante la Ordenanza y el Convenio Colectivo de Trabajo. Garantiza la igualdad de oportunidad y trato, la no discriminación (...) y/o cualquier otra condición o circunstancia personal, familiar o social temporal o permanente.
Jornada laboral	Se fija la jornada laboral de seis horas mínimo y máximo nueve, diarias. No se especifica los días.	Se fija la jornada laboral en seis horas diarias mínimo y ocho máximo, de lunes a viernes salvo casos excepcionales.

Respecto de los Municipios Bonaerenses la Suprema Corte deberá expedirse en algún momento sobre los alcances del art. 70 de la nueva ley 14.656 de Régimen de Empleo Municipal que dice que "... el total de los contratados no podrá superar el veinte por ciento (20%) de la Planta Permanente. Su cumplimiento se implementará progresivamente en un plazo máximo de cinco 5 años, a partir de la vigencia de la presente ley, mediante una disminución proporcional anual", y que "cualquier infracción a lo establecido en materia de planta temporaria convertirá al trabajo transitorio en

definitivo y al trabajador se lo considerará ingresado a la planta permanente a partir de la fecha en que inicio su prestación de servicio...".

La situación del trabajador pública sería entonces la siguiente: a) luego del fallo "Madorrán" es indiscutible que los agente que revistan en la planta permanente gozan de estabilidad real. Y b) los llamados "contratados" —o inclusive otros precarizados que revisten bajo clase de empleado público— gozan de estabilidad relativa o impropia, constituyéndose en acreedores luego del distracto in-causado de una indemnización sustitutiva, cuyo quantum se determina aplicando analógicamente normas de derecho público y administrativo, pues se trata de contrataciones de ese carácter y se halla excluida expresamente la aplicación de la ley laboral esta a tales sujetos en virtud del art. 2° LCT.

Los empleados públicos integran la planta permanente o transitoria de la Administración: la organización administrativa supone la incorporación de trabajadores mediante el contrato de empleo público. Como regla general, los agentes públicos se incorporan a la planta permanente del ente administrativo, con el derecho a la estabilidad propia que posee raigambre constitucional (art. 14 bis, CN). Sin embargo, la Administración puede emplear personal de forma transitoria, es decir, no permanente, para realizar tareas que no puedan ser cumplidas por los primeros.⁵⁰

LOCACIÓN DE SERVICIOS

ARTÍCULO 45. Podrá contratarse personal bajo la figura del contrato de locación de servicios para realizar trabajos o servicios extraordinarios en el campo de la ciencia o las artes.

El contrato deberá especificar:

- a) Los servicios a prestar;
- b) El plazo de duración;
- c) La retribución y su forma de pago;

⁵⁰ Empleo público y convenciones colectivas de trabajo. Competencia jurisdiccional(*)
Autor: Rodríguez Traversa, María Luz

d) Los supuestos en que se producirá la conclusión del contrato antes del plazo establecido.

PLANTAS DE PERSONAL

ARTÍCULO 70. El personal alcanzado por el presente régimen se clasificará en:

1. Planta permanente: integrada por el personal que goza de estabilidad, entendida ésta como el derecho a conservar el empleo hasta que se encuentre en condiciones de jubilarse. La estabilidad en el empleo se perderá exclusivamente por las causas y procedimientos previstos en esta ley.

2. Planta temporaria: integrada por el personal que es contratado para trabajos de carácter transitorio o eventual o estacional, que no puedan efectuarse por el personal de planta permanente de la Administración Municipal.

La contratación se efectuará por contrato escrito, donde se establecerá obligatoriamente la tarea a desarrollar, la jornada de trabajo, el tiempo de contratación y la remuneración a percibir por el trabajador. El contrato se formalizará en tres (3) copias. Una se deberá hacer entrega al trabajador, otra remitida a la Delegación del Ministerio de Trabajo de la Provincia para su registración y archivo, y otra quedará en poder del Municipio.

En ningún caso el total de los contratados podrá superar el veinte por ciento (20%) de la Planta Permanente. Su cumplimiento se implementará progresivamente en un plazo máximo de cinco (5) años, a partir de la vigencia de la presente ley, mediante una disminución proporcional anual.

Cualquier infracción a lo establecido en materia de planta temporaria convertirá al trabajo transitorio en definitivo y al trabajador se lo considerara ingresado a la planta permanente a partir de la fecha en que inicio su prestación de servicio

El régimen de prestación por servicios de los trabajadores contratados por personas con cargos electivos, debe ser reglamentado por el Departamento Ejecutivo, y sólo comprende funciones de asesoramiento o asistencia administrativa. Los

trabajadores así contratados cesan en sus funciones en forma simultánea con la persona que detenta el cargo electivo y cuyo gabinete integran y su designación puede ser cancelada en cualquier momento.

PLANTA PERMANENTE

ARTÍCULO 71. El personal con estabilidad revistará conforme las previsiones de los escalafones que el Municipio disponga según lo preceptuado en la presente ley, no pudiendo la jornada laboral normal ser inferior a seis (6) horas diarias, ni superior a ocho (8) horas diarias, de lunes a viernes. No obstante, cuando la índole de las actividades lo requiera, el Municipio podrá instituir otros regímenes horarios y francos compensatorios.

PLANTA TEMPORARIA

ARTÍCULO 111. Personal temporario mensualizado o jornalizado: son aquellos trabajadores necesarios para la ejecución de servicios, explotaciones, obras o tareas de carácter temporario o eventual o estacional, que no puedan ser realizados con personal permanente de la administración municipal diferenciándose entre sí por la forma de retribución, por mes o por jornal.

Quedan comprendidos en esta clasificación los asesores. El personal de planta permanente que fuere designado como asesor retendrá, mientras desempeñe dichas funciones, el cargo del cual es titular.

La remuneración mínima del personal temporario mensualizado o jornalizado será equivalente al sueldo mínimo del empleado municipal de la categoría inicial.⁵¹

4.4 Cuadro Comparativo en cuanto a Normativa:

ORDEN NACIONAL	ORDEN PROVINCIAL	ORDEN MUNICIPAL
<p>LEY MARCO DE REGULACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO NACIONAL.</p> <p>LEY 25.164.DECRETO REGLAMENTARIO 1421/2002.</p> <p>Esta ley establece los derechos y deberes del personal que integra el SERVICIO CIVIL de la Nación. Quedan excluidos de su ámbito de aplicación:</p> <p>Personal del Poder Legislativo Nacional: (Ley 24.600).</p> <p>Personal del Poder Judicial de la Nación (Reglamento para la Justicia Nacional, Acordada del 17/12/1952)</p>	<p>LEY ESTATUTO Y ESCALAFÓN PARA EL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, LEY 10.430 DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.</p> <p>El presente cuerpo normativo constituye el régimen designado al personal de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, dependiente del Poder Ejecutivo, y será de aplicación al personal de los restantes poderes cuando exista una adhesión expresa de las autoridades</p>	<p>Régimen Marco de Empleo Municipal LEY 14656.</p> <p>Las relaciones de empleo público de los trabajadores de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires se rigen por las Ordenanzas dictadas por sus Departamentos Deliberativos y los Convenios Colectivos de Trabajo.</p> <p>El régimen de la presente Sección constituye el contenido mínimo del contrato de empleo municipal, de orden público, y son de aplicación los principios de irrenunciabilidad, justicia social, gratuidad de las</p>

⁵¹ LEY 14656 Sección I: Régimen Marco de Empleo Municipal. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xqq2dtpx.html>

	<p>respectivas y con los alcances que la misma disponga, con las siguientes excepciones:</p> <p>a) Ministros Secretarios de Estado, Asesor General de Gobierno, Secretarios de la Gobernación, Fiscal de Estado Adjunto, Subsecretarios, Asesor Ejecutivo de la Asesoría General de Gobierno, Escribano General de Gobierno, Escribano Adscripto Superior y Jefes y Subjefes de Policía y del Servicio Penitenciario.</p> <p>b) Funcionarios para cuyo nombramiento y/o remoción la Constitución y leyes fijen Procedimientos determinados.</p> <p>c) Personal amparado por regímenes especiales</p>	<p>actuaciones en beneficio del trabajador, primacía de la realidad, indemnidad, progresividad y, en caso de duda, interpretación a favor del trabajador. Será nula y sin valor toda convención de partes que suprima o reduzca los derechos previstos en las Secciones I y II de esta Ley, los estatutos profesionales, las convenciones colectivas o los contratos individuales de trabajo, ya sea al tiempo de su celebración o de su ejecución, o del ejercicio de derechos provenientes de su extinción.</p> <p>Los mayores derechos adquiridos por los trabajadores a la fecha de la sanción de la presente norma, no podrán ser modificados en perjuicio de los trabajadores.</p>
--	--	--

CAPITULO V VICIOS EN LAS FACULTADES DEL ESTADO

5.1 Problemática Jurídica

Existe una problemática originada en el fallido cumplimiento de las normas de contratación de planta temporaria por parte de los municipios de la provincia de Buenos Aires donde, de manera sistemática estos municipios utilizan una herramienta jurídica importante para la admisión de empleados para cubrir funciones transitorias o eventuales, donde se pierde el espíritu de estas normas toda vez que se utilizan estas contrataciones para ocupar cargos vacantes destinados a funciones permanentes prescindiendo de concursos públicos de selección.

Este sistema provisorio, se desvirtúa con cada cambio de gobierno aumentando así el incremento de empleados, gasto público y comprometiendo el presupuesto constituyendo un fraude a la Ley y con objeto de infringir el Art. 14 BIS de la Constitución Nacional sobre el derecho de estabilidad.

Estos desvíos de poder, prolongan una situación de inestabilidad en el tiempo provocando, luego los justificados reclamos por parte del empleado público o agente, frente a la justicia, solicitando los derechos que les corresponden.

El empleo público nacional registró un fuerte incremento desde el 2003, que fue acompañado por reformas normativas que intentaron mejorar los marcos regulatorios que rigen en la Administración Pública Nacional. Sin embargo, aún prevalece una normativa fragmentaria y heterogénea que dificulta la organización y gestión del empleo: existen 6 regímenes jurídicos y 7 escalafones que regulan el empleo público en el Sector Público Nacional no Financiero.

De la manera que el empleo público registro el incremento mencionado anteriormente, también lo hicieron los reclamos a través de vía judicial de empleados que fueron perjudicados por los inequívocos métodos de contratación.

En este aspecto el objetivo del presente capítulo es realizar un análisis de las distintas posturas doctrinales respecto a la problemática, un análisis de la evolución de la jurisprudencia en el ámbito nacional y de la provincia de Buenos Aires.

Una de las irregularidades de la administración pública es la no realización de concursos, incorpora personal directamente a través de contratos “ad hoc” de renovación anual. El empleado de la administración pública ingresa de tal forma, a un régimen de inestabilidad aceptado por el mismo, esto lo condiciona a generar una situación completamente inestable, que no le permite reclamar ningún tipo de derecho, sin duda esto constituye una trasgresión a garantías constitucionales donde el único responsable de irregularidad es el Estado y no el empleado Público.

El personal contratado bajo un régimen temporal, eventual o de locación de servicio, para ciertas tareas específicas, no puede exigir estabilidad, pero si puede hacer mención de un fraude de la administración y solicitar al Estado, se le considere dicha estabilidad ante cualquier reclamo judicial. De este modo el agente público solicitante debe ser indemnizado ante la ruptura del contrato atendiendo lo normado en el Art 14 Bis de nuestra Constitución Nacional.

Estas manifiestas irregularidades persistentes en el tiempo, en estos contratos, constituyen sin lugar a duda una desviación de poder.

5.2 Desviación de poder

En este sentido, autorizada doctrina nacional ha señalado que “la desviación de poder” o violación de la finalidad legal, se particulariza, fundamentalmente, por trasuntar un contenido o elemento subjetivo psicológico, caracterizado por la voluntad – generalmente encubierta o disimulada– de lograr determinado fin, pero no es necesario que el emisor del acto administrativo haya procedido o actuado con intención maligna o inmoral⁵².

Por ello, se llama desviación de poder al vicio que afecta la finalidad del acto administrativo y, con particular observación, se reconoce que la interpretación acerca del referido interés público que persigue el acto, debe juzgarse con sentido dinámico y

⁵² MARIENHOFF MIGUEL “Tratado de Derecho Administrativo”, Buenos Aires, Editorial A. Perrot. T. I, P. 537 y sus citas.

adecuarse a los fines sociales y económicos que presiden constantemente los grandes cambios en el Estado contemporáneo, sin perjuicio que deba considerarse que la intervención del Estado, sólo será justa, si responde al principio de subsidiariedad.⁵³

Dicho hecho, así acontecido, desde ahora adelante, implica un abuso de mandato o de derecho que como tal, generalmente se lo vincula con la arbitrariedad, aunque corresponde indicar que, aun en el marco de la discrecionalidad, la Administración actúa siguiendo la finalidad prevista por la norma y por dicha circunstancia, alguna doctrina vincula dicho supuesto, más con el objeto del acto.⁵⁴

Por otra parte, resulta pertinente señalar que destacada doctrina ha indicado que “la desviación de poder posee un dominio que le es exclusivo, por el cual nunca perderá importancia: el de las determinaciones subjetivas, presentando un interés y una utilidad especialísima que ninguna otro medio de apertura de recurso puede reemplazar. Además, y en esto se encuentra su justificación última, su campo de aplicación es más extendido que el de los restantes casos de exceso de poder, ya que permite el examen de los actos puramente discrecionales, para los cuales no existe condición legal ninguna y, por ende, el medio de la ‘violación de la ley’ carece absolutamente de efecto”.⁵⁵

En este aspecto, es del caso señalar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha indicado que “*la desviación de poder exige un esfuerzo para su acreditación, admisible sin embargo aun por vía de presunciones, en tanto condicionamientos mayores se traducirían, dada la naturaleza del defecto referido, en una verdadera prueba diabólica*” admitiéndose, entonces a las presunciones como medio para determinar su prueba.⁵⁶

⁵³ CASSAGNE JUAN CARLOS, “Derecho Administrativo”, Buenos Aires, Editorial Abeledo Perrot. Tomo II, 2002. 5ª ed., Abeledo Perrot. P 205.

⁵⁴ GORDILLO AGUSTIN “Tratado de Derecho Administrativo” Tomo II. Editorial Rivera, Buenos Aires 1997., Cap. VIII, p. 15

⁵⁵ MARIENHOFF MIGUEL “Tratado de Derecho Administrativo”, Buenos Aires, Editorial A. Perrot. T. II, p. 537.

⁵⁶ CASSESE SABINO “La Crisis del Estado” Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2003. P 107 y ss.

Debe ponerse de resalto que la Corte Suprema de Justicia de la Nación no ha sido ajena a este proceso. En innumerables fallos ha fundamentado sus decisiones en dicho orden normativo⁵⁷.

Sólo a modo de ejemplo, y por su particular vinculación con el tema, objeto de este ensayo, cabe citar, en materia de empleo público el caso “Ramos José Luis c/ Estado nacional (Min. De Defensa – ARA), del 6/4/2010, en el que máximo Tribunal acogió la demanda del actor por entender, expresamente, que había mediado “desviación de poder” para encubrir una designación permanente, bajo la apariencia de un contrato por tiempo indeterminado, en cuyos fundamentos se hace clara mención a cláusulas de la Declaración Universal de Derecho Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención Internacional sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación, entre otros, así como los criterios fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En la demanda se utilizaron figuras jurídicas legalmente autorizadas para ciertos casos, donde quedo plasmado el desvío de poder que se obtuvo como objeto para el encubrimiento de una designación permanente a través de un contrato de personal temporario.

Se cuestiona entonces un incumplimiento de los límites temporales establecidos en un marco normativo vigente que autoriza la contratación de empleados temporarios con un límite de tiempo de contratación máximo de 5 años. En este punto se puede hacer mención de que el actor estuvo bajo contrato por un tiempo total de 21 años.

Probado que las tareas que realizaba el actor carecían de la transitoriedad que suponía ese régimen excepcional. La Administración cayó en las problemáticas jurídicas de desvíos de poder, al apartarse de la norma jurídica aplicable, con el objetivo de encubrir una designación permanente bajo la apariencia de un contrato transitorio.

El tiempo transcurrido no transformaba al actor en agente de planta permanente, pero si se le debía reconocer el derecho a la reparación de los daños y

⁵⁷ USEROS ENRIQUE, “Desviación de Poder”, Cap. IV D. 25.

perjuicios causados por el obrar irregular de la Administración Pública, la que con su accionar generó una legítima expectativa de permanencia laboral.

5.3 Teoría de la Indemnización

Cada vez que la administración legítimamente restringe o condiciona un derecho pone en juego los principios mismos del régimen administrativo en ese sentido ha señalado Garrido Falla: “el condicionamiento del derecho no es sino la consagración de la prerrogativa administrativa. Pero precisamente consiste el régimen administrativo en establecer un equilibrio jurídico entre prerrogativa y garantía; y el papel de la garantía viene jugado en estos casos por la indemnización a favor del particular que ve sacrificado su derecho...”

Si giramos la vista hacia el pasado, y nos ubicamos, históricamente, en el siglo XIX, nos será posible observar cuán dificultoso resultaba, con los contenidos teóricos forzados a la luz de la teoría de la responsabilidad civil, pretender responsabilizar al Estado por los condicionamientos dañosos que, en ejercicio de una actividad lícita, se permitiera imponer a los administrados.

Sin pretender profundizar en las razones generadoras de esa situación, cabe concluir con Soto Kloss que, en materia de responsabilidad civil, “el centro... de la obligación de responder no está ya en el daño producido, sino en el autor de él en cuanto le es imputable, en cuanto él es la causa moral de ello, en cuanto es fruto de tal daño, de su subjetividad- único modo que le sea imputable- ya por malicia, ya por negligencia”.

De allí que “se centrara en el autor del daño todo el problema de la responsabilidad, y en la existencia de la culpa como fundamento de toda obligación de reparar”.

Este criterio – a nuestro modo de ver valioso, porque al considerar a la culpa como factor de responsabilidad asigna al instituto un indudable sentido moral, colocando en el juicio sobre la conducta individual un ingrediente ético importante- puede considerarse, en lo fundamental, vigente.

Desde el propio campo civilista se ha expresado: “la culpa es el factor imputativo que ha dominado de modo casi exclusivo en el sistema de responsabilidad

civil vigente hasta la reforma de 1968. Aun hoy constituye el fundamento general de la responsabilidad aunque su campo de aplicación se vea de mas en más limitado por la existencia de otros factores de carácter objetivo”. Para enseguida enfatizar: “conviene sin embargo señalar que el factor subjetivo de imputabilidad continua siendo la regla general en esta materia, de donde resulta que la aplicación de los demás factores de tipo objetivo es de carácter excepcional y en virtud de ello es necesario que la ley expresamente los imponga en cada caso”.

Es fácil comprender que, en esos términos, no exista, técnicamente, “responsabilidad estatal” cuando el estado impone sacrificios que causan perjuicio, en el desempeño lícito de la función administrativa. Es que, en tal caso, el estado no solo actúa sin culpa o negligencia, sino que lo hace dentro de la juricidad.

Esta evidente inadecuación de la teoría de la responsabilidad civil para fundamentar la procedencia de la responsabilidad estatal por actuación lícita permitió a Fleiner puntualizar que cuando el estado actúa conforme a derecho fallan todos los preceptos sobre actos ilícitos debiendo deducirse la solución de los principios de derecho público.

Y será efectivamente, el Derecho Publico el encargado de buscar los fundamentos para la procedencia de la justa indemnización, pues ella, desde el ángulo publicista no constituirá sino un correlato necesario del derecho estatal de disposición sobre el mundo social de los bienes. La teoría de la indemnización vino a significar un avance respecto de las respuestas esperables de la doctrina de la responsabilidad del derecho civil.⁵⁸

Esta teoría tuvo expresa recepción en la jurisprudencia en la causa “Yabra Mario c/ Municipalidad de Vicente López”⁵⁹ La Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires hizo lugar parcialmente a la demanda promovida por Mario Yabra contra la Municipalidad de Vicente López y, en consecuencia, la condenó a pagarle a aquél una suma de dinero en concepto de indemnización a raíz de haberle revocado la autorización para construir un edificio.

La incorporación de personas –funcionarios o empleados- a la administración pública mediante el procedimiento del contrato “ad hoc”, si bien teóricamente aparece

⁵⁸

COMADIRA JULIO “Derecho Administrativo” Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires 1996. página 417-148

⁵⁹Yabra Mario c/ Municipalidad de Vicente López”

https://www.mpf.gov.ar/dictamenes/1999/NBecerra/diciembre/Yabra_Mario_Y_19_L_XXXIV.pdf

como un medio correcto y plausible, en la práctica se encuentra desprestigiado debido al abuso de que fue objeto.

Dicho procedimiento fue concebido para incorporar a la administración pública técnicos y especialistas cuya situación requería rodarlos de garantías y condiciones particulares. En esa forma la administración, en su momento, pudo contar con la colaboración de personas idóneas para el cumplimiento de diversas actividades y para la satisfacción de necesidades básicas.

Pero ese modo de actuar ha perdido prestigio a causa de los abusos en los que se incurrió: a pesar del origen plausible de esa contratación “ad – hoc” esta se ah convertido en una expresión de favoritismo hacia personas sin meritos, cuya presencia en la administración pública innecesaria e injustificada, resulta perniciosa.

Se hace menester que el sistema de incorporar personas – funcionarios o empleados- a la administración pública mediante contrataciones ad hoc, se reduzca a lo indispensable, es decir a la incorporación de personas que posean una notoria ilustración, sea en su carácter de técnicos o especialistas y cuya colaboración sea efectivamente necesaria para el cumplimiento de las funciones de la administración pública.

Los órganos de opinión reiteradamente se han referido a este problema – verdadera corruptela-, reprobando ese abusivo sistema de incorporar personas a la administración pública, a través de injustificados contratos.⁶⁰

5.4 Presupuesto Publico

En virtud del sobredimensionamiento del aparato estatal, el déficit fiscal de las cuentas públicas y el desmedido reclutamiento clientelístico no es posible separar de manera directa la afectación que esto provoca al presupuesto público.

A nivel nacional, como lo referimos en el capítulo anterior, se halla vigente la Ley Marco de Regulación de Empleo Público 25.164 y su decreto reglamentario 1421/02. También lo está el Convenio Colectivo de Trabajo General para la

⁶⁰ MARIENHOFF MIGUEL “Tratado de Derecho Administrativo”, Buenos Aires, Editorial A. Perrot, TIII B Pagina 94.

Administración Pública Nacional, aprobado mediante decreto 214/2006 (que modifica al del decreto 66/99) encuadrando al personal de los ministerios y de entidades descentralizadas.

La referida ley establece la existencia de cuatro tipos de personal según estén sujetos al régimen de:

- a) Estabilidad y Carrera Administrativa;
- b) Designaciones en Plantas Transitorias y de Contratación;
- c) Asesores de Gabinete;
- d) Prestación *ad honorem*.

El régimen de estabilidad comprende al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes al régimen de carrera, cuya financiación será prevista para cada jurisdicción u organismo descentralizado en la Ley de Presupuesto (art. 8º, ley 25.164 y su reglamentación).

En relación con el régimen de “contratados”, el art. 9º de la ley marco establece que se podrá contratar personal por tiempo determinado, exclusivamente para la prestación de servicios de carácter *transitorio o estacional*, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente.

El personal contratado en esta modalidad no podrá superar en ningún caso el porcentaje que establezca el convenio colectivo de trabajo, que tendrá directa vinculación con el número de trabajadores que integren la planta permanente del organismo.⁶¹

⁶¹ Establecido por decreto 214/2006 (Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional. Título XV. Cláusulas Complementarias). Artículo 156: “El Personal No Permanente de las jurisdicciones y entidades descentralizadas no superará un porcentaje de hasta el quince por ciento (15%) del personal permanente en cumplimiento de lo establecido en el segundo párrafo del art. 9º del Anexo de la ley 25.164. De la misma manera se procederá en las entidades cuyo personal esté regulado por la Ley de Contrato de Trabajo. A este efecto, el área competente de cada jurisdicción o entidad descentralizada certificará que

El presupuesto implica una visión anticipada de lo que se va a producir, en un período determinado, y de los insumos que dicha producción requiere.

En el ámbito público refleja una política concreta, que comprende normas, orientaciones, composición y niveles de gastos e ingresos, definición de programas, proyectos, de otras políticas como personal, compras, inversiones y endeudamientos.

En términos de finanzas públicas, las principales funciones que cumple son: determinar en cifras y por un lapso de tiempo la futura actividad estatal para el cumplimiento de sus cometidos, permitir el conocimiento y control por parte de la opinión pública y del Poder Legislativo de la actividad financiera del gobierno, evidenciar el cálculo económico de esta actividad a través del cotejo de gastos y de los recursos y coordinar el plan económico del sector público con el plan económico general.

El presupuesto muestra la posibilidad de determinar cómo, en que y por que debe gastarse y de definir a los responsables para cada etapa del proceso presupuestario, en la medida en que permite identificar quién debe responder y rendir cuentas por el grado de cumplimiento de las metas establecidas y los desvíos producidos, si los hubiere.

En la actualidad el gasto público es un factor relevante de redistribución del ingreso y del patrimonio nacional, de estabilización económica, de incrementos decisivos sobre aspectos tales como la plena ocupación, el consumo, el ahorro y la inversión. La evolución de su noción y contenido está ligada a la nueva concepción sobre la misión del Estado.

En el marco de la Constitución Nacional es atribución del jefe de Gabinete de Ministros, conforme al art. 100 inc. 7 CN., que establece que es el responsable de "hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional"⁶²

Tanto el Pacto de San José de Costa Rica como el Protocolo de San Salvador incluyen una delimitación en la materia que nos convoca: "...hasta el máximo de recursos disponibles"

con la designación o contratación de persona no permanente que se proponga efectuar no se supera dicho porcentaje"

⁶²Constitución Nacional <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Debemos considerar que el gasto público, sin perjuicio de su conceptualización económica, tiene un carácter jurídico. Como instrumento para cumplir con los fines estatales debe ajustarse no sólo a las normas de procedimiento presupuestario sino también a los principios constitucionales que marcan el contenido del Estado de Derecho.

Siguiendo al autor Agustín Gordillo en su doctrina indica que no existe a partir de la Convención Interamericana Contra la Corrupción discrecionalidad en el manejo de los fondos públicos: "...el gasto innecesario o superfluo, el no cuidar los bienes públicos como si fueran propios, el realizar proyectos inútiles, encuadran en las prohibiciones de la Convención Interamericana Contra la Corrupción."⁶³

El presupuesto es uno de los pilares de la organización político-administrativa de un Estado, provincia o municipio; de ahí que parte del éxito de un gobierno pueda ser evaluado por la capacidad y la habilidad que posee para realizar con eficiencia los procesos vinculados con la obtención, asignación y uso de los recursos públicos.

Dado que los recursos son limitados y la cantidad de ingresos no es equivalente a la cantidad que se destina a beneficiar a la misma población, el presupuesto se convierte en un instrumento o mecanismo para la redistribución y asignación de recursos. Sin embargo, no puede desconocerse que los objetivos presupuestarios y las asignaciones se determinan en procesos políticos.

En cuanto a los cambios tecnológicos introducidos, se implementó en la provincia, el Sistema Integral de Gestión y Administración Financiera (SIGAF-PBA).

Este sistema, también aplicado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es una herramienta informática para la gestión a nivel presupuestario, contable y de tesorería para los distintos organismos que conforman la administración pública de la provincia.

⁶³ GORDILLO AGUSTIN "Tratado de Derecho Administrativo". Editorial Rivera, Buenos Aires. Parte general", Tomo I, p. XVI-18

5.5 Jurisprudencia

Los siguientes fallos a lo que se hará mención, son algunos entre tantos, que ya sea a nivel nacional o provincia de Buenos Aires dejan de manifiesto una tendencia clara de la desviación de poder y la indefensión del Estado al hacer uso irregular de los contratos temporarios.

Cerigliano, Carlos Fabián c/Gobierno de la Ciudad Autónoma de Bs.As.

Antecedentes:

El actor durante siete años suscribió diversos contratos de locación de servicio con el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires conviniendo la prestación de tareas como operario. Luego de ser despedido, demandó a su empleadora la indemnización por despido sin causa y otros créditos laborales establecidos en la LCT. En primera instancia se hizo lugar a la demanda. Posteriormente la Cámara del Trabajo revocó la sentencia de grado. Contra esa decisión el actor dedujo apelación federal y fue concedida.

La Corte, dejó sin efecto la sentencia y ordenó dictar un nuevo pronunciamiento.

Algunas cuestiones planteadas:

a) Administración pública. Locación de servicios. Protección contra el despido arbitrario. Alcance (Considerandos 5º, 6º, 7º y 8º). Estándar aplicado por la Corte - Quienes no se encuentren sometidos a la Ley de Contrato de Trabajo, en tanto desempeñen tareas materialmente subordinadas y permanentes a favor de la Administración Pública nacional o local, gozan de la protección conferida por el art. 14 bis de la Constitución Nacional. - La doctrina del precedente "Ramos" encuentra

sustento en dos circunstancias fundamentales: por un lado, la relativa a que la naturaleza jurídica de una institución debe ser definida, fundamentalmente, por los elementos que la constituyen, con independencia del nombre que el legislador o los contratantes le atribuyan; y por otro, la atinente a que resulta una evidente desviación de poder la contratación de servicios por tiempo determinado con el objeto de encubrir vinculaciones laborales de carácter permanente, y alcanza además a todos los trabajadores que se encuentran ligados por un vínculo con la Administración nacional, provincial o municipal o la específica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.⁶⁴

Pernigotti, Adriana C. c/ Municipalidad de Berazategui s/ Demanda contencioso administrativa.

La señora Adriana Carina Pernigotti, con apoderado, promueve demanda contencioso administrativa contra la Municipalidad de Berazategui, en su carácter de ex agente, con el fin de obtener la reincorporación a su puesto de trabajo en dicha comuna o, en su defecto, el pago de una indemnización con intereses y costas del juicio. Relata la actora que ingresó a trabajar para la Municipalidad de Berazategui mediante una locación de servicios.

Lo Actuado por la autoridad administrativa del municipio demandado se manifiesta como un ejercicio abusivo de las facultades que el ordenamiento jurídico le otorga para designar agentes de planta temporaria, que intenta frustrar de manera ilegítima, el derecho a la estabilidad que asignan los empleados públicos las cláusulas constitucionales Art 14 BIS de la Constitución Nacional y 103 INC. 12 de la Constitución Provincial. La garantía de estabilidad no puede ser desconocida mediante una conducta irrazonable y abusiva de la autoridad administrativa.

En consecuencia, solo puede prosperar la pretensión indemnizatoria. Corresponde adentrarnos en el régimen jurídico de la reparación, y ante la ausencia de una respuesta normativa, es menester recurrir a los principios de leyes análogas.

⁶⁴Cerigliano, Carlos Fabián c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Bs. As.
<http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=46291&cache=1594346259516>

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en la citada causa "Cerigliano" estableció que el modo de reparación de los perjuicios deberá encontrarse en el ámbito del derecho público y administrativo, remarcando que la finalidad reparadora de la indemnización dentro de ese marco específico exigirá un riguroso apego a las pautas razonables que garanticen el principio de suficiencia.

Finalmente Se hace lugar parcialmente a la demanda interpuesta, y se condena a la Municipalidad de Berazategui a abonar a la señora Adriana Pernigotti, en concepto de indemnización, la suma que resulte de aplicar al caso el régimen establecido.⁶⁵

⁶⁵ Pernigotti, Adriana C. c/ Municipalidad de Berazategui s/ Demanda contencioso administrativa <https://juba.scba.gov.ar/VerTextoCompleto.aspx?idFallo=142427>

CAPÍTULO VI CONCLUSIÓN FINAL

En los últimos diez años, la Argentina registró un fuerte incremento en el número de empleados públicos no solo en el Estado nacional, sino también en las provincias y municipios. Pese a la importancia de los recursos humanos para diseñar, implementar y evaluar las iniciativas realizadas desde el Estado, su evolución y distribución fue poco evaluada.

Luego de haber analizado diferentes posturas doctrinarias y jurisprudencia al respecto de cada tema a desarrollar en el presente trabajo, nos encontramos con la evidencia de una problemática en referencia a los contratos públicos de agentes empleados y funcionarios.

Con los términos “funcionario público” y “empleado público” se designa a todo aquel que participa accidental o permanentemente del ejercicio de funciones públicas, sea por elección popular o por nombramiento de autoridad competente.

Estos contratos administrativos se encuentran regulados por el derecho público, siendo la legislación competente para entender en la materia y resolver conflictos la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En la actualidad conviven trabajadores permanentes y transitorios que pertenecen a las plantas de la administración central u organismos descentralizados y que se encuentran alcanzados por la carrera administrativa, junto a aquellos contratados temporalmente mediante contratos de locación de obras o servicios para la realización de tareas o servicios específicos; plantas excluidas de la aplicación del derecho laboral público.

Existe una problemática que tiene su origen en la falta de cumplimiento de la contratación laboral en planta temporaria habida cuenta que la ley 14.656 promulgada el 09/12/2014 y su actualización del 24/09/2019 plantea específicamente los derechos y obligaciones a cumplirse por ambos firmantes.

Cabe mencionar que del art. 70 de la ley 14.656 de Régimen de Empleo Municipal dice "... el total de los contratados no podrá superar el veinte por ciento (20%) de la Planta Permanente. Su cumplimiento se implementará progresivamente en un plazo máximo de cinco 5 años, a partir de la vigencia de la presente ley, mediante una disminución proporcional anual", y que "cualquier infracción a lo establecido en materia de planta temporaria convertirá al trabajo transitorio en definitivo y al trabajador se lo considerará ingresado a la planta permanente a partir de la fecha en que inicio su prestación de servicio”.

El estado utiliza este modo de contratación de empleado temporario o contratación de servicio, para ocupar cargos vacantes destinado a funciones de carácter prolongado en el tiempo, ocasionándose un fraude a la ley y violando además, el derecho consagrado en el Art 14 Bis de la Constitución Nacional sobre el derecho a estabilidad laboral.

Se observa que si bien se reconoce la atribución estatal para contratar temporalmente en consonancia con la norma vigente que diera origen a la relación laboral, la extensión en el tiempo de las sucesivas prórrogas del contrato original en violación a la estipulación reglamentaria, es considerada como un ejercicio de desviación y abuso del poder ejercido por la Administración Pública, al encubrir una relación permanente bajo la apariencia de una figura legal temporal y resultando entonces obligada a responder por los daños causados.

Así, el Estado, que como persona jurídica de derecho público con una finalidad específica, que es el resguardo y satisfacción del interés público, goza de poderes exorbitantes, sin embargo, encuentra un límite en el apego a la legalidad y la razonabilidad en el ejercicio de las competencias atribuidas; tan es así, que la inobservancia de tales principios permite la revisión administrativa y judicial de las decisiones adoptadas como exteriorización de las facultades discrecionales que le asisten.

El actuar de los funcionarios en cuanto la finalidad perseguida por el ordenamiento jurídico vicia al acto administrativo conllevándolo con la nulidad.

La finalidad del acto, en el caso de referencia el contrato, no debe ser diferente a la del objeto en sí mismo, de lo contrario se incurre en un desvío de poder.

Se trata de un caso de responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad no concordante con la normativa vigente, ya que este distracto constituye un acto irregular violatorio del principio general de derecho de buena fe.

La prolongación del contrato en el tiempo, no genera que el empleado obtenga una obligación por parte de la administración pública de reconocerle una estabilidad de planta permanente, pero no obstante ello esta estabilidad se la provee la Constitución Nacional a través del Art 14 Bis de la misma, de tal forma el empleado se encuentra en condiciones de reclamar el derecho a los daños y perjuicios e indemnizaciones derivados de este encubrimiento de contrato temporal.

Este inconveniente se ve manifestado cada vez que el estado decide una rescisión del contrato temporario ocasionando los reclamos jurídicos pertinentes.

La naturaleza jurídica de las relaciones laborales que se desarrollan en el ámbito público ha dado lugar a diversas interpretaciones jurisprudenciales, a partir de los cambios impetrados al tradicional principio de estabilidad en el empleo garantizado por el art. 14 bis de la Constitución Nacional. Por diversas normas, incorporaron a la planta de personal del estado modalidades de vinculación jurídica que se apartaron del principio general.

Como ya hemos visto en fallos como, “Madorran” y “Ramos”, entre otros, la Corte Suprema de Justicia hace lugar a la estabilidad reclamada por los actores otorgándoles las indemnizaciones correspondientes, ocasionando así un gasto publico excedente, dentro del marco establecido bajo leyes nacionales y provinciales de presupuestos por parte de la Administración Pública Nacional Provincial y Municipal.

Una prueba concreta de la injerencia del desvío del poder, utilizado por la Administración Pública Bonaerense por parte de la política de turno en referencia a contratos precarizados, quedo plasmada en el anuncio con fecha 11/02/2020, donde el gobernador de la provincia anuncio el paso a planta permanente de cuatro mil quinientos trabajadores

La ley marco de regulación del empleo público nacional numero 25.164 establece un régimen diferenciado para empleados que ingresen como planta permanente y para aquellas personas contratadas o designadas como transitorias.

En lo que aquí interesa, el art 8 solo reconoce estabilidad a quienes a ingresen a cargos pertenecientes al régimen de carrera, y cuya financiación este prevista en ley de presupuesto.

En tales condiciones 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 solo se estaría trastocando el régimen previsto por la ley 25.164 sino que también se estaría alterando el monto actualizado por la legislación en forma diferenciada para financiar gastos correspondientes a personal contratado y personal permanente.⁶⁶

La protección al empleado público, provincial y/o municipal, contratado, frente al despido reconoce un doble canal: primero, toda la doctrina del acto administrativo, especialmente la que se deriva de las consideraciones sobre vicio de desviación de poder; y segundo, la doctrina nacional elaborada en materia de discriminación en general, en especial lo relativo a la aplicación a nuestra cuestión de lo dicho por los autores en materia probatoria respecto de las presunciones en contra de la administración que deriva en la existencia de casos sobre encubrimiento de contrato temporal.

Es auspicioso el debate que han generado los fallos en comentario acerca de la naturaleza de las relaciones laborales en la administración pública. Pero es necesario recordar, cualquiera sea la posición que al respecto se tome, que la naturaleza jurídica del vínculo laboral será siempre de empleo público, característica ésta que ninguna interpretación doctrinaria o judicial debería desconocer, no obstante el régimen jurídico que pretenda aplicarse.

El Estado en su rol de empleador responde a premisas propias del derecho público, las que sin lugar a dudas informan el contenido de los contratos laborales que celebra y el desarrollo del poder de organización y dirección, el que se encuentra ligado

⁶⁶ ALFONSO MARIA LAURA "Cuestiones de Organización Estatal, Función Pública y Dominio Público". Buenos Aires, Editorial RAP 2012. Ricardo Francavilla. pág. 352-"

íntimamente a la tutela y efectivización de los intereses superiores cuyo resguardo el sistema jurídico institucional le ha encomendado.

Consideramos que una solución presuntamente integral, es la de volver a las raíces del sistema democrático, de establecer reglas claras que trasciendan las buenas intenciones y las declamaciones ideológicas y especulativas, para ubicarse en el plano de lo real y lo posible.

Debemos exigir el equilibrio de las acciones de los tres poderes del Estado y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Considerando imprescindible, que las diversas administraciones revisen seriamente sus plantas permanentes y transitorias cumplimentando con lo establecido a través de normas jurídicas vigentes, dejando de lado tentaciones demagógicas y políticas que conllevan a los vicios de la desviación de poder, dando paso a la sensatez y el respeto al bien común, que es la última razón de la Administración Pública.

BIBLIOGRAFÍA

Doctrina consultada

ALFONSO MARIA LAURA “Cuestiones de Organización Estatal, Función Pública y Dominio Público”. Buenos Aires, Editorial RAP 2012.

BALBIN CARLOS “Manual de Derecho Administrativo”, Buenos Aires Editorial La Ley, 2015.

BIDART CAMPOS GERMAN “Manual de la Constitución Reformada” Tomo Segundo. Buenos Aires. Ediar SA. Editora. 2006.

BIELSA, “Principio del Derecho Administrativo” 3º Ed. Editorial Astrea, Buenos Aires, 1963.

CARDONA JUAN CARLOS “Derecho Administrativo Estado y Republica” Edición I. Buenos Aires. Editorial Astrea. 2019

CASSAGNE JUAN CARLOS, “Derecho Administrativo”, Buenos Aires, Editorial Abeledo Perrot. Tomo II, 2002.

CASSESE SABINO “La Crisis del Estado” Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2003.

COMADIRA JULIO “Derecho Administrativo” Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires 1996.

DROMI ROBERTO, “Derecho Administrativo”, Edición Actualizada, Buenos Aires, 1994

FIORINI BARTOLOME, “Manual de Derecho Administrativo”, Buenos Aires. Editorial La Ley, 1995.

GORDILLO AGUSTIN “Tratado de Derecho Administrativo” Tomo II. Editorial Rivera, Buenos Aires 1997.

HERNANDEZ ANTONIO “Derecho Municipal” volumen I Editorial De Palma 2007.

IVANEGA MIRIAN MABEL “Empleo Publico” Edición 1 Buenos Aires Editorial Astrea 2019.

MARIENHOFF MIGUEL “Tratado de Derecho Administrativo”, Buenos Aires, Editorial A. Perrot, 1964, T.I

MARIENHOFF MIGUEL “Tratado de Derecho Administrativo”, Buenos Aires, Editorial A. Perrot, T.II y III

MARIENHOFF MIGUEL “Tratado de Derecho Administrativo”, Buenos Aires, Editorial A. Perrot, T.III A y B

MERCADO LUNA RICARDO, “La Estabilidad del empleado Público”, Buenos Aires. Editorial Astrea, 1974.

VANOSSI JORGE “Estado de Derecho” Edición 4. Editorial Astrea. Buenos Aires año 2008.

Otras Fuentes – Sitios Web

Hernán Doval Ley 14.656

<file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/14656- la ley.pdf>

Desviación de poder POR KL DR. ENRIQUE MARTÍNEZ USEROS

[file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/Desviaci%C3%B3n%20de%20poder%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/Desviaci%C3%B3n%20de%20poder%20(1).pdf)

Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación

[file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/DT-117.-Evolucion-y-distribucion-del-empleo-publico-en-el-sector-p-blico-nacional-argentino.%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/DT-117.-Evolucion-y-distribucion-del-empleo-publico-en-el-sector-p-blico-nacional-argentino.%20(2).pdf)

La responsabilidad del Estado derivada del funcionario y empleado público

González Freire, Juan Francisco
<https://www.elderecho.com.ar/pop.php?option=articulo&Hash=2538d8eec777b60ed5aa77ce82588cb3>

LA DESVIACIÓN DE PODER José A. López Mendoza

[file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/003-edp-2-lopez-mendoza%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/003-edp-2-lopez-mendoza%20(1).pdf)

El Acto Administrativo Provincial y Municipal Bonaerense Diagnóstico, tratamiento y posología Jorge Luis Bastons

https://ar.lejister.com/articulos.php?Hash=3073319c5534502c3766388740350d25&hash_t=baf006834d6267e362e5713ff7b9e6e8

El proceso de Reforma en curso Ilari

https://www.gba.gob.ar/sites/default/files/Revista30112018_min.pdf

Título: Derechos sociales y presupuesto público Autor: Ivanega, Mirian M.
Publicado en: Cita Online: 0003/013389
<https://proviewthomsonreuterscom.basesbiblioteca.derecho.uba.ar/catalog.html#/catalog/laley>

Algo más sobre los casos "Ramos" y "Sánchez" y la interpretación de la Corte Suprema sobre las relaciones de empleo público Autor: Del Bono, Carlos M. - De Seta, María Fabiana
<https://www.elderecho.com.ar/pop.php?option=articulo&Hash=663a599f16c11bd8ccda6a0deaf17c9f>

El poder de policía local y la justicia municipal en la provincia de Buenos Aires en el marco de la Constitución Nacional Autor: Lauría, Adriana Marcela
<https://www.elderecho.com.ar/pop.php?option=articulo&Hash=d4956afafa7b6dfe4587f2fb1a79b431>

Los "contratados" de la administración pública Autor: Vivino, Mario F. Barreiro, Diego A.
<https://www.elderecho.com.ar/pop.php?option=articulo&Hash=6df3ec8cdbc482377964c50840def5d9>

Título: Empleo público y derechos fundamentales Autor: Buteler, Alfonso
Publicado en: LA LEY 05/02/2019, 05/02/2019, 1 - LA LEY2019-A, 651
Cita Online: AR/DOC/2546/2018
<https://proview-thomsonreuters-com.basesbiblioteca.derecho.uba.ar/catalog.html#/catalog/laley>

LEGISLACIÓN

Constitución de la Nación Argentina:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Ley Marco de Regulación del Empleo Público. 25.164

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60458/norma.htm>

Ley 14.656

<https://normas.gba.gob.ar/documentos/xqq2dtpx.html>

Constitución Provincia de Buenos Aires

http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173

Decreto 1421/2002

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/76700/texact.htm>

Ley 24.156

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>

Ley 10.430

<https://normas.gba.gob.ar/documentos/Vr1KqtOx.html>

Decreto 214/2006

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/114315/texact.htm>

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en
Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -Protocolo de San Salvador,

<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

La Convención Americana sobre Derechos Humanos "Derechos económicos,
sociales y culturales"

https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b%2032_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm