FACULTAD DE DERECHO

EL EMPLEO PÚBLICO Y EL REGIMEN DEL PERSONAL CONTRATADO

Análisis en lo particular del régimen del artículo 9º de la ley 25.164

Autor: David Alejandro Galean

Tutor: Dr. Adrián Gonzalez Illing

Título a obtener: Magister en Derecho Administrativo

Director de la Maestría: Dr. Javier Indalecio Barraza

Área de Especialización: DERECHO ADMINISTRATIVO: EMPLEO PÚBLICO

Fecha: Diciembre de 2024

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN 4
INTRODUCCIÓN 5
CAPÍTULO I 8
MARCO REFERENCIAL 8
1.1 Justificación 8
1.2 Objetivo general y específicos 9
CAPÍTULO II 10
EL ROL DEL ESTADO 10
2.1 El Estado empleador 10
2.2 Régimen jurídico del empleo público 13
2.3 Bases jurídicas del empleo público 15
2.4 Ámbito de aplicación 20
2.5 Importancia del empleado público. Estabilidad a nivel nacional 20
2.6 Derecho a la estabilidad 22
CAPÍTULO III 35
ANTECEDENTES 35
3.1 Marco histórico e institucional 35
3.2 Modalidades 36
CAPÍTULO IV 38
MARCO NORMATIVO 38
4.1 Régimen del artículo 9 del anexo a la Ley N.º 24.165 38
4.2 Alcances 42
4.3 Problemática 43
4.3.1 Desprotección por falta de estabilidad 44
4.3.2 Inseguridad en el Empleo Público 50
4.4 Jurisprudencia. Criterios 51
CAPÍTULO V 57
COMPARATIVA NORMATIVA 57
5.1 Comparativa a nivel provincial 57
5.1.1 Contrataciones extendidas en el tiempo 67
5.2 Comparativa general del empleo público en Latinoamérica 69

5.3 Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos N.º 27.742 y su impacto en el empleo público......70

CONCLUSIONES 72

Referencias bibliográficas 77

Otras referencias bibliográficas.....81

RESUMEN

El presente trabajo aborda un análisis del personal contratado dentro de la Administración Pública Argentina bajo la modalidad de los regímenes temporales expuestos dentro del anexo al artículo 9 de la ley 25.164. Se examinará cómo la Administración emplea formas del Derecho Privado (v.gr. locación de servicios) para tener la posibilidad de contratación de personal temporal, lo cual deriva en la precarización para este grupo de trabajadores. Son estos mismos vínculos laborales que al ser renovados provocan los dilemas alrededor de la estabilidad y equidad entre los derechos con garantía constitucional consagrados en nuestra Carta Magna. Es por ello, que se examinarán sus condiciones actuales mediante un análisis metodológico cualitativo descriptivo por medio de normativa, fallos judiciales y la comparación de distintos modelos en diferentes provincias. También, haremos referencia al impacto de la llamada “Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos”

Palabras Clave: contratación, estabilidad, igualdad, Administración Pública, transitoria, renovación, precarización.

INTRODUCCIÓN

El personal contratado en el ámbito de la Administración Pública con carácter no permanente se desempeña en labores para el Estado, pero en el marco de una relación *ab initio* que es por su esencia de condición "transitoria"[1] y se caracteriza por la falta de estabilidad.

Es necesario distinguir entre el personal de planta transitoria y el de carácter contratado. Los primeros si bien no tienen estabilidad adquieren los mismos derechos (vacaciones, paritarias y aportes sociales) que el personal de la planta permanente formando parte del convenio de trabajo y pueden avanzar en la carrera administrativa, por lo que supone un paso previo a la planta permanente, por haber ingresado a la Administración Pública mediante los procesos de selección establecidos, restando para lograr el status de permanente el tiempo que exige la ley para lograr tal condición. En cuanto a los segundos, se caracterizan por estar empleados por la Administración Pública en un plazo determinado mediante diferentes modalidades contractuales desde las locaciones de servicios mediante facturación o los conocidos como art. 9 de la ley N° 25.164.

El personal considerado sin estabilidad se encuentra comprendido por el personal político ya sea, de gabinete, contratados, transitorio y el personal que se comprende bajo el régimen establecido en la Ley de Contrato de Trabajo N.º 20.744.

Sin embargo, podemos mencionar que en el ámbito de la Administración ya desde hace varias décadas se pueden observar circunstancias desencontradas con relación a la presente temática, y mucho más en aquellas situaciones donde es la misma

[1] Díaz Cafferata, Santiago. *La estabilidad del empleo público fraudulentamente "contratado"*. www.eldial.com- Suplemento de Derecho Administrativo Id SAIJ. DACF110109- 26 de abril de 2009.

Administración Pública la que contrata empleados mediante modalidades contractuales propias del ámbito del Derecho Privado, tales como la locación de servicios, locación de obra o contratos de asesoría, a través de una facturación de su personal como "proveedores de servicios" a fin de obtener su correspondiente remuneración, siendo no más que una figura contractual con objetivo de evitar una relación de dependencia[2] cómo se conceptualiza en la "Ley de Contrato de Trabajo", o de empleo público en el ámbito del Estado Nacional.

Podemos decir que estas figuras traídas del ámbito privado se fueron haciendo cada vez más comunes con el paso del tiempo a tal punto que se expandieron en toda la Administración Pública provocando una precarización del Sistema de Empleo Público.

Es por ese motivo que podemos decir, que los empleados con la condición de "contratados" son aquellos que se relacionan con el Estado por plazos determinados como es el caso en estudio del Artículo 9º del Anexo de la Ley N.º 25.164 "Ley Marco de Empleo Público Nacional", que se comprenden en el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) Decreto N.º 2098/08.

Este régimen que establece contrataciones, cada vez es más empleado y su utilización generó diversas controversias por las reiteradas renovaciones contractuales que elabora la Administración Pública Nacional, comportamiento que perjudica principalmente el derecho a la "Estabilidad del Empleado Público"[3] y el derecho a la igualdad[4], ambas garantías consagradas por la Constitución Nacional.

En virtud de lo expuesto, el presente trabajo analizará el régimen del personal contratado bajo el régimen del artículo 9 del anexo de la citada ley, a efectos de determinar la existencia de igualdad de derechos y oportunidades respecto del personal

[2] Art. 22 Ley N.º 20.744.
[3] Art. 14 bis de la Constitución Nacional, Ley N.º 24.430, BO. 23.08.1994.
[4] Art. 16 de la Constitución Nacional, Ley N.º 24.430, BO. 23.08.1994.

de planta permanente que cuenta con la seguridad del derecho de estabilidad consagrado en la Constitución Nacional.

También, se indagará sobre la temática en cuestión y para ello se iniciará por un marco teórico, elaborado sobre la base de una bibliografía reconocida en la materia y la regulación normativa del tema de estudio, fallos pronunciados por la CSJN, fallos del Tribunal Provincial, dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación y jurisprudencia aplicable a la materia.

Asimismo, en lo que respecta a la elección metodológica mediante la cual se desarrollan estrategias y técnicas para lograr el conocimiento[5] sobre el tema es el diseño cualitativo descriptivo, dado que se busca comprender la forma en que el personal contratado percibe subjetivamente su realidad. Este planteamiento metodológico está guiado con la finalidad de conseguir los objetivos mencionados. Es decir, que este planteamiento metodológico, pretende clarificar la situación del personal contratado y a la vez conocer los diferentes modelos de contratación de personal que poseen otras provincias y así poder determinar los factores más relevantes que surgen de esas contrataciones en comparación con el régimen del artículo 9 establecido por la ley N.º 26.164.

Por otra parte, es menester resaltar que este trabajo proporciona información y datos sobre las diferencias entre el personal de planta permanente, de planta transitoria y los contratados, a la luz de la Ley Marco de Empleo Público Nº 25.164.

En este mismo orden de ideas, se intentará avanzar sobre los modelos legislativos de algunas provincias y así establecer un límite temporal en la vigencia de dichos contratos cualquiera sea su naturaleza, a fin de aludir que con la utilización de

[5] Kunz, Ana y Cardinaux, Nancy, *Investigar en Derecho*, Buenos Aires, Eudeba, , 2014.

dicha modalidad las garantías establecidas por la Constitución Nacional, estabilidad e igualdad, se vean limitadas por el actuar del Estado.

De este modo, desde el enfoque bibliográfico y el análisis de documentos, se trabajaron las finalidades específicas alrededor del desarrollo del siguiente proyecto priorizando un abordaje a modo de describir y conceptualizar las nociones más importantes que hacen a la temática elegida.

Por otra parte, poder brindar como conclusión y especificar el marco normativo a nivel nacional con relación al impacto de la llamada "Ley de Bases y puntos de partida para la Libertad"[6] de los argentinos respecto a las contrataciones de personal realizadas en la Administración Pública Nacional.

CAPÍTULO I

MARCO REFERENCIAL

1.1 Justificación

La presente investigación se enmarca en el ámbito del empleo público a nivel nacional, enfocándose en la figura del contratado bajo el artículo 9 de la Ley Marco. Esta modalidad presenta diversas problemáticas a resolver, especialmente en lo que respecta al derecho a mantener el trabajo y la incorporación a la carrera administrativa. ¿Tienen derecho esos contratados a mantener el trabajo? ¿Tienen derecho a la carrera administrativa?

La importancia del trabajo, de analizar e investigar si la modalidad de contratación de modo temporal es adecuada y compatible con la garantía de estabilidad

[6] Con ese nombre es conocido el proyecto enviado al Congreso de la Nación de nuestro país a fines del año 2023 por el actual presidente de la Nación, compuesto de 238 artículos tratando sobre modernización laboral, fomento del empleo registrado, declaración de emergencia nacional, reforma del Estado, temas de energía y el Régimen de Incentivo de Grandes Inversiones (RIGI), entre otros temas y que finalmente fue aprobada el 27 de junio y publicada en el Boletín Oficial, bajo el número de Ley N° 27.742 el 8 de julio del corriente año 2024.

de la Carta Magna. Un amplio sector del personal citado se encuentra bajo la modalidad planteada, circunstancia que genera incertidumbre sobre la permanencia en sus puestos de trabajo y si tendrán la oportunidad de ingresar a la Administración Pública mediante procesos concursales o por el reconocimiento de derechos adquiridos a lo largo de los años, toda vez que el Estado no hace nada para cambiar tales condiciones laborales.

De esta forma se busca comprender, investigar si dichas contrataciones a plazo determinado, que en la práctica se extienden mediante renovaciones indefinidas a lo largo de años, respetan el principio de estabilidad laboral para promover una administración pública más justa y eficiente, de forma tal que esos trabajadores puedan acceder a una carrera administrativa que garantice la igualdad de derechos con los trabajadores de la planta permanente.

1.2 Objetivo general y específicos

La investigación estará centrada en analizar comparativa y descriptivamente las modalidades de contratación de la Administración Pública Nacional, haciendo especial relevancia en “el personal transitorio a plazo determinado” que surge de lo establecido en el Artículo 9 del anexo a la Ley N.º 25.164. Además, en base a los parámetros que surgen del citado artículo, determinar qué derechos adquiridos por el paso del tiempo, deberían ser garantizados al personal transitorio enmarcado en la figura bajo análisis.

Asimismo, se tratará de desentrañar la problemática de la estabilidad del empleado público a los efectos de determinar con precisión, conforme la doctrina y jurisprudencia, el alcance del mencionado término “estabilidad” en relación con la garantía constitucional que surgen del art. 14 bis de la Constitución Nacional Argentina y de la normativa específica en la materia del empleo público, que rige a nivel nacional y provincial.

Por último, con dicho análisis se busca identificar cuáles son las diferencias entre el régimen nacional actual de empleo público y el régimen de contratación predominante en las provincias, a fin de encontrar herramientas para mejorar los derechos del personal contratado bajo el régimen del art. 9 del anexo de la Ley N.º 25.164.

En cuanto a los objetivos específicos:

- Estudiar la naturaleza y características de los contratos bajo el régimen del artículo 9 del anexo a la Ley N.º 25.164.
- Identificar las falencias y vacíos legales en la instrumentación de la modalidad bajo estudio.
- Determinar cuáles son los derechos vulnerados del personal contratado bajo la modalidad en estudio a la luz de los derechos y garantías reconocidos en nuestra Constitución Nacional.
- Analizar y comparar en la legislación provincial beneficios que permitan mejorar el sistema a nivel nacional del empleo público.

CAPÍTULO II

EL ROL DEL ESTADO

2.1 El Estado empleador

Con la contratación de empleados en el ámbito de la función pública, se produjo un régimen de inestabilidad. Lo cual afecta a la carrera administrativa[7] y genera un régimen de flexibilización laboral.

[7] Bielsa, Rafael, *"Derecho Administrativo"*, 7° ed., La Ley, actualizada por Roberto Enrique Luqui / Rafael Antonio Bielsa; Roberto E. Luqui – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Tomo 3, año 2017, Pág. 1353.

Por otro lado, el Estado con el pasar del tiempo fue innovando en el modo de emplear personal, lo cual derivó en:

– Abandono del ingreso por concurso público,

– Adopción de nuevas formas de incorporación de personal por medio de convenios con universidades, fundaciones,

– Tercerización de los servicios, se abarató el costo de mano de obra y recreando pasantías o contrataciones de asistencia técnica,

– Eliminación de la carrera administrativa dentro del ámbito del sector público a nivel nacional y provocando así, con esas manipulaciones grandes desigualdades y perjuicios con los empleados pertenecientes a la planta permanente.

Tal fue el deterioro de la administración y del empleo público en general que la mayoría de las personas que han ingresado a la Administración Pública lo han hecho mediante la violación al principio de inderogabilidad singular de los reglamentos[8].

Entre las desventajas referidas es posible señalar la falta de cobertura previsional, la falta de una jornada regulada de trabajo, así como de vacaciones pagas, régimen de licencias, aguinaldo, indemnización, seguro médico, cobertura por riesgo de trabajo y salario mínimo, entre otros beneficios propios de cualquier relación de trabajo formalmente registrada, y sumado a lo antes dicho, las limitadas probabilidades de organizarse gremialmente para reclamar por sus derechos en igualdad con el personal pertenecientes a la planta permanente.

En este sentido, los derechos y obligaciones del personal contratado, como la temporalidad y movilidad en el puesto de trabajo, son vistos como elementos inherentes de las nuevas condiciones del mercado, es decir el trabajador no tiene opciones o acepta

[8] Barraza, Javier Indalecio, *"La Administración Pública y un principio olvidado"*, artículo publicado en Revista Jurídica LA LEY-Suplemento Actualidad del 2 de octubre de 2008.

las condiciones de prestación del servicio en tales circunstancias o se queda sin la fuente de trabajo.

En este contexto de ideas, es menester resaltar que la ley 25164, vino a sustituir formalmente la ley 22.140, e introdujo la posibilidad de que la Administración Pública Nacional pueda contratar personal por tiempo determinado como surge del artículo 9 del Anexo de citada ley.

Es así que, con el pago de aportes y contribuciones a los organismos de la seguridad social, se puede contratar personal por tiempo determinado, con el fin de prestar servicios de carácter transitorio o estacionales, sin ser comprendido en las funciones propias del régimen de carreras que no pueden ser cubiertos por el personal de la planta permanente.

Esta ley otorgó determinados derechos al personal contratado, como los beneficios que poseen los empleados registrados, pero sin poder pertenecer a la planta de los organismos donde prestaban tareas, circunstancias que con el tiempo se naturalizó como comportamiento habitual a la hora de contratar personal dentro de la Administración Pública Nacional, ello sumado a otras formas de contratación como es el caso de los contratos 1184/2001 y sus posteriores 2345/2008 y 1109/2017.

La ley 25164 en su artículo 7º menciona que el personal podrá revistar en el régimen de estabilidad, en el régimen de contrataciones, o como personal de gabinete de las autoridades superiores.

Es por ese motivo, que el artículo 7 recoge un avance con relación al régimen jurídico básico de la función pública en el cual había marcado una diferencia respecto de lo establecido por el decreto 6666/1957[9], toda vez que dicha normativa no contempla de modo transparente y específica la condición de los contratados, del personal

[9] Decreto Ley 6666/1957, Estatuto para el Personal Civil de la Administración Pública, BO. 26.06/1957.

de modo transitorio, de agentes perteneciente al gabinete, ni de los empleados *ad honorem.*

En este sentido se entiende que el régimen de la estabilidad es el más beneficioso para el trabajador, toda vez que otorga derechos que para otras modalidades se deniegan, como serían la propiedad a cargo, la asistencia social continuada, la igualdad de oportunidades en la carrera, subsidios, indemnizaciones, entre otros. [10]

Es por ello, que el artículo 17 del anexo a la ley N.º 25.164 fija el alcance del derecho de la estabilidad al establecer que el personal que se comprende en su régimen tendrá el derecho a conservar el empleo, y el nivel y grado de la carrera.

El decreto 1421/2002[11], establece que el derecho a la estabilidad comprende la conservación del empleo, la situación escalafonaria alcanzada en la progresión vertical y horizontal de la carrera administrativa, y la compensación asignada a la misma, mientras no se modifiquen las causas de cese incluidas en el anexo de la ley que lo reglamenta.

Finalmente se resalta lo establecido por el artículo 27 de la ley N.º 25.164 que preceptúa que el personal vinculado por una relación de empleo público que se encuentre en planta permanente no podrá ser privado de su tarea ni ser objeto de medidas disciplinarias, solo por las causas y en las circunstancias que taxativamente lo mencione la ley.

2.2 Régimen jurídico del empleo público

En el orden federal, el empleo público se separa en dos regímenes generales:

[10] García Pullés, Fernando. *"Régimen de empleo Público en la administración Nacional"*. 3ra. Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2016, Pág. 157.
[11] Decreto 1421/2002 (B.O. 08-08-2002) mediante el cual se aprueba la reglamentación de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional Nº 25.164.

- el que surge de la ley N.º 25.164, que resulta propio del derecho público;
- el establecido por la Ley de Contrato de Trabajo[12], y sus normas complementarias, que refiere al régimen del personal contratado en el marco de la normativa del derecho privado.

Es en este sentido, se ha señalado que: "la relación entre el agente y el Estado no es nunca solo de derecho privado, sino siempre, a lo sumo mixta"[13].

Más allá de que los dos sistemas se diferencien de modo sustancial, ambos regímenes concuerdan en el sentido de resultar generadores de una relación laboral entre el Estado como empleador y sus trabajadores "contratados".

De este modo, es posible indicar que la diferencia entre el empleo público y el privado es esencial en nuestro sistema "republicano" y no se limita a una distinción de derecho positivo.

Los empleados públicos por el desarrollo de sus labores reciben una remuneración por parte del Estado, y se desempeñan en distintos sectores de la Administración Pública: administración centralizada, descentralizada y en áreas de defensa, educación y salud entre los principales, pero también en las diversas actividades a las que pertenecen las empresas que son propiedad total o mayoritaria del Estado.

En este orden de ideas cabe resaltar que independientemente de que se denomine empleados públicos a todos los trabajadores que desempeñan tareas en los sectores mencionados con anterioridad, se desarrollará específicamente lo referido a los que estén bajo el régimen de la Ley N.º 25.164.

No obstante, lo señalado, es menester resaltar que, para Gordillo dentro de los sujetos de la administración, no existe distinción entre "funcionarios públicos" y "empleados públicos", es decir, que todos los que están sometidos al régimen del derecho

---

[12] Boletín Oficial 27/09/1974.

[13] Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Parte general - 1a ed. 1a reimp, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2017. Agentes Públicos, Capitulo XIII- P. 12.

público lo están bajo un mismo concepto que será indiferente al concepto de funcionario o empleado.[14]

En este sentido, es importante señalar que, en el orden administrativo, para gran parte de la doctrina si existe diferencia y la misma radica en que el funcionario es el que actúa en jerarquía de cierto nivel superior; en tanto que el empleado es el encuadrado en niveles jerárquicos de inferior grado que el primero.

Desde otra perspectiva, podemos decir que la noción de funcionario público u empleado público, desde un aspecto amplio, incluye a toda persona que realice funciones esenciales y específicas de Estado. Por otro lado, desde una mirada más restringida, corresponde el término a toda persona que realice o contribuya a realizar funciones esenciales y determinadas propias de la Administración Pública, considerada de modo sustancial, objetiva y material[15].

Este criterio es adecuado para justificar que, sí existe una distinción entre ambos conceptos, y se puede observar de un mejor modo refiriendo a la responsabilidad en la que puede incurrir cada uno de ellos, no solo en el aspecto administrativo, sino que es posible hasta estar alcanzado por cuestiones penales. Es por ello, que en este aspecto la legislación penal se comporta como límite externo y negativo para el agente[16].

2.3 Bases jurídicas del empleo público

El mismo cuenta con cimientos de tipo constitucional estableciendo:

El trabajo en sus diversas formas de gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada

[14] Gordillo, Agustín, *op. cit*. Capitulo XIII- P. 5.
[15] Marienhoff, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*- Tomo III B, 1ra. Ed. Abeledo –Perrot, Buenos Aires 1970, pág. 199.
[16] Canda, Fabián Omar, *"Responsabilidad penal de los agentes de la administración pública"*, Responsabilidad del Estado y del funcionario público, Buenos Aires, Ediciones Especiales RAP, Buenos Aires, 2001, p.618

limitada; descanso y vacaciones pagadas; 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[17] (Artículo 14 bis, Constitución Nacional, 1994).

Por otro lado, también se menciona igualdad de ley para todos los habitantes y la admisión en los trabajos sin otra índole que la idoneidad. (Art. 16, Constitución Nacional, 1994).

Con respecto a la temática también se observa un grupo de leyes, resoluciones, dictámenes y decretos con carácter administrativo que establece de modo especial el contenido tratado. Podemos citar:

- Ley de Convenios Colectivos para trabajadores del Estado Nacional (Ley N.º 24.185 del año 1992);
- Decreto N.º 447/1993 (reglamentario);
- Ley N.º 25.164 del año 1999 “Ley Marco del Empleo Público Nacional”;
- Decreto N.º 1421/2002 (reglamentario);

[17] La reforma anterior del año 1949 garantizaba protección” especial y amplia” del empleo. En el artículo 37 se establecía al empleo como” el medio indispensable para satisfacer las necesidades espirituales y materiales del individuo y de la comunidad, la causa de todas las conquistas de la civilización y el fundamento de la prosperidad general, de ahí el derecho de trabajar debe de ser protegido por la sociedad, considerándolo con la dignidad que merece y proveyendo ocupación a quien la necesite”. Además, determinaba otros derechos como es el caso de los actuales, derecho a una retribución justa, recibir capacitación, mejora económica, poseer seguridad de tipo social, entre otros.

– Resolución emitida por la Subsecretaria de Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete N.º 48/2002;

– Decreto N.º 214/2006, referido al Convenio Colectivo de Trabajo General.

El reglamento de tipo jurídico que contenía la seguridad y garantía de la estabilidad del trabajador público, puede mencionar el precedente con el denominado Estatuto de Persona Civil de a la Administración Pública Nacional mediante Decreto N.º 22.140 sancionado en el año 1980, luego reemplazado la Ley 25.164.

Por otra parte, el Convenio N.º 151 de la Organización del Trabajo establece la "protección del derecho de sindicación y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública", revalidado en Argentina en el año 1987 y conceptualizada en Ley N.º 24.185, respaldando a las negociaciones de forma colectiva de la Administración Pública Nacional y los sindicatos representando a los trabajadores, relacionados a los aspectos laborales propios del vínculo de trabajo.

En el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), se encuentra en vigencia el convenio colectivo verificado por el decreto N.º 2098/2008, para los empleadores promovidos bajo el régimen de estabilidad para brindar servicios en funciones de planta permanente en el mismo, en las correspondientes plantas transitorias y para los empleados comprendidos en el régimen de contrataciones conforme lo estipulado en el artículo 9 del anexo de Ley 25.164.

Corresponde a la Ley Marco de Empleo la función de unificar lo establecido legalmente sobre empleo público. Es así que menciona que "la relación de empleo público queda sujeta a los principios generales establecidos en la presente ley, los que deberán ser respetados en las negociaciones colectivas que se celebren en el marco de la Ley 24.185" (Art. 1, Ley N.º 25.164).

En su composición se visualizan regulaciones relacionadas al entorno y autoridad de aplicación, requerimientos para el acceso y distribución del personal según las distintas categorías.

En este sentido, es importante resaltar que mediante la Resolución N° 48/2002 de la Subsecretaria de Gestión Pública, se aprobaron las pautas para la aplicación del régimen de contrataciones de personal referidos a la Ley N° 25.164. Es decir, que se establecieron las pautas específicas y concretas para la contratación del personal conforme lo establecido en el artículo 9° del Anexo a la mencionada Ley y de su Decreto reglamentario N° 1421/02, detallando que la "solicitud de contratación" deberá ser elaborada por autoridad con competencia jerárquica, informando los motivos y las condiciones de los servicios que prestará el agente contratado pudiendo ser los mismos estacionales o transitorios.

En el caso que sea transitorio, la autoridad jerárquica deberá argumentar el aumento de forma extraordinaria de las funciones de la jurisdicción, o establecimiento del que dependa, o la falta de disponibilidad de trabajadores de planta permanente con capacidad de ser afectados a esos servicios.

Por otra parte, se encuentra el personal contratado como monotributistas mediante locaciones de servicio u obra, en el marco de ciertos decretos.[18]

Asimismo, también se encuentran los entes encargados de la regulación, como resultado de las privatizaciones de los servicios de tipo públicos en la década de los 90, resaltando que sus relaciones laborales se rigen por convenios colectivos y por la Ley de Contrato de Trabajo, como en los casos de ENERGAS, ENRE, CNRT, SRT, ORSNA, entre otros.

En conclusión, como cimientos jurídicos tenemos:

- La Administración Pública Nacional y su respectivo personal;

[18] Decretos 92/1995, 1184/2001, 2345/2008 y 1109/2017

- Dicho personal es representado por asociaciones sindicales, federaciones o uniones contenedoras de personería de tipo gremial y sector para actuar de tipo nacional como lo es la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), pero también hay otros con delimitación o sectorizados como la Asociación del Personal de los Organismos de Previsión Social (APOPS) dependiente de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES).

- En cuanto a la Administración Pública Nacional (APN) cabe resaltar que tiene representación por el ministro de Economía y el secretario o Subsecretario de la Función Pública, y en el caso que los acuerdos o negociaciones sean sectorizados se unen los ministros o los representantes/titulares de cada sector.

Los trabajadores del Estado tienen una forma compleja de en lo que respecta a su incorporación al ámbito de la Administración Pública, pudiéndose encontrar circunstancias y condiciones diversas como son las diferentes modalidades y lo salarios diferenciados entre sí. Clasificándose según la Ley 25164 en:

- Trabajadores con régimen de estabilidad
- Trabajadores contratados
- Personal del gabinete de autoridades superiores

Cabe recordar que también pueden ser clasificados según su ingreso al empleo público:

- Por contrato por tiempo determinado
- Por concurso, ya sea planta permanente o transitoria
- Por designación de modo directo (sin proceso de concurso)
- Por facturación de honorarios o locación de servicios
- Por locación de obra o asistencia técnica, entre otros.

2.4 Ámbito de aplicación

La Ley N° 25164 se aplica en la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada.

Dicha normativa bajo evaluación comprende tanto a los trabajadores de carácter permanente como a los contratados por tiempo determinado.

Por otra parte, están excluidos de la presente ley el jefe de Gabinete, ministros, secretarios, subsecretarios, autoridades máximas de los entes descentralizados, personal militar y de las fuerzas policiales y de seguridad, personal diplomático, personal comprendido en convenios colectivos del sector privado y el clero. Es decir, que aquellos poseen un marco normativo específico como es el caso del Congreso Nacional y el Poder Judicial de la Nación, que se rigen por sus respectivos ordenamientos especiales.

Dicha normativa establece principios y finalidades fundamentales que son esenciales para garantizar la transparencia, la eficiencia y equidad del empleo público, ya que de otra manera no sería posible un desarrollo adecuado de las labores de los agentes que se desempeñan en la Administración Pública.

Por otro lado, aquella impulsa el desarrollo y la capacitación de forma continua, garantizando el acceso a la carrera administrativa y con ello una mayor estabilidad laboral para sus agentes.

Asimismo, también determina los mecanismos necesarios para la adecuada gestión de la Administración Pública en lo referente a los sistemas de contratación, evaluación, promoción y sanción del personal sujeto al régimen del empleo público.

2.5 Importancia del empleado público. Estabilidad a nivel nacional

A partir de la década de 1990 se produjeron una serie de acontecimientos y modificaciones con relevancia que tuvieron influencia en la composición del empleo público de la Argentina como se señala anteriormente.

Tales fenómenos implicaron el traspaso de responsabilidades desde el ámbito nacional hacia las provincias, que en la actualidad son las encargadas de brindar servicios esenciales como educación y salud, reflejando dicho acontecimiento el aumento de la incidencia del empleo público provincial respecto a la participación a nivel nacional.

Estos sucesos también provocaron en gran alcance la destrucción de la carrera administrativa como tal del sector público nacional al suplir la falta de planta permanente con la incorporación de agentes con distintas modalidades contractuales, en la mayoría de los casos con las denominadas locaciones de servicio.

La realidad demuestra que en Argentina aún existe un largo recorrido por transitar en lo que hace a la consolidación de un empleo público de calidad, lo que constituye sin dudas un elemento crucial para robustecer al sector público, y con ello, brindar los mejores servicios a la ciudadanía que en muchos casos necesita soluciones urgentes sin cuestiones burocráticas que entorpezcan el normal funcionamiento de la Administración Pública Nacional y en este aspecto es fundamental el rol del empleado público sin diferenciar el estatus de permanente o no permanente.

Por otro lado, debemos mencionar que el empleado público juega un papel importante en la prestación de servicios esenciales como la salud, la educación y la seguridad, toda vez que esos ámbitos sustanciales de gobierno, resultado de la organización federal del Estado, implican una gran responsabilidad de administración y gestión.

En este marco, tanto los agentes con estabilidad como el personal no permanente cumplen con tareas similares sin distinción en lo que respecta a la habitualidad, solo refiriendo a la forma de sus ingresos al Sector Público Nacional, donde algunos ingresan por medio de concursos y otros con contratos que se encuentran sujetos a determinados plazos.

Teniendo presente lo que se señala, es posible advertir la importancia que posee el empleo público, con independencia de las modalidades contractuales existentes, a nivel Nacional, provincial o municipal, jugando en tal sentido un papel crucial para el desenvolvimiento del sector en cuestión.

En este marco cobran importancia las acciones que tienden a potenciar las capacidades de los empleados públicos mediante una carrera administrativa transparente que entienda el rol del trabajador del Estado como agentes transformadores y garantes de la implementación de las políticas públicas destinadas al desarrollo nacional, provincial o municipal. Es decir, llevar adelante técnicas que mejores y potencien las capacidades y talentos de los agentes públicos para que desempeñen sus funciones con mayor eficiencia y eficacia mejorando de tal forma la igualdad entre los trabajadores de todo el sector público nacional.

No obstante, lo mencionado no hay que dejar de resaltar que independientemente del régimen jurídico aplicable, el bien tutelado es el mismo, el derecho a un trabajo digno y estable. Actualmente, no existe una norma legal que proteja en igualdad de condiciones a los trabajadores del sector público nacional que se encuentran contratados respecto a los agentes de planta permanente.

En virtud de lo expuesto, según estimaciones del 3º Congreso de Empleo Público (2023) en base a informes de distintos ministerios de la Nación y del INDEC, en la actualidad las provincias y los municipios representan alrededor del 80% del empleo público total [19].

2.6 Derecho a la estabilidad

Se puede decir que el derecho a la situación estable del empleado es la

[19] 3º Congreso de Empleo Público Eje: Fortalecimiento de las capacidades y la calidad de las políticas de empleo Público.

facultad de mantener y conservar la función y tener goce de los derechos de tipo estatutarios, es decir, a la carrera administrativa, en tanto un motivo legal no establezca la extinción de la relación o modifique el vínculo funcional creado por el empleo público[20].

Por esta razón, se puede decir, que en el sector del trabajo público la seguridad es mayor, en tanto que el resguardo de la estabilidad incluye no permitir el despido de tipo arbitrario o sin causa.

Cabe resaltar, que la protección contra el "despido arbitrario", no hace distinciones entre trabajadores privados y públicos, como serían los contratados. Lo contrario sería validar una discriminación arbitraria en manos de la Administración que ni la constitución ni las leyes amparan[21].

Por otra parte, hay que recordar que la relación de trabajo pública no es de tipo absoluta, ya que en el caso de un procedimiento sumarial administrativo en el que se demuestre una causal, el despido avanzaría sin problemas, ya que las actuaciones procederían bajo los principios de defensa, recurso y legalidad. Por ejemplo, en las situaciones de mala conducta, se permite realizar un sumario administrativo cuyo resultado puede ser un castigo con la cesantía del empleado.

A la situación donde el empleado conserva una estabilidad se lo denomina "estabilidad propia", cuya primera reacción al ser menoscabada es el de la restitución en el cargo del empleado que sufrió la afectación por parte de la Administración Pública. Es decir que si un agente es desvinculado puede demandar la nulidad del acto administrativo que dispuso la cesantía toda vez que la misma no puede proceder sin sumario previo, donde el agente pueda ejercer su derecho de defensa, además de garantizarse que se trate de una las causales de desvinculación enumeradas en la normativa vigente.

---

[20] Mercado Luna: *"Estabilidad del empleado público"*, Astrea, Buenos Aires 1974, Pág. 25

[21] Toselli, Carlos A. (2010): *"El empleo público y el contrato de trabajo",* en Microjuris Argentina, 22-jun-2010, pub. en MJ-DOC-4759-AR | MJD4759.

Por el contrario, la llamada “estabilidad impropia” es la que funciona y actúa como protectora en contra de la extinción del vínculo laboral de forma arbitraria obligando solo al resarcimiento indemnizatorio del trabajador.

El artículo 14 bis de la Constitución Nacional otorga estabilidad propia al empleo público, no así al trabajador privado que cuenta con una estabilidad impropia.

En este sentido, es posible advertir siguiendo a Comadira que se genera “[…] una dicotomía entre el régimen de derecho público de base estatutaria, aunque contractual, con protección de la estabilidad propia o absoluta, por un lado, y el régimen de los agentes regidos por el derecho laboral, y, por tanto, excluidos de aquella protección, por el otro” y, de este modo, “la estabilidad, como requisito para la carrera administrativa y la consecuente profesionalización, cede ante la precariedad laboral propia del régimen privado en ámbitos importantes de la organización estatal”[22], como sucede con el personal contratado en la Administración Pública.

La citada Ley Marco de Regulación de Empleo Público en el art. 7° de su anexo hace una distinción del tipo de personal que revista en la Administración Pública, ya que por una parte habla de forma especial y concreta sobre la estabilidad y por otra menciona y trata el vínculo laboral que se promueve en la Administración Pública Nacional, como es el caso del personal contratado, el de gabinete de las autoridades superiores y el personal ad honorem dejando en claro las diferentes situaciones de revista existentes.

En este sentido, se puede observar que la normativa discrimina al trabajador público según la circunstancia como surge del mencionado artículo 7° de esta Ley. Asimismo, en cuanto a la estabilidad, establece que comprende al personal que accede por los métodos de selección que se determinen, a funciones o cargos que

[22] Comadira, Julio R., *Derecho Administrativo*, Segunda edición actualizada y ampliada, Buenos Aires, Lexis Nexis-Abeledo Perrot, 2003, p. 630.

pertenecen al sistema de carrera cuya financiación será establecida para cada organismo descentralizado o jurisdicción en la Ley de Presupuesto.[23] Siendo ese sistema de mecanismo propio y correspondiente el sistema de concurso.

Además, indica el alcance para la reubicación del personal:

(...) el personal alcanzado por el régimen de estabilidad que resulte afectado por medidas de reestructuración que comporten la supresión de organismos, dependencias o de las funciones asignadas a las mismas, con la eliminación de los respectivos cargos, será reubicado en las condiciones reglamentarias que se establezcan. (Art. 17, Ley 25.164)

Además, se establece que "el personal comprendido en régimen de estabilidad tendrá derecho a conservar el empleo, el nivel y grado de la carrera alcanzada. La estabilidad en la función, será materia de la regulación convencional" (Art. 17, Ley 25.164).

De modo general, se puede observar en la citada ley que la Administración Pública Nacional no puede desvincular al trabajador que ingresó a planta permanente mediante sistema de concurso desde cumplido un (1) año de designación en sus funciones[24], sin comenzar de forma previa un sumario de tipo administrativo que verifique y declare la causa que se invoca. Es decir que el empleado está protegido por haber ingresado por concurso que es el medio idóneo para prestar funciones en el ámbito de la Administración[25].

También, se habla sobre el trabajador en circunstancias de contratación por tiempo determinado, exclusivo para el caso de prestación de servicios de forma temporal, que no se encuentra incluido en la función establecidas en el sistema de carrera

[23] Artículo 8 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público N.º 25.164
[24] Artículos 17, 18 y 25 de la Ley 25.164.
[25] Barraza, Javier Indalecio, *"El Empleo Público"*, publicado en El Derecho – Revista de Derecho Administrativo - marzo 2022 – Nº 3 - Cita digital: ED-MMDCDLXXXVII-29.

administrativa y cuyas tareas no pueden ser reemplazadas por personal de planta permanente. [26]

La citada ley junto al Convenio Colectivo de Trabajo determina cuales son los motivos de extinción de la estabilidad:

– Sanciones de tipo disciplinaria (exoneración, cesantía);

– Renuncia, ya sea aceptada o no. (vencida para su aceptación);

– Jubilación o retiro voluntario;

– Cumplimiento de plazo de disponibilidad en caso de ser suprimido el organismo, dependencias o cargos;

– Fallecimiento, entre otros.

Quedan excluidos los trabajadores que se regulen por la Ley de Contrato de Trabajo, ya que estas tienen distintas causales de extinción del vínculo laboral.

En el caso "Madorrán"[27], la CSJN estableció criterio para interpretar situaciones que sirvieron de base para la resolución de conflictos posteriores. En este caso, la parte actora había prestado servicios sin interrupciones como personal permanente en la Aduana desde el año 1970 hasta el mes de noviembre del año 1996, siendo despedida con la causal de incumplimiento de ciertos deberes.

Por este motivo, se le brinda una indemnización como lo establece la Ley de Contrato de Trabajo, en base a la especificación el convenio colectivo al que pertenecía.

La CSJN comenzó aclarando que el derecho a la estabilidad supone el derecho a estar en el cargo y la prohibición al Estado de una ruptura de forma discrecional de la relación laboral, que no se elimina por pertenecer a la Administración Pública descentralizada o por firmar un convenio donde se puede firmar la renuncia a la garantía

[26] Art. 9 de la Ley 25164
[27] CSJN, Fallos: 330:1989: "Madorrán, Marta Inés c/ Estado Nacional", dictado el día 3 de mayo del año 2007

de permanencia.

Además, hace hincapié en el fundamento protectorio laboral del artículo 14 bis de la Carta Magna, donde abarca tanto la protección contra el despido de modo arbitrario y la condición de estabilidad del empleado público.

La CSJN expresó[28] que estos derechos buscan atender un acontecimiento de tipo relativo que "siempre el empleado público ha estado sujeto a las cesantías en masa en ocasión de los cambios de gobierno".

Además, aclara que la estabilidad mencionada en el citado artículo no es absoluta, pero de esto no se sigue que debe excluir la estabilidad del empleado público propiamente dicha.

En el voto de la mayor parte, pudo sostener la categorización de tipo constitucional del principio de hermenéutica judicial *in dubio pro justitia socialis*, por el que las leyes deben ser entendidas a favor de quienes al ser ejecutadas o aplicadas consiguen el bienestar que buscan, autorrealizándose con dignidad (Fallos: 289:430; 293:26, 27, cons. 3º).

En cuanto al caso "Ramos"[29], es otro de los casos más célebres, con la particularidad que la parte actora solicitaba la indemnización por la ruptura del vínculo laboral con la Armada Argentina. Al haber ingresado en el marco de una reglamentación especial permitía el contrato de locación de servicios por un plazo máximo de cinco años, sin garantizarle la estabilidad.

La parte ingresó en el año 1971 como técnica y en el año 1981 fue encuadrada en la reglamentación del sector como encargado de investigación y desarrollo.

Fue a partir de ese momento, que se renovó su contrato durante veintiún

[28] En el año 1957, el diario de sesiones de la Asamblea Constituyente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación hace mención a los derechos de protección y estabilidad del empleado público.

[29] CSJN Fallos: 333:311, "Ramos, José Luis c/Estado Nacional" (Ministerio de Defensa-ARA) s/indemnización por despido. Dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el día 6 de abril de 2010.

años en reiteradas oportunidades, hasta que, en el año 1998, es desvinculada de la Armada Argentina por motivos presupuestarios.

Al tomar una decisión dicha Corte comprendió que el grupo de situaciones de tipo fácticas que se presentaban, como la elaboración de actividades que se desprendían de la situación de transitoriedad que suponía la reglamentación con excepcionalidad por la cual se había contratado, y el perjuicio a las normas que restringían la opción de renovación.

Todo lo expuesto, permitía resolver que el Estado Nacional como demandado usó figuras jurídicas que se encontraban autorizadas en lo legal para situaciones de carácter excepcional. No sólo eso, sino que lo realizó con intenciones de desviar el poder con el fin de ocultar una designación de tipo permanente con apariencia de ser un contrato por plazo fijo.

En dicha situación descripta es que se afirmó que el actuar del Estado Nacional fue generador de una expectativa legal[30] por parte de la actora de obtención de estabilidad o permanencia laboral, incluida la protección mencionada del artículo 14 bis de nuestra Carta Magna, es por esa situación que considera de forma procedente lo pedido, el reclamo indemnizatorio.

De ese modo la CSJN afirmó:

(...) por el modo en el que se desenvolvió la relación a lo largo de los años, el tipo de tareas que desempeñaba el actor y las figuras contractuales utilizadas, las partes no tuvieron la intención de someter el vínculo a un régimen de derecho privado. Por ello, y considerando que se trata de la reparación por la conducta ilegítima de un organismo estatal, la solución debe buscarse en el ámbito del derecho público y administrativo.

---

30 Mansueti, Hugo Roberto, www.estudiomansueti.com www.eldial.com.ar- Id SAIJ: DACF100035, Abril de 2010.

La misma toma una resolución de tipo analógica que brinde reparación al daño ocasionado en la parte actora, y recurre a la indemnización del artículo 11 de la Ley Marco.

Aproximadamente de modo paralelo, podemos referirnos al caso "Sánchez"[31], donde la misma revoca lo pronunciando anteriormente, donde se hizo lugar lo pretendido por el operario para recibir la indemnización por el menoscabo de su despido sin justa causa, ya que el mismo suscribió una serie de contratos de prestación de servicios con la parte demandada durante el transcurso de ocho años.

Afirmó que la normativa nacional que reglamentaba el funcionar de la Auditoría General de la Nación (AGN) permitía de forma expresa el empleo de contratos como a los que se suscribió el actor, ya que el funcionamiento de organismo encargado de controlar requería contar con un cuerpo que audite de forma externa[32].

Además, menciona que la situación que el actor hubiera efectuado actividades típicas de la Auditoría en cuestión no era suficiente para poder demostrar el hecho de una desviación de poder para ocultar mediante la renovación de reiterados contratos, una relación de trabajo de carácter permanente.

Por lo mencionado, es que se decide que tales acontecimientos variaban de forma sustancial en el caso "Ramos", ya que en el segundo caso no logró autenticar una designación de forma permanente bajo el aspecto de un contrato por tiempo determinado.

Por otro lado, haciendo alusión al caso "Heusdens"[33], la parte actora prestó servicios como chofer en los establecimientos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, a través de contratos con renovación anual durante el período de diez años aproximadamente, hasta que por rescisión contractual unilateral por parte del mencionado

[31] CSJN Fallos: 333:335, "Sánchez, Carlos Próspero c/ Auditoría General de la Nación s/ despido"
[32] Artículo 18, inciso b de la Ley N.º 24.156.
[33] CSJN Fallos: 325:662: "Heudens, Roberto Alejandro c/ EN- M Interior OP y V s/Empleo Público". Cámara Contencioso Administrativo Federal, Sala V. Rta. El 17/10/2023. El caso se encuentra actualmente en trámite del recurso extraordinario federal.

ministerio se extingue la relación de trabajo con el contratado.

El vínculo laboral estuvo enmarcado en las contrataciones mencionadas en el artículo 9° de la Ley Marco por un primer contrato en el año 2006, actualizado por lapsos de manera anual en diez circunstancias. Es por ello, que la demanda se dirigía a la obtención del cobro indemnizatorio del artículo 11 de la Ley N.º 25.164.

Con bases en el precedente ya mencionado del caso "Ramos", la Cámara con la votación fundamental de los jueces "Treacy" y la adhesión de "Gallegos Fedriani"[34], revoca la sentencia sosteniendo:

(...) el vínculo laboral no puede ser válidamente encuadrado en el régimen de contrataciones dado que las tareas desarrolladas por el actor, quien se desempeñó como chofer del Ministerio, carecían de la transitoriedad que supone el mencionado régimen de excepción (Fallos: 333:331). Además, esas son sin duda tareas materialmente subordinadas y permanentes a favor de la Administración Pública Nacional (Fallos: 334:398).

Por ese motivo, se considera que la parte demandada empleó figuras legales autorizadas para situaciones especiales con la finalidad de ocultar un nombramiento de tipo permanente bajo la apariencia de un contrato con plazo determinado.

De tal forma, el actuar de la parte demandada tuvo capacidad para generar en la parte actora una expectativa para su estabilidad laboral merecedora de la protección mencionada en la Carta Magna, como ya lo mencionamos.

Y de esa forma la Cámara finaliza diciendo:

(...) la doctrina que surge de los precedentes de Fallos: 333: 331; 334:398, entre otros (v. Esta Sala, causa N.º 20272/2012 "Farkouh Mariana Fernanda c/ EN.M

[34] Treacy, Guillermo F. y Gallegos Fedriani, Pablo G. ambos miembros de la Sala V de la Cámara Contencioso Administrativo Federal.

Economía-INDEC s/ Empleo Público", del 07/09/2018; y, en sentido concordante, causa N.º 48.351/2018 "Scalzi Nadia Alejandra c/EN-M Defensa de la Nación s/Empleo Público", del 23/12/2021; entre muchas, y Sala I, causa N.º 78415/2016, "Villagrán Zaccardi, Patricio José c/ Instituto Nacional de Estadística y Censo s/ empleo público", del 01/12/2022). En consecuencia, debe reconocerse el derecho del actor al cobro de una indemnización en los términos del párrafo 5 del artículo 11 de la Ley N.º 25.164.

En contraposición a lo señalado, el Juez de Cámara, Dr. Jorge F. Alemany, se expresa en disidencia confirmando así la sentencia de primera instancia, por entender que el actor no había demostrado que sus actividades eran características y meramente propias de la planta permanente del ministerio en cuestión.

El juez Alemany agrega:

(...) el mero transcurso del tiempo y el hecho de prestar servicios por un plazo superior a los doce meses, no pueden trastocar de por sí la situación de revista de quién ha ingresado como agente transitorio y no ha sido transferido a otra categoría por acto expreso de administración, pues lo contrario desvirtuaría el régimen jurídico básico de la función pública establecido por la ley 22.140" (cfr. Fallos 310:1390, 312:245 y 312: 1371, entre muchos otros).

Afirma que, el acontecimiento que el trabajador transitorio efectué actividades del personal con carácter permanente no es suficiente por sí para considerar la desviación de poder, que estaría encubierto en un vínculo de empleo estable a través de la manifestación de un contrato a término. (cfr. Fallos: 333:335, "Sánchez" y Sala III en la causa N.º 36.502/2017, carátula "Feldman, Ana Nora c/ Instituto Nacional de Estadísticas y Censo s/empleo público").

Por otra parte en el caso "Kek"[35], donde se ven involucrados quince

[35] CSJN Fallos: 338:212. "Kek, Sergio Leonardo y otros c. Municipalidad de Coronel Du Graty s. demanda contencioso administrativa".

trabajadores prestadores de servicios en la Municipalidad de Coronel Du Graty, Chaco, en condición de personal transitorio durante el lapso de varios años. Durante el transcurso de la relación laboral, el Consejo Municipal dicta la ordenanza N° 375/03, por la cual dispone la creación de quince cargos de personal en condición de "planta permanente", resolviendo, además, que los trabajadores destinados a dichos puestos sean quienes ya venían desempeñando la relación laboral con la Municipalidad en carácter de "transitorio".

Es así, que en la resolución se fundamenta:

El personal municipal que se desempeña en la calificación general de personal transitorio viene reclamando todos los años su pase a planta permanente, ejercitando los derechos por los años continuados al servicio de la tarea municipal. La antigüedad en que las personas propuestas (para cubrir los nuevos cargos) vienen desarrollando sus tareas habituales en el carácter de personal contratado y/o jornalizado, ameritan la necesidad de otorgar a las mismas un régimen de estabilidad laboral definitivo (...) que surge de las normativas del artículo 14 bis de la Constitución Nacional (...) máxime teniendo en cuenta que los contratos se han renovado sistemáticamente e indefinidamente, por lo que no se puede hacer cesar este tipo de relación laboral sin que el erario público sufra menoscabo por indemnizaciones a satisfacer, y la designación de estos en condición de permanente importa asimismo lograr una continuidad de las prestaciones de los servicios públicos, atento a la capacidad e idoneidad de los agentes, demostrada durante todo el tiempo que vienen desempeñándose en los respectivos cargos que ocupan en este Municipio (Ordenanza Municipal N.º 375/03. Coronel Du Graty, Chaco).

Sin embargo, luego de dictada la misma, se dicta una nueva ordenanza por el Consejo Municipal con el N.º 383/03, donde se da de baja lo establecido en la anterior ordenanza y como argumento mencionó de forma breve que dicha ordenanza había sido

establecida de forma contradictoria al Art. 60 de la Ley Orgánica del Municipio en cuestión, donde de forma resumida aclara que el Consejo sancionará resoluciones para asegurar el ingreso a los cargos municipales por concursos. Siendo que, el ascenso a planta permanente de los trabadores mencionados implicaba una afectación a la comunal, un menoscabo de tipo económico y complicaba la gestión futura, al considerar la primera ordenanza como un comportamiento político.

En cuanto a la solución tomada se señala que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Chaco indicó que la decisión tomada en la última ordenanza mencionada carecía de nulidad absoluta, toda vez que fue tomada bajo los correctos recaudos formales y administrativos, rechazando de esa forma los daños señalados por los trabajadores en la demanda diciendo:

(...)la facultad de la administración de revocar sus propios actos afectados de nulidad absoluta encuentra suficiente justificación en la necesidad de restablecer sin dilaciones el imperio de la juridicidad, comprometida por la existencia de un acto afectado de tal vicio que no posee la estabilidad propia de los actos regulares ni puede generar válidamente derechos subjetivos de los particulares frente al orden público interesado en la vigencia de la legalidad.

Contra esa decisión, los actores interpusieron recurso extraordinario federal que es admisible, "*toda vez que en el caso se ha puesto en tela de juicio el alcance de las garantías constitucionales de la propiedad y de la defensa en juicio, que los apelantes consideran violentadas de manera directa y manifiesta por el acto revocatorio atacado*" (Considerando 5°)

Asimismo, del considerando 6° surge que *(...) los actos administrativos firmes, que provienen de autoridad competente, llenan todos los requisitos de forma y se han expedido sin grave error de derecho, no pueden ser anulados por la autoridad que los*

dictó si generaron derechos subjetivos que se incorporaron al patrimonio de sus destinatarios (Fallos: 175:368; 285:195; 308:601; 310:1045; 327:5356, entre muchos otros. Además, sostuvo que este *"…es un principio de vital significancia, que tiene su base constitucional en la (artículos 14 y 17 de la Constitución Nacional) y a cuyo través se consolida uno de los pilares del ordenamiento jurídico, cual es la seguridad",* pero sostiene que se debe dejar en claro que esta regla no es absoluta, es más ningún derecho, principio o garantía remarcado por la constitución lo es como lo indican los artículos 14 y 28 de la Constitución Nacional Argentina.

Es por ello, que la estabilidad de los actos dictados cede cuando la decisión que se revoca no tiene condiciones fundamentales para ser válido por encontrarse afectada de vicios notorios.

Por esta razón, la Corte Suprema entiende que el Tribunal Provincial aplica erróneamente la jurisprudencia mencionada anteriormente, ya que en el principio general velado es la "estabilidad de los actos administrativos" y no como menciona anteriormente el de "restablecer sin dilaciones el imperio de la juridicidad".

Y de esa forma manifiesta:

(...)*no existe ningún precepto de la ley que declare inestables, revisables, revocables o anulables los actos administrativos de cualquier naturaleza y en cualquier tiempo, dejando los derechos nacidos o consolidados a su amparo a merced del arbitrio o del diferente criterio de las autoridades, cuyo personal sufre mutaciones frecuentes por ministerio constitucional, legal o ejecutivo (Fallos 175:368).*

Todo esto explica, que debe interpretarse de manera restrictiva, ya que de otra forma estaría viciado el objetivo que busca proteger la seguridad y propiedad.

No se encontraba verificado, además, que la ordenanza 375/03 demuestre vicios notorios, como se lo ejemplifica anteriormente, tampoco se aclara en su composición que haya sido dictada con errores graves de derecho, y no se aclara una

exigencia del “ingreso por concurso” en las normas pertinentes comunales, ya que en la Ley Orgánica de Municipalidades[36], no fue reglamentada en la localidad de Coronel Du Graty, y no existía de forma específica alguna norma.

Se aclara que la ordenanza 375/03 no solo tuvo como cometido el cumplimiento de la manda establecida en la Carta Magna en su artículo 14 bis de la Constitución Nacional, teniendo en cuenta que, según la adopción de paradigma del caso “Ramos”, el comportamiento de la municipalidad pudo haber generado una expectativa legítima para los afectados de estabilidad en el cargo.

Y es así, que se resuelve que dicha municipalidad no podía dejar sin efectos lo dictado en ordenanza N.º 375/03 porque no incurría en ningún supuesto disponible para revocar “derechos subjetivos” que se incorporaron a los bienes particulares de los trabajadores perjudicados por la misma administración.

CAPÍTULO III

ANTECEDENTES

3.1 Marco histórico e institucional

En cuanto a la temática es importante resaltar que el marco de regulación del empleo público si bien se establece con la Ley N.º 25.164 en el año 1999, antes existieron otros marcos regulatorios relevantes como el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, que había reemplazado al Estatuto para el Personal Civil de la Administración Pública.

La mencionada ley derogó las leyes N.º 22.140 y su modificatoria N.º 24.150; N.º 22.251; N.º 17.409; N.º 20.239 y N.º 20.464, teniendo como objetivo

[36] Ley Orgánica de Municipalidades N.º 4233 del año 1995.

fundamental regular el empleo público, pero también avanzar con la profesionalización de la gestión pública orientándose al ingreso de personas con idoneidad e integridad. Anteriormente, con esta idea de contar con agentes preparados se habían creado los escalafones especiales de la Administradores Gubernamentales y Abogados del Estado.

Posteriormente se implementó el Sistema Nacional de Profesión Administrativa –EL SINAPA[37]- que propuso un reordenamiento escalafonario sustentado en los principios de mérito, capacitación y sistemas objetivos de selección y productividad como fundamentos del ingreso y la promoción de los agentes públicos.

El SINAPA posteriormente fue reemplazado por el Sistema Nacional de Empleo Público -SINEP[38]- cuyo objeto fue de revalorizar a las personas que ejercen la función pública tanto a nivel estratégico como directivo y técnico-administrativo.

Los mencionados cambios normativos introdujeron diversas cuestiones dentro del sector público como la diferenciación entre el personal permanente y el personal contratado por tiempo determinado, y con ello las divergencias en los escalafones y las remuneraciones entre los funcionarios políticos o superiores, los agentes públicos y el personal contratado.

3.2 Modalidades

Es posible advertir que, en la Administración Pública Nacional, sin incluir los casos de los entes descentralizados que en muchas ocasiones poseen un régimen alcanzado por la Ley de Contrato de Trabajo, coexisten 3 clases de empleados públicos: los que acompañan al funcionario político en calidad de asesores bajo un régimen de los contratos regulados por el Decreto 1109/2017, los que se encuentran contratados bajo la

[37] Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, Decretos N° 993/91- B.O. 27-05-1991 / 769/94- B.O. 12/05/1994
[38] Sistema Nacional de Empleo Público, Decreto N° 2098/2008, 3-12-2008.

modalidad de tiempo determinado enmarcados en el Art. 9 del Anexo a la Ley 25.164, y finalmente el personal de planta permanente sujetos al régimen de estabilidad conforme lo que establecido por el Art. 14 bis de la Constitución Nacional.

Los primeros y los segundos no gozan de estabilidad y sus designaciones pueden ser revocadas en cualquier momento por la autoridad política como sucede en la práctica cada vez que se produce un cambio de gestión o de gobierno, pero cabe hacer una distinción entre los primeros y los segundos dado que estos últimos pueden ser equiparados en el escalafón respecto a los niveles y grados al personal permanente o estable, pero por un plazo determinado. Por el contrario, los empleados públicos pertenecientes a la plata permanente poseen estabilidad, y solo puede ser desvinculados con causa y previa formación de sumario.

Dicha estabilidad la adquieren por haber ingresado al sector público por concurso acreditando las condiciones de idoneidad técnica, psicofísica, y cumpliendo con el periodo prueba por un período de doce meses hasta que son expresamente designados por acto administrativo, es decir que dichos empleados que ingresaron por concursos públicos no gozarán de la referida estabilidad, hasta que sean nombrados mediante acto administrativo que así lo acredite.

Cabe recordar que el acto administrativo de designación debe ser dictado como máximo en un plazo de 30 días, en el caso de que no suceda de dicha forma y si transcurre otros treinta, desde vencidos los primeros, sin que la designación expresa se haya formalizado, dichos agentes quedarán automáticamente incorporados como empleados públicos con estabilidad.

No obstante, lo mencionado no hay que dejar de resaltar que, aun habiéndose producido la incorporación de los empleados al régimen de permanencia o estabilidad, dicha situación de revista puede cesar frente a un proceso de reestructuración o de supresión de cargos u organismos públicos quedando los empleados en condición de

disponibilidad, que será de seis meses para los empleados con hasta quince años de antigüedad, de nueve meses para quienes tengan entre quince y treinta, y de doce meses para quienes tengan una antigüedad mayor a los treinta años.

Además, esos empleados continuarán cobrando sus haberes, y tienen derecho a ser reubicados en otras áreas, o pueden renunciar a su empleo y exigir una indemnización que será equivalente a un mes de sueldo por cada año trabajado. En cuanto a los agentes que no hayan podido ser reubicados o rehusaren el ofrecimiento de ocupar un cargo o no existieran vacantes conforme lo establecido por el Art. 11 del anexo a la Ley N.º 25.164 "…se producirá la baja, generándose el derecho a percibir una indemnización igual a un (1) mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual percibida durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios…".

Este último aspecto tratado reviste ciertas implicancias que ocurren cuando el agente no accede a que le cambien las condiciones de empleo en virtud de su situación de revista anterior a quedar en disponibilidad y en este punto juega un papel fundamental el interés público para que no sea afectada la base contractual que caracteriza a la relación de empleo público, al punto que el legislador se ha visto forzado a reconocer que el agente no puede ser forzado a integrarse a cualquier nuevo empleo que le recomiende la Administración Pública, admitiendo que, si no consiente en reanudar con tales cambios la relación contractual, debe ser indemnizado.

CAPÍTULO IV

MARCO NORMATIVO

4.1 Régimen del artículo 9 del anexo a la Ley N.º 24.165

En primer lugar, cabe destacar que los empleados contratados por el

régimen mencionado, también son empleados públicos, ya que su ingreso a la función pública se da en el marco de un acuerdo de parte con el empleador que en este caso se trata del Estado Nacional, y dicho ingreso es por plazos determinados contrarios a los plazos indeterminados propios de la relación de trabajo garantizado por el artículo 14 bis de nuestra Carta Magna.

Es por ese motivo, que se originan varias aristas en cuanto a la forma de determinación y extensión de los derechos que se van generando con los años de servicio, pero que el tiempo no termina de reconocerlos, generando claras desigualdades respecto del personal que si goza de la estabilidad reconocida constitucionalmente.

En este orden de ideas siguiendo a Balbín, es posible sostener que agente público son las "personas físicas de que se vale el Estado para el cumplimiento de sus fines", agregando que, como consecuencia natural de ello, las conductas que aquéllos efectúen en el marco de sus funciones constituirán, nada menos que actuaciones del propio Estado[39].

Por otra parte siguiendo a Gordillo, se denomina "personal contratado" a los agentes que trabajan para la Administración Pública no desde cargos o funciones permanentes, sino a través de convenios de plazo limitado (uno o dos años), que no los incorporan a la carrera administrativa ni les otorgan estabilidad en sus empleos[40].

Estos trabajadores contratados son empleados estatales y forman parte de un convenio colectivo de trabajo, por lo que gozan de vacaciones, paritarias y aportes sociales. Además, el personal bajo la modalidad en análisis puede avanzar en la carrera administrativa, situación que los equipara a los agentes de planta permanente, pero la ley impone que su trabajo deberá enfocarse en proyectos específicos y de tiempo limitado, y esto en la práctica no se cumple habida cuenta que suelen desempeñarse por lo general en

[39] Balbín, Carlos A., *"Manual de derecho Administrativo"*, Buenos Aires, La Ley, 2016, 3ª ed., p. 242
[40] Gordillo, Agustín, *op. cit.* Capitulo XIII- P 7.

tareas de carácter permanentes y por períodos de tiempo prolongados.

Teniendo en cuenta lo señalado, se puede advertir desigualdades del tipo remunerativo en lo que respecta al régimen escalafonario, y en cuanto a las oportunidades de crecimiento dentro de la denominada carrera administrativa, situación que genera un grave detrimento para el trabajador en varios aspectos de su vida y su entorno laboral.

La figura del trabajador contratado es, una consecuencia de la rigidez, de las normas estatales que contrariamente a las necesidades del Estado tienden a restringir la contratación de personal en las condiciones que establece la propia Constitución Nacional[41].

En este sentido, es posible recordar que nuestro texto constitucional es claro, el "goce de la estabilidad para los agentes contratados, se deriva sin deformaciones ni exageraciones del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, en tanto otorga la estabilidad para el agente público, protegiendo además el trabajador al que se le hubiera extinguido su contrato de forma arbitraria[42]."

Asimismo, cabe recordar que para adquirir la estabilidad que deriva del artículo 14 bis de la Constitución Nacional es necesario que las personas ingresen a la Administración Pública mediante concurso, y a la vez que sean designados formalmente por acto administrativo, entendiendo que, si el ingreso del agente fuera de otra forma mal puede reclamar para sí el goce de la estabilidad, ello conforme, lo señalado por sector de la doctrina.

Esta postura tiene su falencia en que, ante la omisión de la Administración Pública de realizar el concurso, dado que no se puede cargar sobre el agente la no celebración del mismo, toda vez que el estado quien se debe comportar como un

---

[41] Guibourg, Ricardo, *"Observaciones sobre el empleo público",* en DT 1994-B, pág. 1119

[42] Balbín, Carlos A., *"Debates en torno a la estabilidad laboral de los agentes contratados por la administración pública nacional"*, Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686 Año 4/Nº 12 Invierno 2019, pág.140.

empleador modelo, respetando el principio de legalidad y los derechos constitucionales.

Esa violación de las formas de ingreso a la administración por parte del Estado, adoptando modalidades que precarizan el vínculo y que se extiende en el tiempo, provocan consecuencias negativas sobre el trabajador afectándolo y quitándole todo grado de tutela y derechos a una carrera administrativa.

Con el tiempo el régimen de contratación bajo análisis se fue distorsionando y perdiendo la esencia que buscó el legislador con su dictado, toda vez que la posibilidad de incorporar personal al Estado Nacional, que en un principio fue pensado para cubrir determinados cargos y cumplir con tareas de poca relevancia sin un gran impacto en el desempeño cotidiano de la Administración Pública.

Pero como es sabido, lo que comenzó como algo excepcional luego se transformó en la regla llevando a la misma administración a incumplir con los mecanismos de selección establecidos para el ingreso al sector público.

En este sentido la Corte en el caso "Bolardi[43]" confirmó un fallo de la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo que había hecho lugar a la demanda, en los términos de la Ley de Contrato de Trabajo, a quien había sido contratado por más de veinte años. La Corte nos ilustra en cuanto indica "no obstante el nomen juris utilizado (...), no pueden caber dudas de que la conducta de la demandada demostró una realidad material que no sólo no se compadece con lo que ahora manifiesta en el pleito, sino aún con los requerimientos que su propia reglamentación le impone en relación al carácter excepcional y extraordinario que debe guiar la contratación del personal no permanente, que justifica la contratación únicamente para necesidades imposibles de cubrir con los procedimientos normales".

Más adelante, afirma también: "no parece admisible que sea la propia

[43] CSJN Fallos 311:2799: "Bolardi c/ E.M.G.E. Instituto Geográfico Militar", 27-12-1988.

administración quien invoque prerrogativas que la ley le ha otorgado con carácter excepcional, cuando con anterioridad y a pesar de contar con servicios jurídicos de asesoramiento permanente, recurrió a sistemas de contratación no compatibles con su propia reglamentación".

No hay que olvidarse que la normativa prohíbe de modo expreso que la contratación de agente transitorios en el ámbito público recaiga sobre tareas permanentes.

En cuanto a la naturaleza jurídica del contrato de empleo público Marienhoff señala que está frente a un contrato administrativo por las siguientes razones: "1º por la índole que una de las partes intervinientes: Administración Pública actuando como tal; 2º por el objeto o contenido de esa relación contractual, que se refiere a una materia extraña a la posible actividad privada interindividual; 3º por la finalidad perseguida a través del contrato: satisfacción del interés público y cumplimiento de funciones propias de la Administración; 4º porque ese contrato aparte de las respectivas cláusulas exorbitantes o implícitas, generalmente contiene cláusulas exorbitantes expresas del derecho común".[44]

En este mismo orden de ideas podemos tomar lo señalado por Bianchi, quien sostiene que "...Es perfectamente conocido el debate entre los contractualistas y los estatutaristas acerca de la naturaleza. Para los primeros se trata de un contrato administrativo celebrado por acuerdo de partes. En opinión de los segundos, se trata de una relación de tipo reglamentario..."[45]

4.2 Alcances

Primero, cabe resaltar los alcances que tiene la normativa en estudio, toda

[44] Miguel Marienhoff. *"Tratado de Derecho Administrativo"*. Tomo III-B, Ed. Abeledo Perrot, Bs.As. 1970, pág. 188.
[45] Bianchi, Alberto B., "*Notas acerca de la Función Pública y su Función Constitucional"*, en Young, Carlos A.M. y BIANCHI, Alberto B., *"Régimen Jurídico Básico de la Función Pública"*, Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1990.

vez que es fundamental establecer los lineamientos puntuales de esta tesis a fin de comprender la importancia que tiene su análisis para el Régimen del Empleo Público Nacional.

En este sentido, la Ley Marco de Regulación del Empleo Público N.º 25164 (Decreto Reglamentario N.º 1421/2002), tiene la particularidad que establece la naturaleza de la relación de empleo público, los derechos, deberes y prohibiciones de los agentes públicos que prestan servicios dentro del Poder Ejecutivo, pero también limita su margen de aplicación excluyendo al jefe de Gabinete de ministros, ministros, Secretarios, Subsecretarios, autoridades máximas de los entes descentralizados, personal militar y de las fuerzas policiales y de seguridad, personal diplomático, personal comprendido en convenios colectivos del sector privado y el clero. Asimismo, la mencionada norma en el Capítulo II establece los requisitos para el Ingreso a la órbita de la Administración Pública Nacional, y mediante el Decreto 1421/02 que aprobó su reglamentación, se designó a la Subsecretaria de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros como órgano rector en materia de empleo público y autoridad de aplicación e interpretación de las disposiciones de la mencionada ley, del régimen anexo y de sus normas reglamentarias, con facultades para el dictado de las normas interpretativas, complementarias y aclaratorias correspondientes.

Por otra parte, mediante el decreto 214/2006, se homologó el “Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional”, que, en su Título I, Capítulo I, establece que el Ámbito de Aplicación será para todos los trabajadores en relación de dependencia laboral con la Administración Pública Nacional.

4.3 Problemática

Como se señaló anteriormente con el dictado de la Ley N.º 25164, se introdujo la figura de los contratos a plazo determinado que se encuentran regulados en el Art. 9 del anexo de la mencionada ley.

Adentrándonos puntualmente en este tipo de contrataciones, cabe poner de manifiesto que en la práctica importan una prestación de servicios idéntica a la de los trabajadores vinculados por un contrato de empleo público permanente y en régimen de estabilidad, pero que dada su naturaleza no reúne los requisitos de forma exigidos para ser considerados personal de la plata permanente, circunstancia por la cual se producen situaciones desencontradas habida cuenta que el personal contratado en tales condiciones cumple con las mismas obligaciones que el personal denominado de planta permanente, pero no poseen los mismos derechos en lo que respecta a la carrera administrativa, remuneración e igualdad de trato, circunstancia que genera una desventaja respecto de los trabajadores de planta permanente.

4.3.1 Desprotección por falta de estabilidad

La sola presencia en el Estado nacional de miles de trabajadores bajo modalidades contractuales, lejos de determinar que el Estado es un "empleador modelo" lo convierte en el empleador con los mayores niveles de precarización laboral por los tipos de contratos utilizados para emplear personal que preste servicios dentro de la administración centralizada, descentralizada o desconcentrada.

Esas modalidades contractuales como ya fue señalado en puntos anteriores son los contratos del Art. 9° del anexo a la Ley N.º 25.164, que actualmente coexisten con los contratos de locación de servicios regidos por el Decretos N.º 1.109/2017, y otras modalidades laborales de diversa índole, como contratos de obra o de pasantías universitarias que modifican las responsabilidades legales tradicionales y buscan reducir los costos laborales[46].

[46] ZELLER, Norberto y RIVKIN, Ana (2003): *"El empleo en la Administración Pública Nacional: estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones"*, INAP, Serie I, Documento Nº69.

En este sentido la cuestión de la estabilidad como venimos tratando en este trabajo reviste una situación compleja tanto en relación a la situación laboral de los llamados "contratados" en organismos de la Administración central como respecto a los agentes de los organismos descentralizados dentro de la órbita del sector público y que se encuentran bajo el régimen de la señalada ley.

Cabe resaltar que Ley N.º 25.164- en su artículo 8° del anexo establece que "el régimen de estabilidad comprende al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes al régimen de carrera" agregando en su artículo 16 inc. a) que las personas vinculadas laboralmente con la Administración pública nacional tendrán derecho, entre otros, a la estabilidad. En esta misma línea el artículo 17 de su anexo, fija el alcance del derecho a la estabilidad, al prescribir que el personal comprendido en su régimen tendrá el derecho a conservar el empleo, y el nivel y grado de la carrera. Por su parte, el Decreto N.º 1421/2002, Reglamentario de la Ley Marco, establece que ese derecho a la estabilidad comprende la conservación del empleo, la situación escalafonaria alcanzada, en la progresión vertical y horizontal de la carrera administrativa, y la retribución asignada a la misma, mientras no se configuren las causales de cese previstas en el anexo a la ley.

Hay que destacar respecto a la estabilidad que la misma otorga al trabajador la potestad de conservar su puesto de trabajo y los derechos que del mismo se desprenden como así también las obligaciones que surgen.

Por ello, cuando nos referimos al empleado público como tal, dicha terminología implica el derecho a no ser privado o separado del cargo, salvo por motivos o por causas legalmente previstas. En este mismo orden de ideas Miriam Ivanega[47], considera que este derecho a la estabilidad comprende la atribución del agente público de

---

[47] Ivanega Miryam M.: *"Las Relaciones de Empleo Público"*, La Ley, 1ra. Ed. Buenos Aires, año 2009, pág. 237

conservar su empleo, el nivel escalafonario alcanzado y avanzar en la carrera administrativa, siempre que se respeten las condiciones de ingreso y promoción establecidas en el régimen jurídico aplicable, y mientras no existan causales legítimas para extinguir la relación jurídica.

Asimismo, el Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional vigente – homologado por Decreto. N° 214/06- establece en su artículo 16 inc. c) la estabilidad en la relación de empleo, siempre que se revistara como personal permanente de acuerdo con el régimen previsto por la Ley N.º 25.164, exceptuando al personal que se rija por la LCT. Por su parte como venimos mencionando la Ley N.º 25.164 y el CCT N° 214/06, específicamente prevén que el personal comprendido en el régimen de estabilidad, tiene derecho a conservar el empleo, el nivel y el grado de la carrera alcanzado, estipulando que la estabilidad en la función será materia de regulación convencional.

Por ello, podemos sostener que la estabilidad abarca el derecho a conservar el empleo, el cargo, el salario, y el derecho a contar con una carrera administrativa. Ahora bien, en virtud de lo señalado existe una clasificación en lo que respecta a la Estabilidad, esta puede ser absoluta o relativa y propia e impropia. Pero antes hay que aclarar que no es lo mismo estabilidad absoluta que derechos absolutos y en este sentido Bidart Campos señala que “en principio es cierto que no existen derechos absolutos, pero con esto sólo quiere decir que la ley los puede reglamentar razonablemente, es erróneo inferir de la inexistencia de derechos absolutos que no puede existir –estabilidad absoluta-, porque según la más elemental doctrina, este calificativo de absoluta (sinónimo de estabilidad propia) solo significa, aquí, que la cesantía discrecional obliga a reincorporar, no impide,

entonces, que la ley reglamente esa estabilidad, pero sí convierte en irrazonable a la ley que reemplaza el deber de reintegrar al empleo por una indemnización"[48].

Por ello es importante resaltar lo referido al vocablo "estabilidad" que es claro y tajante, y difiere en mucho de la mera "protección contra el despido arbitrario" establecido como protección en el empleo privado.

La llamada estabilidad, entonces, no es otra que la "estabilidad propia", cuyo primer efecto al ser vulnerada es el de la reincorporación del agente. En tanto, con la "protección contra el despido arbitrario" se entiende la "estabilidad impropia", la que al ser quebrantada obliga sólo al resarcimiento indemnizatorio. En este sentido, es posible resaltar que el precepto legal que consagra el derecho a una estabilidad absoluta en el empleo y a una carrera administrativa, aparece como una norma de naturaleza plenamente operativa y rige, por tanto, aún ante ausencia reglamentaria.

De lo dicho hasta el momento es posible resaltar siguiendo a Horacio de la Fuente que la Corte limitó el derecho a la estabilidad a través de dos vías: por un lado, reduciendo al máximo hasta prácticamente anularlos, a los efectos jurídicos que se derivan de esta garantía, reconociendo en definitiva sólo una modesta indemnización en caso de "cesantía incausada" (la llamada "estabilidad impropia"), y por otro lado, convalidando el fraude que comete el Estado en perjuicio de los empleados llamados "contratados", vinculados en realidad a través de una relación indefinida, a quienes se los privó no sólo de la estabilidad sino también de toda otra protección contra la cesantía".

Por ello, el art. 14 bis de la Constitución Nacional es claro al respecto y de ese artículo se desprende que el empleado público goza de "estabilidad propia" mientras que el trabajador privado de la "impropia".

---

[48] Bidar Campos, German J., *"Principios Constitucionales del Derecho del Trabajo, y de la Seguridad Social"*, en el Art. 14 bis de la Constitución Nacional, separata publicada por la UNSTA, PP 5859.

La primera resulta cuando la violación al derecho de conservar el empleo ocasione la ineficacia del despido y se garantice la reincorporación efectiva del trabajador. La estabilidad absoluta le garantiza al trabajador- una vez declarada la nulidad del despido- su efectiva reinstalación en el empleo, sin que el empleador pueda sustituir su obligación por otra de carácter indemnizatorio, sin la conformidad del trabajador.

En la estabilidad relativa "el empleador puede rehusarse a reinstalar al dependiente, en cuyo caso deberá seguir abonándole los salarios hasta que se encuentre en condiciones de acceder a la jubilación o se configure algún motivo justificado de extinción". Coinciden ambas que "el despido incausado es nulo, esto es que no produce el efecto deseado por el empleador: extinguir la relación laboral. De ahí que se lo obligue a reinstalar al trabajador o, al menos, a seguirle abonando los salarios, lo cual se justificaría por la subsistencia de la relación laboral"[49].

Por ello, cabe recordar que la mayoría de los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como el caso "Enrique"[50] han declarado que el Artículo 14 bis de la Constitución Nacional consagra la estabilidad relativa o impropia para el empleado público, y, como consecuencia de ello, han aceptado, que el criterio de la garantía constitucional de la estabilidad queda satisfecha, si la Administración pública para prescindir del personal que estime oportuno, le reconoce una indemnización suficiente, siendo irrelevante analizar las causas que determinaron a la Administración prescindir del agente. Es decir que la Corte Suprema de Justicia había asimilado la estabilidad del empleado público a la protección contra el despido arbitrario del trabajador privado, ya que en ambos casos la garantía constitucional se encontraba preservada, siempre que se efectivice la indemnización correspondiente.

---

[49] Guisado, Héctor, reseña de jurisprudencia en *"Institutos del Derecho del Trabajo en la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación"*, La Ley 2003, pág. 193 y ss

[50] CSJN Fallos: "Enrique Héctor M. c/ Provincia de Santa Fe".

Sentado lo anterior, es posible advertir que el empleo público, “difiere del empleo privado, pues en el primero los agentes públicos están amparados por la estabilidad, en tanto que en el empleo privado el particular solo tiene una protección de tipo patrimonial, contra el despido arbitrario "que no es otra cosa que la posibilidad de cesantía ilegítimo y la obligación de reincorporar al agente irregularmente separado de su cargo.

Es decir que si un agente es desvinculado puede demandar la nulidad del acto administrativo que dispuso la cesantía toda vez que la misma no puede proceder sin sumario previo, donde el agente pueda ejercer su derecho de defensa, además de garantizarse que se trate de una las causales taxativamente enumeradas en la normativa vigente.

Por ejemplo, la carta documento de despido sin expresión de causa, como instrumento utilizado por algunos organismos públicos sometidos al régimen laboral para disponer cesantía de sus agentes, carece de los elementos esenciales del acto administrativo que en este caso serían la causa y la motivación en virtud de lo señalado por el Art. 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo N.° 19.549: (…) Causa. b) deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable. Motivación. e) deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b) del presente artículo (…).

En este orden de ideas no cabe dudas que es importante hacer mejoras de ciertos derechos del personal contratado, si bien en la actualidad hay derechos que le corresponden por ley, exclusivamente, al personal de planta permanente, resulta necesario que también sean extendidos al personal contratado, en virtud de la antigüedad que cuentan bajo la modalidad en cuestión que en algunos casos superan los 10 años de servicios ininterrumpidos.

Por ello, es importante resaltar lo señalado por la Procuración del Tesoro de la Nación que en diferentes dictámenes ha entendido que un personal contratado puede encontrarse en dos status diferentes. Por un lado, revisten la condición como incorporados a los cuadros de la administración invistiendo una verdadera condición de funcionario o empleados públicos y, en el otro caso mediante la prestación de un servicio por medio de un contrato, sin que se le atribuya aquella condición. Resulta evidente que los contratados de la primera categoría [...] se hallan equiparados en un todo al resto del personal administrativo."[51]

4.3.2 Inseguridad en el Empleo Público

Cuando se inicia la etapa de la política modernizadora, el personal contratado como consultor en ese momento brindaba servicios de manera especializada, manejaba adecuadamente sus contratos de manera exitosa e ingresos acordes, formando parte de un grupo selectos de contactos lo que le facilitaba ser convocados a nuevos proyectos de forma frecuente, y estos eran solventados en gran parte por fondos de origen internacional.

En el año 1999, con la llegada del gobierno de La Alianza UCR/Frepaso, con una revisión de la manera de "hacer política" atribuido al gobierno liderado por Carlos Menem. Esto sucedió también en el ámbito de la administración pública y así se añadió personal con afinidad política y se monitorizó los puestos ya en existencia.

La situación de contratos fue determinante en los hechos ya que se efectuaron gran cantidad de despidos y luego se realizaron además "recontrataciones" pero por montos mucho más bajos a los que ya se encontraban recibiendo. Las mismas se realizaban con la condición de tomar la baja en el salario, lo que en su gran mayoría fue aceptado por los trabajadores que fueron reincorporados.

[51] Cfr. Dictámenes PTN, 58: 305; 76: 202; 83: 226

Lo que se conocía como situación de privilegio y estabilidad del empleo en la administración pública se fue tornando en un contexto de inseguridad. Ese período marcó un acontecimiento clave para los contratados a término, y es desde ahí que pertenecer a planta permanente, pasa a ser muy valorado y el concepto de "contratados" en carácter de consultores es sólo una terminología de la contratación que ya no los distingue.

4.4 Jurisprudencia. Criterios

Pasando de lo normativo a lo jurisprudencial, en los últimos años los fallos dictados en materia de empleo público fueron cambiando radicalmente en cuanto a la interpretación y alcance de los derechos del personal transitorio, pero ello no ha hecho más que seguir profundizando las desigualdades existentes entre el personal permanente y el transitorio.

En este sentido, cabe resaltar que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, como regla general, estableció que los tribunales de todas las jurisdicciones de nuestro país tienen un deber moral[52] de elaborar sus decisiones en casos análogos a los fallos del máximo tribunal de nuestra nación.

La jurisprudencia de la CSJN en Argentina, como regla general, ha establecido que los tribunales y jueces de todo el país tienen un "deber moral" de conformar sus decisiones en casos análogos a los fallos de la corte mencionada.

Por otra parte, también es fundamental señalar que, al adoptar un sistema federal de gobierno, la jurisprudencia de la CSJN se convierte de obligatoria aplicación en las Cortes o Superiores Tribunales provinciales, teniendo en cuenta que los que

[52] Sagües Néstor, "*Recurso extraordinario",* Ediciones Depalma Buenos Aires, Tomo II. año1984, P.163, ha considerado "respeto a los fallos de la CSJN importa no solamente un deber moral sino también un deber institucional, porque el orden de las instituciones reposa sobre la interpretación que hace la Corte de la Constitución".

resuelven sobre cuestiones de derecho público local el cual no ha sido delegado por las provincias a la nación al momento de la organización nacional y, por ende, material tales como la relativa al empleo público son de su exclusiva incumbencia.

Claro está que, aun así, por vía recursiva extraordinaria federal[53] la CSJN puede ”pescar” aquellos casos que, en general, controviertan disposiciones de la constitución federal constituyéndose en el intérprete final del ordenamiento jurídico nacional.

En este sentido, a fin de analizar las dificultades que surgieron de los precedentes más resonantes en la materia, es pertinente describir alguno de ellos con el objeto de dilucidar el amplio criterio de interpretación que han tenido nuestros jueces a lo largo del tiempo.

Caso: “Sánchez, Carlos Próspero c/ la Auditoría General de la Nación” [54]

En este caso, la actora llevaba ocho años de permanencia en el cargo. La Cámara consideró aplicable el precedente de la corte Zacarías[55], según el cual el Estado contrata particulares con la intención de no incorporarlos a su planta permanente, se alude a la norma privada (Régimen de Contrato de Trabajo) a fin de evitar que el agente quede desprotegido ante el despido arbitrario. En este caso, por haber extendido ocho años en la contratación del personal y al constarse que las tareas del actor eran propias del personal de planta permanente, se demostró un abuso de las formas legales, pero no se pudo demostrar que la actividad de la Auditoría General de la Nación, resultaba suficiente, para la demostración de la existencia de una desviación de poder para encubrir, mediante la renovación de sucesivos contratos a término, un vínculo de empleo permanente.

[53] Artículo 14 de la Ley N.º 48 del año 1863.
[54] CSJN, Fallos: 333:335: “Sánchez c/ Auditoría General de la Nación s/despido”. 6/4/2010
[55] CSJN, Fallos: 310:464: “Zacarías, Aníbal y otros c/ Caja Nacional de Ahorro y Seguro” 5/3/1987

Caso: "Ramos José c/ Estado Nacional s/indemnización por despido"[56]

Las circunstancias difieren en este caso, habida cuenta que en el caso "Ramos", se señala que la prolongación laboral es contraria a la normativa que fija un límite a los contratos transitorios o por tiempo indeterminado. En este fallo, como ya mencionamos, se destaca la vulneración a la garantía constitucional de igualdad ante la ley y el derecho de propiedad tras la intempestiva relación laboral que se prolongó por más de veintiún años. Además, la manifiesta inconstitucionalidad de un régimen que impide acceder a la indemnización frente a la rescisión contractual, resulta procedente aplicar las normas y principios del derecho del trabajo.

En este mismo orden de ideas, cabe recordar que uno de los argumentos centrales que utilizó la CSJN para reconocer el derecho del actor fue la legítima expectativa de permanencia labora, que el comportamiento del Estado había generado en el mismo.

El vínculo que mantuvo Ramos con la Armada Argentina se regía por el Decreto N.º 4381/73 cuyas normas de las fuerzas Armadas prevén el ingreso de agentes mediante la celebración de un contrato de locación de servicios personales que puede tener una duración máxima de cinco años.

Caso: "Martínez, Adrián Omar c/Universidad Nacional de Quilmes"[57]

La Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo hizo lugar a la indemnización por despido sin justa causa.

El actor se desempeñó por un lapso superior a siete años en tareas de carácter permanente existiendo una relación contractual de carácter subordinado.

---

[56] CSJN, Fallos: 333:311: "Ramos José c/ Estado Nacional s/indemnización por despido". 6/4/2010

[57] CSJN Fallos 335:2219: "Martínez, Adrián Omar c/Universidad Nacional de Quilmes s/- recurso de hecho". 22/7/2014

En la sentencia la Cámara sostuvo que el actor había sido incluido en el Régimen de la Ley de Contrato de Trabajo y la misma se concretó de modo tácito al abonarse la retribución periódica mediante cuenta a sueldo, la Corte dice que esto no es razonable ni tampoco que sea una conducta reiterada a través del tiempo.

La reparación en este caso fue la indemnización establecida en el artículo 11 de la Ley N.º 25.164.

Caso: "Barbat Cecilia C/ UBA" [58]

La cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo condenó a la UBA a pagar indemnización por desviación de poder encubriendo una designación permanente bajo la apariencia de sucesivos contratos por tiempo determinado veintitrés (23) años.

Se generó en la actora una legítima expectativa de permanencia laboral que merece la protección del Artículo 14 bis de la Constitución Nacional contra el despido arbitrario, como en Ramos. Por el modo en el que se desenvolvió la relación a lo largo de los años, el tipo de tareas que desempeñaba el actor y las figuras contractuales utilizadas, las partes no tuvieron intención de someter el vínculo al derecho privado.

La indemnización del Artículo 11 se aplicó por analogía.

Caso: "Cerigliano Carlos Fabián C/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires"[59]

El actor llevaba contratado por el Estado siete (7) años. El voluntario sometimiento sin reservas expresas a un régimen jurídico comporta un equívoco acatamiento que determina la improcedencia de su impugnación ulterior.

[58] S.C., B 907, L.XLIV "Barbat Cecilia c/ Universidad de Buenos Aires s/ despido". 10/7/2012
[59] CSJN, Fallos:334:398: "Cerigliano Carlos Fabián C/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". 19/4/2011

Se manifiesta que la aceptación de los contratos y sus pertinentes prórrogas presididas por un régimen de inestabilidad veda al actor de reclamar los derechos emergentes de la estabilidad del empleo, dado que de otro modo se violentaría el principio que impide venir contra los actos propios.

Caso: "Carranza de Carrió Adriana y Constanzo de Bridger M C/ Estado de la Provincia de San Luis" [60]

Las actoras se desempeñaban como secretarias de Juzgados en dicha Provincia, la primera a partir del año 1989 (9 años de contrato al momento del despido) y la segunda actora 11 años de contratada.

En la demanda se plantea la supresión de la garantía de estabilidad establecida en el artículo 2/4 inciso 2 y 234 de la Constitución Provincial y el Artículo 14 bis de la Constitución Nacional, derecho de igualdad ante la ley (artículo 16 CN) y derecho de defensa Artículo 43 y 18 de la Constitución Nacional y protección contra el despido arbitrario Artículo 58 inciso 4 de la Constitución Provincial. Se peticiona la restitución al cargo y pago de indemnización. Se declaró la nulidad de los actos administrativos procediendo que la actora María del Carmen Constanzo de Bidger sea reincorporada al cargo, siendo imposible respecto de la otra actora Adriana Carranza de Carrió ante su fallecimiento, por lo cual se le deberá abonar a los herederos los salarios caídos hasta su efectiva reincorporación o hasta el momento de su jubilación.

Se sostuvo que la Ley de emergencia judicial N.º 5.113 no se encuentra vigente porque la misma tuvo una vigencia transitoria y temporal de un (1) año y luego fue derogada por eso no se puede tratar su constitucionalidad, pero produjo efectos durante su vigencia por el dictado de la Acordada 25/98. La Ley N°5113 artículo 10

[60] STJSL, Fallos: "Carranza de Carrió Adriana y Constanzo de Bridger M C/ Estado de la Provincia de San Luis", S.J. Nº 29/08

disponía que todos los secretarios y directores no incluidos en el escalafón de empleados judiciales actúen en el ámbito del Poder judicial, podrían ser removidos por el Superior Tribunal sin el requisito de sumario previo.

El Articulo 214 de la Constitución Provincial prevé la atribución de remover previo sumario a los empleados subalternos. El sumario administrativo asegura el derecho de defensa del Artículo 43 CP y 18 CN.

Caso: Sosa Eduardo Emilio S/ acción de inconstitucionalidad"[61]

La Corte sostuvo que en el pronunciamiento impugnado se desconoció lo dicho por la corte en el sentido que la declaración de inconstitucionalidad determinaba la restitución del cargo que ocupaba.

Caso: "De la Mota Julio José c/ Gobierno de la Provincia de San Luis s/ Recurso de hecho" [62]

Se anuló el decreto por el cual se dispuso la baja al acto de la Administración Pública Provincial ordenando su reincorporación. El mismo indicaba que la baja de remuneraciones afectaba las condiciones laborales o derechos ya adquiridos. En este fallo se refleja la tensión entre lo que llamamos "discrecionalidad del Estado" y los derechos de los empleados púbicos, un constante debate a la hora de incorporar reformas en el sector.

[61] CSJN Fallos: 324, 3323 "Sosa Eduardo Emilio S/ acción de inconstitucionalidad", 2/10/2002.
[62] STJSL Fallos: "De la Mota, Julio José c/ Gobierno de la Provincia de San Luis. s/ Recurso de hecho". 13/8/92

Caso "Montes María Dolores y Ferrara Laura B c/ Provincia de San Luis" [63]

Surge la misma cuestión con la Ley N.º 5.113 las actoras peticionan la reincorporación a su cargo y pago de la indemnización por lucro cesante y daño moral subsidiariamente la indemnización por despido sin causa en caso que no se declare la inconstitucionalidad.

La actora María Dolores Montes ingresó a la Administración Provincial en el año 1989 como secretaria de un Juzgado de Paz (9 años de contratada) y Laura B Ferrara en el año 1994 (4 años de contratada).

En la Ley N.º 5.113 falta la previsión de indemnización o reparación, vulnera el derecho de propiedad del artículo 17 de la CN y 35 de la CP. (Sanción encubierta). La mentada Ley en su artículo 1° dispone duración temporal limitada de un (1) año prorrogable por 180 días por el Superior Tribunal de Justicia teniendo una vigencia transitoria que ha sido dejada sin efecto.

La inconstitucionalidad planteada se hizo lugar parcialmente, fue resuelta en autos "Olmedo, Magdalena Luisa c/ Estado de la Provincia de San Luis" Se ordenó la reincorporación al cargo.

CAPÍTULO V

COMPARATIVA NORMATIVA

5.1 Comparativa a nivel provincial

Como primera medida se analizará la definición del personal transitorio extraída de la Ley Marco de Empleo Público Nacional, para así poder posteriormente

[63] STJSL, Fallos: "Montes María Dolores y Ferrara Laura B c/ Provincia de San Luis" S.J. Nº 29/08.

encontrar características distintivas en el régimen normativo adoptado por provincias en la materia de empleo público.

En este orden de ideas, el artículo 9° de la Ley N.º 25.164 reza: “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, 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 se establezca en el convenio colectivo de trabajo, el que tendrá directa vinculación con el número de trabajadores que integren la planta permanente del organismo.

Dicho personal será equiparado en los niveles y grados de la planta permanente y percibirá la remuneración de conformidad con la correspondiente al nivel y grado respectivo…” Esta definición y las demás definiciones normadas a nivel Provincial poseen un hilo conductor entre ellas que nos lleva a evaluar el fin concreto de esta figura del personal contratado evitando disrupciones de la normativa en análisis y que es objeto de esta investigación.

Es así que la Ley N.º 8.525 de la Provincia de Santa Fe, define al Personal Transitorio en su Artículo 9° como el “que se designa para la ejecución de servicios u obras de carácter extraordinario, eventual o temporario, que no pueden ser realizados por el personal permanente.

Las designaciones no pueden exceder del lapso de doce meses.”. Por otra parte, en el artículo 5° de la Ley de Empleo Público de la Provincia de Catamarca (Ley N. º3.276) es posible encontrar una referencia directa al personal no permanente, y específicamente al Personal Transitorio en su inciso c).

Además, en el mismo cuerpo legal en su Artículo 9° se define a ese personal transitorio como: "…aquel que se emplea para la ejecución de servicios, explotación, obras o tareas de carácter temporario, eventual o estacional, que no puedan ser realizados por el personal permanente.

Una vez finalizada la ejecución de servicios, explotación, obras o tareas para las que fue designado, cesará automáticamente en sus funciones." Similar es la Ley N.º 7233 de la Provincia de Córdoba que define al personal no permanente como: "Aquel que se emplea para la ejecución de servicios explotaciones obras o tareas de carácter temporario eventual o estacional, y que no convenga que sean realizas por el personal permanente."

Una distinción a estas definiciones la encontramos en la Ley N.º 4067 de la Provincia de Corrientes, en la cual se diferencia al personal permanente del no permanente, comprendiendo en este último caso a "los agentes con prestaciones determinadas y fecha cierta de finalización del servicio.

Esta clasificación comprende contratados, becarios y personal de gabinete. Si bien no se menciona al personal transitorio por su nombre propiamente dicho, veremos que cuando se define en el Artículo 12 al personal contratado puede encontrarse una semejanza con las características distintivas de la figura que nos encontramos analizando, toda vez que el personal contratado para esta ley es aquel cuya relación laboral está regida por un contrato y que presta servicios en forma personal y directa.

Se contratará solamente para la realización de trabajos específicos o determinados, y cuando las razones de servicio lo exigieran.

En la Provincia del Chaco la Ley N.º 2017 comprende al personal permanente y no permanente y los clasifica según su estabilidad. El personal transitorio: "comprende a agentes con prestaciones determinadas y fechas ciertas de finalización de

servicios. Esta categorización se clasifica en contratados, jornalizados diarios y de gabinete:

a) contratados: es aquel personal cuya relación laboral está regida por un contrato de plazo determinado no superior al año, y que presta servicios en forma personal y directa se empleara únicamente para la realización de trabajos específicos y determinados los que por su naturaleza o transitoriedad no pueden ser realizados por el personal permanente, no podrán subrogar, ser adscriptos o transferidos.

Este tipo de agentes no podrán realizar tareas previstas en el manual de cargos, y en el monto de remuneraciones a determinarse en el contrato se contemplará el pago global de todos los beneficios que el estado puede otorgarle.

No tendrá derecho a requerir sobre asignaciones ni beneficios sociales que no estén previstos en el contrato de locación de servicios a suscribir;

b) jornalizados diarios: es aquel afectado exclusivamente a trabajos específicos del plan de obras públicas que posean carácter transitorio. No podrán ser designados en este tipo de prestación personal para la cobertura de trabajos administrativos y/o técnicos. Su remuneración estará determinada de acuerdo a sus funciones y conforme al jornal diario que establezca el poder ejecutivo.

En esta modalidad laboral no se podrá designar jornalizados con carácter de mensualizados. Este tipo de agentes tendrá derecho a los beneficios del presente cuerpo legal los existentes en leyes especiales que se le asignen en forma determinada;

c) gabinete: comprende a los agentes que cumplen funciones de colaboradores o asesores directos del gobernador, vice gobernador, ministros, secretarios de estado, subsecretarios y presidentes de organismos descentralizados y/o autárquicos.

Sus relaciones con el Estado provincial se regirán por lo que disponga la ley que norma sus derechos y obligaciones.” Entre estas tres clasificaciones podremos encontrar semejanzas con la figura del art. 9° de la Ley Marco de Empleo Público Nacional que se refiere a las contrataciones de personal por tiempo determinado que comprenderá exclusivamente la prestación de servicios de carácter transitorio o estacional.

Por su parte, la normativa de la Provincia de Entre Ríos, Ley N.º 9.755 en su artículo 10 define al régimen de contrataciones por tiempo determinado, comprendiendo éste exclusivamente la prestación de servicios de carácter transitorio o estacionales que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente.

Asimismo, como lo estipula el artículo 9° de la Ley Marco de Empleo Público Nacional, el personal contratado bajo esta modalidad “no podrá superar en ningún caso el porcentaje que se establezca en la Ley de Presupuesto, el que tendrá directa vinculación con el número de trabajadores que integren la planta permanente del organismo.”

La Ley N.º 3.161 de la Provincia de Jujuy clasifica entre el personal no permanente al Personal del Gabinete; al Personal Contratado; al Personal Transitorio; al Personal reemplazante. Dejando expresamente en claro que este personal no tendrá derecho a la estabilidad ni a la carrera administrativa. Define al Personal Transitorio como “aquél que se emplea para la ejecución de servicios, explotaciones, obra o tareas de carácter temporario eventual o estacional.”

La normativa de la Provincia de la Pampa Ley N.º 643 comprende a los agentes no permanentes que, en virtud de acto administrativo emanado de autoridad competente, prestan servicios remunerados en la Administración Pública Provincial dependiente de los Poderes Ejecutivo y no están comprendidos en estatutos especiales.

En su Artículo 3° establece que el personal no permanente comprende solamente a los agentes contratados que prestan servicios en forma personal y directa, cuya relación laboral se crea mediante un contrato a plazo determinado. Estos agentes se contratarán exclusivamente para la realización de tareas que por su naturaleza no requieran o permitan el nombramiento del personal permanente.

El personal transitorio en la Provincia de La Rioja en su Ley N.º 3.870 es definido como "aquél que se emplea para la ejecución de servicios explotaciones obras o tareas de carácter temporario, eventual o estacional y que por estas mismas características y por necesidad de servicio no convenga sean realizadas por el personal permanente."

Se asemeja a esta definición la del artículo 8° de la Ley N.º 560 de la Provincia de Mendoza que denomina al personal temporario como "aquel que se emplea exclusivamente para la realización o ejecución de trabajos y/u obras de carácter temporario, estacional o eventual, que por su naturaleza o transitoriedad no pueden ser realizados por el personal permanente. Esta clasificación comprende al personal que, desempeñando las funciones puntualizadas en el párrafo precedente y cualquiera sea la forma de instrumentar la relación laboral, revista como personal eventual contratado (mensualizado, jornalizado, destajista y reemplazantes)."

La Ley N.º 10.430 de la Provincia de Misiones entre el Personal de Planta temporaria comprende al personal transitorio en su inciso d) del Artículo 15 y define al mismo en su Artículo 117 a aquél destinado exclusivamente "a la ejecución de servicios, explotaciones, obras o tareas de carácter temporario, eventual o estacional, que no puedan ser realizados por personal permanente, no debiendo cumplir tareas distintas a las asignadas."

Así el Artículo 121 deja expresamente claro que "El personal temporario podrá ser dado de baja cuando razones de servicios así lo aconsejen o cuando incurra en abandono de cargo."

La provincia de Tucumán en su Ley N° 5473 enumera entre el personal no permanente al personal transitorio en su artículo 40 inciso c) definiéndolo en el artículo 43° como el "destinado exclusivamente a la ejecución de servicios, explotaciones, obras o tareas de carácter temporario, eventual o estacional, que no puedan ser realizados por personal permanente, no debiendo cumplir tareas distintas a aquellas para las que haya sido designado."

No obstante, esta norma hace una marcada distinción entre el personal transitorio del personal contratado cuando en su Artículo 45 reza que "el personal comprendido en este título, excepto el contratado, gozará de los mismos derechos y tendrá las mismas obligaciones que el personal permanente con excepción de: a) Estabilidad; b) Carrera administrativa; c) Licencia por: 1) Obligaciones militares; 2) Razones particulares; 3) Capacitación.".

En Río Negro la figura del personal transitorio se encuentra definida en el Artículo 9° de la Ley N.º 1.844 de esta manera: "Personal transitorio es aquél que se emplea para la ejecución de servicios, obras o tareas de carácter temporario, eventual o estacional, que no puedan ser realizados por el personal permanente."

La Provincia de Santiago del Estero en su Ley N.º 5.642 clasifica al Personal transitorio entre el personal no Permanente. En la Provincia de San Luis se distingue al personal permanente del no permanente, este último comprende al personal de Gabinete y al Personal Contratado "cuya relación laboral está regida por un contrato de plazo determinado y presta servicios en forma personal y directa siendo facultad del Estado Provincial la renovación de dicho contrato, cuando las necesidades de servicio así lo requieran. Dichas renovaciones, alternadas o continuas no crean relación de carácter permanente, ni desnaturalizan la figura contractual inicial."

Asimismo, la Provincia de Chubut en su Ley I N.° 341 de Empleo Público incluye en el Artículo 3º expresamente que las personas que pasan a formar parte de la

Planta de Personal Transitorio serán incorporadas en el transcurso de cinco (5) años, contados a partir de la promulgación de la presente ley, a la planta de personal y área que en su caso corresponda, de acuerdo con la disponibilidad de vacantes.

Esta incorporación del personal transitorio a la planta permanente con la mera antigüedad cumplida y las vacantes disponibles resulta una innovación que marca el camino como modelo para el análisis concreto del sistema de ingreso y selección a la carrera administrativa en todos los regímenes que efectuaré a continuación.

Por otra parte, en la normativa de la Provincias de Salta y Formosa no se ha localizado puntos de comparación, toda vez que el personal contratado no se encuentra enmarcado dentro de la figura del Empleo Público.

En atención a lo expuesto, queda claro que la figura del personal transitorio, en base a todo el desarrollo normativo plasmado precedentemente, condice en su mayoría en que el servicio a prestarse es meramente eventual o temporal que vine a resolver alguna situación que por motivos fundados no podría cumplirlo el personal de planta permanente, ya sea por cúmulo de trabajo o por falta de personal permanente.

Si bien, en el ámbito nacional el ingreso a la Administración Pública se adquiere a través del sistema de concursos. Además, se requiere un período de prueba para alcanzar la estabilidad, y dicho plazo se encuentra determinado por la norma que lo rige. Un ejemplo de ello es lo que surge de la ley que reza:

El personal comprendido en régimen de estabilidad tendrá derecho a conservar el empleo, el nivel y grado de la carrera alcanzado. La estabilidad en la función, será materia de regulación convencional. La adquisición de estabilidad en el empleo se producirá cuando se cumplimenten las siguientes condiciones: a) Acredite condiciones de idoneidad a través de las evaluaciones periódicas de desempeño, capacitación y del cumplimiento de las metas, objetivos establecidos para la gestión durante el transcurso de un período de prueba de doce (12) meses de prestación de servicios efectivos, como de la

aprobación de las actividades de formación profesional que se establezcan. (Art. 17, Ley N.º 25.164 de Marco de Regulación de Empleo Público).

Similares circunstancias se pueden resaltar a nivel provincial, como es el caso de la provincia de Salta estableciendo que “toda designación en planta permanente tendrá carácter provisorio, sin estabilidad por el término de un año, al cabo el cual se convertirá en definitiva automáticamente, de no mediar instrumento legal que en forma expresa disponga lo contrario” (Art. 4 de la Ley 5.546, 1.980). En ese sentido, la siguen las provincias de Entre Ríos y Santiago del Estero.

Por otro lado, la Ley N.º 4.067 de la provincia de Corrientes que en su artículo 16 confiere estabilidad luego de haber cumplido seis (6) meses de servicio efectivo, siempre que no mediaren previamente causales debidamente fundadas.

También podemos mencionar a la provincia de Formosa que si bien no incluye en dicho plexo normativo al personal transitorio establece que “todo nombramiento tendrá carácter provisional durante los seis (6) meses contados a partir de la efectiva prestación de servicios...” (Decreto Ley N.º 696, 1973)

En cuanto a la provincia de Jujuy podemos visualizar en su Ley N.º 3161 que el plazo es aún menor para la estabilidad definitiva siendo solo de tres (3) meses.

La Ley N.º 560 de la provincia de Mendoza en su artículo 12 nombra al personal permanente en un lapso de seis (6) meses de servicio efectivo. En cambio, la Ley N.º 5.473 de la provincia de Tucumán brinda estabilidad luego de seis (6) meses en actividad.

La Ley N.º 4.943 de la provincia de San Luis que establece que durante el período de prueba el Estado Provincial podrá producir la desvinculación del agente sin necesidad de expresión de causa; la Ley N.º 591 de Río Gallegos indica un plazo de seis (6) meses; y la provincia de Neuquén una estabilidad en el mismo período de tiempo.

Estos ejemplos normativos resultan con más beneficios para el personal que ingresa a la administración pública, puesto que no hay razón para que quién resultó aprobado por el sistema luego de haber pasado por varios exámenes merezca pasar por un período de prueba tan extenso como un (1) año para quedar estable en el cargo.

No sé debe olvidar que la estabilidad absoluta es propia del cargo de planta permanente y garantiza al agente que no pueda ser desvinculado de su cargo sin ser sancionado, como sucede en el empleo privado, pero si puede pasar que producto de una falta grave (con justa causa) demostrada en sumario el agente quede cesante de su puesto.

Por su parte, el derecho a la carrera, siguiendo al profesor Fiorini, es la garantía constitucional de la estabilidad que fundamenta la efectiva realización de este derecho[64]. Esta garantía es la que mejor asegura el derecho del empleado público, y más si se conjugan con otras garantías u otros derechos reconocidos legislativamente. En cambio, si se hablara del pago de una indemnización en caso de cesantía injustificada de un agente público, el ejercicio del derecho a la carrera deviene en ilusorio.

Al analizar la figura del personal contratado tanto la modalidad del artículo 9 de la Ley Marco de Empleo Público Nacional como de los diversos regímenes provinciales, podemos observar que la caracterización principal es la transitoriedad, es decir una medida o un límite de tiempo muchas veces llamado temporario.

Por ello, la contratación de un empleado bajo la mencionada modalidad transitoria ya sea a nivel nacional como provincial, conlleva un lapso o durabilidad en el cargo de un (1) año, que en la práctica por razones de entendimiento de las tareas, la idoneidad y capacidad del personal, se lo vuelve a recontratar por otro o varios años más generándose así un vínculo laboral entre empleado y el Estado que a simple vista pareciera que el contratado por el hecho de las continuas renovaciones y los derechos adquiridos durante todo ese lapso de tiempo tiene derecho a ser amparado por la garantía

[64] Fiorini, Bartolomé A. *Manual de Derecho Administrativo*, T.I, La Ley, Buenos Aires, 1968, pág. 589.

de estabilidad del artículo 14 bis de la Constitución Nacional sin haber pasado a la planta permanente a través del llamado a un Concurso Público.

Más allá de lo expuesto, podemos ver que algunas de las regulaciones que contemplan dicha modalidad establecieron un tope o límite al momento de adquirir cierta estabilidad en el cargo, siempre y cuando se encuentren vacantes en la planta permanente al momento de cumplirse tal plazo.

Es así, que la legislación de Chubut como hemos mencionado anteriormente, contempla que al alcanzar el tope de cinco (5) años, el personal de planta transitoria adquiere automáticamente la permanencia sin requerimientos de pasar por el proceso concursal que exige la legislación nacional. Este supuesto, sería un modelo excepcional, a mi punto de vista, dado que si bien, el plazo de cinco (5) años resulta demasiado extenso comparado con los del periodo a prueba ya sea del empleo de tipo privado, como del caso del empleo público nacional.

Dicho plazo establece una restricción legal a las renovaciones continuas del personal contratado, generando con ello un derecho de estabilidad, una verdadera carrera administrativa y un incentivo o estímulo para esos agentes que en otros regímenes ni siquiera en décadas lo lograrían, como sucede actualmente con los agentes transitorios enmarcados en el Art. 9 del Anexo a la Ley 25.164.

5.1.1 Contrataciones extendidas en el tiempo

En la práctica, en el transcurso de los años se hizo moneda corriente que el personal ingrese a prestar servicios mediante contratos de carácter transitorio que por lo general se renuevan cada 3 meses o un año como surge en la actualidad.

Estas contrataciones, se extienden a lo largo del tiempo (en algunos casos se superan los 10 años de renovaciones de forma ininterrumpidas). Si bien, esta figura

carece de estabilidad, por la falta de concursos, las renovaciones generan que el agente contratado adquiera tácitamente más derechos (retribución y carrera administrativa conforme a convenio) y por ende mayor estabilidad como se pudo observar en algunos fallos como "Madorran[65], Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación", "Ramos José Luis c/Estado Nacional s/indemnización por despido" y "Sánchez, Carlos Próspero c/ la Auditoría General de la Nación". Es decir que las contrataciones y su renovación periódica generan para el contratado una legítima expectativa y por tal razón esa continuidad de la relación laboral merece cierta protección jurídica[66].

Como hemos mencionado anteriormente, en la provincia de Chubut la Ley I N° 341 en su Art. 3 otorga el beneficio de ingresar al personal de forma transitoria a la planta permanente cumplidos los cinco (5) años de antigüedad, y podemos encontrar una semejanza con ese régimen en la provincia de Neuquén que su Ley N.º 1.853 del Estatuto Civil de la Administración Pública, modificada por la Ley N.º 2.790, otorga en el Art. 3 el derecho de estabilidad a los agentes que hayan cumplido los tres (3) años de servicios efectivos y continuos, o cinco (5) años de servicios discontinuos, desde su ingreso a la Administración Provincial.

En este orden de ideas, es claro que sí algunas provincias de nuestro país han optado por hacer un reconocimiento expreso al personal contratado que ha desarrollado tareas de forma continua a lo largo de varios años, dándoles la posibilidad de ingresar a la planta permanente, a nivel nacional se debería adoptar igual criterio permitiendo que los trabajadores que hayan demostrado durante años capación continua en el desarrollo determinadas tareas puedan acceder a la planta permanente. En definitiva,

---

[65] Zilli, Miranda, Martha, "*El caso Madorrán*": La Corte Suprema enmienda un fraude histórico a la garantía constitucional de la estabilidad del agente público, Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, Nro.: 345. Pág. 41.

[66] Diana, Nicolás**, "***Más allá de la doctrina de los actos propios: La voluntad"*, en La Ley, 2013-B, p. 279

es la misma Administración Pública la que tiene que mover el andamiaje jurídico para garantizar que sus dependientes cuentes con todos los derechos que establece la misma Constitución Nacional en su Art. 14 bis.

5.2 Comparativa general del empleo público en Latinoamérica

El empleo público en Latinoamérica tiene muchos contrastes, mientras que en algunos países como Brasil o Chile se encuentra en niveles altos por encima del 10%, en otros países se ajusta a índices más bajos, como es el caso de Colombia por ejemplo con menos del 5%. [67]

Los empleados del sector público son receptores de salarios con un índice arriba del 35% mayor a los del sector privado en igualdad de condiciones (género, salud y educación).

En cuanto a los salarios de funcionarios se ve superado en porcentaje al promedio global, marcando un 28.3% del índice del gasto público de los países latinos, sobre el 27.4% del promedio a nivel mundial.

En este sentido podemos advertir que el sector público es una gran fuente de empleo público como se puede ver en los países señalados, y su importancia fue demostrada durante la pandemia, donde fue esencial en materia de salud, educación y seguridad y un pilar fundamental para la puesta en marcha nuevamente de la economía, en varios sectores, como obras civiles e infraestructura.

En el caso de Argentina, la planta total que trabajaba en el sector público tuvo un incremento equivalente al 26,5% en la última década, pero el gasto salarial real total cayó

[67] Salazar Castellanos, Daniel. "*El sector público en Latinoamérica":* ¿cuál es su peso en el empleo de la región? Bloomberg Linea, año 2024, Recuperado de https://www.bloomberglinea.com/2024/02/19/salarios-en-el-sector-publico-en-latinoamerica-que-tan-costosos-de-soportar-son/

un 119% por cuenta de la inflación, de acuerdo a un análisis del 2023 del Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAP).

Asimismo, los sueldos del sector público se quedaron en un preocupante 84% a noviembre de 2024 con una caída acumulada del 19,2% para los empleados públicos durante el año".[68]

En este contexto el presidente argentino, desde el comienzo de su gestión apuntó al recorte del gasto del sector público y no renovó por decreto 5.000 contratos de trabajadores estatales dejando al descubierto la clara situación de precaridad y vulnerabilidad en la que se encuentran gran parte de los trabajadores que prestan servicios para el Estado Nacional a plazo determinado como es el caso de aquellos que se encuentran bajo la modalidad del Art. 9 del Anexo a la Ley 25164.

5.3 Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos N.º 27.742 y su impacto en el empleo público.

Como ya se mencionó anteriormente la Ley N.º 27.742 fue propuesta a fines del año 2023 bajo el mandato del actual presidente de la nación Javier Milei. Se conoció al principio como "Ley Ómnibus", por el gran número de reformas estructurales propuestas y los grandes cambios introducidos en los sectores administrativos, económicos, energéticos y financieros producto de la emergencia económica, y luego de varias idas y vueltas en su paso por el Congreso de la Nación fue sancionada y publicada en el Boletín Oficial el 8 de julio de 2024.

[68] Recuperado: https://www.infobae.com/economia/2024/11/17/los-salarios-recuperaron-lo-perdido-tras-la-devaluacion-pero-la-mejora-no-es-homogenea-que-se-espera-para-el-proximo-año/

Estos tipos de cambios también se vieron reflejados en otras áreas como la privatización de las empresas públicas, Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones (RIGI), reformas laborales y empleo público que posteriormente se profundizaron con sus respectivas reglamentaciones.

Con respecto a la reforma que nos interesa en la materia, se sanciona la llamada "Modernización laboral", introduciendo innovaciones tanto en la Ley de Empleo Público como en la Ley de Contrato de Trabajo. En este último caso se puede mencionar como relevante los cambios en las sanciones y acciones de tipo penal, ya que se exime de responsabilidad a los empleadores al no cumplir con los aportes correspondientes de sus empleados (contratación irregular), siempre y cuando realicen de forma inmediata la regularización de sus empleos. En este mismo sentido, otros de los cambios relevantes son las modificaciones en el período de prueba resaltando que para empresas con más de cien (100) empleados será de hasta seis (6) meses, pero para compañías entre seis (6) a cien (100) empleados: será hasta ocho (8) meses y finalmente respecto de las compañías de hasta cinco (5) empleados el periodo de prueba será hasta un (1) año.

Por otra parte, en lo que respecta al empleo público hay que resaltar que mediante el Decreto N° 695/2024, reglamentario de la "Ley Bases" el gobierno introdujo algunas modificaciones de relevancia, que se centraron en la implementación de un nuevo sistema de ingreso con una evaluación obligatoria, nuevos procesos de selección, regulación de contrataciones temporales, y modificaciones en las sanciones disciplinarias, así como la restructuración y reubicación del personal de la Administración Pública Nacional que quede en disponibilidad.

Es importante mencionar que los contratados bajo el régimen del Art. 9 de la Ley 25.164, se ven perjudicados con las modificaciones introducidas, toda vez que esos cambios buscan regularizar los mecanismos de contratación temporal de personal, con la excusa de restringir el uso abusivo de esas modalidades y de brindar mayores garantías

legales a los trabajadores que se encuentran bajo esos regímenes, pero en la práctica todo indica que se trata de una violación a los derechos de estos agentes que en la mayoría de los casos se encuentran hace más de 10 años prestando servicios de forma ininterrumpidas y con tareas de carácter permanente.

Por esta razón las modificaciones introducidas por la Ley Bases y su reglamentación en la materia en análisis ha profundizado la desigualdad entre los agentes con estabilidad y aquellos que no gozan de dicho requisito para ser considerados de planta permanente dentro de la Administración Pública Nacional.

CONCLUSIONES

Luego del desarrollo e investigación efectuado podemos demostrar y afirmar la situación de incertidumbre que vive el personal contratado bajo el régimen en análisis. El mencionado personal al estar en constante desigualdad y al depender de una futura renovación contractual se encuentra en una clara situación de vulnerabilidad frente al resto de trabajadores que gozan de estabilidad.

Es por ello que se considera que la reforma introducida por la "Ley Bases" en su Título II- Reforma del Estado, Capítulo IV, Empleo público, acompañada de su reglamentación[69], podría ser positiva para este colectivo de trabajadores del sector público, siempre y cuando se busque jerarquizar o profesionalizar la función pública con una verdadera transparencia.

En este orden de ideas, es importante dejar en claro que le corresponde al Estado lograr que se cumplan con todos los procedimientos administrativos a la hora de

[69] Decreto 695/2024 - DECTO-2024-695-APN-PTE - Apruébase Reglamentación del Título II - Reforma del Estado. Ley Nº 27.742.

incorporar personal a la función pública, y asimismo reducir o eliminar la precarización que conllevan los contratos por tiempo determinado como el caso de la modalidad encuadrada en el Art. 9 del anexo a la Ley 25164.

En definitiva, el Estado por medio de controles estrictos que limiten el abuso de la utilización de figuras como la analizada, para el desempeño de tareas de carácter permanente, impediría la existencia de una "pantalla" de encubrimiento, como sucede a menudo en la Administración Pública, para la contratación de personal a plazo determinado por holgados periodos de tiempo y sujetos a renovaciones continuas que solo generan incertidumbre en el personal bajo dicha modalidad contractual.

De otra forma si no es el mimo Estado el que no cambia su rumbo con la utilización de este tipo de contratación enmarcados en el Art. 9 del anexo a la Ley 25164, y continúa incorporar personal baja esta modalidad, para la realización de tareas de carácter permanente, se seguirá afectando los derechos de un determinado sector de trabajadores que en la práctica tienen todas la obligaciones del personal de planta permanente, pero no así en lo que respecta al goce de derechos, generándose así una clara afectación al derecho constitucional de igualdad.

Por ello, se debe buscar la mayor claridad, límites y transparencia con respecto al uso de esta modalidad de contratación, ya que son muchas las desventajas y desigualdades que presenta, sin importar los años de renovaciones continuas que se produzcan y así lo ha demostrado la jurisprudencia plasmada en el presente trabajo.

El grado de incertidumbre siembre estará presente por la misma falta de seguridad que genera la Administración Pública, que es sobre quien recae la facultad para dictar los actos administrativos de renovación de los contratos por plazo determinado.

En virtud de lo señalado, es de suma importancia para la Administración Pública del país que los empleados tengan condiciones óptimas y adecuadas para

desempeñar el trabajo, y esto se logra con capacitación continua para que esos trabajadores tengan la posibilidad de demostrar su valor en el ejercicio de sus tareas.

La Administración Pública debería proteger a los trabajadores que se encuentran bajo estas modalidades contractuales dado que en la práctica suelen suplir las tareas del personal de carácter permanente, pero sin los beneficios y seguridades que brinda la pertenencia a la planta permanente.

La realidad es que estos agentes contratados que realizan tareas de carácter permanentes deberían tener un plazo máximo de contratación que no supere los 10 años, que sería un tiempo razonable, para que el Estado llame a concursos públicos y abiertos para el ingreso a la Administración Pública.

Si la Administración Pública, no procede con los mecanismos de selección en el tiempo indicado se estaría vulnerando los derechos de esos agentes contratados, motivo por el cual solamente se podría lograr una recomposición de su situación si el Estado los designa formalmente en la planta permanente mediante concursos públicos cerrados realizados en la órbita de cada jurisdicción, permitiéndole al agente demostrar su idoneidad para ocupar el cargo permanente. Por otra parte, el Estado podría, en caso de no necesitar más de los servicios de los agentes contratados, reconocerles una indemnización para proceder con su desvinculación, situación que actualmente no se encuentra contemplada para el personal bajo el Régimen del Art. 9 del anexo a la Ley 25.164.

Asimismo, es importante resaltar que la “Ley Bases” y su Decreto reglamentario N°695/2024 establecieron diversos cambios en materia de empleo público, introduciendo nuevos mecanismos para los empleados contratados como los exámenes de idoneidad[70] para obtener sus renovaciones, circunstancia que hace más compleja su

[70] Resolución 26/2024 de la Secretaria de Transformación del Estado del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado (B.O. 05-12-2024)

situación de revista toda vez que deberán someterse a evaluaciones de idoneidad sin poder alcanzar la estabilidad en sus puestos de trabajo, aunque aprueben las mismas.

Si bien no cabe dudas que los exámenes de idoneidad brindarían una mayor objetividad y transparencia al personal contratado para la renovación de sus puestos de trabajo, se tendría que garantizar que dichos agentes posteriormente puedan acceder a concursos para lograr el *status* de personal permanente a fin de tener la posibilidad de obtener ascensos meritorios en la carrera administrativa e igualdad de derechos con el personal que ostenta la estabilidad propia.

En este sentido, cabe resaltar que la estabilidad tan ansiada no es solo para no ser despedido de forma arbitraria del puesto de trabajo, sino también para poder gozar de todos los derechos del personal de planta permanente, como lo son las condiciones dignas, decentes, buenos tratos y una capacitación continua que permita al personal contratado, bajo la modalidad en estudio, tener un verdadero crecimiento en la Administración Pública Nacional.

En virtud de lo señalado, es importante tener en cuenta que la Administración Pública en general tiene retos por enfrentar respecto a la situación de los empleados con modalidad a plazos determinado y es por ello que se deberían buscar mecanismos que establezcan regulaciones más precisas y claras, sin dar lugar a lagunas legales, para una mejor condición del vínculo laboral.

Asimismo, tales regulaciones se deberían ajustar respetando los derechos consagrados en Art. 14 bis de la Constitución Nacional y en las Declaraciones y Convenios Internacionales que deben armonizarse entre sí, formando un todo sistemático[71] y coherente, cuidando de que no se altere su equilibrio.

[71] Caubet, Amanda B. “Análisis del Art. 14 Bis de la Constitución Nacional”, Ed. ERREPAR Tomo: XXXII, Año 2018, Pág. 1.

Finalmente, es importante resaltar que las modificaciones en materia de empleo público introducidas por la llamada “Ley Bases” pueden traer a un corto plazo cambios sustanciales que beneficien a los contratados bajo el régimen en estudio si se logra resaltar el valor de estos trabajadores como personal profesionalizado que superó estrictos procesos de evaluación para acreditar su idoneidad, pero no cabe dudas que tal situación requerirá desarrollo y tiempo para que se puedan observar los sucesos que se produzcan en el ámbito de la Administración Pública Nacional.

Referencias bibliográficas

ACKERMAN, Mario. E. (2005) Tratado de Derecho del Trabajo. T.1, Buenos Aires. Rubinzal Culzoni.

ACKERMAN, Mario. E. (1986) La negociación colectiva en la administración pública. Tomo Derecho del trabajo. Ed. La Ley. Buenos Aires.

AGÜERO PIÑERO, Pablo. (2008) Los contratados de la administración y su protección jurídica en "Catorce Bis". Asociación Argentina de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

BALBÍN, Carlos. A. (2016) "Manual de Derecho Administrativo". Buenos Aires. Ed. La Ley 3º edición.

BALBÍN, Carlos. A. (2019) "Debates en torno a la estabilidad laboral de los agentes contratados por la administración pública nacional", Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686 Año 4/Nº 12.

BANTI, Liliana. E. (2009) Un nuevo horizonte para la garantía constitucional de la estabilidad para el empleado público. 5º Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración.

BARRAZA, Javier. I. (2008) "La Administración Pública y un principio olvidado", artículo publicado en octubre- Revista Jurídica LA LEY-Suplemento Actualidad.

BARRAZA, Javier. I. (2022) "El Empleo Público", publicado en El Derecho – Revista de Derecho Administrativo - Marzo – Nº 3 - Cita digital: ED-MMDCDLXXXVII-29.

BIDART CAMPOS, Germán. (1993) La estabilidad del empleo público en El Derecho. Universitas. Buenos Aires.

BIDART CAMPOS, Germán. “Principios Constitucionales del Derecho del Trabajo”, y de la Seguridad Social, en el Art. 14 bis de la Constitución Nacional, separata publicada por la UNSTA, PP 5859

BIANCHI, Alberto. B., (1990) “Notas acerca de la Función Pública y su Función Constitucional”, en Young, Carlos A.M. y BIANCHI, Alberto B., “Régimen Jurídico Básico de la Función Pública”, Ciencias de la Administración, Buenos Aires.

BIELSA, Rafael. (2017) “Derecho Administrativo”, 7° ed., La Ley, actualizada por Roberto Enrique Luqui / Rafael Antonio Bielsa; Roberto E. Luqui – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Tomo 3, año 2017.

CAFFERATA, Santiago. D. (2009) La estabilidad del empleo público fraudulentamente contratado. El Dial. Suplemento de Derecho Administrativo.

CANDA, Fabián. O. (2001) “Responsabilidad penal de los agentes de la administración pública”, Responsabilidad del Estado y del funcionario público, Buenos Aires, Ediciones Especiales RAP, Buenos Aires.

CAO, Horacio. & LEVY, Melina. (2023). La estructura de la Administración Pública Nacional Argentina. Una mirada del pasado reciente y de sus posibles escenarios futuros. Cuadernos del INAP, Año 4. Buenos Aires.

CASTELLI DE CHEDE, Violeta. (2006). “Empleado Público Contratado. Un fallo garantista”. Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública N.º 380.

CAUBET, Amanda. B. (2018) “Análisis del Art. 14 Bis de la Constitución Nacional”, Ed. ERREPAR. Tomo: XXXII.

COMADIRA, Julio R. (2003), Derecho Administrativo, Segunda edición actualizada y ampliada, Buenos Aires, Lexis Nexis-Abeledo Perrot,

COMADIRA, Julio R., ESCOLA, Héctor J., COMADIRA, Julio P. (2012). Curso de Derecho Administrativo. Abeledo Perrot.

DE LA FUENTE, Horacio. H. (2011) Estabilidad del empleado público: situación del personal contratado. Publicado en La Ley Online.

DIANA, Nicolás (2013)**,** Más allá de la doctrina de los actos propios: La voluntad, La Ley, 2013-B.

DIEZ, Manuel. (1994), Manual de Derecho Administrativo. Editorial Plus Ultra.

FERNÁNDEZ MADRID, Juan C. (2018), Ley de Contrato de Trabajo. Comentada y anotada, 2º Ed. Actualizada y ampliada. Erreius. Buenos Aires.

FIORINI, Bartolomé A. (1968) Manual de Derecho Administrativo, T.I, La Ley, Buenos Aires.

GONZALEZ DE LELLIS, María C. (2006) Semejanzas y diferencias entre el nuevo y el antiguo régimen nacional del Empleo Público. Revista argentina del régimen de la Administración Pública, Vol., 28, N° 332.

GORDILLO, Agustín. (2017) Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Parte general - 1a ed. 1a reimp, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2017.

GUISADO, Héctor (2003), reseña de jurisprudencia en "Institutos del Derecho del Trabajo en la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación", La Ley.

KEK, SERGIO LEONARDO c/ MUNICIPALIDAD DE CORONEL DU GRATY s/ DEMANDA CONSTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Fecha 25/03/2015.

MADORRÁN, MARTA CRISTINA c/ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ADUANAS s/ REINCORPORACIÓN. 03/05/2007. Fallos 330:1989.

MARIENHOFF, Miguel. (1970) Tratado de derecho administrativo, T. III-A, Abeledo Perrot, Buenos Aires.

MANSUETI, Hugo. R., (2010) www.estudiomansueti.com www.eldial.com.ar- Id SAIJ: DACF100035.

MERCADO LUNA, Ricardo. (1974) Estabilidad del Empleado Público. Astrea. Buenos Aires.

RAMOS, JOSÉ LUIS c/ ESTADO NACIONAL s/ INDEMNIZACIÓN POR DESPIDO. Fecha 06/04/2010. Fallos 333:331.

SAGÚES, Sagües Néstor, N. (1984): "*Recurso extraordinario",* Buenos Aires, Ediciones Depalma, Tomo II.

SALAZAR CASTELLANOS, Daniel. (2024) El sector público en Latinoamérica: ¿cuál es su peso en el empleo de la región? Bloomberg Línea. Recuperado de https://www.bloomberglinea.com/2024/02/19/salarios-en-el-sector-publico-en-latinoamerica-que-tan-costosos-de-soportar-son/

SÁNCHEZ, CARLOS PRÓSPERO c/AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Fecha 06/04/2010. Fallos 333:335.

TOSELLI, Carlos A. (2010): "El empleo público y el contrato de trabajo", en Microjuris Argentina, 22-jun-2010, pub. en MJ-DOC-4759-AR | MJD4759.

VILLAR PALASÍ, José. L. (1997) Apuntes de Derecho Administrativo. Parte General, Tomo I, Madrid.

ZELLER, Norberto. y RIVKIN, Ana. (2003): "El empleo en la Administración Pública Nacional: estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones", INAP, Serie I, Documento Nº69.

ZILLI, M. M**.** (2006) "El caso Madorrán": La Corte Suprema enmienda un fraude histórico a la garantía constitucional de la estabilidad del agente público, Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, Vol. 29 Nº 345.

Otras referencias bibliográficas

3° CONGRESO DE EMPLEO PÚBLICO EJE: Fortalecimiento de las capacidades y la calidad de las políticas de empleo público. Recuperado de: https://www.google.com/urlsa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/jefat ura/2023/08/Ponencias-completas/Solano%2520y%2520Kaczmarczyk%2520%2520Empleo%2520P%25C3%25BAblico%2520y%2520capacidades%2520estatales%2520.pdf&ved=2ahUKEwjl4Lngh8qFAxVMqJUCHTGHBxMQFnoECBsQAQ&usg=AOvVaw2VvW7moy1NCX1vqoAg7Zuy.

REVISTA ARGENTINA DEL RÉGIMEN DE AL ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2008) Año XXXI - 361.

REVISTA IPROFESIONAL (2024) Transformación histórica del Empleo Público: la Ley de Bases y su impacto en Argentina. Columnas legales: Grispo, J.

RECUPERADO INFOBAE: https://www.infobae.com/economia/2024/11/17/los-salarios-recuperaron-lo-perdido-tras-la-devaluacion-pero-la-mejora-no-es-homogenea-que-se-espera-para-el-proximo-año/