

UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21

TRABAJO FINAL DE GRADO

ABOGACÍA



**CONTRATOS TEMPORARIOS DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

HONORATO PABLO HERNÁN

VABG 28825

2016

RESUMEN

En la actualidad, resulta una permanente problemática los contratos temporarios celebrados por la Administración Pública. Por un lado, debe considerarse, que la naturaleza de los contratos temporarios debe estar referida a funciones específicas y de carácter transitoria. Sin embargo, resulta una desnaturalización de su objeto, ya que son utilizados por la Administración de forma ordinaria para lograr el ingreso del personal a funciones típicas y de carácter permanente. Es decir, que existe una desviación del poder del estado, con el objetivo de encubrir una designación permanente bajo la apariencia de un contrato transitorio.

Frente a ésta situación los trabajadores “temporarios”, después de estar varios años en el ejercicio de sus funciones, se atribuyen el carácter de personal de planta con un derecho a la estabilidad constitucional y una carrera administrativa. A partir de este momento se plantea la mayor controversia cuando el estado realiza una rescisión del contrato fundada en razones de mérito, oportunidad o conveniencia y sin ningún derecho a indemnización si el contrato lo prevé. El Estado argumenta que el personal contratado carece de derecho a la estabilidad y que la permanencia en el tiempo de dichos contratos no los convierte en agente o empleados públicos, sumado al hecho de que el personal no ingreso a la administración por concurso público teniendo en cuenta las condiciones de idoneidad y capacidad.

El trabajo pretende determinar la situación jurídica del personal transitorio, y su desprotección frente a despidos arbitrarios del poder soberano del estado, siempre teniendo en cuenta la estabilidad consagrada en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

PALABRAS CLAVES

Empleado público, estabilidad, contratos temporarios, fraude a la garantía constitucional, transcurso del tiempo, indemnización, arbitrariedad del estado

ABSTRACT

Today, it is a permanent issue temporary contracts by the public administration. On the one hand, it must be considered, that the nature of temporary contracts should be related to specific functions and transient in nature. However, it is a distortion of its purpose, as they are used by management in the ordinary way to achieve a typical personal income and permanent functions. That is, there is a diversion of state power, in order to cover up a permanent appointment under the guise of a temporary contract. Faced with this situation the "temporary" workers after spending several years in the exercise of its functions, the nature of plant personnel a constitutional right to an administrative career stability and attributed. from this moment the greatest controversy arises when the state makes a rescission of the contract based on reasons of merit, suitability or convenience without any right to compensation if the contract so provides. The state argues that the staff recruited no right to stability and permanence in time of such contracts does not make public officer or employee, plus the fact that staff not joining the administration considering tender the conditions of suitability and capacity

The work will seek to determine the legal status of temporary staff, and their lack of protection against arbitrary dismissal of the sovereign power of the state, taking into account the established in article 14a of the constitution stability.

KEYWORDS

Public employee, stability, temporary contracts, abuse of constitutional guarantee, termination, over time, compensation, state arbitrariness

INDICE

Introducción

Metodología de la investigación.

Capítulo I: Empleado Público

1. Introducción	1
2. Agente o Empleado Público	2
2.1 Concepto.....	2
3 Estabilidad del Empleado Público	3
3.1 Concepto jurídico	3
3.2 Concepto jurídico-administrativo.....	4
3.3 Reconocimiento internacional.....	4
3.4 Constitución Nacional.....	5
3.4.1 Artículo 14 bis	5
3.4.2 Facultad reglamentaria	6
3.5 Reconocimiento constitucional en Mendoza	6
4. Régimen legal.....	8
4.1 Evolución legislativa nacional	8
4.2 Ley 25.164.....	8
4.3 Regulación en la provincia de Mendoza. Decreto 560/73	10

5. Análisis de la doctrina	11
6. Análisis jurisprudencial	13
6.1 Evolución en la jurisprudencia Nacional	13
6.1.1 Jurisprudencia abandonada	13
6.1.2 Jurisprudencia actual: fallo “Madorrán”	14
7. Evolución en la jurisprudencia de Mendoza.....	15
7.1 Jurisprudencia abandonada.....	15
7.2 Jurisprudencia actual.....	17
7.2.1 Caso “Lerda”.....	17
8. Consideraciones finales	18
 Capítulo II: Contratos temporarios del Estado	
1. Introducción.....	19
2. Concepto y naturaleza jurídica	19
3. Estabilidad.....	21
4. Régimen legal	23
4.1 Regulación en la ley 25.164.....	23
4.1.1 Derechos.....	23
4.2 Decreto 1421/2002.....	24
4.3 Resolución 48/2002	25

4.3.1 De la solicitud de la contratación	25
4.3.2 De la retribución del personal contratado	28
4.3.3 Calificación del desempeño laboral.....	29
5. Régimen en Mendoza	30
5.1 Decreto 560/73.....	30
5.2 Ley 5811.....	31
6. Comparación entre empleados contratados y empleados público	33
7. Consideraciones finales	36
 Capítulo III: Problemática del contrato temporario	
1. Introducción	38
2. Posturas doctrinales	39
3. Análisis jurisprudencial	42
3.1 Aspectos generales	42
3.2 Naturaleza del contrato.....	43
3.3 Efectos del transcurso del tiempo	44
3.4 Control jurisdiccional	46
3.5 Naturaleza de las tareas	46
3.6 Derecho aplicable	47
3.7 Análisis particular	47

3.7.1 Caso “Ramos”	47
3.7.2 Caso “Sánchez”	50
3.7.3 Caso “Cerigliano”	51
3.8 Cuestión jurisprudencial en Mendoza.....	52
3.8.1 Caso “Domínguez”	52
3.8.2 Caso “Pace”	54
4. Evolución de la jurisprudencia Nacional en el contrato temporario	56
5. Comparación entre la jurisprudencia Nacional y Mendoza.....	59
6. Consideraciones finales	62
Conclusión Final	63
Bibliografía	69

INTRODUCCIÓN

Los agentes contratados son aquellos que el Estado Nacional, Provincial o las municipalidades llaman a cumplir tareas por fuera de la planta permanente, y que por lo tanto no gozan de estabilidad propia de los empleados públicos. A estos contratos no les resulta aplicable, en principio, ni la legislación laboral ni el estatuto propio del empleado público. Se trata en general de contratos a término, generalmente de un año, donde se determina que cualquiera de las partes dentro del año puede dar por rescindido el contrato que las une sin indemnización alguna.

El problema de estos contratos es que permanecen en el tiempo y nace en los empleados la pretensión de la continuidad y la idea de sentirse incorporados al régimen estatuario del empleado público, luego de un tiempo más que extenso, el estado rescinde el contrato y prescindir de la labor del empleado sin que éste le haya dado ningún motivo y por razones de mérito o conveniencia, no debiendo indemnización alguna. Sumado a la desnaturalización del objeto de estos contratos, que realiza el Estado, incorporando a los amigos del poder a funciones típicas y permanentes, omitiendo el mandato constitucional de acceso a cargos públicos por concurso.

Los primeros antecedentes normativos comienza recién en el año 1957 cuando se dicta el decreto-ley 6666/57, convertido en ley por la sanción n° 14.467. También, debe tenerse en cuenta, la base constitucional incorporada en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional en el año 1957, cuya norma es la manifestación pura del constitucionalismo social. Finalmente en el año 1999, tuvo sanción la Ley 25.164, denominada Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional.

Respecto a la Provincia de Mendoza su Constitución dictada en 1916, ya contenía la garantía de estabilidad de los agentes del Estado. Recién en el año 1973 se dicta el decreto-ley 560/73 denominado Estatuto del Empleado Público.

Autores como Lima afirman que la administración parece haber tomado como normal las contrataciones de personal, lo que no solo implica un fraude a la garantía constitucional de estabilidad para el empleado público sino también una desnaturalización y abuso de la función pública (1998).

Desde el punto de vista jurisprudencial, a partir del caso “Ramos”¹, comienza a interpretarse una evidente desviación de poder que tiene como objetivo encubrir una designación permanente bajo la apariencia de un contrato por tiempo determinado, cambiando así la postura anterior de considerar que la mayor o menor conveniencia de recurrir a la contratación del actor, como la de poner fin al contrato constituye una decisión de política administrativa no revisable en sede judicial.

El TFG consta de tres capítulos: el primero de ellos contiene una parte introductoria, en la cual se explica el concepto de agente o empleado público, estabilidad, su regulación legal, análisis doctrinario y jurisprudencial. El segundo capítulo contiene un análisis puramente objetivo sobre el concepto de contratos temporarios, naturaleza jurídica, regulación en el ámbito nación y la provincia de Mendoza. En el capítulo tercero se hace mención a la problemática de los contratos temporarios analizando su desnaturalización, fraude por parte de la administración, opinión de la doctrina sobre conceptualización, naturaleza, estabilidad, y desviación del poder por el Estado. Y por último la evolución y los distintos criterios de la jurisprudencia respecto a la utilización de los contratos temporarios

La finalidad del presente trabajo, es analizar la figura específica de los contratos temporarios como herramienta de la Administración Pública para funciones transitorias o eventuales. Se pretende analizar la situación jurídica del personal contratado frente a

¹ C.S.J.N “Ramos, José Luis c. Estado Nacional”, 6/04/2010,333:311. Recuperado de www.undec.edu.ar/compat/index.php?option=com_docman

despidos arbitrarios del Estado, como también determinar si es posible un control judicial de estas decisiones y si procede algún tipo de indemnización.

METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

En el presente trabajo se utilizó como tipo de estudio al **Método Descriptivo**, ya que se describió el instituto de la estabilidad consagrada en artículo 14 bis, no sólo referido al del empleado público, sino también al trabajo en sus diversas formas. Se evalúan sus distintos aspectos y condiciones, supuestos de su funcionamiento, los requisitos para su utilización, las dificultades interpretativas. Se llevó a cabo la descripción de la normativa existente, las distintas posturas doctrinarias y fallos jurisprudenciales, no sólo referido al instituto de la estabilidad, sino también a la utilización abusiva de la herramienta jurídica de los contratos temporarios.

La **estrategia metodológica** que se aplicó es la **cualitativa**, se examinó la naturaleza del instituto, sus cualidades, se procedió a recabar datos e información sobre la temática de estudio, sobre diferentes perspectivas y puntos de vista, el análisis de la doctrina y la jurisprudencia. Es decir, se buscó la descripción y exploración del instituto de la estabilidad y sus alcances en el ámbito de la administración pública en general.

Las Fuentes que se utilizaron para la investigación fueron Primarias y Secundarias; las primeras permitieron revelar la investigación del tema por medio del análisis directo de los autores y especialistas. Las secundarias por medio de reportes de investigación basados en fuentes o datos primarios como libros de doctrina específicos y fallos comentados.

- Fuentes primarias:

Lo que caracteriza a las fuentes primarias, es que proporcionan un testimonio o evidencia directa sobre el tema a tratar en la investigación. En el presente trabajo se analizó la Constitución Nacional Argentina, como eje principal el artículo 14 bis, Ley Marco de la Regulación del Empleo Público Nacional (ley 25.164), la Constitución de la Provincia de Mendoza, y el Decreto Ley 560/73 de la Provincia de Mendoza (Estatuto del Empleado Público).

- Fuentes secundarias:

En el presente trabajo se utilizó como fuentes secundarias las publicaciones de doctrina, entre ellas podemos mencionar autores como Marienhoff Miguel, “Tratado de Derecho Administrativo”, Roberto Dromi “Instituciones de Derecho Administrativo”, Agustín Gordillo “Tratado de Derecho Administrativo”, Navarro, Marcelo J. “La situación del personal contratado ad hoc en el sector público”.

Para las **Técnicas de Recolección de Datos** se utilizó la Observación de Datos o Documentos (la revisión documental) y Bibliografía, ya que específicamente se estudiaron las fuentes, tanto primarias como secundarias.

Delimitación Temporal/ Nivel de Análisis del Estudio: En cuanto a la delimitación temporal, el análisis de estudio en el orden nacional comienza recién en el año 1957 cuando se dicta el decreto-ley 6666/57, convertido en ley por la sanción n° 14.467. Con este texto normativo comienza la verdadera etapa reglamentaria de la relación de empleo público. También, debe tenerse en cuenta, la base constitucional incorporada en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional en el año 1957, cuya norma es la manifestación pura del constitucionalismo social. Finalmente en el año 1999, tuvo sanción la Ley 25.164, denominada Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional.

Respecto a la Provincia de Mendoza su Constitución dictada en 1916, ya contenía la garantía de estabilidad de los agentes del Estado. Recién en el año 1973 se dicta el decreto-ley 560/73 denominado Estatuto del Empleado Público.

Objetivos

Objetivos generales

- Determinar si existe una desnaturalización de los contratos temporarios para el ejercicio de funciones permanente, analizar su situación jurídica y protección frente al despido arbitrario.

Objetivos específicos

- Analizar el concepto de estabilidad constitucional, consagrada en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, para los agentes público
- Explicar posturas doctrinarias respecto a la naturaleza jurídica del personal contratado
- Explicar la desnaturalización del objeto de los contratos temporarios encubriendo funciones permanentes
- Analizar el ingreso de personal a funciones permanentes, prescindiendo de métodos como el concurso público y la selección
- Determinar si existe alguna influencia del transcurso del tiempo en los contratos temporarios para calificarlos como personal de planta
- Determinar si las rescisiones que realiza la administración pueden ser sin justa causa y si dan lugar a una indemnización
- Comparar y analizar la evolución de la jurisprudencia nacional y de la provincia de Mendoza respecto a la interpretación del concepto de estabilidad

- Comparar la jurisprudencia nacional y de la Provincia de Mendoza en cuanto a la naturaleza del contrato temporario.

En cuanto a la **hipótesis de trabajo**, consiste en determinar si el Estado utiliza la herramienta jurídica de los contratos temporarios para ocupar cargos destinados a funciones permanentes, constituyendo un verdadero fraude a la ley y siendo violatorio del derecho a la estabilidad consagrado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Asimismo, determinar si el estado no incurre en arbitrariedades al realizar una rescisión unilateral del contrato negándole una indemnización y dejándolo en total desamparo jurídico.

CAPITULO I

Empleado Público

1. Introducción

La relación de empleo público es un contrato esencial a la existencia del Estado, solo mediante los agentes de la Administración el Estado puede cumplir con sus funciones esenciales. Una de las partes de esa relación son los sujetos que se incorporan voluntariamente al Estado, para desempeñar funciones necesarias cumpliendo con las actividades de la Administración, pretendiendo recibir como contraprestación un sueldo o retribución. La otra parte, obviamente, es el Estado. Esta relación de empleo público genera derechos y obligaciones para las partes. Entre los derechos más importantes podemos mencionar la estabilidad.

El artículo 14 bis de la Constitución Nacional prevé que las leyes asegurarán la estabilidad del empleado público. Sin embargo, más allá de la claridad de dicho concepto, el mismo fue objeto de diversas interpretaciones respecto a su alcance. Desde un principio, se interpretó que dicho concepto correspondía a una estabilidad impropia, con lo que la estabilidad quedaba satisfecha con el reconocimiento a una indemnización.

Tal situación cambia con posterioridad, interpretándose la estabilidad como de carácter propia, es decir se garantiza la permanencia en el cargo y la prohibición para el Estado de realizar una ruptura discrecional del vínculo.

En el presente capítulo se comenzará por precisar que se entiende por empleo público y los alcances de la garantía constitucional de estabilidad. Analizaremos el concepto desde distintos aspectos y sentidos, como la recepción normativa y evolución de la jurisprudencia en el ámbito nacional y de la provincia de Mendoza.

2. Agente o Empleado Público

2.1. Concepto

El Estado para asumir y ejecutar sus funciones necesita de colaboradores que ejecuten la voluntad administrativa, por ello, el Estado obra a través de personas físicas, los cuales han sido denominados agentes del estado, empleados públicos, funcionarios públicos. Desde un punto de vista amplio, se los denomina como toda persona que ejecuta funciones esenciales y específicas del Estado. En la relación contractual, una de las partes son los agentes públicos, que se incorporan voluntariamente al Estado para desempeñar funciones básicas del Estado, pretendiendo recibir como contraprestación un sueldo o retribución.

La doctrina define al agente público diciendo que: “funcionario público y empleado público es toda persona que ejecuta funciones esenciales y específicas del Estado” (Dromi, 1998, p. 372).

Marienhoff (1970) define al empleado público desde un punto de vista amplio y restringido. Desde un concepto amplio incluye a quienes realizan funciones esenciales y específicas del Estado, y desde un punto de vista restringido es toda persona que realiza funciones esenciales y propias de la Administración Pública, considerada esta en sentido sustancial u objetivo.

La configuración de la categoría de empleado y funcionario público no ha tenido un tratamiento uniforme. Se identifica a los empleados como aquellos que realizan tareas materiales que no trasuntan la expresión de la voluntad administrativa, mientras que los funcionarios realizan tareas que si reflejan la voluntad administrativa. Sin

embargo el derecho positivo nacional² y supranacional³ no realiza una distinción entre ambos términos considerando indistinto una u otra expresión. También dentro del ámbito del Derecho Administrativo son utilizados sin diferenciación.

Finalmente, un concepto más amplio, incluye a todo aquel que, sin importar su forma de ingreso ni las normas que rigen su relación, presta servicios en el Estado⁴.

El derecho de los agentes públicos se inspira en principios que gozan de autonomía y que son distintos de los que gobiernan las relaciones privadas de trabajo (ley de contrato de trabajo) o los contratos civiles. Esta autonomía se extrae del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, que consagra la estabilidad del empleado público y del artículo 16, que establece la igualdad ante la ley en la admisibilidad en los empleos públicos. También debe considerarse que esta materia es conservada por las provincias en el reparto de competencias, por lo tanto existe una doble legislación según se trate de empleados de la nación o de la Provincia.

3. Estabilidad del Empleado Público

3.1. Concepto jurídico

Cundo hablamos del concepto jurídico del término estabilidad nos estamos refiriendo a la relación laboral del derecho privado, es decir al derecho del trabajo. Guillermo Cabanellas afirma “la estabilidad consiste en el derecho que un trabajador tiene a conservar su puesto indefinidamente, de no incurrir en faltas previamente determinadas o de no acaecer especialísima circunstancia” (1979, p. 212).

² Artículo 77 del Código Penal: “Por los términos funcionario público y empleado público usados en este código, se designa a todo el que participa accidental o permanentemente del ejercicio de funciones públicas, sea por elección popular o nombramiento de autoridad competente”

³ Convención Interamericana contra la corrupción Artículo II.2 : “ los actos de corrupción en el ejercicio de la funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio” Artículo 1: “cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades”

⁴ Para la Convención Interamericana contra la Corrupción, “Funcionario público”, “Oficial Gubernamental” o “Servidor público”, es “cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos.

3.2. Concepto jurídico – administrativo

La doctrina en general se ha referido a la estabilidad de los agentes del Estado como la “facultad de conservar el cargo y gozar de los derechos estatuarios, mientras que ninguna causa legal determine la extinción del vínculo o altere la relación funcional” (Mercado Luna, 1974, p. 814).

Es decir se considera a la estabilidad como el derecho de los empleados públicos a no ser privados o separados del cargo, como no sea por los motivos que establece el ordenamiento jurídico.

3.3. Reconocimiento Internacional

Nuestra Constitución Nacional, en el artículo 75 inciso 22, reconoce una serie de tratados internacionales con jerarquía constitucional. Entre ellos cabe mencionar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer donde en el artículo 11 inc. C se consagran el concepto de estabilidad⁵.

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:

- a. El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;
- b. El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección de cuestiones de empleo;
- c. El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de

⁵ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Artículo 11

- servicio, y el derecho al acceso a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional y el adiestramiento periódico;
- d. El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad de trabajo;
 - e. El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;
 - f. El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.

3.4. Constitución Nacional

3.4.1. Artículo 14 bis: estabilidad

A partir de la incorporación del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, queda consagrada la estabilidad del empleado público, dicho artículo reconoce como fuente el llamado constitucionalismo social. Autores como Mercado Luna consideran que esta garantía es de gran importancia, no solo para evitar la injusticia de los despidos, sino también para evitar continuar con los vicios de la democracia. Ya que los agentes públicos no votan por el partido político que quieren sino por aquellos que le aseguran la continuidad (1974).

Ricardo Mercado Luna señala que la estabilidad ingresó a la Constitución consagrando definitivamente una conquista social que venía ganando adeptos en la doctrina, en las leyes, decreto, ordenanzas aisladas (1974).

También es importante mencionar el artículo 99 inciso 7 que le confiere al poder ejecutivo la facultad de nombrar y remover los empleados. De manera que la

atribución conferida al presidente, está limitada por la garantía de estabilidad que contiene el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

3.4.2. Facultad reglamentaria

Dado que ningún derecho es de carácter absoluto, el Estado puede ejercer un poder de policía fundamentándose en el bienestar general. Esta facultad cuenta con jerarquía constitucional en el artículo 14 cuando establece “todos los habitantes de la nación gozan de los siguientes derechos conformes a la leyes que reglamente su ejercicio”, se define entonces al poder de policía como la potestad o facultad del estado para reglamentar los derechos. Sin embargo, sin perjuicio de la facultad reglamentaria del estado, debe reconocerse como límite el artículo 28 de la Constitución Nacional, que consagra el principio de razonabilidad.

Con lo cual, por aplicación del principio de legalidad y jerarquía constitucional toda reglamentación, ya sea de origen legislativo o de convenios colectivo de trabajo, que contraríe tal contenido específico de la estabilidad en el empleo público deviene en inconstitucional. La Constitución Nacional, sostiene la Corte, es ley suprema y todo acto que se le oponga resulta inválido cualquiera sea la fuente jurídica de la que provenga.

3.5.Reconocimiento constitucional en la provincia de Mendoza

Se ha dicho que las provincias al darse sus propias instituciones y regirse por ellas gozan de las prerrogativas para legislar respecto de sus empleados, pudiendo por lo tanto concederle o negarles la estabilidad. Ello es posible porque las provincias en ningún momento han renunciado de esa facultad en favor de la nación, conforme lo establece el artículo 5 de la Constitución Nacional⁶

⁶ Artículo 5º.- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que

Sin embargo esta tesis pierde sustento en razón de la ubicación de la estabilidad dentro del capítulo de las declaraciones, derechos y garantías. La circunstancia de integrar la parte dogmática impone a las provincias su acatamiento, como así también debe tenerse en cuenta el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 31 de nuestra constitución⁷

Autores como Mercado Luna consideran que la aplicación de las leyes locales no pueden interpretarse sino en función de la garantía reconocida en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional (1974).

Sin perjuicio de esta consideración la Constitución de la Provincia de Mendoza es anterior al año 1957, dictada en 1916, y ya contenía la garantía de estabilidad de los agentes del Estado anticipándose varios años a la Constitución Nacional.

La Constitución de Mendoza⁸, en su artículo 30, establece que la remoción del empleado público debe obedecer a una causa justificada, siendo necesaria el dictado de una ley que rija en materia de empleo, duración, estabilidad, retribución y promoción o ascenso.

También es importante considerar el artículo 43⁹, que establece que el nombramiento de los funcionarios que hagan los poderes públicos, prescindiendo de los

asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

⁷ **Artículo 31.**- Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859.

⁸ Constitución de la Provincia de Mendoza, Art. 30º - Todos los argentinos son admisibles a los empleos públicos de la Provincia, sin otras condiciones que su buena conducta y capacidad, en todos aquellos casos en que esta Constitución o la ley no exijan calidades especiales. La remoción del empleado deberá obedecer a causa justificada, y se dictará una ley especial que rija en materia de empleo, su duración, estabilidad, retribución y promoción o ascenso.

⁹ Constitución de la Provincia de Mendoza Art. 43º - Los nombramientos de funcionarios y empleados que hagan los poderes públicos prescindiendo de los requisitos enumerados o exigidos por esta Constitución, son nulos, y en cualquier tiempo podrán esos empleados ser removidos de sus puestos.

requisitos exigidos, son nulos y en cualquier tiempo podrán ser removidos de sus puestos.

4. Régimen legal

4.1. Evolución legislativa en el orden nacional

Uno de los primeros proyectos de estatuto que se conoce en nuestro país, es el presentado por el diputado Ferrarotti ante la legislatura de la Provincia de Santa Fe que data del año 1914. En dicho proyecto, puede encontrarse un importante antecedente del concepto de estabilidad del funcionario contra la arbitrariedad gubernativa.

Sin embargo, recién en el año 1957 se dicta el decreto-ley 6666/57, convertido en ley por la sanción n° 14.467. Con este texto normativo comienza la verdadera etapa reglamentaria de la relación de empleo público.

En el año 1980 se dicta la ley 22.140, sustitutiva del decreto, dicho texto estableció el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública.

Finalmente en el año 1999, tuvo sanción la Ley 25.164, denominada Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional

4.2. Ley Marco De Regulación De Empleo Público Nacional. Ley

25.164

La legislación específica en el orden nacional, es la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164.

En su capítulo III, artículo 8¹⁰, establece que el régimen de estabilidad alcanza al personal que ingrese por los mecanismos de selección.

¹⁰ Ley 25.164, artículo 8:” El régimen de estabilidad comprende al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes al régimen de carrera cuya

En el artículo 16 se mencionan los derechos de los cuales gozan, entre ellos podemos mencionar:

- a) Estabilidad.
- b) Retribución justa por sus servicios, con más los adicionales que correspondan.
- c) Igualdad de oportunidades en la carrera.
- d) Capacitación permanente.
- e) Libre afiliación sindical y negociación colectiva.
- f) Licencias, justificaciones y franquicias.
- g) Compensaciones, indemnizaciones y subsidios.
- h) Asistencia social para sí y su familia.
- i) Interposición de recursos.
- j) Jubilación o retiro.
- k) Renuncia.
- l) Higiene y seguridad en el trabajo.
- m) Participación, por intermedio de las organizaciones sindicales, en los procedimientos de calificaciones y disciplinarios de conformidad con que se establezca en el Convenio Colectivo Trabajo.

En el capítulo IV, artículo 17¹¹, menciona que el personal tendrá derecho a la estabilidad en el empleo, nivel y grado, pero agrega la novedad de que la estabilidad en la función será materia de regulación convencional.

financiación será prevista para cada jurisdicción u organismos descentralizados en la Ley de Presupuesto”

¹¹ Ley 25.164, artículo 17: 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.

Es importante considerar en este aspecto que la estabilidad se alcanza en el cargo pero no en la función, es decir que el agente puede ser destinado a una función distinta en beneficio de la propia administración (POSE, 1985).

En el artículo 17, segunda parte, expresa una serie de condiciones para la adquisición de la estabilidad, entre ellas debemos mencionar que el agente debe acreditar idoneidad a través de evaluaciones periódicas de desempeño, de su capacitación. Deberá obtener el certificado definitivo de aptitud psicofísica, y vencido el plazo del período de prueba, deberá obtener la ratificación mediante acto expreso emanado de autoridad competente.

4.3. Regulación en la provincia de Mendoza. Decreto ley 560/73

Con respecto a la regulación específica en la Provincia de Mendoza, debemos hacer mención al Decreto- Ley 560/73. En su artículo 16¹² consagra la estabilidad del agente permanente, la jerarquía y el nivel alcanzado. También en el mismo artículo se prevé que la estabilidad solo se pierde por las causas establecidas en el estatuto, o por haber alcanzado el agente una edad superior en dos años a la mínima establecida para la jubilación ordinaria.

Existe un periodo de prueba, establecido en el artículo 12¹³ de seis meses, es decir que el nombramiento del personal durante ese lapso tiene carácter provisional y se convertirá en definitivo transcurrido el periodo de prueba, siempre que el agente haya demostrado idoneidad y condiciones para las funciones del cargo

¹² Decreto-Ley 560/72 artículo 16:" - Estabilidad es el derecho del agente permanente de conservar el empleo, la jerarquía y nivel alcanzados -entendiéndose por tales la ubicación en el respectivo régimen escalafonario-, los atributos inherentes a los mismos, y la inamovilidad en la residencia siempre que el servicio lo consienta, una vez confirmado de acuerdo a lo previsto en el artículo 12"

¹³ Decreto -ley 560/ 73 Art. 12 - El nombramiento del personal permanente tendrá carácter provisional durante los seis (6) primeros meses de servicio efectivo, al término de los cuales se transformara automáticamente en definitivo cuando el agente haya demostrado idoneidad y condiciones para las funciones del cargo conferido. En caso contrario, y no obstante haber aprobado el examen de competencia o requisito de admisión, quedara revocado el acto que dispuso el ingreso.

Otro artículo importante, que merece destacar, es el artículo 53¹⁴ del Decreto-Ley 560/73, el cual consagra una estabilidad impropia, por lo que procede la desvinculación por medio de una indemnización. Dicha normativa va en contra del artículo 14 bis de la Constitución Nacional y la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto a que la estabilidad del empleado público es propia y operativa. Es por eso como lo señala Bustelo en Mendoza la doctrina sentada a partir del caso “Madorrán” no ha producido plenos efectos por cuanto la misma se ha de brucear con la reglamenta y los artículos 53 y 54 del Estatuto del Empleado Público (Decreto Ley N° 560/73) en tanto confieren al Estado la posibilidad de optar, cuando se ordena la reincorporación del agente, por el pago de una indemnización (2008).

5. Análisis de la doctrina respecto a la estabilidad

Con respecto a sus alcances, la doctrina ha dicho que la estabilidad es una garantía constitucional de carácter operativa, que no requiere de reconocimiento legal o estatuario (Romero, 1976).

“El artículo 14 bis de la Constitución garantiza, la estabilidad de los empleados públicos, habiéndose entendido que dicha norma es operativa, es decir , rige aun en ausencia de ley reglamentaria” (Gordillo, 1997, p 1334).

¹⁴ Decreto –Ley 560/72 Art. 53 - El personal de todas las reparticiones estatales de la provincia, tendrá derecho a su reincorporación cuando fuere separado del cargo. Tanto el agente como el estado, podrán optar por la reincorporación o por el pago de una indemnización conforme con la escala siguiente: -Más de seis (6) meses y hasta diez (10) años: el cien por ciento (100%) del último sueldo, por cada año de antigüedad. -Más de diez (10) años y hasta quince (15) años: el noventa por ciento (90%) del último sueldo, por cada año de antigüedad que exceda de los diez (10) años. -Más de quince (15) años y hasta veinte (20) años: el ochenta por ciento (80%) del último sueldo por cada año de antigüedad que exceda de los quince (15) años. -La escala precedente es acumulativa y no será computada la antigüedad que exceda de los veinte (20) años. A los efectos de la aplicación de esta escala, se tendrá en cuenta el sueldo básico y bonificación por antigüedad con exclusión de toda otra retribución. Las fracciones mayores de seis (6) meses se computaran como un (1) año y las menores serán despreciadas. Entiéndase únicamente por sueldo básico los importes totales nominales que perciba el personal en concepto de: a) Remuneración mensual básica determinada por presupuesto. b) Adicional por función, cuando este se liquide como diferencia entre la remuneración a que se refiere el inciso a) precedente y el valor total que se le hubiere asignado a una función, mediante un régimen instituido al efecto por el poder ejecutivo. (Texto según modificación art. 02 ley 4139)

Marienhoff se encarga de diferenciar los conceptos de estabilidad propia e impropia. La estabilidad propia es la que no puede ser reemplazada por una indemnización y solo podría ser dejada sin efectos por las causales establecidas en la ley. En tanto que la estabilidad impropia o relativa es la que si puede ser reemplazada por una indemnización (1993).

“El derecho a la estabilidad es una garantía que adquiere el agente público cuando se le ha reconocido el derecho al empleo, esta garantía no se la puede despojar salvo causa legal” (Fiorini, 1995, p. 811).

Dromi señala al respecto que la estabilidad es el derecho del agente a la continuidad en el cargo o empleo del que no puede ser separado. Puede ser propia o impropia. La primera es la estabilidad absoluta por lo cual no cabe la indemnización como sustitución por el cargo. La segunda es la estabilidad relativa por la que procede la indemnización sustitutiva (1994).

Ricardo Mercado Luna señala que la estabilidad ingresó en la Constitución consagrando definitivamente una conquista social que venía ganando adeptos en la doctrina, en las leyes, decreto, ordenanzas aisladas (1974).

Escola sostiene que la estabilidad es el derecho a no ser privado ni separado del cargo. Realiza una diferenciación de la estabilidad propia de la impropia, y sostiene que no hay estabilidad absoluta y que es aconsejable que así no ocurra porque la existencia de la misma podría llevar a extremos indeseables para la buena marcha de la administración (1979).

El Dr. Germán Bidart Campos aborda la cuestión antes mencionada de si la estabilidad es propia o impropia. Comparte éste el criterio de que se está ante la propia o absoluta, la cual obliga al empleador a reincorporar a aquel empleado en cuyo detrimento se viola esta garantía. Este autor brinda tres situaciones en las que se viola el

derecho a la estabilidad; cuando la cesantía de la relación laboral no es razonable, o no tiene causa; si se dispone la misma sin seguir los pasos procesales correspondientes, y sin realizar un sumario previo; o si se declara en cesantía al personal cambiando su situación contractual, evadiendo así esta garantía. Por otro lado, no se vulnera la estabilidad consagrada en el texto constitucional, cuando media una causa razonable para la cesantía, satisfaciendo todos los requisitos procesales previos; si se suprime de forma racional el empleo; o si se jubila al empleado por llenar los requisitos exigidos en las normas previsionales, utilizando la figura antes mencionada de la jubilación oficiosa (2006)

El derecho a la estabilidad consagrado en la Constitución Nacional obliga a las provincias a garantizarla a favor de sus propios agentes, mediante normas de derecho local, de no ser así se configuraría una inconstitucionalidad (Bidart Campos, 1981)

6. Análisis jurisprudencial

6.1. Evolución en la jurisprudencia nacional

6.1.1. Jurisprudencia abandonada

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha cambiado su postura en cuanto a la estabilidad del empleado público de forma relativamente reciente. En el fallo Héctor Maximino Enrique¹⁵ estableció que el derecho a la estabilidad no es absoluto, sino que puede reglamentarse sin que esto importe una inconstitucionalidad.

Esta línea de ideas se sostuvo en fallos como el de Aurelio A. Brasesco¹⁶ del año 1967, donde se dijo que la estabilidad que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional reconoce al empleado público lo protege de la remoción arbitraria de su puesto

¹⁵ CSJN, "Enrique, Héctor Maximino c/ Pcia de Santa Fe" del 3/5/1965, en La Ley Tomo 119, pág. 141).

¹⁶ Diario la ley, Brasesco, Aurelio A., Buenos Aires, 1967

de trabajo, garantizando su permanencia en el mismo, pero que esto no es de carácter absoluto, por lo que se entiende que la considera relativa, es decir, reemplazable con una indemnización.

Sostiene el máximo tribunal argentino esta postura en los fallos Salandria¹⁷ y Barrionuevo¹⁸ de los años 1987 y 1989 respectivamente, donde se siguió sosteniendo que la estabilidad que reconoce la Constitución Nacional es la impropia. Ya en el año 2000, en el fallo Liliana Guida¹⁹, la Corte Suprema de Justicia de la Nación continúa con esta postura, es decir, consagrando la estabilidad impropia.

6.1.2. Jurisprudencia actual

Fallo “Madorran”

En el año 2007 el Tribunal Supremo de la Nación realiza un cambio radical en su postura, al fallar en la causa de María Cristina Madorrán,²⁰ confirmó una sentencia de la Sala VI de la Cámara Nacional de Apelaciones, ordenando la reincorporación de la actora y el pago de los salarios caídos. Madorrán había ingresado a trabajar de forma permanente en 1970, manteniéndose dentro de ese régimen hasta 1996. En noviembre de dicho año fue despedida, aduciendo para tomar esta medida sus superiores que no había cumplido con una serie de tareas relacionados con el normal desempeño de sus funciones. Los argumentos de la Cámara, reafirmados por el Supremo Tribunal, fueron que no se habían probado las irregularidades en las que se basaba el despido, por lo que era un despido sin causa violatorio de la estabilidad propia. En el dictamen del Procurador General de la Nación se dijo que esto comportaría una violación de la

¹⁷ CSJN, Salandria, Orlando Roberto, 1987, Fallos, 310:1065

¹⁸ CSJN, Barrionuevo, Manuel Rubén, 1989, Fallos, 312:495.

¹⁹ CSJN, Guida, 2000, Fallos, 323:1566. Recuperado de <http://servicios.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=realizaConsulta>

²⁰ “Madorrán, Marta Cristina c/Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación”, 3/05/2007, 330:1989. Recuperado de <http://www.infojus.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-madorran-marta-cristina-administracion-nacional-aduanas-reincorpor>

estabilidad propia del empleado público consagrada en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

La Corte dijo que la Constitución Nacional es una norma jurídica que reconoce el derecho a la estabilidad en el artículo 14 bis, y que dicha cláusula es de carácter operativo (es decir rige aun en ausencia de ley reglamentaria). La norma proscribía la ruptura discrecional del vínculo del empleo público y es susceptible de autónomo acatamiento por las autoridades administrativas. Además que la estabilidad del empleo público preceptuada por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional significa, que la actora no pudo válidamente ser segregada de su empleo sin invocación de una causa justificada y razonable, de manera que su reclamo de reinstalación resulta procedente.

También se declaró la inconstitucionalidad de la cláusula de un CCT que aceptaba la aplicación del artículo 245 de la ley de contrato de trabajo a personal de planta permanente, como reparación contra el despido arbitrario, porque en realidad se estaba eludiendo la garantía de estabilidad prevista constitucionalmente, al tratarse de empleados públicos incorporados regularmente en la administración pública y que cuentan con estabilidad.

7. Evolución en la jurisprudencia de Mendoza

7.1 Jurisprudencia abandonada

Desde un principio la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza desconoció (en la causa Castro Marín²¹) la estabilidad del empleado público, dejándola a expensas del Poder Ejecutivo, argumentado que no se había reglamentado el artículo 30 de la Constitución provincial.

²¹ SCJM, “ Castro Marín Arsenio c/ Poder Ejecutivo Inconstitucionalidad - Contencioso Administrativo
Fecha: 05/10/1953 - corte en pleno. Recuperado de
<http://www2.jus.mendoza.gov.ar/documental/jurisprudencia/consulta/index.php>

Luego el Tribunal superior cambia su postura en la causa “Marotta²²”, donde establece que el reintegro al cargo, de quien fue ilegítimamente destituido, está condicionado a que la administración o el propio agente público no opten por el pago de la indemnización, prevista en el artículo 51 del decreto-ley 560/73.

Debe afirmarse que la jurisprudencia de la Provincia de Mendoza optó por el criterio de la estabilidad impropia contrariando la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Así Mosso Gainnini, establecía que la estabilidad consagrada por la Suprema Corte de la provincia de Mendoza es la impropia, pues el personal destituido de su cargo deberá ser restituido en el mismo, pero ello está condicionado a que la administración o el agente no opten por el pago de la indemnización (2003).

Bustelo destacaba que en Mendoza la doctrina sentada a partir del caso “Madorrán²³” no había producido plenos efectos por cuanto la misma se contrariaba con lo reglado en los artículos 53 y 54 del Estatuto del Empleado Público, en tanto confieren al Estado la posibilidad de optar cuando se ordena la reincorporación del agente por el pago de una indemnización (2008).

En efecto la Suprema Corte de Justicia mendocina no siguió el camino de “Madorrán” aún en sentencias dictadas luego de éste último precedente, para sostener tal decisión el tribunal no realizó interpretación alguna más que remisión directa al estatuto general que regula una estabilidad impropia.

²² SCJM, “Marotta Ángel Antonio c/ Gobierno De La Provincia De Mendoza. Acción Procesal Administrativa Fecha: 13/06/1984. Recuperado de <http://www2.jus.mendoza.gov.ar/documental/jurisprudencia/consulta/index.php>

²³ “Madorrán, Marta Cristina c/Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación”, 3/05/2007,330:1989. Recuperado de <http://www.infojus.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-madorrán-marta-cristina-administración-nacional-aduanas-reincorporación>

7.2. Jurisprudencia actual

7.2.1. Caso “Lerda”

Finalmente en el caso “Lerda”²⁴ se cambia el criterio afirmando una estabilidad de carácter propia, abandonado la postura anterior. La Corte provincial se ha hecho cargo de la doctrina sentada por la Corte nacional respecto al contenido y alcance del derecho a la estabilidad en el empleo público. La actora interpuso demanda contra la municipalidad solicitando la nulidad del acto que dispuso su cesantía, que se la reponga en el cargo y se le abonen los salarios caídos.

El tribunal valoró que la cesantía fue inmotivada, de este modo anuló la sanción y dispuso la reincorporación en el cargo de la actora aunque sin reconocimiento de los salarios caídos.

También dispuso que corresponde restablecer la relación de empleo, que fue ilegítimamente destruida a través de un acto administrativo que adolece de vicios graves que lo tornan nulo, tal solución surge de los principios vigentes en materia de empleo público en el orden constitucional.

La Suprema Corte de Mendoza ha acotado el alcance de las estabilidad impropia, prevista en los artículo 53 y 54 del Estatuto general, reafirmado la vigencia de la interpretación realizada en “Madorran”. El régimen de la estabilidad en el empleo público nace en la propia norma fundamental, es de orden constitucional y tiene por contenido la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia. Lo regulado en los artículo 53 y 54 del Estatuto general provincial, más que una excepción legal a la regla, general constituye una evidente contradicción con la misma, porque lleva a un resultado opuesto a la protección contra el despido arbitrario.

²⁴ SCJMza, sala I”Lerda, Cecilia Andrea c/ Municipalidad de General Alvear”, 30/10/2009, 406:195. Recuperado de <http://www2.jus.mendoza.gov.ar/documental/jurisprudencia/consulta/index.php>

8 Consideraciones finales

Después de todo lo expuesto, como conclusión, sostenemos que el agente o empleado público goza de un derecho fundamental el cual es la estabilidad, consagrada en el artículo 14 bis. Con respecto a los alcances de la misma, consideramos acertada la posición de la corte en sostener una estabilidad propia y de carácter operativa. Además debemos considerar que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional protege a todos los empleados públicos, sin importar si actúan dentro de la Administración Nacional, provincial o municipal. Partiendo de esta posición y llevándolo al ámbito de la provincia de Mendoza, consideramos de gran importancia la derogación del artículo 53 y 54 del decreto 560/73 por resultar plenamente contrario a la Constitución Nacional. Dichos artículos consagran una estabilidad impropia confiriéndole al Estado la opción de otorgar una indemnización o reincorporar al empleado público. Los mismos deberían ser modificados para ajustarse a la correcta interpretación que ha hecho la jurisprudencia del alcance de la estabilidad. Como así también, cualquier estatuto provincial y municipal debe ser conforme a la normativa constitucional nacional garantizando la permanencia del vínculo.

Otro aspecto de gran importancia se da respecto a la forma de ingreso a la administración pública, nuestra constitución establece el acceso por concurso o selección, aunque en la práctica no son las más utilizadas. Los gobernantes de turnos, antes de finalizar su mandato, suelen realizar el traspaso de todo el personal a planta permanente. De esta manera, logran el ingreso de todos los amigos del poder a la Administración, sin realizar ningún tipo de concurso con personal totalmente inidóneo.

CAPITULO 2

CONTRATOS TEMPORARIOS DEL ESTADO

1. Introducción

Habiendo definido en el capítulo anterior al empleado público y el alcance de su estabilidad, es necesario realizar una distinción con el personal contratado o temporario.

En principio, las funciones esenciales y permanentes son realizadas por los agentes públicos, pero puede ocurrir que el estado se vea en la necesidad de contratar a personal destinado a funciones eventuales o transitorias.

Al margen de la relación habitual derivada del respectivo nombramiento, el ingreso a la función o al cargo público puede hacerse también a través de un contrato celebrado entre el Estado y el administrado, que la doctrina llama en general “ad hoc”, por ser fruto de un lazo distinto al que rige al personal estable.

Dicho personal, ingresa a los cuadros de la Administración conociendo que su función está sometida a un plazo determinado, y que mantiene con el Estado un vínculo de carácter precario, es decir que el estado puede rescindir el contrato en cualquier momento sin derecho a indemnización alguna.

En el presente capítulo se analizará el concepto de los contratos temporarios, su naturaleza jurídica, recepción normativa en el ámbito nacional y de la provincia de Mendoza. Así mismo, se realizará una distinción entre contratos temporarios y trabajo estable.

2. Concepto y naturaleza jurídica

Debe distinguirse, en primer lugar, a quienes integran la "planta permanente", es decir, quienes ingresan a la Administración siguiendo los procedimientos establecidos

para tal fin y cumpliendo con todos los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico, a quienes se les reconoce el derecho a la estabilidad una vez confirmados expresa o implícitamente luego de pasado el período de prueba.

En segundo lugar, según la legislación vigente, el personal "no permanente" es aquél que presta un servicio personal al estado pero en el marco de una relación ab initio señalada como de carácter transitorio, lo cual abarca al personal político, de gabinete, contratados, transitorios y personal regido por la Ley de Contrato de Trabajo 20.744. Finalmente, puede observarse que hay supuestos en los que la Administración procura no crear relación de dependencia con ciertas personas, por lo que recurre a figuras contractuales de derecho privado, tales como la locación de servicios, locación de obra o contratos de consultoría, haciéndoles facturar como proveedores por su retribución.

Respecto a los empleados "contratados" se suele reservar tal denominación a aquellos trabajadores que se relacionan con el estado por plazos determinados (Aguero Piñero, 2008).

Los Agentes contratados son aquellos que el Estado Nacional, Provincial o las municipalidades llaman a cumplir tareas por fuera de la planta permanente y que por lo tanto no gozan de la estabilidad propia de los empleados públicos. Se trata en general de contratos a término, donde se determina que cualquiera de las partes, dentro del año, puede con plazo previo de 30 días dar por rescindido el contrato que las une sin derecho a indemnización alguna.

Marienhoff (1970) dice al respecto que el funcionario contratado es la persona que figura en los cuadros de la administración pública merced a un contrato distinto – contrato ad hoc- del que rige a la generalidad de los funcionarios o empleados públicos.

Marienhoff opina diciendo que el personal contratado es llamado para cubrir necesidades especiales y transitorias de la Administración, y por ser su situación no permanente carece de estabilidad (1970).

Gordillo define al personal contratado diciendo:

Que son los agentes que trabajan para la administración pública no desde cargos o funciones permanentes, sino a través de convenios de plazo limitado, que no los incorporan a la carrera administrativa ni les otorga estabilidad en sus empleos: lo que constituye materia de debate es si en tales casos son o no funcionarios o empleados públicos (2003, p. 435).

Respecto a su naturaleza jurídica, Navarro considera que la incorporación de personal no permanente está legitimada en aquellos casos en que es preciso cubrir puestos de labor temporario e eventual (por ejemplo licencias, picos de trabajo, tareas de asesoramiento) y que por razones presupuestarias, entre otras, no pueden ser adjudicadas a agentes estables (1988).

El régimen del "personal contratado" por tiempo determinado tiene como finalidad cubrir necesidades especiales y temporales de la administración mediante la incorporación de agentes para la prestación de servicios de carácter transitorios o estacionales, no incluidos en las funciones propias del personal permanente y que no pueden ser cubiertos por estos último (García Pullés, 2005)

3. Estabilidad

Escola señala que pueden establecerse válidamente que existan ciertos agentes públicos a los cuales no le sea aplicable el derecho a la estabilidad con los suplentes o interinatos (1979).

Mosso Giannini entiende que el personal contratado no goza del derecho a la estabilidad, clasifica al personal en permanente y no permanente, comprendiendo este último al personal de gabinete y al temporario (2001).

Gordillo sostiene “que el personal contratado no tiene estabilidad, pero tiene derecho a percibir los salarios caídos si es separado del cargo antes del plazo, sin que medie culpa suya” (2003, p XIII-30).

Gordillo afirma también, que este principio se torna inaplicable cuando el contrato prevé una cláusula rescisoria discrecional sin necesidad de expresar causa y sin indemnización (2003)

Lisa niega la estabilidad del personal temporario argumentado que el mero transcurso del tiempo y las sucesivas prórrogas vedan al contratado reclamar los derechos emergentes de la estabilidad (2001).

Ninguna duda ofrece el hecho de que si la administración pública tiene una necesidad temporánea y estacional es lógico que contrate a una persona por un tiempo determinado, y sin concederle la garantía constitucional prevista por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional (Agüero Piñero, 2008).

De la Fuente considera al respecto que en virtud de tratarse de contrataciones por un plazo fijo, tales agentes carecen de toda estabilidad, siendo común que en los contratos se consigne que a su término carecen de derecho a indemnización alguna (2007).

La ausencia de estabilidad -y por ende de los derechos que ella implica- el carácter temporal y transitorio y la remuneración que en general se denomina "honorario" y no salario o haber mensual, son las principales características de los contratos temporarios (Ivanega, 2009)

4. Régimen legal

4.1 Regulación en la ley 25.164

Respecto a los contratos temporarios, se hace mención en el artículo 9²⁵, donde niega la estabilidad de dichos trabajadores y que están destinados a funciones transitorias. También se establece un límite en cuanto a la cantidad de trabajadores, donde el personal contratado no podrá superar el porcentaje que se establezca en el convenio colectivo, que tendrá directa vinculación con el número de trabajadores que integran la planta permanente del organismo.

4.1.1. Derechos

El artículo 16 de la Ley marco de regulación del empleo público nacional establece cuales son los derechos exclusivos del personal de planta permanente, y cuales son comunes a estos y al personal contratado de forma transitoria.

Por lo que el personal contratado se encuentra amparado por los siguientes derechos:

- a) Retribución justa por sus servicios, con más los adicionales que correspondan.
- b) Libre afiliación sindical y negociación colectiva
- c) Licencias, justificaciones y franquicias
- d) Interposición de recursos
- e) Jubilación o retiro
- f) Renuncia.
- g) Higiene y seguridad en el trabajo

²⁵ Ley 25.164, artículo 9: El régimen de contrataciones de personal por tiempo determinado comprenderá exclusivamente la prestación de servicios de carácter transitorio o estacional, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente.

Se deduce entonces, de que no gozan del derecho a la estabilidad, que es propio del personal de planta permanente. No obstante, los trabajadores del régimen transitorio tienen un cierto grado de protección, la cual se encuentra en el hecho de que si se los despide sin causa antes de terminar su contrato tienen derecho a percibir los salarios caídos. Tampoco gozan de los derechos a la capacitación, igualdad de oportunidades en la carrera, compensaciones, indemnizaciones, subsidios, asistencia social para él y su familia.

Sin embargo, como sostiene García Pullés, con el decreto 1421/2002 se amplía la protección confiriéndole los derechos a las compensaciones, indemnizaciones, subsidios y asistencia social para él y su familia (2005).

4.2. Decreto 1421/2002

El artículo 9²⁶ del decreto establece que el personal temporario será afectado exclusivamente a la realización de actividades de carácter transitorio o estacional, que resulten necesarias para complementar el ejercicio de las acciones y competencias asignadas a cada jurisdicción o entidad descentralizada.

Las actividades de carácter transitorio estarán referidas a la prestación de servicios, asesoramiento técnico especializado, coordinación y desarrollo integral de programas de trabajo y/o proyectos especiales o para atender incrementos no permanentes de tareas.

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

Los contratos deberán contener como mínimo:

²⁶ Decreto 1421/2002. Artículo 9

- a) Las funciones objeto de la contratación, resultados a obtener o estándares a cumplir, en su caso, modalidad y lugar de prestación de los servicios.
- b) La equiparación escalafonaria que corresponda según los requisitos mínimos establecidos para cada nivel o posición escalafonaria.
- c) El plazo de duración del contrato.
- d) Cláusula referida al patentamiento de los resultados de los estudios o investigaciones a nombre del Estado Nacional, sin perjuicio del reconocimiento de que el contratado figure como autor del trabajo realizado y en el supuesto de corresponder, las eventuales compensaciones económicas que se pactaren.
- e) Cláusula de rescisión a favor de la Administración Pública Nacional:
 - El personal sujeto al régimen de contrataciones y el incorporado a plantas transitorias, carecen de estabilidad y su contrato puede ser rescindido o la designación en la planta transitoria cancelada en cualquier momento.
 - Las contrataciones, de personal por tiempo determinado y las designaciones en plantas transitorias cuando así corresponda, serán dispuestas por las autoridades competentes, de conformidad con la normativa vigente.

4.3. Resolución 48/2002

4.3.1 De la solicitud de la contratación

El artículo 1 de la resolución 48/2002²⁷ establece que la solicitud de contratación de personal, deberá ser formulada por autoridad competente con jerarquía no inferior a Subsecretario o titular de entidad descentralizada o, por

²⁷ Resolución 48/2002. Artículo 1

delegación expresa, el titular de la Unidad Organizativa a cargo de las materias de Personal de contar con jerarquía no inferior a Director, su superior inmediato cuando contara con jerarquía no inferior a Director Nacional o General o, la autoridad superior responsable del servicio administrativo financiero correspondiente.

Deberá elevar el requerimiento correspondiente con un informe conteniendo:

a) las razones que aconsejan la celebración del contrato y la identificación del carácter de los servicios a contratar según sea:

- Estacional, en este caso se deberá describir las características y razones de la estacionalidad, o,
- Transitorio, según ello responda a:
 - 1) Incremento extraordinario de las tareas a cargo de la jurisdicción, organismo o dependencia, o,
 - 2) Inexistencia o indisponibilidad de personal de planta permanente afectable a dichos servicios.

Asimismo, deberá darse justificación detallada de la imposibilidad de atender los servicios, actividades o resultados a producir mediante la contratación propuesta, con el personal de la Planta Permanente de la jurisdicción u organismo descentralizado, según sea el caso, previa consulta con el titular de la unidad de Recursos Humanos correspondiente.

b) Los objetivos generales y específicos, las actividades y los resultados parciales y finales que se procuran obtener o alcanzar, según los estándares cuantitativos y cualitativos que correspondan y, en su caso, el cronograma del programa de trabajo respectivo a cumplimentar por el contratado.

c) La propuesta para el perfil de requisitos a satisfacer por el contratado, los que deberán ser pertinentes con lo postulado en el inciso precedente y presentado según el formato establecido como Anexo al presente artículo.

d) La denominación precisa de la función o del puesto de trabajo que resulte equivalente, o, la que mejor describa la naturaleza de las tareas a emprender. A tal efecto deberá, considerarse la siguiente tipificación, según se trate de servicios:

- que no requieran mayor calificación,
- de apoyo y/o de mantenimiento de bienes y equipos,
- de apoyo administrativo,
- técnicos especializados,
- profesional,
- de asesoramiento técnico o profesional especializado a la Administración,
- de coordinación de programas de trabajo y/ o proyectos especiales,

e) La propuesta de equiparación retributiva al nivel o categoría escalafonaria del régimen que se aplique al personal de Planta Permanente del organismo contratante.

Esta equiparación deberá ser propuesta considerando los requisitos mínimos establecidos en dicho régimen para el nivel o categoría escalafonaria correspondiente, y según el nivel de responsabilidad, autonomía y complejidad que conlleven las tareas o servicios a contratar.

f) La certificación extendida por el responsable de los servicios técnicos administrativos de la existencia del financiamiento correspondiente.

En ningún caso se podrá propiciar una contratación cuya vigencia exceda el ejercicio presupuestario en curso.

4.3.2. De la retribución del personal contratado

Respecto a la retribución del personal contratado, el artículo 7, establece que el contratado percibirá una remuneración mensual equivalente al nivel o categoría del régimen escalafonario aplicable al personal de la jurisdicción u organismo contratante, al que corresponda equipararlo según las funciones a desarrollar y los niveles de responsabilidad, autonomía y complejidad consecuentes.

La equiparación retributiva con los montos correspondientes al adicional de grado, establecida en el tercer párrafo del artículo 9° del Anexo de la Ley N° 25.164, se efectuará en los términos y de conformidad con el régimen que establezca el Jefe de Gabinete de Ministros.

La remuneración será ajustada de manera directamente proporcional a la dedicación horaria que se fijara en el respectivo contrato.

4.3.3 De la calificación del desempeño laboral

El artículo 9 hace mención a la calificación, estableciendo que el personal contratado será evaluado por el superior inmediato al que reporte y tenga jerarquía no inferior de Director o equivalente, al menos UNA (1) vez cada SEIS (6) meses de servicios efectivo. Cuando la vigencia del contrato fuera inferior a dicha cantidad de meses, se evaluará por el lapso de servicios prestados.

A este efecto, deberá evaluarse detallada y circunstanciadamente la satisfacción de las actividades, estándares y resultados pactados según consten en los términos de referencia anexos al contrato.

El artículo 10 establece que el personal deberá ser notificado de su calificación mediante entrevista personal a celebrar durante los últimos DIEZ (10) días hábiles previos a la finalización del semestre de servicios efectivos o del contrato, según corresponda.

Cuando mediara causa justificada, las notificaciones podrán ser efectuadas mediante cualquiera de las formas previstas en el régimen de procedimiento administrativo. En caso de disconformidad, será de aplicación el régimen de impugnación de actos administrativos.

5. Régimen legal en la provincia de Mendoza.

5.1. Decreto 560/73

Los artículos del decreto implicados son los siguientes:

El artículo 1 establece que el estatuto comprende a todas las personas que, en virtud de acto administrativo emanado de autoridad competente presten servicios remunerados en los tres poderes del Estado.

El artículo 5 establece que el personal no permanente comprende al personal de gabinete y el personal temporario.

En el artículo 8, se define al personal temporario, que es aquel que se emplea para trabajos estacionales, eventuales o temporarios, al cual se le niega estabilidad y que deberá cesar en sus funciones a la finalización del contrato.

En el artículo 9, se establecía (hoy derogado), que cuando transcurrido más de tres años desde la fecha en que el agente comenzó a prestar servicios como personal temporario, aun subsistan las condiciones que motivaron su designación, la autoridad competente dispondrá su nombramiento como personal permanente en el agrupamiento respectivo.

El artículo 15 establece cuales son los derechos del personal temporario, entre ellos podemos mencionar:

- a) Retribución justa
- b) compensaciones, subsidios e indemnizaciones
- c) menciones y premios
- d) licencia, justificaciones y franquicias

- e) asociarse
- f) asistencia social del agente y su familia
- g) interponer recursos
- h) renunciar al cargo
- i) seguro mutual del agente y su familia.

El personal no permanente podrá computar a los efectos de su jubilación, las remuneraciones y el tiempo durante el cual presta servicios, de acuerdo al régimen previsional vigente.

5.2. Ley 5811

La 5811 de remuneraciones y licencias para el personal de la administración, deja en total desamparo jurídico al personal temporario.

- a) No podrán solicitar licencias por razones particulares, reserva de su empleo, sin retribución, cuando desempeñe una representación gremial, política o ejerza un cargo de mayor jerarquía en las administraciones públicas nacional, provincial o municipal.
- b) Tampoco se les reconoce licencia anual ordinaria,
- c) por accidente o enfermedad inculpable,
- d) licencias especiales
- e) y como mayor problemática no se reconoce estabilidad a la mujer embarazada

Con posterioridad al dictado de ley 5811, en el ámbito del personal docente, el gremio logró la homologación de acuerdos paritarios. Entre las conquistas cabe mencionar las licencias por razones de salud, que puedan derivarse por accidentes de trabajo, licencias por vacaciones anuales, licencias especiales, y la hora de lactancia.

Respecto a la mujer embarazada es de gran importancia el fallo de la Suprema Corte en la causa “Lorca”²⁸, se trataba de una docente embarazada que se encontraba en calidad de suplente bajo un contrato temporario. La Dirección General de Escuela argumentó que se trataba de personal temporario carente de estabilidad que lo privaba de todo derecho para el futuro, por lo que el acto podía ser revocado por la Administración. El tribunal, después de una profunda fundamentación de carácter humanitario, encabezada por la Dra. Kemelmajer de Carlucci, decide conferir estabilidad a la mujer embarazada en la misma situación que el personal titular.

Finalmente en mayo de 2011 se logra el reconocimiento de la estabilidad por medio de acuerdos paritarios.

²⁸ SCJM, “Lorca María Laura y otros Sindicato Unido de Trabajadores de la Educación c/Dirección General de Escuelas” 15/06/2005

6. Análisis comparativo entre empleados contratados y empleados públicos

	Contrato temporario	Empleado público
Naturaleza del contrato	El contrato temporario es un contrato de derecho administrativo. Se define al contrato administrativo como aquel donde una de las partes es la Administración Pública, tiene como objeto la satisfacción de necesidades colectivas y contiene clausulas exorbitantes al derecho privado.	El contrato de empleo público también es considerado como un contrato administrativo. Donde una de las partes es la Administración Pública, tiene como objeto la satisfacción de necesidades colectivas y contiene cláusulas exorbitantes al derecho privado. Es decir el Estado se encuentra en un plano de superioridad sobre su contratante.
Derecho aplicable	Al definirse como un contrato administrativo le resulta aplicable el derecho público.	El contrato de empleo público también se encuentra regulado por el derecho público.
Funciones	El contrato temporario está destinado a funciones transitorias o no permanentes.	El empleado público se encarga de realizar funciones típicas o permanentes.
Estabilidad	La doctrina es unánime en considerar que dicho personal carece del derecho a la	Gozan del derecho a la estabilidad consagrado en el artículo 14 bis. La

	<p>estabilidad. Mantiene con el Estado una relación de carácter precaria, susceptible de ser rescindida en cualquier momento.</p>	<p>jurisprudencia ha interpretado que la estabilidad a la que se refiere la Constitución Nacional es la Propia. Es decir se garantiza la permanencia del vínculo jurídico</p>
<p>Recepción normativa en la Provincia de Mendoza</p>	<p>Decreto 560/73, el artículo 1 establece que el estatuto comprende a todas las personas que, en virtud de acto administrativo emanado de autoridad competente presten servicios remunerados en los tres poderes del Estado.</p> <p>El artículo 5 establece que el personal no permanente comprende al personal de gabinete y el personal temporario.</p> <p>En el artículo 8, se define al personal temporario, que es aquel que se emplea para trabajos estacionales, eventuales o temporarios, al cual se le niega estabilidad y que deberá cesar en sus funciones a la finalización del</p>	<p>La Constitución de Mendoza, en su artículo 30, establece que la remoción del empleado público debe obedecer a una causa justificada, siendo necesaria el dictado de una ley que rija en materia de empleo, duración, estabilidad, retribución y promoción o ascenso.</p> <p>Decreto Ley 560/7, en el artículo 16 se consagra la estabilidad del agente público.</p> <p>Artículo 53 hace mención al concepto de estabilidad impropia.</p>

	contrato.	
Recepción normativa a nivel nacional	<p>El contrato temporario se encuentra regulado en la ley 25164 artículo 9.</p> <p>También se menciona en el decreto 1421/2002 artículo 9 y resolución 48 /2002</p>	<p>La figura del empleado público se encuentra regulada en la ley 25164 artículo 8. En el artículo 17 establece las condiciones de ingresos para alcanzar el derecho a la estabilidad.</p>
Derechos	<p>a) Retribución justa por sus servicios, con más los adicionales que correspondan.</p> <p>b) Libre afiliación sindical y negociación colectiva</p> <p>c) Licencias, justificaciones y franquicias</p> <p>d) Interposición de recursos</p> <p>e) Jubilación o retiro</p> <p>f) Renuncia.</p> <p>g) Higiene y seguridad en el trabajo</p>	<p>a) Retribución justa por sus servicios, con más los adicionales que correspondan.</p> <p>b) Libre afiliación sindical y negociación colectiva</p> <p>c) Licencias, justificaciones y franquicias</p> <p>d) Interposición de recursos</p> <p>e) Jubilación o retiro</p> <p>f) Renuncia.</p> <p>g) Higiene y seguridad en el trabajo</p> <p>h) Estabilidad</p> <p>i) Capacitación</p> <p>j) Igualdad de oportunidades en la carrera,</p> <p>K) Compensaciones,</p>

		indemnizaciones, subsidios, 1) Asistencia social para él y su familia.
--	--	--

1. Consideraciones finales

Como conclusión final, debemos considerar que no existen mayores impedimentos en que el Estado pueda recurrir a esta herramienta jurídica para cubrir puestos o necesidades de carácter transitorias. Entre ellas, podemos mencionar, el exceso de trabajo que no se puede atender con personal permanente, necesidad de contar con técnicos o especialistas en determinadas materias o de atender situaciones imprevistas.

La doctrina es acertada en negarles a estos trabajadores el derecho a la estabilidad reconocido en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, el cual solo alcanza al empleado público.

No coincidimos con la doctrina cuando afirma que el estado puede rescindir unilateralmente el contrato sin otorgar indemnización alguna. Consideramos que el Estado, con el fin de evitar arbitrariedades, está obligado a otorgar una indemnización al personal contratado, en el supuesto de una ruptura anticipada sin justa causa. Somos consciente de que de dicha indemnización no puede tener origen en la ley laboral ya que estamos ante una relación de derecho público, por lo que ante este vacío legal consideramos apropiado crear una legislación que le reconozca a dichos trabajadores una indemnización de la manera más similar al artículo 245 de la Ley de contrato de trabajo.

Una cosa es sostener que el Estado puede establecer en sus vinculaciones cláusulas exorbitantes a las reglas propias del contrato común y, otro muy distinta, que pueda abstraerse de los límites constitucionales. El uso de esta herramienta está sometido a las leyes y fundamentalmente a la Constitución, el límite sin lugar a dudas se encuentra dado por el denominado bloque de constitucionalidad

Otra crítica personal que podemos realizar, es que en el ámbito de la provincia de Mendoza existe la ley 5811 referida al régimen de licencia del personal de la Administración. Dicha ley tiene un absoluto vacío legal para el personal contratado, carente de normativa referida al régimen de licencia por enfermedad y embarazo de la mujer. Debería efectuarse una integración normativa para proteger al personal frente a dichas contingencias.

CAPITULO III

Problemática del contrato temporario

1. Introducción

El contrato temporario es una herramienta jurídica destinada a funciones transitorias o eventuales, sin embargo se observa en la práctica cotidiana que amplios sectores de la Administración han desvirtuado esta figura. El Estado recurre a este tipo de contratos para ocupar cargos permanentes o funciones típicas, efectuando renovaciones sucesivas que se prologan en el tiempo. Es decir, que se manifiesta en los hechos una verdadera situación de fraude a la ley, con el objeto de transgredir la garantía de estabilidad que reconoce nuestra Constitución Nacional.

La cuestión radica en determinar si la relación de trabajo que se anuda con el Estado es de carácter público o de tipo privado. La cuestión no es meramente doctrinarias, sino que va a definir el régimen jurídico aplicable y a determinar la competencia del órgano jurisdiccional. Es decir si estamos frente a un contrato de Derecho privado, aplicándosele la Ley de Contrato de Trabajo, o si por el contrario estamos frente a una relación de derecho público.

Analizaremos que clase de relación tienen los contratados, en un todo, de acuerdo a las normas de derecho público, es decir si su situación de revista mediante sucesivos contratos es eternamente precaria sin considerar el lapso de tiempo durante el cual ha prestado tareas, o por el contrario ciertas características de la función podrían llegar a lograr el derecho a la estabilidad que consagra el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

En el presente capítulo realizaremos un análisis de las distintas posturas doctrinales respecto a la problemática de este instituto, un análisis de la evolución de la jurisprudencia en el ámbito nacional y de la provincia de Mendoza.

2. Posturas doctrinales

La incorporación de personal no permanente, está legitimada en aquellos casos en que preciso cubrir puestos de labor con carácter temporario o eventual y que por razones presupuestarias, entre otras, no pueden ser agentes estables (Navarro, 1988).

Sin embargo en la práctica, de modo reiterado, los organismos estatales incorporan personal mediante la celebración de contratos “ad hoc” que luego renuevan sucesivamente (Correa, 1989).

Afirma Marienhoff, que si bien la incorporación de personas a la Administración Pública mediante el procedimiento del contrato ad-hoc es teóricamente un medio correcto, en la práctica se encuentra desprestigiado debido al abuso de que fue objeto. Desgraciadamente, en los hechos, se ha convertido en una expresión de favoritismo hacia personas sin méritos cuya presencia en la Administración, innecesaria e injustificada, resulta perniciosa. Se hace necesario que la incorporación de personal, mediante esta herramienta jurídica, se reduzca a lo indispensable, es decir a la incorporación de personas que posean una notoria ilustración, sea en su carácter de técnicos o de especialistas y cuya colaboración sea efectivamente necesaria para el cumplimiento de las funciones (1970).

Ya sea por necesidad, o por no ajustarse a medidas presupuestarias, o facultades de control, o para eludir requisitos exigidos por la ley para la designación de empleados, la Administración parece haber tomado como normal las contrataciones de personal, lo que no solo implica un fraude a la garantía constitucional de estabilidad para el empleo público, sino también una desnaturalización y abuso de la función pública (Lima 1988).

Por lo que, cuando ese fraude se detecta, es imperioso que el Estado reconozca la estabilidad a todos sus agentes por el solo hecho de ser tales, se propicia, entonces,

que los estatutos eliminen o limiten en forma muy severa esta categoría de personal no permanente a períodos de tiempos mínimos, para cumplir tareas específicas que no pueda realizar personal permanente y se restrinja la posibilidad de prórroga. Los tribunales deben hacer un severo control de todos los casos que sean llevados a su conocimiento debiendo investigar los fundamentos de los actos administrativos que ordenen las bajas (Gentile, 1986)

El problema se presenta, cuando el recurso a los contratos supone un accionar administrativo fraudulento irrazonable. Como indica García Pulles:

Si bien la Administración está autorizada a recurrir a dicha modalidad, esa facultad debe ser ejercida en forma razonable, es decir, de un modo armónico con la Constitución, respetando la esfera de los derechos que la ley le confiere a sus agentes, contenidos principalmente en los artículos 14, 14 bis, ya que se trata de personas humanas que tienen derecho a trabajar y vivir con dignidad (2004, p. 286).

Cafferata menciona que puede advertirse un fraude al régimen estatuario cuando la Administración, sin dictar acto de nombramiento, mantiene en situación de transitoriedad a sus agentes, prestando servicios en iguales condiciones que los empleados de planta permanente (2009).

Resulta necesario evaluar, en cada caso concreto, las circunstancias de hecho que se extraigan de cada causa, a fin de descubrir la verdad material por sobre la formal, y en su caso si la verdad formal (un contrato temporario) encubre una artimaña para eludir la estabilidad. La verdad material estará a favor de la incorporación estable y regular, porque tal es el principio constitucional que surge del artículo 14 bis (Bidart Campos, 1979).

“De la situación de inestabilidad surgen distintos inconvenientes para estos trabajadores tales como mayores dificultades para obtener créditos, no ser

considerado parte del escalafón o el ver restringido el derecho al ascenso, derecho que podemos interpretar como virtual o implícito” (Bielsa, 1960, p.22)

Hay una práctica viciosa que ha tenido protección jurisprudencial, donde la administración no realiza concursos e incorpora personal permanente mediante contratos que renueva cada año. Existe una verdadera falacia que sostiene que si el agente se sometió voluntariamente y sin reservas expresas a un régimen permanente de inestabilidad no puede reclamar los derechos emergentes de la estabilidad en el empleo. Una arbitrariedad que desconoce la verdadera situación de los empleados públicos, que son despedidos luego de toda una vida al servicio del Estado, donde se transgrede la garantía constitucional, y se le imputa al empleado no cumplir con la ley de ingreso y por ende carece de estabilidad como si dicha decisión dependiere del mismo, o calificando al acto de designación como irregular para no pagar indemnizaciones. La irregularidad solo hace responsable al estado y no al empleado contratado.

La persona contratada por una temporada, o eventualmente para algo determinado, no puede pretender estabilidad en sus cargos, pero los empleados de la planta de ejecución que son contratados y renovados sus contratos todos los años, puede invocar fraude de la Administración y exigir la estabilidad propia.

El personal contratado que cumple funciones como personal de ejecución permanente debe ser indemnizado ante la ruputura unilateral del contrato, no pudiendo invocarle la irregularidad de la designación, ni el cambio de condición. De lo contrario la Administracion debería ser condenada por los daños y perjuicios.

3. Análisis jurisprudencial

3.1. Aspectos generales

A partir del fallo “Madorrán”²⁹, la Corte Nacional produce un giro en su tradicional posición, enfocándose hacia una visión más protectora en concordancia con los principios constitucionales y de las convenciones internacionales, sosteniéndose que las potestades y prerrogativas atribuidas a la Administración deben ejercitarse de un modo armónico, respetándose los derechos que la ley le confiere a sus agentes, contenidos principalmente en los artículos 14, 14 bis, 17, y 19 de la Constitución Nacional. Otro aspecto importante del fallo “Madorrán” es que hace referencia al artículo 14 bis incluyendo al trabajo en sus “diversas formas”, lo cual entraña tanto al que se desarrolla dentro del campo de la actividad privada como de la pública³⁰. Involucra principios y derechos que están incorporados a declaraciones y tratados de derechos humanos³¹, disposiciones de la OIT³², la cual preceptúa que no pondrá término a una relación de trabajo de un trabajador a menos que exista una causa justificada.

Sin embargo, el *leding case* no es propio de la cuestión en debate, en la medida en que se trataba de un empleado público cuyo derecho a la estabilidad había sido desconocido por un convenio colectivo. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ordena la reincorporación y la nulidad del convenio colectivo de trabajo.

²⁹ C.S.J.N “Madorrán, Marta Cristina c/ de Administración Nacional Aduanas s/ reincorporación”, 3/05/2007,330:1989. de <http://www.infojus.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-madorrán-marta-cristina-administración-nacional-aduanas-reincorporación>

³⁰ C.S.J.N “Madorrán, Marta Cristina c/ de Administración Nacional Aduanas s/ reincorporación”, considerando 4°, párrafo 3°. Recuperado de <http://www.infojus.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-madorrán-marta-cristina-administración-nacional-aduanas-reincorporación>

³¹ Artículo 14 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos económico, sociales y culturales.

³² Artículo 4 del Convenio 158 OIT

Respecto a la materia específica de los contratos temporarios, en la causa “Tobis”³³, se menciona que la figura fue legislativamente diseñada para regular relaciones jurídicas diferentes a las que por lo general se aplican, y que las contrataciones eventuales deberían efectuarse como su naturaleza lo exige, por tiempo limitado. Y si las contrataciones respetasen estos términos el obrar administrativo sería legítimo.

3.2. Naturaleza del contrato

La sola circunstancia, de que uno de los sujetos parte de un contrato sea el Estado, no lo define al mismo como de Derecho público. Por ejemplo en el caso “Deutsch”³⁴ se hizo hincapié en la naturaleza de las tareas desempeñadas, no pudiendo asimilar las funciones prestadas por un contratado a las de un empleado público, para de este modo definir que estamos en presencia de un contrato de trabajo de derecho laboral. En el caso “Recloux”³⁵, se estableció que cuando el Estado contrata los servicios de personas para funciones no previstas en el cuadro de la Administración, ni en el presupuesto, sin horarios, oficina, jerarquía, ni sueldo, estos supuestos se rigen por el derecho común.

³³ T.S.J Pcia. De Neuquén “Tobis Alberto José c/ Municipalidad de Neuquén”, 16/10/2007. Recuperado de <http://200.41.231.85/cmoext.nsf/f931dedf84dff134032576fe00489a72/25bc5f7ddee8923032574b90061018a?OpenDocument>

³⁴ CSJN, “Deutsch, Noemí Ani c/ Municipalidad de la Ciudad de BsAs” 04/09/84. Fallos: 306:1:236-TySS 1985-1021. La ley

³⁵ CSJN, “Recloux, Héctor Omar c/ Caja Nacional de Ahorro y seguro”, 31/07/86 <http://servicios.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=realizaConsulta>

3.3. Efectos del transcurso del tiempo

En relación a los plazos, es clara la doctrina de la Corte en la causa “Rieffolo”³⁶, donde se reconoció la validez constitucional de los contratos temporarios. En tal sentido, se ha dicho que dentro de la categoría de agentes no permanente, la ley menciona a los agentes transitorios caracterizados por la naturaleza temporaria, eventual o estacional de las tareas para las que son designados privándolos, por esa razón, del derecho a la estabilidad en el cargo. 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 quien ha ingresado como agente transitorio y no ha sido transferido a otra categoría por acto expreso de la Administración, pues lo contrario desvirtuaría el régimen jurídico básico de la función pública establecido por la ley. También se estableció que la menor o mayor conveniencia de recurrir a la contratación de personal transitorio constituye una decisión de política administrativa, no revisable en sede judicial por estar limitado el control jurisdiccional de los actos administrativos a cuestiones vinculadas con la legitimidad.

Esta postura de la Corte se ha apoyado en calificada doctrina nacional como lo es la opinión de Bidart Campos que dice:

la persona que sabe, al tiempo de su nombramiento, que éste tiene asignado un periodo determinado, está desde el comienzo de su relación de empleo en conocimiento de su situación de revista. Con posterioridad, no puede pretender que su estatus administrativo se trueque en otro. (1988, p 204)

³⁶ CSJN, “Rieffolo Basilotta, Fausto c / Pcia de Entre Ríos.
<http://servicios.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=realizaConsulta>

Sin embargo, puede plantearse como excepción, la existencia de fraude por contrataciones sucesivas anuales. Es decir cuando la temporalidad se use para violar el principio de estabilidad en el empleo público. Por ejemplo en la causa “Liendo Tomas”,³⁷ se resolvió que no puede considerarse transitorio, a los fines indemnizatorios, la relación que vinculó a un empleado contratado con el Banco de la Nación Argentina si entre las partes existieron sucesivas contrataciones anuales. Se dijo también, que las contrataciones anuales son una argucia legal que tipifica el fraude de la relación entablada, ya que en los hechos no existió relación transitoria de trabajo.

En el caso “Vaquero”,³⁸ se dijo que aún el desempeño por más de ochos años en tareas propias de los empleados de planta permanente, no puede trastocarse la situación de revista de quien ha ingresado como agente transitorio y no ha sido transferido por acto expreso.

En el caso “Ramos”,³⁹ se estableció que si bien el tiempo transcurrido no transforma al personal contratado en permanente, ni justifica la aplicación del derecho laboral, ello no es óbice para reconocerle el derecho a la reparación de los perjuicios causados por el obrar ilícito de la administración, la que con su comportamiento generó una legítima expectativa de permanencia laboral.

El principio general es que no puede pretenderse cambio de status, la regla sentada por la Corte Federal es que el Estado no está obligado a renovar el nombramiento temporario al vencimiento del término. Así lo indicó en el caso.

³⁷ CFed Córdoba, “Liendo Tomás c/ Banco de la Nación Argentina, 2/9/1985

³⁸ CSJN, “Vaquero, Mónica Silvia c/; Ministerio del interior de la Nación. Recuperado de <http://ar.vlex.com/vid/-40042362>

³⁹ C.S.J.N “Ramos, José Luis c. Estado Nacional”, 6/04/2010,333:311. Recuperado de www.undec.edu.ar/compat/index.php?option=com_docman

3.4. Control jurisdiccional

Teniendo en cuenta la postura anterior de la Corte Suprema de Justicia en los casos “Marignac”⁴⁰, “Galiano”⁴¹, se consideraba que la mayor o menor convención de recurrir a la contratación del actor, así como la de poner fin al contrato, constituye una decisión de política administrativa no revisable en sede judicial, por estar limitado el control jurisdiccional de los actos administrativos a los efectos vinculados a su legitimidad.

Dicho criterio se va a modificar en el caso “Ramos”⁴², donde se dijo que la demandada utilizó figuras jurídicas autorizadas legalmente para casos excepcionales, con una evidente desviación de poder que tuvo como objetivo encubrir una designación permanente bajo la apariencia de un contrato por tiempo determinado.

3.5. Naturaleza de las tareas

En los casos “Vaquero”, “Galiano”⁴³ se consideraba que el carácter permanente de las tareas asignadas al contratado no importa borrar el título que dio origen a su nombramiento como transitorio, el que por estar sujeto a plazo fenece cuando aquél expira. Luego en el fallo “Ramos”⁴⁴, se cambia el criterio, considerando que las tareas que realizaba el actor carecía de la transitoriedad que suponía ese

⁴⁰ C.S.J.N “Marignac c/ Pcia de Entre Ríos”, 1987, Fallos 310:2927.

⁴¹ C.S.J.N “Fallo Galiano, Miguel Florentino c. V. A. Tuells y Compañía, S.A.”, 1989,312:245. <http://federacionuniversitaria24.blogspot.com.ar/2008/05/galiano-miguel-florentino>

⁴² C.S.J.N “Ramos, José Luis c. Estado Nacional”, 6/04/2010,333:311. Recuperado de www.undec.edu.ar/compat/index.php?option=com_docman

⁴³ C.S.J.N “Fallo Galiano, Miguel Florentino c. V. A. Tuells y Compañía, S.A.”, 1989,312:245. <http://federacionuniversitaria24.blogspot.com.ar/2008/05/galiano-miguel-florentino>

⁴⁴ C.S.J.N “Ramos, José Luis c. Estado Nacional”, 6/04/2010,333:311. Recuperado de www.undec.edu.ar/compat/index.php?option=com_docman

régimen excepcional. La Administración cayó en la desviación de poder al apartarse del régimen jurídico aplicable con el objetivo de encubrir una designación permanente bajo la apariencia de un contrato transitorio.

3.6. Derecho aplicable

En el fallo “Leroux de Emede⁴⁵”, se estableció que es inatendible la pretensión del actor de que su situación se excluya del régimen del derecho público para regirse por el derecho laboral. En la causa “ Ramos” se dijo que el derecho aplicable para determinar el importe de la indemnización debe buscarse en el campo del derecho público, haciéndose una aplicación analógica del artículo 11 de la Ley n° 25.164 (nacional de empleo), que reconoce derecho a indemnización para supuestos de reestructuración de personal permanente que no pueden ser reubicados.

3.7. Análisis particular

3.7.1. Caso “Ramos”

El Sr. José Luis Ramos había firmado un contrato con la Armada Argentina, y la cámara Federal de La Plata había revocado la sentencia de primera instancia por entender que el contrato no preveía indemnización alguna en los términos del artículo 245 de la ley de contrato de trabajo, como así también que el mero transcurso del tiempo y las renovaciones no pueden trastocar de por sí la situación de revista de quien ha ingresado como agente no permanente.

⁴⁵ CSJN, “ Leroux de Emede, Patricia S. c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires” 30/04/91. <http://ar.vlex.com/vid/leroux-emedede-patricia-municipalidad>

El Sr. Ramos mantuvo una relación laboral con la demandada durante 21 años hasta que se dispuso la rescisión del contrato de locación de servicios.

Respecto al dictamen de la Procuradora, siguiendo la jurisprudencia tradicional, dispuso que la rescisión del contrato pueda ser por cualquiera de las partes, no teniendo derecho a indemnización por despido. Concluye también diciendo que la relación se rige por el derecho público y no le es aplicable al actor la ley de contrato de trabajo.

Del análisis del fallo pueden extraerse las siguientes conclusiones:

El actor se desempeñó en el ámbito de la Armada Argentina a través de un contrato de locación de servicios, dicho contrato se encontraba regulado por el Decreto 4381/73 expresando un plazo máximo de cinco años. Sin embargo el actor se desempeñó en sus tareas más de veinte años existiendo por parte de la demandada una total desviación de poder calificada como conducta ilegítima. El mero transcurso del tiempo no transforma la naturaleza misma del contrato, que se rige por el derecho público y no por el derecho laboral.

Al no existir norma específica para cuantificar la indemnización cabe por analogía utilizar el artículo 11 de la Ley marco del Empleo Público Nacional. También se estableció que el comportamiento del Estado Nacional tuvo aptitud para generar en el actor una legítima expectativa de permanencia laboral que merece la protección que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional otorga al actor contra el despido arbitrario.

Entre los fundamentos del fallo, es dable destacar el considerando 7. Se establece que el vínculo entre las partes exhibió varias de las características

típicas de una relación de dependencia de índole estable: que el actor era calificado y evaluado en forma anual, se le reconocía la antigüedad, se lo beneficiaba con los servicios sociales. Que la relación fue sucesivamente renovada en claro exceso a las previsiones normativas y que la demandada se valió de una figura legalmente permitida para cubrir necesidades que no pueden ser calificadas como transitorias.

El considerando 8 se menciona que la conducta asumida por la Armada Argentina, pugna con la normativa constitucional, cuyo principio protectorio comprende al trabajo “en sus diversas formas”, incluyendo tanto al que se desarrolla en el ámbito privado como en el público. Reconoce derechos inviolables del trabajador que el Congreso debe asegurar como deber inexcusable.

A iguales resultados, conducen diversos instrumentos internacionales, con jerarquía constitucional que enuncian el derecho a trabajar (Declaración Universal de Derechos Humanos-artículo 23.1⁴⁶, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre – artículo XIV⁴⁷-, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- artículo 6.1⁴⁸- y Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – artículo 11.1⁴⁹- , Comité de Derechos Económicos, Sociales y

⁴⁶ Declaración Universal de Derechos Humanos-artículo. Artículo 23.1: Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

⁴⁷ Artículo XIV. Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo.

⁴⁸ Artículo 6.1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

⁴⁹ Artículo 11.1 El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;

Culturales- observación general N° 18) El citado derecho a trabajar engloba todo tipo de trabajos e impone al Estado obligaciones de respetarlo y protegerlo.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, expresó que en el marco de una relación laboral en la cual el Estado se constituye en empleador, debe garantizar y respetar los derechos humanos laborales de todos sus funcionarios públicos, ya que la inobservancia de este deber genera la responsabilidad estatal interna e internacionalmente

La naturaleza jurídica de una institución debe ser definida, fundamentalmente, por los elementos que la constituyen, con independencia del nombre que el legislador o los contratantes le atribuyan y que cualquier limitación constitucional que se pretendiese ignorar bajo el ropaje del nomen iuris sería inconstitucional.

En el considerando 9 se establece, que mas allá de estas consideraciones, no implica que la Constitución Nacional impidan al Estado la celebración de contratos de empleo, que por circunstancia transitorias o eventuales, que no puedan verse superadas o satisfecha por el personal de planta permanente.

3.7.2. Caso “Sanchez”

En la misma fecha del fallo “Ramos”, la Corte Suprema dictó el fallo “Sánchez, Carlos Próspero c la Auditoría General de la Nación”⁵⁰.

⁵⁰ C.S.J.N, “Sánchez, Próspero c/ Auditoría General de la Nación”, 6/04/2010, 333:335.
http://ar.vlex.com/vid/sanchez-prospero-auditoria-despido-247624530?_ga=1.115425414.1847769697.1443473655

El actor había sido contratado sucesivamente durante ocho años y había cumplido tareas propias de los empleados de planta permanente. La Auditoría General de la Nación había utilizado la renovación de contratos para evitar incorporar a Sánchez a su planta permanente y reconocerle la protección arbitral contra el despido arbitrario.

La corte dijo que del hecho de que Sánchez realizara tareas típicas de la actividad de la Auditoría General de la Nación no resulta suficiente, por sí solo, para demostrar la existencia de una desviación de poder para encubrir, mediante la renovación de sucesivos contratos un vínculo de empleo permanente. Se concluye de que se trata de una relación de derecho público, regulada por el derecho administrativo y que son las circunstancias de hecho las que puedan demostrar una desviación de poder para encubrir una relación laboral de empleo permanente.

3.7.3. Caso “Cerigliano”

El caso se trataba de un particular que había suscripto diversos contratos de locación de servicios con la demandada para la prestación de tareas como operario, contrato que se fue renovando por varios años hasta que se le negó la posibilidad de trabajar.

La Corte Suprema entendió que corresponde determinar el alcance consagrado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, y que el antecedente “Ramos” es de indiscutible aplicación. Dicho conflicto es encuadrable dentro del campo del derecho público y no la legislación laboral

La Corte amplía la doctrina del precedente “Ramos” entendiendo, que siempre que se utilice una institución jurídica no cabe estar al nombre que le haya puestos las partes, sino a la intención que ellas tuvieron.

Aun cuando pueda comprobarse un supuesto de fraude, tal situación no transforma la naturaleza del contrato, es decir, no lo convierte en un empleado público de plante permanente, por lo que no da derecho a la reincorporación. Tampoco le confiere la estabilidad regulada por la ley de contrato de trabajo y su correspondiente indemnización para el supuesto de despido injustificado.

La competencia no es la justicia nacional del trabajo, sino del contencioso administrativa, el contrato es derecho público administrativo.

Por lo tanto, siempre que se presente una situación de fraude o desviación de poder, deberá la Administración pagar la indemnización correspondiente por aplicación de las normas propias del derecho público.

3.8. Cuestión jurisprudencial en Mendoza

3.8.1. Caso “Domínguez”

La Suprema Corte de Mendoza ha negado estabilidad a los contratados. En fallo “Dominguez”⁵¹ se dijo que funcionario contratado es la persona que figura en los cuadros de la Administración Pública merced a un contrato distinto- ad hoc- del que rige a la generalidad de los funcionarios o empleados públicos.

⁵¹ SCJ Mza “Domínguez de Lorenzi, Arianna Cecilia c / OSEP. Recuperado de <http://www2.jus.mendoza.gov.ar/documental/jurisprudencia/consulta/index.php>

El artículo 9 del decreto 560, ya derogado, establecía un plazo de 3 años como límite para los contratos temporarios, aun así el mero vencimiento del mismo no producía la mutación del personal temporario a la planta permanente, era necesario el dictado de un acto administrativo que expresamente lo disponga.

Si el agente se sometió voluntariamente y sin reservas expresas a un régimen permanente de inestabilidad, no puede reclamar los derechos emergentes de la estabilidad en el empleo sin violentar el principio que le impide venir contra sus propios actos.

El estado no está obligado a renovar o prorrogar el nombramiento temporario de un empleado, al vencimiento del término del contrato. Sin embargo ello no impide que en caso de fraude se anulen los actos viciados por ese defecto de los actos jurídicos.

Es decir que el Tribunal reafirma su doctrina tradicional, conforme la cual el mero vencimiento de los 3 años previstos en el Artículo 9 no produce la mutación del personal temporario a la planta permanente siendo necesario el dictado de un acto administrativo expreso que lo disponga.

Dado que dicho acto no se había dictado y tampoco no se había invocado y probado fraude, la demanda fue rechazada aun cuando el actor tenía una antigüedad superior a tres años. Concluye también, que los contratados con renovaciones sucesivas no constituyen conducta fraudulenta de la administración y por ende niega estabilidad a los contratados

3.8.2. Caso “Pace⁵²”

Se trata de un decreto del Intendente Municipal, mediante el cual se lleva a cabo la remoción de la actora que ocupaba un cargo temporario. La administración argumentó que como el intendente podía designarla también podía pedir su remoción y que se trataba de un cargo extra-escalafonario, por lo que no le asiste el derecho a la estabilidad.

El tribunal dispuso que no se encuentre en discusión el carácter público del vínculo, sino la aplicabilidad al caso concreto del principio constitucional de estabilidad. Así mismo, resuelve negándole la estabilidad de la actora, argumentado que no había ingresado a la Administración por los mecanismos de selección, es decir que la falta de acreditación, respecto a la existencia de un proceso de selección, previo a su ingreso impide el reconocimiento de la estabilidad que pretende. El artículo 16 de la Constitución Nacional exige para poder acceder a cualquier empleo, como condición la idoneidad. En similar sentido la constitución de Mendoza establece que para la admisibilidad a los empleos públicos de la Provincia se exigen como condiciones la buena conducta y la capacidad. La existencia de mecanismos de selección aporta credibilidad a la función pública, tiende a garantizar que los puestos sean ocupados por personas idóneas, evitando favoritismos personales o políticos.

Sin embargo, dispuso que el hecho de no gozar de estabilidad en el cargo, no autoriza al Poder Administrador a disponer su remoción sin causa alguna que lo avalara, y que tampoco se está frente al ejercicio de facultades discrecionales exentas de control judicial. Le corresponde al tribunal valorar la juricidad de la

⁵² SCJMza, sala I, “Pace, Liliana Beatriz c/ Municipalidad de la Ciudad de Mendoza”, 21/12/2012, 435:034. <http://www2.jus.mendoza.gov.ar/documental/jurisprudencia/consulta/index.php>

conducta administrativa sin ponderar la oportunidad, mérito o conveniencia de la decisión ya adoptada por la Administración. Esta irregularidad permite calificar al acto como ilegítimo, en tanto carece de fundamentación suficiente, pues no se explicitaron las razones de hecho por las cuales se dispuso la separación ni el derecho que se aplicó.

Otra cuestión importante que se enuncia, es la garantía consagrada por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, como la prevista por el artículo 30 de la Constitución de Mendoza, que protegen al empleado de la ruptura incausada del vínculo, más allá del carácter permanente o no de la vinculación. Por ende se hizo lugar a una indemnización en favor de la parte actora, originada en el ámbito del derecho público y administrativo. Consideró también, que el daño moral debe ser indemnizado, ya que la actora se vio muy afectada, no solo por su remoción intempestiva, sino también por toda la situación que concluyó en esa injustificada medida, lo que la afectó tanto física como espiritualmente.

4. Evolución en la jurisprudencia Nacional con respecto al contrato temporario

JURISPRUDENCIA ANTERIOR (POSTURA ABANDONADA)	JURISPRUDENCIA ACTUAL
<p>La mayor o menor conveniencia de recurrir a la contratación del actor, así como la de poner fin al contrato, constituye una decisión de política administrativa no revisable en sede judicial, por estar limitado el control jurisdiccional de los actos administrativos a los efectos vinculados a su legitimidad (Marignac⁵³-1987, Gil ⁵⁴-1989, Galiano -1989, 310:2927, 312:245, 312:1371 respectivamente)</p>	<p>La demanda utilizó figuras jurídicas autorizadas legalmente para casos excepcionales, con una evidente desviación de poder que tuvo como objetivo encubrir una designación permanente, bajo la apariencia de un contrato por tiempo determinado. (Ramos⁵⁵ -2010 fallo 333:311)</p>
<p>La aceptación de los contratos y sus pertinentes prórrogas veda al actor de recamar los derechos emergentes de la estabilidad en el empleo, dado que, de otro modo, se violentaría el principio que impide venir contra los propios actos. El voluntario sometimiento, sin reservas expresas, a un régimen jurídico, comporta un inequívoco</p>	<p>En rigor no se está cuestionando el régimen jurídico que disciplina la relación, sino el incumplimiento de los límites temporales en él establecidos y la obligación de responder que ello genera en quien lo transgrede (el régimen jurídico que autorizaba la contratación preveía un límite de 5 años, y el actor trabajó en forma</p>

⁵³ C.S.J.N "Marignac c/ Pcia de Entre Ríos", 1987, Fallos 310:2927. La Ley

⁵⁴ CSJN "Gil Carlos c/ UTN", del 28/2/89", en LA LEY, 1989-C, 93;

⁵⁵ C.S.J.N "Ramos, José Luis c. Estado Nacional", 6/04/2010,333:311. Recuperado de www.undec.edu.ar/compat/index.php?option=com_docman

<p>acatamiento que determina la improcedencia de su impugnación posterior con base constitucional. (Gil 1989)</p>	<p>continua por un total de 21 año) (Ramos 2010)</p>
<p>El carácter permanente de las tareas asignadas al contratado no importa borrar el título que dio origen a su nombramiento como transitorio, el que por estar sujeto a plazo fenece cuando aquél expira (Marignac 1987, Galiano⁵⁶ 1989, Vaquero⁵⁷ 2001)</p>	<p>Probado que las tareas que realizaba el actor carecían de la transitoriedad que suponía ese régimen excepcional. La Administración cayó en la desviación de poder, al apartarse del régimen jurídico aplicable, con el objetivo de encubrir una designación permanente bajo la apariencia de un contrato transitorio. (Ramos 2010)</p>
<p>El mero transcurso del tiempo, no puede trastocar la situación de revista de quien ha ingresado como agente transitorio y no ha sido transferido a otra categoría por acto expreso de la Administración (Rieffolo Basilotta⁵⁸ 1987,</p>	<p>Si bien el tiempo transcurrido no transforma al personal contratado en permanente, ni justifica la aplicación del derecho laboral, ello no es óbice para reconocerle el derecho a la reparación de los perjuicios causados por el</p>

⁵⁶ C.S.J.N “Fallo Galiano, Miguel Florentino c. V. A. Tuells y Compañía, S.A.”, 1989,312:245.
<http://federacionuniversitaria24.blogspot.com.ar/2008/05/galiano-miguel-florentino>

⁵⁷ CSJN, “Vaquero, Mónica Silvia c/; Ministerio del interior de la Nación. Recuperado de
<http://ar.vlex.com/vid/-40042362>

⁵⁸ CSJN, “Rieffolo Basilotta, Fausto c / Pcia de Entre Ríos.
<http://servicios.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=realizaConsulta>

Jasso 1987, Marignac 1987, Gil 1989, Galiano 1989, Castelluccio ⁵⁹ 1999, Vaquero 2001)	obrar ilícito de la administración, la que con su comportamiento generó una legítima expectativa de permanencia laboral en el actor. (Ramos 2010)
---	--

⁵⁹ CSJN “Castelluccio Miguel c/ Municipalidad de la Ciudad de Bs.As. s/ despido. Recuperado de http://www.mpf.gov.ar/dictámenes/1999/Procurador/Abril/Castelluccio_Miguel_Angel_C_567_L_XXXIV.pdf

5. Comparación entre la jurisprudencia nacional y de la Provincia de Mendoza

	NACION	MENDOZA
CUESTION DE LA ESTABILIDAD	<p>Los antecedentes de la Corte Suprema fijaban la estabilidad impropia, sosteniendo que no configuraba un derecho absoluto a la permanencia en la función, sino el derecho a una indemnización compensatoria (“Leloutre”)⁶⁰</p> <p>Sostenía también que la garantía de la estabilidad del empleado público, no comporta un derecho absoluto a la permanencia en el cargo, sino el derecho a un equitativo resarcimiento (“Miori”)</p> <p>La estabilidad propia recién en el año 2008 ha sido reconocida por la corte en “Madorran”⁶¹,</p>	<p>Con respecto a la postura anterior a la modificación de la Constitución Nacional la suprema corte de Mendoza desconocía la estabilidad del empleado público, dejándola a expensas del poder ejecutivo, argumentado que no se había reglamentado el artículo 30 de la Constitución Provincial.</p> <p>Las causas de remoción y suspensión quedaba al arbitrio del poder ejecutivo mientras no se dicte la ley reglamentaria (“Castro Marín”⁶³)</p> <p>Con la modificación de la Constitución Nacional la</p>

⁶⁰ CSJN "Leloutre, Cornelio A.c/Gobierno Nacional- Consejo Nacional de Educación Técnica"

⁶¹ C.S.J.N “Madorrán, Marta Cristina c/ de Administración Nacional Aduanas s/ reincorporación”, considerando 4º, párrafo 3º. Recuperado de <http://www.infojus.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-madorran-marta-cristina-administracion-nacional-aduanas-reincorporacion>

	<p>“Schneiderman⁶²”. Impide cesantear empleados públicos sin causa o a pagar los sueldos hasta el tiempo de la jubilación.</p>	<p>Suprema Corte adopta la tesis mixta (“Marotta⁶⁴”). Es decir que el reintegro al cargo esta condicionado a que la administración o el agente público no opte por el pago de la indemnización prevista en el artículo 51 del Decreto Ley 560/73.</p> <p>Hasta que finalmente en “Lerda⁶⁵” se cambia el criterio, ajustándose a la doctrina del máximo tribunal consagrando la estabilidad propia.</p>
<p>Cuestión del personal contratado</p>	<p>En el ámbito nacional, es de gran trascendencia el fallo “Ramos⁶⁶” donde se reconoce una desviación del poder por parte del Estado,</p>	<p>La Suprema Corte ha negado estabilidad a los contratados en “Molina Juan⁶⁷”. Se le imputo al empleado el actuar</p>

⁶³ S.C.J. Mza – “Castro Marín Arsenio Poder c/ Ejecutivo Inconstitucionalidad – Contencioso Administrativo, 5/10/1953, LS 054 fs. 251. Recuperado de <http://www2.jus.mendoza.gov.ar/documental/jurisprudencia/consulta/index.php>

⁶² CSJN “Schneiderman Ernesto Horacio c/ estado Nacional” - secretaria de cultura y comunicación de la presidencia de la nación (recurso de hecho) Recuperado de <http://www.csjn.gov.ar/jurisp/jsp/fallos.do?usecase=mostrarDocumento&falloId=3330>

⁶⁴ SCJM, “Marotta Ángel Antonio c/ Gobierno De La Provincia De Mendoza. Acción Procesal Administrativa Fecha: 13/06/1984. Recuperado de <http://www2.jus.mendoza.gov.ar/documental/jurisprudencia/consulta/index.php>

⁶⁵ SCJMza, sala I, “Lerda, Cecilia Andrea c/ Municipalidad de General Alvear”, 30/10/2009, 406:195. Recuperado de <http://www2.jus.mendoza.gov.ar/documental/jurisprudencia/consulta/index.php>

⁶⁶ C.S.J.N “Ramos, José Luis c. Estado Nacional”, 6/04/2010,333:311. Recuperado de www.undec.edu.ar/compat/index.php?option=com_docman

⁶⁷ SCJ Mza “Molina, Juan c / Municipalidad de San Martin acción procesal administrativa. Recuperado de <http://www2.jus.mendoza.gov.ar/documental/jurisprudencia/consulta/index.php>

	<p>sosteniendo un actuar fraudulento.</p> <p>Se afirma que la relación con el contratado no es de carácter laboral, confiriéndole una indemnización en el ámbito del derecho público. Como también que el mero transcurso del tiempo no modifica la situación del contratado</p>	<p>fraudulento con el solo fin de no otorgar estabilidad.</p> <p>En “Domínguez de Lorenzo⁶⁸”, se estableció que el vencimiento de los tres años, establecido en el artículo 9 del decreto 560/73, no produce automáticamente la mutación del personal temporario a la planta permanente, es necesario el dictado de un acto administrativo que expresamente lo disponga.</p> <p>Finalmente en el caso “Pace⁶⁹” se le niega la estabilidad de carácter propia, pero si se le confirió una indemnización frente a las arbitrariedades del estado.</p>
--	--	---

⁶⁸ SCJ Mza, Domínguez De Lorenzi, Arianna Cecilia - Osep Acción Procesal Administrativa. Recuperado de <http://www2.jus.mendoza.gov.ar/documental/jurisprudencia/consulta/index.php>

⁶⁹ SCJMza, sala I, “Pace, Liliana Beatriz c/ Municipalidad de la Ciudad de Mendoza”, 21/12/2012, 435:034. <http://www2.jus.mendoza.gov.ar/documental/jurisprudencia/consulta/index.php>

6. Consideraciones finales

Como conclusión final del capítulo, consideramos que no existen dudas de que se trata de un contrato de derecho administrativo, donde el estado puede recurrir a esta herramienta jurídica para funciones transitorias. Lo que no puede hacer el Estado es utilizar este tipo de contratos para desempeñar funciones permanentes o típicas. Además el acceso a la Administración Pública siempre debe ser por medio de un concurso o selección. Consideramos que este requisito es de gran importancia para evitar el ingreso de personal ineficiente y a los amigos del poder a los cuadros de la Administración.

Dentro de los contratos temporarios nos permitimos realizar una distinción ante dos situaciones diferente:

Primero, cuando se trate de renovaciones o prorrogas sucesivas planteamos que existe por parte del Estado un verdadero fraude a la ley, por lo que en este caso el “contratado” debe ser considerado un verdadero empleado público por lo que goza del derecho a la estabilidad propia que consagra nuestra Constitución Nacional en el artículo 14 bis. Es decir, que ante una rescisión unilateral del Estado cabe efectuar una reincorporación del empleado.

Segundo, aun cuando se trate de un verdadero contratado, es decir que realiza funciones transitorias, cualquier rescisión incausada por parte del Estado supondría otorgar una indemnización por antigüedad.

CONCLUSION FINAL

Habiendo definido los distintos conceptos como el empleado público, su estabilidad, el personal contratado, su naturaleza jurídica y las distintas situaciones problemática analizadas por la doctrina y jurisprudencia, considero esencial realizar un breve análisis conceptual de la diferenciación entre los contratos administrativos y de los contratos de derecho privado para encuadrar uno u otro supuesto dentro del ámbito que corresponda.

Los contratos de derecho privados son aquellos donde la prestación del contratante no se relaciona directamente con la satisfacción de las necesidades colectivas o el interés general.

Tales contratos se encuentran sometidos a las normas de derecho privado, las partes contratantes se encuentran en un plano de igualdad jurídica, en caso de controversia la jurisdicción ante la cual debe recurrirse es la civil o comercial, y respecto a los medios de impugnación no procede ningún tipo de recuso administrativo, siendo admisible solo la demanda ordinaria.

Por lo tanto, no cabe duda que, cuando la prestación del co-contratante no se relaciona directamente con la satisfacción de las necesidades colectivas o el interés público, dicho contrato no será regulado por el derecho público sino por el derecho privado, y dentro de este ámbito no por la legislación laboral sino específicamente por la legislación civil. Es decir, que entre las partes no se presentan las características típicas de una relación laboral como la ajenidad en los riesgos o subordinación jurídica. El co-contratante se encuentra en un plano de igualdad y compromete la obtención del precio a la realización de un resultado como un servicio o una obra. Está obligado también, a su vez, a presentar en

forma mensual facturas conformadas en concepto de honorarios, inscribirse debidamente ante la AFIP en el régimen de autónomos o monotributo.

Los contratos de derecho público pueden ser externos o internos. Los de carácter externo son los tratados internacionales, mientras que dentro de los contratos internos, se encuentran los contratos administrativos.

No ha sido fácil encontrar una definición de los contratos administrativo, por lo que resulta de gran importancia la labor de la Corte en la elaboración de dicho concepto. La corte ha dicho que los contratos administrativo son aquellos donde una de las partes es la Administración Pública, tienen como objeto la satisfacción de las necesidades colectivas o interés general y contiene cláusulas exorbitantes al derecho privado.

Los contratos administrativo se encuentran regulados por el derecho público, la justicia competente para la resolución de los conflictos será lo contencioso-administrativo. El contratante no se encuentra respecto a la Administración en un plano de igualdad sino que está subordinado jurídicamente, y cualquier reclamo no se canaliza por medio de una demanda sino por la interposición de recursos administrativo.

Dentro de los contratos administrativos podemos mencionar el contrato de empleo público. El estado para ejecutar su funciones necesita de la voluntad de colaboradores que preparen y ejecuten la voluntad administrativa. Por eso el empleado público es toda persona que con sus tarea contribuye a que se realicen los fines o funciones del Estado. Cuentan con un derecho de jerarquía constitucional, que es la estabilidad consagrada en el artículo 14 bis. Dicha estabilidad debe ser interpretada de forma absoluta, lo cual significa que se

garantiza la permanencia del vínculo jurídico y no procede la desvinculación por medio de una indemnización.

Respecto a los contratos temporarios, que es el tema que nos ocupa, considero que ante todo se trata de un contrato administrativo. Por lo que participa de los caracteres típicos de los contratos administrativos.

Alguno de estos caracteres son la facultad de control y dirección de la Administración sobre su contratante, la interpretación unilateral de los textos contractuales y las facultades de rescisión del contrato, como también la posibilidad de aplicar medidas económicas como multas, cláusulas penales.

En cuanto al uso de esta figura, considero que no existe ningún impedimento para que el Estado pueda recurrir a esta herramienta jurídica para satisfacer necesidades de carácter transitorias o eventuales. Sin perjuicio de ello, el Estado debería acreditar la idoneidad de las personas que contrata para los cargos que vayan a ocupar.

Considero que este requisito de selección o de concurso, que impone nuestra constitución, no solo debe ser cumplido para cualquier tipo de contratación, sino que también debe ser considerado una condición sine qua non para adquirir la estabilidad o la calidad de personal de planta permanente. Solo acreditar que es competente para el cargo y evitar el ingreso de los amigos del poder o partidarios del gobierno turno, donde se brindan puestos de trabajo en pago de numerosas deudas políticas o poseen largas listas de familiares a quienes desean favorecer.

Otro de los problemas que suelen presentarse en la práctica son la renovaciones sucesivas de estos tipos de contratos prolongándose en el tiempo por años, luego el estado efectúa una rescisión del contrato de forma autoritaria y sin

otorgarle ninguna indemnización. El Estado para fundamentar su decisión recurre los caracteres de los contratos administrativos, donde considera que es una relación de derecho público y el estado tiene la posibilidad de rescindir el contrato dado su poder de imperio y las cláusulas exorbitantes.

Frente a esta situación considero que las renovaciones sucesivas de esta clase de contratos suponen un verdadero fraude a la ley, ya que el estado está lejos de ocupar estas personas para cargos temporarios o funciones transitorias, y los mismos son destinados a realizar tareas pertenecientes a personal de planta permanente.

La jurisprudencia imperante desafortunadamente no le ha conferido estabilidad a dicho personal y ha considerado que el efecto del transcurso del tiempo y las renovaciones sucesivas no los convierte en personal de planta permanente. Termina por permitir una arbitrariedad que desconoce la verdadera situación de los empleados públicos, se le imputa al empleado no cumplir con la ley de ingreso y por ende carece de estabilidad, como si dicha situación dependiere del mismo. Entiendo que no es justo que la irregularidad haga responsable al contratado y no el Estado

El estado logra burlar la garantía constitucional del artículo 14 bis desnaturalizando los contratos temporarios y ocupando dicho personal para planta permanente, es decir que debe tenerse en cuenta los elementos que componen la realidad, con prescindencia del nombre jurídico que le hubiesen dado las partes. Por lo tanto, en virtud del principio de primacía de la realidad, considero que el personal contratado debe ser considerado un verdadero agente o empleado público y verse beneficiado por la estabilidad propia consagrada en el artículo 14 bis.

Otro de los problemas que se presenta - aun considerando que el estado no desnaturalice el contrato y verdaderamente lo haya utilizado para una función transitoria- es el hecho de que el estado rescinde el contrato y no le confiere ninguna indemnización. En este sentido se ha pronunciado parte de la doctrina al considerar que no le corresponde indemnización alguna salvo los salarios caídos (Gordillo, 2003).

Frente a esto, considero que constituye una solución totalmente desafortunada, y sin perjuicio de considerar de qué se trata de un contrato administrativo, no constituye fundamento suficiente para negarle una indemnización, ya que el contratado no está obrando bajo una locación de servicio o de obra, sino que es un verdadero trabajador del Estado.

En este sentido debe realizarse una interpretación amplia del “trabajo en sus diversas formas...”, “de la protección contra el despido arbitrario”, establecida en el artículo 14 bis, y que no solo comprende al trabajo desarrollado en el ámbito privado sino también en el ámbito público.

También debo mencionar que existen numerosos tratado internacionales con jerarquía constitucional que protegen al trabajador y de forma más amplia el respeto a los derechos humanos.

Con el débil fundamento de que se trata de un contrato de derecho administrativo y contiene cláusulas exorbitante al derecho privado , el Estado les realiza a dicho personal un tratamiento abusivo afectando derechos no solo de carácter constitucional sino verdadero derechos humanos.

Dejando por sobreentendido de que se trata de un contrato administrativo, regulado por el derecho público, ello no debe ser considerado un obstáculo para crear una legislación específica similar a la figura jurídica del contrato a plazo fijo

que consagra la legislación laboral. El cual permite una indemnización por antigüedad, gozan de los beneficios o prestaciones de las enfermedades inculpables, las renovaciones sucesivas lo convierten en un contrato por tiempo indeterminado, y el plazo máximo que permite es de cinco años.

Y por último, teniendo en cuenta que existe infinidad de normas que regula el régimen de las contrataciones del estado - siempre dejando en claro que la Constitución Nacional establece que las provincias podrán dictarse su propia constitución y elegir su propias autoridades, como así también se consagra la autonomía municipal - considero que cualquier contratación que realicen las provincias y municipios debe adecuarse a la normativa constitucional nacional. Es decir que cualquier normativa municipal o provincial que regule el régimen de las contrataciones debe ser conforme a la Constitución Nacional, respetando la garantía de la estabilidad propia de los empleados públicos y la protección contra el despido arbitrario que debe ser interpretado no solo en el ámbito privado sino también en el ámbito público

Se concluye que el personal contratado son personas que obran bajo una relación de dependencia para el Estado y que deben respetarse sus derechos, no solo como trabajadores, sino también dejando a salvo su dignidad humana. El Estado está obligado más que ninguno a comportarse acorde a derechos humanos esenciales, que el mismo propugna, y conforme a un Estado benefactor que interviene para corregir las desigualdades y proteger al más débil de la relación jurídica.

BIBLIOGRAFÍA

Doctrina:

- Bartolomé Fiorini “ Manual de Derecho Administrativo”, Editorial La Ley
- Dromi, Roberto. Instituciones de Derecho Administrativo, editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma.
- García Pullés, “Tratado de Contencioso Administrativo” Editorial Hammurabi, 2004.
- Gordillo, Agustín ,Tratado de Derecho Administrativo, tomo 1,Parte General, octava edición, Buenos Aires, 2003
- Marienhoff Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Ed A. Perrot, 1970, T.III
- Navarro, Marcelo J. “ La situación del personal contratado ad hoc en el sector público”
- Romero, César Enrique, Derecho Constitucional, Realidad Política y Ordenamiento jurídico, t II, 1976.
- Mercado Luna, Ricardo, “La Estabilidad del empleado Público”, Astrea, Buenos Aires, 1974.
- Mosso Giannini, César, “Estabilidad del empleado público: régimen jurídico en la provincia de Mendoza” La Revista del foro de Cuyo, Suplemento Mensual Noviembre de 2003
- Gordillo, Agustín “Tratado de Derecho Administrativo”, TI, Parte General, 10 edición, Cap. XIII

- Dromi, Roberto, “Derecho Administrativo”, Edición Actualizada, Buenos Aires, 1994
- Escola, Héctor Jorge, “Tratado Integral de los contratos Administrativo” Vol. II, Parte Especial, Ed. Depalma, Buenos Aires 1979.
- Gentili, Rafael, “Marco Jurídico del Empleado Público” 2004
- Lisa, Federico José, “Los elementos de la relación de empleo público en la jurisprudencia”. Revista de Derecho Público, Contratos Administrativo II, Rubinzal Culzoni.
- Agüero Piñero, “ Los contratados de la administración y su protección jurídica”
- Bielsa, “Principio del Derecho Administrativo” 3° Ed, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1963.
- Bidart Campos, Germán. Manual de la Constitución Reformada. Tomo Segundo. Buenos Aires. Ediar SA. Editora. 2006.

JURISPRUDENCIA

- SCJMza, sala I, “Pace, Liliana Beatriz c/ Municipalidad de la Ciudad de Mendoza”,21/12/2012,435:034.
<http://www2.jus.mendoza.gov.ar/documental/jurisprudencia/consulta/index.php>.
- SCJ Mza “Domínguez de Lorenzi, Arianna Cecilia c / OSEP. Recuperado de
<http://www2.jus.mendoza.gov.ar/documental/jurisprudencia/consulta/index.php>.
- SCJ Mza “Domínguez de Lorenzi, Arianna Cecilia c / OSEP. Recuperado de

<http://www2.jus.mendoza.gov.ar/documental/jurisprudencia/consulta/index.php>.

- C.S.J.N, “Sánchez, Próspero c/ Auditoría General de la Nación”, 6/04/2010, 333:335. http://ar.vlex.com/vid/sanchez-prospero-auditoria-despido-247624530?_ga=1.115425414.1847769697.1443473655.
- CSJN, “Leroux de Emede, Patricia S. c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires” 30/04/91. <http://ar.vlex.com/vid/leroux-emedepatricia-municipalidad>.
- C.S.J.N “Ramos, José Luis c. Estado Nacional”, 6/04/2010,333:311. Recuperado de www.undec.edu.ar/compat/index.php?option=com_docman
- C.S.J.N “Fallo Galiano, Miguel Florentino c. V. A. Tuells y Compañía, S.A.”,1989,312:245.<http://federacionuniversitaria24.blogspot.com.ar/2008/05/galiano-miguel-florentino>.
- C.S.J.N “Marignac c/ Pcia de Entre Ríos”, 1987, Fallos 310:2927
- CSJN, “Vaquero, Mónica Silvia c/; Ministerio del interior de la Nación. Recuperado de <http://ar.vlex.com/vid/-40042362>
- CSJN, “Rieffolo Basilotta, Fausto c / Pcia de Entre Ríos. <http://servicios.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=realizaConsulta>
- T.S.J Pcia. De Neuquén “Tobis Alberto José c/ Municipalidad de Neuquén”, 16/10/2007. Recuperado de <http://200.41.231.85/cmoext.nsf/f931dedf84dff134032576fe00489a72/25bc5f7ddeee8923032574b90061018a?OpenDocument>

- CSJN, “Deutsch, Noemí Ani c/ Municipalidad de la Ciudad de BsAs” 04/09/84. Fallos: 306:1:236-TySS 1985-1021. La ley
- CSJN, “Recloxu, Héctor Omar c/ Caja Nacional de Ahorro y seguro”, 31/07/86
<http://servicios.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=realizaConsulta>.
- C.S.J.N “Madorrán, Marta Cristina c/ de Administración Nacional Aduanas s/ reincorporación”, considerando 4º, párrafo 3º. Recuperado de <http://www.infojus.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-madorrán-marta-cristina-administración-nacional-aduanas-reincorporación>.
- SCJM,” Lorca María Laura y otros Sindicato Unido de Trabajadores de la Educación c/Dirección General de Escuelas” 15/06/2005.
<http://www2.jus.mendoza.gov.ar/documental/jurisprudencia/consulta/index.php>.
- SCJMza, sala I, “Lerda, Cecilia Andrea c/ Municipalidad de General Alvear”, 30/10/2009, 406:195. Recuperado de <http://www2.jus.mendoza.gov.ar/documental/jurisprudencia/consulta/index.php>.
- SCJM, “Marotta Ángel Antonio c/ Gobierno De La Provincia De Mendoza. Acción Procesal Administrativa Fecha: 13/06/1984. Recuperado de <http://www2.jus.mendoza.gov.ar/documental/jurisprudencia/consulta/index.php>.

- SCJM, “Castro Marín Arsenio c/ Poder Ejecutivo Inconstitucionalidad - Contencioso Administrativo Fecha: 05/10/1953 - corte en pleno. Recuperado de <http://www2.jus.mendoza.gov.ar/documental/jurisprudencia/consulta/index.php>
- CSJN, Salandría, Orlando Roberto, 1987, Fallos, 310:1065
- CSJN, Barrionuevo, Manuel Rubén, 1989, Fallos, 312:495.
- CSJN, Guida, 2000, Fallos, 323:1566. Recuperado de <http://servicios.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=realizaConsulta>.
- CSJN, “Enrique, Héctor Maximino c/ Pcia de Santa Fe” del 3/5/1965, en La Ley Tomo 119, pág. 141).
- Diario la ley, Brasesco, Aurelio A., Buenos Aires, 1967

LEGISLACIÓN

- Constitución de la Nación Argentina:
- Ley Marco de Regulación del Empleo Público. 25164
- Decreto Ley 560/73
- Constitución de Mendoza
- Decreto 1421/2002
- Resolución 48/2002
- Ley 5811
- Declaración Universal de Derechos Humanos-artículo 23.1
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre – artículo XIV.

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- artículo 6.1
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – artículo 11.1

FORMULARIO DESCRIPTIVO DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR Y DIFUNDIR TESIS DE POSGRADO O GRADO A LA UNIVERIDAD SIGLO 21

Por la presente, autorizo a la Universidad Siglo21 a difundir en su página web o bien a través de su campus virtual mi trabajo de Tesis según los datos que detallo a continuación, a los fines que la misma pueda ser leída por los visitantes de dicha página web y/o el cuerpo docente y/o alumnos de la Institución:

Autor-tesista (apellido/s y nombre/s completos)	Honorato Pablo Hernán
DNI (del autor-tesista)	31.622.039
Título y subtítulo (completos de la Tesis)	Contratos Temporarios de la Administración Pública
Correo electrónico (del autor-tesista)	Hernan_honorato@hotmail.com
Unidad Académica (donde se presentó la obra)	Universidad Siglo 21
Datos de edición: Lugar, editor, fecha e ISBN (para el caso)	

de tesis ya publicadas), depósito en el Registro Nacional de Propiedad Intelectual y autorización de la Editorial (en el caso que corresponda).	
--	--

Otorgo expreso consentimiento para que la copia electrónica de mi Tesis sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21 según el siguiente detalle:

Texto completo de la Tesis (Marcar SI/NO)[1]	SI
Publicación parcial (Informar que capítulos se publicarán)	TODOS

Otorgo expreso consentimiento para que la versión electrónica de este libro sea publicada en la en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21.

Lugar y fecha: San Martín Mendoza 1 de febrero de 2016

Firma autor-tesista

Aclaración autor-tesista

Esta Secretaría/Departamento de Grado/Posgrado de la Unidad Académica:

_____certifica

que la tesis adjunta es la aprobada y registrada en esta dependencia.

Firma Autoridad Aclaración Autoridad

Sello de la Secretaría/Departamento de Posgrado

