



**PRECARIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES CONTRATADOS POR
EL ESTADO**

TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

Carrera: Abogacía

Alumna: LANDALDE, LORENA PATRICIA

Año: 2015

Resumen

En el presente trabajo, se analiza la situación jurídica de los trabajadores contratados por el Estado, que son renovados sucesivamente. Se mencionarán los principios que rigen los derechos del trabajador, analizando la garantía constitucional de Estabilidad en el empleo del artículo 14 bis. En esta investigación se estudia si el régimen legal de la Ley de Contrato de Trabajo presenta mayores ventajas y beneficios respecto de las que puede ofrecer el régimen de la Administración Pública. Para responder a dicha cuestión, se realizó una búsqueda y análisis de la legislación actual y previa, centrada en las normas laborales y de empleo público. Asimismo se examinaron los principales precedentes judiciales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y doctrina al respecto. De esto se concluye, que para no dejar desamparado a este trabajador, se debiera otorgarle la opción a reinstalación. En caso de no poder cumplir con ésta, garantizar al menos una reparación pecuniaria.

Abstract

The present work analyzes the legal status of workers hired by the State, whose contracts are renewed on. The principles governing the employee will be mentioned, analyzing the constitutional guarantee of stability in the use of Article 14 bis. This research examines whether the legal regime of the Labor Contract Law has more advantages and benefits for which can offer the system of public administration. To answer this question, a search and analysis of the current and previous legislation, focusing on labor standards and public employment was conducted. Also the main judicial precedents of the Supreme Court of Justice and doctrine on the subject were examined. From the foregoing we conclude that to not let helpless to the worker should adopt the option to reinstalling. In the case of not being able to do so, at least always guarantee financial compensation.

"Serás lo que debas ser, o sino no serás nada."

José de San Martín (1778 - 1850)

Índice

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I – ASPECTOS GENERALES	8
1. BREVE NOCIÓN DE CONTRATO DE TRABAJO.....	8
2. PRINCIPIOS DEL DERECHO DEL TRABAJO.....	9
3. FACULTADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	12
4. JUSTIFICACIÓN Y RELEVANCIA DE LA TEMÁTICA ELEGIDA.....	15
CAPÍTULO II – EL EMPLEO PÚBLICO	17
5. PARTICULARIDADES	17
6. REGULACIÓN	19
CAPÍTULO III – NORMAS INTERNACIONALES.....	24
CAPÍTULO IV – LA PRIVATIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO.....	29
7. LA RELACIÓN ESTATUTARIA	29
8. LABORIZACIÓN Y PROCESO DE PRIVATIZACIÓN.....	30
9. LOS CONTRATADOS.....	33
CAPÍTULO V - JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.....	35
10. CASO “SCHNAIDERMAN” FACULTADES DISCRECIONALES	35
11. CASO “RAMOS”	36
12. CASO “SÁNCHEZ”	38
13. OTROS PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE NACIONAL.....	41
CAPÍTULO VI – CONCLUSIONES	45
BIBLIOGRAFÍA	50
DOCTRINA.....	50
LEGISLACIÓN	51
JURISPRUDENCIA.....	52
ANEXO	54
FALLO RAMOS	54
FALLO SÁNCHEZ.....	72

Introducción

El presente estudio se centra en la problemática que debe afrontar el trabajador contratado frente a la desprotección jurídica, ya que la norma constitucional de estabilidad en el empleo público no la adquiere hasta tanto logre la permanencia en el cargo. Siendo de vital importancia el cumplimiento de lo que manda nuestra Constitución Nacional y la posibilidad de encontrar una solución ante la eventual extinción del contrato.

Así el artículo 14 bis de la Constitución Nacional otorga la garantía de estabilidad en el empleo público, que es sustancialmente distinta de la que reconoce a los dependientes de la actividad privada. A los trabajadores en general la constitución sólo garantiza una protección contra el despido arbitrario, mientras que, al referirse a los empleados públicos, señala que se debe asegurar su estabilidad.

Cabe aclarar que se estudiará tomando en cuenta al empleado público en general, esto es, sin considerar ningún régimen jurídico en especial, ni distinguir si se trata de un empleado nacional, provincial, o municipal.

La Ley de Contrato de Trabajo es aplicable al empleo privado, es decir a las relaciones entre particulares. Este tipo de contrato no se aplica a los empleados públicos; el artículo 2 de dicha ley¹ los excluye de su ámbito de aplicación y se les aplica el derecho administrativo.

¹ Ley 20.744. Ley de Contrato de Trabajo, Art. 2°: “Ámbito de aplicación. ... Las disposiciones de esta ley no serán aplicables: a) A los dependientes de la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal, excepto que por acto expreso se los incluya en la misma o en el régimen de las convenciones colectivas de trabajo...”

El artículo 17 de la Ley de Empleo Público² establece que el personal comprendido en el régimen de estabilidad tendrá derecho a conservar el empleo, el nivel y grado de la carrera alcanzado. Beneficio que no tiene el trabajador contratado.

Esta situación y la establecida en el artículo 2 de la LCT hacen necesario buscar una alternativa para el personal contratado, es decir aquellos agentes que trabajan en cargos o funciones no permanentes, que no están incorporados a la carrera administrativa. De esta manera se los priva de la garantía del artículo 14 bis de estabilidad -del trabajador estatal- y de la protección contra el despido arbitrario -del trabajador privado-.

La metodología del presente trabajo consistirá en desarrollar las distintas opiniones de la doctrina y las posturas de la jurisprudencia, en todos los aspectos relevantes de esta problemática y la evolución de la Corte Suprema, que se ha pronunciado acerca de este tema reiteradas veces en una serie de fallos, que se estudiarán en el capítulo V de este trabajo.

A lo largo del mismo se expondrá de manera que los lectores puedan entender, y en ese sentido seguimos a Scavone cuando explica que “Escribir en lenguaje sencillo no significa eliminar la información compleja para transformarla en más comprensible. El uso del lenguaje sencillo asegura la presentación clara y ordenada de información.” (Scavone, 2002)

En definitiva, el objetivo del presente trabajo es investigar acerca de la protección jurídica del trabajador contratado para desempeñarse en el empleo público, y su posible resguardo por las normas del sector privado en caso de finalización del

² Ley 25.164. Honorable Congreso de la Nación Argentina. 8 de Octubre de 1999. Marco de Regulación del Empleo Público Nacional.

contrato. Como consecuencia de ello hallar una solución a este desamparo y generar responsabilidad del Estado ante el trabajador público, luego de sucesivas renovaciones del contrato a tiempo determinado.

Capítulo I – Aspectos Generales

Para comenzar a comprender la problemática motivo de este estudio, haré una breve reseña acerca de los conceptos básicos que se utilizan a lo largo del mismo, empezando por la definición misma del contrato de trabajo según el Código Civil y la LCT.

En este capítulo también mostraré en detalle los principios rectores del Derecho del Trabajo, definidos con bases en nuestra Carta Magna, y su clasificación según reconocidos autores. Ésta abarca desde las distintas clasificaciones de despido y también conceptos relativos a la estabilidad laboral, punto principal de este ensayo.

Respecto de esto último, efectuaré un análisis de las funciones de los órganos administrativos, y de cómo se regulan sus acciones.

1. Breve Noción de Contrato de Trabajo

El actual artículo 1137 del Código Civil, establece que hay contrato cuando varias personas se ponen de acuerdo sobre una declaración de voluntad común, destinada a reglar sus derechos. En el nuevo código Civil el artículo se ha modificado (pasando a ser el art. 957) y lo define como el acto jurídico mediante el cual dos o más partes manifiestan su consentimiento para crear, regular, modificar, transferir o extinguir relaciones jurídicas patrimoniales. El artículo 21 de la Ley de Contrato de Trabajo dispone que habrá contrato de trabajo, cualquiera sea su forma o denominación, siempre que una persona física se obligue a realizar actos, ejecutar obras o prestar servicios en favor de la otra y bajo la dependencia de ésta, durante un período determinado o indeterminado de tiempo, mediante el pago de una

remuneración. Sus cláusulas, en cuanto a la forma y condiciones de la prestación, quedan sometidas a las disposiciones de orden público, los estatutos, las convenciones colectivas o los laudos con fuerza de tales y los usos y costumbres.

2. Principios del Derecho del Trabajo.

El Principio Protectorio, la progresividad y la no discriminación. Asimismo, los derechos fundamentales del trabajo están contenidos en nuestra Constitución Nacional, a través de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: arts. 14 y 16, la Declaración Universal de los Derechos Humanos: arts. 22 y 23, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: arts. 6, 7, 8 y 9, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: art. 22, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer: art. 11, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial: art. 5 y la Convención sobre los Derechos del Niño: art. 32.

Siguiendo en la clasificación que define Vázquez Vialard, el Principio protectorio se subclasifica en tres reglas: a) In dubio pro operario; b) Regla de la aplicación de la norma más favorable y c) Regla de la condición más beneficiosa. A su vez mencionaremos los siguientes principios que también rigen al Derecho Laboral: Principio de irrenunciabilidad de los derechos, de la continuidad de la relación laboral, de primacía de la realidad, de buena fe, de no discriminación e igualdad de trato, de equidad, de justicia social, de gratuidad, de razonabilidad.

En derecho del trabajo no es aplicable el criterio según el cual la norma debe tomar en cuenta la igualdad jurídica entre las partes. Al contrario, como ya se ha

indicado, tiene un carácter tuitivo del empleado, a fin de asegurarle una igualdad sustantiva y real; a tal efecto debe tenerse en cuenta el desnivel de su capacidad de negociación.

En consecuencia, no rige en él plenamente el principio de la autonomía de la voluntad, sino sólo en los casos en que se hayan asegurado ciertos límites que constituyen el orden público laboral que impregna casi todas sus normas o cuando se trate de modificar *in peius* los derechos del empleador. (Vázquez Vialard, 1999)

De esa manera se le asegura al trabajador el goce de derechos que no lograría obtener en una negociación en la que sólo rigiera la regla de la autonomía de la voluntad. Además, la interpretación que haga el juez para la aplicación de este principio será respetando las fuentes y los otros principios propios del derecho.

Este principio consta de tres reglas fundamentales en cuanto se refiere a la aplicación e interpretación de la norma. *In Dubio Pro Operario*: Esta regla actúa como directiva dada al juez o al intérprete para elegir, entre los varios sentidos posibles de la norma, el que resulte más favorable para el trabajador³. *La Regla De La Norma Más Favorable Al Trabajador*: se refiere a otra situación; no ya a la interpretación, sino a la aplicación de la norma. *Condición Más Beneficiosa*: cuando una situación anterior es más beneficiosa para el trabajador, se la debe respetar. La modificación que se introduzca debe ser para ampliar, no para disminuir derechos de aquél. (Vázquez Vialard, 1999).

Despido arbitrario

Siguiendo a este autor, el despido arbitrario tiene sub clasificaciones. Se puede diferenciar entre: despido **con justa causa** (responde a una grave conducta

³ Ley 20.744. Ley de Contrato de Trabajo, Art. 9.

del trabajador), despido **sin causa o injustificado** (por voluntad del empleador que quiere prescindir del empleado o porque cierra su establecimiento o reduce el personal) y el **despido arbitrario**. El despido arbitrario es aquel que es agravante, injurioso, ofensivo e irrazonable (por ejemplo, el de la empleada durante el embarazo o el del trabajador que participa en una huelga legal)

Estabilidad. Concepto y clasificación.

A partir de la reforma del año 1957, la Constitución Nacional acuerda al empleado público una distinta protección que al trabajador privado, consistiendo la diferencia en que el agente público no puede ser privado del empleo, ni aun mediando indemnización compensatoria, excepto cuando superiores razones de interés público tornen necesario sacrificar su interés privado.

La estabilidad no es un derecho natural inherente a la personalidad humana, sino un derecho otorgado por el ordenamiento jurídico vigente, en la medida que éste determine.

La estabilidad **absoluta**, es resultado de leyes que prohíben al empleador disolver la relación contractual por razones distintas a las causales de despido previstas estrictamente en la ley. Todo despido fundado en otra causa, o sin causa alguna, es ineficaz, por lo que ante el despido arbitrario, el trabajador podría solicitar judicialmente se decrete la nulidad del despido, y se lo reinserte en el cargo que ocupaba hasta entonces, percibiendo las remuneraciones adeudadas desde el momento del inválido despido hasta su reincorporación.

La estabilidad **relativa**, en cambio, puede ser de dos formas: propia, o impropia. Cuando la estabilidad relativa es propia, como en el caso anterior, el despido arbitrario es nulo, y tampoco se resuelve el vínculo. La estabilidad **relativa**

propia garantiza la reincorporación del empleado prescindiendo sin justa causa, por lo tanto, se convierte en un derecho a conservar el empleo vitaliciamente hasta que el empleado esté en condiciones legales de jubilarse. Es así como la cesantía fuera de los supuestos de excepción determinados por la ley es nula y obliga a reincorporar. El trabajador tiene también derecho a demandar la nulidad del despido, reinscripción en su cargo, y a percibir los salarios caídos, pero en este caso el Juez carecerá de facultades para obligar al empleador a que el trabajador sea reincorporado efectivamente a sus tareas habituales. Le queda entonces al empleador, la opción de abonarle mensualmente al asalariado, a modo de indemnización, y hasta el día de su reincorporación, o de su jubilación, o bien de su distracto o despido justificado, los salarios que le hubieran correspondido si hubiese seguido cumpliendo su labor.

La estabilidad **relativa impropia**, es resultado de leyes que le admiten al empleador la suficiente discrecionalidad como para que el despido invocado, aun siendo arbitrario, produzca el efecto de resolución del vínculo contractual. Como contrapartida de la eficacia y validez de este despido sin justa causa, el empleador debe abonar al trabajador una indemnización. En este caso quien ha sido despedido, aunque injustificadamente, no tiene derecho a ser reincorporado al trabajo. Esta modalidad, la de estabilidad relativa impropia, es la adoptada la Ley de Contrato de Trabajo, al fijar el régimen de indemnizaciones del art. 245 de la misma.

3. Facultades de la Administración Pública

Las facultades exorbitantes de la administración respecto de las cláusulas contractuales reguladas para la actividad privada, no pueden eludir las condiciones de acceso al empleo público y la estabilidad del empleado público que condiciona la Constitución Nacional.

De otra manera los ciudadanos estarían sometidos a quien impone condiciones para el ingreso sin sometimiento a la ley, ejerciendo un poder sin límites que ha invadido las facultades de otro poder del estado (art. 75, inciso 12, en su caso inciso 20, CN).

Las normas que rigen el empleo público, pueden ser diferentes de las que regulan las relaciones privadas, pero nunca de las emanadas de la Constitución Nacional que rigen para todos y en especial para los poderes del Estado, es así que las que protegen al trabajador se encuentran en la primera parte de la Carta Fundamental.

Límites a la discrecionalidad de los órganos supremos de la Administración.

En reiterada jurisprudencia de Corte Nacional se expresa que el empleo de personas en la administración es un acto que goza de legitimidad y es propio de la oportunidad, mérito y conveniencia, no revisable por la justicia.

Resulta de suma gravedad la falta de verificación y control de legalidad y razonabilidad cuando se denuncia la violación de los derechos de la persona que se relacionó para realizar una actividad reglada como lo es “el trabajo en sus diversas formas”, 14 bis CN.

Máxime cuando se trata de contrataciones de personas para la prestación de servicios inherentes a la administración mediante figuras contractuales no previstas legalmente frecuentemente denominadas “*ad hoc*” es decir designaciones no contempladas por disposiciones legales o reglamentarias

Cuando se deba analizar alguna facultad reglada o discrecional concedida al Poder Ejecutivo en forma directa e inmediata por una disposición constitucional expresa, debe partirse del principio de que tal facultad no está libre de regulación legislativa.

No se trata de actividades en un plano de igualdad con las leyes, sino de subordinación; y que el espíritu de la Constitución no es de ninguna manera que el Poder Ejecutivo se transforme en su propio legislador.

Distinción entre las actividades regladas y las discrecionales

Reglada: Supone la existencia de una norma jurídica que predetermina en forma concreta la conducta que el órgano debe realizar. Es la Constitución, la ley, o el reglamento, la que establece la eficacia de cómo se debe realizar el interés público, pues sustituye el criterio del órgano administrativo.

Discrecional: El orden jurídico otorga cierta libertad entre uno u otro curso de acción o hacer de una u otra forma, es el órgano actuante el que aprecia la oportunidad o conveniencia de la medida a tomarse, pues no se predetermina la situación de hecho y la conducta a seguir, porque es el administrador el que elige las circunstancias ante las que dictará el acto.

La oportunidad del acto es la correspondencia entre el objeto del acto y las circunstancias de hecho, en un caso (reglada) se precisan cuáles son las circunstancias de hecho que dan lugar al acto, mientras que en el otro (discrecional) el acto puede darse libremente ante cualquier situación de hecho.

La discrecionalidad frente a la realidad

Cuando la actividad discrecional actúa en la realidad, se le exigen determinadas formas que se manifiestan en legitimidad, eficiencia, oportunidad y conveniencia. La invocación del ejercicio de facultades discrecionales no puede subestimar los datos reales que presentan los objetos que se eligen para determinar la decisión asumida.

La realidad debe ser calificada, y no desvirtuada, bajo la invocación de la discrecionalidad. La elección de los motivos determinantes de una norma general o de un acto específico particular es en lo que consiste la actividad discrecional, pero ésta debe ser fiel reflejo de la realidad que sirve como justificación.

Si no se cumple con este principio elemental de la legalidad, el poder jurisdiccional debe concurrir para declarar la invalidez de este acto concreto sí, pero falso.

La justicia no interviene para juzgar por qué la administración eligió determinados hechos, sino si éstos son realmente como ella los califica, determina o enjuicia en ejercicio de sus facultades discrecionales. La elección corresponde a la administración, pero la verdad y realidad de esa elección corresponde juzgarla a la justicia.

4. Justificación y Relevancia de la Temática Elegida

Los trabajadores contratados por el Estado no pueden quedar al margen de todo tipo de garantía de estabilidad, cuando no están incluidos en el régimen de empleo público, o bien, por acto expreso, en el ámbito de la Ley de Contrato de Trabajo.

La relevancia social de este estudio tiene que ver con el cumplimiento de la garantía constitucional de igualdad, porque el empleado público no deja de ser un empleado en relación de dependencia, y que por dicha circunstancia comparte muchas de las características que han hecho del trabajador privado objeto de la protección de las leyes.

Lo que se pretende es estudiar y aportar ayuda para resolver la cuestión de los que actualmente se encuentran -y en el futuro se encontrarán- en esa situación, sin que sea necesario, para hacer valer estos derechos, padecer el calvario judicial.

A modo de conclusión podemos decir que lo importante para cualquier trabajador es que se respeten sus derechos constitucionales. También los principios laborales que el legislador tuvo en mira al momento de redactar las normas. Y además que la interpretación de las mismas sean en su beneficio.

Según los diferentes tipos de estabilidad, el trabajador siempre se encuentra protegido, ya sea en actividad privada o pública. La situación del contratado estatal no se encuentra contemplada en dicha clasificación.

Las normas que rigen el empleo público, si bien son distintas de la que rige al trabajador privado, jamás podrán violar preceptos constitucionales dejando desamparado al trabajador

Capítulo II – El Empleo Público

El empleo público es un contrato, donde se establece una relación empleado/empleador, de la misma manera que el contrato privado. Sin embargo, estas dos poseen diferencias sustanciales en el trato que le es brindado a cada una por parte de la legislación y la jurisprudencia.

Durante este capítulo expondré las particularidades que regulan el empleo público y el caso particular de los contratados, mostrando las indefiniciones a las que están sometidos al no ser ni trabajadores del sector privado, ni tampoco empleados de planta permanente de la administración pública.

5. Particularidades

La lista de funciones y responsabilidades del Estado no es inmutable, cambia con los valores y las necesidades de cada tiempo y lugar; pero la gestión de la cosa pública siempre requirió del concurso de la actividad humana. Son hombres quienes fijan los objetivos, se ocupan de lograrlos y tienen a cargo las operaciones necesarias para su consecución y todos ellos requieren de protección ya sea dentro de un régimen de carácter estatutario (Régimen Básico para la Función Pública, ley 22.140 y Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional 25.164) o a través de las normas que rigen el contrato de trabajo en el derecho privado (García Vior, 2014).

En la relación orgánica, que es interna, el funcionario integra la voluntad del Estado. En cambio, en la relación de servicio es una persona diferente del Estado empleador, que puede reclamar derechos y está obligado a cumplir deberes.

La misma autora diferencia tres situaciones de empleo diversas en el ámbito de la Administración pública nacional: 1- la relación estatutaria de empleo público (regulada por ley 22.140, ley 25.164 y por los convenios colectivos celebrados en el marco de la ley 24.185 de negociación colectiva en el sector público), 2- la contratación laboral (por acto expreso de inclusión en el régimen de la LCT o de la ley 14.250) y 3- la contratación *ad hoc* de personal (contratación temporal para cubrir puestos permanentes sin la existencia de acto expreso de inclusión al régimen de contratación privado).

El empleo público es un contrato, con derechos y obligaciones recíprocas, debido a que la retribución del empleado público participa de la misma naturaleza que el salario privado, que se trata de gente, tanto en el Estado como fuera de él, que va a trabajar esperando una contraprestación, teniendo presente la naturaleza alimentaria del salario.

Si bien estas dos clases de trabajadores tienen regímenes diferenciados, uno destinado a los trabajadores estatales, y el otro para quienes prestan servicios para otros empleadores, por un lado se puede afirmar que no existen diferencias sustanciales entre las relaciones de empleo público y privado, pues ambos están expuestos a idénticas vicisitudes; por el otro se puede ver esa diferencia que tiene el Estado, como empleador distinto y que, por ello, también lo son sus trabajadores, en especial la Administración Pública, que surge de la ostentación formal del poder y de la relación de supremacía del Estado respecto de los funcionarios.

Los derechos que la Constitución Nacional ha reconocido a los empleados públicos no ha sido obstáculo para que del Estado modifique el estatus de dichos

trabajadores mediante prerrogativas, avalado por la Corte Suprema de Justicia al considerar que “el Estado se encuentra en posición de variar unilateralmente el contrato... siempre que tales modificaciones sean impuestas de modo razonable”⁴

En cuanto al principio de estabilidad absoluta, reconocido constitucionalmente, a los empleados públicos, la Corte Suprema nacional ha relativizado este derecho⁵ al sostener que no es absoluto sino que está condicionada por las leyes que reglamenten su ejercicio, dado que no resulta posible colocar a sus beneficiarios por sobre el interés general, obligando a mantenerlos en actividad aunque sus servicios dejen de ser necesarios, ya sea por motivos de economía o por otras causas igualmente razonables.

6. Regulación

En la actualidad la ley 25.164 es la que rige la prestación laboral de los empleados públicos, sancionada en septiembre de 1999, que aprobó la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, reemplazando a la ley 22.140. Teniendo en cuenta para su aplicación la ley 24.185 de negociación colectiva en el ámbito de la Administración Pública, por la cual el Estado Nacional se habría comprometido al ratificar el Convenio 154 de la OIT mediante la ley 23.544 de incluir a la Administración Pública Nacional en el ámbito de la negociación colectiva, y con las contenidas en el Convenio Colectivo de Unión del Personal Civil de la Nación y el Estado nacional en el marco de dicha disposición legal, aprobado por el decreto 66/99. Todas estas normas son ajenas al Derecho del Trabajo, ya que a pesar de lo previsto en el art. 2º de la LCT, el sometimiento de las relaciones de empleo público al

⁴ CSJN, “Guida, Liliana c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ Empleo Público”, 2/6/2000, Expte G 304 XXXIII

⁵ CSJN, “Carrizo, Domingo c/ AGP” 6/7/82, Fallos 261:336

régimen de la convención colectiva que regula la ley 24.185, como expresamente lo dispone su art. 19, no trae como consecuencia el encuadramiento del personal en el régimen de contrato de trabajo.

Este régimen legal se caracteriza por la estabilidad que adquiere el personal designado por acto administrativo que tenga un servicio efectivo de por lo menos doce meses, y otro excepcional destinado a la contratación de quienes deban cumplir servicios transitorios o estacionales, que no estén incluidos en las funciones propias del personal de carrera y que no puedan ser cubiertos con personal de planta permanente, a condición de que en su conjunto no supere el porcentaje que establezca el convenio colectivo en relación con la planta permanente del organismo, a los cuales se les priva de estabilidad pero se les reconoce otra serie de derechos tales como retribución justa, libre afiliación, negociación colectiva, licencias, justificaciones y franquicias, interposición de recurso, jubilación o retiro, renuncia e higiene y seguridad en el trabajo.

Es así que en el ámbito de la Administración Pública coexisten la ley 25.164, (que contiene el régimen de estabilidad, el personal contratado, personal de gabinete y personal con carácter ad honorem); el convenio colectivo regulado por ley 24.185; la LCT, excluido de la ley 25.164 por su art. 3º, dentro de la cual se encuentra tanto el personal incluido en una convención colectiva sancionada al amparo de la ley 14.250 como el regulado por la LCT cuando el régimen de creación de los organismos así lo ha previsto, en ambos casos la ley 25.164 prevé la posibilidad de un unificación a través de convenios colectivos realizados en el marco de la y 24.185, concordando de este modo ambas disposiciones en la tendencia a la unificación del sistema.

El trabajador público puede ser incorporado al régimen de la Ley de Contrato de Trabajo por dos vías: la negociación de un convenio colectivo en el marco de la ley 14.250, o un acto expreso de la Administración o del legislador incluyendo a los dependientes en el régimen de la LCT (art. 2).

Es importante considerar que si bien la condición del empleador, en la relación laboral, se diferencia de los empleadores privados, la actuación de la Administración Pública y sus facultades exorbitantes no parecen decisivas para justificar la total exclusión de la normativa de la LCT, ya que es el propio Estado el que puede someter a sus empleados al régimen general, dejando ver las similitudes que se pueden dar con respecto a la protección de los trabajadores y el ejercicio de las atribuciones propias del Poder Público.

El trabajo de los empleados del Estado no sólo ha sido igualado, a los fines de su protección, al de los trabajadores privados por la propia Constitución Nacional, con las disposiciones sobre condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada, descanso y vacaciones pagadas, retribución justa, salario mínimo vital y móvil e igual remuneración por igual tarea, por hablar sólo de los referidos al derecho individual. Además la Ley Superior le ha dado una garantía mayor desde que les ha reconocido derecho a la estabilidad absoluta, más allá de que se interprete o no como una imposibilidad de otorgar igual garantía legal a los trabajadores privados, implica la decisión del poder constituyente de que los empleados públicos no puedan ser removido se sus empleos, salvo justa causa de cesantía o exoneración. (Fernández Madrid, 2010).

La decisión de incluir al trabajador público en el régimen del contrato de trabajo no debe significar la pérdida de los derechos propios de su condición de

empleado público, ya que la aplicabilidad de la Ley de Contrato de Trabajo, según art. 2, a las relaciones entre los entes públicos y su personal, no las convierte en relaciones de trabajo; el acto expreso de inclusión, o la regulación de aquéllas mediante convenciones colectivas, determina la recepción, por el Derecho público nacional, provincial o municipal, de las normas pertinentes del Derecho privado sin alterar la naturaleza de la relación.

Si bien la ley 22.140 establecía la condición de los empleados permanentes y no permanentes de la Administración Pública y las condiciones de su admisión⁶, se ha demostrado que ésta ha quebrantado la normativa, ya que por razones presupuestarias, ha contratado trabajadores temporarios para actividades permanentes, utilizando la contratación de una misma persona a través de contrataciones sucesivas a plazo, generando con ello que los que no gozan de estabilidad, tampoco de protección contra el despido arbitrario. De esta manera se trataría de contratos de la Administración Pública cuya única fuente de regulación es el propio contrato.

Como afirma Gordillo, lo que llama la atención es que el legislador no haya dado una respuesta a los interrogantes de la aplicación de las disposiciones anteriores a la ley 25.164, que suscitaron con relación a ese tipo de contrataciones. Las cuales se han presentado y se presentan habitualmente como una irregularidad por la contratación de servicios que no responden a las condiciones de transitoriedad propios de la figura sino a tareas permanentes y propias de la carrera que podrían haber sido cubiertas con personal permanente, siendo tema de litigios iniciados por empleados laboralmente relacionados con el Estado por un contrato.

⁶ Ley 22.140, Poder Ejecutivo Nacional, 25 de enero de 1980, Régimen Jurídico Básico de la Función Pública

Generalmente sucede que los contratados no reúnen los requisitos que la legislación establece para este tipo de contratos, pero al mismo tiempo es intención del Estado incorporarlos a su planta permanente, por lo que tampoco tienen las formalidades para ser empleados públicos. Estaríamos frente a una desprotección de estos trabajadores ya que no se les reconocen los derechos propios del Derecho administrativo ni tampoco las del Derecho del trabajo a pesar de estar alcanzados por la amplia garantía contra el despido arbitrario que dispensa el art. 14 bis de la Constitución Nacional.

En conclusión como se sabe, todos los derechos consagrados en la Constitución Nacional, no son absolutas y puede ser limitado por las leyes que lo reglamentan, armonizándolo con las demás cláusulas constitucionales por eso se debe analizar cada caso.

De acuerdo a ciertos principios, como el protectorio, y el de primacía de la realidad, que son parte de la estructura del derecho del trabajo, a la contratación de servicios personales que un ente público llevare a cabo en forma irregular, procede hacer efectiva la protección que otorga el art 14 bis de CN a quienes fueron afectados.

Más allá de los diferentes regímenes que implican a cada trabajador, está claro que es necesario resolver que el empleo público debe ubicarse como una rama especial del derecho del trabajo, con las particularidades propias de la administración. Tratando de armonizar los contenidos de ambos, y no del derecho administrativo. En especial el derecho protectorio inherente al ser humano que trabaja bajo la dependencia de otro.

Capítulo III – Normas Internacionales

Internacionalmente, y en particular en los países de América Latina, se nota una lenta propensión a reconocer derechos fundamentales a los trabajadores. Esto se hace notar en distintos convenios y tratados. De la misma manera, en el país, la jurisprudencia toma en cuenta esto y en esta sección presentaré las distintas resoluciones que tienen incumbencia sobre el tema del empleo estatal.

En dichos países se descubre una incipiente tendencia de exaltación de los derechos fundamentales de la persona en el trabajo, los específicos, consagrados en los ocho convenios fundamentales de la OIT, y los inespecíficos de la persona en su consideración en el ámbito del trabajo. Aparecen en la legislación, como en el caso de Chile, en la etapa democrática de reconstrucción de su sistema de tutela, como en la jurisprudencia, entre otros, de Brasil, Perú y Argentina (Fernández Madrid, 2010).

Actualmente se hace imperante un cambio en cuanto al régimen de las relaciones de la sociedad, el objetivo se debe desplazar desde la actual situación de predominio del capital y las reglas del mercado a un indiscutido predominio de los derechos humanos en el marco internacional del cual forma parte el Derecho del Trabajo. La precarización del empleo público impulsada y exigida desde los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial), como una forma de achicar el gasto público, no puede desplazar la estabilidad instaurada en la Carta Magna y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

Ya en el caso Ramos se realiza la cita de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aunque del voto minoritario, en relación a que "En cualquier materia, inclusive en la laboral, la discrecionalidad de la administración tiene límites

infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos" que marca una línea de pensamiento en cuanto a la restitución al puesto.

Es importante no olvidar que la relación de empleo público es en su esencia una relación de trabajo, que debe ser protegida por la ley, de acuerdo a lo que manda la Constitución Nacional y el bloque de Tratados Internacionales de Derechos Humanos, ser aplicada en el caso en concreto por el juez especializado en Derecho del Trabajo.

La misma CSJN en el fallo Madorrán⁷ da cuenta de la importancia de los Instrumentos Internacionales, y de los fallos de los tribunales internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como también lo hace el voto de la minoría en Ramos.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁸, vigente desde el año 1966, fue ratificado primero por nuestro país, e incorporado luego a la CN con jerarquía constitucional – art 75 inc. 22-. A través de su artículo 6 trata el derecho al trabajo: "...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...". Siguiendo a la CSJN, en el fallo Madorrán, desde el momento en que el art. 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en seguimiento de la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 23.1), enuncia el "derecho a trabajar", comprensivo del derecho del trabajador a no verse privado

⁷ Madorrán, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas" (Fallos: 330:1989 - 2007)

⁸ Amadeo, J. L. (2009). Tratados Internacionales de derechos humanos: Guía temática aplicada (1 ed., Vol. 2). Buenos Aires: Ad-Hoc.

arbitrariamente de su empleo, puede verse el derecho del trabajador a la reinstalación como una opción real, ya que si bien no impone dicha medida, tampoco la descarta.

En el año 1982 se sancionó el Convenio N° 158 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el que se estableció que no se pondrá fin a la relación de trabajo de un trabajador, a menos que exista para ello una causa justificada relacionada con su capacidad o su conducta o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio.

En su artículo 10 se establece que “... la terminación de la relación de trabajo es injustificada y si en virtud de la legislación o la práctica nacionales no estuvieran facultados o no consideraran posible, dadas las circunstancias, anular la terminación y eventualmente ordenar o proponer la readmisión del trabajador, tendrán la facultad de ordenar el pago de una indemnización adecuada u otra reparación que se considere apropiada”

Según Fernández Madrid el documento internacional otorga alternativas a los países que produzcan la ratificación del convenio para establecer la sanción correspondiente a los empleadores que produzcan despidos sin sujetarse a las exigencias del instrumento en cuestión.

Nuestra práctica esta signada por lo que la Constitución Nacional impone por la vía de división de poderes, fijando claramente cuál es el rol y el ámbito en que los jueces ejercen su potestad en el sistema republicano, que se basa en la división de poderes a cada uno de los cuales asigna las atribuciones propias y exclusivas.

El Protocolo de San Salvador, ratificado por nuestro país el 17 de noviembre de 1988, y con vigencia desde el 16 de noviembre de 1999, determina qué solución debe darse a los casos de despidos sin justa causa, ya sea dentro del ámbito del

derecho público como del derecho privado, siendo fundamental el derecho a la estabilidad real que contiene dicho Pacto, todas las relaciones de trabajo en las que no se justifique por razones objetivas de justicia social una contratación a plazo (dentro de esos plazos, ciertos o inciertos, también se debe respetar la estabilidad).

El Protocolo de San Salvador, en relación al Derecho al Trabajo, establece en su art. 7 que este derecho supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual los Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales distintas situaciones, entre las que se encuentra la estabilidad. En el inc. d) plantea el derecho del trabajador a la estabilidad, la cual sólo puede quedar sin efecto por justa causa, y en caso de que así no sea, ante un despido injustificado, el trabajador debe tener derecho a optar entre una indemnización o la readmisión en su empleo o cualquier otra medida de reparación que se pueda prever en la legislación de cada Estado con criterios de justicia.

El Protocolo de San Salvador, es plenamente operativo, por lo tanto, ante el pedido de reincorporación de un trabajador despedido sin justa causa en el ámbito público o privado, los jueces tienen una norma que se ubica en la cúspide de la pirámide normativa y que da protección al reclamo del trabajador, protección que en el caso del empleo público se ve potenciada por la claridad de la Constitución Nacional.

En conclusión, como se ve, no es posible negar el reconocimiento hacia al trabajador a nivel internacional.

Se destaca que estos tratados han sido citados en nuestra jurisprudencia nacional, a modo de darle más fuerza a los fundamentos que proponen soluciones de amparo a la parte más débil del contrato.

Es decir, la opción es del trabajador, y no del Estado, y mucho menos de quien reviste la calidad de empleador. La interpretación de que estas situaciones constituyen una opción abierta para el trabajador, sin que la legislación interna pueda privar al trabajador de alguna de estas posibilidades, sino tan sólo agregar nuevas, es una interpretación que surge de las interpretaciones del Derecho Internacional, y es acorde a los distintos principios que rigen con relación a los Derechos Humanos y el Derecho del Trabajo.

Capítulo IV – La Privatización del Empleo Público

Durante este capítulo mostraré la influencia que las normas y principios que rigen el empleo privado, van teniendo sobre la relación del empleo público, y de cómo ésta última va quedando paralizada en el tiempo a la vista de algunos autores.

Se distinguen tres situaciones laborables posibles en la administración pública nacional:

7. La relación estatutaria

Se basa en el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, aprobado por ley 22.140. El mismo establece un modelo unilateralista que si bien no se puede decir que se haya abandonado, sí ha sido atenuado por la sanción de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional 25.164 en donde toma protagonismo la inclusión de la negociación colectiva. Cabe recordar que si bien en la Argentina el derecho de sindicalización en el sector público es reconocido y tutelado de la misma manera que en el ámbito privado, la diferenciación siempre se manifestó en la negociación colectiva.

Con la sanción de la ley 25.164 y su reglamentación por el decreto 1421, la ley 24.185 asume una trascendencia adicional en el ámbito de las relaciones estatutarias de empleo público, a partir del carácter de norma mínima que el art primero de la Ley Marco atribuye a sus preceptos (Ackerman, 2005).

8. *Laboralización y proceso de privatización*

Laboralización

Los grandes cambios que en los últimos 50 años se han producido en el mundo en general y en nuestro país en especial, los que han operado una profunda y sostenida reforma de la relación de empleo público, la que ha pasado a regirse, cada vez en mayor proporción, por las normas y principios que rigen al empleo privado, proceso que ha dado en llamarse “de laborización” o “privatización” del empleo público. Diremos también que este gran cambio se ha iniciado como consecuencia del reconocimiento pleno de los derechos sociales, y la necesidad de proteger en forma amplia al trabajo humano en sí y a la persona que lo presta en una situación de inferioridad a causa del estado de dependencia económica y jurídica en que se encuentra, sin tener en cuenta si el empleador que se beneficia con esas prestaciones personales es un sujeto público o privado (De La Fuente, 2001).

En nuestro país existe una posición aislacionista, considera que el empleo público no tiene ninguna conexión con el empleo privado, que las normas y principios que rigen no pueden ni deben aplicarse ni siquiera por analogía. Es la que viene aplicando la Corte y que poco a poco debe ser dejada de lado en beneficio de los empleados públicos.

Proceso de privatización

El Estado es quien fija unilateralmente las condiciones bajo las cuales se va a constituir y desarrollar la relación jurídica, sin que el empleado tenga la más mínima participación ni la posibilidad de modificar o mejorar dicha normativa, la que le es impuesta imperativamente (De La Fuente, 2001).

El autor afirma que esta doctrina elimina completamente la autonomía de la voluntad del empleado, quien pasa así a convertirse en una pequeña pieza de una gran maquinaria estatal. Es tal la situación de supremacía del Estado, que tiene la potestad de modificar unilateralmente las condiciones esenciales que rigen la relación. Esta doctrina no admite la aplicación de otras ramas jurídicas, rigiéndose únicamente por las normas del derecho público.

El autor considera que la doctrina administrativa de nuestro país, al ignorar las reformas introducidas al empleo público, ha traído un verdadero estancamiento del estudio de la función pública. Afirma que esto explica por qué las monografías y estudios de investigación sobre el empleo público casi no existen, y su tratamiento se ha reducido a las obras generales de derecho administrativo, que se limitan a reproducir, en mayor o menor extensión, la misma doctrina, sin agregar nada sustancial a lo ya dicho.

En cambio, la doctrina laboral, siempre señalo las semejanzas que existen entre ambas relaciones porque considera que las dos tienen como objeto el trabajo humano en relación de dependencia. Así se advierte que los regímenes legales aplicables a una y otra relación se fueron aproximando a través de normas comunes de protección del trabajo humano que no distinguían si el empleador era el Estado o una persona privada, siendo la más importante el art 14 bis de la Constitución Nacional que consagra la protección del trabajo “en sus diversas formas”, sin distinguir si se trata de empleo público o privado.

Para este autor la naturaleza jurídica de una y otra relación constituye solo una cuestión teórica, es un mero ejercicio académico discutir acerca de si ambas

relaciones tienen la misma o distinta naturaleza jurídica ya que consideran que cada vínculo debe regirse por el régimen jurídico que establezca el legislador.

En el Congreso de Derecho del Trabajo celebrado en Buenos Aires, en abril 1994 se expresó que la tendencia actual es aceptar que el principio protectorio –base del derecho de trabajo privado– resulta también aplicable al empleo público.

Nuestra Constitución fue incorporando la protección del trabajo humano en el sentido más amplio, “en cualquiera de sus formas”. Además reconoce los derechos colectivos de asociarse gremialmente, celebrar convenios colectivos, y de recurrir a la huelga.

Como consecuencia jurídica de la privatización del empleo público es la vigencia de los principios generales del derecho del trabajo. Será ahora el Estado quien deberá respetar dicha normativa, y no podrá disminuir los beneficios reconocidos al trabajador. Pareciera que ya no tiene sentido que los jueces contencioso administrativos sigan atendiendo en causas en donde la cuestión administrativa pasa a un segundo plano, quedando obligados a aplicar esencialmente un derecho laboral, en el que no están especializados.

Para el autor, el derecho administrativo, además del análisis del derecho individual, deberá estudiar el derecho colectivo, y el derecho del trabajo deberá estudiar la relación de empleo público con el régimen laboral especial, como sucede con los otros estatutos laborales a los que se les aplica la LCT. La relación de empleo seguirá siendo de derecho público, pero la misma pasa ahora a estar regida principalmente por el derecho laboral privado, de modo que a los efectos jurídicos, constituye un contrato de trabajo especial.

9. *Los contratados*

Son aquellos trabajadores que celebran un contrato con el Estado para la realización, a favor de éste, de una tarea personal e insustituible, por un tiempo determinado, diferenciándolos así, de todos los demás trabajadores contratados por el Estado, sea bajo el régimen de Derecho Administrativo –o estatutario– o de la legislación laboral (Ackerman, 2005).

La cuestión que llega finalmente a los tribunales es la de determinar el régimen jurídico aplicable a esta contratación, que en la práctica lleva a una prestación de servicios idéntica a la de los trabajadores vinculados por un contrato de empleo público permanente con estabilidad. Ackerman afirma que no sólo no reúne los requisitos de forma exigidos por este, sino tampoco los de fondo que legitima la contratación temporal, ni está acompañada del acto expreso que lleva a su inclusión en el régimen de la legislación laboral común.

Para nuestra ley fundamental, la garantía de permanencia del empleado público en su puesto es uno más de los derechos que se reconocen a los trabajadores, de modo tal que no se puede, como quisiera algún criterio rigurosamente administrativista, decir que el empleado público, no es un trabajador más. No solo lo es, sino que tiene los mismos derechos que cualquier otro trabajador, más uno específico, que es su estabilidad en el empleo (Sappia, 2010).

Entonces, como se ve, las doctrinas que apoyan la aplicación de las normas del empleo privado en la administración pública, favorecen a la equiparación de derechos entre ambos regímenes. La doctrina administrativista posee una visión

opuesta ya que en estos casos solo se ocupa de aquellos empleados que lograron entrar a esta carrera, olvidándose de aquellos que no pertenecen a la misma.

Capítulo V - Jurisprudencia De La Corte Suprema De Justicia De La Nación.

Diversos casos han marcado jurisprudencia destacada en la legislación actual. Aquí presento algunos notorios, que suelen ser citados reiteradamente por diversos autores, al exponer un trabajo que hable sobre empleo público o conflictos con la administración pública. En los mismos se pueden ver algunos dictámenes sobre excesos producidos por el Estado por sobre los trabajadores, por ejemplo, abuso de autorizaciones para casos excepcionales o mal uso de los regímenes de contratación.

10. Caso “Schneiderman” Facultades Discrecionales

No puede sostenerse válidamente que el ejercicio de las facultades discrecionales, por parte del órgano administrativo, para cancelar la designación de un agente durante el período de prueba (según le autoriza el art. 25 del CCT) lo eximan de verificar los recaudos que para todo acto administrativo exige la ley 19.549, como así también respetar el sello de razonabilidad que debe acompañar a toda decisión de las autoridades públicas.

El Tribunal ha reconocido que el control judicial de los actos denominados tradicionalmente discrecionales o de pura administración encuentra su ámbito de actuación, por un lado, en los elementos reglados de la decisión -entre los que cabe encuadrar, esencialmente, a la competencia, a la forma, a la causa y a la finalidad del acto- y por otro, en el examen de su razonabilidad.

No se podía revocar el nombramiento de un agente, menos aún de un empleado designado por concurso, sin expresar las razones que lo justifican. Tal

omisión torna ilegítimo el acto, sin que quepa dispensar dicha ausencia por haberse ejercido potestades discrecionales, las que -por el contrario imponen una observancia más estricta de la debida motivación.

Con arreglo a lo expuesto, los vicios apuntados constituyen causa de nulidad del acto emitido con tales defectos (arts. 7 y 14 de la Ley 19.549). La circunstancia de que la entidad administrativa obrare en ejercicio de facultades discrecionales, en manera alguna puede constituir un justificativo de su conducta arbitraria, como tampoco de la omisión de los recaudos que, para el dictado de todo acto administrativo, exige la ley 19.549.

Es precisamente la legitimidad -constituida por la legalidad y la razonabilidad- con que se ejercen tales facultades, el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado y que permite a los jueces, ante planteos concretos de parte interesada, verificar el cumplimiento de dichas exigencias.

11. Caso “Ramos”

En el caso Ramos⁹, al igual que en el caso Sánchez¹⁰, que se analizará más adelante, fueron contratados por tiempo determinado, mantuvieron un vínculo que excedía toda temporalidad posible para tareas permanentes de la administración y sin embargo tuvieron respuestas diferentes.

Ramos Reclamó al Estado Nacional -Ministerio de Defensa- la indemnización prevista por el art. 245 de la LCT, salarios caídos y preaviso ante la

⁹ CSJN, “Ramos, José Luis c/Estado Nacional s/indemnización por despido” 6/4/10 R.354.XLIV

¹⁰ CSJN: “Sánchez, Carlos Próspero c/ Auditoría General de la Nación s/ despido” 6/4/2010 S. 2225. XLI

rescisión del contrato de locación de servicios celebrado bajo el régimen del decreto de Lanusse, n° 4381/73.

La Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, confirmó el rechazo de la demanda: “la conveniencia de recurrir a un sistema de incorporaciones transitorias o permanentes de personal constituye una decisión de política administrativa no revisable en sede judicial”.

Para los jueces de la Corte, no importó el criterio muchas veces utilizado por la jurisprudencia: el mero transcurso del tiempo en la administración no podría trastocar la situación de quien entró como personal transitorio.

Se produjo un transcurso de tiempo desmedido, existió “una evidente desviación de poder que tuvo por objetivo encubrir una designación permanente bajo la apariencia de un contrato por tiempo determinado” (Considerando 5°, del voto de la mayoría).

“La naturaleza jurídica de una institución, conviene recordarlo, debe ser definida, fundamentalmente, por los elementos que la constituyen, con independencia del nombre que el legislador -o los contratantes- le atribuyan; cualquier limitación constitucional que se pretendiese ignorar bajo el ropaje del *nomen iuris* sería inconstitucional”. (Considerando 8°, *in fine*).

Los jueces de la Corte, tanto los del voto de la mayoría como los de la minoría, entendieron que el Señor Ramos merecía la protección que el artículo 14 bis de la CN, otorga al trabajador contra el despido arbitrario. (Considerando 6° y Considerando 8°).

Lo mismo, sostuvieron en el caso Sánchez, los que votaron en disidencia. Entendieron inaceptable que el Estado estuviese habilitado a contratar servicios personales tanto integrando al prestador en sus cuadros permanentes, como en los no permanentes o transitorios, todo ello sin razones serias y objetivas que justifiquen y expliquen el uso de la modalidad elegida y su compatibilidad con la Constitución Nacional.

"En cualquier materia, inclusive en la laboral, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos" (Considerando 9º párrafo 2º).

Descartaron que solicitar la estabilidad (reinstalación), violentaría la ley de presupuesto, como así también las Ley de Empleo Público 25.164; afirmaron que la cuestión debatida se diferencia de la decidida por la Corte en la causa Madorrán, porque en aquel supuesto el actor había sido designado como empleado de la planta permanente y, como tal, tenía derecho a la estabilidad en su cargo.

A fin de reparar los perjuicios sufridos por el actor acudieron a la indemnización prevista por el artículo 11 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (ley 25.164). Entendieron que resultaba una medida equitativa para reparar los perjuicios demostrados por el actor en este caso.

No se comprende por qué se acudió a una reparación tarifada y no a una reparación integral, pues se trataba de un acto ilegítimo.

12. Caso "Sánchez"

Sánchez trabajaba en la Auditoría General de la Nación, realizaba tareas típicas de la actividad de la Auditoría. La regulación de la misma autoriza

expresamente la celebración de contratos, ya que por ser un organismo de control, necesita un cuerpo de auditores externos

La ley 24.156¹¹ autoriza contratar profesionales independientes para desempeñar funciones en el marco del programa de acción anual de control externo, realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control. Estos trabajos podrían ser realizados directamente o mediante la contratación de profesionales independientes de auditoría, según la norma citada.

Señalaron que la alegación de la Auditoría de que la contratación de "profesionales independientes" derivaba de que el plantel de cargos de la planta permanente y no permanente resultaba "insuficiente para poder cumplir el Plan de Acción Anual. De ahí que no asista a su postura el sólo hecho de que, como alega el actor, se hubiese integrado a programas o proyectos, cuando no se especifica en qué consistían éstos y en qué diferían de los que regularmente aquella debía llevar a cabo.

Según Estatuto, el personal contratado por el Colegio de Auditores será afectado exclusivamente a la realización de servicios que, por su naturaleza y transitoriedad, así como la especificidad de los conocimientos del agente contratado, no puedan ser cumplidos por personal permanente, no debiendo desempeñar funciones distintas de las establecidas en el contrato.

La ley 24.156 fue señalada por la mayoría como omitida en el fallo recurrido, fue el elemento primordial que disparó la arbitrariedad como justificante para revocar el fallo de la Cámara laboral, porque no se tuvo en cuenta para la decisión.

¹¹ Ley 24.156. Honorable Congreso de la Nación Argentina. 30 de septiembre de 1992. Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional

Esta norma que regula la Administración Financiera de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional no fue originalmente invocada por la Auditoría como defensa en la contestación de la demanda. La Auditoría contaba con la atribución de cumplir determinados cometidos directamente o mediante la contratación de profesionales independientes de auditoría.

La minoría, tuvo en cuenta que: En el caso debe desecharse la calidad de independiente del actor. La propia demandada afirmó que sometió la contratación cuestionada a la ley 24.447¹² (artículo 15) y su decreto reglamentario 92/1995- (ratificado por su representante en la audiencia pública), que habilitó la contratación que tengan por objeto la prestación de servicios técnicos profesionales especializados y/o ejecución de obras, programas de trabajo o proyectos especiales de estudios e investigación.

Los considerandos del decreto justificaron la utilización de esta modalidad, es decir, reconoció que se incorporarían profesionales ya vinculados con la administración que actualmente se desarrollan en las distintas jurisdicciones bajo diversas formas y modalidades de contratación.

El decreto se desvió de la ley 24.447 porque en ésta expresamente se prohibía la contratación de quienes ya estuviesen vinculados “laboral o contractualmente” con la administración. También se apartó en cuanto dispuso que el vínculo se rigiera por las figuras de locación de servicios o de obra, estableciendo un plazo de duración del contrato.

¹² Ley 24.447. Honorable Congreso de la Nación Argentina. 23 de diciembre de 1994. Presupuesto Ejercicio 1995 - Aprobación.

La Auditoría General desconoció, el vínculo de empleo y, por ende, todo derecho laboral derivable de éste en favor de la persona prestadora del trabajo y que ha quedado comprobado, en el caso, que el actor quedó al margen de toda regulación protectoria contra la ruptura discrecional del vínculo por parte de la administración.

Disidencias de Maqueda, Zaffaroni y Fayt; Sostuvieron que la conducta asumida pugna con el principio protectorio de la normativa constitucional. El trabajo "en sus diversas formas", incluyendo al que se desarrolla tanto en el ámbito privado como en el público. Derechos inviolables del trabajador que el Congreso debe asegurar como deber inexcusable de las normas internacionales con jerarquía constitucional que enuncian el derecho a trabajar, como derecho al trabajo inalienable de todo ser humano que engloba todo tipo de trabajos e impone al Estado claras obligaciones de respetarlo y protegerlo.

En el marco de una relación laboral en la cual el Estado se constituye en empleador, éste evidentemente 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 internacional.

13. Otros Pronunciamientos de la Corte Nacional

Caso "Delfino"¹³

La Sala VII de la CNAT declaró la inconstitucionalidad del art. 24 del decreto 375/97 disponía que las relaciones entre el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos y su personal dependiente, se regirán por la LCT. En este caso se privó a la demandante de la estabilidad del empleado público prevista en el art.

¹³ CSJN, "Delfino, Laura Virginia c/ Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos" 9/3/2011. Fallos 334:229

14 bis de la Constitución Nacional. En consecuencia, ordenó la reinstalación de la actora en dicho organismo, el cual había despedido a aquella con arreglo al art. 242 de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT).

La Corte aplicó conclusiones del caso Madorrán y declaró inadmisibile el recurso del Estado Nacional.

Caso “Colobig”¹⁴

La Sala IX de la CNAT rechazó la demanda con apoyo en que si bien el actor efectuó servicios personales para la demandada, las contrataciones que suscribió y la normativa en que se sustentó el vínculo permitían verificar que las partes no estaban encuadradas en el Régimen de Contrato de Trabajo. Afirmó que de los contratos suscriptos por el actor surge que no se hizo remisión a su inclusión en la Ley de Contrato de Trabajo como exigió la Corte Nacional en el caso Leroux de Emede¹⁵, sino por el contrario se dejó claramente expuesto que el vínculo no generaba relación laboral alguna.

La Corte se remitió al caso Ramos. Hizo lugar a la queja y al recurso extraordinario; se dejó sin efecto la sentencia apelada y ordenó remitir a la instancia a fin de que se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente.

Caso “Fleita”¹⁶

La Sala VIII de la CNAT rechazó la demanda. Sostuvo que los sucesivos contratos de locación de servicios concertados durante el transcurso de la relación no

¹⁴ CSJN, “Colobig, Lucas Leonardo c/ Ferrocarriles Metropolitanos S.A.” 9/03/2011 Expte. C 1023, XLIII

¹⁵ CSJN, “LeRoux de Emede, Patricia c/Municipalidad de Buenos Aires”, 30/4/91 Fallos 314:376

¹⁶ CSJN, “Fleita, Nilda Ester c/ Administración Nacional de la Seguridad Social” 22/03/2011 Expte. F 1521, XLI

debían ser entendidos como una declaración de voluntad de la ANSES de incluir a la actora en la LCT, consideró no probado en el caso el acto expreso de la administración. Se aplicó fundamentos de fallo Leroux de Emede.

La Corte decidió que la sentencia era arbitraria porque no se tuvo en cuenta que la actora alegó que la demandada se regía por la LCT. En tales condiciones, y sin abrir juicio sobre el resultado definitivo del litigio, dejó sin efecto el fallo apelado, y ordenó que vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte nuevo fallo.

Caso “González Dego”¹⁷

La Sala V de la CNAT hizo lugar al reclamo de la actora y condenó solidariamente al Ministerio de Trabajo Empleo y Formación de Recursos Humanos (Tribunal del Servicio Doméstico) y a la Universidad de Buenos Aires (Facultad de Ciencias Económicas) a pagar una indemnización, por los perjuicios derivados de la ruptura del vínculo de empleo que unía a las partes. La actora había sido contratada mediante el régimen de pasantías de manera fraudulenta para evitar incorporarla a la planta permanente y reconocerle la protección laboral contra el despido arbitrario que ello implicaba.

La aplicación al caso de los parámetros indemnizatorios de la LCT no causa gravamen económico al Estado Nacional puesto que, de ser seguidas las pautas del fallo Ramos, se alcanzaría un importe mayor al condenado, en la medida en que debería aplicarse, en lugar del citado art. 232, el párrafo quinto art. 11, de la Ley 25.164.

¹⁷ CSJN, “González Dego, María Laura c/ Ministerio de Trabajo Empleo y Formación de Recursos Humanos y otro s/ despido”. 5/04/2011 Expte. G. 1470. XLII

Caso “Cerigliano”¹⁸

La Sala IV de la CNAT rechazó el reclamo porque no resultaba evidente voluntad estatal de incluir a los empleados en el sistema de la LCT por acto expreso. El texto del decreto 2138/GCBA/2001 autoriza la celebración de todos aquellos contratos que, bajo el régimen de locación de servicios o de obra, se encuentren vinculados con el objeto de la Unidad Ejecutora. La Corte se remitió al caso Ramos.

En síntesis, se puede decir que la administración pública utilizó figuras jurídicas autorizadas legalmente para casos excepcionales, dejando en evidencia la desviación de poder, cuando en realidad lo que se hizo fue encubrir una designación permanente bajo la apariencia de un contrato por tiempo determinado.

Es un avance importantísimo que la Corte haya considerado inaceptable que el Estado estuviese habilitado a contratar sin razones serias y objetivas que justifiquen el uso de la modalidad elegida y su compatibilidad con la Constitución Nacional.

Aún queda mucho por resolver, ya que este tipo de contratos se siguen sucediendo, renovando cada año, con el miedo de su culminación. Sumado a esta realidad el trabajador se topa con las circunstancias judiciales, las cuales son, en general, de total desconocimiento. Terminan por desahuciar a la persona que todo lo que pretende es que se le retribuya lo que corresponde, sobre todo teniendo en cuenta el carácter alimentario del salario.

¹⁸ CSJN, “Cerigliano, Carlos Fabián c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Bs. As. U. Polival. de Inspecciones ex mDirec. Gral. de Verif. y Control” 19 de abril de 2011. Expte G. 1470. XLII

Capítulo VI – Conclusiones

En el transcurso del presente trabajo de tesis he desarrollado lo que es un contrato de trabajo, los derechos laborales que todo trabajador debe preservar y se le deben respetar. También los principios generales del derecho que deben primar tanto en el ámbito privado como en el público.

Dejé expuesto a través de la doctrina y la jurisprudencia la situación de indefensión y vulnerabilidad en la que se encuentran los contratados por el empleo público, a los que se les renuevan los contratos cada año, repitiéndose el mismo proceder a lo largo del tiempo.

Respecto del mandato constitucional “el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes”, entendiéndolo que está dirigido tanto al ámbito privado como al público (poderes ejecutivo, legislativo y judicial) que deben hacer prevalecer el espíritu protector de dicha norma.

Cabe tener presente que el derecho a la estabilidad como todos los consagrados en la Constitución Nacional, no es absoluto y puede ser limitado por las leyes que lo reglamentan conforme a las normas constitucionales, analizado en cada caso en concreto.

Como se ve en la jurisprudencia citada, cuando al trabajador del Estado contratado que un día se le comunica que su contrato se ha terminado, después de varios años de trabajo, recurre a la vía judicial. A partir de allí entra en una odisea procesal ya que muchas veces se inicia en cuestiones de competencia pasando de un juzgado a otro; y una vez asignado juzgado se discute qué norma lo rige, si la estrictamente del derecho público o las normas laborales.

En cuanto a la resolución judicial del conflicto, se hicieron reclamos fundados en los dos diferentes regímenes. Algunos se consideraron protegidos por la LCT y exigieron la indemnización correspondiente; en cambio otros entendieron que, quedaban comprendidos en el estatuto del empleo público, pretendiendo la reincorporación como empleados de planta permanente.

Los tribunales de trabajo han considerado que si la contratación fue por periodos prolongados para cumplir funciones de carácter permanente, se configura un fraude laboral, y por ello se le debe un resarcimiento económico.

En cambio, los tribunales contencioso administrativo consideraron mayormente que la situación de un agente que ingresa como transitorio no se modifica por el transcurso del tiempo sin que exista un acto expreso de la administración que modifique su situación.

Considero muy importante la aplicación de los principios propios del derecho laboral y el crecimiento de la negociación colectiva en el sector público. Esta práctica ha dado lugar al concepto de laboralización, que permite trasladar las normas básicas del derecho del trabajo a los contratos administrativos de empleo público, y entiendo que todo trabajo subordinado debe gozar de especial protección por mandato constitucional e internacional.

En oposición a lo expuesto, está la doctrina administrativista, que considera que esa equiparación atenta contra la carrera administrativa llevando a la precarización del empleo público.

Pienso que esta doctrina defiende la carrera administrativa pero dando todos los beneficios a quienes tuvieron la suerte de ingresar a la misma, y nada para aquellos

a los que se les renuevan una y otra vez las designaciones de carácter interino, sin que se llame a concurso para cubrir de modo efectivo las vacantes.

Por todo lo expuesto considero que la mejor solución es que ante un caso de finalización de contrato laboral de empleo público se establezca como obligatorio la audiencia de conciliación.

Es así que un proceso existe porque los sujetos que intervienen tienen intereses controvertidos, sus intereses subjetivos han pasado a tener una relación de conflicto. El Juez, al tomar conocimiento de ese proceso, se entera de su contenido al revisar la demanda, su contestación, dilucidando lo solicitado y fundado por el requirente. Una vez llegada esta etapa es mediante la conciliación, que actuando con profundo sentido común, e imaginando lo mejor para las partes, propone una fórmula de solución apropiada a tal controversia.

Lo que propongo es que la conciliación la intente el juez dentro del proceso, que sea obligatorio, convocándola para que se presenten las partes y proponiendo una fórmula de solución equilibrada u orientarlas a que descubran una fórmula de coincidencia, que ponga fin a dicho conflicto.

Por ello, para que triunfe la conciliación, no hay que dejar otra opción que una conducta activa por parte del juez incentivando y transfiriendo seguridad a las partes para la búsqueda de la solución, desapruedo rotundamente el excesivo rigorismo exigido por los magistrados y la de falta de compromiso con la función que debe cumplir en el cargo que fueron nombrados.

El fundamento de esta propuesta, para que la audiencia de conciliación sea obligatoria, es: las ventajas que presenta, ya que es un medio pacífico. Con el resultado desaparecen las hostilidades, siendo las propias partes las que acceden a

someterse a lo pactado; es segura porque ambas partes van a recibir un beneficio; económica en tiempo y dinero impidiendo la puesta en marcha de todo el mecanismo judicial; y la celeridad con la que se resuelve, evitando así seguir con las etapas del proceso y logrando mejores efectos ya que las partes se someten voluntariamente.

La conciliación tendrá éxito en la medida en que el juez se encuentre concientizado sobre la importancia de aplicar adecuadamente el principio de inmediatez procesal.

Incorporación a la Ley de Procedimiento Laboral: Debe ser utilizada dentro del proceso. Para ello el juez, por mandato de la ley, deberá disponer su realización en forma *obligatoria*, en la audiencia respectiva, establecida como una etapa dentro del proceso. En forma *voluntaria*, por propia decisión, en cualquier etapa de éste, cuando considere la posibilidad de éxito en su utilización. *A petición voluntaria de las partes*, en cualquier estado del proceso, mientras no se haya expedido sentencia en segunda instancia.

La formalidad que propongo es: que sea de utilización obligatoria por el juez intentando lograr el acuerdo. Será de oficio o a pedido de las partes, pudiendo realizarla hasta la segunda instancia. El juez deberá fijar fecha y horario para la realización de la audiencia conciliatoria.

La única persona que la puede dirigir es el juez, y debe hacerlo interviniendo directamente en su realización. Que intervenga y suscriba el acta de audiencia realizada con su participación; de no cumplirse ese precepto deberá tener como resultado la nulidad de ese acto.

Efecto: Una vez obtenida la solución al conflicto se genera el efecto de la cosa juzgada.

Oportunidad: No se admite su realización extraprocésal, sino sólo en el interior del proceso, en cualquier estado del mismo, siempre que no se haya firmado sentencia en segunda instancia.

Bibliografía

Doctrina

Amadeo, J. L. (2009). *Tratados Internacionales de derechos humanos: Guía temática aplicada* (1 ed., Vol. 2). Buenos Aires: Ad-Hoc.

Ackerman, M. E., & Tosca, D. M. (2005). *Tratado de Derecho de Trabajo*. Buenos Aires: Rubinzal - Culzoni.

Bielsa, R. (1963). *Principios de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Editorial Astrea.

De La Fuente, H. (2001). *La Privatización del Empleo Público (Primera Parte)*, La Ley 2001-B, pág.984

Fernandez Madrid, J. C. (2010). *Derecho del Trabajo - Doctrinas Esenciales* (1 ed., Vol. 1). Buenos Aires: La Ley

García Vior, A. E. (2014). *Fronteras entre el empleo público y el empleo privado*. Revista Derecho del Trabajo (Año LXXIV Número 4, La Ley), 860-861.

González Galván, J. A. (2007). *La Construcción del Derecho*. Mexico: Universidad Nacional Autónoma de Mexico.

Gordillo, A. (1997). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Editorial Fundación de Derecho Administrativo.

Grisolia, J. A. (2008). *Derecho del Trabajo y la Seguridad Social* (13 ed.). Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Hermida, J.; Elhauge, A. 24/1/1992. La relación administración pública del personal contratado. *LA LEY*. Infojus ID: DACA920371. Recuperado de http://www1.infojus.gov.ar/doctrina/daca920371-hermida-relacion_administracion_publica_personal.htm?2

Marienhoff, M. S. (1932). *Tratado de Derecho Administrativo* (Vol. 2). Buenos Aires: Editorial Biblioteca Jurídica Argentina.

Rodríguez Mancini, J. (2000). *Curso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (4 ed.). Buenos Aires: Astrea-Depalma

Sappia, J. J. (Septiembre de 2010). Contratados en el sector público. *Derecho Del Trabajo*, LXX (9), 2281-2286

Sappia, J. J. (Septiembre de 2012). Contratados en el sector público. *Derecho Del Trabajo*, XXV (9), 2281-2286

Sardegna, M. A. (1999). *Ley De Contrato De Trabajo y Sus Reformas* (7 ed.). Buenos Aires: Editorial Universidad.

Scavone, G. (2002), *Cómo se escribe una tesis*, Buenos Aires: La Ley.

Vazquez Vialard, A. (1999). *Derecho del trabajo y de la seguridad social* (8 ed.). Buenos Aires: Astrea.

Legislación

Art. 14 bis. Constitución Nacional Argentina.

Ley 20.744. Honorable Congreso de la Nación Argentina. 27 de Septiembre de 1974.
Contrato de Trabajo.

Ley 22.140. Poder Ejecutivo Nacional. 25 de Enero de 1980. Régimen Jurídico Básico de la Función Pública.

Ley 24.156. Honorable Congreso de la Nación Argentina. 30 de septiembre de 1992.
Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional

Ley 24.447. Honorable Congreso de la Nación Argentina. 23 de diciembre de 1994.
Presupuesto Ejercicio 1995 - Aprobación

Ley 25.013. Honorable Congreso de la Nación Argentina. 24 de Septiembre de 1998.
Reforma Laboral.

Ley 25.164. Honorable Congreso de la Nación Argentina. 8 de Octubre de 1999.
Marco de Regulación del Empleo Público Nacional.

Decreto 1421/2002. Poder Ejecutivo Nacional. 9 de Agosto de 2002. Ley Marco de Regulación del Empleo Público.

Jurisprudencia

CSJN, “Carrizo, Domingo c/ AGP” 6/7/82, Fallos 261:336

CSJN, “Cerigliano, Carlos Fabián c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Bs. As. U. Polival. de Inspecciones ex mDirec. Gral. de Verif. y Control” 19 de abril de 2011. Expte G. 1470. XLII

CSJN, “Colobig, Lucas Leonardo c/ Ferrocarriles Metropolitanos S.A.” 9/03/2011
Expte. C 1023, XLIII

CSJN, “Delfino, Laura Virginia c/ Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos” 9/3/2011. Fallos 334:229

CSJN, “Deustsch, N. A. c/MCBA”, 4/9/84 Fallos 306:1236.

CSJN, “Fleita, Nilda Ester c/ Administración Nacional de la Seguridad Social”
22/03/2011 Expte. F 1521, XLI

CSJN, “Gil, C. c/UTN”, 1989-B, 1400.

CSJN, “González Dego, María Laura c/ Ministerio de Trabajo Empleo y Formación de Recursos Humanos y otro s/ despido”. 5/04/2011 Expte. G. 1470. XLII

CSJN, “Guida, Liliana c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ Empleo Público”, 2/6/2000,
Expte G 304 XXXIII

CSJN, “LeRoux de Emede, Patricia c/Municipalidad de Buenos Aires”, 30/4/91 Fallos
314:376.

CSJN, “Ramos, José Luis c/Estado Nacional s/indemnización por despido” 6/4/10
R.354.XLIV

CSJN: “Sánchez, Carlos Próspero c/ Auditoría General de la Nación s/ despido”
6/4/2010 S. 2225. XLI

Anexo

Fallo Ramos

RAMOS JOSE LUIS C/ESTADO NACIONAL

S/INDEMNIZACION POR DESPIDO

S.C. R. 354, L. XLIV.

Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

-I- A fs. 187/200 la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, por mayoría, confirmó la sentencia de la instancia anterior, que rechazó la demanda interpuesta por el actor contra el Estado Nacional -Ministerio de Defensa- a fin de que se le abone la indemnización prevista por el art. 245 de la ley de contrato de trabajo, salarios caídos y preaviso, en razón de que la Armada Argentina rescindió el contrato de locación de servicios celebrado bajo el régimen del decreto 4381/73, con fundamento en las restricciones presupuestarias impuestas por la ley 24.938.

Para así decidir, el tribunal señaló que el mero transcurso del tiempo y las prórrogas y renovaciones de un contrato no pueden trastocar de por sí la situación de revista de quien ha ingresado como agente no permanente y, asimismo, recordó la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que sostiene que la conveniencia de recurrir a un sistema de incorporaciones transitorias o permanentes de personal constituye una decisión de política administrativa no revisable en sede judicial.

-II- Contra este pronunciamiento, el actor interpuso el recurso extraordinario de fs. 207/222, que fue concedido a fs. 235.

En lo sustancial, aduce que la relación laboral que mantuvo con la demandada se extendió sin solución de continuidad durante veintiún años, hasta que se dispuso la rescisión del contrato de locación de servicios con fundamento en el art. 63 de la ley 24.938. Añade que estaban presentes los elementos de subordinación técnica, administrativa, jurídica y económica, con claras características de ser una relación de dependencia permanente, motivo por el cual considera que no es posible que culmine por una decisión unilateral sin respetar los derechos que asisten a todo trabajador.

Sostiene que la sentencia se funda en afirmaciones dogmáticas, efectúa una apreciación parcial de los hechos y se basa en un análisis subjetivo de la jurisprudencia que pretende aplicable al caso. Al respecto, señala que la prolongación del vínculo contractual es contraria a la normativa que fija un límite de cinco años a los contratos de esta índole y, al mismo tiempo, cercena la garantía de estabilidad consagrada por la Constitución Nacional.

Entiende que resulta aplicable la doctrina sentada por la Corte Suprema en el caso "Zacarías" (Fallos: 310:464) y destaca que lo decidido vulnera la garantía constitucional de igualdad ante la ley y el derecho de propiedad, pues "lo priva de una elemental indemnización tras la intempestiva ruptura de una relación laboral que se prolongó por más de veintiún años". Añade que, ante la manifiesta inconstitucionalidad de un régimen que impide al empleado acceder a indemnización alguna frente a la rescisión contractual, procede aplicar las normas y principios generales del derecho del trabajo, como así también las premisas impuestas por la Constitución Nacional y los tratados internacionales.

-III- Considero que el recurso extraordinario interpuesto es formalmente admisible, toda vez que se ha puesto en tela de juicio la aplicación e interpretación de normas de carácter federal y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido adversa a las pretensiones del apelante (art. 14, inc. 3º, de la ley 48).

-IV- Ante todo, cabe señalar que en el sub lite no se discute que el actor fue contratado para desempeñarse en el Servicio Naval de Investigación y Desarrollos de las Fuerzas Armadas en el marco del decreto 4381/73, relación que se mantuvo durante veintiún años y finalizó en abril de 1998, cuando se resolvió el cese de los contratos mediante la disposición DIAP 71/98 del Director de Armamento del Personal Naval, con fundamento en las restricciones presupuestarias establecidas por la ley 24.938. La cuestión a resolver consiste en determinar si al actor le corresponde una indemnización basada en los preceptos de la Ley de Contrato de Trabajo pese a que la relación se encontraba regida por un ordenamiento de derecho público que no contiene previsiones tendientes a otorgar una reparación ante la rescisión contractual.

En el dictamen de este Ministerio Público emitido el 14 de diciembre de 2006, in re S. 2225, L. XLI, "Sánchez, Carlos Próspero c/ Auditoría General de la Nación s/ despido", se recordó que la Corte ha reconocido que el legislador puede otorgar a la autoridad administrativa un suficiente margen de discrecionalidad para hacer frente a exigencias estacionales o excepcionales, en cantidad o cualidad, incorporando agentes que no integran los cuadros estables de la organización (Fallos: 310:195), así como que las tareas del personal no permanente no requieren que imprescindiblemente difieran en naturaleza de las del resto sino que basta la transitoriedad del requerimiento, que obligue a reformar durante un período de tiempo la plantilla básica de agentes (precedente citado). También ha señalado que "el transcurso del tiempo no es idóneo para 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 del poder administrador" (Fallos: 310:195 y 2826; 312:245 y 1371).

Asimismo, en el caso "Gil c/ U.T.N." (Fallos: 312:245) V.E. sostuvo que "frente a la existencia de un régimen jurídico específico que reglamenta los derechos de los dependientes de la Universidad Tecnológica Nacional, sean de carácter permanente o no, y a la disposición del art. 2º, inc. a), de la Ley de Contrato de Trabajo, según la cual dicha ley no es aplicable a los dependientes de la Administración Pública, salvo que por acto expreso se los incluya en su régimen o en el de las convenciones colectivas de trabajo, es inatendible la pretensión del actor de que su situación se excluya del régimen del derecho público, para regirse por el derecho laboral, al no existir el acto de inclusión que exige el citado art. 2º". Esta posición fue reiterada en las causas "Galiano" (Fallos: 312:1371) y "Leroux de Emede" (Fallos: 314:376), en el que puso de relieve que no sólo existía un régimen jurídico específico sino que el contrato se había fundado en aquél, de donde surgía que "de los términos de la contratación resultaba evidente que no fue voluntad de la administración incluir a la empleada en el sistema de la Ley de Contrato de Trabajo" (cons. 5º).

A mi modo de ver, tales consideraciones resultan aplicables al sub lite, toda vez que el vínculo que mantuvo el actor con la Armada Argentina se encontraba regido por el decreto 4381/73, que aprueba el Régimen para el Personal de Investigación y Desarrollos de las Fuerzas Armadas, y por su reglamentación, cuyas normas prevén el ingreso de agentes mediante la celebración de un contrato de locación de servicios personales con el organismo respectivo, que puede tener una duración máxima de cinco años. Asimismo, dichos ordenamientos disponen que el egreso del personal se opera, entre otras causas, por la rescisión del contrato por

cualquiera de ambas partes y que en cualquier caso de rescisión "el contratado no tendrá derecho a indemnización o pago alguno fundado en la rescisión, falta de preaviso, despido, o cualquier otro concepto" (v. arts. 17 y 26 del decreto y su reglamentación).

En consecuencia, entiendo que no resulta admisible el reclamo indemnizatorio del actor basado en la Ley de Contrato de Trabajo, puesto que los preceptos que este régimen contiene sólo son aplicables a los trabajadores que se encuentran comprendidos en él y, en la especie, el vínculo contractual se hallaba sujeto a un régimen específico, creado y reglamentado por el Poder Ejecutivo, que excluye expresamente cualquier reparación en caso de producirse la rescisión del contrato. Por lo demás, de hacerse lugar a lo pretendido por el actor, se estaría transgrediendo la regla de la aplicación integral de la ley vigente, que impide construir un ordenamiento con los aspectos que se estimen más convenientes de diversas leyes (v. doctrina de Fallos: 319:1514).

Por último, entiendo que debe desestimarse el planteo efectuado por el apelante respecto de la inconstitucionalidad de las normas que le impiden obtener una indemnización ante la rescisión contractual pues, aunque fue oportunamente introducido al juicio, no ha sido mantenido en el curso del proceso. Al respecto, cabe recordar que la doctrina del Tribunal enseña que no procede la apelación excepcional con relación a cuestiones federales que, aunque oportunamente introducidas en el juicio, no fueron mantenidas durante el curso subsiguiente del proceso (Fallos: 316:724; 323:2379) y que, por lo tanto, aquéllas no pueden ser objeto de consideración por la Corte si la recurrente ha hecho abandono de dicha cuestión federal, al omitir incluirla entre los puntos sometidos a la decisión del tribunal de segunda instancia (Fallos: 319:1552).

-V- Opino, por tanto, que corresponde declarar la admisibilidad formal del recurso extraordinario interpuesto y confirmar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 13 de octubre de 2009.

ES COPIA LAURA M. MONTI

Buenos Aires, 6 de abril de 2010

Vistos los autos: "Ramos, José Luis c/ Estado Nacional (Min. de Defensa - A.R.A.) s/ indemnización por despido".

Considerando:

1º) Que la Sala Tercera de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, al confirmar la sentencia de primera instancia, rechazó la demanda de José Luis Ramos contra el Estado Nacional con el objeto de obtener una indemnización por la ruptura del vínculo de empleo que lo unía con la Armada Argentina. Contra este pronunciamiento, el actor interpuso el recurso extraordinario cuya denegación origina la presente queja.

2º) Que, para decidir como lo hizo, la cámara consideró que la contratación del actor se realizó bajo un régimen que permitía pactar prestaciones de servicios personales en forma transitoria, sin que eso implicara la creación de un vínculo permanente. Concretamente, explicó que el actor fue contratado en el marco del régimen autorizado por el artículo 17 del decreto 4381/73, que permite el ingreso de agentes mediante un contrato de locación de servicios, por una duración máxima de cinco años, y que no les confiere estabilidad en el empleo. Explicó que el hecho de

que las contrataciones hubieran excedido el límite máximo de cinco años no tenía como consecuencia el nacimiento de un derecho a favor del actor para ser indemnizado. Ello era así, porque el mero transcurso del tiempo no podía trastocar la situación de revista de quien había ingresado como personal no permanente, en un régimen de inestabilidad, y no había sido transferido a otra categoría por acto expreso de la administración. Sobre esa base, el a quo concluyó que el actor no tenía derecho a indemnización alguna por la rescisión de su contrato.

3°) Que el recurso extraordinario resulta procedente en cuanto se halla en juego el alcance de normas de índole federal y, en particular, del artículo 14 bis de la Constitución Nacional (artículo 14, inciso 3°, de la ley 48). Además, en el caso, la ponderación de los agravios referentes a la valoración de determinados extremos fácticos de la causa se presenta inescindiblemente unida a tal cuestión interpretativa, por lo que corresponde que se examine en forma conjunta con la amplitud que exige la garantía de la defensa en juicio (Fallos: 318:63; 319:1500; 321:703; 324:1590; 329:4206, entre muchos otros).

4°) Que asiste razón al apelante, en cuanto demanda protección constitucional contra el despido arbitrario, pues el vínculo laboral que mantuvo con el Estado Nacional por el lapso de veintiún años no puede ser válidamente encuadrado en el régimen de contratación aprobado por el decreto 4831/73.

En efecto, el actor ingresó como técnico para desempeñarse en la Armada Argentina en el año 1976. En un comienzo la contratación fue realizada como locación de obra y, posteriormente —a partir del año 1981— su relación fue encuadrada en el Régimen para el Personal de Investigación y Desarrollo de las Fuerzas Armadas, aprobado por decreto 4381/73. La demandada renovó el contrato

del actor en sucesivas oportunidades durante veintiún años y, finalmente, en abril de 1998, mediante la disposición DIAP 71/98 del Director del Armamento del Personal Naval, decidió resolver el vínculo con fundamento en las restricciones presupuestarias establecidas por la ley 24.938.

En este punto, cabe destacar que el decreto 4381/73 autoriza a contratar personal para proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, sin que esto genere derecho a indemnización por rescisión. Sin embargo, la norma limita la posibilidad de renovación de estos contratos a un máximo de cinco años (artículos 26 del decreto y 17, inciso a, de la reglamentación).

Ahora bien, la demandada contrató al actor en el marco del decreto 4381/73 por el lapso de veintiún años, en abierta violación al plazo máximo previsto por la norma. Por lo demás, del legajo personal de Ramos resulta que sus tareas carecían de la transitoriedad que supone el mencionado régimen de excepción; que era calificado y evaluado en forma anual (fs. 9/36); que se le reconocía la antigüedad en el empleo (fs. 98, 99 y 101); y que se beneficiaba con los servicios sociales de su empleador (fs. 97 y 105).

5°) Que este conjunto de circunstancias fácticas, unido a la violación de las normas que limitan la posibilidad de renovación del contrato a un máximo de cinco años, permiten concluir 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.

6°) Que, en tales condiciones, el comportamiento del Estado Nacional tuvo aptitud para generar en Ramos una legítima expectativa de permanencia laboral que

merece la protección que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional otorga al trabajador contra el "despido arbitrario".

Por ese motivo, cabe concluir que la demandada ha incurrido en una conducta ilegítima, que genera su responsabilidad frente al actor y justifica la procedencia del reclamo indemnizatorio.

7º) Que no obsta a lo expuesto lo sostenido por esta Corte en el precedente "Gil", según el cual el voluntario sometimiento a un régimen, sin reservas expresas, comporta un inequívoco acatamiento que determina la improcedencia de su impugnación ulterior (Fallos: 312:245). Esto es así, porque en el caso la procedencia de la demanda no se funda primordialmente en el cuestionamiento del régimen aprobado por el decreto 4381/73, sino en el incumplimiento de los límites temporales en él establecidos y la consiguiente obligación de responder que cabe al trasgresor, en el caso, el Estado Nacional.

8º) Que, por otra parte, la solución propuesta no significa que el mero transcurso del tiempo haya modificado la situación irregular del actor, que tiene derecho a la reparación de los perjuicios derivados del obrar ilícito de la demandada, pero no podría solicitar su reincorporación al empleo ni a la aplicación de un régimen laboral específico para el cálculo de la indemnización que le corresponde.

En particular, no puede sostenerse que el actor tenga derecho a la reincorporación en el cargo. Esa conclusión vulneraría el régimen legal de la función pública, y el principio constitucional que prevé que corresponde al Congreso autorizar anualmente el presupuesto general de gastos de la Administración Nacional, y que toda erogación que se aparte de estos límites resulta ilegítima (artículos 75, inciso 8º de nuestra Carta Magna y 29 de la ley 24.156).

Al respecto, cabe recordar que la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional 25.164 establece un régimen diferenciado para empleados que ingresen como planta permanente y para aquellas personas contratadas o designadas como transitorias. En lo que aquí interesa, el artículo 8° sólo reconoce estabilidad a quienes ingresen a cargos pertenecientes al régimen de carrera, y cuya financiación esté prevista en la Ley de Presupuesto.

En tales condiciones, si se atribuyera estabilidad a quien no ha sido incorporado con los requisitos y medios de selección previstos para el ingreso a la carrera administrativa, no sólo se estaría trastocando el régimen previsto por la ley 25.164; sino que también se estaría alterando el monto autorizado por el legislador, en forma diferenciada, para financiar gastos correspondientes a personal contratado y personal permanente.

De esta manera, la cuestión aquí debatida se diferencia de la decidida por esta Corte en la causa "Madorrán" (Fallos: 330:1989), porque en aquel supuesto el actor había sido designado como empleado de la planta permanente y, como tal, tenía derecho a la estabilidad en su cargo.

9°) Que, sentado lo expuesto, corresponde determinar el importe que esta reparación debe asumir.

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

Ahora bien, a fin de establecer el importe, y a falta de previsiones legislativas específicas, debe acudirse a una solución que, por analogía, repare debidamente los perjuicios sufridos por el actor en este caso. De ahí que se considera que la aplicación de la indemnización prevista por el artículo 11 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (ley 25.164), resulta una medida equitativa para reparar los perjuicios demostrados por el actor en este caso.

10) Que, por ende, corresponde revocar el fallo apelado y devolver la causa a la cámara a fin de que, por la sala que corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar al recurso extraordinario, y se revoca la sentencia apelada. Costas por su orden en todas las instancias, atento a la ausencia de un criterio claramente uniforme en los precedentes de esta Corte respecto a la cuestión debatida. Hágase saber y, oportunamente, devuélvase. RICARDO LUIS LORENZETTI - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO - CARLOS S. FAYT (según su voto)- ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - JUAN CARLOS MAQUEDA (según su voto)- E. RAUL ZAFFARONI (según su voto)- CARMEN M. ARGIBAY. ES COPIA

VOTO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON CARLOS S. FAYT, DON JUAN CARLOS MAQUEDA Y DON E. RAÚL ZAFFARONI

Considerando:

1º) Que la Sala Tercera de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, al confirmar la sentencia de primera instancia, rechazó la demanda de José Luis Ramos contra el Estado Nacional con el objeto de obtener una indemnización por la ruptura del vínculo de empleo que lo unía con la Armada Argentina.

2º) Que, para decidir como lo hizo, la cámara, por mayoría, consideró que la contratación del actor se realizó bajo un régimen que permitía pactar prestaciones de servicios personales en forma transitoria, sin que eso implicara la creación de una relación laboral de dependencia. Concretamente, explicó que el demandante fue contratado en el marco del régimen autorizado por el artículo 17 del decreto 4381/73, que permite el ingreso de agentes mediante un contrato de locación de servicios, por una duración máxima de cinco años y que no importa una relación de dependencia ni les confiere estabilidad en el empleo. Explicó que el hecho de que las contrataciones hubieran excedido el límite máximo de cinco años no tenía como consecuencia el nacimiento de un derecho a favor del actor para ser indemnizado. Ello era así, porque el mero transcurso del tiempo no podía trastocar la situación de revista de quien había ingresado como personal no permanente, en un régimen de inestabilidad y no había sido transferido a otra categoría por acto expreso de la administración. Sobre esa base, el a quo concluyó que el reclamante no tenía derecho a indemnización alguna por la rescisión de su contrato.

3º) Que contra tal pronunciamiento el vencido interpuso el recurso extraordinario de fs. 207/222 vta. que fue concedido a fs. 235.

En su memorial, el recurrente sostiene que no obstante que se encontraba absolutamente demostrado en autos que por más de veinte años había mantenido una relación laboral con la demandada, el tribunal de grado omitió valorar que la prolongación del vínculo no sólo contradijo la normativa aplicable —que fijaba un límite de cinco años a los contratos como los que había suscripto con la empleadora— sino también que la recisión contractual sin reconocimiento de indemnización cercenó los principios rectores del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, en cuanto protegen el trabajo en todas sus formas, brindan protección contra el despido

arbitrario, promueven la estabilidad del empleo público y proveen a la protección integral de la familia.

4º) Que el recurso extraordinario resulta procedente en cuanto se halla en juego el alcance de normas de índole federal (decreto 4381/73) y, en particular, del artículo 14 bis de la Constitución Nacional (artículo 14, inciso 3º, de la ley 48).

5º) Que no se encuentra controvertido en autos que la relación que existió entre el actor y la Armada Argentina se encuadró en las previsiones del decreto 4381/73 (Régimen para el Personal de Investigación y Desarrollo de las Fuerzas Armadas), que autoriza a contratar personal para proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico sin que ello genere una relación de dependencia ni derecho a indemnización por recisión. La norma limita la posibilidad de renovación de esta modalidad a un máximo de cinco años (artículos 26 del decreto y 17, inciso a, de la reglamentación).

6º) Que tampoco se ha cuestionado que el actor ingresó como técnico para desempeñarse en la Armada Argentina en el año 1976 y que, en un principio, la contratación fue realizada como locación de obra y, posteriormente —desde 1981— la vinculación fue encuadrada en el régimen del decreto 4381/73. Ello hasta abril de 1998, fecha en la que mediante disposición DIAP 71/98 del Director de Armamento del Personal Naval decidió resolver el vínculo con sustento en las restricciones presupuestarias establecidas por la ley 24.938. Es decir que la relación se prolongó por un lapso de más de veinte años, mediante la renovación periódica del contrato primigenio.

7º) Que durante su desarrollo, el vínculo entre las partes exhibió varias de las características típicas de una relación de dependencia de índole estable. En efecto, el

actor era calificado y evaluado en forma anual (fs. 9/36), se le reconocía la antigüedad en el empleo a los fines de incrementar su haber remuneratorio (fs. 98, 99 y 101) y se lo beneficiaba con los servicios sociales del organismo contratante (fs. 97 y 105). Empero, la relación fue sucesivamente renovada en claro exceso a las previsiones normativas que la autorizaron. Mediante este procedimiento, la demandada se valió de una figura legalmente permitida para cubrir necesidades que, conforme las circunstancias relatadas y el tiempo transcurrido, no pueden ser calificadas como transitorias. De esta manera, en su condición de contratado, el actor quedó al margen de toda protección contra la ruptura discrecional del vínculo por parte de la Administración (artículo 14 bis de la Constitución Nacional).

8º) Que, en las condiciones expresadas, la conducta asumida por la Armada Argentina en el caso, pugna con la normativa constitucional recientemente referida, cuyo principio protectorio, comprende, por un lado, al trabajo "en sus diversas formas", incluyendo al que se desarrolla tanto en el ámbito privado como en el público (Fallos: 330:1989, 1999) y reconoce, por otro, derechos "inviolables" del trabajador que el Congreso debe asegurar como deber "inexcusable" ("Aquino", Fallos: 327:3753, 3770; "Milone", Fallos: 327:4607, 4617). A iguales resultados conducen diversos instrumentos internacionales con jerarquía constitucional que enuncian el "derecho a trabajar" (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— y Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial —artículo 5.e.i—), el cual debe ser considerado "inalienable de todo ser humano" en palabras expresas de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 11.1.a). En efecto, el

citado derecho a trabajar, así como "[e]ngloba todo tipo de trabajos" e impone al Estado claras obligaciones de respetarlo y protegerlo (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 18. El Derecho al Trabajo, 4-11-2005, E/C.12/GC/18, párrs. 6, 22 y pássim), comprende inequívocamente, entre otros aspectos, el "derecho del trabajador a no verse privado arbitrariamente de su empleo" ("Vizzoti", Fallos: 327:3677, 3690). "En el marco de una relación laboral en la cual el Estado se constituye en empleador —expresó la Corte Interamericana de Derechos Humanos—, éste evidentemente debe garantizar y respetar los derechos humanos laborales de todos sus funcionarios públicos [1/4], ya que la inobservancia de este deber genera la responsabilidad estatal interna e internacionalmente" (Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03, 17-9-2003, Serie A N° 18, párr. 139).

La naturaleza jurídica de una institución, conviene recordarlo, debe ser definida, fundamentalmente, por los elementos que la constituyen, con independencia del nombre que el legislador —o los contratantes— le atribuyan (doctrina de Fallos: 303:1812 y su cita); cualquier limitación constitucional que se pretendiese ignorar bajo el ropaje del nomen iuris sería inconstitucional (Fallos: 329:3680).

9º) Que, cabe advertirlo, las precedentes consideraciones no implican en manera alguna que la Constitución Nacional impida al Estado la celebración de contratos de empleo que, por circunstancias —necesidades— transitorias o eventuales que no puedan verse superadas o satisfechas por el personal de planta permanente, excluyan, vgr., el derecho del trabajador a la permanencia en el empleo, siempre y cuando, naturalmente, los requisitos y condiciones a las que sean sometidos resulten, por su objetividad y razonabilidad, una excepción admisible a las reglas del artículo 14 bis. Tampoco obstan a que los organismos estatales —entre ellos, las Fuerzas

Armadas— puedan cumplir determinados cometidos mediante la contratación de profesionales para la realización de trabajos y proyectos de investigación y de desarrollo tecnológico en distintos campos de la ciencia y la técnica. Lo que sí entrañan dichas conclusiones, es la invalidez de las cláusulas contractuales y de las eventuales disposiciones legales que las sustentasen que nieguen la configuración de una relación de empleo, cuando los términos de la vinculación —o la ejecución de ésta en los hechos— muestren la presencia de los elementos constitutivos de esa relación, dicho esto más allá del contenido y alcances de los derechos, deberes y obligaciones que de ello deban seguirse. No es el nomen iuris utilizado (vgr. "Régimen para el personal de investigación y desarrollos de las Fuerzas Armadas") sino la realidad material, el dato en el que se ha centrado el Tribunal para esclarecer el aspecto antedicho (v. Fallos: 311:2799, 2802). En igual línea se encuentra la Recomendación N° 198 sobre la relación de trabajo (2006) de la Organización Internacional del Trabajo, en cuanto para determinar "la existencia de una relación de trabajo", remite principalmente al examen de los hechos, más allá "de la manera en que se caracterice la relación en cualquier arreglo contrario, ya sea de carácter contractual o de otra naturaleza, convenido por las partes" (punto 9).

Asimismo, dada la ya enunciada amplitud de la protección constitucionalmente reconocida a toda forma de trabajo dependiente, la acreditación de los extremos que habiliten la contratación de agentes sin permanencia, habrá de ser examinada con criterio restrictivo, atendiéndose en cada caso en particular a la transitoriedad y especificidad del requerimiento (Fallos: 311:2799).

De no ser así, se llegaría a un resultado inaceptable: que el Estado estaría habilitado a contratar servicios personales tanto integrando al prestador en sus cuadros permanentes, como en los no permanentes o transitorios, cuando no bajo modalidades

como las ahora controvertidas, todo ello sin razones serias y objetivas que justifiquen y expliquen el uso de la modalidad elegida y su compatibilidad con la Constitución Nacional. "En cualquier materia, inclusive en la laboral [1/4], la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos" (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 2 de febrero de 2001, Serie C Nº 72, párr. 126). Corresponde puntualizar, en este contexto, que si bien el mandato que expresa el tantas veces citado artículo 14 bis, de acuerdo con lo expuesto, se dirige primordialmente al legislador, no por ello su cumplimiento deja de proyectarse sobre los restantes poderes públicos, los cuales, dentro de la órbita de sus respectivas competencias, deben hacer prevalecer el espíritu protector que anima a dicho precepto ("Vizzotti", cit. p. 3688 y sus citas).

Otras circunstancias también deben ser tenidas presente. En primer término, la Constitución Nacional, en cuanto reconoce derechos humanos, lo hace para que estos resulten "efectivos y no ilusorios", de manera que es tan cierto que los derechos constitucionales son susceptibles de reglamentación, como lo es que esta última está destinada no sólo a no alterarlos (Constitución Nacional, artículo 28), sino a darles toda la plenitud que les reconozca el texto cimero que los enunció y que manda asegurarlos ("Vizzoti", cit., p. 3688). En segundo lugar, el trabajador es un sujeto de preferente tutela constitucional ("Vizzoti", cit., ps. 3689 y 3690, y "Aquino", cit., ps. 3770 y 3797).

10) Que a fin de determinar el régimen jurídico de la reparación, ante la ausencia de una respuesta normativa singularizada a la cuestión, es menester recurrir a los principios de leyes análogas, toda vez que la regla de interpretación prevista en el artículo 16 del Código Civil excede los límites del ámbito del derecho privado, los

trasciende y se proyecta como un principio general, vigente en todo el orden jurídico interno ("Husen, Mirta Silvia c/ Estado Nacional - M° de Cultura y Educación de la Nación", Fallos: 325:662). Al respecto, el examen de las normas que fijan pautas indemnizatorias por pérdida del empleo y que guardan mayor analogía con la situación discutida en autos, conduce a encontrar una solución razonable y equitativa en el régimen indemnizatorio previsto en la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, aprobada por la ley 25.164, vale decir, tal como fue resuelto en el citado precedente "Husen", el quinto párrafo del artículo 11 de la citada ley ("un (1) mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual percibida durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si éste fuera menor"), aun cuando a ello habrá de adicionársele, dado el carácter intempestivo de la ruptura contractual, una suma equivalente a la que se seguiría del período previsto en el párrafo tercero de dicha norma.

11) Que, consecuentemente, y por las razones hasta aquí expresadas, corresponde revocar la sentencia apelada y devolver las actuaciones al tribunal de origen para que se expida nuevamente sobre las cuestiones planteadas.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar al recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Costas por su orden en todas las instancias, atento a la ausencia de un criterio claramente uniforme en los precedentes de esta Corte respecto de la cuestión debatida (artículo 68, segundo párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Regístrese, notifíquese y vuelvan los autos a la instancia de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. CARLOS S. FAYT – JUAN CARLOS MAQUEDA - E. RAUL ZAFFARONI. ES COPIA

Recurso extraordinario interpuesto por José Luis Ramos, actor en autos, con el patrocinio letrado de la Dra. María Teresa Lahitte. Traslado contestado por el Estado Nacional - Estado Mayor General de la Armada, demandado en autos, representado por el Dr. Sebastián Olmedo Barrios. Tribunal de origen: Sala III de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata. Tribunales que intervinieron con anterioridad: Juzgado Federal n° 2 de La Plata.

Fallo Sánchez

S. 2225. XLI.

RECURSO DE HECHO

Sánchez, Carlos Próspero c/ Auditoría

General de la Nación s/ despido.

Buenos Aires, 6 de abril de 2010

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Sánchez, Carlos Próspero c/ Auditoría General de la Nación s/ despido", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que la Sala VII de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, al confirmar la sentencia de primera instancia, hizo lugar al reclamo del actor y condenó a la Auditoría General de la Nación a pagar una suma de dinero en concepto de indemnización, por los perjuicios derivados de la ruptura del vínculo de empleo que

unía a las partes. Contra este pronunciamiento, la Auditoría demandada interpuso el recurso extraordinario cuya denegación origina la presente queja.

2°) Que, para decidir como lo hizo, la cámara tuvo en cuenta que el actor había sido contratado sucesivamente durante ocho años y había cumplido tareas propias de los empleados de planta permanente. Sobre esa base, llegó a la conclusión de que 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 laboral contra el despido arbitrario que ello implicaba. En tales condiciones, consideró que correspondía aplicar el precedente de esta Corte "Zacarías" (Fallos: 310:464), según el cual, cuando el Estado contrata particulares con la intención de no incorporarlos a su planta permanente, debe acudirse a la normativa que regula la actividad privada, más exactamente, al régimen de contrato de trabajo, para evitar que los agentes queden sin ningún tipo de protección contra el despido arbitrario.

3°) Que el recurso extraordinario resulta procedente en cuanto se halla en juego el alcance de normas de índole federal y, en particular, del artículo 14 bis de la Constitución Nacional (artículo 14, inciso 3°, de la ley 48). Además, en el caso, la ponderación de los agravios referentes a la valoración de determinados extremos fácticos de la causa se presenta inescindiblemente unida a tal cuestión interpretativa, por lo que corresponde que se examine en forma conjunta con la amplitud que exige la garantía de la defensa en juicio (Fallos: 318:63; 319:1500; 321:703; 324:1590; 329:4206, entre muchos otros).

4°) Que la recurrente aduce que la contratación del actor se realizó válidamente bajo un régimen que permitía pactar prestaciones de servicios personales en forma transitoria, sin que eso implicara la creación de una relación laboral de

dependencia. Sostiene que el actor fue contratado en los términos del artículo 15 de la ley 24.447 (incorporado como artículo 47 de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto 11.672, t.o. 1999) y del decreto reglamentario 92/95 (sustituido por su similar 1184/01, y aplicable a la Auditoría General de la Nación por resoluciones 137/93 y 40/95 y disposición 164/95 de ese organismo), que autorizaban la incorporación de profesionales y técnicos para desempeñarse en programas de trabajo o proyectos especiales. Explica que los contratos celebrados en esas condiciones establecen claramente que el vínculo es transitorio y no importa una relación laboral con vocación de permanencia. Por ese motivo, el actor no puede invocar un derecho a permanecer en las tareas ni solicitar una indemnización por la no renovación de su contrato.

5°) Que en la sentencia apelada se expresó que las tareas del actor eran propias de los empleados de planta permanente y que, al extenderse por un período de ocho años, quedaba demostrada la existencia de un abuso de las formas legales para privar al vínculo de la protección constitucional contra el despido arbitrario.

Sin embargo, la conclusión del a quo no tiene sustento en la prueba producida en la causa, ni tampoco tiene en cuenta las normas específicas que regulan el funcionamiento de la Auditoría General de la Nación. En particular, la cámara no se hizo cargo del planteo de la demandada relativo a que la legislación nacional que regula el funcionamiento de la Auditoría General de la Nación autoriza expresamente la celebración de contratos como los suscriptos con Sánchez, ya que la actividad de este organismo de control hace necesario contar con un cuerpo de auditores externos (ver, en este sentido, artículo 118, inciso b, de la ley 24.156).

En este sentido, cabe señalar que el 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 a término, un vínculo de empleo permanente. Ello es así, porque la legislación nacional autoriza a la Auditoría a contratar profesionales independientes para desempeñar, precisamente, este tipo de funciones. Concretamente, el artículo 118, inciso b, de la ley 24.156 prevé que, "en el marco del programa de acción anual de control externo que le fijen las comisiones señaladas en el art. 116, la Auditoría General de la Nación, tendrá las siguientes funciones (Y) b) Realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones. Estos trabajos podrán ser realizados directamente o mediante la contratación de profesionales independientes de auditoría".

En tales condiciones, la específica normativa que rige la Auditoría General de la Nación impide considerar el tipo de tareas realizadas por los agentes contratados como un indicador relevante para determinar si existía o no una relación de empleo permanente, puesto que ese dato no pone de manifiesto una aplicación desviada de las normas que habilitan la contratación de personal externo.

A partir de lo expuesto, la sentencia impugnada debe ser descalificada por considerar que existía un vínculo de empleo encubierto sobre la base de afirmaciones dogmáticas, y sin dar adecuado tratamiento a planteos conducentes de la demandada que sustentaban la postura contraria.

6°) Que, finalmente, las argumentaciones expresadas en la audiencia pública del 11 de abril de 2009 se limitan a reiterar planteos ya presentados por las partes en el expediente, por lo que no logran conmover la conclusión precedente.

7°) Que, en función de las consideraciones precedentes, cabe destacar que las circunstancias de este caso difieren sustancialmente de las discutidas y resueltas en la causa R.354.XLIV "Ramos, José Luis c/ Estado Nacional (Min. De Defensa) A.R.A. s/ indemnización por despido", fallada en la fecha, porque en el sub examine la actora no ha logrado acreditar que la Auditoría General haya utilizado figuras jurídicas autorizadas legalmente para casos excepcionales con la desviación de poder consistente en encubrir una designación permanente bajo la apariencia de un contrato por tiempo determinado.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja y al recurso extraordinario, y se revoca la sentencia apelada a efectos de que se dicte un nuevo fallo con arreglo al presente. Con costas. Hágase saber, acumúlese la queja al principal y, oportunamente, devuélvase. RICARDO LUIS LORENZETTI - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO - CARLOS S. FAYT (en disidencia)- ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - JUAN CARLOS MAQUEDA (en disidencia)- E. RAUL ZAFFARONI (en disidencia)- CARMEN M. ARGIBAY. ES COPIA

DISIDENCIA DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON CARLOS S. FAYT, DON JUAN CARLOS MAQUEDA Y DON E. RAÚL ZAFFARONI

Considerando:

1°) Que, en lo que interesa, la Sala VII de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, al revocar el fallo de la instancia anterior, hizo lugar a las

indemnizaciones reclamadas por el actor con base en la normativa laboral. Tuvo en cuenta, a tal fin, que los sucesivos contratos suscriptos por los litigantes, en virtud de los cuales el actor prestó servicios durante ocho años para la demandada, Auditoría General de la Nación (en adelante, Auditoría), cayeron fuera del Estatuto de ésta y del decreto 92/1995, pues tuvieron como objeto el cumplimiento de tareas inherentes al objeto específico de esta última parte, más allá de toda necesidad transitoria.

Concluyó, así, que la situación del demandante estaba tutelada por la Ley de Contrato de Trabajo y, en consecuencia, era acreedor a los créditos antes mencionados. Afirmó, asimismo, con cita del precedente de esta Corte "Zacarías" (Fallos: 310:464), que decidir de otro modo haría que los agentes queden al margen de los derechos derivados de la permanencia en un puesto de trabajo (artículo 14 bis de la Constitución Nacional).

2°) Que contra tal pronunciamiento la demandada interpuso recurso extraordinario (fs. 543/562, del expediente principal, al que se aludirá en adelante), cuya denegación motiva esta queja.

En su memorial, la apelante sostiene que la jurisdicción del Tribunal debe ser habilitada, pues el a quo no interpretó ni aplicó adecuadamente las disposiciones federales que fueron invocadas como marco de la contratación del demandante, a la par que ha sido cuestionada la legitimidad del acto que la dispuso. También atribuye arbitrariedad a la sentencia pues estima que prescinde del régimen jurídico que regló la relación entre las partes, se sustenta en afirmaciones dogmáticas y desconoce las circunstancias de la causa.

3°) Que con arreglo a lo establecido en la acordada 30/2007, el Tribunal llamó a una audiencia pública de carácter informativo, la que tuvo lugar el 1° de abril

de 2009 y en la cual las representaciones letradas de cada una de las partes fueron interrogadas sobre diversos aspectos de la controversia, conforme da cuenta el acta y los instrumentos incorporados al expediente. También comparecieron en el carácter de *amicus curiae* y efectuaron su exposición por intermedio de sus representantes legales, la Asociación Trabajadores del Estado y la Asociación del Personal de los Organismos de Control.

4°) Que la apelación ha sido incorrectamente denegada en la medida en que puso en juego la interpretación de normas de carácter federal en las que la recurrente fundó sus derechos (artículo 14 de la ley 48) y reúne los demás recaudos de admisibilidad. En lo restante, corresponde su rechazo (artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación), sobre lo que se volverá, parcialmente, más abajo (considerando 7°).

5°) Que la Auditoría, tal como lo había hecho ante las dos instancias anteriores (fs. 397 vta./398, 402 vta./ 403, 404/406, 408 vta. y 524 vta./525 vta.), sostiene que las contrataciones con el actor no configuraron una relación de empleo, ya que se celebraron "al amparo de un régimen jurídico específico" que excluía expresamente dicha condición: ley 24.447 (artículo 15) y su decreto reglamentario 92/1995, normas que "hizo suyas" mediante resoluciones internas, "a fin de ajustarse al mandato impuesto por la mencionada ley n1 24.447" (fs. 553 vta.; asimismo: fs. 547 vta./548 y 552). También invoca el artículo 118. b y c de la ley 24.156, y el hecho de que desarrolla "proyectos y programas especiales" (fs. 552) y necesitó contar con un profesional [el actor] con conocimientos específicos aplicables a los proyectos en curso en la Gerencia de Control de Entes Reguladores y Privatizaciones" (fs. 555).

6°) Que el recordado artículo 15 de la ley 24.447 facultó al Poder Ejecutivo Nacional a disponer un régimen de "contrataciones de servicios personales" ajeno a la relación de empleo. Empero, circunscribió dichos servicios a los "destinados a desarrollar estudios, proyectos y/o programas especiales en los términos que determine la reglamentación" (itálica agregada). A su turno, esta última, instrumentada por el decreto 92/1995, después de expresar que atendía "a la necesidad de fortalecer y complementar la labor de la Administración Pública nacional a través de la incorporación transitoria de profesionales y técnicos adscriptos a programas de trabajo especiales" (considerandos, itálica agregada), reafirmó, en diversos artículos, los caracteres que acaban de ser puestos de resalto (confr. artículos 1°, 3°, 4° y 6°). En suma, tanto de los términos de la ley como de su reglamentación, se desprende con nitidez que la posibilidad de acudir a contrataciones de servicios personales ajenas a un vínculo de empleo, quedó subordinada a la observancia de, al menos, tres requisitos: (i) que su objetivo fuese la realización de tareas complementarias a la labor propia de la repartición, (ii) insertas en programas de trabajo o proyectos especiales, y (iii) que el requerimiento resultara transitorio y por un plazo cierto.

7°) Que, sin embargo, resulta del fallo del a quo que la prestación laboral del actor se desarrolló durante ocho años y en tareas que concernían a la actividad permanente, normal y regular de la demandada. Estas comprobaciones remiten a cuestiones fácticas y probatorias que, además de no ser por regla revisables en la presente instancia extraordinaria, tampoco son refutadas por la apelante de manera completa y circunstanciada y, menos aún, en términos que acrediten la excepcional hipótesis de arbitrariedad. Sin perjuicio de ello, es preciso advertir que, no obstante sus defensas fundadas en el decreto 92/1995, la demandada no ha dado en el curso del proceso indicación concreta alguna en relación con la tarea realmente desarrollada por

el actor y, en especial, acerca de: los específicos programas de trabajo o proyectos a los que fue destinado, el carácter especial y complementario de aquéllos respecto de la labor ordinaria y regular de la institución, las razones que aconsejaban su realización por el medio escogido, los objetivos parciales y finales que se procuraban alcanzar, y el cronograma del programa y los plazos estimados para su ejecución. Más aún; los textos de los contratos litigiosos obrantes en la causa, corroboran la falta de todo esclarecimiento de los puntos indicados toda vez que muestran una palmaria generalidad e insuficiencia si de lo que se trata es de responder a las exigencias del citado decreto (fs. 108, 110, 113, 116, 118, 119, 121, 126, 131, 136, 140 y 146). Es ilustrativa para este aspecto, asimismo, la alegación de la Auditoría en cuanto expresa, sin más, que la contratación de "profesionales independientes" derivaba de que el plantel de cargos de la planta permanente y no permanente resultaba "insuficiente para poder cumplir el Plan de Acción Anual" (fs. 405 vta.). De ahí que no asista a su postura el solo hecho de que, como alega reiteradamente, el actor se hubiese integrado a programas o proyectos, cuando no se especifica en qué consistían éstos y en qué diferían de los que regularmente aquélla debía llevar a cabo. Tampoco ha dado una respuesta contundente al respecto el profesional que la representó en la audiencia pública celebrada ante el Tribunal cuando fue interrogado sobre el punto (confr. la versión taquigráfica agregada en autos).

8°) Que las conclusiones alcanzadas en el considerando anterior, vale decir, que la vinculación de la demandada con el actor obedeció a requerimientos propios de la actividad permanente, normal y regular de la primera, se ve reafirmada por otra circunstancia relevante. En efecto, de conformidad con las previsiones del Estatuto del Personal de la Auditoría (fs. 94), al cual, por diferentes razones, hacen referencia las dos partes, aquélla se encontraba autorizada a incorporar personal "no permanente"

(artículo 6), sin derecho a "estabilidad" (artículo 15), en las siguientes condiciones de revista: personal (i) de gabinete, (ii) contratado o (iii) transitorio (artículo 7).

Descartada la primera hipótesis por su indudable inaplicabilidad al litigio, es apropiado recordar que: a. "[e]l personal contratado por el Colegio de Auditores será afectado exclusivamente a la realización de servicios que, por su naturaleza y transitoriedad, así como la especificidad de los conocimientos del agente contratado, no puedan ser cumplidos por personal permanente, no debiendo desempeñar funciones distintas de las establecidas en el contrato" (artículo 10), y b. "[e]l personal transitorio será destinado exclusivamente a la ejecución de servicios, explotaciones, obras o tareas de carácter temporario, eventual o estacional, que no puedan ser realizados por personal permanente, no debiendo cumplir tareas distintas de aquellas para las que hayan sido designados" (artículo 12).

Es evidente, entonces, que al no faltar a la demandada los medios jurídicos para enfrentar necesidades fuera de las ordinarias, la no utilización de aquéllos robustece que el nexo establecido con el reclamante no respondió a estas últimas. Luego, esta comprobación, a la par que excluye toda posibilidad de subsumir la situación del actor en las figuras del agente contratado o transitorio, vuelve incluso más riguroso el escrutinio de la observancia de las normas argüidas por la Auditoría (ley 24.447 Cartículo 15C y decreto 92/ 1995), pues la coexistencia de éstas y de las del Estatuto que acaban de ser citadas, impone entender que atendían a situaciones diferentes, más allá de algún carácter que aparentemente puedan compartir. Así lo afirma, por lo demás, la Auditoría: "[d]ebe quedar en claro que con los contratos como los celebrados con el actor no se intentó paliar 'la situación eventual y/o excepcional de mayor carga de trabajo' a que eluden los citados artículos [10 y 11] del Estatuto del Personal de la AGN" (fs. 554 vta.; asimismo: fs. 543 vta., 549 y 554 vta./555).

9°) Que, ciertamente, en nada modifica el orden de ideas que se ha venido desarrollando la invocación de la demandada del artículo 118 de la ley 24.156, según el cual, en el marco del programa de acción anual de control externo que le fijen las comisiones señaladas en el artículo 116, la Auditoría contaba con la atribución de cumplir determinados cometidos "directamente o mediante la contratación de profesionales independientes de auditoría" (incisos b y c). En efecto, además de que en el caso deba desecharse la calidad de "independiente" del actor, según será visto enseguida, no es menos decisivo que la propia demandada ha afirmado en el pleito que sometió la contratación cuestionada al marco de la ley 24.447 (artículo 15) y su decreto reglamentario 92/1995, tal como lo ratificó su representante en la audiencia pública citada ya varias veces, ocasión en que también subrayó que, en definitiva, la elección del régimen jurídico aplicable a los contratados era una potestad meramente discrecional del Colegio de Auditores.

Cabe advertir que de los contratos agregados a la causa surge, sumándose a lo arriba indicado (considerando 7°), que su objeto radicó en la prestación de servicios intuitu personæ, relativos a una actividad propia y específica de la Auditoría, como lo es el "control externo del sector público nacional" (ley 24.156, artículo 116); asimismo, el prestador debía "ajustar la ejecución de las obligaciones a su cargo a las instrucciones y control de [la Auditoría]", la cual se "reservaba" la facultad, por razones de servicio, "de desafectar(lo)Y del proyecto originalmente asignado y afectarlo, consecuentemente a otros u otros proyectos de auditoría". Como contraprestación, el contratado percibiría, "por mes vencido", una "retribución" u "honorario", según el importe horario fijado y el número de horas de servicio certificadas. Todo ello, además de confirmar lo ya juzgado en torno de la imposibilidad de inscribir los contratos litigiosos en ley 24.447 y en el decreto

92/1995, revela que sólo incurriendo en una manifiesta contradicción en los términos, aquéllos pudieron desconocer, tal como lo hicieron expresamente, la constitución de un vínculo de empleo y, por ende e indiscriminadamente, todo derecho laboral derivable de éste en favor de la persona prestadora del trabajo.

10) Que, en suma, ha quedado comprobado en el caso que el actor quedó al margen de toda regulación protectoria contra la ruptura discrecional del vínculo por parte de la administración. En esas condiciones, la cuestión planteada en el sub lite resulta análoga a la debatida en la causa R.354.XLIV "Ramos, José Luis c/ Estado Nacional (Min. de Defensa - A.R.A.) s/ indemnización por despido", sentencia de la fecha, cuya doctrina resulta aquí plenamente aplicable.

Consecuentemente, corresponde modificar la sentencia apelada en lo que concierne al cálculo de la reparación establecida por el a quo, la que deberá ser determinada en función de lo dispuesto en el precedente citado anteriormente.

11) Que, por lo demás, dado que el encuadre jurídico formulado determinaría que situaciones como la presente sean de la competencia del fuero contencioso administrativo federal, razones análogas a las que llevaron a enunciar la doctrina de la causa "Tellez" (Fallos: 308:552) aconsejan que el sub lite, dado su más que avanzado estado de tramitación, continúe y finalice ante el fuero laboral, sobre todo cuando no existen óbices respecto de la competencia de éste en razón de las personas.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara admisible el recurso extraordinario, y se modifica la sentencia apelada con el alcance indicado, con costas por su orden en todas las instancias atento la ausencia de un criterio claramente uniforme en los precedentes de esta Corte respecto de la cuestión debatida (artículo 68, segundo párrafo, del Código Procesal Civil y

Comercial de la Nación). Devuélvase el depósito de fs. 1 de la queja, agréguese ésta al principal, hágase saber y, oportunamente, remítase a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. CARLOS S. FAYT - JUAN CARLOS MAQUEDA - E. RAUL ZAFFARONI. ES COPIA

Recurso de hecho interpuesto por la Auditoría General de la Nación, representada por la Dra. Irene A. Esculi. Tribunal de origen: Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala VII. Tribunales que intervinieron con anterioridad: Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo n° 20.

**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 <i>(apellido/s y nombre/s completos)</i>	LANDALDE, Lorena Patricia
DNI <i>(del autor-tesista)</i>	28.414.547
Título y subtítulo <i>(completos de la Tesis)</i>	Precarización de los Trabajadores Contratados por el Estado
Correo electrónico <i>(del autor-tesista)</i>	landalore@yahoo.com.ar
Unidad Académica <i>(donde se presentó la obra)</i>	Universidad Siglo 21
Datos de edición: <i>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).</i>	-

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 toda la Tesis (Marcar SI/NO) ^[1]	SI
Publicación parcial (informar que capítulos se publicarán)	

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: Bahía Blanca, 5 de Junio de 2015

Firma

Aclaración

Esta Secretaría/Departamento de Posgrado de la Unidad Académica: _____
_____ certifica que la tesis adjunta es la aprobada y registrada en esta dependencia.

Firma

Aclaración

Sello de la Secretaría/Departamento de Posgrado

^[1] Advertencia: Se informa al autor/tesista que es conveniente publicar en la Biblioteca Digital las obras intelectuales editadas e inscriptas en el INPI para asegurar la plena protección de sus derechos intelectuales (Ley 11.723) y propiedad industrial (Ley 22.362 y Dec. 6673/63. Se recomienda la NO publicación de aquellas tesis que desarrollan un invento patentable, modelo de utilidad y diseño industrial que no ha sido registrado en el INPI, a los fines de preservar la novedad de la creación.