

TRABAJO FINAL DE GRADO

ABOGACÍA



**“PERSONAL NO PERMANENTE CONTRATADO Y LA APLICACIÓN DEL
RÉGIMEN DISCIPLINARIO ESTATUTARIO EN LA MUNICIPALIDAD DE RÍO
SEGUNDO”**

ALDANA LISETTE OVIEDO

LEGAJO ABG08831

2018

Resumen

La Ordenanza N° 113 de la Municipalidad de Río Segundo sancionada en 1986, establece el estatuto del personal municipal, determinando las normas que regulan la relación entre la administración y el personal de planta permanente, y reconociendo la existencia del personal no permanente.

Al tratarse en general de una norma imprecisa y con innumerables errores, la finalidad del presente es tratar de determinar si efectivamente el régimen disciplinario consagrado en el estatuto del personal municipal de la Ciudad de Río Segundo, resulta aplicable al personal contratado, para lo cual se analizarán asimismo otros instrumentos normativos que refieren a la problemática, como diferentes posiciones adoptadas jurisprudencialmente y doctrinariamente relacionadas a la cuestión.

Abstract

The Ordinance N° 113 of the City of Rio Segundo, sanctioned in 1986, establishes the regulations for the Municipality of Río Segundo's staff, stating the rules that regulate the working relationship between the public administration and the permanent workers and recognizes the existence of non-permanent staff.

The fact that it's in generally an imprecise legislation with countless mistakes, the purpose of the present paper is to try to establishes if indeed the disciplinary regulation enshrines in the regulations of the municipal workers of the City of Río Segundo, is applicable to the hired staff by a contract, for which i will also analyzes other legal instruments that refer to the problem, such as different positions adopted jurisprudentially and doctrinairely related to the issue.

Palabras claves.

Personal contratado – Municipalidad de Río Segundo – Régimen disciplinario – Potestad disciplinaria – Administración pública

Índice

Resumen	2
Introducción	6
Capítulo 1. Derecho Administrativo.....	9
1. Clasificación del derecho.....	9
2. Derecho administrativo.	11
2.1 Concepto.	11
2.2 Objeto.....	12
2.3 Función administrativa. Distintas concepciones.....	12
2.4 Acto administrativo, reglamento y contrato administrativo	14
3. Potestad administrativa.	21
3.1 Concepto.	21
3.2 Clasificación de la Potestad Administrativa	22
3.2.1 Potestad Imperativa o de Mando.	22
3.2.2 Potestad Jurisdiccional.	22
3.2.3 Potestad Reglamentaria.	22
3.2.4 Potestad Sancionadora disciplinaria	23
Capítulo 2. Personal de la Administración Pública.	28
1. Concepto.	28
2. Clasificación del personal de la administración pública en la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional 25.164.	28
2.1 Derechos.	29

2.2 Obligaciones.	30
2.3 Régimen Disciplinario.	32
3. Clasificación del personal de la administración pública en la Ley 7233 estatuto del personal de la administración pública provincial de la Provincia de Córdoba.	33
3.1 Derechos.	34
3.2 Obligaciones.	35
3.3 Régimen Disciplinario.	39
4. Clasificación del personal de la administración pública en la Ordenanza N° 113 estatuto del personal de la Municipalidad de Río Segundo.	40
4.1 Derechos.	41
4.2 Obligaciones.	42
Capítulo 3. Régimen Jurídico del personal contratado.	47
1. Tipo de vínculo entre el personal contratado y la administración pública. Análisis de jurisprudencia	47
Capítulo 4. La situación del personal no permanente contratado ante el régimen disciplinario	56
1. Régimen Disciplinario en la Ordenanza N° 113 Estatuto del Personal de la Municipalidad de Río Segundo	56
2. Análisis doctrinal y jurisprudencial.	59
Conclusiones finales.	69
Bibliografía.	74

Introducción

La Ordenanza N° 113 de la Municipalidad de Río Segundo sancionada en 1986, establece el estatuto del personal municipal, determinando las normas que regulan la relación entre la administración y el personal de planta permanente, es decir aquellos que gozan de la garantía de estabilidad reconocida en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, y reconociendo la existencia del personal no permanente sin mayores precisiones que las que se detallan infra.

De dicha ordenanza emanan los derechos, deberes y obligaciones reconocidos al personal en general, como así también el régimen disciplinario al cual están sujetos, siendo éste el motivo a discernir en el presente trabajo.

Como veremos a lo largo del TFG, la administración pública goza de potestad sancionatoria disciplinaria, es decir del poder inherente de velar por la tutela de su propio funcionamiento y el cumplimiento de sus fines, y para ello tiene la facultad de aplicar medidas disciplinarias sobre los sujetos que la conforman.

Corolario de ello, la finalidad del presente es tratar de determinar si el régimen disciplinario consagrado en el estatuto del personal municipal de la Ciudad de Río Segundo, resulta aplicable al personal contratado y las posibles alternativas a este y a otras preguntas que surgen de la investigación como, por ejemplo, ¿Pueden los empleados contratados ser sometidos a una investigación administrativa? ¿Pueden ser objeto de un procedimiento sumarial administrativo? ¿Sería lógico aplicar al personal contratado el mismo régimen disciplinario que se aplica al personal permanente, cuando no gozan de los mismos derechos?

Ahora bien, en cuanto se analiza la redacción de dicho estatuto, se advierte que se trata de una norma imprecisa. Es una normativa que a todas luces se observa que ha sido sancionada con

premura, sin una revisión y corrección adecuada. Prueba de ello, a lo largo de su articulado se advierten equivocadas remisiones, concordancias y números de artículos que no coinciden, lo que lo torna una norma vetusta, deficiente e imprecisa.

El problema se presenta a la hora de analizar el capítulo V del mencionado estatuto, el cual contempla el régimen disciplinario, ya que de la interpretación literal del texto surge a mi entender que resulta aplicable solo al personal de planta permanente, lo que implica un obstáculo a la hora de contemplar la posibilidad de sancionar al personal no permanente. Si bien aquellos errores no solo se circunscriben a dicho régimen, sino que se ven a lo largo de todo el articulado, hace muy difícil la interpretación de la norma especialmente en la cuestión disciplinaria.

Una adecuada reglamentación pondría un manto de claridad sobre las opciones y procedimientos que debe seguir la administración pública ante estas situaciones. Y por otro lado encontrar una respuesta al problema, implicaría entre otras cosas, un avance importante a los fines de garantizar el derecho a trabajar de aquellos que si bien no gozan de la estabilidad propia en los términos del artículo 14 bis de la CN son personas dedicadas al cumplimiento de la función pública y fundamentalmente el derecho de defensa en caso de pretender la administración aplicar un castigo.

A los fines de ampliar el abanico de opciones en la búsqueda de una solución propicia, se analizan instrumentos normativos que refieren a la problemática, así como las diferentes posiciones adoptadas jurisprudencialmente y doctrinariamente sobre la cuestión.

El desarrollo del TFG comprende 3 partes. La primera meramente introductoria, abarca el Capítulo I en el cual se hace una clasificación de las ramas del Derecho, a los fines de adentrarnos en el Derecho Administrativo, analizando su objeto, la función administrativa y acto

administrativo, relacionándolos con el problema planteado. Se realizará una breve reseña sobre los alcances de la potestad administrativa, para centrarnos finalmente en la potestad administrativa disciplinaria que es la que se ha tenido en miras al momento de la confección del presente trabajo.

La segunda parte del TFG, incluye los capítulos II y III, en éstos se desarrollan los instrumentos normativos que regulan el empleo público, empezando por el más importante, la Constitución Nacional, pasando por diferentes leyes nacionales, provinciales, y sus respectivos decretos y modificaciones, y finalmente la Ordenanza N° 113 de la Municipalidad de Río Segundo. En base a la normativa mencionada, se confecciona una clasificación del personal de la administración pública, comparándolas y destacando sus similitudes y diferencias a los fines de la problemática. En el capítulo tercero, se analiza el régimen jurídico que resulta aplicable al personal contratado en base al vínculo que lo une con la administración pública, con el objeto de determinar qué legislación resulta aplicable a esa clase de personal.

La tercera y última parte del TFG abarca el capítulo final, en este nos encauzamos en la Ordenanza N° 113 de la Municipalidad de Río Segundo, a los fines de dilucidar si el régimen disciplinario consagrado en el estatuto del personal municipal de la Ciudad de Río Segundo resulta aplicable al personal contratado.

Teniendo en cuenta todas las consideraciones de la problemática y lo desarrollado a lo largo de los capítulos supra mencionados, se elaboran las conclusiones finales, que abarcan las posibles soluciones o alternativas al problema de investigación.

Capítulo 1. Derecho administrativo

A los fines de comenzar con el análisis del capítulo, resulta necesario a los efectos metodológicos abordar la noción de “Derecho Administrativo” ya que es el ámbito de aplicación en el cual se desarrolla el problema jurídico planteado y objeto del presente trabajo final propuesto. Es precisamente en el ámbito del Derecho Administrativo en el cual nos encontramos con los actores, es decir administración pública y los sujetos que la componen, la relación entre ellos, los derechos, obligaciones y prohibiciones que rigen el vínculo generado, y las herramientas con las que cuenta la administración para regular y sancionar los efectos derivados de dicha relación laboral.

Deviene inevitable explicitar en consecuencia, las formas de manifestarse que posee el Poder Ejecutivo tanto en relación a los administrados como al personal, esto es, a través de actos administrativos y reglamentos, definiendo su contenido, motivaciones, características y efectos.

Por otro lado, también resulta conveniente analizar los contratos como fuente generadora de la relación entre el personal contratado y la administración.

Finalmente es menester poner de manifiesto la potestad sancionatoria con la que cuenta la administración y más precisamente la sancionatoria disciplinaria, siendo su ejercicio el eje en que se ha desarrollado la investigación.

1. Clasificación del derecho

El derecho en grandes rasgos puede clasificarse en Derecho Público y Derecho Privado, esta distinción es una de las cuestiones más controvertidas sobre las que se ha pronunciado la doctrina jurídica.

Esta diferenciación tuvo origen en Ulpiano, quien decía “el derecho público es el que atañe al interés del Estado Romano, y privado el que corresponde a la utilidad de los individuos”, esto fue lo que se conoció como Teoría de los intereses en juego.

A lo largo de los años el derecho fue sufriendo diversas modificaciones, que hicieron surgir críticas a aquella teoría, como Aftalion, quien afirma que “no es posible separar el interés privado del interés público en forma absoluta, pues los intereses individuales coinciden a menudo con los sociales y viceversa” (Aftalion, Vilanova y Raffo, s/d, p. 806).

Por su parte, Huber Gallo, define a ambos campos del derecho de la siguiente forma:

El derecho público es aquella parte del sistema jurídico que rige la organización del Estado y su actividad destinada a regular las bases fundamentales de la conservación y funcionamiento del cuerpo social. En cambio, el derecho privado es el que regula y delimita las relaciones de los particulares entre sí, y con los órganos del estado.

Aftalion, considera que esta división es solo una idea regulativa en virtud de la cual pueden contemplarse todas las relaciones jurídicas.

Esta división del derecho nos permite realizar una explicación didáctica de las diferentes ramas del derecho, en este caso del Derecho Público. Así podemos hablar del Derecho Público Interno, el cual comprende al Derecho Constitucional, Administrativo, Financiero, Tributario, Penal, Procesal y de los Recursos Naturales. Por su parte el Derecho Público Externo que se divide en Internacional Público y Derecho Comunitario (Catenacci, 2006, p. 363).

Sin perjuicio de lo antes expuesto, no debe soslayarse que el derecho, entendido como “el conjunto de normas, principios y prácticas que regulan una sociedad en sus diferentes aspectos”, es uno solo, y por tanto su división es útil a los fines metodológicos, pero entendiendo que

ningún análisis ni estudio puede realizarse al margen de los principios generales, los cuales inspiran a la totalidad del plexo jurídico.

2. Derecho administrativo

2.1 Concepto.

Con el objeto de acercarnos al tópico del Trabajo Final de Grado, Balbín define el Derecho Administrativo como “el marco jurídico de las funciones administrativas del Estado, es decir, el conjunto de principios, directrices y reglas que regulan tales funciones estatales”. Sin embargo, considera que dicho criterio es insuficiente y no permite aprehender el objeto, por lo que resulta necesario incorporar dos aspectos relevantes y complementarios, esto es, el modo de organización del Estado en el ejercicio de tales funciones y el vínculo entre el Estado, en ejercicio de dichas funciones, y las personas.

Por su parte Marienhoff lo conceptualiza como “el conjunto de normas y de principios del Derecho Público interno que tiene por objeto la organización y el funcionamiento de la administración pública, así como la regulación de las relaciones interorganicas, interadministrativas y las de las entidades administrativas con los administrados” (Balbin, 2015, p.36).

Al respecto Juan Carlos Cassagne dice que ese tipo de relaciones interorgánicas, son consideradas como la actividad jurídica que debe observar el principio de unidad de acción, lo que genera la idea de la existencia de una “subjetividad interna”, ya que el obrar de toda persona jurídica estatal de que se trate, no puede tener voluntades contrapuestas, porque de lo contrario no tendría sustento el poder jerárquico que tiene brindar unidad al poder que el Estado ejerce a través de los distintos órganos al llevar a cabo la función administrativa.

2.2 Objeto.

En base a la conceptualización antes expuesta, el Derecho Administrativo tiene como objeto a la administración pública, es decir “administración es la actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran” (Marienhoff, s.d, p.80).

Carlos Balbín, por su parte, sostiene que el Derecho Administrativo “tiene por objeto el estudio de las funciones administrativas” y en virtud que el Poder Ejecutivo siempre ejerce funciones de ese carácter, es posible asociar Derecho Administrativo, funciones administrativas y Poder Ejecutivo como conceptos casi inseparables.

2.3 Función administrativa. Distintas concepciones.

A lo largo de la historia, se han desarrollado diferentes nociones del concepto “función administrativa”, cuya diferenciación ha radicado fundamentalmente en colocar el prisma en el órgano actuante, o por el contrario en la naturaleza del acto que se emite.

Con el objeto de encontrar un concepto claro de función administrativa, primero hay que adentrarse a las diferentes funciones del estado.

Gordillo (2012), nos remite a la teoría de la separación de poderes de Montesquieu, partiendo de la triple premisa la cual, dice “que el que hace las leyes no sea el encargado de aplicarlas ni de ejecutarlas; que el que las ejecute no pueda hacerlas ni juzgar de su aplicación; que el que juzgue no las haga ni las ejecute”, y surgen así los conceptos de legislación, administración y justicia. Por lo tanto, son órganos administrativos los que están estructurados jerárquicamente y sujetos a órdenes (dependientes) es decir, aquellos que están regidos por relaciones de dependencia que como dice Merkl (1935) se traducen en “el derecho a dar instrucciones del órgano superior y en

el deber de obedecerlas del órgano inferior”); son órganos judiciales aquellos que no están sujetos a órdenes o instrucciones, es decir, aquellos que son independientes. Hay así tres tipos de órganos, y tres tipos de función estatal.

Hay que tener en cuenta que cada órgano no se limita únicamente a la función que le corresponde, y que por lo tanto la separación de las funciones en cuanto atribución de las mismas a órganos diferenciados se realiza en forma imperfecta.

Primero con un criterio *orgánico* se sostuvo primero que la función administrativa es la que realiza el Poder Ejecutivo, criterio insuficiente por cuanto los otros órganos estatales (legislativo y jurisdiccionales) también realizan funciones administrativas. Por ejemplo, los actos que realiza el Congreso de contralor sobre el Poder Ejecutivo (investigaciones, pedidos de informes, venias, autorizaciones, etc.) es actividad administrativa; así como en el caso del Poder Judicial, el nombramiento y remoción de los empleados judiciales; la superintendencia ejercida por la Corte Suprema, etc., son actos que, a pesar de ser orgánicamente jurisdiccionales, materialmente son administrativos.

Luego siguiendo un criterio *negativo*, se dijo que función administrativa es la actividad estatal que resta luego de excluídas la legislación y la jurisdicción, a lo que se observa que en realidad no resuelve nada, pues si en muchos casos es manifiesto que no hay legislación ni jurisdicción — y por lo tanto si administración—, quedan muchos más en los que se duda de que actividad se trata.

Y, en tercer lugar, se intentó definir a la función administrativa en forma material, como “la actividad práctica que el Estado desarrolla para cuidar, de modo inmediato, los intereses públicos que asume en los fines propios,” o “la actividad concreta del Estado dirigida a la satisfacción de

las necesidades colectivas, de manera directa e inmediata”. Todas esas definiciones, en efecto, conceptúan a la función administrativa como realización de algo concreto en casos individuales oponiéndola así a la legislación (norma abstracta de tipo general) y a la jurisdicción (norma individual, pero abstracta). Sin embargo, se trata de una definición incompleta ya que la función administrativa comprende no sólo actos individuales en concreto sino también actos generales como son los reglamentos.

De todo ello se desprende que podemos definir claramente las funciones legislativa y jurisdiccional mediante la unión de los criterios orgánico y material; y que por exclusión, con criterio negativo, podemos entonces definir a la función administrativa. La función legislativa sería la producción de normas jurídicas generales realizada por el Poder Legislativo; la función jurisdiccional sería la resolución con fuerza de verdad legal de contiendas entre partes, realizada por el Poder Judicial (es decir, por órganos independientes y relativamente estables); y dado que como hemos visto la función administrativa no es realizada por ningún órgano en forma excluyente, y no se le reconoce un contenido propio que la tipifique, la función administrativa sería “toda la actividad que realizan los órganos administrativos, y la actividad que realizan los órganos legislativo y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los actos y hechos materialmente legislativos y jurisdiccionales.” Dicho de otra forma, “es administración todo lo que no es, orgánica y materialmente a la vez, ni legislación ni jurisdicción.”

2.4 Acto administrativo, reglamento y contrato administrativo.

El acto administrativo es una especie de acto jurídico. Sin embargo, hay que destacar ciertas diferencias, en el Derecho Privado tiene carácter de acto jurídico aquel acto voluntario lícito que tiene por fin inmediato la adquisición, modificación o extinción de relaciones o situaciones jurídicas (art. 259 C.C), mientras que en el Derecho Público el acto administrativo incluye

también aquellas declaraciones que no persiguen esa finalidad en forma inmediata sino mediata. (Cassagne, 2002).

En definitiva, la noción de acto administrativo comprende toda declaración proveniente de un órgano estatal, emitida en ejercicio de la función materialmente administrativa y caracterizada por un régimen exorbitante, que genera efectos jurídicos individuales directos con relación a los administrados destinatarios del acto. (Cassagne, 2002, p. 47)

Siguiendo a Cassagne (2002), el acto administrativo constituye una declaración que exterioriza un “proceso intelectual”, a diferencia de los meros hechos administrativos que son comportamientos materiales que implican una actividad física de la administración.

Cuando habla de declaración, comprende declaraciones de voluntad y las de conocimiento y opinión o juicio. Podemos encontrar declaraciones que constituyen una actividad de conocimiento y atestación como cuando la administración procede a registrar hechos o actos a los que le otorga autenticidad como ser inscripción de derechos reales, certificado de defunción, etc. Y como cuando certifica hechos sobre los cuales toma conocimiento como por ejemplo un certificado de inhabilitación de bienes de una persona o en aquellos donde manifiesta una opinión o juicio como la expedición de un certificado de buena conducta.

Los actos administrativos en cuanto nota característica producen efectos en el plano externo, es decir frente a los administrados, por lo que es posible afirmar que existe o estamos frente a un acto administrativo cuando éste produce efectos sobre la esfera jurídica de los administrados o terceros, afectando así la relación jurídica que los vincula.

Por administrados o terceros en cuanto destinatarios de dicho acto, se entienden a las personas físicas y jurídicas sean de carácter público o privado, como así también a los agentes públicos, cuando se hubiesen emitido actos internos que incidan sobre los derechos que emergen de la relación de empleo o función pública.

Analizar la finalidad y/o efectos del acto resulta de suma importancia, toda vez que en aquellos supuestos donde el pretense acto no afecte ni incida en la relación sustancial, ya sea porque se trata de un derecho preexistente o bien, de una mera declaración no fundada en ley o no exigida por el ordenamiento, no estamos ante un acto administrativo, sino un mero pronunciamiento. La principal consecuencia de ello, reside en que dicho pronunciamiento carece de presunción de legitimidad ni de ejecutoriedad, características propias de los actos administrativos, como se verá a continuación.

Del artículo 12 de la Ley Nacional N° 19549 de Procedimiento Administrativo el cual reza,

El acto administrativo goza de presunción de legitimidad; su fuerza ejecutoria faculta a la administración a ponerlo en práctica por sus propios medios –a menos que la ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial- e impide que los recursos que interpongan los administrados suspendan su ejecución y efectos, salvo que una norma expresa establezca lo contrario. Sin embargo, la administración podrá, de oficio o a pedido de parte y mediante resolución fundada, suspender la ejecución por razones de interés público, o para evitar perjuicios graves al interesado, o cuando se alegare fundadamente una nulidad absoluta.

derivan los diferentes caracteres que este presenta, los que a modo de síntesis se pueden enunciar de la siguiente manera.

El acto administrativo goza de presunción de legitimidad, no significa que el acto sea válido, sino que presume que ha sido emitido conforme al ordenamiento jurídico, presunción que subsiste en tanto no se declare lo contrario por el órgano competente. La administración no debe probar con anticipación que sus actos son legítimos, es decir, que han sido dictados de conformidad con el ordenamiento, sino que es al particular a quien corresponde la carga de probar la invalidez. Por lo que significa que ellos deben considerarse legítimos hasta prueba y declaración en contrario. Esto tiene doble fundamento, por un lado, sustancial, radica en la presunción de validez que tienen todos los actos estatales por constituir una expresión del poder soberano del Estado y por otro lado, formal, que implica que el acto debe estar motivado, es decir, como surge del artículo 98 de la Ley 6658 de procedimiento administrativo de la provincia de Córdoba, todo acto administrativo final "... contendrá una relación de hechos y fundamentos de derecho, cuando: a) decida sobre derechos subjetivos; b) resuelva recursos; c) se separe del criterio seguido en actuaciones precedentes, o del dictamen de órganos consultivos".

Otro carácter es la ejecutividad, haciendo referencia a la obligatoriedad, exigibilidad y el deber de cumplimiento que el acto implica, la cual difiere de otro carácter del que goza el acto administrativo que es la ejecutoriedad, que designa la aptitud de determinados actos administrativos, con relación al ejercicio del poder administrativo de coacción frente a los particulares, significa que la administración por si sola puede ejecutar el acto. Sin embargo, como surge del artículo 99 de la Ley 6658 "La administración pública no iniciará ninguna actuación que limite derechos de los particulares sin que, previamente, haya sido adoptada la decisión que le sirva de fundamento jurídico".

Cabe agregar el carácter impugnabile de los actos administrativos, lo que implica, que los efectos que produzcan puedan ser controvertidos por el interesado mediante la interposición de recursos administrativos o judiciales, ya que es parte de la garantía constitucional de defensa en juicio.

Y por último, se destaca la estabilidad del acto administrativo, es decir que no pueden ser revocados, para ello deben cumplir con ciertos requisitos; que se trate de un acto administrativo (unilateral e individual); que de él hayan nacido derechos subjetivos; que esté notificado al interesado; que sea regular; que no haya una ley que autorice su revocación, es decir, los actos administrativos firmes, que provienen de autoridad competente, que cumplen con todos los requisitos de forma y han sido expedidos sin grave error de derecho, no pueden ser anulados por la autoridad que los dictó si generaron derechos subjetivos que se incorporaron al patrimonio de sus destinatarios.

Ampliando la noción de acto administrativo, encontramos los denominados reglamentos, en cuanto “actos unilaterales emitidos por un órgano de la administración pública, que tiene el efecto de crear normas jurídicas generales y obligatorias, regulando así situaciones objetivas e impersonales” (Cassagne, 2002, p. 136).

Los reglamentos son fuentes de derecho para la administración pública, incluso cuando deriva de ella misma, debido a que forman parte del bloque de legalidad, al cual los órganos administrativos deben ajustar sus actos. También constituyen, la fuente de mayor importancia del Derecho Administrativo, ya que no solo son dictados por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

En lo que concierne a la naturaleza jurídica de los reglamentos la mayoría de la doctrina, considera que se trata de actividad administrativa, pese a su naturaleza normativa.

Contrariamente a ello, Cassagne (2002) sostiene que la actividad reglamentaria es una actividad materialmente legislativa o normativa, ya que se trata del dictado de normas jurídicas de carácter general y obligatorias por parte de órganos administrativos que actúan dentro de la esfera de su competencia normativa. Dicha actividad jurídica se diferencia de la meramente administrativa por cuanto esta última es una actividad inmediata, práctica y concreta, tendiente a la satisfacción de necesidades públicas particulares.

Sin perjuicio de las discusiones teóricas, lo cierto es que los reglamentos son considerados actos de alcance o contenido general, terminología que ha sido utilizada en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, como así también en la Ley de Procedimiento Administrativo Provincial N.º 6658, en su artículo 96, el cual reza:

Los actos que emanen del Gobernador de la Provincia adoptarán la fórmula de Decreto, cuando dispongan sobre situaciones particulares o se trate de reglamentos que produzcan efectos jurídicos dentro y fuera de la administración. Cuando su eficacia sea para la administración interna, podrán producirse en forma de resoluciones, disposiciones circulares, instrucciones u órdenes.

Uno de los cuestionamientos que suele plantear la doctrina, reside en determinar si la expresión acto administrativo se aplica también a los reglamentos y contratos administrativos, o si por el contrario resulta ajeno a dicho concepto. No obstante, ello, no existe discrepancia en aplicar el término “reglamento” a los actos unilaterales generales y “contrato administrativo” a

los actos bi o plurilaterales celebrados entre la administración y un tercero. Lo controvertido radica en establecer si además son actos administrativos o no.

Ahora bien, descrito el escenario conceptual, y a modo de acercarnos al tema o al eje que nos ocupa, a continuación, se desarrollan dos ejemplos de actos administrativo particular y general:

a.- En la faz interna de la administración pública, un acto administrativo que dispone sobre situaciones particulares, generando derechos subjetivos a favor de un agente, es el Decreto de designación de un agente público en planta permanente, momento a partir del cual el empleado consolida en su persona la garantía de estabilidad propia consagrada en el art.14 bis de la CN. Otro ejemplo, ubicado en el extremo opuesto, es el decreto que dispone la cesantía de un agente, acto mediante el cual cesan o se extinguen los derechos oportunamente adquiridos por un agente.

b.- Por su parte, un ejemplo de reglamento, es decir de un acto administrativo que produce efectos jurídicos dentro y fuera de la administración, es el decreto reglamentario que dicta el Departamento Ejecutivo, a los fines de brindar pautas operativas tendiente a la aplicación de una ordenanza o ley, sancionada por el órgano legislativo.

De lo hasta aquí expuesto, podemos decir que por acto administrativo debe entenderse a toda declaración unilateral efectuada en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa para la satisfacción de un interés administrativo. Es la formalización de la voluntad administrativa y debe ser dictado de conformidad con el principio de legalidad que inspira el ordenamiento. Conforme será analizado con profundidad más adelante, el ejercicio de la potestad disciplinaria de la administración pública municipal, es decir la aplicación de sanciones, se encuentra a cargo del DEM que la ejerce a través del acto administrativo denominado “decreto” ello por cuanto es facultad privativa del órgano ejecutivo.

Por otro lado, habiendo establecido una idea de que se entiende por acto administrativo, resulta posible analizar la naturaleza jurídica de los contratos administrativos, como fuente de la relación jurídica laboral que nace entre la administración en cuanto empleador y el contratado.

Los contratos son actos jurídicos bilaterales en el cual confluye una comunidad de voluntades. Entendidos también como un negocio jurídico en el que las partes contratantes se obligan una con la otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa, o como acuerdo entre ellas para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación jurídica, como vemos es muy distinto a la manifestación unilateral de la administración, es decir, los actos administrativos. En otras palabras, el contrato del cual se le da origen al vínculo entre el sujeto y la administración, no es un acto administrativo fruto de una declaración unilateral, sino un acto jurídico bilateral producto de un acuerdo de voluntades.

Corolario de ello, el personal cuyo ingreso a la administración municipal de la Ciudad de Río Segundo sea a través de un contrato administrativo, carece del derecho de estabilidad consagrado por la Carta Magna, atento que conforme lo establece el artículo 1 de la Ordenanza N° 113, dicha norma comprende a “...todas las personas que en virtud de acto administrativo emanado de autoridad competente preste servicios remunerados en dependencia de la Municipalidad de Río Segundo...”

3. Potestad administrativa

3.1 Concepto.

La administración pública como ente tiene facultades que al ejercerlas le permiten desarrollarse como tal, “La potestad es un poder atribuido por la ley, que lo delimita y construye. Apodera y habilita a la administración, para ejercer su acción” (Ivanega, 2007, ap. I). También

puede ser entendida esta como la atribución para decidir y obrar, en este caso en particular se las denomina “Potestades Administrativas”.

3.2 Clasificación de la potestad administrativa.

3.2.1 Potestad imperativa o de mando.

La potestad “imperativa” es la atribución que tiene la administración de dar órdenes y de obligar a su cumplimiento bajo pena de sanción. Esta puede ser interna, que se manifiesta dentro de la administración pública y en virtud de la cual el superior jerárquico tiene atribución para dar una orden al empleado quien tiene que cumplirla por el deber de obediencia, y externa que es cuando a través de sus funcionarios imparte órdenes que los administrados están obligados a cumplir bajo pena de sanción, estas órdenes son actos administrativos que tienen la finalidad de satisfacer el interés general y los administrados deben colaborar con el Estado para que pueda prestar los servicios públicos y ejecutar las obras públicas eficazmente.

3.2.2 Potestad jurisdiccional.

Cuando la administración ejerce su atribución de decidir en casos concretos, analizando los hechos y aplicando el derecho, está ejerciendo la “actividad jurisdiccional de la administración”, la decisión que adopte es un mero acto administrativo y puede ser revisado por la vía contencioso administrativa.

3.2.3 Potestad reglamentaria.

La potestad reglamentaria, es la atribución de dictar normas generales impersonales y obligatorias que reglan su actividad y la de los administrados. El reglamento es semejante a la ley en cuanto es una norma de aplicación obligatoria, pero difiere de ella en virtud de que no emana del Congreso de la Nación ni de la Legislatura Provincial.

3.2.4 Potestad sancionadora disciplinaria.

Las facultades sancionatorias de la administración pública se fundamentan en las amplias prerrogativas de poder público que aquella ostenta de acuerdo a las facultades inherentes al Derecho Público administrativo. Sin embargo, dichas facultades no son ilimitadas y no pueden quedar al margen de los principios que rodean al derecho, como el principio de razonabilidad, que deriva del artículo 28 de la CN, y el cual puede traducirse en la proporcionalidad adecuada que debe existir entre las medidas que el acto involucra, y la finalidad que este persigue, constituyéndose, como un límite a la discrecionalidad de la Administración, evitando así arbitrariedad en su obrar.

Otros principios del derecho que inspiran el ejercicio de la potestad sancionadora, son el “principio non bis ídem”, el cual opera como límite a la potestad sancionadora estatal, impidiendo la aplicación de una sanción más de una vez por la misma causa; “principio del debido proceso” el cual además de estar consagrado en el artículo 18 de la Constitución Nacional, se encuentra receptado en el artículo 29 Ley 25.164 el cual reza, “ El personal comprendido en ámbito de aplicación del presente régimen tiene derecho a que se le garantice el debido proceso adjetivo...” . Asimismo, nos encontramos con el “principio de la tipicidad” que en el caso del derecho penal este comprende la exigencia de que los delitos estén contemplados en tipos y no en definiciones genéricas, sin embargo Comadira, sostiene que este no tiene acogida absoluta en el Derecho disciplinario administrativo, porque las posibilidades de infracción a las normas específicas hace que no sean susceptibles de ser encerradas en la descripción típica propia de las figuras penales, no obstante lo cual, señala que "de todos modos, es exigible que las conductas se encuadren necesariamente en las figuras previstas, debiendo descartarse la validez de normas que

pretendan derivar conductas sancionables del sólo juicio del superior o fundadas exclusivamente en la norma que otorga la atribución sancionatoria".

La potestad sancionadora se encuentra vinculada al principio de legalidad, como conceptos jurídicamente correlacionados, ya que la mencionada potestad, es en definitiva, consecuencia del sometimiento a la legalidad que rodea a todo el ordenamiento jurídico, derivado del artículo 18 de la Constitución Nacional, el cual reza, "Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso...", y el artículo 19 que dispone

Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe,

por lo que las sanciones disciplinarias deben estar preestablecidas por ley.

Derivación de lo anterior, las sanciones pueden aplicarse por acciones u omisiones si al momento de producirse existía norma reguladora de la infracción. Consecuentemente no es posible imponer sanciones o desvirtuar las existentes con interpretaciones reglamentarias o unitarias, y mucho menos arbitrarias.

Las sanciones deben estar precisadas claramente por el legislador por lo que la autoridad de aplicación no puede crear ni sustituir las existentes. (Sesin, s/d)

La potestad "Sancionadora", cuyo análisis es objeto del presente trabajo, es aquella entendida como la atribución que tiene la administración de aplicar sanciones a sus empleados o al

administrado. La primera se denomina “potestad sancionadora disciplinaria” y la segunda recibe el nombre de “potestad sancionadora administrativa”.

La potestad sancionadora disciplinaria, es precisamente aquella facultad del órgano ejecutivo de aplicar medidas disciplinarias predisuestas al personal de la administración pública, cuyas causas y procedimiento se encuentren regulados en un cuerpo normativo, generalmente denominado estatuto. Dichas sanciones son en consecuencia actos administrativos revisables por vía contencioso administrativa.

Dicha facultad presenta diversos elementos, por un lado tenemos el sujeto activo que es quien la ejerce, generalmente es el superior directo del infractor, pero podría designarse a otro órgano específico; el sujeto pasivo, que es el agente que cometió la conducta; la razón o motivo, que es la falta disciplinaria; la finalidad, la cual consiste en la tutela del orden y buen funcionamiento de la administración, especialmente del lugar donde presta servicios, a los fines que el infractor corrija su conducta, no reincida y convirtiéndose también en un elemento disuasivo para el resto; y el objeto, que es la aplicación de una sanción.

La potestad disciplinaria, encuentra su fundamento en la preservación y autoprotección de la organización administrativa, siendo específica de la relación que vincula a los agentes públicos con la administración pública. Ésta se protege a sí misma y a su orden interno. La imposición de las sanciones de esta naturaleza, es en consecuencia derivación lógica del poder de administrar. Sin embargo, si bien su finalidad primordial es la de asegurar el correcto funcionamiento administrativo, también lo es la naturaleza de la actividad que despliegan los funcionarios, pues las transgresiones legales en las que incurran trascienden la esfera de la organización y afectan a la sociedad. (Ivanega, 2007, ap. I).

Siguiendo este orden de ideas El Tribunal Constitucional de España se ha manifestado sobre la cuestión distinguiendo dos tipos de potestad sancionadora del Estado, por un lado las que tutelan el interés general de la sociedad (sanciones de protección del orden general) y por otro, las que tienen por finalidad la protección de la organización administrativa (sanciones de autoprotección).

Las “Sanciones de Protección del Orden General”, protegen el orden social relacionado con el ejercicio del poder de policía, comprendiendo salubridad, seguridad, orden público, tráfico, etc. Estas abarcan a todo miembro de la sociedad. Por otro lado, las “Sanciones de Autoprotección”, tienen por finalidad proteger la organización administrativa, basándose en la relación de especial sujeción que vincula a los funcionarios con el Estado. Estas medidas disciplinarias sólo se aplican a quienes trabajan en la administración.

García de Enterría y Fernández expresan que esa “relación de especial sujeción” implica que el individuo está sujeto a una relación jurídica en virtud de la cual tiene derechos y obligaciones frente al Estado, en donde la dependencia de los funcionarios se acentúa aún más debido a que el Estado tiene una serie de objetivos que cumplir.

A los fines de la tutela del interés público, para que haya un buen funcionamiento de la función administrativa con eficiencia, eficacia, celeridad, economía y sencillez, se presenta como necesario el orden y la disciplina en la administración.

Como modo de concluir y partiendo del hecho de que la integración de cualquier persona en una organización de cualquier tipo, exige su sometimiento a las reglas que regulan su funcionamiento, la potestad disciplinaria debe ser entendida como la capacidad que posee quien dirige la estructura organizativa para castigar las conductas de aquellos que con su accionar

contravienen las normas predisuestas poniendo con ella en peligro o incluso perjudicando la consecución de los objetivos de la organización.

De esta forma, podríamos decir que la administración ejerce la potestad disciplinaria sobre aquellos sujetos que la integran, en base a su poder inherente de tutelar su propia estructura organizativa y el cumplimiento de sus fines.

Todo ello habilita sostener la necesidad de una normativa clara y precisa que regule el personal y sus conductas a los fines de asegurar el desarrollo adecuado de la administración para la consecución de sus objetivos.

Capítulo 2. Personal de la administración pública

En la búsqueda de posibles soluciones al problema planteado, en este capítulo se realiza una comparación, a los fines de observar cómo se regula a nivel nacional, provincial y municipal, al personal de la administración pública, así como sus derechos, obligaciones y régimen disciplinario.

De esta forma queda evidencia que la problemática que se presenta en la Municipalidad de Río Segundo, no es privativa de la misma, sino que se replica en las demás jurisdicciones, y por tanto de aventurarse una solución, o un principio de solución, sobre el tema objeto en este Trabajo Final de Grado, lo mismo podría resultar aplicable a las demás administraciones.

Si bien el problema se ciñe localmente a la Municipalidad de Río Segundo, siempre resulta beneficioso ver otras normas en cuanto fuente de consulta y cuyo estudio puede arrojar luz sobre los aspectos dudosos de la normativa en que se centra la problemática.

1. Concepto

Se entiende como personal de la administración pública a aquellos sujetos que desempeñan tareas retribuidas en la administración pública, al servicio de los intereses generales de la sociedad.

2. Clasificación del personal de la administración pública en la ley marco de regulación de empleo público nacional 25.164

La Constitución Nacional en su artículo 14 bis, garantiza entre otros, que el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, incluyendo tanto el que se realiza en el ámbito público como privado, la protección del despido arbitrario y reconoce la estabilidad del empleado público.

A nivel nacional, el empleo público se encuentra regulado en la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional 25.164 la cual distingue en su artículo 7, “El Personal podrá revistar el régimen de estabilidad, régimen de contrataciones o como personal de gabinete de las autoridades superiores...”

Asimismo, en el artículo 9 regula el régimen de contrataciones de personal por tiempo determinado, comprendiendo exclusivamente la prestación de servicios de carácter transitorio o estacionales, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente. El mismo sigue diciendo “...Dicho personal será equiparado en los niveles y grados de la planta permanente y percibirá la remuneración de conformidad con la correspondiente al nivel y grado respectivo...”

2.1 Derechos.

El artículo 16 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional 25.164, realiza una enunciación de los derechos que gozan los trabajadores que tienen una relación laboral con la administración pública nacional, según el régimen al que hubieren ingresado, de conformidad con las modalidades establecidas en las leyes, en las normas reglamentarias y, en cuanto corresponda, en los convenios colectivos de trabajo, los cuales son los siguientes:

- a) Estabilidad.
- b) Retribución justa por sus servicios, con más los adicionales que correspondan.
- c) Igualdad de oportunidades en la carrera.
- d) Capacitación permanente.
- e) Libre afiliación sindical y negociación colectiva.
- f) Licencias, justificaciones y franquicias.

- g) Compensaciones, indemnizaciones y subsidios.
- h) Asistencia social para sí y su familia.
- i) Interposición de recursos.
- j) Jubilación o retiro.
- k) Renuncia.
- l) Higiene y seguridad en el trabajo.
- m) Participación, por intermedio de las organizaciones sindicales, en los procedimientos de calificaciones y disciplinarios de conformidad con que se establezca en el Convenio Colectivo Trabajo.

La presente enumeración no tiene carácter taxativo, pudiendo ser ampliada por vía de la negociación colectiva.

Al personal comprendido en el régimen de contrataciones y en el de gabinete de las autoridades superiores sólo le alcanzarán los derechos enunciados en los incisos b), e), f), i), j), k) y l) con salvedades que se establezcan por vía reglamentaria.

2.2 Obligaciones.

Correlato de los derechos otorgados al personal que se encuentran vinculados laboralmente con la administración pública, estos también tienen el deber de cumplir con ciertas obligaciones, sin perjuicio de los que en función de las particularidades de la actividad desempeñada, se establezcan en las convenciones colectivas de trabajo, conforme se enumeran en el artículo 23 de dicha ley, se establecen las siguientes obligaciones:

- a) Prestar el servicio personalmente, encuadrando su cumplimiento en principios de eficiencia, eficacia y rendimiento laboral, en las condiciones y modalidades que se determinen.

- b) Observar las normas legales y reglamentarias y conducirse con colaboración, respeto y cortesía en sus relaciones con el público y con el resto del personal.
- c) Responder por la eficacia, rendimiento de la gestión y del personal del área a su cargo.
- d) Respetar y hacer cumplir, dentro del marco de competencia de su función, el sistema jurídico vigente.
- e) Obedecer toda orden emanada del superior jerárquico competente, que reúna las formalidades del caso y tenga por objeto la realización de actos de servicio compatibles con la función del agente.
- f) Observar el deber de fidelidad que se derive de la índole de las tareas que le fueron asignadas y guardar la discreción correspondiente o la reserva absoluta, en su caso, de todo asunto del servicio que así lo requiera, en función de su naturaleza o de instrucciones específicas, con independencia de lo que establezcan las disposiciones vigentes en materia de secreto o reserva administrativa.
- g) Declarar bajo juramento su situación patrimonial y modificaciones ulteriores con los alcances que determine la reglamentación.
- h) Llevar a conocimiento de la superioridad todo acto, omisión o procedimiento que causare o pudiere causar perjuicio al Estado, configurar delito, o resultar una aplicación ineficiente de los recursos públicos. Cuando el acto, omisión o procedimiento involucrase a sus superiores inmediatos podrá hacerlo conocer directamente a la

Sindicatura General de la Nación, Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y/o a la Auditoría General de la Nación.

- i) Concurrir a la citación por la instrucción de un sumario, cuando se lo requiera en calidad de testigo.
- j) Someterse a examen psicofísico en la forma que determine la reglamentación.
- k) Excusarse de intervenir en toda actuación que pueda originar interpretaciones de parcialidad.
- l) Velar por el cuidado y la conservación de los bienes que integran el patrimonio del Estado y de los terceros que específicamente se pongan bajo su custodia.
- m) Seguir la vía jerárquica correspondiente en las peticiones y tramitaciones realizadas.
- n) Encuadrarse en las disposiciones legales y reglamentarias sobre incompatibilidad y acumulación de cargos”.

2.3 Régimen disciplinario.

El artículo 27 de la mencionada ley recepta el régimen disciplinario aplicable al personal de la administración pública, el cual reza:

El personal vinculado por una relación de empleo público regulada por la presente ley, y que, revista en la planta permanente, no podrá ser privado de su empleo ni ser objeto de medidas disciplinarias, sino por las causas en las condiciones que expresamente se establecen.

Al personal comprendido en el régimen contrataciones, y de gabinete se le aplicarán los preceptos del presente capítulo, en las condiciones que establezcan las respectivas reglamentaciones.

Que, sin perjuicio de realizarse infra un análisis más extenso, basta adelantar que pese a lo establecido en la norma antes transcrita, no se ha dictado a la fecha el decreto reglamentario respectivo, careciendo en consecuencia de normativa que ponga un manto de claridad a la cuestión objeto de estudio.

3. Clasificación del personal de la administración pública en la Ley 7233 estatuto del personal de la administración pública provincial de la Provincia de Córdoba

Podemos distinguir al personal de planta permanente, el cual goza de la garantía de estabilidad, entendida como:

El derecho del agente incorporado definitivamente a la administración Pública Provincial de conservar el empleo, la jerarquía y el nivel alcanzado, entendiéndose por tales la ubicación en el respectivo régimen escalafonario, los atributos inherentes a los mismos y la inamovilidad en la residencia.... (Ley N.º 7233, 2000, Artículo 26),

Por su parte, el personal de planta no permanente, quien carece en consecuencia de dicho beneficio de estabilidad, se encuentra nominado en el artículo 4 de la normativa, entendiéndose por tales al:

- a) Personal de Gabinete.
- b) Personal Interino.
- c) Personal Contratado.

- d) Personal Transitorio.
- e) Personal Suplente.
- f) Directores, Subdirectores y demás personas que por disposición legal o reglamentaria ejerzan funciones de jerarquía equivalente a la de los cargos mencionados.

En lo respecta al personal contratado, el art. 7 del referido plexo legal lo define de la siguiente manera:

Es aquél cuya relación laboral está regida por un contrato de plazo determinado y presta servicios en forma personal y directa. Este personal se empleará exclusivamente para realizar trabajos que a juicio de la autoridad no puedan ser ejecutados o no convenga sean realizados por el personal permanente, dada la especialidad de los mismos.

3.1 Derechos.

Coincidentemente con el régimen nacional la ley provincial reconoce derechos al personal público, los cuales se encuentran detallados en el artículo 25 de la ley 7233, lo que debe relacionarse con las normas antes transcriptas en especial a lo previsto por el artículo 26.

EL personal tiene derecho a:

- a) Estabilidad.
- b) Carrera Administrativa.
- c) Jornada de Trabajo.
- d) Retribución Justa.
- e) Ropa de Trabajo.
- f) Higiene y Seguridad en el Trabajo.

- g) Salas Maternales y Jardín de Infantes.
- h) Becas para sus hijos.
- i) Capacitación.
- j) Compensaciones e Indemnizaciones.
- k) Bonificación por Jubilación.
- l) Traslados y Permutas.
- ll) Licencia Anual.
- m) Licencia Sanitaria.
- n) Licencias, Justificaciones y Franquicias.
- ñ) Menciones y Premios.
- o) Agremiación.
- p) Asistencia Social y Sanitaria.
- q) Reincorporación.
- r) Reingreso.
- s) Renuncia

3.2 Obligaciones.

Asimismo, en su artículo 17 se expresan los deberes que el personal está obligado a cumplir.

- a) A la prestación personal del servicio con eficiencia, responsabilidad y diligencia en el lugar y condiciones de tiempo y forma que determinen las disposiciones reglamentarias correspondientes.
- b) A observar en el servicio y fuera de él una conducta decorosa y digna de la consideración y confianza que su estado oficial exige.

- c) A conducirse con tacto y cortesía en sus relaciones de servicio con el público, conducta que deberá observar asimismo respecto de sus superiores, compañeros y subordinados.
- d) A obedecer toda orden emanada de un superior jerárquico con atribuciones y competencias para darla, que reúna las formalidades del caso y tenga por objeto la realización de actos de servicio compatibles con la función del agente.
- e) A rehusar dádivas, obsequios, recompensas o cualquier otra ventaja con motivo de sus funciones.
- f) A guardar secreto de todo asunto del servicio que deba permanecer en reserva por razón de su naturaleza o de instrucciones especiales, obligación que subsistirá aún después de haber cesado en sus funciones.
- g) A permanecer en el cargo en caso de renuncia por el término de TREINTA (30) días corridos computados a partir de la fecha de recepción de la misma, salvo que antes fuera reemplazado, aceptada su dimisión o autorizado a cesar en sus funciones.
- h) A declarar sus actividades de carácter lucrativo, a fin de establecer si son compatibles con el ejercicio de sus funciones.
- i) A declarar bajo juramento su situación patrimonial y modificaciones ulteriores, cuando desempeñe cargos de nivel y jerarquía superior o de naturaleza peculiar.
- j) A cuidar los bienes del Estado, velando por la economía del material y la conservación de los elementos que le fueran confiados a su custodia, utilización o examen.

- k) A encuadrarse en las disposiciones legales y reglamentarias sobre incompatibilidad y acumulación de cargos.
- l) A usar la indumentaria de trabajo que al efecto le haya sido suministrada.
- m) A elevar a conocimiento de la superioridad todo acto o procedimiento que pueda causar perjuicio a la Administración Pública, configurar delito o irregularidad administrativa.
- n) A cumplir el tratamiento y las prescripciones médicas indicadas en los casos de licencia por enfermedad.
- ñ) A cumplir con sus obligaciones cívicas y militares, acreditándolo ante el superior correspondiente.
- o) A presentar las declaraciones juradas que le fueran solicitadas al ingresar a la Administración Pública o en el transcurso de su carrera.
- p) A cumplir suplencias o interinatos hasta TREINTA (30) días corridos en el año calendario, continuos o discontinuos.
- q) A seguir la vía jerárquica correspondiente en las peticiones y tramitaciones, debiendo el funcionario responsable imprimir a las mismas el curso debido.
- r) A excusarse de intervenir en toda actuación que pueda originar interpretaciones de parcialidad o incompatibilidad moral.
- s) A participar en los cursos de capacitación, cuando las necesidades de la Administración así lo requieran, salvo caso de fuerza mayor debidamente comprobada.

t) A prestar apoyo a las actividades de capacitación y perfeccionamiento que establezca el Poder Ejecutivo a través de la Unidad de Capacitación de la Dirección General de Personal.

u) A cumplir horas extras de trabajo cuando las circunstancias de fuerza mayor del servicio así lo requieran.

v) A someterse a la jurisdicción disciplinaria y ejercer la que le compete por su jerarquía y declarar en calidad de testigo en las investigaciones y sumarios administrativos.

w) A someterse a examen psico - físico cuando lo disponga la autoridad competente.

x) A declarar la nómina de los familiares a su cargo, y comunicar dentro del plazo de los treinta (30) días de producido el cambio de estado civil o variantes de carácter familiar, acompañando en todos los casos la documentación correspondiente, y mantener permanentemente actualizada la información referente al domicilio.

y) A pasar en comisión dentro o fuera de la jurisdicción en que revista, a fin de cumplir una misión específica y concreta.

z) A cumplir los traslados en comisión”.

Artículo 40.- El personal tiene derecho a indemnización por

las siguientes causales:

El personal contratado y transitorio, en los términos del artículo 4º incisos

c) y d) de la presente Ley, que haya prestado servicios en dicho carácter durante más de un año continuo o discontinuo, tendrá derecho a una indemnización cuando la Administración dé por finalizada su relación

laboral, la que será equivalente a un mes de la mejor remuneración percibida durante el último año, por cada año de servicio o fracción superior a tres meses en virtud del contrato en cuestión.

3.3 Régimen disciplinario.

En lo que respecta al Régimen Disciplinario aplicable al personal de la Administración Pública provincial, la presente ley dispone lo siguiente:

Artículo 65. Todo agente público es directa y personalmente responsable de los actos ilícitos que ejecute, aunque los realice con pretexto de ejercer funciones o de realizar sus tareas.

Artículo 66. El personal no podrá ser privado de su empleo ni objeto de medidas disciplinarias sino por las causas y procedimientos que este Estatuto determina.

Del análisis tanto de la normativa nacional y provincial, se advierte que no ha sido una prioridad regular en forma específica la figura del personal contratado como una subclase de empleado público, limitándose a una referencia genérica de agente o personal público lo cual ante la falta de normas claras y precisas dificulta la aplicación del orden estatutario, generando en la mayoría de los casos un esfuerzo interpretativo por parte del órgano sancionador con el consecuente peligro de incurrir en arbitrariedades.

Es necesario destacar, que el personal contratado, en la actualidad y a la luz de la realidad sociopolítica del país, no es una categoría de excepción, siendo la precarización laboral una regla en la administración pública, lo que conlleva la necesidad de revisar, por parte de los órganos competentes, el régimen que los regula, a los fines de paliar las mayores vulnerabilidades a las que se encuentran expuestos, principalmente al momento de castigar sus inconductas.

4. Clasificación del personal de la administración pública en la Ordenanza N° 113 estatuto del personal de la Municipalidad de Río Segundo

El 23 de octubre de 1986 el Honorable Concejo Deliberante de la Municipalidad de Río Segundo, sancionó la Ordenanza N.º 113, denominada “Estatuto del Personal de la Municipalidad de Río Segundo”, normativa que a la fecha se encuentra en vigencia y de plena aplicación. Dicho cuerpo legal regula a todas las personas que en virtud de acto administrativo emanado de autoridad competente, presten servicios remunerados en dependencia de la Municipalidad de Río Segundo de la Provincia de Córdoba, exceptuando a las personas que desempeñen funciones por elección popular, secretarios privados de los Intendentes, asesor letrado, secretarios del Departamento Ejecutivo y las personas que por disposición legal o reglamentaria ejerzan funciones de jerarquía equivalente a las de los cargos mencionados y a funcionarios para cuyo nombramiento y remoción, la ley Orgánica Municipal y Ordenanzas fijen procedimientos especiales. (Art. 1 y 2).

Dicho instrumento normativo en los artículos 3º a 8º realiza una clasificación del personal municipal diferenciando, al personal permanente, -entendiéndose por tal aquel que a partir de su nombramiento es incorporado a la carrera administrativa gozando de estabilidad en los términos del art. 14bis de la Constitución Nacional-, del personal no permanente, abarcando al personal de gabinete -que es aquel que desempeña funciones de colaborador o asesor directo de los Departamentos Ejecutivos Municipales o de sus miembros, siendo las personas que ejercen dichas funciones designadas en puestos previamente creados para tal fin-, personal contratado, -entendido como aquel cuya relación laboral está regida por un contrato de plazo determinado y presta servicios en forma personal y directa- y por último, el personal transitorio, -aquél que se emplea para la ejecución de servicios, explotaciones, obras o tareas de carácter temporario, eventual o estacional.

4.1 Derechos.

El artículo 20 de la citada normativa, consagra los derechos que el personal descripto anteriormente posee, con las salvedades expresadas en su último párrafo.

El personal tiene derecho a:

- a) Estabilidad
- b) Retribución justa
- c) Compensaciones e indemnizaciones
- d) Menciones y premios
- e) Igualdad de oportunidades en la carrera
- f) Capacitación
- g) Licencias, justificaciones y franquicias
- h) Asociación, agremiación y sanitaria
- i) La asistencia social del agente
- j) Traslados y permutas
- k) Interponer recursos
- l) Reingresos
- ll) Renunciar al cargo
- m) La permanencia y beneficios para jubilaciones o retiros
- n) Jornada de trabajo
- p) Ropa de trabajo
- q) Higiene y seguridad en el trabajo
- r) Bonificación por jubilación

De los derechos enunciados solo alcanza al personal no permanente los comprendidos en los incisos b) (retribución justa), g) (licencias, justificaciones y franquicias), h) (asociación, agremiación y sanitaria), i) (asistencia social), k) (interponer recursos) y ll) (renunciar al cargo), con las salvedades establecidas en cada caso.

4.2 Obligaciones.

En el artículo 12 se enumeran los deberes, sin perjuicio de los deberes que particularmente impongan las leyes, ordenanzas, decretos y resoluciones especiales.

El personal está obligado a:

- a) La prestación personal del servicio con eficacia, responsabilidad, capacidad y diligencia en el lugar y condiciones reglamentarias correspondientes.
- b) Observar en el servicio y fuera de él, una conducta decorosa y digna de la consideración y de la confianza que su estado oficial exige.
- c) Conducirse con tacto y cortesía en sus relaciones de servicio con el público, conducta que deberá observar asimismo respecto de sus superiores, compañeros y subordinados.
- d) Obedecer toda orden emanada de un superior jerárquico con atribuciones para darla, que reúna las formalidades del caso y tenga por objeto la realización de actos de servicios compatibles con las funciones del agente.
- e) Rehusar dadas, obsequios, recompensas o cualquier otra ventaja con motivo del desempeño de sus funciones.

- f) Guardar secreto de todo asunto del servicio que deba permanecer en reserva, en razón de su naturaleza o de instrucciones especiales, obligación que subsistirá aun después de cesar en sus funciones.
- g) Promover las acciones judiciales que correspondan cuando públicamente fuera objeto de imputación delictuosa requerir el patrocinio legal gratuito de servicio jurídico del organismo respectivo si existiese.
- h) Permanecer en el cargo en el caso de renuncia, por el término de treinta (30) días corridos, si antes no fuera reemplazado o aceptada su dimisión, o autorizado a cesar en sus funciones.
- i) Declarar todas las actividades que desempeñe y el origen de todos sus ingresos, a fin de establecer si son compatibles con el ejercicio de sus funciones.
- j) Declarar bajo juramento su situación patrimonial y modificaciones anteriores, cuando desempeñe cargos de nivel y jerarquía superior o de naturaleza pecuniaria.
- k) Promover la instrucción de sumarios administrativos del personal a sus órdenes cuando así correspondiere.
- l) Excusarse de intervenir en todo aquello en que su actuación pueda originar interpretaciones de parcialidad, o concurra incompatibilidad moral.
- m) Encuadrarse en las disposiciones legales y reglamentarias sobre incompatibilidades y acumulación de cargos.
- n) Responder con eficiencia y rendimiento del personal a sus órdenes.

- ñ) Velar por la conservación de los útiles, objetos y demás bienes que integran el patrimonio de la Municipalidad, y de los terceros que pongan bajo su custodia.
- o) Usar la indumentaria de trabajo al efecto le haya sido suministrado.
- p) Llevar a conocimiento de la superioridad todo acto o procedimiento que puede causar perjuicios a la Municipalidad, configurar delitos o irregularidad administrativa.
- q) Cumplir con sus obligaciones cívicas y militares, acreditándolo ante el superior correspondiente.
- r) Declarar la nómina de familiares a su cargo y comunicar dentro del plazo de 30 días de producido el cambio de estado civil o variantes de carácter familiar, acompañado en todos los casos la documentación y mantener permanentemente actualizada la información referente al domicilio.
- s) Declarar en los sumarios administrativos.
- t) Someterse a la jurisdicción disciplinaria y ejercer la que le compete por su jerarquía
- u) Someterse a examen psicofísico cuando lo disponga la autoridad competente.

- v) Participación en los cursos de capacitación que la Administración Comunal disponga, salvo causas de fuerza mayor debidamente justificadas.
- w) Cumplir interinatos y suplencias de acuerdo a lo establecido en el presente Estatuto.
- x) A cumplir horas extras de trabajo cuando las circunstancias de fuerza mayor del servicio si así lo requieran.
- y) Evitar embargo de haberes por tercera vez por sentencia firme en juicios diferentes, salvo que hubiere sido trabado por error.

De lo antes analizado se advierte que en todas las normativas se describe, con mayor o menor detalle, que se entiende por personal permanente y no permanente, indicando dentro de este último grupo al personal contratado, personal de gabinete y personal transitorio. Hacen un reconocimiento expreso de los derechos que gozan, discriminando aquellos que alcanzan específicamente al personal contratado.

Ahora bien, al momento de regular sobre el régimen disciplinario la LMREPN 25.164 establece que el mismo se aplicara al personal contratado y de gabinete de acuerdo a los preceptos consagrados en dicha ley y sujeto a las condiciones que establezcan las respectivas reglamentaciones, Decreto Reglamentario que nunca fue dictado.

Por su parte, tanto en al ámbito provincial mediante la Ley 7233 y como en el ámbito local de la Ciudad de Río Segundo Ordenanza N° 113, al regular el régimen sancionatorio se menciona sin distinción al personal de la administración, cuestión que nos lleva al problema central planteado.

En virtud del principio de inamovilidad consagrado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, los agentes públicos que ingresen a la planta permanente de la administración, solo pueden ser privados de su puesto de trabajo en caso de incurrir en los actos o conductas objeto de cesantía y previa investigación que determine su comisión y en consecuencia que resulten pasibles de sanción.

Contrario a ello, los contratados en cuanto personas vinculadas al Estado Nacional, provincial o las municipalidades mediante la celebración de un convenio a quien se le encomienda en muchos casos idénticas funciones a los de la planta permanente, pero sin gozar de la estabilidad propia de los empleados públicos, más allá del propio límite temporal de su contrato y sin disponer de los derechos al ascenso, la carrera, etc. Incluso en la práctica el contrato prevé una cláusula de rescisión a favor de la administración pública, donde ambas partes se reservan el derecho de dar por terminado el mismo, en la mayoría de los casos sin necesidad que medie aviso previo y sin indemnización alguna. Lo que nos lleva a plantearnos, que debido al carácter contractual de la fuente que da origen a la relación entre el sujeto y la administración, cuál es la normativa aplicable y por otro lado cuál sería la finalidad de aplicar sanciones, con todo lo que ello implica esto es abrir una investigación administrativa, diligenciar prueba pertinente, dictarse un pronunciamiento, etc., cuando se cuenta con una herramienta tan clara y tan disponible como la rescisión de mutuo acuerdo.

Capítulo 3. Régimen jurídico del personal contratado

En este capítulo resulta oportuno indagar acerca del tipo de vínculo jurídico que une al personal contratado con la administración pública, a los fines de poder discernir el régimen jurídico y así poder definir el régimen disciplinario aplicable.

En principio pareciera que existen dos opciones viables, o que se encuentren regidos por el Derecho Público o bien por el Derecho Privado.

1. Tipo de vínculo entre el personal contratado y la administración pública. Análisis de jurisprudencia.

Innumerables han sido los intentos de nuestros tribunales, de arribar a una solución equitativa, para el personal contratado, con el objetivo de atribuirles un régimen jurídico y no privarlos de tutela. Inicialmente se distinguió entre funcionarios y empleados cuya remuneración y demás derechos y obligaciones eran establecidos y gobernados por el respectivo régimen constitucional y administrativo, de aquellos casos en donde el Estado contrataba los servicios de personas para funciones no previstas en el cuadro de la administración, ni en el presupuesto, sin horario, oficina, jerarquía, ni sueldo.

En 1984 en el caso “Deustch”, iniciado por una agente contratada en el Teatro Municipal General San Martín dependiente de la entonces Municipalidad de Buenos Aires, se sostuvo que la sola circunstancia de que en la redacción de los contratos no se haya manifestado, en forma expresa, la sujeción del mismo al ámbito del Derecho laboral como establece el Art. 2º de la LCT (“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”), no impedía conceder la tutela de este régimen, salvo que se demostrase que no existió contrato de trabajo (lo que no sucedía en

el caso), pues “en esta materia debe prevalecer aquel ordenamiento que sea favorable al trabajador” (Ana Salvatelli, 2006).

En este caso, la Corte, a los fines de discernir el régimen aplicable, analiza la existencia o no de contrato, para derivar, que en el caso que haya existido dicho instrumento, pero no se hubiese estipulado expresamente la excepción consagrada en el art. 2º de la LCT, resulta procedente la aplicación de la LCT, debiendo primar en consecuencia el resguardo y protección al trabajador y optar por el régimen que le sea más favorable.

En “Bolardi, Guillermo c/ Estado Mayor General del Ejército. Instituto Geográfico Militar”, la Corte se manifestó en cuanto a la naturaleza del vínculo en virtud de las conductas de las partes y la extensión de la relación,

Si bien el principio general establecido por el derecho administrativo permite que la administración contrate personal que carezca de estabilidad y lo organice de acuerdo con las características de sus servicios atendiendo a la transitoriedad del requerimiento, la solución de cada caso en particular está condicionada por la naturaleza de la vinculación del actor con la demandada y requiere, en consecuencia, el examen de la legislación que rige a ésta y de la conducta desarrollada por las partes durante la vinculación, ya que de ambos extremos puede resultar el carácter del empleo cuya terminación motiva el pleito.

Carece de sustento la alegación de la demandada en el sentido de que se trató de “un convenio de duración limitada” si la relación laboral se extendió, sin solución de continuidad, durante veintiún años.

Según la Corte, el vínculo estuvo determinado por la duración de la relación laboral y por la conducta de las partes, y más allá que haya existido o no contrato, al extenderse la relación por tanto tiempo, hace presumir que no fue un acuerdo limitado en el tiempo.

En otros fallos de la Corte, se expresa considerando improcedente la aplicación de las normas laborales, de acuerdo a la intención de las partes en los convenios suscriptos, podemos mencionar como un caso importante como fue el de “Leroux de Emede, Patricia c/ Municipalidad de Buenos As”,

Frente a la existencia de un régimen específico que reglamenta los derechos de los dependientes de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y a la disposición del art. 2 inc a) de la LCT, según la cual el régimen no es aplicable a los dependientes de la administración pública salvo que por acto expreso se los incluya en éste o en el de las convenciones colectivas de trabajo, no es admisible sostener que la relación de empleo se hallaba regida por la ley laboral común.

Si los artistas líricos fueron contratados por la Municipalidad de Buenos Aires estableciendo en los convenios suscriptos “sin relación de dependencia” y que no se ajustarían a otras condiciones que no fueran las derivadas de dichos convenios, tal situación no puede quedar encuadrada en el marco de la legislación laboral. Si bien tales contratos realizados por el Ente Público estaban exceptuados de los alcances del Estatuto Básico del Personal de la Municipalidad de Buenos Aires, esto no significa que necesariamente deban aplicarse las normas del derecho laboral común, pues no surge de la causa la existencia del acto expreso exigido por el art.

2 inc. a) de la LCT a fin de incluirlos en dicho régimen, porque de los términos de la contratación resulta evidente que no fue esa la voluntad de la Comuna.. (CSJN “Perreta Herrera, Walter c/ Municipalidad de Buenos Aires” 2/3/93).

El Máximo Tribunal sentenció en este caso teniendo en cuenta la voluntad de las partes al celebrar el contrato que los vincula. En este sentido, si en el contrato suscripto, se estableció expresamente que de él no se derivara relación de dependencia alguna, o bien se incorporó expresamente la cláusula prevista en el artículo 2º inc. a) de la LCT, mal podría pretenderse su aplicación a dicha relación jurídica, la cual, por expreso imperio de las partes, fue excluida.-

La Cámara Nacional de Apelaciones de Trabajo, también expuso su postura excluyendo el encuadre de la relación en el ámbito público en fallos como “Tedín de Lanusse, Angélica c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ despido”,

Toda vez que la actora celebró sucesivos contratos de locación de servicios (en el caso tareas de apoyo administrativo en el Hospital Bernardino Rivadavia) con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en los que por el simple arbitrio de la demandada no fue su voluntad incluirla en el ámbito propio de las normas del derecho público, corresponde que la relación sea regida por la LCT. Ello así pues la prestación de servicios en forma personal, a favor de quien tiene facultad de dirección, a cambio de una remuneración, constituye el objeto del contrato de trabajo. Máxime si se tiene en cuenta que la LCT, al determinar su inaplicabilidad a dependientes de la administración pública (art. 2, inc. a) parte de la premisa que tales trabajadores tienen una

regulación específica (ya sea la ley 25164 en el ámbito nacional o la ley 471 en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires) pero, en el caso concreto, la propia demandada reconoció que no existió nombramiento administrativo por lo que si tampoco se le aplicaran las normas laborales privadas, quedaría la trabajadora al margen de toda protección lo cual vulnera garantías constitucionales.

La C.N.A.T considero que procedería la aplicación de la LCT, ya que al no haber un nombramiento normativo a los fines que se apliquen las normas del derecho público, y tampoco haberse optado por la aplicación de las normas laborales del derecho común por aplicación de la excepción del artículo 2º de la LCT, el trabajador quedaría desamparado y sin protección vulnerando las garantías constitucionales. -

Otra situación factible es la existencia de un acto expreso de aplicación de la Ley de Contrato de Trabajo como sucedió en “Sosa, Enrique c/ Ente Nacional Regulador de la Electricidad ENRE s/ diferencias de salarios”, en donde la C.N.A.T dijo,

La ley 24065 que estableció el régimen de la energía eléctrica, creó el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) y dispuso expresamente que las relaciones con su personal resultan alcanzadas por el régimen laboral de la LCT, no siéndoles de aplicación el régimen jurídico básico de la función pública (art. 64). De ello se sigue que al haber un acto expreso por el cual el Ente demandado incluyó a sus dependientes en el ámbito de las normas laborales, no es procedente la aplicación del derecho público. Esto marca una diferencia sustancial con

el caso “Leroux de Emede” (CSJN 30/4/91) en el cual no existía el acto expreso de inclusión en el derecho privado.

Recientemente el TSJ de la provincia de Córdoba con fecha 23/08/2018, fallo en los autos “Martínez Jorge Ricardo c/ Municipalidad de San Francisco – Ordinario – Despido”, Recurso de Casación – (Expte. 7442416), revocó la sentencia de Cámara que hizo lugar a la pretensión del accionante, por haber aplicado analógicamente las normas de la LCT. En dicho litigio el actor reclamaba indemnización por aplicación de la LCT, argumentando que el vínculo entre el sujeto y la administración había nacido en virtud de la celebración de un contrato renovado sucesivamente en varias oportunidades. No obstante, el TSJ consideró que se trató de una relación de derecho público, ya que la accionante brindó un servicio a la comunidad -chofer de vehículos en el área del corralón municipal- y por tanto sujeto a dicha normativa. Fundamentó su criterio en el marco de facultades otorgadas a la administración por la Constitución Provincial, arts. 186, inc. 7° y 180; la Ley Orgánica Municipal N° 8.102 -art. 49, inc. 17- y el Decreto 813/01 por el cual se implementó el "Programa de Emergencia Social y Ocupacional", destinado a crear fuentes de trabajo. Que en base a ello desestimó el reclamo y ordenó el pago de la reparación prevista en el art. 40 de la Ley n.º 7233 Estatuto del Personal de la Administración Pública Provincial de la Provincia de Córdoba.

Corolario de ello, y siguiendo el criterio radical asumido por el TSJ, la naturaleza del servicio prestado calificaría la relación entre el sujeto y la administración, la cual dependiendo de la tarea encomendada, se regirá por el derecho público o bien de derecho privado, así los agentes ya sean de carácter permanente o transitorio, se encuentran insertados en el ámbito del derecho público, materia en la que conserva el poder legisferante la esfera del ejecutivo (nacional, provincial o municipal) en donde aquélla se verifica.

En base a las distintas decisiones arribadas por los estratos de la justicia antes detallados, se puede sostener que, y apartándonos del criterio supra indicado, el personal contratado, quien generalmente desarrolla tareas propias –y muchas veces exclusivas y excluyentes- de agentes públicos, no se encuentran amparados por la LCT ni la Ley de Empleo Público, siendo el único instrumento regulador de su relación laboral, el contrato administrativo oportunamente suscripto, y cuya deficiencia e incompletitud los termina colocando en una absoluta situación de vulnerabilidad e indefensión o al menos de imprecisión.

Asimismo, de los fallos antes mencionados, puede colegirse que el régimen jurídico en el que se encuadre la relación laboral de un contratado de la administración pública, dependerá en última instancia, y ante la ausencia de normativa clara y precisa, de diversos factores –en especial el criterio del juzgador de turno- y no siendo unánime en todos los casos.

El personal contratado se encuentra en una situación compleja, ya que su transitoriedad no le permite adquirir ciertos derechos, pese a los años que preste servicios, impidiéndole por ejemplo acceder a la carrera administrativa, siendo su vínculo con la administración pública en todos los casos de naturaleza temporal.

Todos los que se desempeñen dentro de la administración lo hacen en virtud de una relación contractual ya que es necesario que su voluntad concurra; pero en la práctica se denomina “personal contratado” a los agentes que trabajan para la administración pública no desde cargos o funciones permanentes, sino a través de convenios de plazo limitado (uno o dos años), que no los incorporan a la carrera administrativa ni les otorgan estabilidad en sus empleos. Pero a su vez el personal contratado puede encontrarse bajo un régimen de derecho público o de derecho privado. (Gordillo, 2013 p. XIII-7)

Agustín Gordillo considera que es una situación difícil de resolver y en muchos casos se deberá tener en cuenta el régimen que la administración haya estipulado en el mismo contrato.

Entre los criterios para distinguir si el personal no de carrera sino contratado se rige por el derecho público o por el derecho privado, se ha considerado el que no haya sometimiento a horario, o los honorarios se paguen de acuerdo con el arancel pertinente, solución que puede ser de aplicación cuando se contratan los servicios de un profesional. Nada impide tampoco que la administración contrate servicios profesionales sin un convenio expreso, a la sola presentación de facturas. Suele ser decisivo en estos casos que el profesional facture conforme a las normas de la AFIP para profesionales autónomos, sea como monotribusta o como inscripto en IVA según su condición fiscal, que además esté regularmente inscripto en la respectiva caja, etc. En algún caso se ha dicho que la existencia de subordinación jerárquica en el contrato lo asimilaba al derecho público, solución errónea si se tiene en cuenta que también en el contrato de locación de servicios del derecho privado existe un vínculo de dependencia. (Gordillo, 2013 p. XIII-8)

Para mayor abundamiento, a los criterios antes expuestos, se ha añadido que para determinar si procede la aplicación del derecho privado o público, es necesario analizar si existe sometimiento a horario o no –dependencia temporal-, o si por el contrario los servicios contratados pertenecen a un profesional, en su calidad de monotributista.

En base a lo analizado supra, y en función de los antecedentes jurisprudenciales expuestos, es dable sostener que, a los fines de establecer la normativa aplicable, se deberá en primer lugar estar a lo que las partes voluntariamente hayan pactado, y de esta manera se estará en condiciones

de establecer qué normas resultan las pertinentes y en su caso, la aplicación de algún régimen disciplinario en caso de conductas sancionables de los empleados.

Capítulo 4. La situación del personal no permanente contratado ante el régimen disciplinario

En este capítulo final se analiza con mayor profundidad la regulación del régimen disciplinario en la Ordenanza N° 113 poniendo el eje en la situación del contratado, contrastándolo con lo previsto en la Ley 25.164 como también en otros instrumentos normativos como la ley provincial 7233 y el Estatuto del Personal de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba.

Se aborda la responsabilidad de los funcionarios o agentes públicos y la finalidad de aplicar sanciones.

Finalmente y con el objeto de llegar a una solución al problema planteado, se analizarán las diferentes posturas jurisprudenciales respecto al régimen disciplinario aplicable al personal contratado, tomando para ello como hilo rector el caso “Ramos José Luis c/ Estado Nacional s/ indemnización por despido” en donde la decisión de la Corte ha sido consagrado precedente jurisprudencial utilizado para resolver casos posteriores que guardaban una similitud con aquel.

1. Régimen disciplinario en la Ordenanza N° 113 estatuto del personal de la Municipalidad de Río Segundo.

El capítulo V del Estatuto del Personal de la Municipalidad de Río Segundo, se avoca al Régimen Disciplinario, no realizando distinción alguna entre personal permanente o no permanente, estableciendo que el “personal” no deberá ser objeto de medidas disciplinarias sino por las causas y procedimientos que por el mencionado Estatuto se determine, consagrando de este modo el principio de legalidad, y el derecho de defensa y debido proceso.

En este punto, es necesario adelantar que el régimen disciplinario, tiene su fundamento en resguardar la garantía de estabilidad, constitucionalmente consagrada a favor del empleado

público, quien no podrá verse privado de su puesto de trabajo, sino por las causas y en virtud del procedimiento preestablecido por las normas estatutarias. Contrariamente a ello, el personal contratado, atento su transitoriedad, carece de dicha tutela, lo que nos habilita a preguntarnos si dicho régimen disciplinario debe o no ser observado respecto de aquellas faltas o inconductas que pudiera cometer, quien, pese a no gozar de permanencia, debe con su trabajo honrar la función pública.

Adentrándonos a la normativa bajo análisis, la Ordenanza N° 113 prevé las siguientes sanciones: apercibimiento, suspensión hasta 30 (treinta) días corridos, cesantía y exoneración.

A modo de referencia, el apercibimiento es una advertencia que no produce mayores efectos que constituir un antecedente al momento de valorar la aplicación de una nueva sanción. La suspensión genera antecedentes y la sumatoria de ellas puede derivar a una cesantía, pero además produce efectos directos en el patrimonio del agente ya que su imposición implica la privación de haberes durante el tiempo que dure la misma. Finalmente, la cesantía y exoneración, en cuanto sanciones expulsivas, se distinguen por proceder ante diferentes causas y en relación a su rehabilitación, la posibilidad o no, respectivamente de acceder en un futuro un puesto en la administración pública.

Ahora bien, tan solo se inicia el análisis del estatuto en cuestión, resultan notorias las imprecisiones que presenta, siendo las más importante ya que no especifica si la potestad sancionatoria disciplinaria resulta aplicable a todo el personal municipal, sin distinción, o solo al que goza de estabilidad. Tal imprecisión da lugar a diferentes interpretaciones de la norma, por un lado, si entendemos que se aplica a todo el personal estaríamos en condiciones de afirmar que, junto con el derecho de interponer recursos que se les reconoce en el artículo 20 inciso k de la Ordenanza N° 113, los contratados podrían ser sometidos a investigación administrativa y a un

eventual sumario administrativo. Corolario de ello, ante la comisión de una falta, ¿resultaría lógico iniciar un sumario administrativo, a los fines de comprobar la conducta pasible de sanción, cuando al tratarse de una relación contractual, podría sin más procederse a la rescisión del vínculo?

El artículo 27 de la Ley 25164 Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional reza:

El personal vinculado por una relación de empleo público regulada por la presente ley, y que, revista en la planta permanente, no podrá ser privado de su empleo ni ser objeto de medidas disciplinarias, sino por las causas en las condiciones que expresamente se establecen. Al personal comprendido en el régimen contrataciones, y de gabinete se le aplicarán los preceptos del presente capítulo, en las condiciones que establezcan las respectivas reglamentaciones.

El Decreto Reglamentario N° 1421/02 no se pronunció sobre el personal contratado y de gabinete por lo que dicha normativa tampoco resulta de gran utilidad para dilucidar la cuestión.

La Ley 7233 estatuto del personal de la administración pública provincial, sancionada por la legislatura de la provincia de Córdoba, tampoco realiza una aclaración de sobre quienes se encuentran comprendidos en el régimen disciplinario, al citar en su artículo 65°: “Agente Público”, lo que también genera ambigüedad respecto de a qué tipo de personal se refiere.

Coincidentemente, con la normativa municipal, en el capítulo VI del estatuto del personal municipal de la Ciudad de Córdoba, Ordenanza N.º. 7244, se regula el régimen disciplinario aplicable a todo agente municipal, sin distinguir entre personal permanente y no permanente.

2. Análisis doctrinal y jurisprudencial.

Domingo Sesin nos dice, que los funcionarios o agentes públicos están sujetos a ciertas responsabilidades que son de carácter civil, penal y disciplinaria.

La diversidad de aquellas, obedece al tipo de valor o bien jurídico que protegen, y las mismas no resultan excluyentes entre sí.

A través de las sanciones disciplinarias se busca el orden de la administración buscando de esta forma que el funcionario público cumpla con sus deberes que derivan del servicio.

Las sanciones tienen ciertas finalidades como son, tratar de superar la disfunción e incorporar medidas operativas que surgen necesarias para un mejor funcionamiento de la administración. Otra finalidad, es la de enderezar al agente público que incurrió en una falta administrativa a los fines que no lo vuelva a hacer, y por último generan un efecto ejemplificador para el resto y así evitar futuras infracciones.

El Tribunal Constitucional Alemán ha dicho al respecto:

Considerando los fines respectivos, el derecho penal es, aparte de la prevención general y especial, la retribución; la pena corresponde al valor jurídico lesionado por el delincuente y a la culpabilidad mientras que la sanción disciplinaria es, según su carácter fundamental, medida de corrección y educación que pretende mantener un orden interno de la administración; la pena criminal afecta al ciudadano en su esfera ordinaria (libertad y patrimonio), la sanción disciplinaria en su ámbito de derechos y deberes especiales.

Adentrándonos en la “Responsabilidad Disciplinaria del Personal Contratado”, Rebaudi, (2016), considera que los deberes descriptos en los artículos 23 a 25 de la LMREPN, resultan aplicables al personal contratado. Ante el incumplimiento de alguno de estos genera responsabilidad disciplinaria de aquellos. Profundiza sobre quién sería el órgano competente para declarar la responsabilidad disciplinaria analizando la LMREPN, así como el procedimiento a llevarse a cabo a los fines de su declaración. En cuanto al tipo de sanciones que pueden aplicarse, coincide con la PTN, que ante la falta de dictado de las respectivas reglamentaciones del artículo 27 de la LMREPN, no habría sanciones disponibles para imponer, de lo que se desprende que no habría un procedimiento aplicable al personal que reviste la calidad de contratado por lo tanto tampoco se le reconocería la legitimidad pasiva que deberían tener a los fines de ejercer su derecho de defensa.

En 2009, el Subsecretario de Coordinación del Ministerio de Salud de la Nación, solicitó a la Procuración del Tesoro de la Nación, opinión respecto de la posibilidad de sancionar disciplinariamente al personal contratado involucrado en sumario administrativo ordenado por Resolución 235/05 del Registro de la Colonia Nacional Dr. Manuel Montes de Oca.

El Procurador analizó las diferentes opiniones vertidas por el Jefe de Asuntos Jurídicos de la Colonia Nacional Dr. Manuel Montes de Oca, de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud, de la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) y del Señor Subsecretario de Gestión de Empleo Público. En base a lo mencionado, el procurador brindó su parecer, considerando que el artículo 27 de la LMREPN, el cual dispone:

El personal vinculado por una relación de empleo público regulada por la presente ley, y que, revista en la planta permanente, no podrá ser privado de su empleo ni ser objeto de medidas disciplinarias, sino por las causas

en las condiciones que expresamente se establecen. Al personal comprendido en el régimen contrataciones, y de gabinete se le aplicarán los preceptos del presente capítulo, en las condiciones que establezcan las respectivas reglamentaciones,

No se aplicaría al personal contratado, ya que no ha sido dictada ninguna reglamentación que determine cuáles son los preceptos y en qué condiciones se aplicaría las disposiciones del régimen disciplinario al personal contratado o de gabinete. (Dictamen N° 178, PNT).

A diferencia del criterio adoptado por la PNT en el caso supra mencionado, la Procuraduría de Investigaciones Administrativas se manifestó en forma opuesta. Al instruirse sumario administrativo a un agente que revestía la calidad de personal contratado del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), la Gerente de Sumarios Administrativos encontró responsable al agente aplicándole 2 (dos) días de suspensión conforme al artículo 31 de la LMREPN, aclarando que la misma en su artículo 27 hace extensible el Régimen Disciplinario al personal de planta no permanente.

La fiscalía se manifestó en disidencia, considerando que, si bien existió una irregularidad administrativa cometida por el agente, esté al no tener la calidad de personal de planta permanente se encuentra excluido de la aplicación del régimen disciplinario previsto para el personal que goza de estabilidad.

Finalmente, la Procuraduría de Investigaciones Administrativas opinó que la forma de ingreso a la administración pública nacional no puede obstar a la aplicación de las facultades propias de la Administración como es la aplicación de sanciones, ni al derecho de defensa del personal de planta no permanente. Por lo que considera que todos los Agentes que se desempeñan en la

administración pública nacional son pasibles de ser sometidos a un proceso disciplinario. (Resolución de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas (2016))

A diferencia de la LMREPN, la cual en su artículo 27 establece expresamente que las cláusulas contenidas en el capítulo de régimen disciplinario son extensibles al personal contratado y de gabinete, pese a que lo supedita a una futura reglamentación que nunca se dictó, en el capítulo V del régimen disciplinario del estatuto del personal de la Municipalidad, no hace una especificación clara que indique que la normativa resulta aplicable también a los contratados. Por lo que la solución arribada por la Procuraduría de Investigaciones Administrativas en el caso supra mencionado, tampoco resulta de utilidad para dilucidar la cuestión.

La C.S.J.N, también se pronunció respecto del personal contratado, en el fallo “Ramos José Luis c/ Estado Nacional s/ Indemnización por Despido), revocando la decisión de 1° y 2° Instancia, disponiendo la indemnización a favor del actor, que regula el 11° de la LMREPN. En este caso el accionante, el Sr. Ramos había desempeñado funciones como contratado en la Armada Argentina, con renovación continua del mismo por 21 años. La corte consideró entre otras cosas, que la renovación continua del contrato le generó una expectativa de permanencia laboral, que merece la protección contra el despido arbitrario que otorga el Artículo 14 Bis de la Constitución Nacional. (C.S.J.N, “Ramos José Luis C/Estado Nacional S/indemnización por despido” (2010) Fallos: 333:311 S.C. R. 354, L. XLIV).

Otro caso merecedor de análisis es “Cerigliano, Carlos Fabián c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Polival. De Inspecciones ex Direc. Gral. De Verif. y Control”. En dicho caso el Sr. Cerigliano manifiesta haber prestado servicios como operario durante siete años y medio, a través de la celebración de sucesivos contratos de locación de servicios. En la demanda, alego que se encontraba protegido por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, y

solicitó la declaración de Inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley 20744 de Contrato de Trabajo, el cual establece “... 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 Tribunal de 1° Instancia hizo lugar a la demanda, pero no se pronunció sobre la Inconstitucionalidad planteada. La Corte hizo lugar a la demanda y sostuvo lo manifestado por la mayoría en el caso Ramos,

Por un lado, la relativa a que la naturaleza jurídica de una institución debe ser definida, fundamentalmente, por los elementos que la constituyen, con independencia del nombre que el legislador o los contratantes le atribuyan; por el otro, la atinente a que resulta una evidente desviación de poder la contratación de servicios por tiempo determinado con el objeto de encubrir vinculaciones laborales de carácter permanente.” y por otro lado que “quienes no se encuentren sometidos a la Ley de Contrato de Trabajo, en tanto desempeñen tareas materialmente subordinadas y permanentes a favor de la administración pública nacional o local, gozan de la protección conferida por el art. 14 bis de la Constitución Nacional.

La Corte señaló que “la ratio decidendi de “Ramos” alcanza a todos los trabajadores que se encuentran ligados por un vínculo como el considerado en ese precedente, ya sea con la administración pública nacional, provincial, municipal o, como en el presente caso, la específica

de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. (C.S.J.N “Cerigliano, Carlos Fabián c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Polival. De Inspecciones ex Direc. Gral. De Verif. y Control” (2011) C. 1733. XLII).

En virtud de lo manifestado por la Corte en los últimos dos casos analizados, se podría interpretar que la renovación continua de contratos generaría una expectativa de permanencia implicando un reconocimiento implícito de estabilidad, por lo que a los fines de cesar el vínculo con la administración pública, el personal contratado debería ser sometido a un proceso disciplinario en donde tenga la misma oportunidad de defensa que gozan los empleados de planta permanente.

Del problema que nos compete, ¿Qué régimen disciplinario se aplica al personal de la planta no permanente? ¿Resulta procedente llevar a cabo el procedimiento sumarial que establecen las leyes y los estatutos municipales al personal que reviste tal carácter?

La Procuración del Tesoro de la Nación, se manifestó ante una situación que le fue presentada para su análisis, en la cual el Director General de Asuntos Jurídicos del Ministerio del Interior y Transporte le consultó sobre la posibilidad de que el personal designado en planta permanente por excepción a los sistemas de elección, se encuentre alcanzado por el Régimen Disciplinario previsto en la Ley Marco de Regulación de Empleo Público aprobada por Ley 25.164 (Ley Marco).

Como primera medida, la PNT analiza si al ex agente tenía el efectivo derecho de revestir el carácter de personal permanente. Para ello se analizaron las normas de la Ley Marco, donde en el Artículo 3 dice,

La presente normativa regula los deberes y derechos del personal que integra el Servicio Civil de la Nación. Este está constituido por las personas que habiendo sido designadas conforme lo previsto en la presente ley, prestan servicios en dependencias del Poder Ejecutivo, inclusive entes jurídicamente descentralizados...

El artículo 4 “El ingreso a la Administración Pública Nacional estará sujeto a la previa acreditación de las siguientes condiciones: b) Condiciones de conducta e idoneidad para el cargo, que se acreditará mediante los regímenes de selección que se establezcan...”.

Artículo 5 “Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior no podrán ingresar: f) El que tenga la edad prevista en la ley previsional para acceder al beneficio de la jubilación o el que gozare de un beneficio previsional, salvo aquellas personas de reconocida aptitud, las que no podrán ser incorporadas al régimen de estabilidad...

El Artículo 8 dice, “El régimen de estabilidad comprende al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan...”, y el decreto reglamentario de la Ley Marco, N°1421/02, en la reglamentación de dicho artículo dispone en su último párrafo que

La designación de personal ingresante en la Administración Pública Nacional en cargos de carrera sin la aplicación de los sistemas de selección previstos por los escalafones vigentes, no reviste en ningún caso carácter de permanente, ni genera derecho a la incorporación al régimen de estabilidad.

En base a la normativa transcrita, la PNT afirmó que la única forma de acceder al régimen de estabilidad es mediante los mecanismos de selección que así lo establecen.

El ex agente había sido designado con carácter transitorio como Director General de Archivo General de la Nación, la cual se efectuó en virtud de la excepción dispuesta por el artículo 5 inc f). Por lo que es posible dar por sentado que el ex agente nunca ingreso al Régimen de Estabilidad del Empleado Público. En base a la situación en que ingreso el ex agente es oportuno la mención del Artículo 21 de la Ley Marco, “El personal que goza de jubilación o retiro no tiene derecho a la estabilidad...”

Luego, mediante resolución del 13 de agosto de 2009, se dispuso que no continuaría más en su cargo y el sumario administrativo fue ordenado el 26 de Agosto de 2009, cuando ya no cumplía más funciones como Director.

Sentado ello y como primera medida, es necesario recordar que esta Casa (Procuración del Tesoro de la Nación), ha tenido oportunidad de señalar que:... la sustanciación de un sumario administrativo disciplinario tiene por finalidad la aplicación de alguna de las sanciones, apercibimiento, suspensión, cesantía o exoneración, previstas en los artículos 30,31,32 y 33 de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional (LMREPN) aprobada por Ley 25.164, cuando se requiere la instrucción de un sumario administrativo disciplinario, conforme lo establecido por el artículo 35” (Dictámenes 270:217).

Teniendo en cuenta dicha finalidad, respecto de quienes pueden ser pasibles de una de las referidas sanciones, en el asesoramiento antes citado se dijo: se trata del personal que conforme al

Artículo 7º, reviste “en el régimen de estabilidad” y al cual el artículo 39 le otorga una opción en la vía recursiva.

El temperamento expuesto se sustenta en lo establecido en el artículo 27 de la Ley Marco que, en su primera parte, reza:

El personal vinculado por una relación de empleo público regulada por la presente ley, y que, revista en la planta permanente, no podrá ser privado de su empleo ni ser objeto de medidas disciplinarias, sino por las causas y en las condiciones expresamente se establecen.

Al personal comprendido en el régimen de contrataciones y de gabinete se le aplicaran los preceptos del presente capítulo, en las condiciones que establezcan las respectivas reglamentaciones.

Por su parte el Decreto N°1421/02, al reglamentar el citado artículo 27, dispone:

La aplicación de las medidas disciplinarias previstas en el presente capítulo será procedente en tanto subsista la relación de empleo público. En el caso de haber cesado dicha relación, el sumario que se hubiese dispuesto deberá continuarse hasta su resolución. Si surgiera responsabilidad del respectivo sumario deberá dejarse constancia en el legajo del ex agente de la sanción que le hubiere correspondido de haber continuado con el servicio.

Surge de las disposiciones transcriptas que el régimen disciplinario sólo contempla la situación del personal la planta permanente y que, por ello, es el único personal pasible de ser sancionado de conformidad con el régimen disciplinario de la Ley Marco...”

Expuesto esto, la PNT concluye diciendo “En razón de todo lo expuesto, a mi entender, el régimen disciplinario de la Ley Marco es inaplicable al personal que no revista planta permanente”.

En virtud de lo expuesto arriba, se puede observar que existen profusas y diferentes opiniones sobre la aplicabilidad o no del régimen disciplinario al personal contratado, contemplado en la Ley 25.164 LMREPN, y en general a los regímenes locales como lo citados supra, lo cual sumado a la imprecisión de dichos plexos normativos, genera no pocos problemas interpretativos a la hora de aplicar sanciones disciplinarias a los agentes y/o empleados del Estado, derivando indefectiblemente en procesos judiciales ante la ausencia de normas claras y precisas.

Conclusiones finales

A modo de cierre del presente trabajo se elaboran a continuación las conclusiones a las que han arribado en virtud de lo expuesto y desarrollado con anterioridad, habiéndose analizado los diferentes instrumentos normativos, y posiciones doctrinarias y jurisprudenciales.

Ante todo, no puede desconocerse lo vetusta que resulta la Ordenanza N.º 113, estatuto del personal de la Municipalidad de Río Segundo, la cual data del año 1986, cuya sanción se debió a un contexto social, cultural y político muy distinto al actual, contemplando condiciones que a la fecha se han visto modificadas y que por tanto escapan a las previsiones de dicha norma.

Asimismo, se trata de una Ordenanza plagada de imprecisiones, a lo que debe añadirse la falta de reglamentación por parte del Departamento Ejecutivo, dificultando así aún más su aplicación.

Siguiendo a Carlos Santiago Nino (2003), cuando un texto legal genera dudas acerca de su significado genera una falta de certeza, por lo tanto, implica una indeterminación de las soluciones normativas contempladas por el ordenamiento jurídico para determinados casos.

Como pudo apreciarse a lo largo del TFG, el Estatuto hace un reconocimiento expreso del personal contratado en su artículo 7, como “aquel cuya relación laboral está regida por un contrato de plazo determinado y presta servicios en forma personal y directa”, pese a eso en el resto del mismo no se encuentran normas que regulen dicha relación.

Partiendo de un análisis literal de la misma, en aquellos casos en que ha sido voluntad del legislador regular la relación del contratado con la administración pública, lo ha hecho expresamente, por ejemplo, al contemplar como parte de la clasificación del personal y al reconocerle determinados derechos de forma taxativa.

Contrariamente a ello, en el estatuto al momento de reglamentar el régimen disciplinario se ha omitido su enunciación específica, hablando solo de “personal”.

Es por ello, que la mención del personal contratado en sólo tres normas de la totalidad del articulado, dificulta discernir, si la falta de precisión, ha sido por una voluntad expresa del legislador en excluirlos de dicho régimen, consagrando solo ciertos derechos a su favor, ya que al no estar garantizada su continuidad en la administración todo el desgaste disciplinario era innecesario, o ha sido solo una consecuencia más de la deficiente técnica legislativa de la norma.

Ahora bien, a los fines de avanzar en las posibles alternativas en los interrogantes planteados en la introducción del presente y sin perjuicio de las imprecisiones de la normativa analizada, sería factible que el personal contratado fuera sometido a una investigación administrativa a los fines de aplicarle sanciones tales como apercibimiento o suspensión, las cuales no implican el cese del vínculo con la administración, garantizando de este modo el ejercicio del legítimo derecho de defensa.

Contrariamente a ello, si la gravedad de la falta en la cual hubiera incurrido el personal contratado implicase la disposición de una medida expulsiva, sea esta cesantía o exoneración, tal como prevén las normas administrativas vistas, carece de objeto el inicio de una investigación administrativa o incluso instruir un sumario administrativo, siendo suficiente rescindir el contrato sin más, como se dijo supra.

Por dicho motivo y a los fines de evitar especulaciones, sería fundamental una normativa clara que especifique y establezca los procedimientos que deban observarse ante las diferentes hipótesis sancionatorias.

Sin perjuicio de lo antes expuesto y limitando el objeto de estudio a la Ordenanza N° 113, se estima que el régimen disciplinario instituido actualmente, no resulta aplicable al personal contratado de la Municipalidad de Río Segundo, por cuanto, no surge con claridad que el capítulo V de dicho estatuto tenga como destinatarios al personal no permanente de dicha administración.

Lejos de dar una solución concluyente al tema y sólo tratándose de un ensayo de las alternativas que podrían surgir ante la problemática planteada, las siguientes son las que se proponen, las cuales podrían ayudar a superar el obstáculo que implican las imprecisiones que posee el instrumento normativo analizado.

Una solución radical sería la modificación (o sustitución) integral de la ordenanza, opción que encuentra su fundamento en los argumentos antes vertidos, toda vez que las deficiencias apuntadas no se limitan a la aplicación del régimen disciplinario, objeto de análisis, sino a innumerables cuestiones que escapan al presente trabajo, y cuya previsión normativa necesita ser adecuada a los nuevos paradigmas en materia laboral.

Reforzando lo ya dicho, la falta de reglamentación, se traduce en la existencia de normas abiertas, y por tanto inoperativas.

Al modificar dicha ordenanza, se deberá incluir expresamente en el régimen disciplinario al personal contratado, determinando los hechos o conductas reprochables, el procedimiento a seguir ante la comisión de una inconducta reglada que garantice su legítimo derecho de defensa, las sanciones a aplicar, y los parámetros para su graduación, evitando así la adopción de medidas disciplinarias arbitrarias y sin fundamento legal.

Otra alternativa sería introducir en los contratos una serie de cláusulas de contenido sancionatorio. Dicha opción se perfila como la más eficiente comparativamente, ya que se

establecería un régimen particular y específico para los contratados, el cual debería ser uniforme estableciendo pautas de carácter general.

En virtud de los principios de tipicidad y de legalidad, las cláusulas deberían incluir los hechos o inconductas o conductas que van a ser consideradas reprochables y sancionables, por ejemplo, llegadas tardes, ausencias injustificadas, incumplimiento de orden emanada de superior jerárquico en virtud de servicio, etc. También se debería normar el procedimiento que se va a seguir a los fines de garantizar el derecho de defensa, las sanciones que se van a aplicar, su graduación, la posibilidad de reincidencia, etc.

De no preverlo, ante una inconducta nos hallaríamos ante dos situaciones extremas, o se rescinde el contrato o se tolera sin consecuencia alguna la misma.

Una tercera posibilidad, salvando lo ya sostenido, sería incorporar en los contratos administrativos, una cláusula de remisión al régimen disciplinario contemplado en el estatuto. Ésta resulta la alternativa más deficiente, atento que dicho régimen fue contemplado para garantizar el derecho constitucional de estabilidad laboral previsto en el artículo 14 bis de la CN, prerrogativa que no posee el personal contratado, en cuanto personal transitorio.

A ello debe añadirse lo ya dicho, en cuanto que las graves deficiencias de técnica legislativa que posee la Ordenanza N.º 113, serían trasladadas al personal contratado, dificultando así la operatividad de la potestad sancionatoria.

Finalmente, se propone como alternativa a las ya reseñadas, el dictado de una Ordenanza por parte del Honorable Concejo Deliberante, a través de la cual se establezca un régimen disciplinario específico para el personal contratado, contemplando en dicho instrumento de carácter general, las particularidades del personal transitorio.

Dichas propuestas no pueden considerarse definitivas, pero si un intento de analizar las opciones que posee en la actualidad la Municipalidad de Río Segundo, en relación al personal contratado que presta servicios en sus dependencias.

Ello cobra mayor importancia si se tiene en consideración que por Ordenanza N.º 1946 sancionada en el año 2014, se dispuso la suspensión de todo nombramiento de personal de planta permanente en la Municipalidad de Río Segundo y en el ente autárquico Servicio Municipal de Agua y Saneamiento (SerMAS) hasta el año 2027, en el marco de la declaración en estado de emergencia administrativa, económica y financiera del Municipio, lo que necesariamente traerá aparejado un aumento considerable a lo largo de los próximos años de personal transitorio, entre ellos contratados, circunstancia que profundizará aún más la problemática señalada, lo cual impone la búsqueda de una solución.

Bibliografía

Legislación

- Constitución Nacional Argentina (1853).
- Decreto Reglamentario N° 1421/02 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (2002).
- Ley N° 6658 Procedimiento Administrativo Provincial (1981).
- Ley N° 7233 Estatuto del Personal de la Administración Pública Provincial de Córdoba (2000).
- La Ley Nacional N° 19549 de Procedimiento Administrativo
- Ley N° 20744 Régimen de Contrato de Trabajo (1976).
- Ley N° 25164 Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (1999).
- Ordenanza N° 113 Estatuto del Personal de la Municipalidad de Río Segundo (1986).
- Ordenanza N° 7244 Estatuto del Personal Municipal de la Ciudad de Córdoba (1980).

Doctrina

- Altamira Gigena J. I. (2005) “Lecciones de Derecho Administrativo”, Córdoba, Advocatus.
- Balbin Carlos. F (2015) “Manual de Derecho Administrativo”, Buenos Aires, Thomson Reuters La Ley.
- Cassagne (2002) “Derecho Administrativo.”, Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- Catenacci (2006) “Introducción al Derecho”, Astrea.
- Dr. Claudio M. Riancho, Dra. Claudia A. Priore (2011) “Cámara nacional de apelaciones del trabajo, Boletín temático de jurisprudencia. Empleados contratados por la

administración pública” Recuperado el 23/10/2017 de

<https://www.pjn.gov.ar/Publicaciones/00019/00047081.Pdf>

- Gallegos Fedriani, Pablo O. (2013) “Agentes contratados por la Administración”, La Ley. Recuperado de <http://thomsonreuterslatam.com/2013/11/doctrina-del-dia-contrato-administrativo-empleados-publicos-locacion-de-servicios/>
- Gordillo A. (2013) “Tratado de derecho administrativo y obras selectas” Parte general. Tomo 1. Recuperado el 04/04/2018 de <http://gordillo.com/>
- Gordillo A. (2012) “Tratado de derecho administrativo y obras selectas”. Tomo 5. Recuperado el 20/10/2018 de <http://gordillo.com/>
- Gordillo A. (2012) “Tratado de derecho administrativo y obras selectas”. Tomo 8. Recuperado el 20/10/2018 de <http://gordillo.com/>
- Ivanega M. (2006) “Apuntes acerca de la potestad disciplinaria de la administración y el procedimiento sumarial”. Suplemento Derecho Administrativo - 2006 II. Recuperado el 15/09/2017 de <http://www.saij.gov.ar/miriam-mabel-ivanega-apuntes-acerca-potestad-disciplinaria-administracion-procedimiento-sumarial-dacf070006-2007/123456789-0abc-defg6000-70fcanirtcod>
- Marienhoff M. S. (1964) “Tratado de derecho administrativo” Tomo I. Buenos Aires. Recuperado el 07/09/2017 de <http://escuelasuperior.com.ar/instituto/wp-content/uploads/2015/07/Tratado-de-Derecho-Administrativo-Miguel-Marienhoff-Tomo-I.pdf>
- Merkl A. (1935) “Teoría general del Derecho Administrativo”, Madrid, Comares.
- Nino Carlos S. (2003) “Introducción al análisis del derecho”, Buenos Aires, Astrea.

- Rebaudi I. L (2016) “La responsabilidad disciplinaria del personal contratado”. Diario Administrativo Nro 103 – 22.03.2016. Recuperado el 04/09/2017 de https://dpicuantico.com/sitio/wp-content/uploads/2016/03/Doctrina_Admin_Nro-103.pdf
- Rey Vazquez Luis. E “Procedimientos Sancionatorios: Principios Aplicables” s/d. Recuperado de <http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/cyt/2001/1-Sociales/S-033.pdf>
- Salvatelli A. “El personal contratado por la Administración pública en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”. Revista Rap pág. 79 – (2006). Recuperado el 20/10/2017 de <http://www.saij.gov.ar/ana-salvatelli-personal-contratado-administracion-publica-jurisprudencia-corte-suprema-justicia-nacion-dacf140667-2006-05/123456789-0abc-defg7660-41fcanirtcod>
- Sesin (s/d) “Alcances del control judicial de la potestad disciplinaria y sus elementos discrecionales”
- Quintana Lopez T. (s/d) “La potestad disciplinaria de las administraciones sobre empleados públicos” recuperado el 20/10/2018 de <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=viewFile&path%5B%5D=9643&path%5B%5D=9685>

Jurisprudencia

- C.S.J.N “Ramos José Luis C/Estado Nacional S/indemnización por despido” (2010) S.C. R. 354, L. XLIV
- C.S.J.N “Cerigliano, Carlos Fabián c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Polival. De Inspecciones ex Direc. Gral. De Verif. y Control” (2011) C. 1733. XLII
- C.S.J.N “Bolardi, Guillermo c/ Estado Mayor General del Ejército. Instituto Geográfico Militar” (1988) 311:2799

- C.S.J.N “Leroux de Emede, Patricia c/ Municipalidad de Buenos As” (1991) 314:376.
- C.S.J.N “Perreta Herrera, Walter c/ Municipalidad de Buenos Aires” (1993)
- C.N.A.T Sala III “Tedín de Lanusse, Angélica c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ despido” (2005)
- C.N.A.T Sala IV “Sosa, Enrique c/ Ente Nacional Regulador de la Electricidad ENRE s/ diferencias de salarios” (2006)
- Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) (2009) Dictamen N° 178.
- Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) (2013) Dictamen N° 28.
- Procuraduría de Investigaciones Administrativas (2016) Resolución (s.d)
- TSJ “Martínez Jorge Ricardo c/ Municipalidad de San Francisco – Ordinario – Despido” – Recurso de Casación – 7442416 (2018)