



*La estabilidad del contratado en la Provincia de Buenos Aires y sus municipios, Vol. 31 (2017), Cartapacio de Derecho, Facultad de Derecho, UNICEN*

# **LA ESTABILIDAD DEL “CONTRATADO” EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y SUS MUNICIPIOS<sup>1</sup>**

FRANCISCO MARIANO SABALUA<sup>2</sup>  
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CENTRO

## **1. Introducción**

**E**n el presente trabajo intentaremos demostrar que las personas contratadas por la administración pública bajo la forma de contratos por tiempo determinado pero cuyas tareas sean las propias de las del personal de planta permanente y su desempeño exceda el plazo de un año gozan de estabilidad laboral impropia o relativa.

---

<sup>1</sup> El presente constituye el trabajo final presentado por el autor en la Especialización en Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario.

<sup>2</sup> El autor es Abogado. Especialista en Derecho Administrativo. Docente en la asignatura Derecho Administrativo del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Tratándose de un tema de naturaleza local y por ende de múltiple normativa relevante, pues cada provincia, y a veces cada municipio, tendrá su estatuto del empleado público, realizaremos ésta investigación con especial consideración y alcance respecto de la provincia de Buenos Aires y sus municipios, aunque varias de sus reflexiones y conclusiones sean aplicables al ámbito nacional y de las demás provincias y municipios de nuestro país.

## **2. Área de Estudio. Importancia del tema**

Nuestro tema es sobre la estabilidad laboral de los llamados “contratados” de la administración pública. Los aspectos del mismo vinculados con el derecho del trabajo y el derecho internacional de los derechos humanos serán abordados someramente, pues ello excedería los límites de éste trabajo de especialización en derecho administrativo.

Dilucidar nuestra cuestión es fundamental para el imperio del Estado democrático y social de derecho, desde dos puntos de vista:

Primero, considerándola legitimidad y eficacia del desempeño en la función pública, interesa la imparcialidad o independencia y su sujeción a la ley del funcionario frente al gobernante de turno y sus posibles abusos, que peligran cuando el agente es precarizado. Ello, sumado a la ausencia de concursos, podría posibilitar el nombramiento y ascenso de los obsecuentes, con total independencia de su mérito o idoneidad, con el consecuente deterioro en la calidad de la función pública, que se agrava más aun considerando que no es habitual los monitoreos de rendimiento de la gestión en la Administración pública.

Segundo, contemplándola dignidad humana del trabajador “contratado”: urge siempre la plena vigencia del derecho social del trabajo: condiciones dignas y equitativas de trabajo, no discriminación, protección contra el despido arbitrario, etc., derechos que se afectan gravemente si desconocemos alguna protección a la permanencia del vínculo laboral, más aun cuando la discrecionalidad del gobernante- sumado a la propia hiposuficiencia negocial y reclamacional del trabajador) al momento de despedirlos injustificadamente dificulta aún más también la defensa de sus otros derechos laborales.

Ello es preocupante en la actualidad, considerándose que en el Estado Nacional la participación de “los contratados” pasó a ser de 15% en 2003 a 34% en 2012 sobre el total de empleados públicos.

Este colectivo de “los contratados” se sitúa dentro de lo que Feito Grande (2007) denomina grupos o sujetos vulnerables por el grado de indefensión en que se hallan, en virtud de su hiposuficiencia negocial y reclamacional, que se acentúa en épocas de desempleo, al existir el llamado figurativamente “ejército industrial de reserva”, y dada la facilidad y libertad con que los gobernantes pueden despedirlos sin motivo bajo la excusa (admitida a veces por jueces) de que dicho obrar es discrecional.

El abuso de éstos contratos debilita nuestra democracia, pues integra el fenómeno del clientelismo político, poniendo a los agentes temporarios a merced de disciplinamientos, siendo otro rasgo de lo que O’Donell (1994) llama democracias de baja intensidad o delegativas, existiendo el riesgo de que pierdan su empleo si no se movilizan o apoyan al gobernante de turno, pudiendo así permanecer cautivos de éste.

### **3. Problema de Investigación. Hipótesis. Objetivos**

El problema teórico aquí planteado es determinar si las personas que contratan formalmente con la Administración Pública su trabajo como a plazo o por tiempo determinado, pero cuyo objeto son funciones típicas de las que realizan los cuadros permanentes de la Administración Pública y prestan tareas por un plazo que excede el año gozan de alguna protección jurídica frente a su posible despido in-causado, y de ser así cual es el alcance de la misma. El mismo se circunscribirá a su consideración exclusiva en el ámbito de la Administración Pública en de la provincia de Buenos Aires y sus municipios.

Las preguntas que estructuraran nuestra investigación son las siguientes:

¿Cuál es la naturaleza jurídica de estas vinculaciones?, y estrechamente vinculado a ello: ¿cuál es la condición o status jurídico de estas personas?; ¿es legítimo que la administración pública recurra a dichas vinculaciones para contratar trabajo permanen-

---

te?; ¿Protege nuestro ordenamiento jurídico a éstos sujetos frente a posibles despidos incausados?; ¿Por qué?; ¿dicha protección jurídica es operativa? ¿bajo qué requisitos?; y ¿cuál es el alcance de dicha protección?.

¿Existen límites (Ciuro Caldani, 2000)- obstáculos o dificultades- que impiden la plena vigencia sociológica (exactitud de la norma) del “sistema de mérito” en la administración pública? ¿cuáles son?; ¿La solución jurídica propuesta contribuye a la personalización de los “contratados”?; ¿a la personalización del resto de los ciudadanos destinatarios de sus servicios? y dicha solución: ¿armoniza los requerimientos especiales de justicia de las distintas ramas involucradas en el tema planteado?.

Para nuestro tema elaboramos la siguientes hipótesis de investigación: las personas contratadas por la administración pública bajo la forma de contratos por tiempo determinado pero cuyas tareas sean las propias del personal de planta permanente y su desempeño exceda el plazo de un año gozan de estabilidad laboral impropia o relativa, por constituir un caso de responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad ilícita, correspondiendo aplicar a estos casos normas del derecho público o administrativo análogas para determinar el quantum indemnizatorio, siendo ésta una solución justa por ser la que mejor contribuye a la personalización de aquellos trabajadores y de los ciudadanos destinatarios de sus servicios. La misma será desarrollada a partir de otras sub-hipótesis o fundamentos que se abordaran en el capítulo II.

Los objetivos de éste trabajo científico son:

**a- General:** Demostrar que la solución propuesta contribuye a la personalización de los “contratados” y de los ciudadanos destinatarios de sus servicios, aportando así conceptualmente a consolidar el postulado de que en el Estado democrático y social de derecho el obrar administrativo debe sujetarse en un todo al principio de legalidad y a la prohibición de arbitrariedad (García Entrerria, 2008).

**b- Específicos:** a) Describir, explicar y analizar la evolución y situación actual de la protección jurídica de la permanencia en el cargo de los empleados públicos, comparando la situación del personal “estable” y la del

transitorio en las normas (según estatuto nacional, provincial y municipal de empleo público), en la doctrina y en la jurisprudencia (Corte Nacional y Corte provincia de Buenos Aires); b) Determinar qué función cumple dicha protección jurídica en el derecho administrativo para empleados “estables” y “contratados” y cómo funciona dicha garantía; c) Detectar la evolución y situación actual de la precarización laboral en el empleo público provincial y municipal, y sus posibles causas; y d) Analizar la solución jurídica propuesta determinando si ella atiende armónicamente a los requerimientos de la ramas jurídicas involucradas en la cuestión compatibilizando los principios de “estabilidad” en el empleo e idoneidad en la función pública.

#### **4. Perspectiva Teórica**

**4.1-Marco teórico de primer nivel.** Basamos nuestra hipótesis inclinándonos por aquella doctrina administrativista y laboralista que reconoce, a partir del constitucionalismo social y la constitucionalización de los tratados internacionales de derechos humanos, la laboralización de las relaciones de empleo público.

Por ello consideramos aplicables a estos contratos el principio protectorio (entre otros principios laborales) y el principio de la “buena fe” (con su derivación: la “doctrina” de los actos propios), principio que tiende a humanizar estos vínculos (Gonzales Pérez, 1983).

**4.2- Marco teórico de segundo nivel.** Respecto de éste nivel nos valdremos de la concepción de la Teoría Trialista del Mundo Jurídico –o integrativismo tridimensionalista–, desarrollada por Goldschmidt (1960), con los desarrollos ulteriores de Ciuro Caldani. El concepto de derecho depende de lo que pensamos de la relación entre el sujeto y el objeto del conocimiento.

Pensamos, siguiendo a Ciuro Caldani (2000), que aun cuando es indemostrable la existencia del derecho, como creado (postura idealista) o descubierto (postura realista), consideramos que es posible arribar a una solución prescindente (construida) con-

forme a la cual derecho “sea” aquello que nos resulta más esclarecedor considerar tal. El trialismo propone tratar en el derecho específicamente los repartos de potencia e impotencia (de lo que favorece o perjudica al ser y a la vida) (dimensión sociológica) captados por normas (dimensión normológica) y valorados (los repartos y las normas) por la justicia (Dimensión Dikelógica).

El trialismo procura una “integración” entre la realidad social, las normas y los valores, considerando que en su teoría se ha arribado a una complejidad pura en donde los tres despliegues se diferencian y se integran al mismo tiempo. Al decir de Ciuro Caldani (2000): no existe una yuxtaposición entre las dimensiones, sino que por el contrario, están integradas pero no mezcladas. Se aplicará entonces la metodología de la teoría trialista del mundo jurídico recorriendo un orden normo-socio-axiológico.

Como afirma Cassagne (1998) existen en el derecho administrativo tres órdenes diferentes vinculados por estrechas relaciones de interdependencia: a) el orden normativo- compuesto principalmente por las fuentes escritas que componen la legislación administrativa (leyes, reglamentos, instrucciones, etc) como expresión de las funciones y potestades de los órganos del Estado-; b) el orden de las conductas o de la realidad- aparecen actos o hechos humanos por cuyo mérito los órganos que ejercen el poder del Estado adjudican potencia e impotencia, cargas o derechos y beneficios, ampliando o restringiendo la esfera de libertad de los particulares-; y c) el orden de los valores o la justicia- aquel que proporciona los criterios de valoración para juzgar las distintas situaciones que se presentan.

Aun cuando analizaremos cada una de las tres dimensiones del fenómeno jurídico, sin embargo dedicaremos un mayor desarrollo a la dimensión normativa porque nuestro tema aborda precisamente una cuestión que se deriva de un vacío normativo, la situación de los “contratados” cuando encubre relaciones laborales permanentes, no prevista específicamente por los estatutos del empleado público, tanto provincial como municipal.

**4.3-Marco teórico de tercer nivel.** Al abordar el presente nivel recordamos lo teorizado sobre realismo e idealismo genético, advirtiendo que Goldschmidt (1986)

considera a los valores objetivos, es decir, como una cualidad del mundo y por ende susceptible de descubrimiento por el hombre (en consonancia con su postura realista genética), en tanto, la posición idealista genética (aquí seguida) estima que la justicia es puesta por el hombre y por ende creada por él, tal nos dice Ciuro Caldani:

*“(...) adoptamos una posición constructivista, en el sentido de establecer, de ser posible por pacto, la referencia a un objeto que tendrá los alcances que nosotros le demos, sin establecer si ese objeto existe sólo en nosotros o también fuera de nosotros (Ciuro Caldani, 2000: 47).*

## **5. Tipo y técnicas de investigación**

La investigación que realizaremos será descriptiva, explicativa, comparativa y comprensiva.

Con relación a las fuentes, la investigación será primordialmente documental, con revisión de las fuentes formales: la Constitución Nacional, la ley nacional 25.164, el decreto 214/06, la Constitución Provincial, las leyes provinciales 10.430, 11.757 y 14.656, la doctrina, y fallos tanto de la Corte nacional y de la Corte de la provincia de Buenos Aires. La técnica de recolección de datos- por ende- será la revisión bibliográfica y el fichaje de documentación. También, en el análisis de los datos de la realidad social sobre el tema que nos ocupa nos valdremos del auxilio de estudios realizados en otras ciencias, como la sociología, la política y la economía.

## **Capítulo I**

### **Dimensión Nomológica**

#### **1. Antecedentes**

---

## **2.1. Evolución del derecho de la estabilidad laboral de los empleados “de planta” o “permanentes” de la administración pública, en el ámbito nacional y en el ámbito de la provincia de y sus municipios**

Primero revisaremos comparativamente la evolución que tuvo éste derecho constitucional respecto del agente “de planta” tanto en el ámbito nacional como en el de la provincia de Buenos Aires y sus municipios, para luego adentrarnos y contextualizar y comprender mejor nuestro tema.

### **2.1.1. La estabilidad laboral del empleado público en las normas nacionales y en la doctrina de los autores**

Nuestro tema en cuestión se enmarca en el debate acerca de la institucionalización del sistema de mérito, que prevé entre otras instituciones el ingreso al cargo por concurso, la estabilidad en el cargo y el derecho a la carrera administrativa, cuyo avance ha sido en desmedro de sistema de botín que es que el sistema discrecional que regía con anterioridad.

A fin de tener un paneo introductorio para ver luego la cuestión en nuestro país haremos una breve reseña sobre algunos países que han tenido alguna influencia o vinculación con nuestra sistema de empleo público y nuestro derecho administrativo.

Así afirma Grau (1994) en EE UU se pasó del sistema de botín al sistema de mérito a partir de la Pendleton Act en el año 1883, tras lo cual los agentes públicos adquirieron cierta estabilidad laboral. Por lo demás, la relación de empleo público en general no difiere de la relación de empleo privado.

El sistema de mérito, tal afirma Parada Vázquez (1995), rige con cierta eficacia o exactitud en Francia, donde pertenecer a las plantillas de la Administración pública resulta de algún modo una distinción honorífica, y ha servido de paradigma a todo el derecho continental. En Francia existen los cuerpos de empleados del Estado donde los funcionarios poseen estabilidad y al resto de los funcionarios se les aplica analógicamente normas del derecho laboral (Grau, 2007).



En Latinoamérica, y en cierta medida también- según afirma Sánchez Morón (2011) en España, más allá que desde hace décadas se ha instituido legalmente el sistema de mérito, rige en la práctica de manera bastante generalizada una distorsión del sistema que lo asimila al sistema de botín (Prats I Catalá, 2011). Esto último se ha reproducido particularmente en nuestro país en las distintas épocas y gobiernos, como veremos en la parte que profundizaremos sobre la precarización laboral, y se ha profundizado en contextos de desempleo (Duhalde, 2015).

En nuestro país a partir de 1853, al surgir nuestra organización constitucional, regía en Argentina (al igual que en otros países) el llamado “sistema de botín”, careciendo los agentes de estabilidad (Defelippe, 2012), y el gobierno se valía únicamente de funcionarios que eran afines políticamente a su gestión (Gusman, 2003). Así, el art. 86, inc. 10 de la Constitución de 1853 disponía que el Presidente de la Nación “*por sí solo nombra y remueve...*” a los funcionarios administrativos “*...cuyo nombramiento no está reglado de otra manera por esta Constitución*”, consagrándose así el principio discrecional (Guibourg, 1994).

Revelándose ello injusto e inconveniente porque: a) los empleados públicos estaban a merced de la arbitrariedad de los gobernantes, pues la discrecionalidad en los nombramientos y en las cesantías hacía peligrar su permanencia en el cargo aun cuando se desempeñaran eficientemente, favoreciéndose así la politiquería o el favoritismo; y b) se deterioraba la eficacia y la legitimidad del obrar administrativo, pues se debilitaba la independencia del agente frente al gobernante de turno y de esta forma se dificultaba su sujeción a la ley, en tanto se favorecía al agente “complaciente” antes que al eficaz y leal a la ley (Fiorini, 1965).

Con la introducción del art. 14 bis a partir de la reforma constitucional de 1957- mucho más tarde que en EE.UU donde el “spoils system” fue superado a partir de la creación de la Civil Service Commission en 1883 por la sanción de la Pendleton Act (Bastons, 2007) - se consagró la mentada estabilidad, al decir entre otras cosas que “*el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador...estabilidad del empleado público*”, receptándose así la estabilidad propia para el empleado público; pues- tal lo explicitaron algunos convencionales constituyen-

tes (De la Fuente, 2001)- sería redundante reconocer a todos los trabajadores “*la protección contra el despido arbitrario*” y luego especificar respecto de los empleados públicos su “*estabilidad*”, de lo que surge que la norma previó un contenido diferente con relación a la estabilidad de ésta clase de empleados.

La doctrina laboral y administrativista distinguen- según Defelipe (2012)- entre a) la estabilidad propia o absoluta caracterizada porque veda la posibilidad del despido arbitrario. Es decir, el empleador podrá despedir a su empleado si éste ha incurrido en la comisión de hechos graves, previamente caracterizados por la ley y autorizados por la misma, para interrumpir definitivamente la relación laboral; y b) la estabilidad impropia o relativa que permite el despido sea éste por justa causa o inmotivado, o sea, no imputable al trabajador. En este último caso, el empleador debe indemnizar al trabajador

Los administrativistas, nos dice Ivanega (2009) - respecto de la estabilidad del agente se dividen entre a) quienes defienden el criterio de su estabilidad relativa (Escolla, Marienhoff y Diez, entre otros), que niegan la estabilidad absoluta basándose en el principio de que no existen derechos absolutos; y b) quienes interpretan dicha garantía como absoluta (Fiorini, Comadira, Balbín, y García Pullés, entre otros), pues la entienden principalmente en beneficio- además del agente- de la función como un seguro de la idoneidad, que establece el art. 16 CN. Por su parte, tanto la doctrina laboral como la constitucional- también afirma Ivanega (2009)- se pronunciaron siempre en favor de la estabilidad laboral (o propia) del empleado público.

Actualmente – según afirma Aberastury (2012) en el ámbito nacional, la estabilidad se encuentra regulada- tal como lo hacían el decreto ley nacional 6666 /57 (de influencia en las provincias) y la ley nacional 22140/80 (con la salvedad significó- nos cuenta De La Fuente, 2007- la aplicación de las sucesivas leyes de prescindibilidad dictadas desde 1959) - en los arts. 16 y 17 de la ley 25164, Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, reglamentada por el decreto 1421/2002, de donde surge que aquel derecho se condiciona a la modalidad del ingreso y a la permanencia en el cargo por un plazo de 12 meses, y por ende no todos los empleados públicos, por el solo hecho de prestar labores en la Administración Pública, pueden gozar del derecho a la estabilidad.

Allí- afirma Aberastury (2012)- la estabilidad se confiere al denominado personal de planta permanente, pues el art. 7º de la ley 25164 refiere que el personal puede revistar: 1) en el régimen de estabilidad; 2) en el régimen de contrataciones; y 3) como personal de gabinete de las autoridades superiores, y 4) con carácter ad honorem. Surge del art. 8 de ésta ley que se reserva la estabilidad al personal que ingresa mediante concursos o similares (respetando las condiciones de idoneidad según lo dispuesto en el art. 16 CN) a un cargo que se encuentra dentro de la estructura correspondiente al régimen de la carrera administrativa y cuya financiación se encuentre prevista en la Ley de Presupuesto.

A ello se agrega lo dispuesto en el decreto 214/2006, dictado dentro del marco de la ley 24185 de Convenciones Colectivas de Trabajo de la Administración Pública Nacional, que aprobó el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional que establece en su art. 18 que el personal alcanzado por el convenio podrá revistar como permanente o no permanente, y conforme lo dispuesto en los artículos 19 y ss., el personal aquí denominado permanente es el que ingresa en condiciones de adquirir el derecho a la estabilidad.

### **2.1.2-La estabilidad laboral del empleado público en las normas de la provincia de Buenos Aires y sus municipios**

La estabilidad- siguiendo a Bidart Campos (1981)- rige también en las provincias por los arts. 5 y 31 de la Constitución Nacional. Asimismo, está prevista en el art. 103, inc. 12, de la Constitución bonaerense que dice que *“corresponde al Poder Legislativo...organizar la carrera administrativa con las siguientes bases: acceso por idoneidad, estabilidad”*.

En este ámbito de Buenos Aires existen dos regímenes: el de empleo público provincial y el de empleo público municipal.

El primero se rige por la ley 10.430, que expresa en su art. 6 que todo nombramiento es provisorio hasta tanto el agente adquiera estabilidad, la cual se logra luego de seis meses de servicio efectivo y en tanto en cuanto se haya cumplido asimismo con los

requisitos fijados por el artículo 2 (ser argentino nativo, por opción o naturalizado; tener entre dieciocho y cincuenta años; no ser infractor a las leyes de enrolamiento en el ya desaparecido servicio militar obligatorio; tener título de educación secundaria y acreditar buena salud y aptitud psicofísica adecuada al cargo).

El segundo se hallaba regido por la ley 11.757- hoy derogada por la ley 14.656- que en su art. 3º, afirma Bastons (2012), reiteraba los mismos condicionamientos, con la salvedad que hacía en su art. 7º que allí la estabilidad recién se adquiría después del año de servicio efectivo, solución normativa que aún se mantiene en la nueva ley provincial Nro. 14.656, Régimen Marco de Empleo Municipal (luego del fallo de la Suprema Corte "*Municipalidad de San Isidro contra Provincia de Buenos Aires. Inconstitucionalidad ley 11.757*", donde se declaró inconstitucional la ley 11.757 por considerarla violatoria de la autonomía municipal consagrada en los arts. 5, 31 y 123 de la Constitución nacional), ley aplicable solo como contenido mínimo del contrato de empleo municipal, prevaleciendo siempre lo dispuesto por ordenanzas municipales o convenios colectivos que sean más favorables al agente municipal.

Estas normas locales establecen también que el ingreso a los cargos públicos es por mecanismos de selección que garanticen la igualdad de oportunidades y la transparencia del proceso selectivo, siendo en la provincia más específica la norma que en el ámbito municipal al establecer en el art. 4º de ley 10430 la exigencia de concursos de antecedentes y oposición.

### **2.1.3- Evolución de los criterios interpretativos sobre el personal de plata permanente en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación**

El alcance que se le dio a la tutela a la estabilidad evolucionó a lo largo 3 etapas.

Una primera etapa, afirma Diana y Kodelia (2007), con anterioridad a la reforma de 1957, no existía estabilidad absoluta del empleado público, excepto en los casos previstos por la Constitución Nacional.

La segunda fase, a partir de aquella reforma (Diana y Kodelia, 2007), la Corte se pronunció en favor de la estabilidad relativa, indicando que la estabilidad del empleado

público era un derecho relativo y no absoluto, y- frente a sucesivas leyes de emergencia pública que racionalizaron los cuadros de la administración pública- que- recuerda Ivanega (2009) “*la garantía de la estabilidad se satisface con el reconocimiento de una indemnización suficiente, con la salvedad de las disidencias del Dr. Boffi Boggero en los caos “Cuelllo” (fallos 255:293) y “Enrique” que se expidió por la estabilidad propia, “la que implica el derecho del agente a la reincorporación, y la percepción de los haberes caídos, cuando ha sido objeto de una injusta cesantía”*”, siendo la indemnización una opción del agente y no de la Administración.

Y la última etapa, afirma Aberastury (2012), que surge recién en el año 2007 (casi 50 años después de la mentada reforma), con el caso “Madorrán”(CSJN, 3-5-2007, M. 1488 XXXVI “Madorran, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ Reincorporación”) donde consideró que la norma internacional de derechos humanos hoy jerarquizada constitucionalmente- según art. 75 inc 22 CN y jurisprudencia de fallos “Verbitsky” y “Simón” que manda aplicar los criterios interpretativos de organismos internacionales que aplican esos tratados (fallos CSJN, 3-5-2005, “Recurso de hecho deducido por el Centro de Estudios Legales y Sociales en la causa Verbitsky, Horacio s/ Habeas Corpus” y CSJN, 14-6-2005, “Simón, Julio Héctor y Otros s/ Privación Ilegítima de la libertad, etc-causa 17768”).- que consagra el “derecho a trabajar” es favorable a la estabilidad propia del agente público, según el criterio de la Corte Interamericana de DD HH en el caso Baena (2001) de que el principal derecho que tiene el trabajador indebidamente cesanteado o separado de su empleo es el de la reincorporación al mismo (CIDH, “Baena, Ricardo y otros”, sentencia del 2-2-2001- Serie C N° 72.).

Aquí además, la Corte Nacional interpretó el art. 14 bis a la luz del principio “*in dubio pro justitia sociales*”, por el cual las leyes deben ser interpretadas a favor de quienes al serles aplicadas con ese sentido consiguen o tienden a alcanzar el bienestar.

Afirma Ivanega (2009) que aquí la Corte señaló, también, que la garantía de la estabilidad cumplía una doble función: tutelar la dignidad del agente trabajador y resguardar la eficacia de la función pública, tomando además como centro de toda su consideración a la dignidad de la persona humana, y cerrando así toda posibilidad de una

indemnización sustitutiva de la reincorporación al puesto de trabajo, única solución- a su entender- que manda nuestra Constitución Nacional para estos casos.

#### **2.1.4-Evolución de los criterios interpretativos sobre el personal de planta permanente en la jurisprudencia de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires**

Su postura- según Ivanega 2009- se ha mantenido invariablemente en favor de la estabilidad relativa del empleado público, pues deja abierta la posibilidad de prescindir de los agentes públicos en situaciones emergencia previa autorización legal y con debida indemnización, siempre que la segregación no encubra una sanción de cesantía o un ánimo persecutorio.

Así lo ha expresado recientemente en la causa B. 58.973, “Fernández, Juan Bautista contra Municipalidad de General Pueyrredón” del 25/9/2013, al decir remitiendo a Madorrán que tal estabilidad “(...) *no significa clausurar todo supuesto de separación del agente de su cargo, sino la invalidez de las segregaciones sin invocación de "causas justificadas y razonables. Es decir, ante una situación excepcional de emergencia, formalmente declarada, el derecho a la estabilidad del empleado público puede ser reemplazado por una indemnización como se prevé en el régimen normativo en cuestión"* (SCJBA, Fernández, Juan Bautista contra Municipalidad de General Pueyrredón” del 25/9/2013, B. 58.973,).

#### **2.1.5- Evolución de la situación del personal contratado en el ámbito nacional y en el de la provincia de Buenos Aires y sus municipios**

Su abordaje difiere del de los agentes permanentes. Se trata de contratos de locación de servicios- según Gallegos Fedriani (2011)- que lleva adelante la administración pública con personas ajenas a la planta permanente, cuyo objeto es distinto de las funciones típicas u ordinarias de los empleados estables, y siempre se celebran por un tiempo determinado o a término. Estos contratos son ajenos a la protección que brindan las

leyes laborales y la legislación estatutaria de empleo público a la permanencia en el empleo.

Sin embargo, surge el interrogante frente a la situación que se da cuando estos agentes formalmente contratan con la Administración Pública bajo la modalidad a término, pero renuevan anualmente su contrato, periódicamente, por un lapso de tiempo prolongado, teniendo además tal contrato por objeto funciones típicas, normales u ordinarias, de las que realizan los cuadros permanentes de la Administración. Éste caso, al que llamamos de los “contratados”, es el que nos interesa en ésta investigación.

### **2.1.6- Situación de los “contratados” en las normas nacionales y en la doctrina de los autores**

Desde el surgimiento de nuestro ordenamiento hasta hoy ha evolucionado a través de tres etapas.

Una primera etapa, previa a la mentada reforma de 1957, no existía estabilidad para ninguna clase de empleado público (permanente o contratado).

Una segunda fase (De La Fuente, 2001), a partir del Dec. Ley 6666/57, hay estabilidad absoluta para el agente permanente y se admite implícitamente la existencia de contratos temporarios, o sin estabilidad, sin sujetar éstos a ningún condicionamiento legal, lo que dio lugar a numerosos abusos y arbitrariedades de los gobernantes de turno, pues la discrecionalidad entonces admitida los eximía de cualquier control judicial al extinguir tales contratos, aún luego de varios años de servicio por parte de los agentes contratados.

Y la última etapa (De La Fuente, 2001), a partir de la ley 22.140 en 1980, y que se mantiene en la ley 25164 de 1999, que abandona el régimen de reclutamiento discrecional y pasa a uno reglado

Éstas normas reconocieron al contratado el status de empleado público incluyéndolo en el respectivo estatuto y sujetaron dichas contrataciones a estos condicionamientos legales: a) “(...) la prestación de servicios de carácter transitorio o estacionales, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera”, b) “(...) que no puedan

*ser cubiertos por personal de planta permanente” (art. 9 L. 25164) (de lo contrario sería innecesario la contratación); y c) “el personal contratado bajo esta modalidad no podrá superar en ningún caso el porcentaje que se establezca en el convenio colectivo de trabajo, el que tendrá directa vinculación con el número de trabajadores que integren la planta permanente del organismo” (art. 9º cit., párr. 2º). Por su parte, el convenio colectivo general aprobado por el dec.66/99 establece el aludido porcentaje en el 15 % del gasto total en personal (art. 142).*

La doctrina de los autores, administrativistas y laboristas sobre el tema se halla dividida entre: a) quienes consideran que la protección correspondiente al “contratado” es la de la estabilidad propia: solo resta declarar la nulidad de la contratación por ser violatoria de la ley imperativa, declarando que el agente afectado es permanente y que como tal goza de estabilidad absoluta, por lo que debe ser restituido a su cargo (De la Fuente, 2001); b) otros que estiman que tratándose de un supuesto de violación de los derechos humanos y de responsabilidad del Estado por actividad ilegítima, la protección adecuada al “contratado” es la de la estabilidad impropia, debiendo el Estado abonar una indemnización que atienda al principio de reparación integral (Cremonte, 2011); c) quienes, por su lado, sostienen que la protección debida es la de estabilidad impropia, pero asimilando la situación de los “contratados”- por analogía y aplicación de los principios laborales de irrenunciabilidad, primacía de la realidad y protectorio (Laquidara, 2014) - a la de los trabajadores privados, correspondiéndoles entonces el pago de una indemnización no inferior a la del art. 245 LCT; d) también, quienes consideran que corresponde la protección de la estabilidad impropia, aunque la analogía para determinar el quantum de la indemnización se debe hacer con normas de derecho público y administrativo (Gallegos Fedriani, 2011); y finalmente: e) quienes piensan que no corresponde protección alguna a la estabilidad de los “contratados”, porque en su designación se han omitido los procedimientos legales transparentes y públicos de selección- que conforme el art. 8 de la ley 25164- aseguran la idoneidad del personal y la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos (Ruiz, 2004).



---

### **2.1.8- La situación de los “contratados” en las normas de la provincia de Buenos Aires y sus municipios**

Aquí también se establecieron pautas legales que condicionan estas contrataciones, así en el ámbito provincial (arts. 115 y 117 L. 10.430) y en el ámbito municipal (art. 70 L. 14.656 y antiguamente en el art. 92 de la derogada L. 11.757) se exige que el personal contratado: a) realice exclusivamente tareas profesionales o técnicas que no pueden ser cumplidos por personal permanente; b) no desempeñe tareas distintas de las establecidas en el contrato. A ello agrega el régimen del agente municipal (art. 70 L. 14.656) que “...*el total de los contratados no podrá superar el veinte por ciento (20 %) de la Planta Permanente. Su cumplimiento se implementará progresivamente en un plazo máximo de cinco (5) años, a partir de la vigencia de la presente ley, mediante una disminución proporcional anual*”, y que “*cualquier infracción a lo establecido en materia de planta temporaria convertirá al trabajo transitorio en definitivo y al trabajador se lo considerara ingresado a la planta permanente a partir de la fecha en que inicio su prestación de servicio...*”.

Sin embargo, a pesar de éstas prohibiciones han proliferado éstas contrataciones abusivas tanto en el ámbito nacional, provincial como municipal, durante todos los gobiernos, encubriendo cargos permanentes bajo la forma de transitorios, cumpliendo los nuevos agentes las mismas tareas que realizaban los empleados estables, y suscribiéndose sucesivos contratos a plazo fijo que se renuevan anualmente hasta que la Administración decide extinguir unilateralmente la relación (no renovando el último acuerdo), cuando quiere y sin invocar justificativo alguno. Nos dice Ivanega: “*En definitiva, estos regímenes dejaron de ser excepcionales o temporarios para convertirse en una modalidad típica y habitual en el sector público*” (Ivanega, 2009: 210).

### **2.1.9-La situación de los “contratados” en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación**

Su evolución puede dividirse en 3 etapas.

Una primera fase, en que su protección era la estabilidad relativa prevista por el derecho laboral, LCT- fallos “Calvacante” y “Deutsch” -, pues consideraba este tipo de contratos como típicos de empleo privado, y aplicaba el régimen de la Ley de Contrato de Trabajo, reconociendo el derecho de estos trabajadores a percibir una indemnización cuando sus contratos eran rescindidos, a lo que agregaba- doctrina “Jasso” - que el mero transcurso del tiempo no podía transformar la situación de revista del trabajador (CSJN “Calvacante de Mirena, Ida y otros c. Dirección General de Intendencia – Comando en Jefe del Ejército”, sentencia del 22 de octubre de 1974 -Fallos 290:87-; CSJN, “Deutsch, Noemí Ani c. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, Expte. D 293, XIX, sentencia del 4 de septiembre de 1984 -Fallos 306:1236-; y CSJN, “Jasso, Ramón Enrique y otro s/ Amparo”, Expte. J 51, XXI, sentencia del 30 de junio de 1987 -Fallos 310:1392-).

La segunda etapa, en que los “contratados” quedaron a la intemperie por aplicación de “la doctrina de los actos propios”- fallos “Gill” y “Leroux de Emede” - que tuvo generalizada aplicación por lo tribunales inferiores, y significó- Guibourg, 2014- negarles cualquier protección frente al despido arbitrario (CSJN, Fallo “Gil, Carlos Rafael c. UTN”, Expte. G 242, XXII, sentencia del 28 de febrero de 1989 -Fallos 312:245-; y CSJN, Fallo “Leroux de Emede, Patricia S. c. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, Expte. L 441, XXII).

La última etapa, en la que se protege a los “contratados” por aplicación directa del derecho constitucional (art. 14 bis “protección contra el despido arbitrario”), principio protectorio del derecho laboral, y aplicación analógica de normas de derecho administrativo relativas al empleo público- los fallos “Ramos”, “Sánchez” y “Cerigliano” (CSJN, 6/4/2010, “Ramos, José Luis c. Estado Nacional (Ministerio de Defensa - ARA) s/indemnización por despido”, Fallos: 333:311; CSJN “Sánchez, Carlos Próspero c. Auditoría General de la Nación s/ Despido, 6-4-2010; y CSJN “Cerigliano, Carlos Fabián c/Gobierno de la Ciudad Autónoma de Bs.As. U. Polival. de Inspecciones ex Direc. Gral de Verif. y Control” -19/04/2011 – Fallos 334:398).

Afirma Ceresa de Castiñeira de Dios (2014) que con estos fundamentos, la CSJN sostuvo que frente a éstas contrataciones fraudulentas existía entonces una desviación de

poder y el derecho aplicable debía atender a la realidad de estas vinculaciones que eran de carácter permanente, correspondiendo entonces al contratado una indemnización sustitutiva- en forma similar a la reconocida en los casos de estabilidad relativa- pero cuyo quantum resultaba de la aplicación analógica de criterios y normas del derecho público, porque la contratación era de derecho público y administrativo.

### **2.1.10- La situación de los “contratados” en la jurisprudencia de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires.**

Aquí podemos decir que la Corte local ha seguido una evolución parecida a la de Corte Nacional y ha receptado a partir del fallo “Villafañe” la estabilidad relativa de los contratados tal lo sostenido por la Corte Nacional en su jurisprudencia de los fallos “Ramos”, “Sanchez” y “Cerigliano” aunque con algunas limitaciones.

El punto será abordado en detalle al tratarse lo relativo al salto a la fuente materiales, donde además contrastaremos nuestra hipótesis con dichos fallos.

### **2.2- Normas y principios jurídicos aplicables a la cuestión**

La hipótesis de nuestro trabajo respecto de que los contratados gozan de estabilidad relativa impropia con alcances similares a la de los trabajadores privados se sostiene sobre la base de cinco afirmaciones o consideraciones fundamentales: a) primera, los “contratados” reúnen un doble status jurídico de funcionarios públicos y de dependientes o trabajadores ; b) segunda, la designación formal como temporarios a la que recurre la Administración en estos supuestos constituye una “desviación de poder (Coronel, 2012)- o “fraude a la ley”(González Pérez, 1983)- violatoria tanto de principios del derecho administrativo, como del derecho laboral y del derecho internacional de los derechos humano (Esteban de Suárez, 2011)”; c) tercera, nuestro ordenamiento normativo prevé para los “contratados” la protección jurídica de un deber jurídico a cargo del Estado de resarcir los perjuicios causados a éstos trabajadores públicos por el despido in-causado; d) cuarta, existen distintos límites políticos y, sociales y culturales que obstaculizan la plena vigencia sociológica del “sistema de mérito” en la Administración

pública” (Kusinsky y Thea, 2012), y e) “quinta, ésta solución jurídica es realizadora del valor supremo justicia.

**2.2.1- Status jurídico del contratado.** Partiendo de una postura contractualista (hoy doctrinariamente mayoritaria) y no estatutaria sobre la naturaleza del vínculo de empleo público (Bastons, 2014), somos de la idea, al igual que los autores Botassi, Grau, Cabral y otros, que el agente contratado al igual que todos los agentes públicos- incluso los de planta permanente- reúne una doble condición jurídica: de funcionario público (órgano estatal) y de trabajador (Cabral, 2012).

Los “contratados” reúnen un doble status jurídico: de funcionarios públicos y de dependientes- o trabajadores-, pues son al mismo tiempo órganos del Estado desempeñando una función pública (Gordillo, 2000) y lo hacen sujetos a una subordinación económica y jurídica, habiendo entonces celebrado con el Estado un “contrato laboral y administrativo” (Grau, 2007).

Por ello, aun tratándose ésta relación de empleo de público de un contrato administrativo: hay una exorbitancia de derecho privado pero no la hay respecto de la constitución y los derechos laborales que se derivan de ella (Cabral, 2012). Tal veremos seguidamente.

El “contratado”, al igual que el resto de los agentes públicos, es un funcionario público en tanto- conforme la teoría del órgano- es un órgano del Estado: no es su representante, sino que es el Estado mismo quien se expresa directamente mediante la actividad de éstos empleados funcionarios, no habiendo mandato ni representación (Cassagne, 2008).

Sin embargo, consideramos que el “contratado” además de órgano y funcionario público, reúne la condición de trabajador. Pues ello se desprende de una interpretación literal, histórica y teleológica (Goldschmidt, 2005 y Ciuro Caldani, 2000), tanto de nuestra constitución nacional (art. 14 bis CN) como de la constitución provincial (en su art. 39), como de diversos tratados de derechos humanos, hoy con jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 CN) que reconocen la dignidad humana del trabajador y los princi-

pios y derecho que de ello dimanar, sin hacer distinciones entre trabajadores privados y estatales o públicos (arts. 6 y 7 del PIDESC) (Serrano Alou, 2009).

Dice la Constitución Nacional en su art. 14 bis “(...) *El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor...protección contra el despido arbitrario...estabilidad del empleado público.*” Y la constitución local dice en su art. 39 que “*El trabajo es un derecho y un deber social... En materia laboral... regirán los principios de irrenunciabilidad, justicia social... primacía de la realidad, indemnidad, progresividad y, en caso de duda, interpretación a favor del trabajador*”.

En el mismo sentido, el PIDESC (Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales) hoy con jerarquía constitucional establece en sus arts. 6 y 7 que “(...) *Los Estados Partes (...) reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho (...)*” y que “(...) *reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (...)*”.

Las normas constitucionales nacionales- incluidos los tratados mencionados- y locales son claras en cuanto que protegen el trabajo- actividad humana creadora puesta a disposición de otro (un empleador privado o público estatal) y no hacen distinciones entre trabajadores públicos y privados, y entonces: allí donde el legislador no distingue no debemos distinguir. Del conjunto de éstas normas - elemento sistemático- (Ciuro Caldani, 2000) se deducen 3 conclusiones: **a)** se protege el trabajo en el sector privado y en el sector público, bastando solo la nota de dependencia o subordinación económica y jurídica para que el “contratado” (al igual que el resto de los agentes públicos) sea trabajador (Rodríguez Mancini, 1994 y Ivanega, 2009); **b)** los derechos de éstos trabajadores públicos deben interpretarse a la luz de los principios del derecho laboral de: “irrenunciabilidad”, “justicia social”, “primacía de la realidad”, “indemnidad”, “progresividad”, e “in dubio pro operario”(Cabral, 2012 e Ivanega, 2009); y **c)** en consecuencia, de dicho esquema se desprende que al igual que el trabajador privado cuenta con la “protección contra el despido arbitrario”(Botassi, 2006). La única salvedad que se hace al respecto

es que la CN enfatiza la protección al empleado público (de planta) asegurándole su estabilidad real.

En síntesis, el “contratado”- atendiendo a la sustancia de su tarea -actividad humana creadora que es puesta a disposición del empleador y prestada en condiciones de dependencia jurídica y económica (Gómez, 2011)- es al igual que el resto de los agentes públicos también un trabajador y por ende goza de la misma dignidad que el trabajador privado y de los derechos constitucionales que de ello dimanen, lo que conlleva que goce también de una protección jurídica a su permanencia laboral: aunque, debido a las peculiaridades que se especifican más abajo, esta estabilidad no es la propia del empleado público estable, sino que se limita a la imposición al Estado empleador en caso de despido de un deber de pagar al trabajador “contratado” una indemnización sustitutiva (estabilidad impropia) con los alcances que ya se explicitarán.

Tal solución jurídica se desprende de la aplicación a estos supuestos del principio de derecho laboral de “primacía de la realidad” (Cabral, 2012 y Arias, 2004): pues aquí bajo la forma de contratos a término, se encubren relaciones laborales permanentes, por lo que *debe correrse el velo* de tales formas simuladoras de una realidad jurídica falsa, y apreciarse en su cabal alcance el vínculo jurídico real existente entre los contratados y el Estado empleador: Y constituyen por ende contratos laborales administrativos en la modalidad de permanente, de forma análoga a lo previsto en el art. 90 LCT ultimo parr., con la consiguiente protección jurídica a la permanencia del contratado en el empleo, como sucede con los trabajadores privados, pero con el alcance peculiar que se explicita más abajo (Gallegos Fedriani, 2012).

### **2.2.2 Desviación de poder y fraude a la ley por el uso abusivo de las figuras de contratos temporarios.**

Tal como mencionamos ésta contrataciones constituyen actos viciados de desviación de poder y fraude a la ley, y merecen éstos razonamientos:

a) Existe en ellos un vicio en la finalidad (Gordillo, 2000) que constituye además un fraude a ley (Sánchez Morón, 2003), pues se hace sólo con la finalidad encubierta (Coronel, 2012) de eludir la norma laboral administrativa vigente, esto es la nor-

ma que manda la creación de un nuevo cargo y la respectiva designación de un empleado en planta, con la consiguiente protección a su estabilidad laboral, el derecho a la carrera administrativa y las cargas sociales en favor del trabajador (De La Fuente, 2001). Es otro supuesto de precarización laboral, solo que más grave que aquel en que incurre el empresario privado, porque aquí ésta precarización la lleva adelante quien más debe velar por el cumplimiento de la normativa laboral, el Estado empleador.

b) Este tipo de designaciones expresan- al decir de Kusinsky y Thea (2012)- la subsistencia de un fenómeno político antidemocrático como es el clientelismo político y una de sus expresiones: el sistema de botín (que según la constitución formal sólo rigió antes de la reforma constitucional de 1957), circunstancia difícil de erradicar, ya que con ello los partidos y los gremios tendrían mucho más poder que perder que ganar (Oszlak, 2009).

Aquí la Administración Pública se aparta- nos refieren Buteler (2012) y Saenz (2012)- de los mecanismos previstos constitucional y legalmente (art. 16 CN), ya mencionados en las normas citadas en el capítulo introductorio, para incorporar empleados en igualdad de condiciones: a través de concursos de antecedentes y oposición u otros afines, siendo entonces éste- siguiendo a Sánchez Morón (2011)- un obrar administrativo discriminatorio del Estado al momento de seleccionar su personal, pues no hace distinciones en el ingreso a la función pública en virtud del mérito o la idoneidad, sino que lo determinante son otros factores diferentes: V.gr. el pertenecer a cierta camarilla o grupo o partido político, o incluso el nepotismo.

Sin embargo, no sería lícito como propone cierta doctrina (Ruiz, 2004), nulificar tales designaciones restándole cualquier efecto jurídico, justificando ello en cierta complicidad o conocimiento por parte del agente contratado respecto del vicio o del fraude pergeñado por la administración (Guzmán, 2003). Pues ello sería atentar contra el principio de “primacía de la realidad” (norma antifraude) (Cabral, 2012) previsto en la constitución local, conforme al cual las nulidades por simulación no pueden atribuirse al trabajador, debido a su hipo-suficiencia o inferioridad en que se halla al prestar su consentimiento, pues necesita del trabajo para su manutención y la de su familia, y por ende las nulidades sólo pueden perjudicar al empleado-De La Fuente (2012)-..

Dichas contrataciones a término contrarían el principio de primacía de la realidad, ya que conforme el mismo- tratándose aquellas de un vínculo laboral (según explicité antes)- hay que atenerse a los comportamientos reales desplegados por la partes durante la relación: si el contratado cumplía horario, si recibía órdenes, si los contratos se renovaron periódica y anualmente, etc. Coincidimos con lo expresado por el Juez Arias del Juzgado Contencioso Administrativo, al sostener en autos “Martínez” que *“la primacía de la realidad...ha de presidir toda interpretación, pues “en cada caso concreto hay que observar la estructura de los hechos y prescindir de las denominaciones formales con que las partes hayan llamado a la relación”* (Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 1 de La Plata “Martínez, Domingo Arnaldo c/ Banco de la Provincia de Buenos Aires s/ Pretensión Anulatoria”, causa n° 3097).

c) Este “engaño” del poder administrador, revela que las autoridades al momento de expresar su voluntad de contratar trabajadores estatales lo hacen violando el principio de la buena fe (V. Gordillo, 2000) y su corolario: la doctrina de los actos propios (González, 2014) Pues tales contrataciones y su renovación periódica generan para el contratado una legítima expectativa (Diana, 2013) de continuidad de la relación laboral que merece cierta protección jurídica. El contratado puso a disposición del Estado empleador su fuerza de trabajo, por largos períodos de tiempo, y no puede entonces el contratado- conforme el principio de “indemnidad del trabajador” (Cabral, 2012) - verse perjudicado por un una decisión unilateral e intempestiva del Estado empleador, sin encontrar otra justificación que actos u omisiones sólo imputables (propia torpeza) a la Administración Pública, como la no sustanciación de los debidos concursos públicos para el ingreso al cargo público de que se trate.

d) Cualquier intento de la Administración Pública de prevalerse de las figuras de contratos a término, tal lo mencionado, importaría ir en contra del principio de verdad material, que rige el procedimiento administrativo, conforme al cual la Administración debe velar por el esclarecimiento de lo real y efectivamente acaecido en el procedimiento administrativo (Cabral, 2012), más allá de lo incorporado por las partes al mismo.



**2.2.3 La estabilidad impropia: origen y alcance del deber de resarcir al contratado.** Según sostenemos existe por parte del Estado empleador un deber jurídico de resarcir los perjuicios causados a estos trabajadores públicos por el despido in-causado, y ello se basa en las siguientes consideraciones:

a) Se trata de un caso de responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad ilícita, ya que éste distracto in-causado constituye un acto irregular violatorio del principio general de derecho (García de Entrerría, 1962) de “buena fe”- particularmente “la doctrina de los actos propios” (Sánchez Morón, 2003), que prohíbe venir contra los actos propios-, e implica una imposición a tales sujetos de un sacrificio especial- afecta la igualdad ante la ley y ante las cargas públicas (art. 16 CN) y la inviolabilidad de la propiedad privada (entendida en un sentido amplio, tal la doctrina de Corte nacional: derechos subjetivos e intereses legítimos incorporados al patrimonio de la persona (Coronel, 2012)- y obliga al juez interviniente a hacer cesar en la medida de lo posible sus efectos retrotrayendo la situación a la existente al momento previo a su dictado.

Tal acto de cesantía es ilegítimo por arbitrario. Viola el principio de buena fe que tiene preeminencia en todo el derecho y particularmente en la contratación administrativa (Coronel, 2012). Según González Pérez (1983) la aplicación de tal principio a la Administración en sus relaciones con los administrados tiende a humanizar dichas relaciones Igual criterio sostuvo la Corte local- en sintonía con los fallos “Ramos” y “Ceri-gliano” de la Corte Nacional- in re “Villafañe” del año 2014, al sostener que

*“la injustificada utilización de un mecanismo de designación transitoria para mantener un empleo por más de dos décadas, constituye un ejercicio reñido con las atribuciones conferidas por el régimen aplicable, contrario a la exigencia de buena fe que debe guiar la actuación del Estado con sus agentes en el marco de una contratación administrativa (...)”* (CSJN, “Villafañe, Blas Galo contra Banco de la Provincia de Buenos Aires. Pretensión de restablecimiento o recono-

---

cimiento de derecho. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”, sent. 28-05-2014, causa A. 69.913).

El distracto in-causado e intempestivo y en contradicción con la conducta previa de la administración- renovando periódicamente la contratación por un período superior a un año, lo que generó en el trabajador contratado una legítima expectativa o confianza respecto de la permanencia o continuidad de su vínculo laboral- revela una deslealtad para con la norma laboral administrativa que tutela a estos trabajadores (De La Fuente, 2007), resultante de la conjunción de los artículos (14 bis CN y 39 Const. Local) ya mencionados en el punto 1 de ésta primera parte del 2do. Capítulo.

A diferencia de las personas privadas, el Estado empleador no puede actuar libremente o caprichosamente. Su obrar jurídico está sujeto en un todo al principio de legalidad. Aun cuando existan aspectos discrecionales en una cesantía, sin embargo, no existe en la Administración pública, como sí en el ámbito privado, la facultad de despedir sin causa, porque el obrar administrativo nunca es enteramente libre o discrecional, sino que se halla sujeto a la norma- o reglado- en lo que hace a sus elementos (Cassagne, 2008 y Ivanega, 2009).

Lo arbitrario excluye lo discrecional (Cassagne, 2008). El despido o cesantía- como todo acto administrativo- debe contener los siguientes elementos válidos (Cornel, 2012) 1) su causa: estar fundado en razones de hecho y de derecho que justifiquen su dictado (Cassagne, 2008) y 2) la finalidad pública: esto es perseguir un interés específico y concreto de bien público previsto en la norma que habilita dicho acto (García de Entrerría, 1962). Por ello, las cesantías o despidos in-causados de los contratados carecerían de éstos elementos y ello las tornarían ilegítimas por arbitrarias. Pues, solo sería válida o legítima dicha cesantía del contratado si respondiera a una causa y una finalidad pública válidas, como sería V.gr. una emergencia económica que implique una reestructuración o un mal comportamiento o falta del agente, y para ambos supuestos nuestra constitución nacional hace surgir de la “protección contra el despido arbitrario” formas, procedimientos y soluciones específicos similares a los previstos por la normativa laboral, distintos de la solución esgrimida para la cesantía de contratados por quienes

sostienen que se trata de meros actos discrecionales por los cuales el Estado no debe responder (Ruiz, 2014).

Pues de lo contrario, si se habilita éste tipo de obrar caprichoso o libre de la administración para despedir o cesantear sin causa, se abre las puertas a posibles persecuciones o incluso la inversión de la carga de la prueba, viéndose entonces el contratado ante la ausencia de sumario administrativo previo o siquiera invocación de causa alguna por la administración- en la necesidad de demostrar una prueba diabólica (Barraza, 2012): su buena conducta y esmero y contracción al trabajo. Y así, la finalidad encubierta de la cesantía comúnmente distará de la proclamada de alcanzar la eficiencia del Estado, sino que perseguirá- *con vicio de desviación de poder*- favorecer a los adeptos del nuevo gobierno de turno, que serán incorporados tras la cesantía de quienes revistaban anteriormente como contratados (por disidentes o simplemente no adherir a la nueva gestión), perpetuándose así el sistema de botín y no el sistema de mérito, que es el que opta nuestra constitución y el ordenamiento jurídico en su conjunto (Ivanega, 2009).

Por otra parte, siendo la cesantía del contratado un acto ilegítimo de la administración sería contrario al principio de igualdad ante las cargas públicas (art. 16 C.N.) imponerle al administrado la carga exclusiva de soportar el sacrificio especial de su despido o cesantía, aun cuando ello pudiera significar algún beneficio para el conjunto de la sociedad (Coronel, 2012). Su derecho a la permanencia en el empleo y en su caso el derecho a la indemnización sustitutiva han sido incorporados a su patrimonio, es decir integran la garantía constitucional de la propiedad, que según nuestra constitución es inviolable. Por ello, sólo es acorde al Estado de Derecho, según la teoría de la lesión especial (Cassagne, 1998), que las consecuencias perjudiciales del decreto de cesantía sean soportadas por el conjunto de la sociedad, mediante la imposición al Estado empleador de un deber jurídico de resarcir tales perjuicios, con los alcances que explicitamos más abajo.

Esta solución se desprende de nuestra Constitución Nacional, que en su artículo 14 bis, al establecer “la protección contra el despido arbitrario”, no hace distinciones entre trabajadores privado y públicos, como serían los contratados. Lo contrario sería

validar una discriminación arbitraria en manos de la Administración que ni la constitución ni las leyes amparan (Toselli, 2010).

b) Esta tutela es operativa, pues surge de normas constitucionales- tanto nacionales como provinciales- que no exigen reglamentación alguna para ser directamente aplicables, y en ausencia de norma legal (laguna histórica), los jueces deben aplicar criterios interpretativos, incluso elaborando (por autointegración) una nueva norma que armonice y se adecue a lo previsto por normas de jerarquía superior, tornando a éstas últimas realmente efectivas, como manda la garantía de la tutela judicial continua y efectiva (Cabral, 2012).

Ello se deriva de i) principios y normas de nuestra constitución nacional, tales los artículos 14 bis (protección contra el despido arbitrario), art. 16 (igualdad ante la ley y ante las cargas públicas), y art. 17 (inviolabilidad de la propiedad privada); ii) normas de los tratados internacionales de DD HH- hoy constitucionalizados-: art. 6 del PIDESC, entre otros-; y iii) el art. 39 inc. 3 de la constitución bonaerense en cuanto establece que “...*en materia laboral...regirán los principios de irrenunciabilidad, justicia social...primacía de la realidad, indemnidad, progresividad y, en caso de duda, interpretación a favor del trabajador*”.

Ambas constituciones, Nacional y provincial, y los tratados internacionales de derechos humanos establecen una tutela al trabajador en materia de estabilidad laboral que es operativa y de ningún modo programática. La constitución no es un decálogo de buenas intenciones o buenos consejos, y por ello es que están previstos constitucional y legalmente diversos remedios para que la tornen efectiva (Ivanega, 2009).

Así, la Convención Americana de Derechos humanos, hoy con jerarquía constitucional por el art. 75 inc. 22, reconoce en su artículo 8 a toda persona “*el derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente, imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter*”.

Son los jueces, o el poder judicial, el órgano constitucional llamado a velar por las garantías de los administrados cuando el poder administrador se excede en ejercicio de sus prerrogativas o de algún otro modo abusa de su poder. En el decir de García de Entrerría “*el avance del derecho administrativo es la lucha contra las inmunidades del poder*” (García de Entrerría, 1962: 159), y es allí donde cobra su cabal alcance la importancia de la tutela judicial continua y efectiva establecida por las distintas normas internacionales, Vgr. el art. 8 del Pacto de San José de Costa Rica, y constitucionales, art. 18 CN y art. 15 de la constitución local.

Para que opere esta garantía solo bastará que el juez en el caso concreto estime que se cumplen estos requisitos: a) *la actuación anterior vinculante*: los comportamientos reales de las partes durante la contratación, esto es el tipo de tareas desempeñadas (mismas que las de los empleados de planta), y el tiempo en que se desarrolló el contrato, datos que denotan que la modalidad del contrato laboral ha sido permanente sin importar el nombre o la forma a que han acudido, y b) *la actuación posterior contradictoria* (González Pérez, 1983): el despido o cese incausado.

Y si de ello surge que el Estado empleador encubrió bajo sucesivos “contratos a término” una relación laboral de modalidad real de permanente, entonces ante el despido in-causado ya consumado deberá aplicarse la protección constitucional del art. 14 bis “contra el despido arbitrario” (Gómez, 2011) que, dado los condicionamientos legales que encuentran los agentes o las personas en general para su incorporación a planta estable (autorización legal de la partida-legalidad presupuestaria- que genere el cargo, art. 75 inc. 8 C.N., y mecanismo igualitario y transparente de selección- concursos-, art. 16 C.N. ) (V. Guibourg, 2014) no es otra que la existencia de una indemnización sustitutiva (Laquidara, 2014) cuyo quantum se determina aplicando analógicamente normas de derecho público y administrativo, como pueden ser los arts. 11 y 30 inc. b) de L. 10430, pues se trata de contrataciones de ese carácter y se halla excluida expresamente la aplicación de la ley laboral a éstos sujetos en virtud del art. 2 LCT. (Gallegos Fedriani, 2011).

c) Otra protección patrimonial necesaria y complementaria, por sus efectos disuasivos, se prevé con la opción del damnificado de responsabilizar civilmente o ante el tribunal de cuentas al funcionario político que decretó el despido o cese in-causado en violación del principio de “buena fe” (Gordillo, 2000).

Si bien la Ley Nacional 26.944 de responsabilidad del Estado y sus funcionarios no es actualmente aplicable ni directa ni subsidiariamente al ámbito de la provincia de Buenos Aires, porque esta no ha adherido a la misma todavía; sin embargo existiendo este vacío legal cabe que el funcionario que decreto arbitrariamente la cesantía del contratado sea responsabilizado aplicándose analógicamente el Código Civil y Comercial, pues si bien éste veda su aplicación directa o subsidiaria en esta materia, nada prohíbe su aplicación analógica, y así recurriéndose análogamente podrán aplicarse principios generales de la responsabilidad civil, así como toda la doctrina y jurisprudencia anterior a su puesta en vigencia.

d) Nuestra interpretación de la cuestión es la que más se condice con el principio “pro homine” propio del derecho internacional de los derechos humanos, conforme el cual entre varias interpretaciones posibles de una norma debe escogerse aquella que otorga más derechos a la persona humana-, en el caso el trabajador. En el mismo sentido, cabe aplicar a la cuestión los principios laborales “protectorio” “pro operario” “de justicia social” o incluso “de irrenunciabilidad” (Cabral, 2012).

### **2.3- El salto a las fuentes materiales: jurisprudencia relevante de la Corte Suprema de Buenos Aires y algunas CCA de la provincia de Buenos Aires**

#### **2.3.1- Evolución jurisprudencial de la Suprema Corte de la Prov. de Buenos Aires.**

Una primera etapa, de desamparo total de los reclamos de estabilidad de los contratados- fallos “Pocequi” (SCJBA, B. 48.617. “Pocequi”) y “Villalba” (SCJBA, B. 49890 “Villalba”), fundado en que el acto expreso de designación del agente temporario es el que imprime el régimen aplicable a la relación y la realización de tareas propias de

los empleados de planta no puede hacer variar la situación de revista de los agentes designados como temporarios.

Así la Corte local decidió en contra de cualquier estabilidad del contratado en la causa B. 48.617, “Pocequi”, sosteniendo que el personal temporario posee un régimen de excepción respecto del estatuto del empleado público y surge de su acto de designación como temporario.

En igual sentido rechazó cualquier estabilidad del contratado en la causa B. 49890. “Villalba”, sosteniendo que la naturaleza de las tareas que desarrollen los trabajadores temporarios, aun cuando sean las de los de planta permanente, no pueden modificar la situación de revista que surge de acto de nombramiento.

Luego hay una segunda fase, favorable a la estabilidad impropia o relativa de los contratados- fallo Villafañe (SCJBA, causa A. 69.913, “Villafañe, Blas Galo contra Banco de la Provincia de Buenos Aires. Pretensión de restablecimiento o reconocimiento de derecho. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”, sent. 28-05-2014)- , fundado en que el Estado ha obrado con el vicio de desviación de poder en el uso de mecanismos de designación transitoria, por violar las exigencias del principio de la buena fe. Se pone énfasis en el tiempo prolongado de la relación y que ello puede generar expectativas de su mantenimiento, o cuánto menos una ruptura no intempestiva, y una cesantía injustificada devendría entonces arbitraria, *“conllevando un apartamiento repentino, inmotivado y contrario al anterior accionar gubernamental”* que debe ser reparada con una indemnización sustitutiva cuyo quantum se establecerá aplicando análogicamente normas del derecho público (en el caso los art. 11 y 30 inc. b) de Ley 10.430).

Esta etapa, que va en cierta sintonía con la hipótesis que prueba nuestro trabajo de investigación, y se da a partir de los fallos de la Corte Nacional: “Ramos” (CSJN, 6/4/2010, "Ramos, José Luis c. Estado Nacional (Ministerio de Defensa - ARA) s/indemnización por despido", Fallos: 333:311.), “Sánchez”(CSJN "Sánchez, Carlos Próspero c. Auditoría General de la Nación s/ Despido, 6-4-2010.) y “Cerigliano” (CSJN “Cerigliano, Carlos Fabián c/Gobierno de la Ciudad Autónoma de Bs.As. U. Polival. de Inspecciones ex Direc. Gral de Verif. y Control” -19/04/2011 – Fallos 334:398. ) - expresándose en el fallo “Villafañe”- que seguidamente paso analizar.

El cívico tribunal local, en la causa A. 69.913, “Villafañe, Blas Galo contra Banco de la Provincia de Buenos Aires. Pretensión de restablecimiento o reconocimiento de derecho. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”, sent. 28-05-2014, se pronunció en favor de la estabilidad impropia, *fundado en el vicio de desviación de poder y violación a la buena fe por parte del Estado empleador*, donde la mayoría- adhiriendo principalmente al voto del Dr. Soria- sostuvo que si bien el mero paso del tiempo no modificaba la situación de revista de los agentes temporarios; sin embargo siguiendo la jurisprudencia de los fallos “Ramos”, “Sánchez” y “Cerigliano” puede afirmarse que tras pasado cierto plazo prolongado de tiempo se torna ilegítimo o irrazonable sostener que se trata de un vínculo temporario

En el caso la Corte local considero que la duración prolongada del vínculo que unió a la partes por 21 años mediante sucesivas renovaciones reveló como inadecuada la índole temporal que asignó a esta vinculación como un contrato de plazo determinado. Pues ello se entendió contrariaría el principio de la buena fe y la doctrina de los actos propios. Fundamentalmente porque la demandada no explicó los motivos por que se prolongó durante tanto tiempo un vínculo transitorio.

También, aunque no lo menciona parece aplicar implícitamente el principio de primacía de la realidad, al sostener que las tareas que desarrollaba el actor no justificaban el mantenimiento de contrato de tipo temporario por 21 años.

Asimismo, en concordancia con nuestra teoría respecto a que en estos casos existe un vicio en la finalidad que torna ilegítimo el despido incausado, la Corte Local sostuvo que hubo desviación de poder en tanto la entidad estatal demandada se valió de ésta figura temporaria para una finalidad distinta a la que está prevista en el régimen de éstos contratos por tiempo determinado.

Respecto del deber de resarcir los perjuicios ocasionados a los contratados por estos despidos incausados la Corte local dejó en claro su postura en favor de la estabilidad relativa y la indemnización sustitutiva al trabajador contratado del derecho a la permanencia en el empleo, basado ello en que el lapso prolongado de duración del vínculo que unía al contratado con la entidad estatal era suficiente para considerar que pudo generar expectativas en el agente de mantenimiento del mismo o cuando menos



una ruptura no intempestiva, deviniendo entonces el obrar administrativo cuestionado arbitrario por conllevar un apartamiento repentino, inmotivado y contrario al anterior accionar gubernamental (doctrina de los actos propios).

Respecto del quantum de la indemnización la corte local sostuvo que sobre la base de la naturaleza del vínculo (de Derecho Administrativo o Público) que unía a las partes la solución debía hallarse acudiéndose a una solución por analogía que repare los perjuicios en forma adecuada en el marco del derecho público provincial, siendo el régimen de los arts. 11 y 30 inc. B) de la ley 10430 el que satisface dicha exigencia.

Ésta segunda postura ha sido atemperada en diversos fallos de Cámara, más por cuestiones de hecho o prueba que de derecho, donde la mayoría niega la estabilidad, por entender que no se cumplen los extremos de “Villafañe” reiterando fundamentos de su postura anterior.

Ésta postura de algunas cámaras será analizada y criticada seguidamente.

### **2.3.2 Jurisprudencia de la Cámara Contencioso Administrativas de la Prov. de Buenos Aires**

Las Cámaras Contenciosas Administrativas de la provincia de Buenos Aires, si bien citan la doctrina de “Villafañe”, parecen aplicar un criterio más restrictivo con relación a tutelar la estabilidad laboral del contratado, respecto a que en principio es el acto expreso de designación en planta temporaria lo que imprime el régimen aplicable al caso y deniegan el reclamo indemnizatorio reiterando aquí también argumentos de “Pocequi” y “Villalba” respecto a que: el transcurso del tiempo no cambia la situación de revista del agente.

Así han resuelto las cámaras locales en los siguientes precedentes jurisprudenciales: a) en la causa C-1307-BB1 “Pisani, María Soledad C. Municipalidad De Bahía Blanca S. Pretension Restablecimiento O Reconoc. De Derechos”, del día 28/04/2010, fallo de la Cámara de Ap. Contencioso Administrativa de Mar del Plata, y b) en la causa “Fernández Najle Mariana Lorenac/ Banco De La Provincia De Buenos Aires S/ Preten-

sión Restablecimiento O Reconoc. De Derechos- Empl. Publico (347)”, del día 10/10/2013, fallo de la Cámara de Ap. Contencioso Administrativa de La Plata.

Esta postura de la mayoría de las cámaras locales hace caso omiso del art. 39 de la Constitución provincial que establece “*El trabajo es un derecho y un deber social (...) En materia laboral (...) regirán los principios de irrenunciabilidad, justicia social (...) primacía de la realidad, indemnidad, progresividad y, en caso de duda, interpretación a favor del trabajador.*”

Tal señalamos ut supra: el status jurídico de trabajador que goza el contratado implica que rijan a su respecto los principios de primacía de la realidad (Grisolía y Ahuad, 2014) y el in dubio pro operario en materia probatoria (principio protectorio), lo que hubiera determinado la solución que proponemos: la estabilidad impropia del contratado. Asimismo, estimamos que el principio de continuidad de la relación laboral debería haberse aplicado también como una consecuencia del principio de buena fe que abroga el rupturismo intempestivo (Grisolía y Ahuad, 2014).

Hubiera sido valioso que éstas Cámaras Contenciosas locales (y también la Suprema Corte) hicieran una aplicación analógica del art. 90 LCT, en tanto el régimen general en empleo público es el de la modalidad por tiempo indeterminado, pesando la carga probatoria sobre el empleador respecto de la existencia de razones objetivas para apartarse de aquella modalidad y hacerlo a plazo (Grisolía y Ahuad, 2014), esto es debería el Estado haber demostrado en el caso la naturaleza transitoria de las funciones efectivamente realizadas por el contratado y no como dijo la sentencia que el contratado tuviera la carga de demostrar que las funciones que desempeñaba eran de naturaleza permanente. Por todo ello disentimos con la solución de éstos fallos.

También considero, siguiendo a Barraza y tal lo he mencionado en algún artículo que reflexione sobre la desviación de poder, que siendo el vicio en la finalidad clandestino debería siempre aplicarse la carga dinámica de la prueba, y, ante la alegación de la violación en la finalidad, debería ser la Administración, que se encuentra en mejores condiciones técnicas, operativas y financieras, la que debería probar o desvirtuar lo alegado por el administrado.

El criterio anterior de “Polcequi” y de “Villalba”, según el cual es lisa y llanamente el acto expreso de designación en planta temporaria el que imprime el régimen aplicable al contratado, puede vislumbrarse en fallos de las cámaras locales anteriores a “Villafañe”, así en los siguientes precedentes jurisprudenciales: a) en la causa N° 3544 "Martel, Orlando Roberto y otros c/ Municipalidad de Guaminí s/ pretensión anulatoria" del día 15.11.07, fallo de la Cámara de Ap. Contencioso Adm. De La Plata; y b) en la causa "Falivene Heraldó E C/ Municipalidad De Zarate S/ Empleo Público", expediente n° 343-2007, fallo de la Cámara de Ap. en lo Contencioso Administrativo con asiento en San Nicolás. Sin embargo, también puede verse esta postura aún en un fallo posterior a “Villafañe”: en la causa N° 4.296/2014, caratulada “Jiménez, Carlos Hernán c/ Municipalidad de Tigre s/ Pretensión de Restablecimiento o Reconocimiento de Derechos”, del día 22/10/2014, fallo de la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en San Martín.

### **2.3.3 Un enfoque jurisprudencial minoritario: Estabilidad real del contratado.**

Esta postura minoritaria es la de los votos del Dr. Negri, quien siempre, en cambio, se pronunció en un sentido opuesto, en favor de otorgar estabilidad real a los empleados contratados cuyas tareas sean similares a las de los agentes de planta y cuya extensión temporal supera el plazo de doce meses dispuesto legalmente para adquirir estabilidad ( SCJBA, causas B. 49.890, “Villalba”, sent. del 11-VIII-1987; B. 50.547, “Zaragoza”, sent. del 31-V- 1988, L. 67.396, “Faraci”, sent. del 30-IX-1997; B. 54.753, “Batista”, sent. del 12-V-1998; B.57.369, “Oliva”, sent. del 10-IV-2001; B. 56.138, “Moya”, sent. del 29-VIII-2001; A. 68.916, “Soverón”, sent. del 1-X-2008, incluso en “Villafañe” ya citado).

En idéntica posición se halla el juez Luis Federico Arias del Juzgado Contencioso Administrativo Nro. 1 de La Plata, quien in re “Martínez” del año 2009 se pronunció por la reincorporación del contratado cesanteado sosteniendo en el caso que por el transcurso de lapso prolongado del contrato y la naturaleza permanente de las tareas

desarrolladas por el actor y por aplicación del principio de primacía de la realidad debía entenderse que se estaba en presencia de una relación laboral estable y la estabilidad propia debía ser reconocida tal lo preveía el art. 14 de la Constitución Nacional (Juzgado Contencioso Administrativo N° 1, “Martínez, Domingo Arnaldo c/ Banco de la Provincia de Buenos Aires s/ Pretensión Anulatoria”, causa N° 3097).

Queda la duda que postura asumirá la Corte provincial y las Cámaras Contencioso Administrativas locales respecto de la estabilidad de los contratados por las administraciones públicas municipales. Si bien la norma del art. 70 de la ley 14.656, que comenzó a regir en el año 2015, parece clara en el sentido de asegurar la reincorporación del contratado cesanteado injustificadamente, al decir que *“cualquier infracción a lo establecido en materia de planta temporaria convertirá al trabajo transitorio en definitivo y al trabajador se lo considerara ingresado a la planta permanente a partir de la fecha en que inicio su prestación de servicio (...)”*.

Sin embargo dicha norma parece inconstitucional en tanto viola la autonomía municipal consagrada en los arts. 5 y 123 CN, siguiendo los lineamientos del fallo "Municipalidad de San Isidro" (Ver SCJBA, causa I. 2021, "Municipalidad de San Isidro contra Provincia de Buenos Aires. Inconstitucionalidad ley 11.757"), 27-08-2014), omitiendo además el requisito de la legalidad presupuestaria que autorice la creación del cargo, y además habilita una discriminación arbitraria contraria la igualdad de oportunidades en el ingreso a los cargos públicos, consagrada en el art. 16 de la constitución nacional, norma de la que se deriva la necesidad de la sustanciación de concursos públicos para cubrir vacantes, tal lo hemos explicado en términos generales anteriormente (Pucciarello, 2006).

### Capítulo III

#### Análisis de las Dimensiones Sociológicas y Dikelógica

En este capítulo- tal como dijimos- daremos un abordaje menor que el de la dimensión normativa y nos abocaremos a un análisis conjunto de las dos dimensiones, sociológica y psicológica, puesto que nuestro problema de investigación es sobre todo normativo.

### **3. Dimensión sociológica**

Existen distintos límites que obstaculizan la plena vigencia sociológica del “sistema de mérito” en la Administración pública (Kusinsky y Thea, 2012), tales: a) la hegemonía de una cultura política caudillista (Sabalúa, 2006); y b) la institucionalización del “clientelismo político” en la estructuración del empleo público (Oszlak, 2009); y ello se acentúa en épocas de desempleo o falta de creación de trabajo genuino.

#### **3.1.-El “caudillismo”, “influencia humana difusa” que opera en el “orden social de repartos”**

Consideramos que uno de los límites psíquico-culturales (Goldschmidt, 1978) que conspira contra el sistema de mérito- afectando asimismo el estado de derecho y la calidad democrática- y el reparto que proyecta la norma prevista en artículo 16 de la Constitución Nacional antes mencionado, que promueve la incorporación a los cargos públicos de funcionarios idóneos y la eficacia y eficiencia de la administración, es el caudillismo como pauta inserta en nuestra tradición cultural (Pérez Guilhou, 2000).

La baja o escasa calidad democrática (O’Donnell, 1994) que desde antaño nos caracteriza remonta sus orígenes a la América española y a los albores de nuestra patria. Primero durante el virreinato se da la concentración de las cuatro causas gobierno, guerra, justicia y hacienda- en la figura del rey, pero también las ejercían las jerarquías menores: los virreyes, gobernadores, tenientes, audiencias y cabildos. Cabe destacar que en los cabildos la discrecionalidad la ejercía el alcalde de la santa hermandad, agente apéndice del cabildo y fiel antecesor del caudillo. Posteriormente durante la guerra de la in-

---

dependencia y en las guerras civiles hacen su aparición los caudillos (Zorraquín Becú, 1992).

Estos, especie de caciques, que por su mayor contacto con las masas, eran puestos a comandar ejércitos. Comenzaron actuando como intermediarios entre los ilustrados de la revolución en marcha y las masas rurales, por ser los más fieles intérpretes de éstas. Vistos por los ilustrados como la única forma de conducir a “la plebe” inculta, o no formada en el ideario de la revolución, a la guerra de la independencia, estos caudillos conocían mejor el sentir de los pueblos y obtenían las lealtades necesarias. Sin embargo, mientras los ilustrados proyectaban reformas destinadas a poner en práctica sus teorías políticas y sociales, los caudillos, junto a los núcleos sociales que representaban, trataban de mantener un espíritu tradicional más apegado a sus modalidades propias, defendiendo la religión, las formas de vida y las estructuras sociales y económicas existentes (Zorraquín Becú, 1992).

El caudillismo se caracterizaba por un culto exacerbado a la figura y personalidad del caudillo, y por el ejercicio por parte de éste de un paternalismo autocrático (Zorraquín Becú, 1992). La explicación de ésta delegación de facultades algunos autores la encuentran en la pereza de nuestros pueblos (Pérez Guilhou, 2000). Si bien esta forma de liderazgo marcó especialmente el período que va desde la batalla de Cepeda hasta la consolidación del poder estatal en 1880, aún no ha sido clausurada y perdura aún algunos de sus caracteres. Luego de aquel período existieron nuevos caudillos. Considero que no se puede negar tal carácter a Alem, Irigoyen, y Perón, y otros que alcanzaron poder a nivel nacional (Pérez Guilhou, 2000).

### **3.2- El “Clientelismo”, o el sostenimiento del “sistema de botín”.**

El fenómeno de los “contratados” no es más que otro capítulo que expresa un fenómeno mayor que es el “clientelismo político”, encontrando ello sus causas, entre otras, en la necesidad del sostenimiento de los cuadros políticos o “aparato” de los partidos políticos y en la desconfianza de los gobernantes y funcionarios políticos, a veces justificada, con relación a los agentes permanentes- o “burocracia”- en lo relativo a la

implementación efectiva de las políticas públicas que formula el gobierno” (Oszlak, 2009).

Según señala Oszlak (2009), los partidos políticos tradicionalmente utilizan el empleo público para recompensar a sus partidarios cuando ganan como si fuera un mercado o intercambio de apoyo y votos por trabajo, porque entienden que el control del empleo público es un recurso de poder irrenunciable ya que la posibilidad de ser contratado tras la victoria electoral es uno de los incentivos mayores para la fidelidad partidaria.

Además- destaca este autor- los funcionarios políticos creen así vencer la resistencia u oposición que pueden ofrecer a la nueva gestión a veces los funcionarios técnicos, permitiéndoles entonces a su acción política mayor autonomía frente a ellos. Pues, los políticos suelen crear instancias de gestión especiales (o paralelas) reemplazando personal permanente por funcionarios de confianza de los nuevos elencos políticos, que por lo general se incorporan en la planta transitoria o en un régimen de contratación especial. Esto ocurre a menudo cuando los gobernantes fracasan en cooptar a los funcionarios permanentes o en superar su acción opositora o no pueden resistir el desgaste que les provoca el “cajoneo” de proyectos e iniciativas por parte del personal permanente; o, inclusive, cuando su natural desconfianza los exime de siquiera poner a prueba la capacidad o lealtad de ese personal permanente.

Así- concluye este autor- se duplican y superponen funciones y se aumenta la deformidad de la planta de personal, y se reducen las posibilidades de planificar el tamaño y composición futuros de la dotación de recursos humanos, los cronogramas de reemplazo y, por lo tanto, las chances de implantar un verdadero desarrollo de carrera

Además, el clientelismo es una forma política institucional de las nuevas democracias. Según sintéticamente nos explica Sosa el pensamiento de O’Donnell- principal referente de ésta perspectiva- sobre lo que denomina “*democracias delegativas*” o “*de baja intensidad*” (O’Donnell, 1994), el clientelismo político es un fenómeno propio de las nuevas democracias (delegativas) de la segunda mitad del siglo XX. Los países en transición como Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, Bolivia, Filipinas, Corea y varios países ex-comunistas cumplen, desde su perspectiva, con las características de las po-

liarquías: son estables porque no están amenazadas por actores militares u otros, pero no son representativas porque están poco institucionalizadas.

Según O'Donnell (1994) las democracias delegativas deben ser entendidas a partir de dos conceptos: la accountability vertical y horizontal. La primera, en tanto poder de control, se ejerce desde los representados hacia los representantes en el momento electoral cuando la «ciudadanía» tiene «el poder» de revocar a los dirigentes políticos. La segunda, es el control que ejercen las instituciones autónomas como el Congreso, los Tribunales, los otros partidos, etc. sobre el poder ejecutivo. Respecto de democracias como la nuestra, es decir delegativas, la accountability horizontal funciona de manera precaria, débil, con poco alcance, dada la baja densidad de las instituciones existentes. Sostiene este autor que no es que carezcan de instituciones sino que las poseen de dos tipos. Las formales cercanas a la legalidad. Y las informales, altamente institucionalizadas y ligadas a la corrupción. Dentro de éste segundo grupo de instituciones se hallan el clientelismo, el patronazgo, el nepotismo, etc. Acciones que según las reglas formales del complejo institucional son consideradas corruptas.

### **3.3- La precarización laboral en el ámbito de la Administración Nacional y en el de la Administración Provincial**

Destaco además, que éste fenómeno habitualmente se acentúa en épocas de recesión o desempleo. Así la precarización de las relaciones empleo público tuvo su auge a partir del neoliberalismo implantado en los años 90' que se propuso “achicar el Estado” (Thwaites Rey, 2008), reduciendo a un mínimo sus funciones, lo que significó volver a la vieja idea del Estado gendarme. Este retiro del Estado de parte de su actividad social y económica se expresó entre otras formas en lo que se dio en llamar “*la política de reestructuración del Estado*”, siendo una norma relevante a nuestro tema el “*Decreto de reordenamiento del Estado de 1990*”, que permitió que muchos empleados despedidos o con retiro voluntario (especialmente del sector público nacional) fueran nuevamente contratados por el Estado, pero ahora a través de contratos precarios o “contratos basura” (Duhalde, 2015).



Existió una recreación del empleo (CEPAL, *Panorama Gráfico de la Argentina*, Oficina de la Cepal en Buenos Aires, pub. en internet en <http://www.cepal.org/argentina/noticias/paginas/1/10261/panoramagraf09.pdf>.) en el periplo 2003 a 2015 respecto de la etapa anterior de las políticas neoliberales (considerando que la tasa de desempleo que en los 90 llegó a estar cerca del 18% y trepó hasta el 22% en el 2002 se redujo en este período hasta rondar entre el 7% y el 8% en los años 2013 y 2014).

Sin embargo, se señala que paralelamente continua la precarización del empleo, esto es el trabajo no registrado o no estable, tanto en el ámbito público como privado (V. Pomares, Gasparini y Deleersnyde- CIPPEC, 2013); situación que también se reproduce en la provincia de Buenos Aires, lo que ha llevado a algunos autores a sostener que el modelo de relaciones laborales de éste nuevo período (que hoy parece concluir, pues estamos a meses de un nuevo gobierno que pareciera ir en dirección contraria) era de algún modo un híbrido entre el modelo anterior y el Estado de Bienestar iniciado a mediados de los años 40: más empleo por un lado, pero continuidad respecto de la precarización, por el otro (V. Duhalde, 2015).

Según un informe CIPPEC entre 2003 y 2012, el empleo público se incrementó un 71%, del cual un 52% se explica por el aumento del empleo en las plantas permanentes y transitorias y el 48% restante, a raíz del crecimiento del personal contratado. Sin embargo, para este período el personal contratado creció un 224% mientras que el personal de planta permanente aumentó solo un 43%. Así, en 2012 la participación de los trabajadores contratados pasó de representar el 15% del total de los empleados públicos en el 2003 al 30% (V. Pomares, Gasparini y Deleersnyde- CIPPEC, 2013).

En el ámbito de la provincia de Buenos Aires- según afirma Gil García- existió para el mismo período una tendencia similar: así, según nos ilustra dicha autora en el gráfico (elaborado sobre datos de la Dirección de Personal Provincial) que transcribo ut infra, del análisis de las estadísticas se infiere que pese a la existencia de congelamiento de vacantes y las consiguientes limitaciones presupuestarias, lo que se observa es un crecimiento de las plantas de personal, tanto en lo que refiere a las plantas permanentes, como a las temporarias. No obstante, si evaluamos la diferencia en la dotación para

planta permanente y los temporarios, estos últimos han aumentado en proporción de manera más notable que los primeros. Es decir, si bien las plantas temporarias son significativamente menores a las permanentes, en proporción en el período señalado aumentó más el personal que no goza de estabilidad en la APP, rasgo que ya señalamos también se da a nivel nacional (Gil García, 2013).

AÑO 2002		AÑO 2005		AÑO 2009		AÑO 2011	
Planta permanente	Planta temporaria	Planta permanente	Planta temporaria	Planta Permanente	Planta Temporarria	Planta Permanente	Planta Temporarria
252908	79309	267698	111436	286995	145594	287880	174447
////////////////	Crecimiento	5,84%	40,50%	7,20%	30,65%	0,30%	19,81%

Luego del día 10 de diciembre de 2015 se ha iniciado un nuevo ciclo político y económico, tanto a nivel nacional y provincial, cuyos efectos- tan recientes y en ausencia de datos oficiales- escapan al análisis de ésta investigación, por lo que varias de las afirmaciones vertidas respecto de ésta dimensión sociológica del tema en cuestión exijan en el futuro cercano tal vez una revisión o nuevos estudios.

#### 4- Dimensión dikelógica

**4.1.- El valor justicia dentro de la teoría de los valores.** Sostiene originariamente la teoría trialista del Goldschmidt que la justicia es el valor máximo al que aspira a realizar el derecho, pudiéndose caracterizar tanto en sentido objetivo como subjetivo, así

*“la justicia en sentido objetivo, es..., el reparto de todos los bienes y de todos los males repartibles entre todos y cada una de las personas,*

---

*por repartidores, según los criterios de la ley natural y de la ley humana, y de modo más amplio, la distribución de objetos repartibles entre hombres y entes personales en virtud de determinados criterios. La justicia en sentido subjetivo, es, según la clásica definición de Ulpiano, la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo suyo”* (Golschmidt, 1986: 18).

La justicia es el valor absoluto del mundo jurídico, considerándose la justicia relacionada con las adjudicaciones humanas, diversa de la justicia divina, que excede el marco jurídico (Ciuro Caldani, 2006).

Los valores son *entes ideales exigentes* – contienen un “deber ser ideal” --; y son exigentes en razón de exigir su realización (considerándose como erróneas tanto la teoría de la autoejecutoriedad de los valores como la esbozada por el relativismo- (Golschmidt, 2005-), con lo cual el “deber ser ideal” pasa a ser contemplado como “deber ser aplicado”. Proponemos, en cambio, ya situados más en una posición trialista constructivista (propia de Ciuro Caldani) considerar al ente ideal exigente “justicia” y a los otros valores como idealidades “construidas”, enfatizando que también apoyándose en lo construido la dimensión dikelógica tiene una idealidad diferenciada de la realidad social y de las normas (Ciuro Caldani, 2006).

Ahora bien, “*al hilo de las diversas valoraciones los hombres llegamos a inducir criterios generales de valor*” (Golschmidt, 2005: 398), pretendiéndose la fijación de criterios generales orientadores que simplifiquen las valoraciones. El criterio orientador por excelencia es el “*Principio Supremo de la Justicia que consiste en que se asegura a cada cual la esfera de libertad necesaria para que se transforme de un individuo en una persona, en otras palabras: para que se personalice*” (Golschmidt, 2005: 399).

**4.2.- El derecho de administrativo y sus valores.** En lo que hace a los requerimientos específicos de justicia de ésta rama destaco que si bien atiende al bien común, y a los valores relativos de orden y previsibilidad, se halla iluminado por la justicia desde el derecho constitucional (Ciuro Caldani, 1999), y por ende debe perseguir también una

armonía o equilibrio entre el ejercicio de prerrogativas o potestades públicas por parte de la Administración y la protección de derechos (garantías o libertades públicas) de la esfera de libertad de los particulares (Cassagne, 1998).

Desde el trialismo sostenemos que es una rama de derecho público fundado en que a) desde el punto de vista de los sujetos involucrados, porque es habitual que regule la actividad de órganos del Estado (el Estado es comúnmente el protagonista del derecho público), aunque a veces la materia regulada se trate de entes públicos no estatales que actúan en ejercicio de la función administrativa; b) desde el punto de vista de los repartos, ya que generalmente se trata de repartos autoritarios (vinculados a las potestades públicas propias del derecho público; c) en consideración al interés que protege, ya que habitualmente persigue satisfacer intereses colectivos o sociales; y d) en relación a la clase de justicia, en tanto lo más común es que atienda a la justicia general, y a la justicia distributiva (Cassagne, 1998).

Además, con relación a nuestro tema podemos vislumbrar que hay exigencias valorativa o de justicia propias del derecho internacional de los derechos humanos, el valor humanidad, que tornan aplicable principios de ésta materia como el principio pro homine ut supra mencionado, Lo mismo sucede con el derecho laboral, cuya exigencia de justicia es la protección del trabajador, y vuelve aplicable a los “contratados” principios laborales como el protectorio o el de primacía de la realidad (Rodríguez Mancini, 1997) .

**4.3.- Integración y armonización de los valores involucrados:** Ésta solución es realizadora del valor supremo justicia, ya que: primero, contribuye a adjudicar a estos trabajadores un ámbito de libertad que les permita personalizarse (o desarrollarse plenamente), especialmente considerando que la protección que propone empodera a éstos sujetos vulnerables (Feito Grande, 2007) - los “contratados- sirviendo así además de disuasivo de la autoridad para que aquellos puedan defender sus otros derechos laborales sin temer al despido arbitrario (Elías, 2011), y porque la efectiva aplicación del principio de la “buena fe” a la administración pública tiende a “humanizar” sus relaciones con los administrados- en éste caso los contratados (González Pérez, 1983) -. Segundo,

contribuye también a la personalización del resto de los ciudadanos destinatarios de sus servicios, pues el empoderamiento de los “contratados” que se logra mediante la protección propuesta permite asegurar mayor independencia de los mismos, promoviendo ante posibles abusos de poder su adhesión a la ley y no al gobernante responsable de dichos abusos (Sánchez Morón, 2011), funcionando así como un modo indirecto de proteger la seguridad jurídica en el accionar estatal y evitar cualquier arbitrariedad vulneradora de derechos (Prats I Catalá, 2002).

Esta solución es la que mejor se adapta a los requerimientos especiales de justicia de cada rama jurídica involucrada en la cuestión, así atiende: primero, a la justicia general (o legal)- considerando el interés común involucrado que sería la legitimidad y eficacia del ejercicio de la función pública, como exigencia del derecho administrativo (Cassagne, 1998); también, al valor humanidad- el ser cabal de nuestro ser (o plenitud)- Ciuro Caldani (1992)-, considerando la dignidad de la persona de los contratados que según el humanismo Kantiano son en cuanto seres humanos “fines en sí mismos” y no meros medios para otro fin, aunque este pueda ser el bien común- como exigencia del derecho internacional de los derechos humanos; y por último, a la protección del trabajador (Rodríguez Mancini, 1994) - considerando la dignidad del trabajo como actividad humana creadora y no mera mercancía- como exigencia del derecho laboral (Ciuro Caldani, 1998).

Lo contrario, desconocer cualquier estabilidad laboral, al menos la impropia, al contratado, importaría un pragmatismo maquiavélico, donde se desarrollaría sobre todo “*la pretensión axiológicamente subversiva de imponer los valores relativos permitiéndoles deshacerse del control de los valores absolutos, aunque sea disfrazándolos con estos*” (Ciuro Caldani, 2007: 27).

Así el Estado empleador subvertiría el valor relativo poder, que importaría a su vez un medio para la realización de otros valores absolutos, frente al valor absoluto humanidad, que importa el deber ser cabal del ser del hombre (plenitud), tomando así al hombre- aquí “el contratado”- como un medio y no como un fin en sí mismo, como sería la exigencia de justicia de un régimen humanista (Ciuro Caldani, 1992), y, entonces, facilitar tal uso de estas prácticas distorsionadoras de la ley por el Estado empleador

implicaría otra forma de corrupción, esto es *“una desviación de algo que se considera valioso; desvío que en el marco social puede ser remitido a la injusticia; al desvío en lo social en beneficio de quien se desvía y de quien promueve el desvío (...)”* (Ciuro Caldani, 2007: 27), o dicho de otro modo *“... hacer prevalecer lo particular sobre lo general y privatizar lo público”*, constituyendo *“... un atropello que sacrifica ilegítimamente la justicia “de partida” a la justicia “de llegada (...)”* (Ciuro Caldani, 2007: 27). En síntesis, **un resultado que no repara en los medios.**

## 5. Conclusiones

Consideramos que a lo largo de este trabajo hemos dado fundamentos suficientes para concluir que respecto del caso que llamamos de los “contratados” debe entenderse que: gozan de estabilidad laboral impropia o relativa, por constituir un caso de responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad ilícita, siéndoles aplicables normas del derecho público o administrativo análogas para determinar el quantum indemnizatorio, en tanto ésta es una solución justa por ser la que mejor contribuye a la personalización de aquellos trabajadores y de los ciudadanos destinatarios de sus servicios.

En la dimensión social señalamos que esta distorsión de la leyes obedece a que en nuestro país el sistema de mérito- ingreso por concursos, derecho a la carrera administrativa y estabilidad- siempre fue incipiente y no alcanzó suficiente desarrollo e institucionalización, más allá de las distintas normas que se dictaron al efecto. En la práctica pervivió en amplios sectores de la administración el sistema de botín.

Ello tiene efectos negativos: a) sobre la organización administrativa, pues se desalienta la eficacia, la juridicidad y la eficiencia del Estado, y b) sobre los propios agentes contratados, que quedan inermes ante posibles abusos de la autoridad política al cesantearlos inmotivadamente.

Por ello consideramos, que la solución que proponemos- tal como lo señalara Fiorini respecto de la estabilidad real del empleado público- es realizadora de una doble garantía: primero de la eficacia y juridicidad de la función pública; y segundo de los dere-

chos laborales de contratado, que no deja de ser un trabajador en los términos y con la dignidad y los derechos que reconoce el artículo 14 bis CN.

Respecto de lo primero, la solución que proponemos tiende a asegurar la legitimidad y eficacia del desempeño en la función pública, en tanto sirve de garantía de la imparcialidad o independencia del agente “contratado” y su sujeción a la ley frente al gobernante de turno y sus posibles abusos, que peligran cuando el agente es precarizado (Sánchez Morón, 2011), funcionando entonces como un modo indirecto de proteger la seguridad jurídica en el accionar estatal y evitar cualquier arbitrariedad vulneradora de derechos (Prats I Catalá, 2002).

Por otro lado, lo contrario, separar de la administración a un agente que ha revelado su idoneidad, en tanto ha desempeñado su tarea en periodos prolongados y no ha sido pasible de sumario administrativo en su contra, importa privar a la Administración Pública de un agente experto y- en cierto sentido- formado (en el que se han invertido recursos) con merma para la eficiencia de aquella Administración (Defelippe, 2012).

Complemento necesario de la tutela que proponemos- a fin de asegurar eficacia y eficiencia de la Administración (Mata, 2010) - serían: a) la opción del damnificado de responsabilizar civilmente o ante el tribunal de cuentas al funcionario político que decretó el despido o cese in-causado en violación del principio de “buena fe”, y b) que los agentes contratados cumplan con los requisitos de capacitación exigidos por las normas (Ivanega, 2009) y existan instancias de monitoreo (Ej. Comisiones evaluadoras periódicas, como existen en el régimen de carrera académica universitaria- (Defelippe, 2012)- de rendimiento del agente en la gestión.

Con relación a lo segundo, la solución que proponemos es justa en tanto contempla la dignidad humana del trabajador “contratado”: urge siempre la plena vigencia del derecho social del trabajo, tales las condiciones dignas y equitativas de trabajo, no discriminación, protección contra el despido arbitrario, etc, derechos que se afectan gravemente si desconocemos alguna protección a la permanencia del vínculo laboral, más aun cuando la discrecionalidad del gobernante (sumado a la propia hiposuficiencia negocial y reclamacional del trabajador- Sirounian, 2004-) al momento de despedirlos

injustificadamente dificulta aún más la defensa de los otros derechos laborales del precarizado.

Por ello, esta solución es valiosa y justa, en tanto es la que mejor contribuye a adjudicar a los trabajadores “contratados” un ámbito de libertad que les permita personalizarse (o desarrollarse plenamente), especialmente considerando que la protección que proponemos empodera a éstos sujetos vulnerables (Feito Grande, 2007), sirviendo además de valla disuasiva a la autoridad, para que aquellos puedan defender sus otros derechos laborales sin temor al despido arbitrario (Elías, 2011), y porque la efectiva aplicación del principio de la “buena fe” a la administración pública tiende a “humanizar” sus relaciones con los administrados- en éste caso los contratados (González Pérez, 1983).

Si bien estimamos un avance valioso en sintonía con la tutela que aquí proponemos lo dictaminado por la Corte local en el fallo “Villafañe”, sin embargo consideramos que toda la justicia local (Corte y Cámaras Contenciosas incluidas) deberían tener un criterio más claro y definido en el sentido de contemplar que el contratado posee status jurídico de trabajador y por ende le son aplicables a su situación jurídica principios del derecho laboral (Cabral, 2012): Vg. el de primacía de la realidad y el in dubio pro operario en materia probatoria (principio protectorio), lo que determinaría que en numerosos casos- como el fallo “Coronel”- donde hoy se rechaza el reclamo indemnizatorio se recepte la solución que proponemos: la estabilidad impropia del contratado.

### **Referencias bibliográficas**

ABERASTURY, Pedro (2012): “La estabilidad del agente público”, en *Revista de Derecho Público*”, Empleo Público-I, 1º ed., Rubinzal- Culzoni, 2012, pp. 197.

ABRAMOVICH, Víctor (2006): “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL* N° 88, En <http://hdl.handle.net/11362/11102>. Extraído el 13/9/2014.



---

ALBERDI, Juan Bautista (1998): *Fragmento preliminar al estudio del Derecho*, Buenos Aires: Ciudad Argentina.

ARIAS, Luis F. (2004): “Emergencia y empleo público. Una distorsión ideológica en la teoría de la contratación administrativa y los derechos sociales”, en *La Ley*, Sup. Esp. El Contrato Administrativo en la Actualidad, 2004 (mayo), 06/05/2004, p. 86.

BARRAZA, Javier I. (2012): “Finalidad del acto administrativo y la desviación de poder”, en *La Ley* 2012 B-1053.

BASTONS, Jorge L. (2012): “Algunos aportes para la mejor comprensión del marco referencial del empleo público”, en *Microjuris Argentina*, 6-feb-2012. En MJ-DOC-5677-AR | MJD5677. Extraído el 5/9/2013.

(2012): “El empleo público en la provincia de Buenos Aires y sus municipios. Análisis conceptual y normativo de sus principales institutos”, en *Revista de Derecho Público*, Empleo Público-II, 1º ed., Rubinzal- Culzoni, 2012, pp. 466 y ss.

(2013): “La naturaleza jurídica del empleo público provincial y municipal bonaerense: un eternizado debate que llama a su pronta conclusión en favor de la postura contractualista”, en “*La Ley*, Buenos Aires”, 2013 (agosto), p. 699.

(2007): “Se consolida la estabilidad propia de los empleados públicos a cincuenta años de la sanción del artículo 14 bis de la Constitución Nacional”, en *La Ley*, 2007-C, 655.

(2007): “Sociedad, Estado y empleo público”, en *Doctrina del Trabajo*, 2007 (julio), 783.

BIBILONI, Homero (2014): “Regulaciones, control, economía, mercado, intereses y posibilidades organizacionales de la Administración”, en *Revista de Derecho Público, Las regulaciones estatales de la economía en la Argentina- II*, 1º ed., Rubinzal- Culzoni, 2014, pp. 18.

BIDART CAMPOS, German J. (1981): *Manual de Derecho Constitucional argentino*, Ediar, Buenos Aires, 1981, p. 367/368.

BILVAO ARANDA, Facundo M. (2011): “Empleo público no registrado: la CSJN se pronunció nuevamente contra los contratos de prestación de servicios. A propósito del fallo 'Cerigliano'”, en “Microjuris Argentina”, 9-may-2011, pub. MJ-DOC-5328-AR | MJD5328. Obtenido el día 5 de septiembre de 2013.

BOTASSI, Carlos (2013): “Empleo Público y Derecho Social”, en *Ensayos de Derecho Administrativo*, Editora Platense, 2006, pp. 89-110.

BUTELER, Alfonso (2012): “Los medios de selección de empleados públicos”, en *Revista de Derecho Público, Empleo Público-I*, 1º ed., Rubinzal- Culzoni, 2012.

BUTELER, Alfonso (2013): Nacionalidad, actos propios y permanencia en el empleo público, en *La Ley*, 2013-B, 336.

CABRAL, Pablo O. (2012): “La protección constitucional del trabajador estatal en la provincia de Buenos Aires”, en *Revista de Derecho Público, Empleo Público-I*, 1º ed., Rubinzal- Culzoni, 2012, pp. 510 y sigs.

CARNOTA, Walter F. (2007): “La interpretación constitucional de la estabilidad del empleado público”, en *La Ley*, 2007-C, 289.

CASSAGNE, JUAN C. (1998): *Derecho Administrativo*, 6ª ed., T. I, Buenos Aires: AbeledoPerrot.

(2008), “La prohibición de arbitrariedad y el control de la discrecionalidad administrativa por el poder judicial”, en La Ley, 10/08/2008. En

[http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/La\\_prohibicion\\_de\\_arbitrariedad\\_y\\_el\\_control\\_de\\_la\\_discrecionalidad\\_administrativa\\_por\\_el\\_poder\\_judicial,.pdf](http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/La_prohibicion_de_arbitrariedad_y_el_control_de_la_discrecionalidad_administrativa_por_el_poder_judicial,.pdf).

Extraído el 13/9/2014.

(2008): Reflexiones sobre el empleo público, en La Ley del día 28/10/2008.

CEPAL, *Panorama Grafico de la Argentina*, Oficina de la Cepal en Buenos Aires, pub. en internet en <http://www.cepal.org/argentina/noticias/paginas/1/10261/panoramagraf09.pdf>. Extraído 13/9/2014.

CERESA DE CASTIÑEIRA DE DIOS, Ariadna (2014): “Contratados en la Administración Pública. Marco legal aplicable. Régimen indemnizatorio”, en “Doctrina Judicial” el día 03/04/2014, p.17.

CIURO CALDANI, Miguel A. (2006): “Bases de la integración jurídica trialista para la ponderación de los principios”, en *Revista del Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social*, Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social, 2006, Vol. 29, 17 págs.

(2007): “Filosofía de la Corrupción”, en *Revista del Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social*, Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social, 2007, Vol. 30, 2007, p 27.

---

(1996): “Las ramas del mundo jurídico, sus centros críticos y sus esferas críticas”, en *Revista del Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social*, Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social, 1996, Vol. 21, 2 pàgs.

(1999): “Lecciones de Teoría General del Derecho”, en *Investigación y Docencia*, Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social Vol. 32, págs. 33 a 76;

(1994): *Lecciones de Historia de la Filosofía del Derecho*, Rosario: Fundación para las Investigaciones Jurídicas, 1994, T III-II

(1995): “Meditaciones sobre los fines y los medios. En especial sobre el gobernante maquiavélico”, en *Revista del Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social*, Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social, Vol. 20, 1995, p 89-93.

(2000): *Metodología Jurídica*, en *La Conjetura del Funcionamiento de las Normas Jurídicas- Metodología Jurídica*, Rosario: Fundación para las Investigaciones Jurídicas (FIJ).

(1992): “Nota sobre la perspectiva axiológica de los derechos humanos”, en *Revista del Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social*, Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social, Vol. 15, 1992, p. 61-62.

(1996): “Notas para comprensión dialéctica de la discriminación”, en *Bioética y Bioderecho*, Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social, Vol. 1, 1996, p. 35-40.

---

(2006): “Ubicación de la justicia en el mundo del valor (El asalto del valor justicia)”, en *Investigación y Docencia*, Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social, 2006, Vol. 39, págs. 150 y ss.

(1996): “Filosofía de las ramas del mundo jurídico”, en *Investigación y Docencia*, Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social, 1996, Vol. 27, pág. 65 y ss.

(1998): “Las ramas del mundo jurídico en la postmodernidad (las ramas del mundo jurídico en tiempos de la crisis de la materia)”, en *Investigación y Docencia*, Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social, Vol. 31, 1998, pág. 51 y ss.

(2002): “Perspectivas de la Teoría General del Derecho”, en *Investigación y Docencia*, Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social Vol. 35, 2002, pág. 29 y ss.

CORONEL, Germán A. (2012): “La desviación de poder en el empleo público”, en *Revista de Derecho Público, Empleo Público-II*, 1º ed., Rubinzal- Culzoni, 2012, pp. 209 y ss.,

CORPACI, Alfredo, (1995): “Reformas en la laboralización de la relación de empleo público en Italia: aspectos constitucionales y referencia a la normativa más reciente”, en *Revista Documentación administrativa*, (Ejemplar dedicado a: Función pública y laboralización), N° 243, 1995, págs. 247-292. En <http://dialnet.unirioja.es/ejemplar/615>.  
Extraído el día 13/9/ 2014

CORREA, Oscar A. (1989): Empleo público y contrato "ad hoc", en *Doctrina del Trabajo*, 1989-A, 787.

CORVALÁN, Juan Gustavo y MACCHIAVELLI, María de las Nieves (2012): Empleo público: la estabilidad en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en *Revista de Derecho Público, Empleo Público-II*, 1º ed., Rubinzal- Culzoni, 2012, pp. 3051 y ss.

COVIELLO, Pedro José Jorge (2004): *La protección de la confianza en el administrador*, LexisNexis, 2004.

CREMONTE, Matías (2011): “Régimen protectorio para el empleado público”, en *La Ley*, 2011-E, p. 294.

CUARTANGO, Gonzalo (2011): “La doctrina de la Corte Suprema respecto de los contratados por la administración pública”, en *Doctrina del Trabajo* 2011 (junio), p. 1353.

(2012): “La muy particular doctrina de la SCJBA sobre la estabilidad del empleado público”, en “Doctrina del Trabajo” 2012 (noviembre), p. 2929

DE LA FUENTE, Horacio H. (2007): “La Corte Suprema abandona la doctrina autoritaria en materia de empleo público”, en *La Ley*, 2007-E, 682.

(2001): “Estabilidad del empleado público. Situación del personal contratado”, en *La Ley*, 2001-D, 911

DEFELIPPE, Oscar E., “Estabilidad laboral del docente universitario”, en *Doctrina del Trabajo*, en: DT 2012 (noviembre), 2895.

DEL SAZ CORDERO, Silvia (1995): “La laboralización de la función pública del contrato laboral para trabajos manuales al contrato de Alta Dirección”, en *Revista Documentación administrativa*, Ejemplar dedicado a: Función pública y laboralización, N°

---

243, págs. 133-182. En <http://dialnet.unirioja.es/ejemplar/615>. Extraído el día 13/9/2014.

DESCALZI, José P. (2007): “La estabilidad del empleado público”, en *La Ley*, 2007-C, 500.

DEVOTO, Pablo A. (2014): “Renovación sucesiva de contratos a plazo en el empleo público”, en *La Ley*, 2014-A, p. 354

DIANA, Nicolás y KODELIA, Gonzalo S, (2007): “Cuando el valor histórico puede más que la mera dogmática”, en *La Ley*, 2007-C, 521.

DIANA, Nicolás, Más allá de la doctrina de los actos propios: La voluntad, en *La Ley*, 2013-B, p. 279

Diario La Nación, “*Macri cierra el año con 2000 despidos*”, 28-12-2007.

DIEZ, Manuel M. (1991): *Manual de Derecho Administrativo*, T.I, Buenos Aires: Plus Ultra.

DROMI, Roberto (2004): *Derecho Administrativo*, 10ª ed., Buenos Aires: Ciudad Argentina.

DUHALDE, Santiago (2015) “La précarisation contractuelleusein de l'État”, *Chronique Internationale de l'IRES*, publicación del Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES), Noisy-le-Grand, Francia, N° 149, marzo. En <http://www.ires-fr.org/publications/la-chronique-internationale>. Extraído 13/4/2015.

ELÍAS, Jorge (2011): “Hiposuficiencia reclamacional: un nuevo desafío para el derecho del trabajo”, en *Doctrina del Trabajo* 2011, (diciembre), p. 3196

---

ESCOBAR, Silvia E., “La estabilidad laboral a la luz de los Derechos Humanos”, en *Microjuris Argentina*, 3-nov-2008, en MJ-DOC-4171-AR | MJD4171. Extraído el día 5/9/2013.

ESTEBAN DE SUÁREZ, Elida (2013): “Principios del derecho del trabajo en el empleo público, en “*Microjuris Argentina*”, 29-sep-2011, en MJ-DOC-5539-AR | MJD5539. Obtenido el día 5 de septiembre de 2013.

FEITO GRANDE, Lydia (2007): “Vulnerabilidad”, en *Anales del Sistema Sanitario de Navarra*, Vol. 3, Supl. 3, Pamplona, 2007. Pub. en la web en [http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1137-66272007000600002](http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1137-66272007000600002).  
Extraído el día 5/9/2013.

FIORINI, Bartolomé (1965): “La estabilidad, garantía de Derecho Público”, en *Revista Derecho del Trabajo*, julio de 1965, p. 352 y ss.

FUENTETAJA PASTOR, Jesús A. (1995): “La función pública comunitaria como contrapunto a la tendencia laboralizadora en Europa”, en *Revista Documentación administrativa*, Ejemplar dedicado a: Función pública y laboralización, N° 243, 1995, págs. 325-348. En <http://dialnet.unirioja.es/ejemplar/615>. Extraído el día 13/9/ 2014.

GABET, Alejandro (2013): “Empleo público no registrado por la administración”, en *Doctrina del Trabajo* 2013 (septiembre), p. 2253.

GALLEGOS FEDRIANI, Pablo O. (2012): “El jusvariandi en el empleo público”, en *Empleo Público-TI*, 1° ed., Santa Fe: Rubinzal- Culzoni.

(2011): “Agentes contratados por la Administración”, en *La Ley* 2011-E, p. 1280.



---

GALLO, Gustavo J. (2014): “Empleo público temporal”, en *Doctrina Judicial* del día 18/06/2014, p. 28.

GALLO, Javier E. (2012): “Empleo público: Desafíos actuales. Articulación ineludible con la administración presupuestaria”, en *Revista de Derecho Público*, Empleo Público-II, 1º ed., Santa Fe: Rubinzal- Culzoni, pp. 105 y ss.

GARCÍA DE ENTRERRÍA, Eduardo (2000): “La Administración Pública y la Ley”, en *Revista española de Derecho Administrativo*, N° 108, 2000, págs. 565-574. En <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=60897>. Extraído el día 13/9/2014.

(1962): “La lucha contra las inmunidades del poder”, en *Revista de administración pública*, N° 38, 1962, págs. 159-208. En <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112627>. Extraído el 13/9/2014.

GARZINI, Silvia (1994): “La situación de empleo público en la legislación comparada”, en *Doctrina del Trabajo*, 1994-B, 2091.

GENTILI, Rafael (2004): “Marco jurídico del Empleo Público Nacional”, en *Microjuris Argentina*, 1-feb-2004, en MJ-DOC-23-AR | MJD23. Extraído el día 5/9/2013.

GIL GARCÍA, Magdalena, “Una aproximación cualitativa al Empleo Público en la Provincia de Buenos Aires: Representaciones sociales y percepciones subjetivas de los trabajadores estatales de la APP”, en *Memoria Académica*, publicado en internet <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.842/te.842.pdf>. Extraído el día 5/9/2014.

GOLDSCHMIDT, Werner (1986): *La ciencia de la justicia*, 2º ed., Buenos Aires: Depalma.

- 
- (2005): *Introducción filosófica al derecho*, 7º ed., Buenos Aires: LexisNexis.
- GOMEZ, Claudio D. (2011): “Los derechos del "trabajador contratado" por la administración pública desde una visión constitucional”, en “La Ley” 2011-C, p. 322.
- GONZALEZ MORAS, Juan M. (2012): “Fuentes internacionales en materia de empleo público”, en *Revista de Derecho Público*, Empleo Público-I, 1º ed., Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2012, pp. 65 y ss.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1983): *El principio general de buena fe en el derecho administrativo*, Madrid: Civitas, Madrid.
- GONZÁLEZ QUINZÁ, Arturo (1995): “Marco constitucional de la Función pública: punto de partida necesario para alternativas laboralizadoras”, en *Documentación administrativa*, Ejemplar dedicado a: Función pública y laboralización, N° 243, págs. 89-112. En <http://dialnet.unirioja.es/ejemplar/615>. Extraído el 13/9/2014.
- GONZALEZ, Elías H. R. (2014): “El "voluntario sometimiento a un régimen jurídico" como doctrina en materia de empleo público en la jurisprudencia de la CSJN”, en *La Ley*, 2014-E”.
- GORDILLO, Agustín (2000): *Tratado de Derecho Administrativo*, T.I, T. II y T. IV, Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- GRISOLÍA, Julio A. y AHUAD, Ernesto J. (2014): *Ley de Contrato de Trabajo. Comentada.*, 5º ed., Buenos Aires: Editorial Estudio.

---

GRAU, César A. (2007): Cuestión terminológica sobre empleo público: ¿agentes, funcionarios o burócratas?, en *Microjuris Argentina*, 12-jun-2007, pub. en MJ-DOC-3149-AR | MJD3149. Extraído el día 5/9/2013.

(2007): “Empleo Público: huida o refugio hacia el derecho laboral”, en *Microjuris Argentina*, 28-jun-2007, pub. en MJ-DOC-3164-AR | MJD3164. Extraído el día 5/9/2013.

(2007): “Empleo Público: Naturaleza Jurídica del Vínculo”, en *Microjuris Argentina*, 18 de mayo 2007, pub. en MJ-DOC-2772-AR | MJD2772. Extraído el día 5/9/2013.

(2007): “Panorama en el Derecho Comparado sobre Empleo Público”, en *Microjuris Argentina*, 19-jul-2007, pub. en MJ-DOC-3194-AR | MJD3194. Extraído el día 5/9/2013.

GUIBOURG, Ricardo A. (1994): “Observaciones sobre el empleo público”, en *Doctrina del Trabajo*, 1994-B, 1107.

(2014): “Contratación fraudulenta en el Estado”, en *Doctrina del Trabajo*, 2014 (julio), p. 1748.

GUSMÁN, Alfredo S. (2003): “La potestad revocatoria de la Administración en el contrato de empleo público”, en *La Ley de Córdoba*, 2003 (septiembre), 934.

HUTCHINSON, Tomás (1993): *Ley nacional de procedimientos administrativos, Ley 19.549*, T. I, Buenos Aires: Astrea.

IHERING, Rudolf (1993): *La Lucha por el Derecho*, Buenos Aires: Ed. Heliasta S.R.L.

---

IVANEGA, Miriam M. (2012): “Empleo Público y discrecionalidad administrativa” en *Revista de Derecho Laboral y de la Seguridad Social* 2012-5-411, AbeledoPerrot.

(2012): “Las Políticas públicas y el empleo público frente a la directriz constitucional”, en *Revista de Derecho Público*, Empleo Público-I, 1º ed., Santa Fe, Rubinzal- Culzoni, 2012, pp. 11 y ss.

(2009): “Las relaciones de empleo público”, 1º ed., Buenos Aires, La Ley, 2009.

JACOBO DILLON, María L. (2011): “El empleo informal en la administración pública, en “La Ley” 2011-D, p. 450.

JEANNERET DE PÉREZ CORTES, María, (2002): “La finalidad como elemento esencial del acto administrativo y la desviación de poder”, en *La Ley* 2002-D, 1408.

JUSTO, Juan B. (2013): “La estabilidad en el empleo público. Cincuenta años de reconfiguración de fuerzas en la división de poderes”, en *La ley* 2013-B, p. 677.

KELSEN, Hans (1997): *Teoría Pura del Derecho*. Traducción: Moisés Nilve. 3ª ed. Buenos Aires: Ed. Universitaria de Buenos Aires.

KUSINSKY, Darío y THEA, Federico G. (2012): “El empleo público en contexto”, en *Revista de Derecho Público*, Empleo Público-II, 1º ed., Santa Fe, Rubinzal- Culzoni, 2012, pp. 139 y ss.

LAQUIDARA, Bruno (2014): “Responsabilidad directa del estado por contratación irregular según la definición de la doctrina y la CSJN para estos casos”, en *Doctrina Judicial* del día 02/07/2014, p.1.

---

LASALLE, Ferdinand (1957): *¿Qué es una Constitución?*, Trad. W. Roces, Buenos Aires: Siglo Veinte.

LISA, Federico J. (2010): “El empleo público en la construcción actual de las políticas públicas”, en II, III y IV Jornadas Rosarinas de Derecho Administrativo - Dr. Antonio Pedro Chede, A.A.V.V., Jornadas organizadas por la Carrera de Posgrado de Especialización en Derecho Administrativo, Escuela de Graduados y Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, Ediciones RAP S.A., Año XXXII-381, Buenos Aires, 2010, ps. 205/218.

(2007): “Los elementos de la relación de empleo público en la jurisprudencia (Sujetos, objeto y contenido)”, en *Revista de Derecho Público*— 2 Contratos administrativos – II”, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni Editores, 2007, p. 171/212.

LIVELLARA, Carlos A. (1998): “Las relaciones laborales en el sector público”, ponencia presentada en el XIII Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, celebrado en Panamá, del 27 al 30 de abril de 1998, en “MicrojurisArgentina”, pub. en MJ-DOC-3886-AR |MJD3886. Extraído el día 5/9/2013.

LLAMBÍAS, Jorge J. (1986): *Tratado de Derecho Civil*, Parte General, T.º I, Buenos Aires: Abeledo Perrot.

LOPEZ, Justo (2012): “El trabajador del Estado”, en *Doctrina del Trabajo 2012* (septiembre), p. 2571.

MARIENHOFF, Miguel S. (1988): *Tratado de Derecho Administrativo T. II*, Buenos Aires: AbeledoPerrot.

---

MARX, Karl, (2008): *El Capital: Crítica de la economía política*, Libro I, Tomo III, Buenos Aires: Siglo XXI, p. 91 y ss.

MATA, Ismael (2010): *Legalidad y eficiencia en la Administración Pública*, Ensayos de Derecho Administrativo, RAP- 2010, p. 147.

(2014): “Intervención del Estado en la economía. Evolución e instrumentos jurídicos”, en *Revista de Derecho Público*, Las regulaciones estatales de la economía en la Argentina- I, 1º ed., Santa Fe, Rubinzal- Culzoni, 2014, pp. 88.

NINO, Carlos S. (2003): *Introducción al Análisis del Derecho*, 2º Ed. Ampl. y Revisada, Buenos Aires: Astrea.

O'DONNELL, Guillermo (1994): “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press, Vol. 5, No. 1, January 1994: 55-69, En <http://www.uaq.mx/contraloriasocial/diplomado/bibliografia-modulo3/odonnell.pdf>. Extraído el día 13/9/2014.

OSZLAK, Oscar (2009): “La Profesionalización del Servicio Civil en América Latina: Impactos sobre el Proceso de Democratización”, Trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD, *La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. Noviembre 2009: p. 96; ISBN 978-0-8270-5387-8. En <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan040085.pdf>. Extraído el día 13/9/2014.

PAEZ GIMÉNEZ, Florencia (2013): “Incompetencia actual de la Justicia Nacional del Trabajo en demandas deducidas por los "contratados" en forma irregular por el Estado Nacional”, en *Doctrina del Trabajo* 2013 (agosto), p. 1824.

---

PARADA VAZQUEZ, José R. (1995): “Empleo público y globalización de la economía”, en *Revista Documentación administrativa*, Ejemplar dedicado a: Función pública y laboralización, N° 243, 1995, págs. 23-66. En <http://dialnet.unirioja.es/ejemplar/615>. Extraído el día 13/9/2014.

PAREJO ALFONSO, Luciano (1995): “Administración y Función Pública, en “Documentación Administrativa” N° 243, septiembre-diciembre 1995, págs. 67 a 88. En <http://dialnet.unirioja.es/ejemplar/615>. Extraído el día 13/9/2014.

PEREZ GILHOU, Dardo (2005): “Presidencialismo, Caudillismo y Populismo”, en *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, Buenos Aires, T. 32 (2005), p. 21 a 95.

POMARES, julia, GASPARINI, José y DELEERSNYDE, Diego (2013): “Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación”, Documento de Trabajo, N° 117, octubre de 2013. En <http://www.cippec.org/documents/10179/51827/117+DT+PyGG+Empleo+publico+2013.pdf/f3cb4e4b-0a4f-4f7f-b66e-c5849ea05118>. Extraído el día 13/9/2014.

POSE, Carlos (2000): “Defensa del sistema de estabilidad absoluta en el seno de las relaciones de empleo público”, en *Doctrina del Trabajo*, 2000-B, 2386.

PRATS I CATALÁ, Joan (2002): “Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un Cambio Institucional”, en *Documentos y Aportes en Administración Pública*, Biblioteca de Publicaciones Periódicas, Universidad Nacional del Litoral. En <http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/ojs/index.php/DocumentosyAportes/article/view/1167/1824>. Extraído el día 13/9/2014.

---

(1998): “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 11 (Jun. 1998), Caracas. En <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0030104.pdf>.  
Extraído el día 5/9/2017.

PUCCIARELLO, Mariana (2006): “Concursos y contratación de empleados públicos. Influencia de las normas internacionales del trabajo sobre la selección de contratistas del Estado”, en *Revista de Derecho Público, Contratistas del estado (procedimiento de selección)*, 1° ed., Rubinzal- Culzoni, 2006-1.

RAGUZA, Azucena B. (1995): “El régimen argentino de empleo público”, en *Doctrina del Trabajo*, 1995-B, 1386.

RECALDE, Héctor P., “El régimen de estabilidad del empleado público y nuevas perspectivas sobre la protección frente al despido arbitrario”, en *La Ley*, 2007-D, 764.

RODRIGUEZ MANCINI, Jorge “Algunas reflexiones sobre la ley de empleo público”, *TySS*, 2000-193.

(1994): “Tendencias actuales del principio protectorio frente a la relación de empleo público”, en *Doctrina del Trabajo*, 1994-B, 1131.

RODRIGUEZ, FERNÁNDEZ, Liliana (1994): “Las normas que rigen el empleo público en los países del Mercosur”, en *Doctrina del Trabajo*, 1994-B, 1959.

RUIZ, Sergio R., “Vaivenes de la discrecionalidad en el empleo público”, en *La Ley*, 2004-A, 335.



SABALÚA, Francisco (2006): *La Participación Ciudadana en una Cultura Profundamente Caudillista, ¿Una Utopía?*, en *Revista Cartapacio*, Vol. 10, Facultad de Derecho, UNICEN.

SAENZ, Juan I. (2012): “Concursos para el acceso a los cargos públicos: control judicial y principios fundamentales”, en *Revista de Derecho Público*, Empleo Público-II, 1º ed., Santa Fe, Rubinzal- Culzoni, 2012, pág. 21.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2003): “Venire contra factumpropiam non valet”, en *Revista Documentación Administrativa*, (Ejemplar dedicado a: El Principio de seguridad jurídica y sus manifestaciones), Nº 263-264, 2003 págs. 223-246. En [http://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?querysDismax.DOCUMENTAL\\_TODO=Miguel+S%C3%A1nchez+Mor%C3%B3n&inicio=81](http://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?querysDismax.DOCUMENTAL_TODO=Miguel+S%C3%A1nchez+Mor%C3%B3n&inicio=81). Extraído el día 13/4/2015.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “Sobre la captura del empleo público”, en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Nº. 1, 2011, págs. 71-79. En [http://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?querysDismax.DOCUMENTAL\\_TODO=Miguel+S%C3%A1nchez+Mor%C3%B3n&inicio=81](http://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?querysDismax.DOCUMENTAL_TODO=Miguel+S%C3%A1nchez+Mor%C3%B3n&inicio=81). Extraído el día 13/4/2015.

SERRANO ALOU, Sebastián (2009): “La estabilidad real, su vigencia normativa y su importancia actual”, en *Microjuris Argentina*, 20-oct-2009, pub. en MJ-DOC-4420-AR | MJD4420. Extraído el día 5/9/2013.

(2009): “La solución a la contratación irregular de trabajadores por el Estado”, en *Microjuris Argentina*, 2 de dic-2009, pub. en MJ-DOC-4458-AR | MJD4458. Extraído el día 5/9/2013.

SIROUNIAN, Mónica (2004): “Hiposuficiencia negocial y de reclamación del trabajador: su injerencia en la falta o deficiencia de la registración del vínculo laboral”, en *Revista Derecho del Trabajo*, Año I, N° 3, (2004), Ediciones Infojus, p. 81.

SOSA, Pamela (2010): “Los límites de la categoría clientelismo político para la comprensión de la política”, en *Revista digital Margen*, de marzo de 2010, N° 57., p. 3. En <http://www.margen.org/suscri/margen57/sosa.pdf>. Extraído el día 5/9/2013.

TAWILL, Guido S. (1993): *Administración y Justicia*, T.II., Buenos Aires: De Palma.

(1989): “La desviación de poder: ¿Noción en crisis?”, en *La Ley*, 1989-E, 831.

THWAITES REY, Mabel (2008): ¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N°. 41, Jun. 2008, pp. 33-56.

TOSELLI, Carlos A. (2010): “El empleo público y el contrato de trabajo”, en *Microjuris Argentina*, 22-jun-2010, pub. en MJ-DOC-4759-AR | MJD4759. Extraído el día 5/9/2013.

ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo (1992): *Historia del Derecho Argentino*, T. II, 2° Ed., Buenos Aires: Editorial Perrot.