

EL DERECHO A LA ESTABILIDAD Y A LA PROTECCIÓN CONTRA EL DESPIDO ARBITRARIO

*The right to stability and protection
against the arbitrary dismissal*

HUGO R. GONZÁLEZ ELÍAS*

Pontificia Universidad Católica de Argentina
Paraná, Argentina

RESUMEN: El autor revisa la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (CSJN) que aborda la siempre problemática tensión existente entre la potestad pública de hacer cesar una vinculación de empleo público en forma incausada frente a la garantía constitucional del empleado público a su mantenimiento. El máximo tribunal argentino ha asegurado al empleado público permanente el derecho a la estabilidad propia y ha reconocido al empleado público transitorio estar comprendido en la protección constitucional contra el despido incausado, asegurándole el derecho a una indemnización en tal sentido. El análisis pretende despejar la evolución dada de los otros aspectos que mantienen criterios anteriores sincronizados adecuadamente aunque, en opinión del autor, no faltará mucho tiempo para que sigan produciéndose novedades ante nuevas precisiones.

* Abogado, Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Católica Argentina de Rosario, Especialista en Derecho Procesal y en Derecho Administrativo, Universidad Nacional del Litoral. Profesor de Grado en las materias Instituciones de Derecho Administrativo y Derecho Administrativo Especial, Pontificia Universidad Católica Argentina, Sede Paraná - Entre Ríos. <dr_gonzalez@arnet.com.ar>.

Artículo recibido el 3 de septiembre de 2012 y aprobado el 2 de julio de 2013.

PALABRAS CLAVE: Corte Suprema de Justicia Argentina – Administración Pública – recurso extraordinario – jurisprudencia – Ley de contrato de trabajo

ABSTRACT: The author analyzes the doctrine established by the Argentinean Supreme Court of Justice about that always problematic tension between the public legal authorities to dismiss a public employment in discretionary form and the constitutional right to keep that public employment. The Argentinean Court has assured to the permanent public employed the right to the own stability and has recognized to the transitory public employed the same right to protection against the arbitrary dismissal, assuring the right to a compensation in this respect. The analysis tries to make clear the evolution of other aspects that uphold previous criteria adequately synchronized though, in opinion of the author, we will have to wait not much in order that new innovations arrive facing new precisions.

KEY WORDS: Argentinean Supreme Court of Justice – Public Administration – extraordinary resource – jurisprudence – Labour Contract Law

INTRODUCCIÓN

Algunas de las cuestiones más problemáticas que se vienen planteando en la práctica del empleo público en Argentina, han sido abordados en los últimos tiempos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (en adelante CSJN) con avances significativos en la doctrina que emerge de sus fallos, en relación a dos situaciones inherentes al empleo público de enorme trascendencia enmarcadas en la consideración del derecho del empleado público (sea éste permanente o no) al mantenimiento en su empleo como un verdadero derecho humano.

Como bien señala LISA¹ son bien conocidos los estrechos vínculos que existen entre el trabajo y la eminente dignidad de la persona humana: el trabajo es testimonio de la dignidad del hombre; por lo que la falta de trabajo es el golpe más duro que se pueda dar a la dignidad humana.

¹ LISA (2011) pp. 205 – 218.

Pero antes de comenzar con el desarrollo del trabajo debemos recordar que la jurisprudencia de la CSJN en Argentina, como regla general, ha establecido que los tribunales y jueces de todo el país tienen un “deber moral”² de conformar sus decisiones en casos análogos a los fallos de aquél tribunal.³

Ahora bien, también se ha dicho que los jueces podrán apartarse de la jurisprudencia de la CSJN cuando la misma violenta sus propias convicciones o cuando se controviertan seriamente sus fundamentos, denotando que la misma, en definitiva, no tiene carácter obligatorio para los tribunales inferiores.

Por otra parte, atendiendo al sistema federal de gobierno que adopta la organización política argentina, la jurisprudencia de la CSJN es de obligatoria aplicación en las Cortes o Superiores Tribunales provinciales, los que resuelven sobre cuestiones de derecho público local el cual no ha sido delegado por las provincias a la nación al momento de la organización nacional y por ende, materias tales como la relativa al empleo público son de su exclusiva incumbencia.

Claro está que, aun así, por vía recursiva extraordinaria federal⁴ la CSJN puede “pescar” aquellos casos que, en general, controviertan disposiciones de la constitución federal constituyéndose en el intérprete final del ordenamiento jurídico nacional.

Para poder efectuar el análisis prometido en el título necesitamos echar mano de algunas herramientas que nos permitan distinguir situaciones que –sean o no sustancialmente diferentes– sean tratadas y abordadas de distinta manera por la jurisprudencia de la CSJN.

Partiendo entonces desde este punto, la propia CSJN clasifica en *Romeo con Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires* (1988)⁵ y *Castelluccio con*

² SAGÜES (1984) p. 163, ha considerado que el “*respeto a los fallos de la CSJN importa no solamente un deber moral sino también un deber institucional, porque el orden de las instituciones reposa sobre la interpretación que hace la Corte de la Constitución*”.

³ CSJN: *Videla con García* (1870, Fallos 9:53), *Bustos y Cía. con Pando* (1871, Fallos 10:294), *Fils con Provincia de Buenos Aires* (1926, Fallos 147:149), *Bolledo y Cía. y otros con Provincia de Buenos Aires* (1938, Fallos 180:297), *Provincia de Córdoba con Cía. Santafecina de Inmuebles y Construcciones* (1950, Fallos 218:227), *Nación Dir. Gral. Impositiva con Oñate y Cía., S.R.L.* (1952, Fallos 224:540), entre muchos otros.

⁴ Artículo 14 de la Ley n° 48 de 1863.

⁵ CSJN, *Romeo con Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires* (1988, Fallos 311:216).

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1999)⁶ como empleados públicos a los de carácter “permanente” y a los “no permanentes” que, a su vez, los subdivide en “contratados” y “temporarios”.⁷

Asimismo nosotros debemos referir a los que (sin que la CSJN los haya calificado como empleados “públicos”, porque no lo son) se relacionan jurídicamente con la Administración pública mediante contratos regidos por el derecho privado, los que analizaremos luego dado que, pese a que en teoría estas contrataciones no deberían ofrecer inconvenientes en cuanto a su régimen jurídico, lo cierto es que en los hechos el deslinde entre las personas contratadas bajo formas regidas por el derecho privado de las que se rigen por contratos sujetos al derecho público resulta más que complejo.⁸

I. EMPLEADO PÚBLICO PERMANENTE

1. La doctrina Madorrán

La CSJN en el caso *Madorrán*⁹ reconoció la estabilidad del empleado público permanente en sentido propio fundado ello en el art.14 bis Constitución Nacional (C.N.) (la actora había ingresado al trabajo en el año 1970 y fue despedida en el año 1996), declarando la inconstitucionalidad del Convenio Colectivo que permitía despedirla sin causa justificada y razonable, con el reconocimiento de una indemnización en los términos de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 (LCT), ordenando la reincorporación de la actora en el cargo que ostentaba.

⁶ CSJN, Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Castelluccio con Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires* (1999, C. 567. XXXIV).

⁷ Ley N° 25164 de 1999, art. 9° faculta la contratación de personal por tiempo determinado exclusivamente para la prestación de servicios de carácter transitorio o estacionales, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente, y la Ley N° 11672 de 2005, art. 64, lo autoriza solo para el desarrollo de estudios, proyectos o programas especiales.

⁸ La Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe, *Bongiovanni, A. y S.* (1993) T.135, p. 343, consideró que “suelen ser borrosos los límites que separa, dentro del género de los ‘contratos de la Administración’ las dos especies de ‘contratos comunes’ y ‘contratos públicos’”.

⁹ CSJN, *Madorrán con Administración Nacional de Aduanas* (2007, M. 1488. XXXVI).

Con este precedente la CSJN dio por terminada una discusión que venía reproduciéndose desde hacía mucho tiempo y que tenía repercusión directa en su propia doctrina en el sentido de interpretar –en forma restringida– el art.14 bis de la C.N. considerando que la garantía de la estabilidad amparaba con igual intensidad y modalidad al empleado público respecto del privado que se encontraba, a su vez, resguardado por la garantía de la protección contra el despido incausado, lo cual se traducía en el reconocimiento del derecho a una indemnización en caso de despido sin causa justificada.

Esa interpretación implicaba lisa y llanamente quitarle el sentido de la garantía específicamente prevista en la C.N. a favor del empleado público permanente con el fin de eliminar el riesgo de que su empleo quede sometido a vaivenes políticos que en el siglo XIX fueron caracterizados por el derecho norteamericano como *sistema de los despojos*¹⁰, motivo por el cual, la Corte en el caso *Madorrán*, se expide por la interpretación de la garantía constitucional de la estabilidad del empleado público con la extensión que la reforma constitucional de 1957 específicamente quiso acordarle.¹¹

Se expresó con contundencia que *“los empleados públicos no dejarán de serlo porque pasen a regirse total¹² o parcialmente por el derecho laboral*

¹⁰ Sistema que en el siglo XIX fue prohibido en los Estados Unidos y que partía de considerar que los cargos y empleos públicos eran de propiedad de la facción que ganaba las elecciones tal y como sucedía luego de las guerras en las que los “despojos” (entendidos como armas aprehendidas, caballos, municiones, etc.) eran de propiedad del vencedor. Como nos recuerda COMADIRA (2003) pp.621 y 622, en aquella época, la tensión entre la existencia de una burocracia estable y las exigencias de los políticos triunfantes llevó a considerar al empleo público como un verdadero botín, de modo que, se llegó a decir que *“el mundo parecía dividido en dos clases: quienes iban a California a buscar oro y los que viajaban a Washington a buscar cargos”*.

¹¹ CSJN, *Madorrán con Administración Nacional de Aduanas* (2007, M. 1488. XXXVI), criterio sostenido en el voto del Dr. Zaffaroni según doctrina sentada en el caso CSJN, *Romero Martino con Caja Nacional de Ahorro y Seguro* (1985, Fallos 307:546), voto del Dr. Belluscio al cual remite. Aunque también la encontramos en el caso CSJN, *Enrique con Provincia de Santa Fe* (1965, Fallos 261:334), votos en disidencia de Aberasturi y Zavala Rodríguez.

¹² Lo cual a partir del fallo que analizamos es imposible, ya que regirán siempre las disposiciones constitucionales (art.14 bis) y de nivel constitucional (derechos humanos de los trabajadores amparados por tratados internacionales) que se encuentra por sobre tal derecho.

*privado*¹³ a lo que agregó “*sustituir la reinstalación que pretende el agente que fuera injustamente segregado de su cargo por una indemnización dejaría al empleado público indefenso ante las cesantías en masa que podrían producirse en ocasión de los cambios de gobierno e introduciría una evidente carga sobre la bolsa estatal*”.

Ahora bien, formulemos algunos interrogantes a fin de “testear” la nueva doctrina de la Corte en su cotejo con otros fallos de ineludible importancia para pretender lograr su justo y preciso sentido. Para ello nos situaremos en una ineludible referencia externa del fallo, porque no debemos dejar de considerar que si el criterio sentado en el caso *Madorrán*¹⁴ debería o no ser complementado con el decidido en el caso *Guida*¹⁵ (tengamos en cuenta que este fallo se dictó en un muy problemático año 2000) en donde se precisó que el derecho a la estabilidad del empleado público permanente “*no es absoluto, de allí que pueda prescindirse cuando sus servicios no son necesarios ya sea por economía o por otras causas razonables*” ya que dicho derecho agrega “*no se encuentra por encima del interés general*”, como justificación suficiente que permite admitir la validez de diversas leyes de prescindibilidad de empleados públicos, al precisar que la protección constitucional quedaba satisfecha con una indemnización equitativa cuando, por razones de su exclusiva incumbencia, el Poder Legislativo decide suprimir un empleo o el Poder Ejecutivo resuelve remover a un empleado sin culpa de éste¹⁶, salvo que encubrieran una medida disciplinaria de cesantía o los montos indemnizatorios afectarían la garantía constitucional.

Por lo pronto en el caso *Guida*¹⁷ parece quedar relegado a ser aplicado exclusivamente en épocas de emergencias públicas –legalmente declaradas–, pero aun así, surge el interrogante si podría seguir siendo convalidada la potestad reconocida en el fallo como propia del Poder Ejecutivo. En nuestro parecer, el reconocimiento del derecho a la estabilidad propia del empleado público y su encasillamiento como *derecho humano* despeja toda incertidumbre al respecto, impidiendo absolutamente el reconocimiento de dicha

¹³ “Echando por tierra” posturas que calificaban como un proceso ineludible el de la *laborización del empleo público* en Argentina.

¹⁴ CSJN, *Madorrán con Administración Nacional de Aduanas* (2007, M. 1488. XXXVI).

¹⁵ CSJN, *Guida con Poder Ejecutivo Nacional* (2000, G. 304. XXXIII).

¹⁶ *Vid. v.g.* entre otros, doctrina de las sentencias CSJN: *Brasenco* (1966, Fallos 266:159), *Tornese con Nación Argentina* (1968, Fallos 272:99), *Castiñeira con I.N.V.* (1985, Fallos 307:1189).

¹⁷ CSJN, *Guida con Poder Ejecutivo Nacional* (2000, G. 304. XXXIII).

potestad en cabeza del poder administrador, de lo contrario estaríamos retro trayéndonos a épocas de autoritarismo puro.

En segundo lugar –en *Madorrán*¹⁸– no ha variado el criterio que la Corte ha sostenido desde antiguo al considerar que no corresponde el pago de remuneraciones por funciones no desempeñadas durante el período que media entre la separación del agente público dado ilegítimamente de baja y su reincorporación, salvo disposición expresa y específica.¹⁹ Ahora bien, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso *Baena*²⁰ –que fuera citado por el voto de la mayoría de la Corte– se incluye el rubro correspondiente a los salarios caídos²¹, lo cual podría hacer variar en el futuro dicha postura.

En tercer lugar y por último, para hacer una nueva precisión desde el interior de dicho fallo, la encontramos cuando se expresa que la inconstitucionalidad del art.7 inc. c, declarada en un caso concreto no resulta aplicable sin más a todos los empleados de la Administración pública nacional dado que la solución de cada caso está condicionada por la naturaleza de la vinculación del empleado con la Administración y requiere en consecuencia, el examen de: 1) la forma de incorporación del agente; 2) la normativa aplicable y 3) la conducta desarrollada por las partes durante la vinculación.²²

¹⁸ CSJN, *Madorrán con Administración Nacional de Aduanas* (2007, M. 1488. XXXVI).

¹⁹ Vid. v.g. CSJN: *Maschio con Ferrocarriles Argentinos* (1989, Fallos 312: 1382), *De la Fuente con Banco de la Ciudad de Buenos Aires* (1990, Fallos 313:62), entre otros.

²⁰ CIDH, *Baena y otros vs. Panamá* (2001, Serie C n° 72) pár. 126.

²¹ GONZÁLEZ (2007).

²² CSJN, *Madorrán con Administración Nacional de Aduanas* (2007, M. 1488. XXXVI) considerandos 9° y 10° del voto de Highton de Nolasco y Maqueda.

Figura n° 1. Cuadro sinóptico de síntesis de la postura de la CSJN (doctrina Madorrán)

<p>La “solución” de cada caso está condicionada por:</p> <p>“La naturaleza de la vinculación del empleado con la Administración”</p> <p>Es decir: cómo encuadramos el caso en la clasificación al comienzo formulada ¿Qué criterios o pautas utilizamos para dicho encuadre?</p> <p>1º) La forma de incorporación del agente²³</p> <p>2º) La normativa aplicable</p> <p>3º) La conducta desarrollada por las partes durante la vinculación²⁴</p>

2. Nuevas consideraciones que surgen de otros fallos recientes en materia de empleo público

La CSJN también ha sentado criterios que enmarcan una consideración más acentuada de los derechos de los empleados públicos, de allí que mencionamos algunos fallos que distinguen una marcada tendencia a ser considerada en todo “caso” a resolver.

En el caso *Schnaiderman*²⁵ el agente había accedido al cargo por medio de un concurso pero aun no había logrado transcurrir el lapso temporal que le permitiera acceder a la estabilidad en el empleo, momento en el cual se lo dejó cesante en su trabajo sin muchas explicaciones. Al resolver la CSJN expresó que “no se puede revocar un nombramiento de un agente sin

²³ CSJN, *Marignac con Consejo Provincial del Menor o Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos* (1987, Fallos 310:2927), exige “acto expreso”. La CSJ Sta. Fe en *Bianco* (A. y S. 179: 450) calificó la relación de empleo público como formal y exige la investidura del agente, citado en Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe, *Nagel con Comuna de San Jerónimo Norte* (2012, A y S 28:152-161).

²⁴ Verdad material sobre formal. Matiza *Marignac con Consejo Provincial del Menor o Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos* (1987, Fallos 310:2927), principio de buena fe: actos propios y “confianza legítima”.

²⁵ CSJN, *Schnaiderman con Estado Nacional - Secretaría de Cultura y Comunicación de la Presidencia de la Nación* (2008, S. 2488. XLI).

expresar las razones que lo justifican, dicha omisión torna ilegítimo el acto, sin que quepa dispensarlo por haberse ejercido potestades discrecionales (vgr. Razones operativas, de reorganización o reasignación de funcionarios, etc.).

Por su parte en *Silva*²⁶ –siguiendo el mismo razonamiento aplicado en *Schnaiderman*– considera ilegítima la remoción del abogado a cargo del sector jurídico del organismo que fuera asignada en forma transitoria “*hasta la celebración del concurso respectivo*”. En dicho caso, la Administración Pública se “autovinculó” a una condición resolutoria²⁷ que no había sucedido.²⁸ Otra cuestión que también ponderó al decidir fue que el actor cumplía funciones gerenciales (es decir, superiores en la estructura orgánica) lo cual fue considerado por la Corte como un motivo más para que el acto administrativo debiera ser mayormente fundado; al decir, textualmente, que “*la utilización de un simple ‘cliché’ no puede sustituir la explicitación de las razones que la Administración debe y debía invocar para dejar sin efecto una designación transitoria hasta que se sustanciaran los procedimientos reglados, o bien para justificar la variación de las condiciones de idoneidad tenidas en cuenta al momento de la designación o durante el desempeño del cargo ni motivar el acto así dictado. Aceptar la validez y eficacia de este tipo de decisiones administrativas puramente dogmáticas, implicaría retrotraer etapas fenecidas y oscuras en la evolución jurisprudencial en materia de control de la discrecionalidad estatal, donde se aceptó, por ejemplo, el carácter no justiciable de las declaraciones de prescindibilidad por razones de servicio en tanto la medida no comportara la descalificación del agente*”.²⁹

Para terminar en *Ruiz*³⁰, la CSJN reitera el encuadramiento del derecho a la estabilidad en el empleo público como derecho humano al expresar que “[l]a reinstalación del empleado público en su cargo prevista en el art. 14 bis de la C.N. guarda coherencia con los principios que rigen a las instancias

²⁶ CSJN, *Silva con EN – Sindicatura General de la Nación* (2011, S. 897. XLV). El agente debió ser indemnizado por el obrar ilegítimo del Estado.

²⁷ Elemento accidental del acto administrativo de designación que cobra “esencialidad” en el caso.

²⁸ Habrá que esperar el impacto que provoca este criterio en los superiores tribunales provinciales, por lo pronto, la Corte Suprema de Justicia de la provincia de Santa Fe en el caso *Salami* (1995, A y S 119:267) consideró que expresiones tales como “*hasta se provea en definitiva el cargo por el procedimiento del llamado a concurso*” o “*hasta su designación por concurso*” desnuda, en verdad, lo efímero y precario de una relación al abrigo de la cual no pueden invocarse garantías que la reglamentación no establece.

²⁹ CSJN, *Gobbi con Nación Argentina* (1981, Fallos 303:1323).

³⁰ CSJN, *Ruiz con Dirección General Impositiva* (2007, R. 129. XXXVII. REX).

jurisdiccionales internacionales en materia de derechos humanos, tendientes a la plena reparación de los daños irrogados por violaciones de aquellos, reprochables a los Estados”.

II. PERSONAS CONTRATADAS SUJETAS AL RÉGIMEN DE DERECHO PRIVADO

Reiteramos que estas personas no deben calificarse como *empleados públicos* ni tampoco debemos confundirnos con una de sus especies como lo es el *empleado público no permanente contratado*.

En efecto, sobre esta categoría que nosotros sistematizamos la CSJN en *Borda*³¹, *Calvacante de Mirena*³², entre varios más y en *Deutsch*³³ expresó la siguiente doctrina: “*Es preciso distinguir entre los funcionarios cuyos derechos y obligaciones se rigen por el derecho público de aquellas personas contratadas para desempeñar una función referente 1) a tareas propias de su profesión o medio de vivir; 2) no previstas en el cuadro de la administración; 3) ni el presupuesto; 4) sin horario, oficina, jerarquía, ni sueldo*”, lo que constituye una locación de servicios regida por el derecho común, lo que no constituye un obstáculo para ello la falta de manifestación expresa prevista en el art.2 inciso a) de la LCT para que sean –de todas formas– regidas por el derecho laboral.

Esta última consideración fue reiterada en *Zacarías*³⁴: “*Lo dispuesto en el art.2º inc. a) LCT no constituye obstáculo para considerar que la relación se rige por el derecho privado, si no fue examinada la posibilidad de que la suscripción de los contratos y la creación de una relación de subordinación técnica, jurídica y económica como la reconocida en el caso pudo haber constituido en sí misma una de las diversas formas de incluir a los dependientes en el régimen de la citada ley*”.

³¹ CSJN, *Borda con Provincia de Córdoba* (1943, Fallos 195:210).

³² CSJN, *Cavalcante de Mirena con Nación* (1974, Fallos 290:87).

³³ CSJN, *Deutsch con Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires* (1984, Fallos 306:1236).

³⁴ CSJN, *Zacarías con Caja Nacional de Ahorro y Seguro* (1987, Fallos 310:464).

Es más, en *Rieffolo*³⁵ –citado en *Marignac*³⁶– amplió aun más la base fáctica de este tipo de vinculación regida por el derecho privado entre los particulares y la Administración pública al incluir también a aquellas tareas transitorias que no difieran de las de los empleados permanentes puesto que “*basta la transitoriedad del requerimiento que obligue a reforzar el plantel permanente*”. Postura que ha sido criticada por la doctrina por variadas razones, entre otras, porque la asimilación de tareas sumada a la utilización de estas formas de contratación por la Administración pública, facilitan el uso en fraude laboral en perjuicio de los empleados contratados.

III. EMPLEADO PÚBLICO NO PERMANENTE

1. *Temporario y Contratado sujeto a un Régimen Jurídico Específico*³⁷

La problemática que surge en relación con el personal contratado de parte de los entes públicos merece un breve comentario a la luz del cambio de criterio –en fecha reciente– de la CSJN.

En efecto, compartiendo lo expresado por Bogut³⁸ no existen dudas en cuanto a que la Corte ha escogido cuidadosamente el caso *Ramos*³⁹ para precisar y matizar una nueva doctrina, toda vez que en el caso se presentaban múltiples facetas que permitían escapar de los dogmas instalados en las jurisprudencias anteriores.

La gran novedad dada en *Ramos* es reconocer el derecho a la protección constitucional contra el despido arbitrario previsto para todos los trabajadores (excluyendo a los empleados públicos permanentes) a favor de los empleados

³⁵ CSJN, *Rieffolo* (1987, Fallos 310:195).

³⁶ CSJN, *Marignac con Consejo Provincial del Menor o Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos* (1987, Fallos 310:2927).

³⁷ GALLEGOS (2012) p. 193, los califica como un contrato administrativo *sui generis*. La Procuradora de la Corte –la Dra. Laura Monti– calificó al vínculo contractual como una locación de servicios propio del derecho público regulado por el Decreto N° 4381/1973 que aprueba el Régimen para el Personal de Investigación y Desarrollo de las Fuerzas Armadas.

³⁸ BOGUT (2010) pp. 237 – 244.

³⁹ CSJN, *Ramos con Estado Nacional – Ministerio de Defensa* (2010, R. 354. XLIV. REX). Con nota de CIMINELLI (2010) p. 215. También pueden consultarse IVANEGA (2010A), RODRÍGUEZ (2010), CORREA (2011), IVANEGA (2010B) p. 282, DUARTE (2010) p. 1123.

públicos contratados cuando se reúnen los recaudos que analizaremos seguidamente, lo cual se traduce en el derecho al cobro de una indemnización por despido incausado.

Desde ya advertimos que en absoluto se le ha reconocido al empleado público contratado derecho a la estabilidad.

La Corte Nacional, en *Ramos*, si bien sentó una nueva doctrina, no lo hizo dejando de lado pautas o criterios o principios ponderados en anteriores fallos sino que los reordenó y sustituyó en el valor de los mismos. Esta distinta ponderación de los principios jurídicos es parte de la evolución del derecho y que ha sido explicitada en su metodología de diferente manera: para Dworkin se debe ponderar el “peso” del principio en cada caso analizado (*dimension of weight*), para Alexy existe una “jerarquía” entre los principios para el intérprete, para Bidart Campos en cada caso se debe hacer “balancear” los principios lo cual les brindará preponderancia uno sobre otro en ese balanceo de los mismos que efectúa el intérprete o por último, el utilizado por la Corte Suprema de los Estados Unidos la cual denomina como principios preferidos o superiores (*preferred freedoms*) a una serie de garantías y derechos que se encuentran en un plano superior al del resto de las garantías constitucionales, por ejemplo, la libertad de expresión es una de ellas.

El primer criterio matizado es aquel según el cual el carácter permanente de las tareas asignadas al contratado no importa borrar el título que dio origen a su nombramiento como transitorio, postura adoptada con mayor rigor formal en el caso entrerriano *Marignac*⁴⁰ (recordemos que en este caso el agente contratado solo había trabajado por un año y medio) y que había sido su postura prácticamente invariable en muchos otros precedentes que le siguieron. Sin embargo, el criterio más acorde al principio de realidad –es decir: menos apegado a un formalismo rígido– sostenido en *Ramos*⁴¹ ya había sido sostenido hace tiempo en *Bolardi*⁴² en donde ponderó por sobre lo dispuesto en las normas administrativas “*la naturaleza de la vinculación del actor con la demandada y requiere, en consecuencia, el examen: 1º de la legislación que rige a ésta y 2º de la conducta desarrollada por las partes durante la vinculación, ya que de ambos extremos puede resultar el carácter*

⁴⁰ CSJN: *Marignac con Consejo Provincial del Menor o Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos* (1987, Fallos 310:2927), *Galiano con BND* (1989, Fallos 312:1371), *Vaquero con Ministerio del Interior de la Nación* (2001, V. 223. XXXV).

⁴¹ CSJN, *Ramos con Estado Nacional – Ministerio de Defensa* (2010, R. 354. XLIV. REX).

⁴² CSJN, *Bolardi con Estado Mayor General del Ejército (Ex Comando en Jefe del Ejército) Instituto Geográfico Militar* (1988, Fallos 311:2799).

del empleo (no en relación a la ‘naturaleza jurídica’ de la vinculación, es decir, si es de empleado público permanente o transitorio, sino si la vinculación se hizo para los fines transitorios y terminó siendo –en realidad– para fines permanentes) cuya terminación motiva el pleito (...) Carece de sustento la alegación de la demandada en el sentido de que se trató de un convenio de duración limitada si la relación laboral se extendió, sin solución de continuidad, durante veintiún años”.

La CSJN al valorar los hechos del caso, ponderó que las tareas que realizaba el actor carecían de la transitoriedad que suponía ese régimen excepcional, al igual que los otros datos probados, y que son propios de quien reviste en un régimen de permanencia, tales como la calificación y evaluación anual, el reconocimiento de la antigüedad en el empleo y los beneficios sociales que se le otorgaban.

En nuestra opinión aquí encontramos el nudo del entuerto: La CSJN – aun luego del fallo *Ramos*⁴³–, mantiene el criterio del *leading case* *Leroux de Emede* que considera, la “*existencia de un régimen específico que reglamenta los derechos de los dependiente (...) y a la disposición del art.2 inc. a) LCT, según la cual el régimen no es aplicable a los dependientes de la administración pública salvo que por acto expreso se los incluya en éste o en el de las convenciones colectivas de trabajo, no es admisible sostener que la relación de empleo se hallaba regida por la ley laboral común*”.⁴⁴ Como sostuvimos antes, este sigue siendo el principio general.

Ahora bien, como lo sostuvo en *Bolardi*⁴⁵ y *Ramos*⁴⁶ en base a la prueba de los hechos de la causa contrapuestos con la legislación administrativa vulnerada por la Administración pública en el caso, lo que se ha calificado como verdadero *fraude laboral* cometido por la misma, se debe indemnizar. Si bien la propia CSJN califica como *fraude laboral* (terminología extraída del derecho laboral) no deja de calificar el vicio invalidante de la actividad administrativa en términos administrativistas –en coherencia con el régimen aplicable a la relación entre las partes–, así lo caracteriza como una verdadera *desviación de poder* al utilizar una figura autorizada legalmente para casos excepcionales cuando se entiende que se encubrió una designación permanente.

⁴³ CSJN, *Ramos con Estado Nacional – Ministerio de Defensa* (2010, R. 354. XLIV. REX).

⁴⁴ CSJN, *Leroux de Emede con MCBA* (1991, Fallos 314:376).

⁴⁵ *Bolardi con Estado Mayor General del Ejército (Ex Comando en Jefe del Ejército) Instituto Geográfico Militar* (1988, Fallos 311:2799).

⁴⁶ CSJN, *Ramos con Estado Nacional – Ministerio de Defensa* (2010, R. 354. XLIV. REX).

Partiendo de esa ilegitimidad en el accionar estatal es que la CSJN responsabiliza al Estado por accionar ilegítimo en perjuicio de Ramos al incumplir la normativa legal y generar una expectativa de permanencia en el trabajo, con lo cual debe reconocérsele la protección que brinda el artículo 14 bis de la C.N. contra el *despido arbitrario*, sin que por ello –reiteramos– considere que se esté aplicando el derecho laboral. Este criterio es sostenido también por la sala N° 1 de la Cámara Contencioso administrativo de Santa Fe en la causa *Nagel*.⁴⁷

Luego de expuesto el criterio general y el caso *Ramos*⁴⁸ la pregunta que cabe hacernos es ¿ante la violación de la normativa que rige la relación contractual de derecho público entre la Administración pública y el contratado, la relación jurídica “muta” pasando del derecho público al derecho privado o más específicamente laboral? La respuesta a este interrogante ya la hemos formulado: la relación sigue siendo de derecho público.

Ahora bien, ¿qué parámetros utilizamos para calcular la indemnización debida por la actividad ilegítima del Estado en perjuicio de Ramos, es decir, cómo integramos el vacío legal?

La CSJN ha resuelto este interrogante en *Ramos*⁴⁹ cuando dijo que aplicar en el cálculo de la indemnización la LCT (resolviendo de igual forma la pregunta si correspondía o no designarlo en planta permanente) vulneraría el “*principio constitucional que prevé que corresponde al Congreso autorizar anualmente el presupuesto general de gastos de la Administración pública nacional y que toda erogación que se aparte de estos límites resulta ilegítima (art.75 inc.8 C.N. y 29 de la ley 24.156)*”, aplicando el artículo 11 de la ley marco del empleo público nacional.

Debemos considerar –como argumento de refuerzo– el criterio que tuvo en cuenta la CIDH en el caso *Baena*⁵⁰ cuando expresó “[e]n cualquier materia, inclusive en la laboral (...), la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos”

⁴⁷ Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe, *Nagel con Comuna de San Jerónimo Norte* (2012, A y S 28:152-161).

⁴⁸ CSJN, *Ramos con Estado Nacional – Ministerio de Defensa* (2010, R. 354. XLIV. REX).

⁴⁹ CSJN, *Ramos con Estado Nacional – Ministerio de Defensa* (2010, R. 354. XLIV. REX).

⁵⁰ CIDH, *Baena y otros vs. Panamá* (2001, Serie C n° 72).

ya que el trabajador, como lo ha sostenido la CSJN “es un sujeto preferente de tutela constitucional”, entre otros, en los casos *Vizzoti*⁵¹ y *Aquino*⁵².

El segundo punto a considerar tiene que ver con el control de la discrecionalidad del obrar estatal y la comprobación si se incurrió en el vicio de desviación de poder. En verdad se trató de un apartamiento del régimen jurídico aplicable de parte de la Administración pública, sumado a que en la valoración realizada por el tribunal de los hechos se concluyó que la Administración pública había actuado –en la designación de Ramos como contratado– con desviación de poder cuyo objetivo fue encubrir una designación permanente bajo la apariencia de un contrato transitorio.

Uno de los argumentos centrales que utilizó la CSJN para reconocer el derecho del actor fue la “*legítima expectativa de permanencia laboral*” que el comportamiento del Estado había generado en el mismo. Esta ponderación ya había sido oportunamente advertida por Gordillo como existente en el plano del derecho administrativo internacional.⁵³

Pero aquí es importante de concluir para acotar los efectos del criterio de la CSJN en *Ramos*⁵⁴ a lo decidido y no ir más allá de ello, el vicio es analizado en base a los “hechos” de la causa con lo cual no llegamos ineludiblemente a concluir que el vicio en el fin de la contratación de Ramos haya estado presente al momento mismo del dictado del acto administrativo que aprobara la contratación o que designara transitoriamente del agente.

Es decir que la doctrina del fallo nos advierte que la única forma de considerar válidamente que se ha desvirtuado la designación transitoria o que en definitiva se ha actuado con desviación de poder son los “hechos” de la causa, por ello habrá que probarlos caso por caso.

La pregunta de carácter procesal pero de gran repercusión práctica en cada caso que –ahora– sobrevuela es ¿sobre quién la carga de probar esos hechos determinantes para “correr el velo”, es decir, si reposa solo en el actor o también en la Administración pública?

Para responder a ese interrogante habrá que ver caso por caso pero bien podría considerarse aplicables los principios propios de la prueba dinámica,

⁵¹ CSJN, *Vizzoti con Amsa S.A* (2004, V. 967. XXXVIII).

⁵² CSJN, *Aquino con Cargo Servicios Industriales S.A.* (2004, Fallos 327:3753).

⁵³ GORDILLO (2009) p. 31.

⁵⁴ CSJN, *Ramos con Estado Nacional – Ministerio de Defensa* (2010, R. 354. XLIV. REX).

por lo pronto, la Administración pública es la que se encuentra siempre en mejor posición para probar, pero no solo por ser “empleadora” (sujeta a obligaciones de correcto registro de su personal en organismos de seguridad social e impositivos) sino porque una de las características más típicas de su manifestación de voluntad se encuentra incardinada por el procedimiento administrativo, el cual es esencialmente formal para la misma, lo cual se funda –principalmente– en dos razones de gran peso en todo sistema republicano de gobierno como el argentino: 1º) el necesario y vital control entre poderes e intrapoder, y 2º) como garantía del control de legalidad a favor de los particulares.

Del análisis de los fallos que la CSJN ha dictado en estos temas, afirmamos que constituiría un grave error de estrategia para el agente que reclame en sede judicial invocando al caso *Ramos*⁵⁵ el no llevar la mayor cantidad de elementos probatorios –e incluso indiciarios– para sostener su postura. También surge claro que el vínculo mantenido en forma continua y prolongada más allá del permitido por las reglamentaciones dictadas constituye un elemento especialmente valorado por la CSJN, como en el referido caso *Ramos* constituyéndose en prueba elocuente de ello los hechos valorados en ese caso, es decir que en un régimen jurídico que permite contrataciones por un lapso temporal máximo de 5 años el vínculo se desarrolló por 21 años.⁵⁶

Lo antes afirmado queda corroborado en *Sánchez*⁵⁷, caso en el cual la Corte entiende que el hecho de que el actor haya realizado tareas típicas de la actividad de la Auditoría General de la Nación no resulta suficiente, por sí solo, para la demostración de la existencia de una desviación de poder para encubrir, mediante la renovación de sucesivos contratos a término, un vínculo de empleo permanente.

La Corte ponderó que el actor no probó el abuso de las formas legales de parte de la Auditoría General demostrando el desvío de poder invocado por Sánchez que habría implicado su contratación transitoria encubriendo una contratación de tipo permanente.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Criterio utilizado por la CSJN también en fecha más reciente en *Cerigliano con Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires – Unidad Polivalente de Inspecciones (ex Dirección General de Verificaciones y Control)* (2011, C. 1733. XLII).

⁵⁷ CSJN, *Sánchez con Auditoría General de la Nación* (2010, S. 2225. XLI).

Justamente el caso *Sánchez*⁵⁸ es el que nos confirma que el criterio de la CSJN solo ha variado en la ponderación más acentuada de determinados criterios por sobre otros que no han perdido vigencia.

El tercero se refiere a la aplicación de la doctrina de los actos propios⁵⁹, formulada como la imposibilidad de que el empleado público contratado impugne luego de haberse sometido voluntariamente a ese régimen jurídico⁶⁰, que se viene utilizando en casos como éste desde el precedente *Gil*.⁶¹

Respecto de esta cuestión la CSJN, expresa que en rigor no se está cuestionando el régimen jurídico que disciplina la relación de la cual se sujetó el empleado al ingresar a la función, sino el incumplimiento de los límites temporales en él establecidos y la obligación de responder que ello genera en quien lo viola.

Es que en toda esta problemática la presencia y ahora reconocimiento expreso de parte de la CSJN de los principios jurídicos generales propios de los categorizados como *derechos humanos*, desplaza la aplicación de principios jurídicos de menor jerarquía como lo son los propios –o “sectoriales”– del derecho administrativo aplicables desde la teoría de la invalidez administrativa en los actos administrativos, en donde la presencia de vicios en el acto administrativo involucrado nunca generaría derechos crediticios a favor de quien se benefició con dicho acto administrativo.

Recordamos que el régimen jurídico que autorizaba la contratación en Ramos preveía un límite de cinco años⁶² habiendo trabajado en total veintiún años.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Este criterio es utilizado nuevamente en *Cerigliano con Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires – Unidad Polivalente de Inspecciones (ex Dirección General de Verificaciones y Control)* (2011, C. 1733. XLII).

⁶⁰ Recordemos que en CSJN, *Video Club Dreams con Instituto Nacional de Cinematografía* (1995, V. 103. XXV. REX), consideró que no era aplicable la doctrina del sometimiento voluntario a un régimen jurídico (*actos propios*) cuando la actora abonó el impuesto impugnado, ponderando que la conducta desarrollada por la misma tuvo por fin “no quedar marginada del circuito de comercialización de videos”.

⁶¹ CSJN, *Gil con UTN* (1989, Fallos 312:245).

⁶² Se requiere que exista en el ordenamiento jurídico de que se trate alguna ley u ordenanza que establezca un límite temporal (varía entre cuatro a cinco años en general) por el cual se pueda encuadrar bajo el régimen de contratación a un trabajador por tiempo determinado, disposición que en los ordenamientos jurídicos municipales argentinos no

Y finalmente el cuarto es el utilizado en *Rieffolo*⁶³ y *Jasso*⁶⁴ que propugnaba que el mero transcurso del tiempo no puede “mutar” la situación de quien se encontraba en la categoría de contratado.

Aquí, si bien con otras palabras, expresa que el tiempo transcurrido no transforma al personal contratado en permanente, ni justifica la aplicación del derecho laboral, ello no es óbice para reconocerle el derecho a la reparación de los perjuicios que posee en razón del obrar ilícito de la administración.

Respecto del derecho aplicable para determinar el importe de la reparación, siguiendo la tradición pretoriana de la Corte de integrar la norma mediante la técnica de la *analogía juris*, se concluye que de acuerdo al modo en que se desarrolló la relación, el tipo de tareas y las figuras contractuales utilizadas, la intención de las partes no se encontraba dirigida a someter su relación al derecho privado, por lo que la solución se encontró en el derecho público, aplicando analógicamente el artículo 11 de la Ley n° 25.164⁶⁵, que reconoce en el ámbito nacional el derecho a indemnización para los supuestos de despidos causados por reestructuraciones de personal permanente, que no puedan ser reubicados.

es de frecuente regulación. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por ejemplo, se modificó el artículo 39 de la Ley n° 471 de 2011: *“Trabajadores Transitorios: El régimen de contrataciones de trabajadores por tiempo determinado comprende exclusivamente la prestación de servicios de carácter transitorio o eventual, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente. En ningún caso dicha transitoriedad podrá exceder los cuatro (4) años. El régimen de prestación por servicios de los trabajadores de Gabinete de las Autoridades Superiores, debe ser reglamentado por el Poder Ejecutivo, y sólo comprende funciones de asesoramiento o de asistencia administrativa. Los trabajadores cesan en sus funciones en forma simultánea con la Autoridad cuyo Gabinete integran, y su designación puede ser cancelada en cualquier momento”*.

⁶³ CSJN, *Rieffolo* (1987, Fallos 310:195).

⁶⁴ CSJN, *Jasso y Fragueiro* (1987, Fallos 310:1390).

⁶⁵ Dicho régimen establece que el agente en primer lugar le genera el derecho a ocupar cargos vacantes en caso que ello no implique su ingreso quedará en situación de “disponibilidad”, luego de lo cual y sin que el mismo reingresare al empleo le genera el derecho a una indemnización igual a un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses, salvo el mejor derecho que le acordare el Convenio Colectivo del Trabajo al cual se encuentre sujeto. En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires esa indemnización se reduce en un 50% (Artículo 58 de la Ley n° 471 de 2011).

A modo de conclusión podemos afirmar que el avance jurisprudencial realizado por la Corte en *Ramos*⁶⁶ ha sido muy importante porque –fundamentalmente– permite en todos los casos sometidos a un régimen jurídico determinado que haya sido violentado por la propia Administración pública en cuanto a la duración de las tareas, pueda ser protegido el empleado público contratado en su derecho humano al trabajo garantizándole una indemnización por despido injustificado.

2. TEMPORARIO Y CONTRATADO NO SUJETO A UN RÉGIMEN JURÍDICO ESPECÍFICO

Ahora bien, debemos también analizar cuál es la situación de los agentes contratados por la Administración pública sujetos a este tipo de relación jurídica de derecho público que no se encuentren sujetos a un régimen jurídico específico.

En efecto debemos considerar que numéricamente no son pocos los entes y organismos estatales⁶⁷ que contratan personal sin que se encuentren éstos sujetos o incluidos en un régimen jurídico que permita que la justicia pueda controlar si el “caso” es asimilable a *Ramos*⁶⁸ o a *Sánchez*⁶⁹.

Paradójicamente nos encontramos que esa ausencia de un régimen jurídico –según como se analice el caso llevado a juicio–, debería no favorecer a la Administración pública ante la invocación en la causa de la posible comisión de fraude laboral, ya que implicaría –en el plano práctico– un despreciable incentivo para que cada vez más se aleje en su accionar de las formas legales propias del principio de juridicidad que debe presidir sus actos sino que, para colmo, sería la mejor forma de profundizar el accionar ilícito y de abuso frente al trabajador estatal precarizado.

De allí que, en nuestra opinión, en estos casos debería integrarse con la normativa más favorable al trabajador estatal –dado que constituye la protección de un verdadero derecho humano del trabajador como lo hemos visto antes en el criterio de la CSJN y de la CIDH– mediante la técnica de la analogía *juris*.

⁶⁶ CSJN, *Ramos con Estado Nacional – Ministerio de Defensa* (2010, R. 354. XLIV. REX).

⁶⁷ Situación que puede comprobarse generalizada en municipios o comunas menores, como asimismo en algunas reparticiones centralizadas y descentralizadas nacionales, provinciales y municipales en Argentina.

⁶⁸ CSJN, *Ramos con Estado Nacional – Ministerio de Defensa* (2010, R. 354. XLIV. REX).

⁶⁹ CSJN, *Sánchez con Auditoría General de la Nación* (2010, S. 2225. XLI).

En la provincia de Santa Fe, por ejemplo, aplican las normas del derecho público provincial (siguiendo a *Ramos*⁷⁰ y *Cerigliano*⁷¹) reconociendo el derecho a una indemnización por el obrar ilegítimo del Estado por incumplimiento de las normas (en el caso la empleada había prestado servicios como personal “jornalizado” por 25 años brindando servicios de limpieza.⁷²

Para finalizar, somos conscientes de que algunos comentarios doctrinales han analizado los casos aquí tratados en forma diversa, apelando –en algunos casos– a formular ideas simples las que –como decía Hariou– “*tienen éxito ya que la simplicidad es la gran tentación de los teóricos*” y de quienes quieren formarse una idea sin la búsqueda de la verdad, mientras que lo cierto es que “*las cosas son complejas y no se llega a la verdad sino respetando esa complejidad*”.⁷³

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ALTERINI, Atilio Aníbal (2007): “Respuestas ante las nuevas tecnologías: Sistemas, principios y jueces”, *La Ley* (t. 2007-F n. 232, 3 diciembre 2007) 9 pp.

BOGUT SALCEDO, José Esteban (2010): “Los contratados en la actual jurisprudencia de la Corte o sobre la revisión de la tradicional doctrina convalidante de excesos”, *La Ley* (Suplemento Extraordinario Administrativo 75° aniversario, agosto): pp. 237 – 244

CIMINELLI, Darío (2010): “El fenómeno de los contratados precariamente en la Administración Pública y la voz de la Corte”, *La Ley*. Suplemento Derecho Administrativo (t. 2010-C, mayo): pp. 215 – 222.

COMADIRA, Julio (2003): *Derecho administrativo. Acto administrativo. Procedimiento administrativo. Otros estudios* (2ª edición, Buenos Aires, Editorial Abeledo Perrot) 842 pp.

⁷⁰ CSJN, *Ramos con Estado Nacional – Ministerio de Defensa* (2010, R. 354. XLIV. REX).

⁷¹ CSJN, *Cerigliano con Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires – Unidad Polivalente de Inspecciones (ex Dirección General de Verificaciones y Control)* (2011, C. 1733. XLII).

⁷² Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe, *Nagel con Comuna de San Jerónimo Norte* (2012, A y S 28:152-161).

⁷³ HARIOU, M., *Principes de droit public*, París, 1910, p. 60, citado por ALTERINI (2007) p. 7.

- CORREA, José Luis (2011): "Estabilidad del personal contratado o indemnización de daños y perjuicios. Actividad ilegítima del Estado", *Doctrina Judicial* (v. 2011-2): pp. 7 – 22.
- DUARTE, David (2010): "Los casos Sánchez y Ramos en la Corte. El personal contratado en la Administración Pública", *Derecho del Trabajo* (mayo): pp. 1123 y ss.
- GALLEGOS FEDRIANI, PABLO O. (2012): "Los agentes contratados por la Administración pública y la jurisprudencia aplicable", *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* (n° 405): pp. 191 – 196.
- GORDILLO, Agustín (2009): *Tratado de derecho administrativo* (10ª edición, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo) vol. 2.
- GONZÁLEZ SEGURA, Claudia (2007): "Un giro en la jurisprudencia de la Corte Suprema; alcances del fallo Madorrán", *IV Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración. Construyendo el Estado Nación para el crecimiento y la equidad*, 22 al 24 de agosto 2007. Disponible en <<http://www.asociacionag.org.ar/congreso-de-administracion-publica/cuarto-congreso/paneles-y-ponencias2/>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.
- IVANEGA, Miriam M. (2010a): "Primeras reflexiones sobre un fallo cauteloso", *La Ley* (t. 2010-B, 14 abril 2010): pp. 659-664.
- _____, (2010b): "DE NUEVO SOBRE EL PERSONAL CONTRATADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL", *La Ley* (Suplemento Constitucional) (t. 2010-C n. 282): pp. 33 y ss.
- LISA, Federico José: (2011) "El empleo público en la construcción actual de las políticas públicas", *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* (n° 381): pp. 205 – 228.
- RODRÍGUEZ MANCINI, Jorge (2010): "Los 'contratados' en las sentencias de la Corte Suprema de Justicia", *La Ley*, 21 abril 2010, (c.c.e. 25792): 6. pp.
- SAGÜÉS, Néstor (1984): *Recurso extraordinario* (Buenos Aires, Ediciones Depalma) Tomo II.

NORMAS JURÍDICAS CITADAS

Decreto N° 4381/1973 que aprueba el Régimen para el Personal de Investigación y Desarrollo de las Fuerzas Armadas.

Ley n° 48 que establece la jurisdicción y competencia de los tribunales nacionales, promulgada el 14 de septiembre de 1863. Disponible en <http://www.eft.com.ar/legislacion/argentina/nacional/nacional-ley-1863_48.htm>, fecha consulta: 21 mayo 2013.

Ley n° 471 que establece las relaciones laborales en la administración pública de la ciudad autónoma de Buenos Aires. Disponible en <<http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley471.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.

Ley n° 11.672 que establece complemento permanente de presupuesto, aprobada por el Decreto n° 1110/05, 9 septiembre 2005. Disponible en <<http://www.mecon.gov.ar/digesto/leyes/ley11672.htm>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.

Ley n° 25.164 que establece marco de regulación de empleo público nacional, promulgada 6 octubre 1999. Disponible en <<http://web.conicet.gov.ar/documents/30440/b331311b-c83c-4b8c-81dc-765edba39568>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.

Ley de Contrato de Trabajo n° 20.744, promulgada 20 septiembre 1974. Disponible en <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anejos/25000-29999/25552/norma.htm>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.

JURISPRUDENCIA CITADA

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Baena y otros vs. Panamá* (2001): sentencia de fondo, reparaciones y costas, 2 febrero 2001, Serie C n° 72. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf>, fecha consulta: 21 mayo 2013.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Videla con García* (1870): 9 abril 1870, Fallos 9:53. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.

_____, *Bustos y Cía. con Pando* (1871): 29 julio 1871, Fallos 10:294. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.

- _____, *Fils con Provincia de Buenos Aires* (1926): 8 septiembre 1926, Fallos 147:149. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.
- _____, *Bolledo y Cía. y otros con Provincia de Buenos Aires* (1938): 2 mayo 1938, Fallos 180:297. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.
- _____, *Borda con Provincia de Córdoba* (1943): 2 abril 1943, Fallos 195:210. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.
- _____, *Provincia de Córdoba con Cía. Santafecina de Inmuebles y Construcciones* (1950): 2 noviembre 1950, Fallos 218:227. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.
- _____, *Nación Dir. Gral. Impositiva con Oñate y Cía., S.R.L.* (1952): 26 noviembre 1952, Fallos 224:540. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.
- _____, *Enrique con Provincia de Santa Fe* (1965): 3 mayo 1965, Fallos: 261:334. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.
- _____, *Brasesco* (1966): 14 noviembre 1966, Fallos 266:159. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.
- _____, *Tornese con Nación Argentina* (1968): 8 noviembre 1968, Fallos 272:99. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.
- _____, *Cavalcante de Mirena con Nación* (1974): 22 octubre 1974, Fallos 290:87. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.
- _____, *Gobbi con Nación Argentina* (1981): 15 septiembre 1981, Fallos 303:1323. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.

_____, *Deutsch con Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires* (1984): 4 septiembre 1984, Fallos 306: 1236. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.

_____, *Castiñeira con I.N.V.* (1985): 1 agosto 1985, Fallos 307:1189. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.

_____, *Romero Martino con Caja Nacional de Ahorro y Seguro* (1985): 23 abril 1985, Fallos 307:546. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013. También en *La Ley* (t. 1985-C n. 560).

_____, *Jasso y Fragueiro* (1987): 30 junio 1987, Fallos 310:1390. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.

_____, *Marignac con Consejo Provincial del Menor o Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos* (1987): 29 diciembre de 1987, Fallos 310:2927. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.

_____, *Rieffolo* (1987): 5 febrero 1987, Fallos 310:195. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.

_____, *Zacarías con Caja Nacional de Ahorro y Seguro* (1987): 5 marzo 1987, Fallos 310:464. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.

_____, *Bolardi con Estado Mayor General del Ejército (Ex Comando en Jefe del Ejército) Instituto Geográfico Militar* (1988): 27 diciembre 1988, Fallos 311:2799. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.

_____, *Romeo con Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires* (1988): 3 marzo 1988, Fallos 311:216. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.

_____, *Galiano con BND* (1989): 22 julio 1989, Fallos 312:1371, Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.

-
- _____, *Gil con UTN* (1989): 28 febrero 1989, Fallos 312:245. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.
- _____, *Maschio con Ferrocarriles Argentinos* (1989): 24 de agosto de 1989, Fallos 312: 1382. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.
- _____, *De la Fuente con Banco de la Ciudad de Buenos Aires* (1990): 6 febrero 1990, Fallos 313:62. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.
- _____, *Leroux de Emede con MCBA* (1991): 30 abril 1991, Fallos 314:376. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.
- _____, *Video Club Dreams con Instituto Nacional de Cinematografía* (1995): 6 junio 1995, expediente V. 103. XXV. REX. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDocumentos&id=364294>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.
- _____, *Castelluccio con Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires* (1999): 29 abril 1999, expediente C. 567. XXXIV. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDocumentos&id=467801>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.
- _____, *Guida con Poder Ejecutivo Nacional* (2000): 2 junio 2000, G. 304. XXXIII. REX. La Ley 2000-C, 828. Disponible también *online* en <<http://www.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDocumentos&id=486598>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.
- _____, *Vaquero con Ministerio del Interior de la Nación* (2001): 23 agosto 2001, expediente V. 223. XXXV. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDocumentos&id=507349>>, fecha consulta: 13 mayo 2013.
- _____, *Aquino con Cargo Servicios Industriales S.A.* (2004): 21 septiembre 2004, Fallos 327:3753. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDocumentos&id=566760>>, fecha consulta: 29 abril 2013.
- _____, *Vizzoti con Amsa S.A* (2004): 14 septiembre 2004, expediente V. 967. XXXVIII. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/confal/>>

ConsultaCompletaFallos.do?method=verDocumentos&id=566525>, fecha consulta: 15 mayo 2013.

_____, *Madorrán con Administración Nacional de Aduanas* (2007): 3 mayo 2007, expediente M. 1488. XXXVI. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDocumentos&id=625939>>, fecha de consulta: 15 de mayo 2013.

_____, *Ruiz con Dirección General Impositiva* (2007): 15 mayo 2007, expediente R. 129. XXXVII. REX. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDocumentos&id=627206>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.

_____, *Schnaiderman con Estado Nacional - Secretaría de Cultura y Comunicación de la Presidencia de la Nación* (2008): 8 abril 2008, expediente S. 2488. XLI. RHE. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDocumentos&id=641821>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.

_____, *Ramos con Estado Nacional – Ministerio de Defensa* (2010): 6 abril 2010, expediente R. 354. XLIV. REX. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDocumentos&id=682332>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.

_____, *Sánchez con Auditoría General de la Nación* (2010): 6 abril 2010, expediente S. 2225. XLI. Disponible en <<http://www.ucc.edu.ar/portalucc/archivos/File/Derecho/I.D.T./Jurisprudencia/CSJN/SanchezFallo.pdf>>, fecha consulta: 15 de mayo 2013.

_____, *Cerigliano con Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires – Unidad Polivalente de Inspecciones (ex Dirección General de Verificaciones y Control)* (2011): 19 abril 2011, expediente C. 1733. XLII. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDocumentos&id=4629>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.

_____, *Silva con EN – Sindicatura General de la Nación* (2011): 27 diciembre 2011, expediente S. 897. XLV. REX. Disponible en <<http://www.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDocumentos&id=11568>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.

Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe, *Bongiovanni* (1993): 16 abril 1993, A. y S., T. 135, p. 343.

_____, *Salami* (1995): 6 septiembre 1995, A. y S., T. 119, p. 267.

_____, *Nagel con Comuna de San Jerónimo Norte* (2012): 19 abril 2012, sala n° 1 de la Cámara Contencioso administrativo de Santa Fe, A y S 28:152-161. Disponible en <<http://www.justiciasantafe.gov.ar/portal/index.php/esl/Legislacion-y-Jurisprudencia/Jurisprudencia/Jurisprudencia-Destacada/Camara-de-lo-Contencioso-Administrativo-N-1/Ano-2012>>, fecha consulta: 21 mayo 2013.

