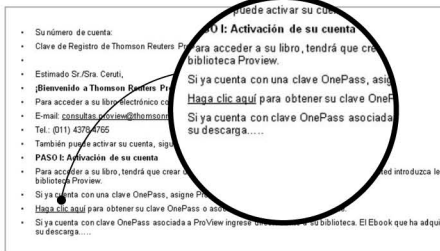


THOMSON REUTERS
LA LEY



SI ES LA PRIMERA VEZ QUE USA UN eBook DE THOMSON REUTERS

- 1 Recibirá un correo electrónico con la información necesaria para el acceso a su eBook. Allí deberá hacer clic en el *link* y obtener su clave **OnePass**.



- 2 Ingrese el NOMBRE (este nombre puede ser cualquier palabra, no tiene ningún tipo de limitación) y dirección de correo electrónico.

OnePass

registre un nuevo perfil

Para iniciar el proceso de registro, por favor, introduzca la siguiente información. Esta información es necesaria para nosotros para verificar que no exista un perfil registrado dentro de OnePass, y será utilizado como punto de partida para el nuevo perfil.

Clave de registro

Ejemplo: 1234567-ABCDE1

Nombre ¿Cuál es esto?

Dirección de Correo Electrónico

- 3 A continuación, complete los campos requeridos y cree su perfil. **Importante:** El USUARIO y CONTRASEÑA elegido en este proceso le permitirán ingresar a **ProView** para poder visualizar su eBook.

OnePass

Configuración General

Registrar un nuevo Perfil OnePass

Registrar en un nuevo perfil dentro de OnePass al ingresar la siguiente información:

Su información

Primer nombre

Apellido

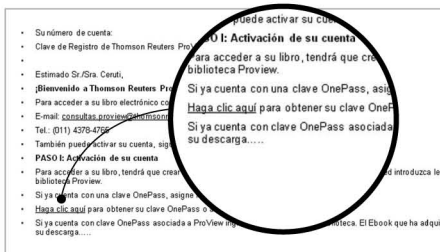
Dirección de Correo Electrónico

Confirmar casilla de Correo Electrónico

- 4 Finalmente, aparece un mensaje de registro que confirma el acceso a su libro electrónico. Para descargar la aplicación **ProView** y poder consultar su eBook siga las instrucciones que aparecen en la siguiente página.

SI NO ES LA PRIMERA VEZ QUE USA UN eBook DE THOMSON REUTERS

- 1 Recibirá un correo electrónico con la información necesaria para el acceso a su eBook. Allí deberá hacer clic en el *link* y asociar su eBook a su cuenta.



- 2 Ingrese el NOMBRE (este nombre puede ser cualquier palabra, no tiene ningún tipo de limitación) y dirección de correo electrónico. **Importante:** utilice la misma dirección de correo electrónico registrada en **OnePass**.

OnePass

registre un nuevo perfil

Para iniciar el proceso de registro, por favor, introduzca la siguiente información. Esta información es necesaria para nosotros para verificar que no exista un perfil registrado dentro de OnePass, y será utilizado como punto de partida para el nuevo perfil.

Clave de registro

Ejemplo: 1234567-ABCDE1

Nombre ¿Cuál es esto?

- 3 Finalmente su eBook está listo para descargarse en la aplicación **ProView**.

FORMAS DE **ACCESO**

ACCESO DESDE SU IPAD O TABLETA ANDROID

Descargue la aplicación Thomson Reuters PROVIEW™ en su iPad o tableta Android:

- Entre en **iTunes Store y busque ProView** para acceder a la aplicación de **iPad en iTunes Store**.
- Entre en **Google Play y busque ProView** para acceder a la aplicación de **Android en Google Play**.

ACCEDA A SU BIBLIOTECA

- **Abra la aplicación** de Thomson Reuters PROVIEW™ en su iPad o tableta Android.
- **Inicie la sesión** introduciendo su usuario y **contraseña OnePass**.
- El libro electrónico que ha adquirido está **disponible en su biblioteca**.
- **Descargue el contenido del libro** haciendo clic **en el ícono del libro electrónico** (este paso sólo es necesario hacerlo la primera vez que accede al contenido y es preciso que el iPad o la tableta Android esté conectado a Internet).
- Una vez descargado, el libro electrónico ya está disponible para su consulta.

ACCESO DESDE SU ORDENADOR

Descargue la aplicación de escritorio de Thomson Reuters PROVIEW™ para PC (Windows o Mac):

- Entre en **<http://thomsonreuters.com/site/proview/proview-for-window-mac/>** para descargar la aplicación para su ordenador Windows o Mac.

THOMSON REUTERS PROVIEW™ DESDE SU NAVEGADOR

Si lo prefiere, puede acceder a Thomson Reuters PROVIEW™ desde su navegador:

- Entre en la página web **<https://proview.thomsonreuters.com>** e introduzca su usuario y contraseña OnePass.

SI TIENE DUDAS O PROBLEMAS CON EL PROCESO DE ACTIVACIÓN DEL eBOOK, PUEDE LLAMAR AL TELÉFONO **0810 222 5253**



THOMSON REUTERS

EMPLEO PÚBLICO

A 60 años del régimen
constitucional de estabilidad



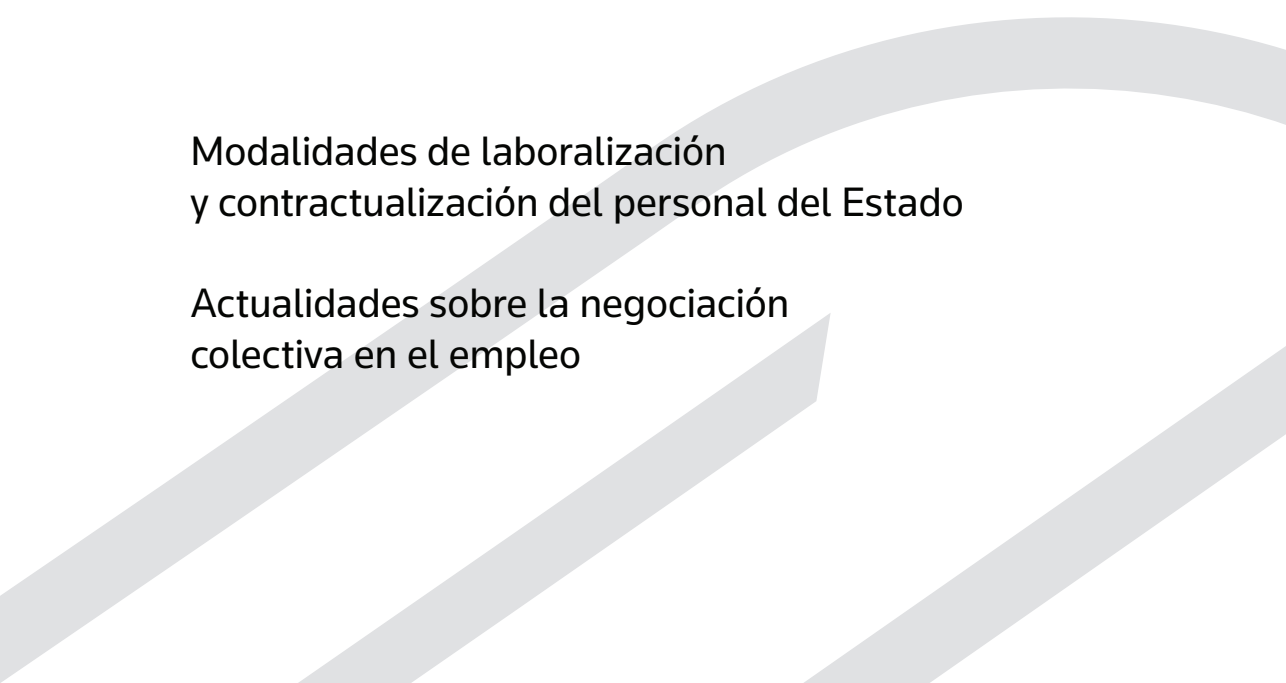
LUIS FRANCISCO CERDA

EMPLEO PÚBLICO

A 60 años del régimen
constitucional de estabilidad

Modalidades de laboralización
y contractualización del personal del Estado

Actualidades sobre la negociación
colectiva en el empleo



Cerda, Luis
Empleo público / Luis Cerda. - 1a ed. - Ciudad
Autónoma de Buenos Aires: La Ley, 2020.
800 p.; 24 x 17 cm.

ISBN 978-987-03-3897-0

1. Empleo Público. I. Título.
CDD 331.795

© Luis Francisco Cerda, 2020
© de esta edición, La Ley S.A.E. e I., 2020
Tucumán 1471 (C1050AAC) Buenos Aires
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en la Argentina

Todos los derechos reservados

Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida
o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio
electrónico o mecánico, incluyendo fotocopiado, grabación
o cualquier otro sistema de archivo y recuperación
de información, sin el previo permiso por escrito del Editor y el autor.

Printed in Argentina

All rights reserved

No part of this work may be reproduced
or transmitted in any form or by any means,
electronic or mechanical, including photocopying and recording
or by any information storage or retrieval system,
without permission in writing from the Publisher and the author.

Tirada 350 ejemplares

ISBN 978-987-03-3897-0

SAP 42744293

Las opiniones personales vertidas en los capítulos de esta obra son privativas de quienes las emiten.

Dedico especialmente este libro:

A mis Padres, Luis y Olga, honestos y ejemplares profesionales del derecho, verdaderos guías, siempre en mi corazón. A Yemi, mi compañera de vida y sostén, a Lorenzo, desde tu llegada nos alegrás y transformás día a día nuestros corazones. A mis afectos, los de siempre y los nuevos que me regala la Vida. A Dios.

ÍNDICE GENERAL

Presentación	XXI
Autor	XXIII
Prólogo	XXV
Prefacio.....	XXVII
Introducción.....	XXIX
Estructura de la obra.....	XXXIII

CAPÍTULO PRIMERO

LABORALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

§ 1. Introducción	1
A) Las diversas modalidades de laboralización.....	5
§ 2. Laboralización por inserción permanente de principios laborales en estatutos de empleo	6
a) Introducción	6
b) Organismos laboralizados	7
§ 3. Laboralización a través de convenios colectivos de trabajo (ley 14.250).....	12
a) El derecho de agremiación	12
b) Marco normativo	16
c) Organismos laboralizados.....	21
§ 4. Laboralización por sujeción al régimen de contrato de trabajo (ley 20.744)	27
a) Marco normativo.....	27
b) Organismos laboralizados	29
§ 5. El establecimiento de la negociación colectiva especial para sec- tores estatales.....	31
a) Marco normativo.....	31
b) El primer CCTGAPN	34

c) La Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional .	34
d) El segundo CCTGAPN	35
e) La concertación de numerosos CCT sectoriales de empleo público	35
B) Exámenes de compatibilidad jurídica	35
§ 6. Introducción	35
§ 7. El modelo del empleo público argentino	37
a) Condiciones para el ingreso y regímenes de selección.....	38
b) Estabilidad absoluta	40
c) Carrera administrativa	44
d) Observaciones	46
§ 8. Laboralización por inserción de principios laborales en estatutos de empleo	46
a) Los regímenes transitorios de prescindibilidad. Jurisprudencia de la CS.....	47
1. Leyes 17.343 y 17.467 (1967)	47
2. Ley 20.713 (1974)	54
3. Ley 21.274 (1976)	55
4. Observaciones.....	58
b) Organismos laboralizados por inserción permanente de principios laborales en estatutos de empleo	59
1. Estatuto del Personal Civil de la Policía Federal.....	59
2. Estatuto del Personal de la Caja Nacional de Ahorro y Seguro	62
3. Estatuto del Personal de la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires	67
4. Estatuto para el Personal del Banco Central de la República Argentina.....	74
c) Observaciones.....	78
§ 9. Sectores y organismos laboralizados a través de convenios colectivos de trabajo (ley 14.250)	80
a) Empresas del Estado	81
b) Entidades del Sector Público Financiero.....	82
1. Banco de la Nación Argentina	83
2. Caja Nacional de Ahorro y Seguro	84
3. Banco Hipotecario Nacional.....	85
4. Banco Central de la República Argentina.....	85
5. El contenido del CCT 18/1975	87
6. Observaciones.....	87
c) La Administración Nacional de Aduanas	88

1. El contenido del CCT 56/1992. La introducción de la estabilidad relativa	89
2. CS: “Madorrán c. ANA” (2007): la inconstitucionalidad del art. 7° del CCT 56/1992.....	92
3. La modificación del art. 7° del CCT 56/1992 (junio 2007).....	101
4. Observaciones.....	102
d) La Dirección General Impositiva.....	102
1. El contenido del CCT 46/1975. La introducción de la estabilidad relativa	103
2. CS: “Ruiz c. DGI” (2007). Inconstitucionalidad del art. 11 del CCT 46/1975	106
3. La modificación del art. 11 del CCT 46/1975 (junio de 2007)	109
4. El nuevo texto ordenado del CCT 46/1975 (2010)	109
5. CS: La disidencia en “Schivone c. AFIP” (2009). Carrera y estabilidad	111
6. Observaciones.....	113
e) Comando de Transportes Navales.....	114
f) Administración Nacional de la Seguridad Social.....	115
g) Dirección Nacional de Vialidad	119
h) Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento	123
i) Talleres gráficos dependiente del Instituto Geográfico Nacional.....	125
j) Observaciones	126
§ 10. Laboralización por sujeción al Régimen de Contrato de Trabajo (ley 20.744).....	129
a) Introducción	129
b) Organismos laboralizados	130
1. Comisión Nacional de Telecomunicaciones	131
2. Administración Nacional de la Seguridad Social.....	132
3. Ente Nacional Regulador de la Electricidad.....	132
4. Ente Nacional Regulador del Gas	133
5. Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios.....	134
6. Órgano de Control de las Concesiones de la Red de Accesos a la Ciudad de Bs. As.	135
7. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones	136
8. Comisión Nacional de Valores.....	137
9. Superintendencia de Riesgos de Trabajo	137

10. Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios	137
11. Comisión Nacional de Regulación de Transporte	137
12. Instituto Nacional de la Propiedad Industrial.....	138
13. Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos	138
14. Comisión Nacional de Energía Atómica	139
15. Autoridad Regulatoria Nuclear.....	139
16. Organismo Regulador de Seguridad de Presas	139
17. Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios	140
18. Observaciones.....	140
c) Fallos de la CS en los que prevalece la estabilidad absoluta..	141
1. CS: “Delfino c. ORSNA” (2011)	142
2. CS: “Aguerre c. ETOSS” (2011)	148
d) Situación en la que el agente pretende las indemnizaciones de la LCT	149
1. CS: “Felita c. ANSES” (2011).....	150
e) Observaciones.....	154
C) Exámenes cuantitativos sobre niveles de ocupación del personal laboralizado.....	155
§ 11. Introducción	155
§ 12. Metodología	155
§ 13. Exposición de cuadros	156
§ 14. Porcentuales del personal laboralizado.....	169
§ 15. Observaciones.....	170
D) Laboralización del empleo en Tucumán	171
§ 16. Introducción	171
§ 17. Organismos laboralizados.....	171
a) Caja Popular de Ahorros de la Provincia de Tucumán	172
b) Entes reguladores provinciales	174
1. El EPRET.....	174
2. El ERSACT.....	175
3. El ERSEPT.....	175
§ 18. Fallos	179
a) CS Tucumán: “Germain c. Caja Popular de Ahorros” (1997).....	179
b) CS Tucumán: “Pujadas c. Caja Popular de Ahorros” (1997)	181
c) Causa “Galip c. EPRET” (2004, 2006 y 2010)	184

1. El fallo de la sala III de la CCont. Adm.....	185
2. El fallo de la CS Tucumán.....	185
3. El fallo de la sala II de la CCont. Adm.....	187
4. Observaciones.....	188
§ 19. Conclusiones.....	189
E) Conclusiones capítulo primero.....	190

CAPÍTULO SEGUNDO

LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL EMPLEO PÚBLICO

§ 20. Introducción	197
A) Evolución de la negociación colectiva estatal en la argentina.....	198
B) Características de los regímenes estatales de negociación colectiva ...	205
§ 21. Instancia de regulación, adecuación y complementación de regímenes de empleo	205
§ 22. Ámbitos de aplicación.....	206
§ 23. Sujetos excluidos: los funcionarios públicos y el personal de seguridad	208
§ 24. Las materias no negociables	213
§ 25. La garantía de la estabilidad	217
§ 26. Principios propios y otros compartidos	219
§ 27. Observaciones.....	222
C) Convenios colectivos generales en la APN.....	222
§ 28. El primer CCTGAPN (dec. 66/1999)	223
a) Ámbito de aplicación	224
b) Contenido. Remisión	228
§ 29. El segundo CCTGAPN (dec. 214/2006).....	228
a) Antecedentes.....	229
b) Ámbito de aplicación.....	230
c) Contenido	235
1. Requisitos y condiciones para el ingreso regular	237
2. Personal permanente.....	263
3. Personal no permanente.....	333
4. Catálogo de derechos para cualquier clase de empleados	356
d) Conclusiones referidas a la regulación del empleo por CCTGAPN.....	378
D) Convenios colectivos sectoriales.....	381

§ 30. CCT sectoriales según ley 23.929 —docentes—	381
a) Programa de Reforma y Reestructuración Laboral.....	382
b) CCT Sector No Docente de Instituciones Universitarias Nacionales.....	383
c) CCT Sector Docente de Instituciones Universitarias Nacio- nales	383
d) Observaciones	386
§ 31. CCT sectoriales según ley 24.185 —Administración Pública Nacional—	387
a) SINAPA	388
b) SIGEN	389
c) SENASA	391
d) INTA	392
e) Cuerpo de Administradores Gubernamentales	393
f) Comisión Nacional de Actividades Espaciales	394
g) Personal embarcado de la actual Dirección Nacional de Vías Navegables	394
h) Personal profesional de establecimientos hospitalarios y asistenciales e institutos de investigación y producción	396
i) INTI	397
j) Personal de orquestas, coros y ballet nacionales.....	399
k) Personal civil y docente de las Fuerzas Armadas y de la Obra Social del Ejército	401
l) Cuerpo de Guardaparques Nacionales.....	402
m) Personal civil de Inteligencia de la Secretaría de Inteligencia	402
n) Comisión Nacional de Energía Atómica	403
ñ) SINEP	403
o) INCAA	404
p) Observaciones	405
§ 32. Observaciones sobre negociación sectorial.....	406
E) Exámenes cuantitativos sobre niveles de ocupación en los principales escalafones.....	406
§ 33. Metodología	408
§ 34. Exposición de cuadros	410
§ 35. Cuadro comparativo de cantidades y porcentuales.....	422
§ 36. Análisis de los volúmenes de personal	424
§ 37. Comparación porcentual del personal “escalafonado” frente al “laboralizado”	425
§ 38. Contractualización en sectores convencionados (ley 24.185) y escalafones de la APN.....	426

§ 39. Observaciones.....	431
F) La negociación colectiva estatal en las provincias argentinas.....	432
§ 40. Introducción	432
§ 41. Los regímenes de negociación en las provincias argentinas.....	433
a) Santa Fe (1987).....	433
b) La Rioja (1987)	436
c) Buenos Aires (1991).....	438
d) Mendoza (1992)	441
e) Neuquén (1992).....	444
f) Catamarca (1992)	446
g) Jujuy (1993).....	448
h) Córdoba (1993).....	448
i) Río Negro (1993)	450
j) Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (1993)..	451
k) San Juan (2000).....	454
l) Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2000).....	454
m) Salta (2001)	458
n) San Luis (2004)	462
ñ) Chubut (2005).....	463
o) Entre Ríos (2005)	464
p) La Pampa (2006)	467
q) Santa Cruz (2007)	468
r) Chaco (2010)	472
s) Corrientes (2011)	473
t) Tucumán	476
u) Misiones	479
v) Formosa	480
w) Santiago del Estero	480
§ 42. Datos y observaciones sobre la negociación colectiva en las provincias	481
G) Conclusiones capítulo segundo.....	485

CAPÍTULO TERCERO

CONTRACTUALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

§ 43. Introducción. El personal “permanente” y “no permanente” ...	491
§ 44. El personal contratado y el transitorio	495
§ 45. Precisiones terminológicas.....	497

a) Contrato administrativo de empleo público	497
b) “Contratados” y “transitorios”	501
c) Contractualización	503
d) Precariedad justificada y precariedad fraudulenta	503
A) El personal contratado y transitorio	504
§ 46. Estatuto para el Personal Civil (1957-1980).....	504
§ 47. Locación de servicios a término en las Fuerzas Armadas (dec. 4381/1973)	507
§ 48. RJBFP (1980-1999).....	507
a) El personal “contratado” y “transitorio”	508
1. El personal “transitorio” en el CCTGAPN (dec. 66/1999)	509
2. La cláusula de tope en materia de contratados (CCT- GAPN dec. 66/1999)	510
b) Régimen especial de contrataciones (leyes 11.672, 24.447 y dec. 92/1995).....	511
c) Observaciones respecto del RJBFP	512
§ 49. Ley Marco (vigente desde 1999)	513
a) Contrataciones “según Ley Marco”, “según LCT” y “designaciones transitorias”	513
b) Régimen especial de contrataciones (leyes 11.672, 24.447 y decs. 1184/2001 y 2345/2008)	517
c) La cláusula de tope en materia de contratados y transitorios (CCTGAPN dec. 214/2006)	520
d) Observaciones respecto de la Ley Marco	522
§ 50. Observaciones.....	522
B) Exámenes cuantitativos sobre niveles de ocupación del personal con- tratado	523
§ 51. Metodología	524
§ 52. Exposición de cuadros y porcentuales	525
§ 53. El personal contratado y transitorio: niveles de ocupación.....	590
§ 54. Porcentajes de jurisdicciones y entidades en infracción a la cláusula de tope.....	593
§ 55. Ranking de las jurisdicciones y entidades en infracción.....	595
§ 56. El personal contratado frente al personal escalafonado.....	601
§ 57. Significados de la contractualización	602
§ 58. Problemáticas y reflexiones sobre la contractualización	603
C) La precarización en la jurisprudencia de la CS.....	605
§ 59. Introducción	605
§ 60. Las distintas intensidades de precariedad	608

§ 61. Exposición de fallos de la CS	610
a) CS: Las cuestiones de empleo son ajenas al derecho común .	612
1. “Herrera c. Gobierno Nacional” (1904).....	612
2. “Bergés c. Gobierno Nacional” (1932).....	613
3. “Corti c. Gobierno Nacional” (1940).....	614
4. “Berghmans c. Provincia de San Juan” (1941).....	615
5. “Zelayes c. Provincia de Mendoza” (1932).....	618
6. “Labella de Corso c. Municipalidad de Buenos Aires” (1942)	619
7. “Gerlero c. Estado Nacional” (1951).....	620
b) CS: El derecho común solo es aplicable para locaciones de servicios con personas ajenas a los cuadros adminis- trativos	622
1. “Wauters c. Provincia de Mendoza” (1936).....	622
2. “Borda c. Provincia de Córdoba” (1943).....	625
c) CS: Fallos durante la vigencia de la ley 11.729.....	627
1. “Bohner c. Nación —Ministerio de Marina—” (1957)	629
2. “Cavalcante de Mirena c. Nación —Ejército—” (1974)	630
3. “Álvarez de Franco c. Nación —Ejército—” (1976) ...	632
d) CS: Fallos a partir de la vigencia de la LCT (ley 20.744).....	634
1. “Morante c. Facultad de Ciencias Económicas” (1978)	634
2. “Deutsch c. Municipalidad de Buenos Aires” (1984)...	636
3. “Ruiz c. Banco de la Nación Argentina” (1986)	640
e) CS: Fallos a partir del RJBFP (ley 22.140) y otros regímenes especiales.....	642
1. “Rieffolo Basilotta c. Dirección General Impositiva” (1987)	642
2. “Zacarías c. Caja Nacional de Ahorro y Seguro” (1987)	647
3. “Jasso c. Nación —Ministerio de Defensa—” (1987) ..	651
4. “Filgueira de Álvarez c. Estado Nacional” (1987)	654
5. “Vidal Castro c. Universidad de Buenos Aires” (1987)	656
6. “Marignac c. Provincia de Entre Ríos” (1987).....	658
7. “Bolardi c. Estado Mayor General del Ejército” (1988)	659
8. “Gil c. Universidad Tecnológica Nacional” (1989)	662
9. “Galiano, Carlos Jorge c. BANADE” (1989).....	663
10. “Leroux de Emede c. Municipalidad de Buenos Aires” (1991)	664

11. “Perretta Herrera c. Municipalidad de Buenos Aires” (1993)	666
12. “Castelluccio c. Municipalidad de Buenos Aires” (1999)	668
13. “Vaquero c. Ministerio del Interior de la Nación” (2001)	672
f) CS: Fallos a partir de la Ley Marco (ley 25.164) y otros regímenes especiales.....	674
1. “Ramos c. Estado Nacional” (2010).....	674
2. “Sánchez c. Auditoría General de la Nación” (2010)...	686
3. “Cerigliano c. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (2011)	699
4. “González Dego c. Ministerio de Trabajo” (2011).....	705
5. “Maurette c. Estado Nacional” (2012)	706
6. “Martínez c. Universidad Nacional de Quilmes” (2012)	707
7. “D’Atri c. Universidad Nacional de Quilmes” (2012)...	712
8. “Serial c. Universidad Nacional de Quilmes” (2012) ...	712
9. “González c. Banco de la Provincia de Buenos Aires” (2013)	713
10. “Gómez” y “Lore” c. Policía Federal Argentina (2014)	716
11. “Barbosa”, “Buksztein”, “Foronda Castellón” y “Sorrenti” c. Policía Federal (2015).....	721
§ 62. Resumen de las etapas y doctrinas de la CS.....	722
D) Conclusiones capítulo tercero.....	730

EPÍLOGO

.....	733
-------	-----

BIBLIOGRAFÍA

.....	743
-------	-----

ABREVIATURAS

.....	747
-------	-----