

## LOS CONTRATADOS

### EN LA PROVINCIA DE SAN JUAN

En el presente trabajo, trato de formar un resumen de la situación de los trabajadores contratados en la provincia de San Juan, y a través del cual se intenta hacer aflorar una situación que tiene una composición idéntica en la mayoría de las provincias del país, con algunos bemoles similares, pero que en definitiva, tienen como destinatario, al trabajador del sector público, que sobre la necesidad de ingresos económicos, termina siendo objeto de una relación de trabajo público encubierto, en donde el contratante (Estado nacional, provincial o municipal), en total violación a los principios jurídicos, y fundamentalmente a su obligación natural de erradicar el trabajo deficientemente registrado o no registrado, avanza con este tipo de contrataciones, que como dije, son fuente de **debilitamiento sindical**, puesto que le provocan una sumisión al empleador, y lo lleva a evitar el reclamo de sus derechos laborales, puesto que de hacerlo, peligra su continuidad laboral. Esto que menciono, se da en la mayoría de las provincias, a excepción de la situación que se presenta en el sector público nacional y algunas excepciones provinciales, en los que se ha logrado una situación intermedia y se le reconocen derechos que Infra enunciaré. Resalto que esas contrataciones, cualquiera sea la modalidad que se utilice, además de lo expresado en el sentido sindical, también, **generan fisuras sociales**, e **imposibilitan un carrera administrativa** que motive al trabajador, a la superación, y eficientización del recurso humano al servicio del administrado.-

### BREVE RESEÑA NORMATIVA PROVINCIAL

Conforme lo establece, la CONSTITUCIÓN PROVINCIAL, los empleados públicos, que han sido designados de acuerdo al procedimiento legal de ingreso a la carrera administrativa provincial, gozan de la estabilidad establecida en el artículo 46 de ese plexo normativo que dice: *ningún empleado de la provincia con más de seis*

*meses consecutivos de servicio, puede ser separado de su cargo mientras dure su buena conducta, su contracción y eficiencia para la función encomendada, a excepción de aquellos para cuya designación o cese se hubieren previsto normas especiales por esta constitución o por las leyes respectivas.-*

Luego la LEY 3816 (Estatuto del Empleado Público), en el artículo 1º determina las relaciones entre el estado, por una parte, y sus empleados por la otra, y en el capítulo pertinente del *Estatuto y Escalafón para el Personal de la Administración Pública*, dependiente de los poderes ejecutivo y legislativo de la provincia de San Juan, expresa... ***y sus disposiciones se aplicarán en consecuencia, a todas las personas que, en virtud de nombramiento emanado de autoridad competente, presten servicios remunerados de carácter permanente en organismos dependientes de la administración pública provincial, sean centralizados, descentralizados o autárquicos.-***

Luego el artículo 2º de la referida ley dice que: se ***exceptúa*** de las disposiciones comprendidas en el presente régimen.-

***e) el personal administrativo transitorio; personal contratado; y el personal obrero accidental o transitorio, cuando a la sanción la presente no acredite dos años de antigüedad.-***

## **INTRODUCCIÓN Y ANÁLISIS DEL ORIGEN DE LA SITUACIÓN PERSONAL Y NORMATIVA**

En primer lugar corresponde decir que dentro de la estructura del estado provincial, coexisten dos tipos de empleados públicos, que son a) el personal de planta **permanente** y b) personal del planta **no permanente o transitoria**, el primero, tiene derecho a la estabilidad absoluta y demás derechos emergentes de la relación subordinada de empleo público, y el segundo, es el que no tiene derecho a la estabilidad absoluta, como ser el personal de gabinete, interino, transitorio de jerarquía

superior (planta política). Es decir, que este personal tiene todos los derechos del de planta permanente a excepción de la estabilidad.- Ahora bien, además de ese personal de planta no permanente, tenemos que mencionar **al agente contratado**, por medio de alguna figura jurídica conforme Infra específico sucintamente, el que a pesar de pertenecer a la planta no permanente, no tiene los mismos derechos que los otros trabajadores que comparten esa misma clasificación. Esto lo digo puesto que en el caso del contratado por, *locación de servicios, de obra, o por la figura provincial de contratos administrativos de servicios colaboración*, su empleador, no le realiza aportes previsionales, ni de obra social, no se pueden sindicalizar y por tal motivo no pueden participar en las medidas de acción directa o indirecta, en defensa de sus derechos. De hacerlo, corren el peligro de que sus contratos, no sean renovados. Además de lo expuesto, el contratado, para poder percibir su desempeño laboral, se tiene que inscribir como monotributistas y facturar sus tareas al estado.-

Ahora bien, habiendo marcado el continente de la exposición, voy a decir que en el gobierno provincial, han existido distintos tipos de vinculación, para la incorporación de agentes, en la esfera del personal *no permanente*, entre ellas podemos mencionar a las dos mas utilizadas, que son la **locación de servicios** (1623 del C Civil que la define como *... un contrato consensual, aunque el servicio hubiese de ser hecho en cosa que una de las partes debe entregar. tiene lugar cuando una de las partes se obligare a prestar un servicio, y la otra a pagarle por ese servicio un precio en dinero.*) y la de **obra** está regulado a partir del artículo 1629 del cc y la conceptualiza como *el contrato por el cual una de las partes, denominada locador de obra (empresario, constructor, contratista, y en su caso, profesional liberal, autor, artista, etc.), se compromete a alcanzar un resultado, material o inmaterial, asumiendo el riesgo técnico o económico, sin subordinación jurídica y la otra parte, denominada locatario de obra (dueño, propietario, comitente, patrocinado, paciente, cliente, etc.), se obliga a pagar un precio determinado o determinable en dinero.*.- estas dos figuras

del derecho civil, fueron tomadas por los distintos estados provinciales y municipales, para la incorporación del personal, básicamente, en un principio, para cubrir, las vacantes que se producían por la jubilación o muerte de los empleados de planta permanente, cargos estos que no podían ser cubiertos por la prohibición que existían y existen por las leyes de emergencia que entre otras cosas preveían la prohibición de cubrir vacantes. Ante esa proscripción que funcionaba en forma de cascada, puesto que la nación le prohibía a las provincias y éstas a los municipios, se intensificó la utilización de las figuras mencionadas y en la actualidad, el personal contratado, cuantitativamente, es casi igual al de planta permanente, e inclusive en algunos municipios o sectores del gobierno provincial, los contratados superan a los de planta permanente.-

**SITUACIÓN ACTUAL EN LA PROVINCIA Y MUNICIPIOS QUE HAN ADHERIDO A  
LA LEY 7492 (CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SERVICIOS DE  
COLABORACIÓN).-**

La norma que cito, es la que actualmente se encuentra vigente en ésta provincia, con esa ley, se ha tratado de ajustar técnicamente la situación fáctica de los contratados, la misma en su artículo 1º establece: *Créase el régimen legal de **Contratos Administrativos de Servicios de Colaboración**” que se ejecutará en el ámbito de la administración pública centralizada, descentralizada y autárquica y los organismos de la constitución, el que se sustenta en la colaboración (no es trabajo?) que deberá prestar el contratado para con la administración y los organismos aludidos, sobre la base **de los antecedentes científicos, técnicos, de arte, oficio, o profesión (acá sería locación de servicios), y/o cualquier otro antecedente que acredite la idoneidad** del primero según las necesidades de los órganos requirentes del servicio.-* (el entre corchete y renegrido me pertenece)

Actualmente en el gobierno provincial y en algunos municipios que han adherido a la mencionada ley, el ingresos de agentes contratados en planta no permanente, se está concretando bajo este marco normativo, el cual, si bien puede ser un poco mas específico, entiendo que se continúa ante una relación de empleo, que enmascara una verdadera dependencia y pertenencia al estado provincial en el carácter de agente planta permanente, ello lo digo, puesto que la mencionada contratación, establece que los contratos no pueden exceder el ejercicio fiscal del año de celebración y que en caso de ser necesario su continuidad, se deberá formalizar un nuevo contrato. Ahora bien, cabe preguntarse, cuantos años se puede renovar el contrato?. Se viola el principio constitucional de igual remuneración por igual tarea?. Porque si un trabajador en el sector privado, no puede ser objeto de sucesivos contratos, porque si lo puede ser el del sector público?. etc.. Es decir, que son infinitas las preguntas que nos podemos formular y también imperecederos los cuestionamientos que le podemos hacer a la mencionada ley, basándonos lógicamente en el *principio de primacía de la realidad*-.

## **ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES RESPECTO A DISTINTAS SITUACIONES CONTRACTUALES EN DIFERENTES GOBIERNOS PROVINCIALES Y EL NACIONAL**

Ahora voy a abordar distintos casos de contrataciones en el estado, que se han presentado en varias provincias, y han tenido, pronunciamientos en Juzgados de Primera Instancia Laboral, Contencioso Administrativos, Cámaras Laborales e inclusive la Corte Suprema de Justicia de La Nación.-

El primero de ellos, el caso **“Piedrabuena, Norma Beatriz C / Municipalidad De Cordoba – Ordinario – Despido – Expte N° 61626/37”**. En el presente caso, la actora, demandó a la Municipalidad de Córdoba, porque había sido contratada por la citada municipalidad. En éste caso, la actora, en primer lugar inicia una acción

contenciosa administrativa contra la municipalidad citada, ello, a efectos de que se la reconozca como dependiente de planta permanente, puesto que se había desempeñado durante un periodo de casi cuatro años. Esa demanda le fue rechazada y ante esa circunstancia, inicia en sede laboral, el reclamo para obtener la indemnización por antigüedad y otros rubros laborales. A esa presentación de la demanda, la accionada la repelió oponiendo la excepción de incompetencia, puesto que por el reconocimiento de la actora, respecto a la presentación del contrato de locación de obra, la municipalidad entendía que debía intervenir la sede civil. Ante ese hecho, la justicia laboral sostuvo lo siguiente: **resulta obvio pues que tal forma de prestación escapa en términos absolutos a la modalidad pretendida por la accionada, esto es, la locación de obra ante la ausencia de un “opus” o resultado puntual que lo tipifique. concurren en la especie, las notas típicas de una relación de trabajo, tales como la subordinación, dependencia jerárquica y económica, como la prestación “intuite personae” como surge del propio contrato de “locación de obra” acompañado por las partes.-**

Es decir que en el presente caso, tenemos un reconocimiento expreso por parte de la justicia laboral, de que los contratos de locación de obra, en el estado, no son procedentes y al carecer de un OPUS u objeto específico, tipifican una relación laboral.-

Ahora bien, en contraposición al fallo antes citado, y que el mismo, es común a otros adoptados por distintos juzgados laborales de distintas provincias, es importante resaltar lo que sostiene la Corte de Justicia de La Nación, la que dice: “ **Frente a la existencia de un régimen jurídico específico que reglamenta los derechos de los dependientes de la demandada y la disposición del artículo 2º inciso a de la LCT, según el 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 sostenerse que la relación**

**de empleo se hallaba regida por la ley laboral común” (LEROUX DE EMEDE, PATRICIA S. C/ MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES - SEN. 30.04.91 -ED.1991, P.1847)”.**

Otro caso importante para resaltar y demostrar **La incidencia de político en decisiones jurídicas**, lo encontramos en el fallo "OLIVA EDUARDO C/ D.P.V. IND. REC. DE CASACION", Sala Laboral del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, en donde uno de los integrantes, a mi entender de manera totalmente desacertada dice: *... resta desentrañar el status jurídico de los contratados de la administración pública cualquiera sea el área en que la relación se desenvuelva. Dicho tema lo he juzgado como integrante de la sala que presido en reiteradas oportunidades. A esos fines sostuve que para que sea admisible la pretensión procesal tendiente a la obtención o conservación de un empleo público con derecho a la estabilidad, es imprescindible acreditar la posesión de aquél mediante constancias de las que se desprenda la preexistencia de una relación de carácter estable, en defecto de lo cual, el proceso contencioso administrativo o el rechazo de la demanda deviene inconvencional.-*

En éste fallo, advierto que el juzgador, de manera errónea, destaca que es imprescindible acreditar la posesión de un empleo público para que sea procedente el reclamo de una relación de carácter estable, entonces cabe preguntarse, si ya tenemos ese status jurídico, es decir, el empleo público de carácter estable, para que vamos a iniciar una demanda judicial a efectos de que se nos reconozcan ese carácter?.-

Es así que con fallos como el citado, se evidencia la inconveniencia del estado, a reconocer judicialmente una relación de empleo público permanente, que a mi entender, en cualquiera de los contratos que no refleje la realidad laboral, configura sin hesitación alguna, una verdadera vinculación de empleo público estable. Es decir, que por medio de fallos realizados con forcé, la justicia, de manera acomodaticia

desconoce una relación jurídica real y le sigue permitiendo al estado empleador, que continúe abusando de su poder para emplear agentes que no son otra cosa que empleados públicos permanentes.-

## **ALGUNOS DERECHOS DEL PERSONAL CONTRATADO EN RELACIÓN A LA REPRESENTACIÓN SINDICAL**

Otro tema a mencionar, es lo referente a **los contratados en relación a su representación sindical.** Acá, es importante aclarar que el contratado, que es monotributista, carece de toda posibilidad de representar sindicalmente a sus compañeros. La única excepción que ya tiene asiento jurisprudencial, se da en los contratados que se desempeñan en donde existe un convenio colectivo de trabajo. En tal sentido, en la sentencia numero ochenta y dos de la Ciudad de Córdoba, los integrantes de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Justicia, doctores M. de las Mercedes Blanc G. de Arabel, Luis Enrique Rubio y Domingo Juan Sesín en autos: "OLIVA EDUARDO C/ D.P.V. IND. REC. DE CASACION" , establecieron que el contratado, en el caso de la especie, donde rige un CCT (convenio colectivo de trabajo), puede ser elegido delegado, pero para que sea procedente su indemnización con el agravante de la ley 23.551 (asociaciones sindicales), necesariamente tiene que demostrar que la no renovación del contrato se debió a su actividad o desempeño sindical, sino demuestra ese extremo, no será procedente la indemnización agravada y si, una indemnización conforme se ha explicitado, es decir basada en la LCT.-

Entonces tenemos que mencionar que el contratado, en el caso de que se desempeñe en una repartición que rija un CCT, puede ser elegido delegado sindical, pero ese cargo, solo le da derecho para que pueda reclamar una indemnización agravada, en el caso de que no se le renueve el contrato por actividades propias de su condición de delegado gremial. Ahora bien, cabe preguntarse, *puede ser suspendido?, puede ser trasladado de su ámbito laboral?. Es procedente la acción de reinstalación*

*en el caso de ser despedido antes de la finalización del contrato?. En éste sentido digo que conforme los derechos de los delegados gremiales, reconocidos en la legislación vigente, esas acciones serían totalmente procedentes. Otra pregunta que aflora es, *Cual sería la situación del contratado si el mandato de delegado gremial supera el contrato?, se le puede dar por finalizado el contrato y no renovárselo?* En éste supuesto, interpreto que puede intentar dos vías, una, la acción de reinstalación, y otra el reclamo de la indemnización agravada, ello, a la luz del fallo que he transcripto.-*

### **INCOGNITAS DEL PERSONAL CONTRATADO EN RELACIÓN A SU RESPONSABILIDAD EN EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES PÚBLICAS**

También, es importante hacer mención, al **desempeño y responsabilidad** de los funcionarios públicos designados en planta no permanente o transitoria en la figura específica del contratado. En este sentido, la **Constitución Provincial de San Juan** en su **artículo 43** aborda la responsabilidad funcional y dice: *El que en **ejercicio de funciones públicas** viole por acción u omisión los derechos, libertades o garantías declaradas en esta constitución o lesione los intereses confiados al estado, **es personalmente responsable de las consecuencias dañosas de su conducta** con arreglo a las normas del derecho común en cuanto fueren aplicables, sin perjuicio de la responsabilidad del estado.-*

Ante esa imposición normativa de responsabilidad cabe hacerse algunas preguntas, a saber, la primera de ellas, que se entiende por *funciones públicas*?. Si nos remitimos a la lógica, decimos que son las que desarrollan los funcionarios públicos, ahora bien, ante esa respuesta, es importante conceptualizar al **funcionario público**, y para ello digo que es el trabajador que desempeña funciones en un organismo, ya sea el legislativo, ejecutivo o el judicial, y para precisar esa figura debo recurrir a los siguientes parámetros: **a)** la pertenencia a las filas del Estado, entendiéndose el término Estado en su sentido más amplio, comprensivo de la

Administración central y la descentralizada, las entidades autárquicas, las Sociedades y Empresas del Estado, las Sociedades de Economía Mixta, las Sociedades con Participación Estatal Mayoritaria o Minoritaria, y cualquier otro tipo de entidad, de Derecho público o de Derecho privado, de la que el Estado se valga para sus actividades, cometidos u objetivos; **b)** la irrelevancia de la naturaleza jurídica de la relación que haya entre el Estado y quien cumple funciones para él, y del régimen jurídico que rijan esa relación; **c)** la prestación de servicios o el ejercicio de funciones para el Estado o a nombre del Estado (o ambas cosas) -que conlleven o no, participación en la formación o ejecución de la voluntad estatal-, en cualquier nivel o jerarquía, en forma permanente, transitoria o accidental, remunerada u honoraria, enderezada al cumplimiento de fines públicos, sea cual fuere la forma o el procedimiento de designación del funcionario. Es decir que la primera duda, con lo expresado anteriormente ya ha sido zanjada y puedo afirmar que ***un contratado es funcionario público***. Ahora bien, la segunda pregunta que me debo formular es, *se puede hacer responsable a un agente contratado, que no es personal de planta permanente?*. La respuesta deja una serie de dudas, la primera, es lógico que no se lo pueda sancionar, por no estar comprendido en el *Estatuto y Escalafón para el Personal de la Administración Pública*, otra pregunta es, *se le puede generar una responsabilidad personal por las conductas dañosas derivadas de sus actividades?*. *Es procedente la responsabilidad personal del contratado, o se debe responsabilizar al estado por su culpa in iligendo?*-

En fin, creo que la situación es totalmente discutible, pero lo cierto es que todas éstas incógnitas, se solucionarían con la normalización de una situación que como dije al principio, es aviesa por parte del estado provincial y también de las municipalidades de la provincia. Espero que éste año, que ha sido declarado, por la Señora Presidente, por medio del Decreto 75/2011, de fecha 25/01/11, "AÑO DEL TRABAJO **DECENTE**, LA SALUD Y SEGURIDAD DE LOS TRABAJADORES, en ésta provincia, se comience

a regularizar la situación de los trabajadores contratados y de esa manera se dignifique de manera igualitaria a todos los que se desempeñan en el estado.-

Carlos A. Lorenzo

Sec. Profesionales

UPCN Secc. San Juan

[krloslorenzo@hotmail.com](mailto:krloslorenzo@hotmail.com)