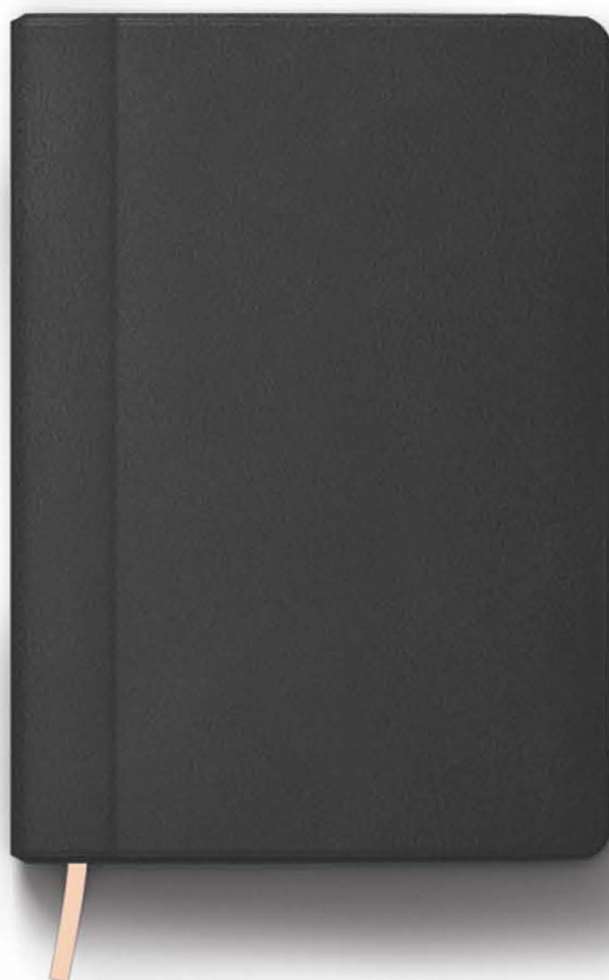


CUADERNOS DE POSGRADO 2024

SECRETARÍA DE POSGRADO



FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DEL NORDESTE

Cuadernos de Posgrados

| 2024 |

Cuadernos de posgrados 2024 / Carla Camila Jarko ... [et al.] ; Compilación de Mónica Andrea Anís ; Director Nahuel Pellerano ; Hilda Zulema Zárate. - 1a ed adaptada. - Corrientes : Universidad Nacional del Nordeste. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas, 2025.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-6623-11-9

1. Derecho. I. Jarko, Carla Camila II. Anís, Mónica Andrea, comp. III. Pellerano, Nahuel, dir. IV. Zárate, Hilda Zulema, dir.

CDD 346.02

Directores:

Nahuel Pellerano

Hilda Zulema Zarate

Comité Académico:

Dra. Mónica Andrea Anís

Dra. Gabriela Aromí de Sommer

Dra. Dora Esther Ayala Rojas

Dr. Jorge Buompadre

Dra. Gladis Estigarribia de Midón

Dr. Gustavo Lozano

Dra. Luz Gabriela Masferrer

Dra. Mirta Gladis Sotelo de Andreau

Dr. César Vallejos Tressens

Dra. Verónica Torres de Breard

Desafíos actuales en la interpretación
y aplicación de las normas y criterios
jurisprudenciales en las modalidades
transitorias de empleo público de la
municipalidad de Curuzú Cuatiá

| Leonardo Ezequiel Martínez |

Introducción

\ 392

Dentro de mi escueta pero intensa experiencia en el sector público, específicamente en la Asesoría Legal de la Municipalidad de Curuzú Cuatía, Provincia de Corrientes, he analizado, trabajado, intervenido y dictaminado sobre una amplia diversidad de materias, debido a que los Departamentos Jurídicos Municipales son áreas multipropósito, pero ninguna de ellas tan dinámica, debatida y controvertida como la de “empleo público” y las modalidades de contratación transitorias o no permanentes.

Mi trabajo, desde la humilde posición de mi función, se remitirá exclusivamente a lo atinente a las modalidades transitorias o no permanentes de contratación en el ámbito del Municipio de Curuzú Cuatía, su realidad, efectos, alcances, consecuencias y criterios jurisprudenciales vigentes, todo ello en el marco de la Ordenanza Municipal de Curuzú Cuatía N° 610/89 que constituye el “ESTATUTO o RÉGIMEN PARA EL PERSONAL MUNICIPAL” (como su artículo primero así lo indica), sin inmiscuirme en lo relativo a los agentes municipales de la planta permanente que gozan de estabilidad propia o “*estabilidad del empleado público*” como lo consigna el art. 14 bis de nuestra Constitución Nacional y el Estatuto citado¹.

1. Ordenanza Municipal N° 610/89, Artículo N° 37. La Estabilidad es el derecho del Personal Permanente a conservar el empleo y el nivel escalafonario alcanzado, así como también

En función del contexto socio-cultural de nuestra región el tema escogido es un nervio muy delicado, que requiere un estudio y tratamiento específico y particularizado, dada la autonomía de que gozan las Municipalidades conforme al diseño de nuestra Constitución Nacional².

La específica problemática jurídica del tema encuentra su génesis en el marco de regulaciones que se han dado en el ámbito local, donde contamos con el régimen normativo aplicable (Ordenanza Municipal de Curuzú Cuatía N° 610/89 del Régimen General del empleo público municipal y la Resolución del Departamento Ejecutivo Municipal N° 360/92 que crea la figura del “Personal Jornalizado”) así como diversos fallos del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes y la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que, honestamente, no otorgan precisión y/o certeza de actuación, en principio, al agente municipal y, en segunda medida, a la administración comunal.

Creo relevante estudiar sobre la presente cuestión, por el motivo que, a mi entender, analizando el marco normativo aplicable, como así también el valioso aporte jurisprudencial, se pueda obtener, al menos, un atisbo de solución que aporte a la técnica legislativa de nuestros representantes que componen el Honorable Concejo Deliberante, el cual otorgue seguridad jurídica a la administración (Departamento Ejecutivo) y, principalmente, a los agentes municipales que se encuentran desarrollando tareas bajo diversas modalidades de contratación local no permanentes, que actualmente en la Municipalidad de Curuzú Cuatía son dos, los denominados “Contratados” y “Jornalizados”, exceptuando al personal de planta permanente.

393 /

la permanencia en la zona donde desempeña sus funciones, siempre que las necesidades del servicio lo permitan.

2. Constitución Nacional, Artículo N° 123. Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

El presente trabajo transitará un derrotero que irá desde el estudio del cuadro normativo local concerniente al empleo público, como el análisis y evolución de los fallos jurisprudenciales más relevantes sobre la cuestión, muchos de ellos atinentes directamente a procesos donde la Municipalidad de Curuzú Cuatía se encontraba involucrada como demandada y sus consecuencias en el ámbito municipal, el régimen indemnizatorio, antigüedad, la deficiencia actual en materia de datos laborales de los agente municipales, una conclusión y para finalizar una propuesta de *lege ferenda*, desde mi humilde lugar de especializando, donde se pueda otorgar límites concretos de actuación y seguridad jurídica a una cuestión hasta ahora sometida a un cono de sombras jurídico como consecuencia de las imprecisiones generadas por la práctica, el cuadro normativo y jurisprudencial.

Capítulo primero: contexto normativo de empleo público de la municipalidad de Curuzú Cuatiá

Para comenzar, debemos partir de la situación, conocida por todos, que el empleado público goza de la protección especial que le otorga nuestra Constitución Nacional, es decir, la estabilidad propia o literalmente “...*estabilidad del empleado público...*” como lo consigna el art. 14 bis de nuestra Constitución Nacional.

La estabilidad propia o absoluta, como nos ilumina Aquino Britos, *“es aquella donde está prohibido el despido sin causa o arbitrario. Siempre el despido debe ser con causa y previo sumario administrativo que implique la defensa del trabajador estatal”*³, caso contrario, se debe reincorporar al agente arbitrariamente desvinculado.

En la Municipalidad de Curuzú Cuatiá, ello sólo opera para los empleados que ostentan la calidad de agentes de la denominada “planta permanente”, categorización que funciona como una suerte de manto protector ante el despido arbitrario por parte del Estado. Pero tal resguardo no alcanza a aquellos agentes estatales que se desempeñan bajo las diversas figuras o modalidades de contratación pública transitorias.

Entonces, como primera cuestión debemos establecer cuál es el

3. AQUINO BRITOS, Armando Rafael, Elementos de teoría y derechos constitucionales 2, Ed. ConTexto Libros, edición 2019, Resistencia, 2019, pag. 197.

marco normativo aplicable para los casos de empleo público en el ámbito de la Municipalidad de Curuzú Cuatiá, ya que, siguiendo a Grisolia, la ley ha “*establecido órdenes normativos diferenciados, en función de los cuales el vínculo que relaciona a la administración con sus empleados resulta ajeno al ámbito del derecho laboral, propia del derecho público*”⁴.

Reafirma ello el art. N° 2 de la Ley de Contrato de Trabajo que ha especificado que “*...las disposiciones de esta ley no serán aplicables: a) A los dependientes de la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal, excepto que por acto expreso se los incluya en la misma o en el régimen de las convenciones colectivas de trabajo...*”.

Asimismo, Rey Vázquez, acertadamente, sostiene que “*ante la previsión contenida en la LCT, no es posible expandir su aplicación al personal de la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal, sin acto expreso que incluya a su personal en el régimen de dicha Ley, tanto para la pretensión indemnizatoria, como para la solidaridad contenida en su art. 30. Siendo una relación de empleo público regida por el Derecho Administrativo, la solución debe encararse dentro de este ámbito, en ausencia de una expresa sujeción a un régimen diferente.*”⁵.

Para lo cual, Balbín concluye que “*...en principio, no debe aplicarse la LCT a los agentes públicos, sin perjuicio de las excepciones – sea por mandato legal o por vía de los convenios colectivos de trabajo –.*”⁶.

La Constitución de la Provincia de Corrientes, en el Título Ter-

4. GRISOLIA, Julio Armando, Manual de Derecho Laboral, Ed. Abeledo Perrot, edición 2019 C.A.B.A., 2019, pag. 140.

5. REY VÁZQUEZ, Luis E., “La Existencia de Acto Expreso como requisito plausible en el Empleo Público”, publicado en De Bianchetti, Alba Ester (Compilación), XVI Jornadas y VI Internacional de Comunicaciones Científicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la UNNE, Moglia Ediciones, Corrientes, Noviembre de 2020, pag. 341. https://repositorio.unne.edu.ar/bitstream/handle/123456789/29746/RIUNNE_FDCSP_AC_Rey_V%C3%A1zquez_LE.pdf?sequence=1&isAllowed=y

6. BALBÍN, Carlos, Manual de Derecho Administrativo, Ed. La Ley, edición 2020, C.A.B.A., 2020, pag. 338.

cero “Del Gobierno Municipal”, Capítulo Tercero “De la Materia y Competencia Municipal” delimita cuales son las materias y/o cuestiones en las que son competentes las Municipalidades de la Provincia. Es así que una de las primeras materias que delega en cabeza de los municipios es la de *“nombrar y remover a los agentes de la administración municipal, garantizando la estabilidad laboral, la capacitación continua y la carrera administrativa, y procurando el establecimiento de condiciones de trabajo y salariales adecuadas”*⁷ (nótese que impone a las Municipalidades garantizar la estabilidad laboral sin distinciones).

Entonces, es facultad de la Municipalidad de Curuzú Cuatía ejercer las facultades reglamentarias autónomas institucionales, entendido como un poder de legislación⁸, en todo lo concerniente a la regulación del régimen de los agentes públicos dentro de la esfera de su competencia.

La autonomía municipal en lo institucional implica la facultad de dictar su propia carta orgánica municipal, lo que reglara todas aquellas materias que no le son vedadas, pero ajustadas a los principios contenidos en la carta magna provincial⁹.

Consecuentemente, en ejercicio de la distribución de competencias normativas establecida en el artículo N° 219 de la Constitución Provincial¹⁰, la Municipalidad sancionó su propia Carta Orgánica

7. Constitución de la Provincia de Corrientes, Artículo N° 225. Los municipios tienen las atribuciones expresas e implícitas que se derivan de la Constitución, de la ley y de la naturaleza institucional de su competencia local. Son atribuciones y deberes específicos del municipio: 5) Nombrar y remover a los agentes de la administración municipal, garantizando la estabilidad laboral, la capacitación continua y la carrera administrativa, y procurando el establecimiento de condiciones de trabajo y salariales adecuadas.

8. ZUCCHERINO, Ricardo Miguel, Teoría y Práctica del Derecho Municipal, Ed. Depalma, edición 1986, B.A., 1986, pag. 280.

9. MONZÓN WYNGAARD, Álvaro, Derecho Público Provincial y Municipal, Ed. Con-Texto Libros, edición 2018, Resistencia, 2018, pag. 573.

10. Constitución de la Provincia de Corrientes, Artículo N° 219. Los municipios tienen el derecho de establecer su propio orden normativo mediante el dictado de Cartas Orgánicas sancionadas por una Convención Municipal, que deben asegurar los principios del régimen

Comunal, que erige como deber funcional de la administración pública local *“nombrar y remover los Agentes Municipales, garantizando su estabilidad, escalafón, derechos y obligaciones, previsión y seguridad social, sin discriminaciones de ninguna naturaleza”*¹¹, en sentido idéntico que la Constitución Provincial. Pero la máxima norma Municipal, en la sección “Del Personal Municipal”, ya nos señala una marcada diferencia entre el personal de planta permanente y no permanente¹², por lo que, se puede advertir a primera vista que la Carta Orgánica admite las modalidades de contratación transitorias.

Es así, que en ejercicio de la autonomía funcional, en el ámbito local de la Municipalidad de Curuzú Cuatiá, contamos con la Ordenanza Municipal N° 610/89 denominada “Régimen para el personal de la Municipalidad de Curuzú Cuatiá”.

El art. 6° de la mencionada normativa establece que *“...El personal se clasifica en permanente y no permanente...”*, delimitando las categorías de empleados municipales que gozan de estabilidad propia y las que no, conceptualizando que el *“Personal permanente: comprende al agente designado en un cargo vacante previsto en el Presupuesto de Gastos y que goza de la estabilidad prevista en la presente Ordenanza. El personal que reviste como permanente será organizado conforme a los principios de estabilidad en el empleo, capacitación y carrera administrativa”*.

democrático, representativo y participativo, y demás requisitos que establece esta Constitución. Mientras los municipios no dicten sus Cartas Orgánicas se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades.

11. Carta Orgánica Municipalidad de Curuzú Cuatiá, Artículo N° 23. Son funciones de la Municipalidad, además de las establecidas en la Constitución Provincial, las siguientes: 9) Nombrar y remover los Agentes Municipales, garantizando su estabilidad, escalafón, derechos y obligaciones, previsión y seguridad social, sin discriminaciones de ninguna naturaleza.

12. Carta Orgánica Municipalidad de Curuzú Cuatiá, Artículo N° 153. Los deberes y derechos de los agentes municipales, permanentes y no permanentes, se establecerán por Ordenanzas, las que organizarán la carrera administrativa municipal sobre las siguientes bases: Acceso mediante concurso público que contemple la idoneidad, fijando las incompatibilidades, establecimiento de un escalafón, con reglamentación de las estabilidades, de la capacitación, y creando el régimen disciplinario. También se podrán sancionar ordenanzas que establezcan la negociación colectiva entre la Administración pública y los empleados municipales.

El “Estatuto del Empleado Municipal” que venimos analizando define a la estabilidad del personal de planta permanente de la siguiente manera:

“Artículo N° 37. La Estabilidad es el derecho del Personal Permanente a conservar el empleo y el nivel escalafonario alcanzado, así como también la permanencia en la zona donde desempeña sus funciones, siempre que las necesidades del servicio lo permitan”.

Ahora bien, dicho ello, nos adentraremos a la sección controvertida y problemática, donde encontramos al denominado “Personal Contratado” en los arts. N° 7° y 8° de la Ordenanza Municipal N° 610/89:

“Art.7º.- El Personal Contratado es aquel cuya relación laboral está regida por un Contrato y que presta servicios en forma personal y directa. Se contratará solamente para la realización de trabajos específicos o determinados, y cuando las razones de servicios lo exigiera.”

“Art.8º.-. El contrato que regirá la relación laboral podrá asumir alguna de las siguientes modalidades:

- a. Para obras o actividades de carácter transitorio.
- b. Para obras o actividades de carácter permanente.

En el primer caso, que comprenderá también al personal contratado para cubrir las suplencias, se celebrarán contratos de hasta 12 meses, que podrá renovarse una vez, cuando la obra o actividad de que se trate, requiera la continuidad del agente.

En el segundo caso los contratos se celebrarán también por un máximo de 12 meses.

Los contratados, en todos los casos, deberán serlo en la clase inicial de la Categoría a la que pertenezcan, según el trabajo a efectuar.- (Texto según Ord. N° 717 y Ord. N° 898).-“

Aquí podemos advertir que legislación local admite la modalidad del “Personal Contratado” (más adelante analizaremos los plazos y/o términos de renovación de los mismos a la luz del fallo “*Ramos*” de la CSJN, entre otros).

Recapitulando, hasta este punto advertimos que la Municipalidad de Curuzú Cuatiá admite dos modalidades de personal, el Personal de Planta Permanente y el Personal Contratado, conforme el Estatuto Municipal de Empleo Público aplicable (Ordenanza Municipal N° 610/89).

En la misma Ordenanza Municipal N° 610/89 nos encontramos con un artículo que otorga facultades muy amplias y discrecionales al Departamento Ejecutivo Municipal, se trata del art. N° 12 que reza de la siguiente manera:

Art.12°.- El Departamento Ejecutivo queda facultado para disponer la creación de otras modalidades de relación laboral, la que en ningún caso podrá incluirse en la clasificación de Personal Permanente.

Ergo, el Departamento Ejecutivo dispone de la facultad expresa de crear diferentes modalidades de relación laboral, sin que ello implique la inclusión en planta permanente, por lo que, en nuestro Municipio se pueden crear diferentes modalidades de empleo público, directamente a través de un acto administrativo expreso del Departamento Ejecutivo, siempre y cuando sean diferentes a las ya establecidas en la Ordenanza Municipal N° 610/89, situación de la cual no estoy en desacuerdo, pero sí deberían establecerse criterios específicos y límites temporales de contratación, es decir reglar aún más la discrecionalidad otorgada.- Ello así en función del principio republicano de gobierno y su derivación de legalidad del sistema administrativo que restringe a marcos muy acotados las facultades discrecionales.

Digo que es necesario un acto administrativo expreso, en el caso de los Municipios una Resolución del Departamento Ejecutivo, porque el acto administrativo es la forma de exteriorizar la verdadera voluntad de la Administración Municipal, luego de cumplir acabadamente con los requerimientos que impone el ordenamiento jurídico vigente¹³.

13. MORALES LENCINAS, Carlos W., El acto administrativo en la Ley N° 3460 de la Provincia de Corrientes, Ed. MAVE Editora, edición 2013, Corrientes, 2013, pag. 21.

Idéntica situación establece el art. 17° de la Ley Provincial N° 4067 “Estatuto del Empleado Público de la Provincia de Corrientes”, el cual dispone:

ARTÍCULO 17.- El Poder ejecutivo queda facultado para disponer la creación de otras modalidades de relación laboral la que en ningún caso podrá incluirse en la clasificación de personal permanente.

Pero circunscribiéndonos al marco normativo local, que es el tema de estudio del presente trabajo, en la Municipalidad de Curuzú Cuatiá, aparte de las modalidades de Personal de Planta Permanente y Personal Contratado, existe la modalidad, muy utilizada en la práctica, del “Personal Jornalizado”, que encuentra su origen en el uso de la facultad delegada por el art. 12° de la Ordenanza Municipal N° 610/89.

Es así que la administración local cuenta con la Resolución Municipal del Departamento Ejecutivo N° 360/92, vigente a la fecha, que crea el régimen que rige la relación laboral *“del personal jornalizado de la Municipalidad de Curuzú Cuatiá de acuerdo en lo establecido en el art. 12 de la Ordenanza N° 610/89”*¹⁴.

401 /

Con este panorama, y recapitulando a grandes rasgos, nos encontramos que en la Municipalidad de Curuzú Cuatiá existen tres modalidades de empleo público, a saber: 1. Los empleados de planta permanente, 2. Los Contratados y 3. Los Jornalizados.

Como antes indiqué, este trabajo se remite a estudiar las modalidades transitorias de contratación pública que tienen el singular carácter de NO PERMANENTES. En consecuencia, los agentes municipales denominados “CONTRATADOS” y “JORNALIZADOS”. Por supuesto, desde una perspectiva estrictamente local, conforme la realidad del Municipio de Curuzú Cuatiá.

14. Resolución del D.E.M. N° 360/92, Artículo N° 1. ESTABLECESE el presente régimen que regirá la relación laboral del personal jornalizado de la Municipalidad de Curuzú Cuatiá de acuerdo a lo establecido en el Art. 12 de la Ordenanza 610/89.

Capítulo segundo: análisis de las modalidades no permanentes de contratación municipal

Para analizar las dificultades en la interpretación y aplicación de los fallos jurisprudenciales en cuanto a las diferentes modalidades de empleo público local, reitero, excluyendo a los agentes municipales de planta permanente que gozan de un “*status*” especial, debemos enfocarnos, pormenorizadamente, en las clases de contratación municipal que no gozan de la peculiar posición de pertenecer al “*staff*” estable de la Municipalidad de Curuzú Cuatiá.

La norma local genérica aplicable, es decir la Ordenanza Municipal N° 610/89, se encarga de establecer esa clara y necesaria diferencia, mencionando que los empleados municipales se dividen en PERMANENTE Y NO PERMANENTES¹⁵.

Entonces, el REGIMEN PARA EL PERSONAL DE LA MUNICIPALIDAD DE CURUZU CUATIA, en la parte referente a la “PLANTA DE PERSONAL”, lo primero que intenta es distinguir que el personal municipal se divide o clasifica en personal

15. Ordenanza Municipal N° 610/89, Artículo N° 1. La presente Ordenanza será el instrumento legal que regulará las relaciones de los agentes comprendidos en la Administración de la Municipalidad de Curuzú Cuatiá y del H.C.D., en cuanto fuere aplicable. Agentes Municipales son los funcionarios y empleados municipales. Los primeros son los agentes que tienen la representación y capacidad de dirección del órgano a cuyo frente se encuentran. Los segundos son los agentes que prestan servicios con carácter habitual (permanentes y no permanentes) mediante retribución y jerarquización dirigidos por los funcionarios. Ambos actúan dentro del marco de las normas legales vigentes que regulan la función de la Administración Municipal.

permanente y no permanente¹⁶, es decir, como primera cuestión, la ordenanza comunal de empleo público define a los empleados de planta permanente. Nótese que expresa lo siguiente:

“Artículo N° 6. Ordenanza Municipal N° 610/89.- El personal se clasifica en permanente y no permanente: a) Personal permanente: comprende al agente designado en un cargo vacante previsto en el Presupuesto de Gastos y que goza de la estabilidad prevista en la presente Ordenanza. El personal que reviste como permanente será organizado conforme a los principios de estabilidad en el empleo capacitación y carrera administrativa...”.

Si bien el artículo antes citado, explícitamente, expresa que el empleado de planta permanente goza de la estabilidad prevista en la ordenanza, hace referencia a la estabilidad propia del empleado público que tiene su génesis en el art. 14 Bis de la Constitución Nacional. Es decir que constituye una derivación genérica y obligatoria de un mandato constitucional pues, como establece José Luis Correa, *“la estabilidad es una garantía constitucional inmediatamente operativa, que no requiere de reconocimiento legal o estatutario”*¹⁷.

Sin perjuicio de ello, la Ordenanza Municipal N° 610/89 se ocupa de establecer el alcance de esa estabilidad a que hace referencia, lo que nos remite a los artículos N° 37 y 38 de la misma, los cuales disponen que:

Artículo N° 37. La Estabilidad es el derecho del Personal Permanente a conservar el empleo y el nivel escalafonario alcanzado, así como también la permanencia en la zona donde desempeña sus funciones, siempre que las necesidades del servicio lo permitan.

Artículo N° 38. El personal que gozare de estabilidad, la retendrá cuando fuere designado para cumplir otras funciones sin dicha ga-

16. Artículo N° 6. Ordenanza Municipal N° 610/89.- “El personal se clasifica en permanente y no permanente...”.

17. CORREA, JOSÉ LUIS, Estabilidad del empleado público. El personal contratado. En Rev. LA LEY 15/07/2009, 1, LA LEY 2009-D, 1061, Cita Online: AR/DOC/2416/2009.-

rantía, la estabilidad solo se perderá por las causales establecidas en la presente Ordenanza.

Es así que sólo se perderá esa estabilidad “*ipso iure*” por las causales previstas en el artículo N° 65 de la ordenanza de empleo público municipal¹⁸.

2.1. Los “contratados” en la ordenanza municipal de Curuzú Cuatiá N° 610/89

Ahora, definido el alcance y protección que gozan los empleados municipales de planta permanente, debemos abocarnos a lo que nos interesa en este trabajo, que son los denominados “CONTRATADOS”, que, como en otros sectores estatales, la reglamentación Municipal de Curuzú Cuatiá también los contempla.

La modalidad de *contratados* implica a aquellos empleados cuyo vínculo laboral se encuentra regido por un contrato, pero sólo para la realización de trabajos específicos y determinados. Si bien dicha figura es necesaria para el buen funcionamiento de la administración pública local, entiendo que sus alcances deben interpretarse con carácter restrictivo, para no desvirtuar el marco general constitucional ya reseñado en que se inserta el empleo público así como el espíritu de esta categoría que está diseñada para supuestos específicos.

18. Ordenanza Municipal N° 610/89, Artículo N° 65. El cese del agente que será, dispuesto por el Departamento Ejecutivo, se producirá por las siguientes causas: a) La situación prevista en el Art.11°. b) Renuncia aceptada. c) Fallecimiento. d) Haber agotado el máximo de licencia por razones de enfermedad. e) Por pérdida de las condiciones psicofísicas necesarias para el desempeño laboral, la que será determinada por una Junta Médica, integrada en la forma prevista por el Artículo 163 y concordantes de esta Ordenanza. f) Supresión del cargo por la situación prevista en el Art.27°. g) Estar comprendido en disposiciones que le creen incompatibilidad o inhabilidad. h) Automáticamente a partir del momento que el agente haya alcanzado las condiciones exigidas por las leyes jubilatorias o previsionales. i) Exoneración o cesantía según las causales previstas en la presente Ordenanza.

Como antes manifesté, la figura analizada se encuentra incluida en los artículos N° 7 y 8 de la Ordenanza Municipal N° 610/89, dentro de la categoría del personal no permanente.

Artículo N° 7. El Personal Contratado es aquel cuya relación laboral está regida por un Contrato y que presta servicios en forma personal y directa. Se contratará solamente para la realización de trabajos específicos o determinados, y cuando las razones de servicios lo exigiera.

Guillermo Casaro Lodoli, analizando la figura de los contratados a nivel provincial en Corrientes, expone que *“el personal contratado ya sea “por plazo fijo” o “eventual”, es formalmente un empleado público. Si bien no tiene derecho a la estabilidad ni los derechos propios de ese régimen (igualdad de oportunidades en la carrera, capacitación permanente, entre otros), goza del resto de los derechos previstos en la ley y pesan sobre él todas las obligaciones comunes a los empleados públicos”*¹⁹.

Por lo cual, es sabido que los denominados contratados no gozan de esa protección especial de la estabilidad absoluta que otorga el art. 14 bis de nuestra Constitución Nacional, pero, su estudio en el ámbito local resulta ineludible, ya que no sólo emerge del plexo jurídico específico, sino que también, pragmáticamente, en la actualidad es una modalidad muy utilizada en la gestión de la administración comunal.

Dicho ello, nuestra Ordenanza Municipal N° 610/89 establece dos formas de contratación, una para *“obras o actividades de carácter transitorio”* y otra para *“obras o actividades de carácter permanente”*, lo que nos impone elaborar una interpretación que delimite el alcance de cada modalidad, permitiendo su deslinde y el correcto encuadramiento legal en cada caso concreto.

Art.8º.-. El contrato que regirá la relación laboral podrá asumir alguna de las siguientes modalidades:

19. CASARO LODOLI, GUILLERMO A., El empleo público en la Provincia de Corrientes. En Rev. LLLitoral 2012 (mayo), 357, Cita Online: AR/DOC/864/2012.-

a. Para obras o actividades de carácter transitorio.

b. Para obras o actividades de carácter permanente.

En el primer caso que comprenderá también al personal contratado para cubrir las suplencias se celebrarán contratos de hasta 12 meses, que podrá renovarse una vez, cuando la obra o actividad de que se trate, requiera la continuidad del agente.

En el segundo caso los contratos se celebrarán también por un máximo de 12 meses.

Los contratados, en todos los casos, deberán serlo en la clase inicial de la Categoría a la que pertenezcan, según el trabajo a efectuar.- (Texto según Ord. N° 717 y Ord. N° 898).

Por tanto y como se manifestó, resulta importante establecer una diferencia, ¿cuál es el alcance de los contratados para obras o actividades transitorias y de los contratados para obras o actividades permanentes?, pues allí radica la diferencia entre ambas formas de contratación, ya que el alcance de uno u otro no se encuentra especificado y tampoco da lugar a una interpretación certera.

Creo más acertada la técnica legislativa utilizada por la Ley de Empleo Público Provincial de Corrientes N° 4067 donde en su artículo N° 12 establece las modalidades de contratación.

El Dr. Casaro Lodoli explica que el *“Personal Contratado: Conforme lo establece el artículo 12 de la Ley 4067, es aquél cuya relación laboral se encuentra regida por un contrato y que debe prestar servicios en forma personal y directa. Aclara la norma que, solamente debe contratarse para la realización de trabajos específicos o determinados y cuando las razones de servicio lo exigiera. Así, el Contrato puede tener las siguientes modalidades (20): a) Plazo Fijo: a celebrarse por un plazo no mayor de doce (12) meses. Vencido el término del contrato el agente cesará en sus funciones, salvo que medie renovación del mismo. b) Eventual: a celebrarse para la satisfacción de resultados concretos en relación a servicios extraordinarios, determinados de antemano o exigencias extraordinarias y transito-*

*rias. Los términos de duración del Contrato estarán dados por el comienzo y finalización de la obra, la realización del acto o la prestación del servicio, para el cual fue contratado.*²⁰, es decir que existen dos modalidades bien definidas, que en ese caso no dejan lugar a dudas, sin perjuicio de que no es concluyente con el plazo de los mismos y/o la posibilidad de renovación, situación por la que me detendré más adelante.

En nuestro marco jurídico municipal, contamos actualmente con esas dos formas de contratación, los contratados para obras o actividades transitorias y los contratados para obras o actividades permanentes. Para el primer caso la norma cuenta con un límite expreso de renovación, es decir que delimita en forma precisa el alcance de la modalidad y su exclusión del principio general, pues textualmente reza que “...se celebrarán contratos de hasta 12 meses, que podrá renovarse una vez, cuando la obra o actividad de que se trate, requiera la continuidad del agente...”, nótese que la misma permite la renovación por un período de otros 12 (doce) meses sólo cuando la actividad u obra así lo requiera o precise, lo que implica a las claras que la habilitación de esta contratación requiere delimitar específicamente la obra o actividad involucrada. Ahora bien, para los contratados para obras o actividades permanentes, sólo se establece que “...en el segundo caso los contratos se celebrarán también por un máximo de 12 meses...”, no estableciendo límite explícito de renovación, lo cual, se colige que, a priori, no excluye la posibilidad de renovación.- Esta tesitura se basa en el hecho de tratarse de obras y servicios que presta el estado de forma ininterrumpida y como parte esencial de sus funciones, es decir no sujetas a eventualidades aleatorias o temporales.

En una causa en la cual la Municipalidad de Curuzú Cuatíá era parte interviniente, nuestro Máximo Tribunal de Justicia Provincial, haciendo un análisis exegético del artículo N° 8 de la Ordenanza

407 /

20. CASARO LODOLI, GUILLERMO A., El empleo público en la Provincia de Corrientes. En Rev. LLLitoral 2012 (mayo), 357, Cita Online: AR/DOC/864/2012.

Municipal N° 610/89 sentó la postura de que “...conforme lo probado en autos no cabe duda de la naturaleza transitoria del vínculo jurídico que unió a las partes desde el inicio, sin perjuicio que algunas de las tareas que ha cumplido el actor para el municipio hayan sido de carácter permanente como las de inspector de tránsito y los artículos pertinentes del Régimen para el Personal de la Municipalidad de Curuzú Cuatíá aprobado por ordenanza 610/89, en particular, los arts. 7, 8 y 12 que regulan la contratación para la realización de tareas específicas por un plazo determinado con posibilidades de renovar y habilitan al Departamento Ejecutivo a crear otras modalidades que en ningún caso, aclara la norma, podrán incluirse en la planta de personal permanente...”²¹.

Entonces, podemos decir que para el caso de los contratados para obras o actividades de carácter permanente, la administración se encontraría habilitada para renovar sucesivamente los contratos en la medida que el mérito del poder administrador racionalmente aplicado indique la necesaria continuidad.

Concluyendo el presente acápite, hasta aquí establecimos las dos formas de contratación, sin estabilidad propia, que habilita la Ordenanza Municipal N° 610/89: los contratados para obras o actividades transitorias y los contratados para obras o actividades permanentes.

El polémico artículo N° 12 de la ordenanza municipal de Curuzú Cuatíá n° 610/89

El Estado, en este caso el Municipal, goza de lo que conocemos en derecho administrativo como régimen exorbitante, por lo que “... el accionar del empleador estatal está sujeto al derecho público adminis-

21. STJ de Corrientes, “AGUIRRE, PEDRO FRANCISCO C/ MUNICIPALIDAD DE CURUZU CUATIA S/ ACCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA”, sentencia del 25/03/2022, Sentencia N° 29, disponible en: www.juscorrientes.gov.ar

trativo, el cual, así como se lo limita por el principio de legalidad – por el que debe necesariamente sujetarse a ley –, es alcanzado por un régimen de “exorbitancia”, las llamadas “facultades exorbitantes” de la administración pública, que le otorga un margen mayor para introducir modificaciones unilaterales en el contrato que exceden las facultades que el ordenamiento laboral reconoce al empleador privado.”²².

Un claro ejemplo de las facultades o régimen exorbitante de la administración municipal es el artículo N° 12 de la Ordenanza Municipal N° 610/89, que otorga amplias facultades al Departamento Ejecutivo Municipal para crear modalidades de relación laboral, sin que ello implique pertenecer a la planta permanente del Municipio local ²³.

El mentado artículo deja en manos del Ejecutivo Municipal un amplio margen de discrecionalidad en perjuicio de la expectativa laboral de los empleados municipales, dado que los legisladores optaron por no reglar criteriosamente dicha facultad o posibilidad.

Como enseña Carlos Balbín, *“en el marco de la discrecionalidad, cualquiera de las soluciones posibles, es jurídicamente correcta y, consecuentemente, válida”²⁴*, por lo que la facultad no deja de ser válida y operativa para el Departamento Ejecutivo Municipal.

Esta situación o posibilidad puede generar situaciones o modalidades de relación laboral precarias o reñidas con los estándares constitucionales de protección del trabajo en todas sus formas²⁵ y los

409 /

22. FERA, Mario S., El derecho del Trabajo en los fallos actuales de la Corte Suprema, Ed. La Ley, edición 2013 C.A.B.A., 2013, pag. 294.

23. Ordenanza Municipal N° 610/89, Artículo N°12. El Departamento Ejecutivo queda facultado para disponer la creación de otras modalidades de relación laboral, la que en ningún caso podrá incluirse en la clasificación de Personal Permanente.

24. BALBÍN, Carlos, Manual de Derecho Administrativo, Ed. La Ley, edición 2020, C.A.B.A., 2020, pag. 203.

25. Constitución Nacional, Artículo N° 14 bis. El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario;

fallos de la CSJN en materia de empleo público, dada la amplísima discrecionalidad que le otorga al Ejecutivo Municipal en ese sentido.

Por lo que creo necesario optar por una discrecionalidad reglada, sin que ello implique eliminar o dejar sin efecto la norma en cuestión, ya que resulta útil para las exigencias reales de la administración municipal, pero si establecer pautas concretas y estrictas en la creación de otras modalidades de empleo público por parte del Departamento Ejecutivo Municipal, como también ser específico en los plazos de duración y renovación de los mismos.- Ello tenderá a prevenir las prácticas de fraude laboral y compatibilizar su ejercicio con los principios del derecho administrativo y laboral, en el entendimiento que facultades discrecionales absolutas no existen en un sistema jurídico republicano.

2.3.Los denominados “Jornalizados” municipales (Resolución del D.E.M. N° 360/92)

Como antes manifesté, el art. N° 12 de la Ordenanza Municipal N° 610/89 otorga amplias facultades discrecionales al Departamento Ejecutivo Municipal, para crear otras modalidades de empleo público sin que ello implique pertenecer a la planta permanente. Esta facultad es el origen de la Resolución Municipal del Departamento Ejecutivo N° 360 del año 1.992 (hasta hoy en día aplicable y vigente) que crea el marco normativo que nuclea la relación laboral del personal denominado “jornalizado” de la Municipalidad de Curuzú Cuatiá.

En la actualidad, esta modalidad de relación laboral es muy utilizada en ámbito local, equiparable cuantitativamente al personal con-

estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática reconocida por la simple inscripción en un registro especial...”.

tratado, por lo que su estudio y análisis deviene de gran relevancia, dada su trascendencia práctica y las recientes líneas jurisprudenciales.

El personal municipal denominado “jornalizado” encuentra su marco legal en la Resolución Municipal del Departamento Ejecutivo N° 360 del año 1.992, que en su artículo segundo establece que se entiende incluido en dicha categoría aquel que desarrolla tareas de carácter transitorio y eventual y en ningún caso podrá considerársele como contratado o de planta permanente conforme las previsiones de la Ordenanza Municipal N° 610/89²⁶.

Observo y puntualizo que la norma en cuestión, específicamente, se refiere a “tareas”. Lo que quiero señalar es que no debemos confundir el espíritu del marco regulatorio, lo que aquí se establece como eventual y transitorio son las tareas, no otra cosa, sin entrar en el debate si es correcta o no la terminología utilizada.

Ahora, el artículo noveno de la Resolución en estudio, establece la “precariedad” del vínculo laboral; precariedad, interpreto, entendida dentro de los parámetros de la caducidad del acto precario del Código de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Corrientes Ley Provincial N° 346027²⁷, dado que el artículo establece que el Departamento Ejecutivo Municipal podrá rescindir la relación

411 /

26. Resolución del D.E.M. N° 360/92, Artículo N° 2. Se entiende por personal jornalizado aquel que desempeña tareas de carácter transitorias y eventuales y en ningún caso se incluye dentro de las clasificaciones de personal permanente o contratado establecido en el Título I, Capítulo III, de la Ordenanza N° 610/89.

27. Código de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Corrientes Ley Provincial N° 3460, Artículo N° 167. Los actos que reconozcan a un administrado un derecho expresa y válidamente a título precario, pueden ser revocados por razones de oportunidad o conveniencia en cualquier momento; pero la revocación no debe ser intempestiva y arbitraria y debe darse en todos los casos un plazo prudencial para el cumplimiento del acto de rescisión. Código de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Corrientes Ley Provincial N° 3460, Artículo N° 168. La aceptación de la concesión de un derecho a título precario importa, por parte del administrado, la admisión por parte de él, de que no corresponde ningún tipo de indemnización en caso de revocación por causa de oportunidad o conveniencia, sin que esta sea revisable, en ningún caso por autoridad judicial.

o vínculo laboral cuando desaparezcan las condiciones de carácter transitorias y eventuales que dieron origen al ingreso del personal “jornalizado”, sin derecho a indemnización alguna²⁸. Aclaro que la Resolución del D.E.M. N° 360/92 en ningún lugar establece alguna limitación al plazo y/o término para la contratación así como no prevé limitaciones para la continuidad de la relación laboral o renovación del acto primigenio de inicio de la misma.

Es importante destacar que al ser una modalidad muy utilizada en el ámbito municipal local, debemos establecer criterios concretos, precisos y claros al momento de reglamentar la situación de estos agentes, reiterando que tenemos el importante desafío de otorgar certeza a los agentes municipales y limitar la discrecionalidad para que no se desvíe hacia la arbitrariedad en menoscabo de derechos e intereses individuales y colectivos.

En la actualidad el presente resulta un tema muy polémico y debatido dentro del ámbito municipal, ya que luego del reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación in re “Sánchez”²⁹ del año 2.022, se obligó a modificar el criterio hasta entonces sostenido por el Superior Tribunal de nuestra Provincia, que establecía el carácter precario de los “jornalizados” y/o “jornaleros”, considerando que, al no gozar de estabilidad tampoco eran merecedores de una indemnización, situación que será analizada posteriormente con más detenimiento.

Entonces, repasando lo antes manifestado, los “jornalizados” son una modalidad de relación laboral en el ámbito local de empleo municipal, claro que, de difícil interpretación, pero al ser una realidad,

28. Resolución del D.E.M. N° 360/92, Artículo N° 9. El Departamento Ejecutivo Municipal podrá rescindir la relación laboral cuando desaparezcan las condiciones de carácter transitorias y eventuales que motivaron el ingreso del personal jornalizado no generándose por este motivo derechos indemnizatorios a favor del personal.

29. “Sánchez, Oscar Vicente c/ Municipalidad de Esquina (Corrientes) y otro y/o quien resulte responsable s/ acción contencioso administrativa” 1748/2018/RH1.

merece un estudio, análisis, y de ser posible, una adecuación a los criterios jurisprudenciales recientes en materia de empleo público.

2.4. El programa municipal de emergencia laboral (PROMUNI)

Hace aproximadamente unos cuatro años, en el ámbito de la Municipalidad de Curuzú Cuatiá se encontraba en vigencia la Ordenanza Municipal N° 1785 del año 2.000. Por el mismo se creaba en el ámbito de la comuna el PROGRAMA MUNICIPAL DE EMERGENCIA LABORAL (PROMUNI) que consistía en otorgar ayudas económicas de carácter no remunerativas a personas en situación de desempleo, debiendo cumplir como contraprestación tareas comunitarias o sociales. El referenciado plan se regía bajo los mismos requisitos de los PLANES NACIONALES “TRABAJAR”, “SERVICIOS COMUNITARIOS” o lo que los sustituyeran³⁰.

413 /

El referido programa (actualmente sin vigencia), creado para una situación de emergencia social y económica, se extendió en el tiempo y agrupaba un número importante de personas que cumplían tareas en el ámbito de la Municipalidad de Curuzú Cuatiá.

En la actualidad existen agentes municipales que eran beneficiarios del “PROMUNI” y continuaron ligados al municipio bajo otras modalidades de empleo, por lo cual su mención en el presente trabajo reviste importancia a efectos de evaluar las consecuencias jurídicas que plantea dicho origen.

30. Ordenanza Municipal N° 1785/00, Artículo N° 1. CREASE el “PROGRAMA MUNICIPAL DE EMERGENCIA LABORAL “ (PROMUNI) consistente en el otorgamiento de ayudas económicas no remunerativas a personas en situación de desempleo condicionadas al cumplimiento de tareas comunitarias o sociales, con los mismos requisitos y características de los PLANES NACIONALES “TRABAJAR”, “SERVICIOS COMUNITARIOS” y aquéllos que los sustituyan; cuya normativa completa integra la presente Ordenanza.

Nuestro Superior Tribunal de Justicia Provincial, en una causa en la cual se veía involucrado un beneficiario del PLAN DE EMERGENCIA LABORAL MUNICIPAL (PROMUNI) ha establecido que *“la realización de tareas como contraprestación dentro del marco del PROMUNI no reviste carácter de empleo público, tratándose de una prestación de naturaleza asistencial, propia de la seguridad social, establecida en el caso concreto con el objetivo de brindar ayuda económica a personas desempleadas, previéndose la obligación del beneficiario de cumplir una contraprestación en tareas comunitarias porque no se trata de meros subsidios. Dicha contraprestación consiste en la realización de tareas de colaboración y asistencia a los vecinos, limpieza y mantenimiento de espacios públicos como calles, plazas y cementerios, refacción y pintura de edificios y lugares públicos, entre otras. La jurisprudencia se ha pronunciado reiteradamente en tal sentido, diciendo que, en principio, la situación de las personas que brindan contraprestaciones en el marco de planes y programas sociales diseñados para paliar diversas emergencias no puede considerarse vínculo laboral con los órganos ejecutores del orden nacional, provincial o municipal, sin perjuicio de los seguros que puedan contratarse para la cobertura de eventuales contingencias y que quedan a cargo de diversos órganos conforme el plan de que se trate.”*³¹.

En consecuencia, conforme el criterio de nuestro máximo órgano de justicia, los beneficiarios de esta ayuda social no revisten carácter de empleados públicos.

Ahora bien, en el año 2.019 nuestro Departamento Legislativo Comunal (H.C.D.), atinadamente derogó la Ordenanza Municipal N° 1785/00 que creaba el mencionado programa³², por lo que no

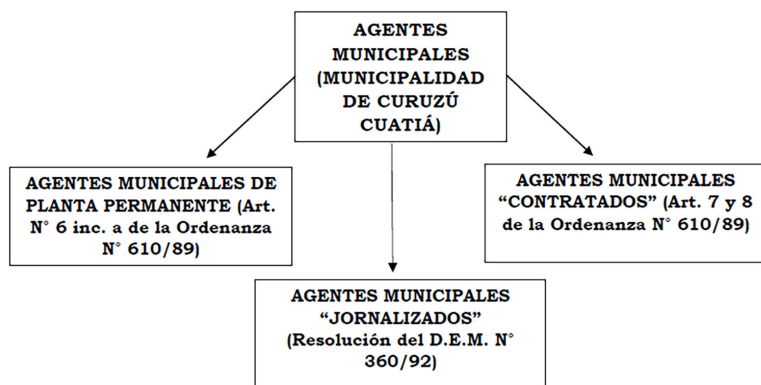
31. STJ de Corrientes, “MARTINEZ, RAMON EDUARDO C/ MUNICIPALIDAD DE CURUZU CUATIA S/ ACCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA” Expte. N° 10332/18, sentencia del 8/11/2022, Sentencia N° 63, disponible en: www.juscorrientes.gov.ar

32. Ordenanza Municipal N° 3173, Artículo N° 1. DEROGAR la Ordenanza N° 1785/00, Programa Municipal de Emergencia (PROMUNI).

existen más beneficiarios del “plan social” PROMUNI dentro del ámbito municipal.

Sin lugar a dudas es un tema debatible y controvertido, pero al encontrarse derogada la Ordenanza Municipal que dio origen al “PROMUNI”, no es relevante para el tema del presente trabajo.

2.5. Cuadro ilustrativo



415 /

Capítulo tercero: criterios jurisprudenciales

En el presente capítulo analizaremos los principales fallos relacionados con la materia en examen, tanto de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes, y su trascendencia para la elaboración de un marco normativo acorde a sus postulados.

\ 416 Desde ya, existen fallos recientes de nuestro cimero tribunal provincial que involucran a la Municipalidad de Curuzú Cuatiá como parte, por lo cual mi estudio hará especial foco en ellos, ya que se trata de decisiones y criterios que se ajustan a medida al tema en estudio.

Principales fallos y criterios de la corte suprema de justicia de la nación en materia de empleo público

En fecha 06/04/2010, la Corte Suprema de Justicia, en las conocidas causas “Ramos” y “Sánchez” ha establecido una novedosa y protectoria doctrina concerniente a la contratación temporal del personal por parte del Estado Nacional, pero que, a priori, resulta aplicable en

el ámbito provincial y municipal³³, lo que necesariamente contribuye a analizar e interpretar, a luz de los mentados fallos, los distintos regímenes de empleo público, ya sea nacional, provincial y municipal.

En la decisión adoptada en “Ramos”, la CSJN se sustentó en la protección que otorga ante el despido arbitrario el art. N° 14 Bis de la Constitución Nacional³⁴. Por supuesto, resulta necesario conocer las particularidades propias de la causa y los fundamentos más importantes (“*holding*”) explicitados en el fallo en cuestión.

En la causa “Ramos José Luis c/ Estado Nacional (Min. De Defensa – A.R.A.) S/ indemnización por despido”³⁵³⁵, la CSJN se expidió sobre la indemnización que le asistía a un contratado por la Armada Argentina ante la ruptura intempestiva del contrato conforme art. 17 del decreto 4381/1973³⁶. Aquí, la Corte sostuvo que la demandada contrató por el lapso de 21 (veintiún) años ininterrumpidos al agente, en evidente y abierta violación del plazo máximo establecido en la norma, mientras recibía un trato acorde al del personal permanente, con el principal fundamento de que las tareas de Ramos no guardaban relación con la exigencia de transitoriedad que supone el mencionado régimen de excepción, encubriendo la relación de empleo público permanente bajo el ropaje de contratos por tiempo determinado y sucesivos (voto de la mayoría, cons. 5)³⁷.

Nótese que la Corte hace hincapié en la violación de los límites legales establecidos y las tareas que excedieran el marco de la transitoriedad que exige la norma en cuestión evidenciando la “desviación

417 /

33. DE LA FUENTE, HORACIO H., La Corte ante el personal contratado. En Rev. LA LEY 22/07/2010, 1, LA LEY 2010-D, 1087, Cita Online: AR/DOC/4766/2010.

34. FERA, Mario S., El derecho del Trabajo en los fallos actuales de la Corte Suprema, Ed. La Ley, edición 2013 C.A.B.A., 2013, pag. 321.

35. Fallos: 333:311.

36. FERA, Mario S., El derecho del Trabajo en los fallos actuales de la Corte Suprema, Ed. La Ley, edición 2013 C.A.B.A., 2013, pag. 320.

37. DE LA FUENTE, HORACIO H., La Corte ante el personal contratado. En Rev. LA LEY 22/07/2010, 1, LA LEY 2010-D, 1087, Cita Online: AR/DOC/4766/2010.

de poder”, situaciones que crearon en el trabajar una “legítima expectativa de permanencia laboral” que es merecedora de la protección que otorga el art. N° 14 Bis de la Constitución Nacional.

La protección constitucional antes referida sólo alcanzó el derecho a una indemnización justa por los perjuicios ocasionados, utilizando analógicamente como parámetro el art. N° 11 de la ley 25.164. Pero la Corte rechazó la petición a la reincorporación en el cargo, ya que entendió que se “*vulneraría el régimen legal de la función pública, y el principio constitucional que prevé que corresponde al Congreso autorizar anualmente el presupuesto general de gastos de la Administración Pública, y que toda erogación que se aparte de estos límites resulta ilegítima*”³⁸.

Ahora bien, en la misma fecha del fallo “Ramos”, la CSJN también se expidió sobre la causa “Sánchez, Carlos Prospero c/ Auditoría General de la Nación s/ despido”³⁹, aquí nuestro máximo tribunal nacional estableció los mismos criterios que en “Ramos”, pero arribando a una solución diferente, debido a las particularidades fácticas del caso.

La Corte textualmente dijo, en el voto de la mayoría, que “*en función de las consideraciones precedentes, cabe destacar que las circunstancias de este caso difieren sustancialmente de las discutidas y resueltas en la causa R.354.XLIV ‘Ramos, José Luis c/ Estado Nacional (Min. de Defensa) A.R.A. s/ indemnización por despido’, fallada en la fecha, porque en el sub examine la actora no ha logrado acreditar que la Auditoría General haya utilizado figuras jurídicas autorizadas legalmente para casos excepcionales con la desviación de poder consistente en encubrir una designación permanente bajo la apariencia de un contrato por tiempo determinado*”⁴⁰.

Entiendo que aquí la Corte ha establecido un criterio acertado, ya que utilizar la doctrina del fallo “Ramos” como una especie de bolsa

38. FERA, Mario S., El derecho del Trabajo en los fallos actuales de la Corte Suprema, Ed. La Ley, edición 2013 C.A.B.A., 2013, pag. 321.

39. Fallos: 333:335.

40. CSJN, “Sánchez, Carlos Próspero c/ Auditoría General de la Nación s/ despido” sentencia del 6 de abril de 2010, Fallos: 333:335.

negra donde se pueden colocar todos los casos de empleo público de modalidad no permanente, desembocaría en una peligrosa inseguridad jurídica a la vez que generaría dificultades para la legítima gestión de la administración estatal. Por ello, atinadamente, establece que debe interpretarse y valorarse cada caso en particular y ello requiere también un análisis de la normativa aplicable a cada contexto.

Ahora bien, el 19 de abril 2011, en los autos “Cerigliano, Carlos Fabián c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. U. Polival. De Inspecciones ex Direc. Gral. De Verif. y Contro”⁴¹, la CSJN reafirmó la doctrina sentada en “Ramos”.

Cerigliano se desempeñó en la Dirección de Verificación y Control del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por siete años ininterrumpidos como operario, mediante la suscripción de contratos sucesivos de locación de servicios, razón por la cual, al ser desvinculado sin indemnización alguna, interpone demanda contra el Estado al considerar vulnerado su derecho protectorio emergente del art. N° 14 Bis de la C.N. y plantea la inconstitucionalidad del art. N° 2 de la Ley N° 24.774 (Ley de Contrato de Trabajo).

A la hora de resolver, la Corte Suprema de Justicia de la Nación señala que *“la doctrina establecida en la causa “Ramos” es de indiscutible aplicación al presente caso, de modo tal que a la luz de sus enunciados deberán ser valoradas las cuestiones de hecho y pruebas propias de este pleito”*⁴².

Aquí la Corte Suprema mantiene con firmeza la doctrina del fallo “Ramos” sustentada en la protección ante el despido arbitrario del art. N° 14 Bis de la C.N., pero a la vez establece un criterio importante en cuanto al parámetro o marco normativo que debe tenerse en cuenta al momento de establecer una indemnización que garantice

41. Fallos: 334:398

42. CUARTANGO, GONZALO, La doctrina de la Corte Suprema respecto de los contratados por la administración pública. En Rev. Publicado en: DT 2011 (junio), 1353, Cita Online: AR/DOC/1553/2011.

suficiencia. Es por ello que en dicho contexto sostuvo que *“la ratio decidendi del caso Ramos alcanza a todos los trabajadores que se encuentran ligados por un vínculo como el que se daba en el caso en examen, ya sea con la Administración Pública Nacional, provincial, municipal o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por lo que en este supuesto el modo de reparar los perjuicios que se hubieran podido irrogar al actor debe encontrarse en el ámbito del derecho público y administrativo...”*⁴³.

Entonces, nos encontramos que la Corte establece que la doctrina de “Ramos” es de aplicación para todos los estamentos del Estado, ergo, de aplicación directa para los municipios y también que la solución en cuanto a la indemnización debe buscarse y encontrarse en el ámbito del derecho público.

Más próximo en el tiempo, el 21 de junio 2022, en una causa caratulada “Sánchez, Oscar Vicente c/ Municipalidad de Esquina (Corrientes) y otro y/o quien resulte responsable s/ acción contenciosa administrativa”⁴⁴, donde fue demandada la Municipalidad citada de nuestra provincia, la CSJN vuelve a validar y ratificar la doctrina sostenida en “Ramos”, por lo que me parece de relevante importancia para este trabajo.

Oscar Vicente Sánchez se desempeñaba como “jornalero” o empleado “en negro” (según el STJ de Ctes.) durante 11 (once) años, sin demostrarse el encuadramiento válido en alguna figura vigente para contrataciones eventuales y temporarias, desarrollando diferentes tareas, como la de recolección de residuos, colocación de adoquines y limpieza de desagües, percibiendo remuneraciones en forma quincenal mediante la suscripción de planillas.

La CSJN estableció que *“por otra parte, más allá de que no se alegó ni, menos todavía, se demostró que la relación pudo haber sido válidamente*

43. FERA, Mario S., El derecho del Trabajo en los fallos actuales de la Corte Suprema, Ed. La Ley, edición 2013 C.A.B.A., 2013, pag. 325.

44. Fallos 345:477

encuadrada en alguno de los supuestos que las normas locales vigentes para la época preveían para contrataciones temporarias o eventuales, lo cierto es que el municipio la mantuvo de modo precario, “en negro” en palabras del propio superior tribunal provincial. Esa circunstancia pone en evidencia una actuación, con respecto al actor, que exhibe una evidente desviación de poder, al encubrir una designación que debió haber revestido carácter permanente bajo el ropaje de una supuesta actividad precaria y eventual. Esa actuación irregular no pudo derivar en un beneficio para la administración al momento de disponer la desvinculación, pues había generado en el agente una legítima expectativa de permanencia laboral que merecía la protección que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional otorga al trabajador contra el “despido arbitrario”. Así lo advirtió esta Corte en los casos “Ramos” (Fallos: 333:311) y “Cerigliano” (Fallos: 334:398), cuya ratio decidendi ha sido soslayada por el a quo.”⁴⁵

Nótese que se remite nuevamente a los fallos “Ramos” y “Cerigliano” y la doctrina allí sentada, lo que conlleva a asumir dicha línea jurisprudencial en función del principio de leal acatamiento, por lo que, debe tomarse como criterio rector el concepto de la legítima expectativa de permanencia del trabajador, y ello es merecedor del manto protector que le otorga el art. N° 14 Bis de la C.N. contra el despido arbitrario.

En el fallo “Sanchez”, parafraseando a Carlos Rubín, la “CSJN, dando razón a la Cámara, recuerda sus precedentes RAMOS y CERIGLIANO, y podemos citar por nuestra parte a MADORRÁN, donde el criterio es la aplicación de los principios constitucionales del artículo 14 BIS (la protección del trabajo en todas sus formas, protección contra el despido arbitrario), aún en el caso que el trabajador del Estado carezca de la estabilidad de la planta permanente”⁴⁶.

45. CSJN, “Sánchez, Oscar Vicente c/ Municipalidad de Esquina (Corrientes) y otro y/o quien resulte responsable s/ acción contenciosa administrativa”, sentencia del 21 de junio de 2022, Fallos 345:477.

46. RUBIN, Carlos Gustavo, Indemnización contratados de la Administración Pública:

Es indudable que hasta la fecha la CSJN mantiene vigente la doctrina jurisprudencial sostenida “Ramos”, pero creo acertada la postura establecida en “Cerigliano”, en la cual debe analizarse cada caso en particular, con su marco normativo propio, con el material probatorio de cada pleito y con las particularidades de cada “*litis*”, pero siempre a la luz y considerando la doctrina protectoria contra el despido arbitrario del fallo “Ramos” que nos obliga a encuadrar la problemática en función del respeto a los principios y garantías constitucionales.

3.2. Fallos y criterios recientes del Superior Tribunal de Justicia de Corrientes

En el presente acápite, expondré los fallos recientes de nuestro máximo tribunal provincial en materia de empleo público, pero sólo aquellos en los cuales la Municipalidad de Curuzú Cuatía se encontraba como parte en los diferentes procesos.

Decidí establecer este criterio para analizar concretamente la interpretación sostenida por el STJ de la Provincia sobre el marco normativo de empleo público de nuestra comuna, que es en definitiva lo que interesa al presente trabajo.

Es por ello que dividiré en tres los criterios sostenidos, uno para los casos de los denominados “CONTRATADOS”, luego los “JORNALIZADOS” para finalizar con el programa denominado “PROMUNI”, lo que nos permitirá apreciar con exactitud y detenimiento la exégesis realizada de las diferentes modalidades de contratación y el cuadro legal que se encuentra vigente en la Municipalidad de Curuzú Cuatía.

Vicisitudes Jurisprudenciales, Revista Jurídica “Abogados al día”, Curuzú Cuatía, Ctes., Agosto de 2022, pag. 9 y 10.

a. Interpretación de los “contratados” por parte del Superior Tribunal de Justicia de Corrientes

En el capítulo segundo, se analizaron las diferentes modalidades de contratación en el ámbito municipal local, una de ellas, los denominados “CONTRATADOS”, que encuentra su regulación normativa en los art. N° 7 y 8 de la Ordenanza Municipal N° 610/89. Durante los últimos años, la Corte Provincial se ha expedido en diversos casos en cuanto a los contratados municipales, su renovación sucesiva, el límite legal y la aplicación de la doctrina sentada en “Ramos” por la CSJN, entre otros puntos.

En fecha 21 de marzo de 2022 en los autos caratulados “CABRERA, DARIO SEBASTIAN C/ MUNICIPALIDAD DE CURUZU CUATIA S/ ACCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA” Expediente N° CXP 11046/18, el STJ de Ctes. ha interpretado el alcance del art. N° 8 de Ordenanza Municipal N° 610/89, estableciendo que *“el art. 8º establece que el contrato puede ser para obras o actividades de carácter transitorio – incluidas las suplencias – o permanente. En el primer caso, se celebran hasta un máximo de doce (12) meses y aclara la norma que podrá renovarse una vez cuando la obra o actividad requiera la continuidad del agente y en el segundo, solo se regula la duración máxima, doce meses también pero omite limitar su renovación. Ahora bien, ello significa que cada contrato debe celebrarse como máximo por un año, es decir, doce meses, pero dicha limitación no alcanza a las renovaciones o nuevas contrataciones por igual período en caso de persistir la necesidad de cubrir ciertas tareas, resultando entonces, irrelevante la aducida prestación de tareas normales para borrar el título que dio origen a su nombramiento como transitorio. La designación de agentes contratados es una facultad reglada por la ordenanza 610/89 del H. C. D. de la Municipalidad demandada, no observándose en su accionar apartamiento inequívoco del mismo.”*⁴⁷.

423 /

47. STJ de Corrientes, “CABRERA, DARIO SEBASTIAN C/ MUNICIPALIDAD

De la misma forma ratifica el mismo criterio en los autos Expediente N° CXP 8360/16, caratulados “LOPEZ, WALTER GERMAN C/ MUNICIPALIDAD DE CURUZU CUATIA Y/O QUIEN RESULTE RESPONSABLE S/ ACCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA” Expediente N° CXP 8360/16⁴⁸ y “AGUIRRE, PEDRO FRANCISCO C/ MUNICIPALIDAD DE CURUZU CUATIA S/ ACCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA” Expediente N° CXP 12408/19⁴⁹.

Aquí se puede advertir que nuestro STJ entiende que no se vulnera o viola límite legal alguno, prohibición de renovación y/o plazo determinado, por el hecho de que en los contratos para “obras o actividades de carácter permanente” no existe límite explícito de renovación, como sí lo establece explícitamente para el caso de obras y actividades transitorias⁵⁰.

Entonces, los “contratos” para obras o actividades permanentes, conforme la interpretación de nuestro máximo cuerpo judicial

\ 424

DE CURUZU CUATIA S/ ACCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA” Expte. N° 11046/18, sentencia del 21/03/2022, Sentencia N° 27, disponible en: www.juscorrientes.gov.ar

48. STJ de Corrientes, “LOPEZ, WALTER GERMAN C/ MUNICIPALIDAD DE CURUZU CUATIA Y/O QUIEN RESULTE RESPONSABLE S/ ACCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA” Expte. N° 8360/16, sentencia del 25/03/2022, Sentencia N° 28, disponible en: www.juscorrientes.gov.ar

49. STJ de Corrientes, AGUIRRE, PEDRO FRANCISCO C/ MUNICIPALIDAD DE CURUZU CUATIA S/ ACCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA” Expte. N° 12408/19, sentencia del 25/03/2022, Sentencia N° 29, disponible en: www.juscorrientes.gov.ar

50. Ordenanza Municipal N° 610/89, Artículo N° 8. El contrato que regirá la relación laboral podrá asumir alguna de las siguientes modalidades: a) Para obras o actividades de carácter transitorio. b) Para obras o actividades de carácter permanente. En el primer caso que comprenderá también al personal contratado para cubrir las suplencias se celebrarán contratos de hasta 12 meses, que podrá renovarse una vez, cuando la obra o actividad de que se trate, requiera la continuidad del agente. En el segundo caso los contratos se celebrarán también por un máximo de 12 meses. Los contratados, en todos los casos, deberán serlo en la clase inicial de la Categoría a la que pertenezcan, según el trabajo a efectuar.- (Texto según Ord. N° 717 y Ord. N° 898).

provincial, pueden renovarse sucesiva, continua e indefinidamente, siempre y cuando sean para obras o actividades de carácter permanente. Ergo, lo importante a definir aquí es la “permanencia” de la obra y/o actividad.

La Real Academia Española, nos ilustra que permanente es algo “que permanece” o “sin limitación de tiempo”, “dicho de una comisión: Que en el seno de una institución u organización asegura la continuidad de sus funciones”⁵¹, ergo, las obras y/o actividades para los cuales se contrata deben permanecer en el tiempo, verbigracia los servicios públicos, es decir que no son transitorias o eventuales y hacen a la gestión ínsita al servicio público brindado. Por lo cual, apegado a una interpretación estricta del artículo en estudio, esas contrataciones pueden ser renovadas en el tiempo sin limitación alguna.

En los decisorios de los fallos antes mencionados, el STJ sostiene cual es la diferencia entre la doctrina sentada en “Ramos” por la CSJN y nuestro marco normativo, por lo que da relevante importancia a la inexistencia de prohibición de renovación o ausencia de limitación legal para no encuadrar en la solución adoptada en “Ramos”, explicando lo siguiente *“Veamos, en primer lugar, que sucedió en “Ramos”. Allí la demandada contrató al actor en el marco del decreto 4381/73 por el lapso de veintiún años, en abierta violación al plazo máximo de renovación de estos contratos, de cinco años, previsto en los artículos 26 de dicho decreto y 17 inciso a) de su reglamentación; violación que sumada a un conjunto de circunstancias fácticas relativas a la prestación de servicios en sí misma le permitieron concluir al Máximo Tribunal que la demandada utilizó figuras jurídicas autorizadas legalmente para casos excepcionales, con una evidente desviación de poder que tuvo como objetivo encubrir una designación permanente bajo la apariencia de un contrato por tiempo determinado, no sin aclarar, en forma expresa, que ello no obstaba lo sostenido en el precedente “Gil”, según el cual el voluntario sometimiento a un*

425 /

51. <https://dle.rae.es/permanente>

régimen, sin reservas expresas, comporta un inequívoco acatamiento que determina improcedencia de su impugnación ulterior (Fallos: 312:245) porque en el caso la procedencia de la demanda no se funda primordialmente en el cuestionamiento del régimen aprobado por el decreto 4381/73, sino en el incumplimiento de los límites temporales en él establecidos y la consiguiente obligación de responder que cabe al trasgresor.”⁵².

Asume notable entidad la limitación legal expresa y su vulneración para encuadrarla en la doctrina sentada en “Ramos” y así poder demostrar la “desviación de poder” utilizando figuras autorizadas por tiempo determinado en evidente “fraude a ley”, cuestiones que como antes mencionamos, no se advierten en el marco regulatorio de los contratados (art. N° 8 de la Ordenanza Municipal N° 610/89) para obras y/o actividades de carácter permanente en tanto el ordenamiento jurídico local prevé expresamente la modalidad en cuestión.

En síntesis, con lo descripto se logra advertir la postura e interpretación de nuestro cimero tribunal provincial, en cuanto a los “contratados” de la Municipalidad de Curuzú Cuatía y su marco regulatorio, por supuesto sin olvidar que debe analizarse cada caso y cuestión de forma particular y diferenciada.

b. Interpretación de los “Jornalizados Municipales” por parte del Superior Tribunal de Justicia de Corrientes

Hemos dicho que los “JORNALIZADOS” en la Municipalidad de Curuzú Cuatía encuentran sustento en el art. N° 12 de la Ordenanza Municipal N° 610/89 y la Resolución del D.E.M. N° 360/92 que crea el régimen laboral del mencionado personal en el ámbito local.

52. STJ de Corrientes, “LOPEZ, WALTER GERMAN C/ MUNICIPALIDAD DE CURUZU CUATIA Y/O QUIEN RESULTE RESPONSABLE S/ ACCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA” Expte. N° 8360/16, sentencia del 25/03/2022, Sentencia N° 28, disponible en: www.juscorrientes.gov.ar

El STJ de Ctes. se ha expedido en reiteradas oportunidades sobre dicho personal en el ámbito de la Municipalidad de Curuzú Cuatiá, sentenciando que *“la utilización de esta figura precaria se halla habilitada por el artículo 12 de la ordenanza 610/89, en tanto autoriza al Departamento Ejecutivo Municipal a crear otras modalidades de relación laboral y, claramente, el personal que preste servicios como jornalero reviste la calidad de personal de planta no permanente, asimilándose al personal con contrato para actividades transitorias, finalizando la relación al cumplirse la tarea específica para la cual fue convocado, retribuida además, en tiempo y forma, sin generar derecho alguno en su favor”*⁵³.

Si bien no hace mención a la Resolución del D.E.M. N° 360/92, establece que esta figura precaria se encuentra habilitada y autorizada por la facultad conferida en el art. N° 12 de la Ordenanza Municipal N° 610/89, estableciendo la transitoriedad de la tarea y negándole derecho indemnizatorio alguno a su favor por su inestabilidad laboral, es decir que se mantiene un criterio similar al de los contratados, ya que la norma específica (Resolución del D.E.M. N° 360/92) no determina una prohibición legal de renovación o límite temporal de contratación.

De igual modo, ratificando el criterio anterior, la Corte Provincial dijo *“los artículos pertinentes del Régimen para el Personal de la Municipalidad de Curuzú Cuatiá aprobado por ordenanza 610/89, en particular, los arts. 7, 8 y 12 que regulan la contratación para la realización de tareas específicas por un plazo determinado y habilitan al Departamento Ejecutivo a crear otras modalidades que en ningún caso, aclara la norma, podrán incluirse en la planta de personal permanente.”*⁵⁴.

53. STJ de Corrientes, “FLORES, MIRIAN LUJAN C/ MUNICIPALIDAD DE CURUZU CUATIA S/ ACCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA” Expte. N° 10957/18, sentencia del 21/02/2022, Sentencia N° 14, disponible en: www.juscorrientes.gov.ar

54. STJ de Corrientes, “ESTIGARRIBIA, NATALIA CAROLINA C/ MUNICIPALIDAD DE CURUZU CUATIA Y/O QUIEN RESULTE RESPONSABLE S/ ACCION

Sin lugar a dudas, el Superior Tribunal de Justicia de nuestra Provincia mantuvo una interpretación estricta en fiel apego a la literalidad de las normas que regulan el empleo público local, ya que, como sostiene en diversas sentencias, en un sistema de hermenéutica legal la primera interpretación debe provenir de la misma letra de la ley⁵⁵, en nuestro caso de la ordenanza municipal y normas complementarias de empleo público que ostentan virtualidad de ley⁵⁶.

c. Impacto del fallo “Sánchez” de la CSJN en las decisiones del Superior Tribunal de Justicia de Corrientes

La irrupción en la escena provincial del fallo de la CSJN en los autos “Sánchez, Oscar Vicente c/ Municipalidad de Esquina (Corrientes) y otro y/o quien resulte responsable s/ acción contenciosa administrativa” de fecha 21 de junio 2.022, no hace más que ratificar y reafirmar una vez más la doctrina sentada en “Ramos”, pero con impacto directo en nuestro ámbito provincial, y específicamente municipal, generando un “sacudón” jurisprudencial en materia de empleo público no permanente.

Si bien la doctrina protectoria contra el despido arbitrario con sustento en el art. N° 14 Bis de la Constitución Nacional afianzada en “Ramos” ya tiene varios años y otros precedentes donde se vuelve a sostener tal postura, el fallo en cuestión, en principio, involucra a una Municipalidad de la Provincia de Corrientes, en el caso el Municipio de Esquina, pero no sólo ello, revierte y rebate una sentencia emana-

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”, sentencia del 07/03/2022, Sentencia N° 22, disponible en: www.juscorrientes.gov.ar

55. STJ de Corrientes, “CABRERA, DARIO SEBASTIAN C/ MUNICIPALIDAD DE CURUZU CUATIA S/ ACCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA” Expte. N° 11046/18, sentencia del 21/03/2022, Sentencia N° 27, disponible en: www.juscorrientes.gov.ar

56. Artículo N° 17 inc. 1). Carta Orgánica de la Municipalidad de Curuzú Cuatíá. “Serán atribuciones y deberes del H. Concejo Deliberante: 1) Sancionar ordenanzas y dictar resoluciones y declaraciones. Las ordenanzas son disposiciones con virtualidad de leyes...”.

da de nuestro Superior Tribunal de Justicia, por lo que su implicancia es totalmente vinculante para nuestros jueces, siempre y cuando se interprete y aplique conforme las particularidades y especificidades de cada caso.

Ya nos detuvimos, capítulos atrás, en comentar el reciente fallo “Sánchez”, pero, específicamente en lo que respecta a la Municipalidad de Curuzú Cuatíá, el STJ de Ctes., comenzó a aplicar la doctrina allí sostenida, singularmente, en un proceso donde la Municipalidad de Curuzú Cuatíá se encontraba demandada.

Es importante destacar que la aplicación del fallo “Sánchez” sólo trata la modalidad de “jornalero” pero sin enmarcarlos jurídicamente o al menos *“no se alegó ni, menos todavía, se demostró que la relación pudo haber sido válidamente encuadrada en alguno de los supuestos que las normas locales vigentes para la época preveían para contrataciones temporarias o eventuales, lo cierto es que el municipio la mantuvo de modo precario en ‘negro’ en palabras del propio superior tribunal provincial”*⁵⁷.

Me permito hacer una salvedad. El caso en análisis es muy diferente a la situación de la Municipalidad de Curuzú Cuatíá, ya que los denominados “jornalizados” se encuentran válidamente contenidos y contemplados por la Resolución del D.E.M. N° 360/92⁵⁸ (normativa local), ergo, no se encuentran “en negro”.

Recapitulando, en los autos “ACUÑA, MARIANA ITATI C/ MUNICIPALIDAD DE CURUZU CUATIA S/ ACCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA” Expediente N° 13653/20, cercano en el tiempo, precisamente el 31 de octubre de 2.022, el STJ de Ctes., por la implicancia e influencia del fallo “Sán-

429 /

57. CSJN, “Sánchez, Oscar Vicente c/ Municipalidad de Esquina (Corrientes) y otro y/o quien resulte responsable s/ acción contenciosa administrativa”, sentencia del 21/06/2022, Fallos 345:477.

58. Artículo N° 1. Resolución N° 360/92. ESTABLECESE el presente régimen que regirá la relación laboral del personal jornalizado de la Municipalidad de Curuzú Cuatíá de acuerdo a lo establecido en el Art. 12 de la Ordenanza 610/89.

chez”, ha mutado su criterio sostenido en cuanto a los “jornalizados” municipales exclusivamente.

Veamos que dijo al respecto el STJ: *“Empero, no obstante el convencimiento del suscripto en tal sentido, debido a la influencia moral e institucional que tienen los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, estimo prudente aplicar la doctrina por ella sentada en la causa “Sánchez, Oscar Vicente c/ Municipalidad de Esquina (Corrientes) y otro y/o quien resulte responsable s/ acción contenciosa administrativa” 1748/2018/RH1, 21/06/2022 (Fallos 345:477), evitando el dispendio jurisdiccional que importaría insistir con el criterio por ella revocado.”*⁵⁹.

Por lo que, en la causa antes indicada, se condena a la Municipalidad de Curuzú Cuatía a indemnizar a la parte actora, pero sólo por el período en que la actora se desempeñó como “jornalizada municipal”.

Recalco que el fallo “Sánchez” de la CSJN y “Acuña” del STJ de Ctes., sólo hacen mención de “jornaleros” y “jornalizados” respectivamente, no hacen referencia alguna a los “contratados” municipales, es decir, los contemplados en arts. N° 7 y 8 de la Ordenanza Municipal 610/89, por lo que, *“a priori”*, entiendo que mantiene su vigencia la postura e interpretación sostenida por nuestro máximo tribunal provincial en las causas indicadas en el título A. INTERPRETACIÓN DE LOS “CONTRATADOS” POR PARTE DEL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA DE CORRIENTES en cuanto al límite legal y/o prohibición de renovación.

Evidentemente, esta situación nos obliga a asumir el desafío de adaptarnos y acatar los criterios jurisprudenciales, al margen de posturas y convicciones personales, pero ello debe emerger de una decisión estrictamente institucional de avanzar en una modificación

59. STJ de Corrientes, “ACUÑA, MARIANA ITATI C/ MUNICIPALIDAD DE CURUZU CUATIA S/ ACCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA” Expte. N° 13653/20, sentencia del 31/10/2022, Sentencia N° 61, disponible en: www.juscorrientes.gov.ar

y/o implementación de modalidades legales de empleo público temporario y/o eventual, que vayan de la mano con los criterios jurisprudenciales actuales, como ser, plazo cierto, específico y razonable de contratación, tareas determinadas, prohibición de renovaciones sucesivas, entre otras.

Capítulo cuarto: la protección constitucional ante el despido arbitrario del personal transitorio traducida en un reconocimiento indemnizatorio

\ 432

Como se desprende de la doctrina establecida en “Ramos”, al personal transitorio o temporario, en los casos en que el empleador (Estado) no los ha contratado por tiempo determinado con arreglo a las normas de empleo público que rigen su actuación, de ninguna manera se les reconoce el derecho a la estabilidad del empleado público o estabilidad propia consagrada en el art. N° 14 Bis nuestra Constitución Nacional.

La estabilidad propia se debe interpretar como un derecho fundamental del agente público. Como nos enseña Marienhoff *“entiéndese aquí por ‘estabilidad’ el derecho a no ser privado o separado del empleo o cargo, privación o separación que se concretan en la ‘cesantía’ del funcionario o del empleado”*⁶⁰.

Ahora bien, en nuestro ámbito municipal sólo gozan de estabilidad aquellos empleados que ostentan la calidad de agentes de planta permanente, y son aquellos que por acto expreso de la administración municipal les ha sido otorgada esa calidad. Pero ello no culmina ahí.

60. MARIENHOFF, Miguel S, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III B, Contratos de la Administración Pública. Teorías general y de los contratos en particular, pag. 129. Disponible en http://www.ejuridicosalta.com.ar/files/TRATADO_DE_DERECHO_ADMINISTRATIVO_Tomo_IIIB.pdf

Para adquirir el ropaje protector de la estabilidad propia se debe cumplir un período inicial de prueba y *“adquirirá automáticamente la estabilidad luego de haber cumplido seis meses de servicios efectivos, si no mediare previamente causales debidamente fundadas y notificadas por Autoridad competente, en cuyo caso cesará en sus funciones automáticamente”*⁶¹.

Es decir que, para los casos del personal transitorio o temporario, donde el empleador (Estado) manifiesta su voluntad o intención de excluir arbitraria e ilegítimamente al agente de las normas de empleo público o que viola los requerimientos establecidos por las normas específicas que regulan la actuación⁶², en los términos de la doctrina de “Ramos”, sólo se le reconoce un derecho indemnizatorio a su favor, en consecuencia goza de una especie de estabilidad impropia contra el despido arbitrario.

Como antes manifestamos, la Corte es restrictiva en cuanto a la aplicación de Ley de Contrato de Trabajo a quienes trabajan en la Administración Pública en los casos en que no existe acto expreso que los incluya en la norma laboral. Ante ello, veremos cuáles son los criterios o referencias jurisprudenciales al momento de establecer la

433 /

61. Ordenanza Municipal N° 610/89, Artículo N° 11. El Personal que ingrese como permanente adquirirá automáticamente la estabilidad luego de haber cumplido seis meses de servicios efectivos, si no mediare previamente causales debidamente fundadas y notificadas por Autoridad competente, en cuyo caso cesará en sus funciones automáticamente.

El jefe inmediato del personal designado, exclusivamente deberá elevar un informe fundado en el que se detalla el cumplimiento de sus funciones por el agente, las condiciones y aptitudes demostradas y recomendará la confirmación o exclusión del cargo en el que fuere designado.

El informe mencionado deberá ser elevado a la autoridad competente a más tardar dentro del quinto mes del desempeño del agente en el cargo.

El servicio efectivo señalado deberá entenderse como prestación efectiva y real, con exclusión de licencia de cualquier naturaleza.

Quedan confirmados todos los agentes que a la fecha de la presente tengan cumplidos seis meses de servicio efectivo en la Planta permanente de la Administración Municipal.

62. FERA, Mario S., El derecho del Trabajo en los fallos actuales de la Corte Suprema, Ed. La Ley, edición 2013 C.A.B.A., 2013, pag. 330.

reparación de aquellos agentes arbitrariamente desvinculados bajo alguna modalidad contractual transitorio o no permanente.

4.1. Referencia para establecer la indemnización o reparación de agentes públicos desvinculados

Cuando el Estado es condenado al pago de una indemnización ante el despido arbitrario bajo los términos de “Ramos” la judicatura debe establecer cuál es la referencia o marco normativo aplicable para estimar o calcular la indemnización del empleado desvinculado de la administración.

La CSJN, desde “Ramos” y “Sánchez”, por el principio de especialidad del derecho administrativo, ha analizado con criterio restrictivo la aplicación de la Ley de Contrato de Trabajo para los trabajadores del Estado en los casos particulares en que no exista acto administrativo expreso que los acoja bajo el régimen laboral común⁶³.

Es decir que el Máximo Tribunal Nacional interpreta fielmente el art. N° 2 de la Ley de Contrato de Trabajo que en su “ámbito de aplicación”, de manera diáfana establece que: *“Las disposiciones de esta ley no serán aplicables: a) A los dependientes de la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal, excepto que por acto expreso se los incluya en la misma o en el régimen de las convenciones colectivas de trabajo”*.

Por lo que, para establecer suficientemente el importe de la reparación, debemos aplicar las normas de derecho público, siempre y cuando no exista acto expreso que se incluya al ámbito laboral común (LCT).

63. CERESA DE CASTIÑEIRA DE DIOS, Ariadna, Contratados en la Administración Pública. Marco legal aplicable - Régimen indemnizatorio. En Rev. DJ 03/04/2014 , 17, Cita Online: AR/DOC/444/2014.-

En “Ramos” para determinar el importe de la reparación a favor del trabajador, *el máximo Tribunal afirmó que las partes no tuvieron la intención de someter el vínculo a un régimen de derecho privado; afirmación que se basó en el modo en que se desarrolló la relación, el tipo de tareas y las figuras contractuales utilizadas. Por ello, ‘a falta de previsiones legislativas específicas’, acudió a la aplicación analógica del art. 11 de la ley 25.164, pues entendió que resultaba una medida equitativa para reparar los perjuicios demostrados por el actor en el caso*⁶⁴.

La solución es nítida, la misma LCT pone una barrera para encuadrar a los trabajadores de la administración pública sin acto expreso. Además, aplicando el principio laboral de primacía de la realidad, otorgando prioridad a los hechos, es decir, a lo que sucedió en la realidad por sobre las formas o apariencias⁶⁵, se deriva que el vínculo laboral y desempeño de los trabajadores estatales se desarrolla en el ámbito público, bajo sus propios regímenes y normas legales.

Por lo que la solución en estos casos debe buscarse y encontrarse en las normas de derecho público y administrativo para situación en particular, y en el caso de la reparación y/o indemnización de los empleados públicos, debe establecerse bajo los criterios de las normas jurídicas que enmarcaron el vínculo laboral con la administración estatal.

La CSJN acudió a la aplicación de la “Ley marco de regulación de empleo público nacional” (ley 25.164) por lo que en función de la aplicación analógica de dicho criterio, en consonancia con el régimen de autonomía, debe recurrirse a la aplicación de las normas locales que regulan el empleo público para mensurar los montos indemnizatorios.

64. FERA, Mario S., *El derecho del Trabajo en los fallos actuales de la Corte Suprema*, Ed. La Ley, edición 2013 C.A.B.A., 2013, pag. 321.

65. GRISOLIA, Julio Armando, *Manual de Derecho Laboral*, Ed. Abeledo Perrot, edición 2019 C.A.B.A., 2019, pag. 82.

4.2. Referencia indemnizatoria para los casos de empleados de la municipalidad de curuzú cuatíá

El juzgado de primera instancia con competencia administrativa de Curuzú Cuatíá, al momento de sentenciar en los casos en los cuales la Municipalidad de Curuzú Cuatíá se encontró involucrada como parte procesal demandada, utiliza idéntico criterio que el sostenido en “Ramos” para establecer la reparación de los agentes municipales desvinculados.

En la Municipalidad de Curuzú Cuatíá contamos con la Ordenanza Municipal N° 610/89 que establece el “REGIMEN PARA EL PERSONAL DE LA MUNICIPALIDAD DE CURUZU CUATIA”, el cual contiene un sistema o régimen indemnizatorio para los casos de empleados de planta permanente en situación de disponibilidad⁶⁶. Como ya se indicara, este régimen sólo es aplicable a los agentes de planta permanente, en consecuencia aquellos que lucen la estabilidad propia del empleado público.

El mentado régimen indemnizatorio se encuentra plasmado en el artículo N° 30 de la Ordenanza Municipal N° 610/89:

Artículo N° 30. Ordenanza Municipal N° 610/89.- Las indemnizaciones a que se refieren los artículos 27° y 28°, se calcularán sobre el total de las remuneraciones y asignaciones de carácter regular y permanente correspondiente al último mes; y serán conforme a las siguientes condiciones y escalas acumulativas:

66. Ordenanza Municipal N° 610/89, Artículo N°24. El Personal que goce de estabilidad podrá ser puesto en situación de disponibilidad. No afectará su foja de servicio. El goce de sus derechos ni la percepción de haberes y será de carácter transitorio por los plazos establecidos en la presente Ordenanza. Artículo N° 25. Ordenanza Municipal N° 610/89. La disponibilidad es la situación del agente cuyo cargo ha sido eliminado como consecuencia de la reestructuración de la repartición o de la supresión de las funciones o tareas propias del cargo del agente.

a. *Un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de 3 (tres) meses cuando la antigüedad no supere los 5 (cinco) años de servicio.*

b. *Un incremento sobre el importe que resultare de la aplicación del inciso anterior, que se calculará según la siguiente escala:*

Del 25% (veinte por ciento), cuando la antigüedad fuere de 5 (cinco) a 10 (diez) años.

Del 20% (veinte por ciento), cuando la antigüedad fuere mayor de 10 (diez) años y hasta 15 (quince) años.

Del 15% (quince por ciento), cuando la antigüedad fuere mayor de 15 (quince) años y hasta 20 (veinte) años.

Del 10% (diez por ciento), cuando la antigüedad fuere mayor de 20 (veinte) años. (Modificado por Ord. N° 674).

Del artículo transcrito “*ut supra*” el Juzgado Civil y Comercial N° 1 con competencia administrativa de Curuzú Cuatía estableció en reiteradas oportunidades que *“a fin de establecer el importe, y a falta de previsiones legislativas específicas, debe acudirse a una solución que, por analogía, repare debidamente los perjuicios sufridos por el actor en este caso, tal como lo efectivizó el máximo tribunal en “Ramos”. De ahí que entiendo se debe aplicar la indemnización prevista en el art. 30 de la ordenanza 610/89, pues resulta una medida equitativa para reparar los perjuicios demostrados por la actora en este caso”*⁶⁷. Sostuvo dicha solución en los autos “RODRIGUEZ, ERNESTO MARIO C/ MUNICIPALIDAD CURUZU CUATIA S/ ACCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA” Expte. N° 13785/20⁶⁸ y “ESTIGARRIBIA,

437 /

67. Juz. 1a Inst. en lo Civil y Comercial con competencia administrativa de Curuzú Cuatía, Ctes., “BRITES, PABLO JOSE C/ MUNICIPALIDAD DE CURUZU CUATIA S/ ACCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA” Expte. N° 13796/20, sentencia del 10/02/2023.

68. Juz. 1a Inst. en lo Civil y Comercial con competencia administrativa de Curuzú Cuatía, Ctes., “RODRIGUEZ, ERNESTO MARIO C/ MUNICIPALIDAD CURUZU CUATIA S/ ACCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA” Expte. N° 13785/20, sentencia del 13/03/2023.

NATALIA CAROLINA C/ MUNICIPALIDAD DE CURUZU CUATIA Y/O QUIEN RESULTE RESPONSABLE S/ ACCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA”

Expte. N° 12128/19⁶⁹, entre otros.

Se puede observar que la judicatura ha utilizado el criterio establecido en “Ramos” para cuantificar en forma analógica la indemnización o reparación del agente municipal, lo que entiendo razonable, proporcionado y equitativo. Lo creo así porque las remuneraciones de los empleados municipales “contratados” y “jornalizados” se rigen por el básico salarial establecido en el régimen de clases y categorías propias del escalafón municipal.

El sistema de “clases” establecido en la Ordenanza Municipal N° 610/89, es la forma de asignar a los agentes municipales un “status” remunerativo y salarial dentro de la planta de empleados de la administración pública local.

Artículo N° 219. Ordenanza Municipal N° 610/89.- Las clases son los sucesivos grados correlativamente enumerados de uno (1) a veinticuatro

(24). Cada clase establece el nivel resultante de la suma de factores determinados para la evaluación de las tareas. Y permite a los efectos remunerativos, el agrupamiento de las tareas semejantes.

Ahora bien, las “categorías” son las divisiones establecidas por la norma que agrupan al personal municipal conforme las tareas, actividades, nivel de estudios alcanzados y/o funciones que se nuclean en la Municipalidad de Curuzú Cuatía.-

Artículo N° 219. Ordenanza Municipal N° 610/89.- Las categorías son las divisiones primarias en que se agrupa el personal permanente comprendido en este Escalafón. Cada categoría estará constituida por

69. Juz. 1a Inst. en lo Civil y Comercial con competencia administrativa de Curuzú Cuatía, Ctes., “ESTIGARRIBIA, NATALIA CAROLINA C/ MUNICIPALIDAD DE CURUZU CUATIA Y/O QUIEN RESULTE RESPONSABLE S/ ACCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA” Expte. N°12128/19, sentencia del 17/09/2020.

el conjunto de agentes que realizan actividades afines o correlativas en cuanto a

Clases	Profesional		Técnico		Administrativo		Mantenimiento y Producción	Servicio y Maestranza	
	5 años	3 años	Calificado	Semicalificado	Calificado	Semicalificado		Calificado	Semicalificado
24	6/9 a 10	11/9 a 10							
23	3/7 a 8	9/8 a 9			2/8 a 10				
22	I - C	7/8 a 9	12/8 a 10		18/8 a 10		24/8 a 10		
21		5/7 a 8	10/8 a 10		16/7 a 9		22/8 a 10		
20		3/2 a 8	8/7 a 9		14/7 a 9	2/8 a 10	20/8 a 10		
19		I - C	6/7	12/8 a 10	12/7 a 9	18/8 a 10	18/7 a 9		
18			4/6	10/8 a 10	10/6 a 8	16/7 a 9	16/7 a 9		
17			2/6	8/7 a 9	8/6 a 8	14/7 a 9	14/7 a 9		
16			I - C	6/7 a 9	6/6 a 8	12/7 a 9	12/7 a 9		
15				4/6 a 8	4/6 a 8	10/6 a 8	10/7 a 9	20/08 a 10	
14				2/6 a 8	2/6 a 8	8/6 a 8	8/6 a 8	18/8 a 10	
13				I - C	I - C	6/6 a 8	6/6 a 8	16/7 a 9	
12						4/6 a 8	4/6 a 8	14/7 a 9	
11						2/6 a 8	2/6 a 8	12/a	
10						I - C	I		
09									
08									
07									
06									
05									
04									
03									
02									
01									

En el caso de los contratados municipales, el art. N° 8 de la Ordenanza Municipal N° 610/89 establece que *“los contratados, en todos los casos, deberán serlo en la clase inicial de la Categoría a la que pertenezcan, según el trabajo a efectuar”*, por ende, le asigna una clase dependiendo de la categoría que va a ocupar, lo que repercute directamente en la remuneración o salario que va a percibir, que será bajo la misma escala que un empleado de planta permanente.

Los jornalizados municipales, en cambio, se rigen por la Resolución del D.E.M. N° 360/92 que en su art. N° 5 dice que *“los haberes del personal jornalizado se abonarán por jornada de trabajo efectivo; computándose como jornada laboral la establecida en el art. N° 54 de la Ordenanza N° 610/89 para el personal de la categoría maestranza y servicio”*, por lo que, la norma que regula al personal jornalizado vuelve a remitir al sistema de categorías y clases.

Sin perjuicio de las diferencias entre contratados y jornalizados, lo evidente es que cada una de las modalidades de trabajos transitorias y eventuales en el ámbito municipal de Curuzú Cuatiá, toman como

referencia remunerativa y salarial el régimen de clases y categorías que establece la Ordenanza Municipal N° 610/89.

Es especialmente por ello que considero acertado y razonable el criterio de buscar la solución resarcitoria en el instrumento que constituye el marco legal de todas las modalidades de empleo público local, ya sean, permanente o no permanentes, es decir, la Ordenanza Municipal N° 610/89, aplicando la doctrina indemnizatoria por analogía sentada en “Ramos” y en función de la especialidad del derecho administrativo que contempla una relación en el ámbito laboral con connotaciones diversas a las que rigen en la actividad privada.

Capítulo quinto: consideraciones sobre la antigüedad de los agentes municipales

Un tema que merece especial tratamiento es el de la antigüedad de los agentes del sector público municipal. Dado que, en el ámbito de la Municipalidad de Curuzú Cuatiá, todavía existen empleados activos que han sido beneficiarios del denominado PROMUNI (Ordenanza Municipal N° 1785/00) desarrollado en el título “2.4 EL PROGRAMA MUNICIPAL DE EMERGENCIA LABORAL (PROMUNI)”, para luego ser vinculados como agentes municipales mediante alguna de las modalidades de contratación municipal transitoria o planta permanente.

441 /

Ello repercute en la expectativa real de muchos agentes públicos debido a que su antigüedad en el servicio puede verse alterada o afectada a los efectos previsionales, adicionales remunerativos y/o por reclamos judiciales, etc.

Por ello, veremos qué establece la norma local de empleo público (Ordenanza Municipal N° 610/89) y la interpretación jurisprudencial, para determinar el alcance de cada uno a los efectos de la antigüedad.

5.1. Análisis de la antigüedad laboral en el ámbito municipal.

Puede decirse que la antigüedad en el servicio, en términos concretos, es la cantidad exacta de tiempo que se computa en términos de días, meses y años desde que se inició la relación laboral⁷⁰.

Como señala Grisolia, para efectuar el cálculo de la antigüedad el punto de partida debe establecerse desde la fecha de iniciación de la relación laboral, hasta la fecha efectiva de notificación fehaciente del despido, es decir, desde que ha sido recibida por el destinatario⁷¹.

Nuestro “Estatuto del Empleado Municipal” (Ordenanza Municipal N° 610/89) se encarga de tratar la ANTIGÜEDAD de los agentes municipales en el Título I, Capítulo XII.

El art. N° 71 de la Ordenanza Municipal N° 610/89 prescribe que para determinar la antigüedad municipal se tomarán no sólo los servicios prestados en la administración comunal, sino también los provenientes de actividades en la Administración Nacional, Provincial, como así también en las Empresas del Estado Nacional, Provincial y Municipal⁷².

Por “servicios” se entiende que hace especial referencia a servicios remunerados en dependencias de la Municipalidad de Curuzú Cuatía⁷³ o los provenientes en otras administraciones públicas o empresas del Estado.

70. RAINOLTER, Milton A. - GARCÍA VIOR, Andrea E. - ALIMENTI, Jorgelina F, Capítulo: Parte II - El contrato de trabajo, Título de la Obra: Curso de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Director: Goldín, Adrián, ISBN: 978-987-03-1491-2.

71. GRISOLIA, Julio Armando, Manual de Derecho Laboral, Ed. Abeledo Perrot, edición 2019 C.A.B.A., 2019, pag. 676.

72. Ordenanza Municipal N° 610/89, Artículo N° 71. Para la determinación de la antigüedad del personal de la Administración Municipal, se computarán no sólo los servicios prestados en ella, sino también los que provinieren de actividades en la Administración Nacional, Provincial, como así también en las Empresas del Estado Nacional, Provincial y Municipal. (Modificado por Ord. 1054/93).

73. Ordenanza Municipal N° 610/89, Artículo N° 4. La presente Ordenanza comprende a las personas que en virtud de acto administrativo, emana de autoridad competente prestan servicios remunerados en dependencias de la Municipalidad de Curuzú Cuatía.

Entonces, queda claro que lo que debe tenerse en cuenta para la determinación de la antigüedad laboral en la Municipalidad de Curuzú Cuatíá es el tiempo efectivo de los servicios remunerados en dependencias de la Municipalidad de Curuzú Cuatíá o los provenientes en otras administraciones públicas o empresas del Estado.- La puesta a disposición del empleador de la fuerza laboral del trabajador y el cumplimiento específico y regular de las prestaciones resultan ser los parámetros decisivos para la conceptualización de los servicios remunerados.

5.2. Antigüedad de la modalidades transitorias o no permanentes en la municipalidad de Curuzú Cuatíá

La situación del personal de planta permanente no deja lugar a dudas, ya que su modalidad es privilegiada ante las demás catalogadas de contratación temporal o no permanente, por el hecho de contar con la estabilidad propia del empleado público.

443 /

Pero, en el ámbito municipal de Curuzú Cuatíá, como antes detallé, existen otras modalidades de contratación no permanentes o transitorias, es el caso de los denominados “contratados” y “jornalizados”, que fácticamente prestan servicios remunerados en la municipalidad de Curuzú Cuatíá.

El art. N° 76 de la Ordenanza Municipal N° 610/89 se encarga de esa particular situación, estableciendo lo siguiente:

“Al Personal no Permanente que sea designado como Personal Permanente le será computado el tiempo de prestación de servicios a los fines establecidos en el Art.71° de la presente Ordenanza.”

Lo que se interpreta, en un análisis estrictamente legal es que sólo se reconoce la antigüedad del personal no permanente si luego adquiere la calidad de personal permanente, en consecuencia, existe una unión del tiempo de los servicios prestados en ambas modalidades.

Pero creo que, a la luz de la doctrina de la CSJN sostenida en “Ramos”, si la administración pública encubrió una designación

permanente en evidente fraude a la ley, bajo el ropaje de una modalidad transitoria, debe darse un tratamiento diferente del establecido en el art. N° 76 de la Ordenanza Municipal N° 610/89, ya que la antigüedad desde el comienzo de la relación operaría como factor determinante para establecer la reparación judicial. No obstante, debe entenderse que la doctrina de “Ramos” debe aplicarse sólo cuando exista una “desviación de poder” o apartamiento de requisitos o límites legales que establece la normativa de cada modalidad no permanente, no para los casos en los cuales la Municipalidad contrata bajo las normas vigentes de contratación transitoria y actúa en leal apego a los requerimientos y límites que imponen las mismas.

Para lo cual, para evitar estas situaciones interpretativas de difícil aplicación, creo conveniente, a través de la técnica legislativa, otorgar una discrecionalidad aún más reglada, estableciendo límites temporales y prohibiciones de renovación expresas, concretos y razonables, situación que analizaré más adelante.

\ 444

5.3. Situación de los beneficiarios del “PROMUNI”

Dije anteriormente que hay una cierta cantidad de trabajadores municipales que fueron beneficiarios del PROGRAMA LABORAL DE EMERGENCIA LABORAL “Ordenanza Municipal N° 1785/00” (actualmente derogada), que a la fecha se encuentran prestando servicios en el ámbito de la Municipalidad de Curuzú Cuatiá bajo otras modalidades de empleo (es decir que se verifica una conversión de la relación primigenia).

La jurisprudencia de nuestro más alto tribunal provincial es determinante en considerar que los beneficios o planes sociales y asistenciales no se consideran empleo público, así lo ha sostenido en reiteradas oportunidades analizando, particularmente, la Ordenanza Municipal N° 1785/00.

En dicho sentido el STJ de Ctes. ha dicho que *“asiste razón a la municipalidad demandada al negar la existencia de la relación laboral*

pues, la realización de tareas como contraprestación dentro del marco del PROMUNI no reviste carácter de empleo público, tratándose de una prestación de naturaleza asistencial, propia de la seguridad social, establecida en el caso concreto con el objetivo de brindar ayuda económica a personas desempleadas, previéndose la obligación del beneficiario de cumplir una contraprestación en tareas comunitarias. La jurisprudencia se ha pronunciado reiteradamente en tal sentido, diciendo que, en principio, la situación de las personas que brindan contraprestaciones en el marco de planes y programas sociales diseñados para paliar diversas emergencias no puede considerarse vínculo laboral con los órganos ejecutores del orden nacional, provincial o municipal, sin perjuicio de los seguros que puedan contratarse para la cobertura de eventuales contingencias y que quedan a cargo de diversos órganos conforme el plan de que se trate.”⁷⁴.

Asimismo, con respecto a otros programas de emergencia similares, nuestro máximo tribunal provincial ha establecido que “...asiste razón al municipio al negar la existencia de la relación laboral pues, la realización de tareas como contraprestación dentro del marco del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados no reviste carácter de empleo público, tratándose de una prestación de naturaleza asistencial, propia de la seguridad social, establecida por la Nación con el objetivo de brindar ayuda económica a personas en situación de vulnerabilidad social, con carga de familia y desocupadas, previéndose la obligación del beneficiario de cumplir una contraprestación en tareas comunitarias o de capacitación, cuya determinación corresponde a los efectores local del programa. (Decreto PEN N° 565/02 y su reglamentación).”⁷⁵.

445 /

74. STJ de Corrientes, “GALARZA, ROMUALDO C/ MUNICIPALIDAD DE CURUZU CUATIA S/ ACCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA” Expte. N° 10959/18, sentencia del 18/02/2022, Sentencia N° 13, disponible en: www.juscorrientes.gov.ar

75. STJ de Corrientes, “SANCHEZ, FELIX RICARDO C/ MUNICIPALIDAD DE CURUZU CUATIA CORRIENTES S/ ACCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA” Expte. N° 15/7, sentencia del 29/09/2020, Sentencia N° 19, disponible en: www.juscorrientes.gov.ar

Visto ello, es importante reiterar, que conforme los criterios jurisprudenciales del Superior Tribunal de Justicia de Corrientes, el PROGRAMA LABORAL DE EMERGENCIA LABORAL “Ordenanza Municipal N° 1785/00” (actualmente derogada), no reviste carácter de empleo público. Entonces, a los efectos de la antigüedad, el tiempo en que los beneficiarios gozaron del plan asistencial y social no debe considerarse o computarse para la antigüedad como agente municipal, en la medida en que efectivamente se verifique que la persona fue beneficiaria de una ayuda asistencial del Estado en el marco del respectivo plan y siempre tomando en consideración los conceptos ya reseñados y explicitados por la CSJN en lo relativo a la desviación de poder y simulación en fraude a las legítimas expectativas.

Capítulo sexto: el camino a la “digitalización” en el ámbito de contrataciones de empleo público municipal

En el ámbito del empleo público local, más allá de un sinceramiento o modificación estructural del marco normativo, en cuanto a la incorporación y/o modificación de las modalidades de contratación pública de agentes municipales a la luz de los criterios jurisprudenciales que nos iluminan, se debería comenzar con un plan de modernización y/o actualización de los arcaicos sistemas sostenidos en formato papel, lo cual contribuiría en mejorar el tratamiento administrativo y estadístico de la situación de las personas que forman parte de la planta de agentes, tanto estable como temporaria o transitoria (permanente y no permanente). Por ello, creo necesario e imperante la decisión de avanzar con la implementación de las TICs (Tecnologías de la Información y Comunicación) progresivamente, en un principio, en lo que concierne a la digitalización de la información referida a los empleados de la Municipalidad de Curuzú Cuatiá.

447 /

A la hora de hacer un análisis pormenorizado de cada legajo de los agentes municipales, que excede un mero recuento, nos encontramos con diferentes situaciones, como ser, contratos sin firma de alguna de las partes, ausencia de los contratos por diferentes motivos (perdida o extravío), datos incompletos, incertidumbre en la modalidad de contratación y en el peor de los casos, la inexistencia de legajo por cuestiones diversas.

Es aquí donde se plantean un sin número de situaciones disímiles, que complican la labor administrativa, teniendo en cuenta que en la gestión municipal el Departamento Ejecutivo se renueva, *a priori*, cada cuatro años, por lo que llevar un control ordenado y actualizado de los datos fehacientes (datos personales, situación de revista, categoría, clases, escalafón, contratos, resoluciones, sanciones firmes, etc.) es de relevante importancia para la optimización, control y encauzamiento racional de las relaciones laborales.

Ahora bien, las dificultades y problemas que anteriormente se referenciaron, lamentablemente, son una realidad cotidiana, pero no es mi intención cargar con la responsabilidad a los encargados directos de esa tarea, ya que, en todo caso, la misma es compartida con quienes tienen las facultades de dirigir y tomar decisiones. Digo ello, porque en el momento en el cual vivimos, no podemos dejar de observar lo avances tecnológicos (TICs) que la modernidad nos brinda, máxime en el ámbito de la administración pública, donde obliga a los funcionarios o servidores públicos a ejecutar o desempeñarse eficientemente. - El acceso y tratamiento de la información en forma eficaz y tiempo oportuno resulta clave para la eficiente gestión en todos los ámbitos del trabajo contemporáneo, a tal punto que la innovación y perfeccionamiento en tales campos marcan el liderazgo de Estados y empresas.

Pero con esto no estoy refiriéndome a ambiciosos emprendimientos a gran escala, para una Municipalidad como la de Curuzú Cuatiá, tales como Inteligencia Artificial sin cortapisas. Se trata de avanzar en un proceso de simplificación y eficacia (que incluye dejar atrás la *“cultura del papel”* tan ligada a la añeja burocratización paralizante), reformulando el soporte y tratamiento de los legajos personales de los agentes municipales, sin perjuicio que también debería abarcar un plan general que contemple todas las tramitaciones administrativas, pero tal cuestión debe ser gradual, entendiendo las limitaciones de nuestra organización comunal.

Dicho proceso contribuiría, en principio, a un ahorro de recursos y una mayor eficiencia administrativa, lo cual tiene implicancias económicas e incluso ambientales. Asimismo, estaríamos descomprimiendo espacios físicos, que cada vez escasean más, a la vez que se genera un acceso a la información en forma óptima para todas las partes.

Lo que deseo expresar concretamente es que se debe ejecutar con firmeza un proceso de *digitalización y entrecruzamiento de datos* de los legajos personales de los agentes municipales, eliminando los legajos en formato papel (sólo para situaciones excepcionales), crear una base de datos exclusiva y obligatoria para tal cuestión, por lo que el documento principal sea el archivo digital. De esa forma se avanzaría en relación y concordancia con otros ámbitos y organismos como ser el Poder Judicial de la Provincia de Corrientes, donde el proceso se elabora sobre la base de un expediente electrónico⁷⁶, e incluso se solicitan informes digitales a la Municipalidad local lo cual debemos contestar en el mismo formato.

Pero para avanzar en un proyecto de digitalización en lo que res-
pecta a los legajos y/o expedientes de los agentes municipales, requiere, entre otras muchas cosas, capacitación del personal que llevará adelante esa ingente labor, ergo, se debe afectar personal idóneo tanto para los cargos directivos como administrativos, siendo la condición

449 /

76. Acdo. Extraordinario del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes N°08/21 - pto. 1ro - apartados 1), 2). 1°) Disponer la aplicación del nuevo Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Corrientes aprobada -Ley N° 6.556- (publicada en el Boletín Oficial Provincial N° 28.296, de fecha 13 de mayo de 2021).), -en todo el territorio Provincial a partir del 1° de diciembre del año 2021. 2°) Aprobar el "RÉGIMEN DE GESTIÓN ELECTRÓNICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO CÓDIGO PROCESAL CIVIL Y COMERCIAL DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES" que como Anexo I, forma parte del presente Acuerdo y que empezará a regir, a partir del 1° de diciembre de 2021, para todos los Juzgados y Tribunales: Civiles y Comerciales; Concursos, Quiebras y Sociedades; Familia, Niñez y Adolescencia; Laborales, Contenciosos Administrativos, Justicia de Paz, Centros Judiciales de Mediación y otras Áreas del Poder Judicial de la Provincia de Corrientes de las cinco Circunscripciones.

indispensable que nuestra constitución nacional exige para todo empleo⁷⁷, sin lo cual, la digitalización e implementación progresivas de nuevas tecnologías no cumplirá con las expectativas esperadas.-

Es así que todo debe partir de una firme decisión política de incorporación de nuevas tecnologías, para cual no soy el indicado para desarrollar o desmenuzar el tema ya que carezco de los conocimientos técnicos y específicos, pero sí puedo aseverar que su implicancia en materia administrativa conllevará una serie de beneficios para la agilización de los trámites administrativos, otorgará celeridad, economía, sencillez y eficacia como lo establece la Ley Provincial N° 3460 “Procedimiento Administrativo de la Provincia de Corrientes”⁷⁸.-

La propuesta planteada no emerge de un capricho propio ni mucho menos. Constituye un requerimiento que se impone como deber desde nuestra norma provincial en materia de procedimientos administrativos, como antes referenciamos, es decir, que la ley que aplicamos en nuestro municipio por adhesión (cfr. Ordenanza Municipal de Curuzú Cuatiá N° 1923)⁷⁹, incentiva a los funcionarios públicos a propiciar la implementación de nuevas tecnologías que contribuirán al mejor trámite y desarrollo de los procedimientos administrativos.

Es importante recordar que la norma local de empleo público

77. Constitución Nacional, Artículo N° 16. La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.

78. Ley Provincial N° 3.460 Artículo N° 4 inc d). Celeridad, Economía, Sencillez y Eficacia: En sus trámites; (texto agregado por ley 6250) a los efectos de la aplicación práctica del principio de celeridad en los trámites administrativos, las autoridades incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a los efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

79. Ordenanza Municipal de Curuzú Cuatiá N° 1923 Artículo N° 2. La presente resolución es reglamentaria de la Ley Provincial de Procedimientos Administrativos N 3460.- En caso de duda se deberá recurrir a los principios y normas de la mencionada ley y a los principios y normas del derecho público provincial y nacional.

es la Ordenanza Municipal N° 610/89, que regula lo relativo a los agentes de la Municipalidad de Curuzú Cuatía⁸⁰. Por ello, entiendo ineludible que la propuesta de incorporar la digitalización de los legajos personales de los agentes municipales debe tener su génesis con el debido tratamiento y respaldo legislativo, por lo cual, su implementación debe establecerse en el Estatuto de Empleo Público ya citado.

Lógicamente que, como se puede observar, la ordenanza de empleo público municipal tiene ya varios años, habiéndose sancionado en el año 1.989, sin perjuicio de las diferentes modificaciones que ha sufrido, pero en materia de la implementación de digitalización y creación de una base de datos de los legajos personales no se ha “aggiornado” a los tiempos que corren.

Nótese que el artículo N° 58 de la Ordenanza citada en su parte pertinente establece lo siguiente:

“...Todo personal municipal tendrá en su legajo personal una ficha donde se dejará constancia, desde su ingreso hasta su egreso, de todos los apercibimientos, suspensiones, inasistencias, ascensos de categorías, gratificaciones y toda otra modalidad que el D.E. establezca por vía reglamentaria; antecedentes éstos que deberán tenerse en cuenta para su calificación anual...”

451 /

Por lo cual, debemos establecer de forma imperativa y exigir desde la norma comunal pertinente la incorporación de legajos digitales, para evitar que los diferentes órganos ejecutores, que se van sucediendo, puedan evadir esta iniciativa, que brindará transparencia y sinceridad con respecto a los datos de los agentes municipales.

80. Ordenanza Municipal N° 610/89 Artículo N° 1. La presente Ordenanza será el instrumento legal que regulará las relaciones de los agentes comprendidos en la Administración de la Municipalidad de Curuzú Cuatía y del H.C.D., en cuanto fuere aplicable. Agentes Municipales son los funcionarios y empleados municipales. Los primeros son los agentes que tienen la representación y capacidad de dirección del órgano a cuyo frente se encuentran. Los segundos son los agentes que prestan servicios con carácter habitual (permanentes y no permanentes) mediante retribución y jerarquización dirigidos por los funcionarios. Ambos actúan dentro del marco de las normas legales vigentes que regulan la función de la Administración Municipal.

Con respecto al tema central de este trabajo, creo necesaria la incorporación de esta propuesta, ya que en el corto pero intenso tiempo que me he desempeñado en la administración pública, resulta muy difícil, a veces imposible, tener certezas sobre los datos reales y concretos de empleados municipales, por diferentes cuestiones que no van al caso, pero complican al momento de contar con información asertiva y certera del personal municipal, con lo que se torna imposible elaborar estadísticas reales para poder armar estratégicamente propuestas concretas en materia laboral.

Pero crear una base de datos específica, resguardada y respaldada legislativamente, con un seguimiento y control serio, responsable y constante, otorgaría, en principio, seguridad jurídica, tanto a la administración municipal y órganos ejecutores que se sucedan y, especialmente, a los tan abatidos empleados y/o agentes municipales, quienes son los que más padecen tan precaria situación, por ejemplo al momento de iniciar o reclamar sus antecedentes en materia previsional para dar un ejemplo.

Para finalizar, no cuestiono los métodos que se vienen llevando adelante hasta la fecha que en su tiempo cumplieron su función en el marco de sus posibilidades, pero sí creo que establecer una meta o visión superadora y moderna llevará a mejorar el desempeño administrativo beneficiando notablemente a los agentes municipales en forma directa y a la gestión estatal en forma indirecta (lo que también implica a la comunidad en general).

Conclusión

No obstante compartir los criterios adoptados por nuestro Superior Tribunal de Justicia de Corrientes en los fallos mencionados en el presente trabajo, ya que interpreto que en el ámbito local del Municipio de Curuzú Cuatiá no se actúa en “fraude a la ley”, tanto por el principio de presunción de legalidad de la actuación de la adminis-

tración como por el hecho que las normas de empleo público local no establecen prohibiciones de renovación expresa para la mayoría de las modalidades, entiendo y creo necesario reglar en forma más precisa la discrecionalidad otorgada a los órganos ejecutores de la administración, para evitar que la norma jurídica permita situaciones reñidas con el fin transitorio de las modalidades no permanentes.

Balbín realiza una diferenciación estableciendo que es necesario distinguir entre la interpretación jurídica (Ordenanza Municipal N° 610/89 y Resolución del D.E.M. N° 360/92) de las potestades discrecionales (facultad de escoger por el D.E.M. entre varias soluciones válidas). Por lo que, el ejercicio de potestades por parte del Ejecutivo con arbitrio y libertad supone que las normas jurídicas le permiten al órgano que debe ejecutarlas, ante los casos concretos, elegir entre dos o más caminos posibles igualmente válidos⁸¹.

Entiendo que las facultades discrecionales que el ordenamiento jurídico local de empleo público otorga al Departamento Ejecutivo son amplísimas, por cuanto sin ser completamente ilegales le conceden un gran marco de actuación para renovar indefinidamente contratos laborales.

Podemos concluir que los estrictos criterios actuales que nos impone la jurisprudencia de máximo tribunal nacional y por imperio de ellos, el Superior Tribunal de Justicia de Corrientes, desde la doctrina sostenida en “Ramos” en el año 2010, hasta el reciente fallo del año pasado “Sánchez”, donde particularmente se condena a un Municipio de nuestra Provincia, nos deja un importante desafío, que entiendo debe ser asumido a la brevedad.

Es evidente que la cuestión es muy sensible, pero debemos adoptar una visión que otorgue seguridad jurídica a ambas partes de la relación laboral. Dado el carácter tuitivo del derecho específicamente

453 /

81. BALBÍN, Carlos, Manual de Derecho Administrativo, Ed. La Ley, edición 2020, C.A.B.A., 2020, pag. 203.

laboral, al no existir igualdad entre las partes, debemos establecer criterios aún más protectorios para con el trabajador⁸² municipal.- Ello así en tanto no podemos soslayar que los principios fundantes del derecho laboral enraizan en la concepción de la dignidad ínsita a la naturaleza humana y como tales también resultan operativos en el ámbito del empleo público por mandato emergente de la normativa de derechos humanos de origen convencional internacional y con rango constitucional (art 75 inc. 22 C.N.).

De tal manera, no repudio las figuras contractuales transitorias o no permanentes, ya que son necesarias por las amplias y numerosas necesidades y actividades que debe cumplir el Municipio en aras del interés general. Pero ello no puede desvirtuar el carácter de transitoriedad y/o eventualidad de la contratación para que no exceda de lo razonable y a la postre desemboque en una tergiversación de su fin original.

Evidentemente nos encontramos con un escenario jurisprudencial que nos conmina a reflexionar y rever las modalidades de contratación no permanentes actuales en la Municipalidad de Curuzú Cuatía, imponiendo una barrera o límite ineludible para no desvirtuar el espíritu de transitoriedad y eventualidad erigido por fuertes cimientos sostenidos en el art. 14 Bis de la Constitución Nacional.

Propuesta

Con lo analizado en el presente trabajo, podemos concluir que nuestra “Estatuto del Empleado Municipal” (Ordenanza Municipal N° 610/89) requiere una revisión y reordenamiento, cuanto mínimo en las modalidades de contratación no permanente y en el art.

82. GRISOLIA, Julio Armando, Manual de Derecho Laboral, Ed. Abeledo Perrot, edición 2019 C.A.B.A., 2019, pag. 7.

N° 12 de la misma. Es imposible seguir sosteniendo un sistema que permite interpretar que las contrataciones no permanentes pueden ser renovadas indefinidamente, amparados en que no se cuenta con previsión legal expresa en contrario.

Ya dijimos que la modalidad transitoria o no permanente de empleo público se encuentra reconocida en nuestra Carta Orgánica Municipal⁸³, además de ser insoslayable su necesidad para la correcta administración del sector público.

Como se explicó en el capítulo pertinente del presente trabajo, la modalidad contractual del “Personal Jornalizado” (Resolución del D.E.M. N° 360/92) es una realidad en el ámbito comunal de Curuzú Cuatiá, por lo que creo conveniente y prioritario incluirlos formalmente como modalidad en empleo no permanente en la Ordenanza Municipal N° 610/89. Ello otorgaría seguridad jurídica a los trabajadores jornalizados que, en principio, se verían amparados por el régimen laboral de empleo público municipal al incorporar dicha modalidad al régimen legal marco del empleo público municipal.

Pero, la situación del personal jornalizado creada para tareas o condiciones de carácter transitorias o eventuales⁸⁴ debe contar con un lapso o límite temporal expreso, tomando como referencia los contratos para obras o actividades de carácter transitorio (art. 8 inc. a de la Ordenanza Municipal N° 610/89) que prevé un plazo, y que

455 /

83. Carta Orgánica Municipal de Curuzú Cuatiá, Artículo N° 153. Los deberes y derechos de los agentes municipales, permanentes y no permanentes, se establecerán por Ordenanzas, las que organizarán la carrera administrativa municipal sobre las siguientes bases: Acceso mediante concurso público que contemple la idoneidad, fijando las incompatibilidades, establecimiento de un escalafón, con reglamentación de las estabilidades, de la capacitación, y creando el régimen disciplinario. También se podrá sancionar ordenanzas que establezcan la negociación colectiva entre la Administración pública y los empleados municipales.

84. Resolución del D.E.M. N° 360/92, Artículo N° 9. EL Departamento Ejecutivo Municipal podrá rescindir la relación laboral cuando desaparezcan las condiciones de carácter transitorias y eventuales que motivaron el ingreso del personal jornalizado no generándose por este motivo derechos indemnizatorios a favor del personal.

también es aplicable para cubrir las suplencias, de hasta 12 meses, que podrá renovarse una sola vez, cuando la obra o actividad de que se trate requiera la continuidad del agente. Es decir, con la particularidad propia del régimen del personal jornalizado, establecidas correctamente en la Resolución del D.E.M. N° 360/92, que prescribe como dato diferenciador, entre otras cosas, que al personal se abonará por los días trabajados efectivamente⁸⁵, se los incluirá legislativamente en la Ordenanza N° 610/89, pero con un plazo máximo de contratación de hasta 12 meses, que podrá renovarse una sola vez, cuando la obra o actividad de que se trate requiera la continuidad del agente.

Ahora bien, la situación del personal jornalizado, más allá que mi propuesta encuentre o no respaldo legislativo, puede volver a suscitarse mediante la creación de otra modalidad similar. Digo ello, porque el art. N° 12 de la Ordenanza Municipal N° 610/89⁸⁶ de continuar de la misma forma, otorga una licencia amplia al Departamento Ejecutivo Municipal para crear otras modalidades de empleo público sin que ello implique pertenecer a la planta estable del Municipio.

Si bien no estoy en contra de la facultad conferida al D.E.M., por el motivo de que resulta sumamente útil la creación de figuras laborales para objetivos concretos y específicos que la administración debe cubrir, tal atribución no puede desvirtuar el fin de la figura, que es estrictamente transitoria o eventual. Sin embargo, estoy en desacuerdo con la redacción o técnica legislativa utilizada, creyendo pertinente y acertado limitar o reglar esa vasta facultad otorgado al Departamento Ejecutivo Municipal, tal como se fundamentara más arriba.

85. Artículo N° 9. Resolución del D.E.M. N° 360/92. Para el pago de los haberes del personal jornalizado se tomará como base la clase 08 del Escalafón Municipal, proporcional a los días de trabajo efectivo de acuerdo a lo establecido en el art. 5 de la presente.

86. Artículo N°12 Ordenanza Municipal N° 610/89.- El Departamento Ejecutivo queda facultado para disponer la creación de otras modalidades de relación laboral, la que en ningún caso podrá incluirse en la clasificación de Personal Permanente.

Por ello, el artículo debe permitir al D.E.M. la creación de otras modalidades de relación laboral, la que en ningún caso podrá incluirse en la clasificación de Personal Permanente, pero esa facultad debe ser efectivizada agregando al artículo en cuestión, mediante resolución expresa y utilizando el plazo máximo de los contratos para obras o actividades de carácter transitorio (art. 8 inc. a de la Ordenanza Municipal N° 610/89), plazo también propuesto para el personal jornalizado. En ambos casos, el plazo debe ser general, independientemente que las tareas, obras y/o actividades sean de carácter transitorio o permanente, ya que lo importante aquí es la transitoriedad o eventualidad de la figura o modalidad laboral a crear.

Entonces, cualquier figura de relación laboral que pretenda crear discrecionalmente el Departamento Ejecutivo, contará con el mandato explícito de que, primero deberá emitir el debido acto administrativo (Resolución), pero además, deberá limitarse a la eventualidad de la figura, que no podrá exceder los 24 (veinticuatro) meses, teniendo en cuenta la posibilidad de una sola renovación, sin excepción, para cada trabajador vinculado.

Ahora, creo que el tema más complicado es el inc. b) del artículo N° 8, es decir, los contratados para obras o actividades de carácter permanente, para quienes la norma sólo establece que los contratos se celebrarán también por un máximo de 12 (doce) meses, pero a diferencia de las obras o actividades de carácter transitorio no establece prohibición o límite expreso de renovación.

Encuentro lógica la redacción, porque al tratarse de obras o actividades de carácter permanente (obras, servicios y/o actividades cotidianas y regulares que debe prestar el municipio) el plazo para los mismos debe ser mayor, por la continuidad y obligatoriedad que implica la actividad a desarrollar (no olvidemos que se trata de obras y/o servicios públicos). Pero ello no puede convertirse en un dispositivo de perpetuidad en la transitoriedad de la contratación en beneficio de la Municipalidad.

Por eso creo adecuado, conforme el carácter de permanencia de las actividades y/u obras, que debe contar con un plazo máximo y/o límite legal de renovación de forma expresa, pero este debe ser mayor al de obras y/o actividades de carácter transitorias. Un plazo máximo de 36 (treinta y seis) meses, es decir que los contratos se celebraran por un plazo de 12 (doce) meses pudiendo ser renovados 2 (dos) veces más por el mismo plazo. Para estos casos me parece el indicado, para que los contratado no excedan el mandato de un periodo de 4 (cuatro) años de las autoridades electas para el Departamento Ejecutivo Municipal⁸⁷. - A la vez que dicha limitación evitaría incurrir en las ilegitimidades señaladas por la CSJN en los casos reseñados más arriba.

Las posibilidades de renovación de contratación hacen referencia a la continuidad sucesiva, pero para evitar “fraudes a ley”, haciendo saltar de modalidad en modalidad a los agentes municipales no permanentes para valerse de los diferentes términos o plazos de cada figura, un empleado que ha sido contratado bajo alguna de las figuras habilitadas (jornalizados, contratados para obras o actividades de carácter transitorio y contratados para obras o actividades de carácter permanente) no podrá serlo sucesivamente en alguna de las otras, bajo una prohibición manifiesta en la Ordenanza Municipal N° 610/89, salvo la posibilidad del pase a planta permanente bajo la decisión del órgano executor de la administración municipal.

Asimismo, un agente que ha sido contratado bajo alguna modalidad transitoria y/o eventual (no permanente), que ha agotado los términos legales de renovación de dicha modalidad, no podrá ser contratado posteriormente bajo ninguna figura transitoria, sin que hayan transcurrido 06 (seis) meses corridos desde la finalización de

87. Carta Orgánica Municipal de Curuzú Cuatiá, Artículo N° 59. El Intendente Municipal y el Vice Intendente son elegidos por el Cuerpo Electoral del Municipio, en distrito único, en, forma directa y a simple pluralidad de sufragios. Durarán cuatro (4) años en sus mandatos y podrán ser reelectos por un sólo período consecutivo.

su vínculo no permanente. Ello implantará otro límite a la administración evitando desvirtuar la intención de transitoriedad de la norma, además de otorgar oportunidades laborales a un universo más amplio de personas.

En el caso de los contratados (art. N° 8 de la Ordenanza Municipal N° 610/89) que dispone dos modalidades de contratación (para obras o actividades de carácter transitorio y para obras o actividades de carácter permanente), para evitar “malos entendidos” o interpretaciones disvaliosas, ya que la norma de empleo público local establece que el personal contratado es aquel cuya relación laboral está regida por un Contrato⁸⁸, en ese mismo contrato particular para cada agente y en el legajo respectivo, como imperativo legal, debe plasmarse la obra o actividad específica para la que se celebra el contrato y bajo qué modalidad de contratación se encuadra el mismo, es decir si se realiza: a) para obras o actividades de carácter transitorio o b) para obras o actividades de carácter permanente.

Con ello, eliminaríamos cualquier inconveniente en establecer bajo qué modalidad se contrató o ingreso a la Municipalidad de Curuzú Cuatiá. Tal imposición se debe hacer extensiva al caso del personal jornalizado, debiendo consignarse su calidad y demás datos de relevancia para la contratación.

Ello se podrá efectivizar de una forma más eficaz, precisa y transparente, con la implementación de los legajos y su base de datos digital y accesible a todos, como antes estudiamos.

Todos estos imperativos legales o discrecionalidad estrictamente reglada, son y deben ser obligatorias para los funcionarios públicos, que en caso de vulnerarlas o utilizarlas con fines u objetivos distintos al espíritu de la misma, deberán responder por su transgresión.

88. Ordenanza Municipal N° 610/89, Artículo N° 7. El Personal Contratado es aquel cuya relación laboral está regida por un Contrato y que presta servicios en forma personal y directa. Se contratará solamente para la realización de trabajos específicos o determinados, y cuando las razones de servicios lo exigiera.

Nuestra Carta Orgánica Municipal hace personalmente responsables a los funcionarios por las transgresiones a las ordenanzas municipales en ejercicio de sus funciones⁸⁹, por lo cual debería hacerse operativo, de pleno derecho, esa particular advertencia.

Sin lugar a dudas que este tema traerá nuevos desafíos y cuestiones a debatir, ya que la solución propuesta es meramente una intención de contribuir a la seguridad jurídica de todas las partes. Por ello creo conveniente hacernos eco de los criterios jurisprudenciales que tienen ya varios años de vigencia y poder avanzar en brindar “límites concretos y razonables” para las contrataciones laborales no permanentes del Municipio, por lo que no debemos olvidar que su verdadero carácter es la TRANSITORIEDAD, pues de otra forma se incurre en el riesgo de generar desviación de poder y violación a las legítimas expectativas del agente.

\ 460

89. Carta Orgánica Municipal de Curuzú Cuatiá, Artículo N° 124. El Intendente, el Vice Intendente, los Funcionarios y Emplea dos Municipales cuando en el ejercicio de sus funciones, incurrieren en transgresiones a las Constituciones de la Nación o de la Provincia, a la Ley, la presente Carta Orgánica y las Ordenanzas Municipales, responderán personalmente por los, daños y perjuicios que causaren.

Bibliografía

AQUINO BRITOS, Armando Rafael, *Elementos de teoría y derechos constitucionales* 2, Ed. ConTexto Libros, Resistencia, 2019.

BALBÍN, Carlos, *Manual de Derecho Administrativo*, Ed. La Ley, C.A.B.A., 2020.

CASARO LODOLI, Guillermo A., *El empleo público en la Provincia de Corrientes*, En Rev. LLLitoral 2012 (mayo), 357, Cita Online: AR/DOC/864/2012.-

CERESA DE CASTIÑEIRA DE DIOS, Ariadna, *Contratados en la Administración Pública. Marco legal aplicable - Régimen indemnizatorio*, En Rev. DJ 03/04/2014, 17, Cita Online: AR/DOC/444/2014.

461 /

CORREA, José Luis, *Estabilidad del empleado público. El personal contratado*, En Rev. LA LEY 15/07/2009, 1, LA LEY 2009-D, 1061, Cita Online: AR/DOC/2416/2009.

CUARTANGO, Gonzalo, *La doctrina de la Corte Suprema respecto de los contratados por la administración pública*, En Rev. Publicado en: DT 2011 (junio), 1353, Cita Online: AR/DOC/1553/2011.

DE LA FUENTE, Horacio H., *La Corte ante el personal contratado*, En Rev. LA LEY 22/07/2010, 1, LA LEY 2010-D, 1087, Cita Online: AR/DOC/4766/2010.

FERA, Mario S., *El derecho del Trabajo en los fallos actuales de la Corte Suprema*, Ed. La Ley, C.A.B.A., 2013.

GRISOLIA, Julio Armando, *Manual de Derecho Laboral*, Ed. Abeledo Perrot, C.A.B.A., 2019.

MARIENHOFF, Miguel S, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III B, Contratos de la Administración Pública. Teorías general y de los contratos en particular. Disponible en http://www.ejuridicosalta.com.ar/files/TRATADO_DE_DERECHO_ADMINISTRATIVO_Tomo_IIIB.pdf

MONZÓN WYNGAARD, Álvaro, *Derecho Público Provincial y Municipal*, Ed. ConTexto Libros, Resistencia, 2018.

MORALES LENCINAS, Carlos W., *El acto administrativo en la Ley N° 3460 de la Provincia de Corrientes*, Ed. MAVE Editora, Corrientes, 2013.

RAINOLTER, Milton A. - GARCÍA VIOR, Andrea E. - ALIMEN-
TI, Jorgelina F, Capítulo: Parte II - *El contrato de trabajo, Título de la
Obra: Curso de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, Director: Goldín,
Adrián, ISBN: 978-987- 03-1491-2.

\ 462

REY VÁZQUEZ, Luis E., “*La Existencia de Acto Expreso como requisito plausible en el Empleo Público*”, publicado en De Bianchetti, Alba Ester (Compilación), XVI Jornadas y VI Internacional de Comunicaciones Científicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la UNNE, Moglia Ediciones, Corrientes, 2020. Disponible en https://repositorio.unne.edu.ar/bitstream/handle/123456789/29746/RIU_NNE_FDCSP_AC_Rey_V%C3%A1zquez_LE.pdf?sequence=1&isAllowed=y

RUBIN, Carlos Gustavo, *Indemnización contratados de la Administración Pública: Vicisitudes Jurisprudenciales*, Revista Jurídica “Abogados al día”, Curuzú Cuatía, Ctes., Agosto de 2022.

ZUCCHERINO, Ricardo Miguel, *Teoría y Práctica del Derecho Municipal*, Ed. Depalma, B.A., 1986.