

UNIVERSIDAD DEL ACONCAGUA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y JURÍDICAS
CONTADOR PÚBLICO NACIONAL
SEMINARIO

Alumno: SFREDDO, NATALIA

Año de cursado: 2008

Director de Seminario: María Cristina Cuartara

Tema: Contrato de Empleo Público

Lugar y fecha de presentación: Mendoza, septiembre 2009

CONTRATO DE
EMPLEO PÚBLICO

INDICE

Introducción.....	6
--------------------------	----------

Capítulo I

1. Contrato administrativo: conceptos generales	7
2. Definición.....	7
3. Elementos de los contratos de la administración:	8
a. Sujetos	8
b. Competencia y capacidad.....	9
c. Voluntad y consentimiento	9
d. Objeto	10
e. Forma	10
4. Concepto de contrato de Empleo Público	11
5. Caracteres del contrato de Empleo Público:	12
a. Ejercicio personal.....	12
b. Personas físicas.....	12
c. Efectos futuros.....	12

Capítulo II

1. Agentes de la Administración Pública.....	13
2. Funcionarios y empleados: su distinción	13
3. Concepto de empleado público	14
4. Clasificación del personal público.....	15
a. De acuerdo a su dedicación horaria	15
b. De acuerdo a sus funciones.....	15
c. De acuerdo al régimen que los ampara.....	15
5. Requisitos para el ingreso a la Administración pública.....	16

6. Causas que impiden el acceso.....	17
--------------------------------------	----

Capítulo III

1. Deberes del agente público.....	18
2. Derechos.....	20
3. Incompatibilidades.....	23
a. Razones que determinan las incompatibilidades.....	24
b. Efecto de las incompatibilidades	24

Capítulo IV

1. Sanciones disciplinarias.....	25
2. Responsabilidad política.....	25
3. Responsabilidad penal.....	26
4. Responsabilidad civil o patrimonial.....	26
5. Responsabilidad disciplinaria o administrativa.....	26
6. Las sanciones disciplinarias en nuestra legislación:.....	28
a. Apercibimiento.....	29
b. Cesantía.....	29
c. Exoneración	30
7. Extinción de las sanciones.....	30

Capítulo V

1. Sector público vs. Sector privado.....	32
2. Principales diferencias entre el empleo en el sector público y el empleo en el sector privado.....	33
3. Conclusiones.....	41

Capítulo VI

1. Extinción del contrato.....	43
2. Formas de extinción en nuestra legislación.....	46

Capitulo VII

1. La ética en la administración pública.....	47
2. Deberes de comportamiento ético.....	47
3. Declaración jurada patrimonial.....	48
4. Órgano de control.....	50
5. Funciones de la comisión nacional de ética.....	51
6. Rendición de cuentas.....	52
Conclusiones.....	54
Bibliografía.....	55

Introducción

El presente trabajo se focaliza en la actividad de los agentes en la Administración Pública intentando mostrar cuales son sus responsabilidades, sus derechos, y a qué normas deben guardar respeto y cumplimiento.

El Estado puede satisfacer el interés general en forma directa, si lo hace por su cuenta o indirectamente si realiza actividades por medio de contrato con los particulares. Esta última es la parte de la que se ocupa el siguiente trabajo.

El elemento humano en el ámbito publico, es el motor, el nervio de estos entes. Ese conjunto de personas al servicio público desarrollan diversas actividades transitorias, permanentes, a término, independientemente de su naturaleza, son personas que ejercen función estatal, cualquiera sea, son agentes del estado.

La gran cantidad de funcionarios y empleados públicos ha determinado una verdadera clase social llamada burocracia. Este concepto obedece al exceso de empleados y funcionarios públicos, a la gran cantidad de ellos, a la forma deficiente de su actuación y a la lentitud con que cumplen sus funciones. Dado que el sector publico no debe preocuparse por retener a sus empleados, ya que los mismos al gozar de estabilidad, prefieren conservar un puesto de trabajo seguro a arriesgarse en un mercado laboral en algunos casos demasiado exigente en relación a la preparación, competencia o capacitación necesaria. Es evidente que ante la inexistencia de competencia en el sector público el agente no se preocupa ni de su productividad ni de su capacitación, es por esta razón que tampoco son necesarios los incentivos externos. Es por ello que me resulto atractivo dedicar esta investigación sobre los empleados públicos.

Capítulo I

1. Contrato administrativo: conceptos generales

Los contratos administrativos son los que realiza cualquier órgano del Estado con un particular. La noción conceptual de contrato administrativo requiere un acuerdo de voluntades que produce efectos jurídicos, porque si no los produjera no tendría interés para el derecho. En efecto, la Administración ejerce prerrogativas en lo que se refiere a la interpretación, ejecución y extinción del contrato. Pero esta no es una situación de subordinación del particular, ya que la Administración ha de ejercerlas para la mejor satisfacción del interés público.

2. Definición: ¹

“Contrato administrativo es toda declaración bilateral o de voluntad común, productor de efectos jurídicos entre dos personas, de las cuales una está en ejercicio de la función administrativa.”

Analizamos detalladamente la definición:

- ❖ Es una declaración de voluntad común: por el hecho de que requiere la voluntad del Estado por una parte, y de una persona física o jurídica, particular, u otro ente público (estatal o no estatal), por otra.
- ❖ Productor de efectos jurídicos: el contrato genera atribuciones y obligaciones para ambas partes en forma directa e individual para cada una de ellas.

¹ DROMI, Roberto, Derecho Administrativo, 7º ed. (Buenos Aires, Depalma, 1998), pág. 341.

- ❖ Entre un ente estatal o no estatal en ejercicio de la función administrativa: es decir, que los órganos (ejecutivo, legislativo y judicial) pueden celebrar contratos administrativos. Si bien los órganos estatales que participan pueden depender de la administración central, también pueden ser entes descentralizados, entes públicos no estatales y entes privados que ejercen la función administrativa por delegación estatal.

3. Elementos de los contratos de la Administración²

Los elementos son:

“Sujetos (competencia y capacidad), voluntad, objeto y forma. Éstos son los elementos esenciales que atañen a la existencia y validez del contrato”.

a. Sujetos:

Las partes del contrato público son, la Administración pública cualquiera sea la forma en que actúa, y las personas ya sea particularmente o en forma colectiva, pero también podría ser el Estado.

Es menester recordar que dentro del Estado el órgano ejecutivo puede celebrar contratos, como así también el órgano legislativo y el órgano judicial en ejercicio de su función administrativa.

Respecto a la parte que contratara con el Estado, como dijimos anteriormente, pueden ser las personas privadas en forma particular o colectiva, Nacional o Extranjera, y también los entes públicos estatales y las personas públicas no estatales. Es importante recordar que: “En el contrato de empleo público será SIEMPRE una persona física, en el contrato de concesión de servicios públicos, obra pública, suministro, etc.; generalmente se tratará de una persona jurídica aunque nada obsta para que sea una persona física”.

² Ibidem pág. 345-352.

b .Competencia y Capacidad:

Estos dos aspectos se refieren esencialmente al elemento sujeto, ya que para poder contratar es necesario que el ente tenga competencia y capacidad jurídica para celebrar el contrato. Es decir que si no cumple con estos dos aspectos se estaría afectando la validez del contrato.

Cuando hablamos de capacidad jurídica del contratista nos referimos a personas que se hallen con plena posesión de su capacidad jurídica y de obrar, entonces no tienen capacidad los incapaces absolutos e incapaces relativos en las situaciones en las que no este permitido (art. 55 Código Civil).

“Concluyendo, las restricciones sobre la capacidad jurídica del contratista se deben a diversas razones: penales (condenados y procesados), económicas (quebrados, concursados, interdictos), administrativas (culpables de la rescisión de contratos administrativos), éticas (participación de funcionarios públicos)”.

En el caso de vicios en la competencia y capacidad del Estado, se regirán por las normas de los actos administrativos; pero cuando estos vicios estén sobre la capacidad y competencia de una persona, de una de las partes del contrato, serán regidas por las leyes del derecho privado.

c. Voluntad. Consentimiento

Al constituir un contrato es necesario la existencia de dos voluntades, una es la administración pública y la otra es la del contratista.

*“El consentimiento es la conjunción de la declaración o exteriorización de la voluntad unilateral de cada uno de los contratantes; es la declaración de la voluntad común o negocial”.*³

Generalmente se supone que el consentimiento surge de la libre discusión entre las partes, pero en el casos de los contratos del Estado, la actividad de la Administración Pública ha hecho que el consentimiento surja por la adhesión por parte del contratista, a una propuesta de la Administración Pública, es decir que no hay discusión sino el contratista sólo se limita a aceptar las cláusulas que el Estado predispone.

³ Ibidem, pág. 354

Cabe destacar que en los contratos del Estado no se admite la posibilidad de un consentimiento tácito sino que debe ser expreso.

d. Objeto

“El objeto del contrato es la obligación que por él se constituye.

Obligación que tiene por contenido una prestación de dar, hacer o no hacer, querida por las partes”.

Se considera que el objeto de los contratos del Estado es ilimitado, ya que el objeto podría ser una obra o servicio público o cualquier otra prestación que tenga como fin satisfacer necesidades de tipo generales.

El objeto deberá ser cierto, determinable o determinado y lícito.”El contrato que tenga un hecho ilícito, es nulo. Estos contratos por razón del objeto comprenden tres especies diferentes: contrato ilegal, o contrario a las normas imperativas; contrato prohibido, o contrario al orden público; contrato inmoral, o contrario a las buenas costumbres”.

e. Forma

Tenemos que distinguir entre formalidades y formas. Las formalidades son los recaudos que han de observarse para la celebración del contrato. Pueden ser anteriores (pliego de condiciones), concomitantes (acto de adjudicación) o posteriores (aprobación), al encuentro de ambas voluntades. La forma es una de los elementos esenciales. Se refiere al modo concreto de cómo se materializa, exterioriza o instrumenta el vínculo contractual.

El perfeccionamiento de los contratos depende del derecho positivo.

Podemos señalar las siguientes formas: a) La manifestación recíproca de voluntad de los contratantes; b) La notificación o comunicación fehaciente de la aceptación, adjudicación, por parte de la administración; c) La formalización escrita o instrumentación; y d) La autorización o aprobación del contrato por otro órgano administrativo o por el órgano legislativo.

4. Concepto de Contrato de Empleo Público

El contrato de empleo público podría definirse como toda aquella actividad desarrollada por un funcionario o empleado público. Es una vinculación contractual regida por el derecho público, a través de la cual una persona se obliga a prestar servicios para el Sector Público, obteniendo como contraprestación una remuneración en dinero.

Lo que caracteriza al empleo público es la naturaleza de la actividad que ejerce, es decir, la realización de funciones esenciales y propias de la Administración Pública.

El régimen del empleo público esta regulado a nivel nacional por la Ley 25.164 "Marco de Regulación del Empleo Público Nacional" (MREPN)

Así mismo cabe aclarar que en dicho régimen se excluye al personal del Poder Legislativo y del Poder Judicial de la Nación, los cuales se rigen por sus respectivos regimenes especiales (art. 5.)

También se exceptúan de la regulación:

- El jefe de Gabinete de Ministros
- Los Ministros
- El secretario general de la Presidencia de la Nación
- Los Secretarios
- Subsecretarios
- El jefe de la Casa Militar
- Las máximas autoridades de organismos descentralizados e instituciones de la Seguridad Social
- Los miembros integrantes de cuerpos colegiados
- El personal militar
- El personal perteneciente a las Fuerzas de Seguridad y Policiales
- El personal diplomático comprendido en la ley de Servicio Exterior de la Nación

5. Caracteres del contrato de empleo público⁴

Es necesario presentar los caracteres propios del contrato de empleo público.

a. Ejercicio Personal

Es el carácter esencial de la relación de empleo público. El empleado público es un órgano-persona que no puede delegar en otro el desempeño de sus funciones. La competencia le ha sido conferida al órgano-institución, la cual es ejercida por el órgano-individuo.

El MREPN en su artículo 23 inc. a impone el deber de prestar el servicio personalmente.

b. Personas Físicas

Las funciones de empleo público sólo pueden ser desempeñadas por personas de existencia visible. Las mismas están definidas en el artículo 1 del Código Civil como “Las personas capaces de adquirir derechos y contraer obligaciones”.

Por lo tanto se excluyen para la realización de dichos contratos a las personas de existencia ideal o personas jurídicas.

c. Efectos futuros

La relación laboral entre las personas y el Estado producirá todos sus efectos desde la firma del contrato. Anteriormente a dicho momento no existe relación entre las partes por lo tanto, al no existir vinculación, no hay obligaciones que cumplir para ambas.

⁴ Ibídem, pág.379.

Capítulo II

1. Agentes de la Administración Pública.

La realización o actuación de los fines del Estado no se concibe sin la actividad intelectual o física de personas, que son definitivos sus agentes, es decir, sus funcionarios o empleados. Según el carácter jurídico de la actividad que realicen y según la naturaleza de la relación jurídica que los vincule con el Estado.

Los medios jurídicos que emplea el Estado para clasificar estos agentes es en materia de derecho. Si se trata de funcionarios políticos hablaremos de derecho constitucional y si se trata de funcionarios y empleados administrativos estamos en la órbita del derecho administrativo.

De una manera general, funcionario administrativo es aquel que forma parte de la Administración pública y ejerce funciones propias de ella.

Comúnmente se habla de función pública comprendiéndose por ella empleo público, pero evidentemente no es lo mismo funcionario público que empleado público, como analizaremos en el próximo punto.

2. Funcionarios y empleados: su distinción

Tradicionalmente se distinguían los conceptos de “funcionario público” y “empleado público” y para establecer la diferencia se desechaban criterios tales como el de la remuneración o su jerarquía administrativa, para limitarse principalmente al siguiente: el funcionario decide, representa la voluntad del Estado, mientras que el empleado ejecuta, realiza comportamientos materiales para llevar a la práctica las decisiones de los funcionarios.

Sin embargo, esa diferenciación fundada en el supuesto poder decisorio distaba mucho de tener sustento jurídico o real ya que no es posible hallar agente alguno de la administración que tenga por función exclusiva la de decidir o la de ejecutar, pudiendo en consecuencia ser claramente señalado como funcionario o empleado de acuerdo con el criterio de aquella doctrina.

En efecto, el funcionario que se podría considerar de más jerarquía, o sea el propio Presidente de la República, no desempeña sus funciones sólo a través de órdenes o decisiones: también él realiza comportamientos materiales que no implican la toma de decisiones, tal como asistir a un acto público, pronunciar un discurso, descubrir una placa, colocar la piedra fundamental de un edificio, etc. Lo mismo puede decirse de un empleado de poca jerarquía administrativa, p. ej. un ordenanza, quien cuando debe preparar el café que uno le ha solicitado, no realiza una pura operación material, pues también debe lógicamente *decidir, en el ejercicio de su función*, qué taza habrá de emplear, si el café está suficientemente caliente, etc. En igual forma, un agente de policía actuará como “funcionario” cuando de la orden de detención a un sospechoso, cuando decide detener el tránsito o darle paso; pero luego actuará como “empleado” cuando deba trasladar un preso a Tribunales, o cuando lleve un expediente a otra oficina, etc.

Por lo tanto llegamos a la conclusión de que ningún agente de la administración tendría así la calidad exclusiva de “funcionario” o “empleado;” todos serían al mismo tiempo, o alternativamente, tanto lo uno como lo otro.

Con ello se advierte que la distinción, así fundamentada, carece de sustento real, por cuanto no nos permite diferenciar distintos tipos de agentes del Estado sino, a lo sumo, distintos tipos de actuación de ellos.

3. Concepto de empleado público

Se puede conceptualizar al empleado público, agente del estado o funcionario publico diciendo que “es toda persona física que ejerce funciones en una entidad estatal, incorporada voluntariamente a ella mediante designación u otro procedimiento legal y que recibe como contraprestación por sus tareas un salario”.

Desde un punto de vista amplio, funcionario público y empleado público es toda persona que ejecuta funciones esenciales y específicas del Estado. Se dice en primer lugar todo individuo porque los agentes del Estado son siempre personas físicas.

4. Clasificación del personal público

a. De acuerdo a su dedicación horaria⁵:

1) “full time” o dedicación exclusiva (destinan todas las horas laborales a una determinada afectación funcional, con exclusión de cualquier otra clase de actividad)

2) “part time” o dedicación semi-exclusiva (dedican parte de sus horas de trabajo a funciones en el sector público, pudiendo ejercer otra actividad en el resto de las horas).

b. De acuerdo a sus funciones:

1) Quienes ejercen funciones estatales propiamente dichas (por ej. docencia, administración).

2) Quienes realizan tareas de carácter industrial y/o comercial (por ej. los trabajadores de la ex YPF).

c. De acuerdo al régimen que los ampara

1) Permanentes: son aquellos empleados que forman parte de la planta de personal permanente de un determinado organismo, a la cual han accedido luego de cumplir una serie de requisitos (por ejemplo, en el caso de la ley 25164, que hayan transcurrido 12 meses de prestación de servicios y haber obtenido el certificado de aptitud psicofísica para el cargo).

2) Contratados: son aquellas personas que mediante un contrato de locación de obras o de locación de servicios realizan obras o prestan servicios (según corresponda) para un organismo específico, por un lapso de tiempo determinado (generalmente entre seis y doce meses). Al final de dicho lapso, pueden ser beneficiados con una renovación de contrato, o bien puede ser rescindida su vinculación con la administración pública.

⁵ Sarmiento García, Jorge, Derecho público, (Bs.As., Ciudad Argentina, 1997). Pág.340

3) Becarios o pasantes: generalmente se trata de estudiantes terciarios o universitarios que han suscripto un convenio de pasantía con algún organismo público, en virtud del cual se obligan a realizar tareas afines a la formación que reciben en el establecimiento educativo al que concurren.

5. Requisitos para el ingreso a la Administración pública

La Constitución Nacional en su artículo 16, como lo menciona Dromi, establece que se cumpla como único requisito para ingresar a la función pública la “IDONEIDAD”.

Se entiende por idoneidad que la persona que pretende ingresar a la Administración tenga las aptitudes físicas y técnicas necesarias para desempeñar las tareas que se le asigna, sin ningún tipo de discriminación por sexo o religión e igualdad de oportunidades entre varones y mujeres para acceder a los cargos.

La normativa vigente, ha ampliado los requisitos exigidos por la Constitución Nacional, regulando:

- a) Ser argentino nativo, por opción o naturalizado. El Jefe de Gabinete de Ministros podrá exceptuar del cumplimiento de este requisito mediante fundamentación precisa y circunstanciada de la jurisdicción solicitante.
- b) Condiciones de conducta e idoneidad para el cargo, que se acreditará mediante los regímenes de selección que se establezcan, asegurando el principio de igualdad en el acceso de la función pública.
- c) Aptitud psicofísica para el cargo.

Todo lo mencionado en este punto respecto a los requisitos se refiere a los que son medibles y tangibles. Pero existen otros requisitos que no se pueden medir ni identificar al comienzo de la relación laboral, como lo son los principios y valores. Dicho principios y valores son propios de cada persona y una vez conseguido el empleo público las personas lo aplicarán en su labor cotidiana.

La Ética constituye la base para que todas las personas logren satisfacer sus objetivos individuales y sociales.

6. Causas que impiden el acceso

En su artículo 5, la Ley 25.164 limita el ingreso a la relación de empleo público a las siguientes personas:

- a) El que haya sido condenado por delito doloso, hasta el cumplimiento de la pena privativa de la libertad, o el término previsto para la prescripción de la pena.
- b) El condenado por delito en perjuicio de la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal.
- c) El que tenga proceso penal pendiente que pueda dar lugar a condena por los delitos enunciados en los incisos a) y b) del presente artículo.
- d) El inhabilitado para el ejercicio de cargos públicos.
- e) El sancionado con exoneración o cesantía en la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal, mientras no sea rehabilitado conforme lo previsto en los artículos 32 y 33 de la presente ley.
- f) El que tenga la edad prevista en la ley previsional para acceder al beneficio de la jubilación o el que gozare de un beneficio provisional, salvo aquellas personas de reconocida aptitud, las que no podrán ser incorporadas al régimen de estabilidad.
- g) El que se encuentre en infracción a las leyes electorales y del servicio militar, en el supuesto del artículo 19 de la Ley 24.429.
- h) El deudor moroso del Fisco Nacional mientras se encuentre en esa situación.
- i) Los que hayan incurrido en actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático, conforme lo previsto en el artículo 36 de la Constitución Nacional y el Título X del Código Penal, aún cuando se hubieran beneficiado por el indulto o la condonación de la pena.

Capítulo III

1. Deberes del agente público

a. Prestación Personal del servicio. El empleado público queda obligado a dedicarse personal y directamente a su función, cumpliendo los principios de eficacia, eficiencia y rendimiento laboral en su servicio, en las condiciones de tiempo, forma, lugar y modalidad que las normas pertinentes indican (art. 23, Inc.a, MREPN). El agente puede residir donde el lo decida sin que ello obstaculice el cumplimiento de sus funciones.

b. Relación jerárquica. Se debe respetar el grado de la escala jerárquica, es un principio que se desprende de la Constitución Nacional (art. 99, inc. 17). El MREPN impone los deberes de responder por el personal del área a su cargo y de seguir la vía jerárquica correspondiente a las peticiones y tramites que se realicen

c. Deber de obediencia. Esto hace referencia al cumplimiento por parte del inferior respecto a las órdenes emanadas por el superior jerárquico competente para darlas.

Sin embargo este nivel de obediencia tiene sus límites, ya que el inferior no es meramente el ejecutor material de la orden impartida por el superior, si no que puede examinarla, para verificar su legitimidad.

d. Conducta decorosa. Si bien el MREPN dispone solamente que el empleado debe conducirse con colaboración, respeto y cortesía en sus relaciones con el público y con el resto del personal, se entiende que debe mantener esa conducta también en el ámbito privado. El agente, aun fuera de su empleo, debe conducirse de acuerdo a las exigencias del honor y de las buenas costumbres.

e. **Ética pública.** El ejercicio de la función pública debe estar marcado por transparencia del obrar de sus empleados y funcionarios, fundamentalmente en el manejo de los fondos, del patrimonio y de los procedimientos de actuación y decisiones gubernativas.

La ley 25.18 de ética en el ejercicio de la Función Pública establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades para todas las personas que se desempeñan en la función pública para todos sus niveles, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa o concurso publico, remunerada u honoraria, extendiendo su aplicación a los magistrados, funcionarios y empleados del estado.

Más adelante ahondaremos con los deberes éticos para los empleados públicos.

f. **Declaración jurada patrimonial.** El Marco de Regulación del Empleo Público Nacional impone al agente publico el deber de declarar bajo juramento su situación patrimonial (art. 23, inc. g).

El régimen de declaraciones juradas ha sido instituido por la ley de Ética Pública que enumera a los sujetos que deben presentar declaración jurada patrimonial integral dentro de los treinta días hábiles desde la asunción al cargo. La declaración jurada debe ser actualizada anualmente y hay que presentar una última declaración dentro de los treinta días hábiles a la fecha de cese en el cargo.

La declaración jurada debe contener el listado de los bienes propios del declarante, propios del cónyuge, de la sociedad conyugal, del conviviente, de la sociedad de hecho, y de sus hijos menores, en el país o en el extranjero, detallando su valor y fecha de adquisición, así como el origen de los fondos utilizados para su adquisición. Los funcionarios que no sean elegidos por sufragio universal, deben incluir en la declaración jurada los antecedentes laborales.

Las declaraciones juradas quedan depositadas en los organismos en que fueron presentadas y una copia autenticada debe ser remitida a la Comisión Nacional de Ética Pública. El listado de las declaraciones juradas debe ser publicado en el Boletín Oficial, y toda persona podrá consultar y obtener copia de las declaraciones juradas archivadas, solicitándolo por escrito y aclarando el objeto de la petición y el destino que se dará al informe.

g. **Reserva y discreción.** Es obligación principal del empleado público la reserva y discreción respecto de los hechos e informaciones a los que tiene acceso. . El agente está

obligado a guardar secreto respecto de los asuntos del servicio que por su naturaleza o por disposiciones o instrucciones especiales deban permanecer en reserva, aun después del cese de sus funciones.

h. Promoción de acciones judiciales. El agente público a quien se le impute un delito debe promover las pertinentes acciones judiciales, querellando a quien realizó la imputación. Tiene por objeto mantener fuera de toda sospecha su honor y dignidad, así como los de la Administración.

i. Deber de dedicación. Este tema está relacionado con las incompatibilidades que impiden al empleado realizar otras actividades. El empleado debe declarar las actividades independientes, comerciales y profesionales que realice, con el objeto de establecer si existe o no incompatibilidad entre las funciones públicas que cumple y otras de distinta naturaleza.

2. Derechos

Los derechos del personal quedan enumerados en el art. 16 de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional y se desarrollan del art. 17 al 22.

Dicho artículo 16 dice que las personas vinculadas laboralmente con la Administración Pública Nacional, según el régimen al que hubieren ingresado, tendrán los siguientes derechos, de conformidad con las modalidades establecidas en las leyes, en las normas reglamentarias y, en cuanto corresponda, en los convenios colectivos de trabajo:

- Estabilidad.
- Retribución justa por sus servicios, con más los adicionales que correspondan.
- Igualdad de oportunidades en la carrera.
- Capacitación permanente.
- Libre afiliación sindical y negociación colectiva.
- Licencias, justificaciones y franquicias.
- Compensaciones, indemnizaciones y subsidios.

- Interposición de recursos.
- Jubilación o retiro.
- Renuncia.
- Higiene y seguridad en el trabajo.
- Participación, por intermedio de las organizaciones sindicales, en los procedimientos de calificaciones y disciplinarios de conformidad con lo que se establezca en el Convenio Colectivo de Trabajo.

La presente enumeración no tiene carácter taxativo, pudiendo ser ampliada por vía de la negociación colectiva.

a. La **estabilidad** se analiza en el art. 17, definiéndosela como el derecho del agente de conservar el empleo, la jerarquía y el nivel alcanzado, los atributos inherentes y la inamovilidad en la residencia. La Constitución Nacional, a partir del año 1957, asegura expresamente en su art. 14 bis " la estabilidad del empleado público ".

Jurisprudencia sentada en referencia a la estabilidad

La Corte ratificó la estabilidad al empleado público (a fs.320/324 de la Cámara Nacional de apelaciones del trabajo (sala VI)).

Un agente de la Dirección General Impositiva que fue despedido sin causa, promovió demanda solicitando la reincorporación en el puesto y el pago de los salarios caídos.

La demanda fue rechazada en primera instancia. Apelada la sentencia, la alzada admitió el reclamo y declaró la inconstitucionalidad del convenio colectivo de trabajo 46/75 "E" en cuanto permite el despido sin causa con el pago de una indemnización sustitutiva. La accionada interpuso recurso extraordinario, que fue concedido.

La Corte Suprema desestima el recurso y confirma la sentencia. Considerando que la sentencia apelada se ajusta a derecho, toda vez que la norma en cuestión, que rige las relaciones de la DGI con su personal, en cuanto contempla de modo permanente la posibilidad de despedir empleados sin causa y con el solo requisito de una indemnización sustitutiva,

atenta contra la garantía de la estabilidad del empleado público, consagrada en el Art. 14 de la Constitución Nacional.

b. La retribución, sueldo o contraprestación por los servicios o trabajos que el agente realiza y que el estado paga periódicamente es un derecho al cual se hace acreedor aquel a partir de que preste efectivamente el servicio. El sueldo es una obligación por parte del estado, que nace del carácter contractual de la relación de empleo público.

Además del sueldo o asignación básica, el agente público percibe asignaciones complementarias, que dependen del cargo que desempeñe el funcionario, y pueden ser gastos de representación, viáticos subsidio familiar, aguinaldo antigüedad, etc.

c. El MREPN establece que el personal tiene derecho a la igualdad de oportunidades en el desarrollo de la carrera administrativa, a través de los mecanismos que se determinen.

Esta comprende el nivel escalafón ario, o jerarquía alcanzada, el ascenso o jubilación. La promoción o avance del agente esta sujeto a sistemas de selección de antecedentes, meritos y aptitudes, donde se evalúan la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y capacitación, mediante procedimientos con principios de transparencia y publicidad.

d. El agente estatal tiene derecho al descanso o reposo, que según las circunstancias pueden consistir en vacaciones, licencias y limitación de las jornadas de trabajo.

Las vacaciones se otorgan todos los años, de manera general y personal a todos los agentes para fortalecer la salud física y moral del funcionario o empleado. Dada su finalidad deben tenérselas como de orden público. Las licencias, en cambio, tienen carácter particular siendo otorgadas a solicitud del interesado en cualquier época del año en que ocurra el acontecimiento que la motive; se otorgan por circunstancias que no se vinculan al orden público: duelo, enfermedad, maternidad, lactancia, estudios, etc. Por tal motivo los lapsos de licencia no deben descontarse del periodo de vacaciones.

Para el cómputo del período de vacaciones o licencias sólo deben computarse los días laborales.

e. La norma prevé un derecho reglamentado, en cuanto a sus deberes formales y temporales, de **renuncia**, considerando que se tomara aceptada si la autoridad competente no se pronuncia dentro de los treinta días corridos de su presentación. Existiendo la posibilidad de dejarla en suspenso durante 180 días a la aceptación, si al momento de su presentación, el renunciante se encuentra involucrado en una investigación sumarial.

f. Capacitación permanente. Este derecho está íntimamente relacionado con la carrera administrativa, ya que la promoción se realiza en base a la idoneidad y a las exigencias de capacitación de las funciones a realizar.

g. Libre afiliación sindical y negociación colectiva. El MREPN reconoce este derecho de participar en organizaciones sindicales y convenios colectivos de trabajo.

3. Incompatibilidades

El régimen de incompatibilidades procura evitar abusos, disponer con exclusividad de los servicios del agente, lograr mayor eficacia técnica y resguardar los principios éticos de la administración de la cosa pública.

La incompatibilidad prohíbe o impide el ejercicio simultáneo de un cargo público con otro o con determinada actividad privada. Es decir, que el agente público no puede, por principio, acumular dos o más cargos públicos, salvo excepciones legales expresas; tampoco puede realizar otras actividades que por su índole sean incompatibles con el cargo público.

El art. 25 del Marco de Regulación del Empleo Público Nacional declara incompatible al empleo público con el desempeño de otro cargo remunerado en la administración Pública nacional, provincial o municipal, a excepción de los supuestos que determine la reglamentación o que se establezcan en el Convenio Colectivo de Trabajo.

Por su parte, la ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública (art. 16), establece como incompatible con el ejercicio de dicha función dirigir, administrar, representar, patrocinar, asesorar o cualquier otra forma prestar servicios a quien gestione o tenga una concesión o sea proveedor del estado o realice actividades reguladas por éste, siempre que el cargo público desempeñado tenga competencia funcional directa, respecto de la contratación, obtención, gestión o control de tales concesiones, beneficios o actividades; ser proveedor por sí o por tercero de todo organismo del Estado en donde desempeñe sus funciones.

a. Razones determinantes de las incompatibilidades.

Son fundamentalmente las siguientes:

- Evitar la acumulación de cargos en perjuicio de personas aptas para su desempeño.
- Obtener una ordenación del mercado de trabajo. Con esto se desea que el ejercicio de las funciones sea distribuido entre el mayor número posible y conveniente de personas, y no entre un reducido número de ellas.
- Lograr la dedicación total a la función pública con el fin de obtener del agente la máxima eficiencia en su actividad.
- Asegurar la independencia de los funcionarios.
- Evitar la intervención de los agentes en asuntos en que pueda obtener interés o respecto de personas con las cuales estuviesen vinculados.

b. Efectos de las incompatibilidades

Si la incompatibilidad se establece antes del nombramiento, ésta prohíbe el nombramiento o la designación y si la incompatibilidad se produce después que el agente ha ingresado, el agente debe cesar en uno de los cargos o en el ejercicio de la actividad que produce ese estado.

Capítulo IV

1. Sanciones disciplinarias

Los agentes que no han dado cumplimiento a sus obligaciones incurren en responsabilidad, la cual puede ser de distinta naturaleza: disciplinaria o administrativa, penal, política o civil o patrimonial.

La trasgresión del deber jurídico, que es causa de la responsabilidad y de la correspondiente sanción puede consistir en acciones u omisiones del agente y resultar de su dolo o culpa.

2. Responsabilidad política.

Surge cuando está en juego el interés general de la sociedad, lesionado por la conducta de los funcionarios públicos.

La responsabilidad política constituye un presupuesto básico y esencial del Estado de Derecho y que hace a la forma republicana de gobierno. Alcanza en general, a funcionarios de un nivel superior cuya gestión queda sujeta a la evaluación de otro órgano, de la cual puede producirse la separación de aquellos de sus cargos. Si bien está relacionada con un ejercicio irregular en la función pública, se encuentra circunscripta a determinados funcionarios enunciados a nivel constitucional criminales o civiles contra ellos. Dentro de las causales previstas se encuentra mal desempeño en el cumplimiento de sus funciones. Esta última se trata de una fórmula amplia de evaluación de conducta que puede dar lugar a un margen de flexibilidad en la apreciación de la actuación del funcionario y de los aspectos involucrados.

3. Responsabilidad penal.

El agente público incurre en este tipo de responsabilidad cuando su conducta constituye un comportamiento considerado delito por el Código Penal o leyes especiales. Es indispensable recurrir al Derecho Penal positivo para establecer cuales son las infracciones que constituyen delitos.

La responsabilidad penal, al ser extensiva a todos los ciudadanos, en nada se diferencia la situación del empleado o funcionario público de la de los particulares o sea que incurrirá en un delito cuando su obrar u omisión coincidan con el tipo descrito por la norma criminal.

4. Responsabilidad civil o patrimonial.

Esta responsabilidad existe cuando en el ejercicio de sus funciones, ocasionan un daño que debe ser indemnizado; la sanción civil entonces alcanza al funcionario en su patrimonio. La responsabilidad de los funcionarios públicos debe plantearse juntamente con la del Estado, a fin de destacar la necesidad no sólo de indemnizar el daño sino también de castigar al verdadero responsable del mismo. La inexistencia de responsabilidad civil de los funcionarios públicos significa en la práctica otorgarles impunidad para seguir cometiendo los mismos daños.

5. Responsabilidad disciplinaria o administrativa.

Esta responsabilidad se hace efectiva a través de la potestad disciplinaria, cuando el agente por omisión u acción, intencional o culposa comete una falta de servicio, transgrediendo reglas propias de la función pública.

El fin de la responsabilidad disciplinaria es asegurar la observancia de las normas de subordinación y el cumplimiento regular de todos los deberes de la función.

Es decir, que la responsabilidad administrativa tiene por objeto sancionar conductas que lesionan el buen funcionamiento de la Administración Pública, originándose en una inobservancia de los deberes inherentes a la calidad de agente público. Al decir de la doctrina, la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos se puede definir como el sistema de consecuencias jurídicas de índole represivo que, aplicable por la propia Administración Pública en ejercicio de poderes inherentes, se imputa en el plano de la relación de función o empleo público, a las conductas de agentes estatales violadoras de deberes o prohibiciones exigibles, o impuestos, respectivamente, por las normas reguladoras de aquella relación con el fin de asegurar, con inmediatez, el adecuado funcionamiento de la Administración Pública.

La falta de observancia de las normas puede estar incluso constituida por un acto de la vida de los agentes, ya que ellos tienen la obligación de guardar en su vida privada un mínimo de decoro y dignidad compatible con la función que ejercen.

Para la aplicación de sanciones disciplinarias se requiere que el agente se halle en ejercicio actual de la función. Para el ejercicio de la potestad disciplinaria, es indispensable la calidad de funcionario de donde resulta que los hechos anteriores al ingreso de la función pública no dan base para tomar medidas disciplinarias, las cuales tampoco pueden adoptarse si el agente ya está separado del cargo, sin perjuicio de las sanciones penales o patrimoniales que correspondieran, a las que no evita el alejamiento.

En el derecho penal nadie puede ser castigado por un hecho que no estuviere expresamente previsto como punible por la ley, ni con penas que ella no hubiere establecido previamente.

En cambio, en materia disciplinaria:

- Procede aplicar sanciones por cualquier falta a los deberes funcionales, sin necesidad de que el hecho esté previamente tipificado como punible, la enumeración de estos hechos realizada por el orden normativo no tiene carácter taxativo, pudiendo sancionar discrecionalmente las faltas no previstas.
- No se puede aplicar sanciones privativas de la libertad personal o que afecten el patrimonio particular del agente, tales sanciones requieren hallarse previamente establecidas en una norma válida.

- La responsabilidad administrativa se desenvuelve en lo interno de la administración, la responsabilidad penal se desenvuelve fuera del acto administrativo, o sea ante los órganos judiciales.
- La sanción penal se impone mediante acto jurisdiccional; la sanción disciplinaria configura un acto administrativo.
- La sanción penal y disciplinaria no son excluyentes entre sí.

6. Las sanciones disciplinarias en nuestra legislación:

El MREPN es bien conciso al hablar en su Art. 30 de las sanciones administrativas para el personal público, ellas son:

- a) Apercibimiento.
- b) Suspensión de hasta treinta (30) días en un año, contados a partir de la primera suspensión.
- c) Cesantía.
- d) Exoneración.

La suspensión se hará efectiva sin prestación de servicios ni goce de haberes, en las normas y términos que se determinen y sin perjuicio de las responsabilidades penales y civiles que fije la legislación vigente.

Existen otras sanciones en el ámbito administrativo, como el arresto, la multa, etc.

La doctrina clasifica estas sanciones como correctivas (llamado de atención, apercibimiento, suspensión, postergación en el ascenso, retrogradación, arresto y multa) y depurativas o expulsativas (cesación y exoneración) según que tenga por finalidad inmediata corregir la conducta del culpable o su alejamiento del cargo.

El apercibimiento no es un llamado de atención calificativo, mediante el se le hace saber al agente, por escrito, las consecuencias que seguirán a la reiteración de los mismos hechos.

La suspensión consiste en la prohibición de ejercer la función, y tiene como consecuencia la privación de la retribución durante el plazo de la medida disciplinaria.

a. Apercibimiento:

Las causas para imponer el apercibimiento o la suspensión hasta 30 días las establece el art. 31 MREPN:

- a) Incumplimiento reiterado del horario establecido.
- b) Inasistencias injustificadas que no exceden de diez (10) días discontinuos en el lapso de doce meses inmediatos anteriores y siempre que no configuren abandono de tareas.
- c) Incumplimiento de los deberes determinados en el art. 23 de esta ley, salvo que la gravedad y magnitud de los hechos justifiquen la aplicación de la causal de cesantía.

b. Cesantía

Son causales para imponer cesantía:

- a) Inasistencias injustificadas que excedan de 10 (diez) días discontinuos, en los 12 (doce) meses inmediatos anteriores.
- b) Abandono de servicio, el cual se considerará consumado cuando el agente registrare más de cinco (5) inasistencias continuas sin causa que lo justifique y fuera intimado previamente en forma fehaciente a retomar sus tareas.
- c) Infracciones reiteradas en el cumplimiento de sus tareas, que hayan dado lugar a treinta (30) días de suspensión en los doce meses anteriores.
- d) Concurso civil o quiebra no causal, salvo casos debidamente justificados por la autoridad administrativa.
- e) Incumplimiento de los deberes establecidos en los artículos 23 y 24 cuando por la magnitud y gravedad de la falta así correspondiere.
- f) Delito doloso no referido a la Administración Pública, cuando por sus circunstancias afecte el prestigio de la función o del agente.
- g) Calificaciones deficientes como resultado de evaluaciones que impliquen desempeño ineficaz durante tres (3) años consecutivos o cuatro (4) alternados en los últimos diez (10) años de servicio y haya contado con oportunidades de capacitación adecuada para el desempeño de las tareas.

En todos los casos podrá considerarse la solicitud de rehabilitación a partir de los dos (2) años de consentido el acto por el que se dispusiera la cesantía o de declarada firme la sentencia judicial, en su caso.

c. Exoneración

Corresponderá imponer la exoneración cuando se den las siguientes causales:

a) Sentencia condenatoria firme por delito contra la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal.

b) Falta grave que perjudique materialmente a la Administración Pública.

c) Pérdida de la ciudadanía.

d) Violación de las prohibiciones previstas en el artículo 24.

e) Imposición como pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para la función pública.

En todos los casos podrá considerarse la solicitud de rehabilitación a partir de los cuatro (4) años de consentido el acto por el que se dispusiera la exoneración o de declarada firme la sentencia judicial, en su caso.

La exoneración conllevará necesariamente la baja en todos los cargos públicos que ejerciere el agente sancionado.

7. Extinción de las sanciones

Las sanciones disciplinarias pueden extinguirse por diversas causas, que se señalan a continuación:

1. Cumplimiento de la sanción. Este es el modo normal de extinción y puede implicar la extinción de la relación de empleo público.
2. Condonación o perdón, implica la remisión de la sanción disciplinaria por el órgano administrativo competente.
3. Razones de legitimidad, como revocación y anulación.

4. Muerte del responsable. Esto ocurre cuando se trata de multa, ya que el heredero de aquél no queda a satisfacer el importe de la multa.

5. Prescripción

El artículo 37 del MREPN establece los plazos de prescripción para la aplicación de las sanciones disciplinarias, con las salvedades que determine la reglamentación, se computarán de la siguiente forma:

a) Causales que dieran lugar a la aplicación de apercibimiento y suspensión: seis (6) meses.

b) Causales que dieran lugar a la cesantía: un (1) año.

c) Causales que dieran lugar a la exoneración: dos (2) años.

En todos los casos, el plazo se contará a partir del momento de la comisión de la falta.

Capítulo V

1. Sector Público vs. Sector Privado

En las últimas décadas se han observado ciertos acontecimientos que están afectando al funcionamiento de los mercados de trabajo. Por un lado los cambios tecnológicos y la integración comercial y financiera internacional parecen haber provocado un aumento de la demanda de trabajo calificado y un descenso de la demanda de trabajo no calificado. Por otro lado el envejecimiento de la población, la mayor incorporación de la población femenina al mercado de trabajo y el aumento del nivel educativo de las nuevas generaciones están cambiando la composición de la oferta de trabajo, por grupos de edad y calificación profesional.

Estos acontecimientos han afectado a las relaciones laborales en el sector privado del mercado de trabajo, pero también son relevantes para los empleadores y empleados públicos. En primer lugar la estructura salarial en el sector privado se ha ampliado como consecuencia de los cambios en la demanda y oferta de trabajo relativas de trabajadores calificados, dado que la estructura salarial del sector público es más igualitaria como resultado de la existencia de salarios mínimos mayores; las diferencias en la remuneración del trabajo calificado entre el sector público y el sector privado se han hecho más notorias. Como resultado los empleadores públicos han encontrado más dificultades para contratar, retener y motivar a sus empleados de alto nivel de calificación.

En nuestro país nos encontramos ante situaciones similares con respecto a los porcentajes de ocupación en el sector público y a magnitudes de gasto, ya que las mismas son sumamente relevantes en el presupuesto de la Nación, sin embargo vemos que aquí dicho sector no debe preocuparse por retener a sus empleados, ya que los mismos al gozar de estabilidad, prefieren conservar un puesto de trabajo seguro a arriesgarse en un mercado laboral en algunos casos demasiado exigente en relación a la preparación, competencia o capacitación necesaria. Es evidente que ante la inexistencia de competencia en el sector

público el agente no se preocupa ni de su productividad ni de su capacitación, es por esta razón que tampoco son necesarios los incentivos externos.

2. Principales diferencias entre el empleo en el sector público y el empleo en el sector privado

Presento una enumeración de las principales diferencias entre ambos empleos, de acuerdo a determinados criterios. Es necesario destacar que la siguiente no es una enumeración que abarque la totalidad de las diferencias entre ambos sectores desde el punto de vista laboral, sino que se hizo hincapié en las más evidentes.

1. Requisitos para ingresar

En el sector público, en el capítulo II de este trabajo ya nombramos los requisitos para el ingreso, y en el punto siguiente las causas que impiden su acceso, como vemos están regulados por nuestro marco de empleo nacional.

Por su parte **en el sector privado** los requisitos dependerán principalmente de cada empleador, es por esta razón que en muchos casos personas que no pueden desempeñarse en cargos públicos sí pueden hacerlo en el sector privado. También cabe hacer referencia al caso de los antecedentes laborales, y especialmente a los que se refieren a controversias judiciales relacionadas con el pago de “sueldos en negro”, o con despidos arbitrarios. Suele darse que el empleador privado en la mayoría de los casos no aceptará en su empresa a trabajadores que hubieran iniciado juicios laborales contra sus anteriores jefes.

O sea que a pesar de que las condiciones necesarias para acceder a un trabajo en el sector privado son impuestas por cada empleador, siempre se efectúa una revisión de antecedentes del candidato a ocupar dicho puesto.

2. Eficiencia y productividad

En primer lugar vemos que el sector público se caracteriza por un alto grado de ineficiencia en sus resultados, si relacionamos el número de agentes con los recursos necesarios para su consecución, agravado por la falta de controles (para verificar el cumplimiento de los objetivos) y de incentivos (para premiar a los más eficientes y productivos). Esta apreciación también está relacionada con la forma en que se realizan las actividades en dicho sector.

El sector privado por el contrario trata de maximizar sus resultados, por esta razón exige de sus empleados eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos de la organización, es decir con el menor consumo de recursos posible. En este sector, no necesariamente los controles de eficiencia y productividad son formales.

3. Competencia

El sector público se maneja en una suerte de monopolio ya que sus empleados rara vez son separados de sus filas, debido a la estabilidad que los mismos gozan una vez que han “cumplido” una serie de requisitos. Además, en general, no se mide su productividad, su eficiencia o eficacia, es decir que una vez que el agente logra obtener la estabilidad simplemente debe preocuparse por mantener una conducta aceptable y, en muchos casos, dejar que el tiempo transcurra hasta obtener su jubilación.

El sector privado por su parte tiene un mercado de trabajo muy amplio y competitivo, en donde la oferta laboral incluso crece día a día, este mercado es una de las razones por las cuales los empresarios pueden exigir al máximo a sus empleados, ya que si estos carecen de la preparación adecuada o bien no cumplen con las expectativas puestas en ellos, simplemente se los reemplaza con alguien más capacitado, uno de los tantos que se encuentran en el mercado laboral del sector privado.

4. Carga horaria

Por una parte vemos que en el sector privado la jornada laboral puede variar de acuerdo a las pretensiones o necesidades del empleador, sin embargo no pueden superar las 48 horas semanales, sin contar las horas extras. En contraparte vemos que en el sector estatal no

se superan, en promedio, las 30 horas semanales de trabajo para el sector público provincial y municipal (o 35 horas para el nacional); las horas extras han sido suprimidas debido al recorte presupuestario, acotando la posibilidad del empleado público de optar por trabajar horas adicionales incrementando así sus ingresos.

Debe tenerse en cuenta que generalmente estas horas sólo realzaban el déficit del sector público, ya que elevaban el gasto en la partida destinada a los salarios sin tener aparejado un aumento en sus labores. Todo esto sin contar que las mencionadas horas normalmente eran aprovechadas por los empleados públicos para realizar sus quehaceres, salir de compras o bien dedicarse al ocio cumpliendo el horario requerido para hacerse acreedores al incremento salarial; situación que en la actualidad ocurre en el horario “normal” (generalmente a la mañana) debido al recorte antes mencionado.

5. Días de trabajo

Se observan diferencias bastante notorias entre ambos sectores. Por un lado, en cuanto a los días laborables semanales, en el sector privado generalmente se trabaja de Lunes a Sábado, mientras que en el sector público se trabaja de Lunes a Viernes. Por otra parte, en cuanto a los feriados, en el sector público los feriados nacionales y provinciales son no laborables, en cambio en el sector privado los últimos son optativos. En el caso de los asuetos administrativos y los “*día del empleado publico*”, “*día del trabajador vial*”, etc., se denota una clara diferencia “a favor” del sector público, como así también en el caso de los paros.

Al margen de ello, se detectan diferencias bastante evidentes entre organismos del Sector Público: por ejemplo, no son los mismos días trabajados al año en un Hospital que en la Legislatura Provincial o en el Poder Judicial, o en los organismos educativos.

6. Salarios

En los primeros tramos de ingreso (es decir, en los salarios más bajos), se presenta una clara diferencia a favor del sector público, si consideramos tanto los niveles de salarios en blanco como los informales. Dicha diferencia se atenúa si consideramos solamente los

ingresos de los empleados “registrados” (aunque sigue la tendencia a favor del sector público). En cambio, en los últimos tramos de ingresos, se observa una muy notoria diferencia a favor de los empleados del sector privado.

Las diferencias entre salarios no sólo se verifican si comparamos entre montos (como ya lo expresamos anteriormente), sino también si los analizamos en términos de días trabajados por año, y aún si lo hacemos en función de las horas trabajadas a la semana. Tal situación nos lleva a concluir que si obtenemos el salario por hora (relacionando el sueldo total cobrado en el año con los días efectivamente trabajados por las horas trabajadas por día) de ambos sectores, allí se acentúan las tendencias a favor del sector público (en las menores “categorías”) y se atenúan las diferencias entre los mismos (en las categorías más altas).

En cuanto a la determinación de su monto, en ambos sectores se establecen mediante normas al respecto, con la diferencia de que mientras en el sector público se determinan los salarios en su totalidad, en el sector privado sólo se establecen los sueldos mínimos.

Otro aspecto destacable es el referido a las diferencias entre los salarios de los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), lo cual lleva necesariamente a la igualación “hacia arriba” solicitada por los sindicatos, agravado esto por la casi nula resistencia de los gobiernos a esos pedidos. No obstante, se verifica en la actualidad una merma en esas “concesiones” por parte de los gobiernos, debido a las restricciones presupuestarias vigentes.

En el sector privado, además, se observan dos situaciones relevantes:

- a) Hay remuneraciones más altas para la mano de obra calificada, lo cual no es tan evidente en el sector público.
- b) Han surgido sistemas que vinculan la remuneración de sus integrantes con la marcha del negocio, de forma que se consiguen potentes sistemas de incentivos que comprometen a los trabajadores con los objetivos perseguidos por la empresa. Este último es un aspecto a tener en cuenta por los organismos públicos, lo que generaría mayor eficiencia y equidad.

7. Carrera laboral

En la actividad privada, para hablar de una carrera administrativa generalmente debemos encontrarnos en una organización de gran magnitud, o en un sector industrial donde se dicten cursos de capacitación necesarios para el desarrollo eficiente de las funciones dentro de dicha estructura o bien en organizaciones donde se premie el desempeño eficaz y eficiente, es decir en empresas que cuenten con la posibilidad de ascender de categoría mediante la capacitación o el buen rendimiento personal. Por el contrario los trabajos a los que generalmente pueden acceder las personas sin estudios o bien con estudios no profesionales son algo más que de subsistencia, sin aspiración a incrementar habilidades o conocimientos en su puesto y en caso de poder hacerlo ello no implica necesariamente un aumento de categoría o una mejor posición dentro de la organización. Un profesional, por el contrario, intenta perfeccionarse ya que no sólo es necesario a nivel personal sino que es una obligación diaria de mejorar e incrementar los conocimientos para poder brindar un mejor servicio, es asimilable a un deber ético y profesional para con sus clientes o empleadores según fuera el caso.

En el sector público la situación es un poco diferente: la Ley de Regulación del Empleo Público Nacional, en su art. 8 segundo párrafo, indica que “la carrera administrativa básica y las específicas deberán contemplar la aplicación de criterios que incorporen los principios de transparencia, publicidad y mérito en los procedimientos de selección para determinar la idoneidad de la función a cubrir, de la promoción o avance en la carrera basada en la evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y de exigencias de capacitación acorde con las necesidades de las tareas o funciones a desarrollar, así como la previsión de sistemas basados en el mérito y la capacidad de los agentes, que motiven la promoción de los mismos en la carrera”. Sin menoscabar el mérito personal de algunos agentes que logran ascender por su buen desempeño laboral, en la mayoría de los casos no son necesarias las evaluaciones mencionadas, sino que basta con tener los contactos “*personales*” adecuados para, de esa manera, obtener lo que otros logran con esfuerzo.

8. Estabilidad

La relación de empleo **en el sector público** goza de **estabilidad absoluta**, lo cual quiere significar que el empleado no puede ser separado de su cargo salvo justa causa. La justa causa aludida puede deberse a desórdenes de conducta, delitos dolosos en contra de la

Administración Pública, calificaciones deficientes o infracciones reiteradas en el cumplimiento de sus tareas, entre otras.

En cambio, los empleados del **sector privado** poseen **estabilidad relativa**, es decir, pueden ser separados de su puesto de trabajo mediando **justa causa** (no teniendo derecho a cobrar indemnización) o **sin ella** (en este caso, tienen derecho a la indemnización por despido). El despido será con justa causa cuando se deba a desórdenes de conducta, delitos o daños en contra de la empresa, inasistencias injustificadas, violación de las prohibiciones, falta de colaboración, trabajo a desgano, entre otras. En cambio, no habrá justa causa cuando el despido se funde en causales basadas en la sola voluntad del empleador, y no tenga su origen en conductas u omisiones del trabajador.

9. Informalidad laboral

Aquí estamos hablando del pago de remuneraciones en negro (empleo informal), lo cual se da mayormente en el sector privado, en el que a nivel provincial y más aún en las PYMES, se verifica una marcada evasión laboral previsional.

En cambio en el sector público tal problemática no existe (a pesar de que hay personas que se refieren al personal contratado como el “empleado público en negro”), en virtud de ser una hacienda formal.

10. Movilidad Geográfica

En el sector público no pueden trasladar al agente a otro espacio geográfico (localidad o provincia) sin su previo consentimiento.

En cambio en la parte privada no sucede lo mismo, ya que frente a la alternativa de la pérdida de empleo, el trabajador carece de libertad para oponerse a prestar su consentimiento a un traslado geográfico.

11. Extinción de la relación laboral

Para el **empleado público**, ésta responderá a varias situaciones, que serán analizadas en el capítulo siguiente, siendo las más importantes para comparar:

- a) Renuncia
- b) Rescisión del contrato
- c) Vencimiento del plazo
- d) Razones de salud que lo imposibiliten para el cumplimiento de tareas laborales.
- e) Aplicación de sanciones de cesantía o exoneración.
- f) Baja por jubilación, retiro o vencimiento del plazo
- g) Por fallecimiento

En el caso del **empleado del sector privado**, las razones podrán ser:

a) Por mutuo acuerdo de las partes intervinientes: Las partes, por mutuo acuerdo, podrán extinguir el contrato de trabajo. El acto deberá formalizarse mediante escritura pública o ante la autoridad judicial o administrativa del trabajo. Será nulo y sin valor el acto que se celebre sin la presencia personal del trabajador

Se considerará igualmente que la relación laboral ha quedado extinguida por voluntad concurrente de las partes, si ello resultase del comportamiento concluyente y recíproco de las mismas, que traduzca inequívocamente el abandono de la relación.

b) Extinción con justa causa: Una de las partes podrá hacer denuncia del contrato de trabajo en caso de inobservancia por parte de la otra de las obligaciones resultantes del mismo que configuren injuria y que, por su gravedad, no consienta la prosecución de la relación laboral, esto es lo que se denomina, en la Ley de Contrato de Trabajo, “Extinción de la relación laboral con justa causa”, aunque en estos casos el empleador deberá demostrar que dicha extinción responde a estas características, es decir que deberá comprobar que el empleado ha incumplido con sus deberes o ha incurrido en una falta grave que afecte el patrimonio de la empresa. Por su parte si fuera el trabajador quien decide extinguir la relación laboral, deberá probar que el empleador ha incumplido en alguna de sus obligaciones o ha causado daño de cualquier tipo (moral, físico, patrimonial) en su persona.

- c) El abandono del trabajo por parte del trabajador, previa constitución en mora mediante intimación por parte del empleador.
- d) Por renuncia del trabajador: Medie o no preaviso, como requisito para su validez, deberá formalizar mediante despacho telegráfico colacionado cursado personalmente por el trabajador a su empleador o ante la autoridad administrativa del trabajo.
- e) Por muerte de alguna de las partes, ya sea el empleador o bien el empleado.
- f) Por vencimiento del plazo asignado al contrato de trabajo, mediando preaviso y estando el contrato íntegramente cumplido.
- g) Por quiebra del empleador
- h) Por jubilación del trabajador
- i) Por incapacidad o inhabilidad del trabajador

12. Indemnización

Las indemnizaciones también presentan una diferencia, aunque ésta no es tan relevante: en realidad vemos que existe algún tipo de similitud, sin embargo en el sector privado el cálculo de las mismas es algo más complejo, como se explicará seguidamente.

En el caso del sector público, quienes tienen derecho a la indemnización por despido son aquellos agentes que no pudieran ser reubicados si algún organismo del Estado fuera suprimido o eliminado (art. 11), o si están jubilados o retirados (art. 21). La Ley 25.164 indica que el agente recibirá una indemnización igual a un (1) mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual percibida durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si éste fuera menor, salvo el mejor derecho que se estableciere en el Convenio Colectivo de Trabajo y las indemnizaciones especiales que pudieren regularse por dicha vía.

En el sector privado, quienes pueden hacerse acreedores a la indemnización son aquellos trabajadores que han sido despedidos sin justa causa. Al respecto, la Ley 20.744 dice en su Art. 245 (para los trabajadores ingresados antes del 3/10/1998): “(Indemnización por antigüedad o despido). En los casos de despido dispuesto por el empleador sin justa causa,

habiendo o no mediado preaviso, éste deberá abonar al trabajador una indemnización equivalente a un (1) mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres (3) meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual, percibida durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si éste fuera menor.

Dicha base no podrá exceder del equivalente de tres (3) veces el importe mensual de la suma que resulta del promedio de todas las remuneraciones previstas en el convenio colectivo de trabajo aplicable al trabajador al momento del despido por la jornada legal o convencional, excluida la antigüedad.

(...) El importe de esta indemnización en ningún caso podrá ser inferior a dos (2) meses del sueldo calculados en base al sistema del primer párrafo.”

En tanto, para los trabajadores ingresados a partir del 3/10/1998, la indemnización correspondiente es de 1/12 del mejor sueldo por cada mes de servicio o fracción mayor a 10 días (art. 7 de la ley 25.013).

3. Conclusiones

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, observamos que las mayores diferencias entre el empleo público y el privado, radican en **la estabilidad, la carga horaria, los días trabajados y la exigencia de productividad** en el desempeño de las funciones.

Es evidente que los trabajadores del sector público poseen una ventaja comparativa, ya que cuentan con la garantía constitucional de la estabilidad, como así también utilizan en forma indebida el derecho de defensa, prolongando en la mayoría de los casos situaciones que deberían solucionarse en períodos más cortos de tiempo.

El empleado del sector privado por el contrario se encuentra en desventaja, ya que su estabilidad no es igual a la que goza el sector público y si bien también tiene derecho a defenderse, no es una situación favorable para el mismo, por varias razones: por una parte si llegara a ganar el proceso judicial, esta persona tendría graves inconvenientes para conseguir un nuevo empleo, debido esto a que generalmente el antiguo patrón no daría referencias muy alentadoras al posible nuevo empleador. La otra opción que vemos en este caso es que el

empleado no pueda ganar el proceso judicial ya que generalmente los empleadores con sus recursos económicos y, por qué, no con su influencia pueden llegar a “comprar” el proceso, los expedientes pueden “extraviarse” y los juicios pueden “extenderse” durante mucho tiempo, llegando a un resultado negativo para el empleado, en donde evidentemente además de no recibir el resarcimiento económico correspondiente, tendría que afrontar el mismo inconveniente antes mencionado, siendo considerado como un posible generador de problemas en la nueva empresa a la que aspirase ingresar.

Cabe hacer referencia también sobre la existencia del recordado y controvertido sistema “*Veraz Laboral*”, que estuvo en Internet a mediados de 2002, en donde los empleadores podían enviar y solicitar información acerca de empleados que hubiesen iniciado juicios laborales. Este sistema, según algunos autores, no era más que la sistematización de “listas negras” de trabajadores, que existen desde hace mucho tiempo en las cámaras empresariales.

Con respecto a la carga horaria y la exigencia de productividad, es conocido que en la mayoría de las reparticiones del sector público, el personal de planta permanente no tiene una exigencia ni siquiera aproximada a la que puede llegar a soportar un empleado del sector privado. La carga horaria siempre es inferior en el sector público, los controles a los que se ven sometidos no son rigurosos y la ineficiencia no es castigada de la misma manera que en el sector privado, aunque la legislación nacional indique que la misma se considera una causal para la separación del empleado de la Administración Pública. Esta situación (la separación del agente por ineficiencia) rara vez se materializa, debido a los contactos, las amistades o, simplemente, la falta de seguimiento por parte de los superiores jerárquicos, quienes deberían evaluar constantemente a sus subordinados.

Resulta inequívoco que esta situación difiere totalmente de la que se plantea en el sector privado, en el que los controles de productividad y eficiencia son constantes ya que afectan directamente a los resultados de la empresa, por ende una merma en el rendimiento del personal es rápidamente detectado por los empleadores. En muchos casos para evitar esta situación se motiva al personal mediante ayudas económicas llamadas incentivos, pero lo que sucede comúnmente es que el empleador presiona a sus subordinados mediante la posibilidad de dejarlos sin empleo.

Capítulo VI

1. Extinción del contrato

Así como el funcionario ha ingresado a la Administración, puede egresar de la misma. Se entiende que en lo que sigue me voy a referir a la cesación definitiva del funcionario y no a la temporal, porque esta ocurriría con motivo del otorgamiento de una licencia y al extinguirse esta volverá al cargo público sin necesidad de un nuevo nombramiento. Ya que si la cesación es definitiva el funcionario no podrá volver al cargo que desempeñaba sin que ocurra un nuevo nombramiento.

La extinción del contrato de empleo público puede tener su origen:

- en hechos,
- en actos del funcionario público
- o en actos del órgano competente.

En cuanto a los **hechos** que ocasionan la extinción de la relación funcional podemos subdividirlos en:

-vencimiento del plazo: donde en algunas oportunidades se establece un término legal para el ejercicio del cargo, por ejemplo en las funciones de un Decano de la universidad, donde tienen un término de duración en sus funciones. Donde lógicamente vencido el término se extingue la relación funcional. Los plazos tienen que ser fijados expresamente, ya que su existencia no se presume, deben ser establecidos por los órganos competentes para crear el cargo.

-edad máxima: la edad es una causal determinante de la cesación de la relación, donde la normativa vigente establece los requisitos para permanecer en el cargo.

-muerte del funcionario: este hecho es determinante para la extinción del vínculo, ya que el ejercicio de un cargo público es un derecho personalísimo, donde no son de aplicación las leyes sucesorias. Aunque los herederos del funcionario fallecido no tiene derecho alguno al ejercicio del cargo vacante, ellos podrán, sin embargo percibir ciertos beneficios como

consecuencia de su fallecimiento como por ejemplo: pensión, donde la recibirán por derecho propio y no a título de heredero.

-incapacidad física: puede ocurrir que el funcionario se encuentre en una situación de incapacidad física para desempeñar el cargo. En este caso vencido el plazo de la licencia máxima que se le puede otorgar, el funcionario que no ha recuperado su salud debe abandonar el cargo.

Si la extinción de la relación es por **actos del funcionario** puede darse por:

-renuncia: que consta de un acto expreso y voluntario por parte del funcionario, donde manifiesta su voluntad de abandonar el cargo que ocupa. Debe presentarla por escrito y ha de producir efectos una vez que sea aceptada por la Administración. La administración tiene el poder de aceptar o rechazar dicha renuncia, puesto que si considera que esa renuncia es susceptible de afectar el buen funcionamiento del servicio tiene pleno poder para decidir. Como también podría ocurrir que el funcionario renunciara para eludir una medida disciplinaria, ya que luego de aceptada la renuncia no se puede sancionar disciplinariamente al funcionario. En este caso correspondería rechazar la renuncia.

-abandono del cargo: el funcionario sin renunciar abandona el cargo porque no se encuentra en condiciones para ello, esta actitud por parte del funcionario puede dar lugar a medidas que tome la administración.

-perdida voluntaria de las condiciones requeridas: nuestra normativa exige ciertas condiciones fundamentales para el nombramiento de un funcionario. Así, por ejemplo, la nacionalidad, requisito que establece el Art. 4 del MREPN. Puede ocurrir que el funcionario opte por ser ciudadano de otro país, en cuyo caso, habiéndose extinguido uno de los requisitos considerados indispensables para el nombramiento, podría extinguirse la relación funcional.

Por último la extinción de la relación puede darse por **actos del órgano competente**: que pueden ser actos emanados de la Administración, del legislador o del organismo judicial.

La Administración puede extinguir la relación laboral por:

-cesantía o exoneración: donde significa una declaración unilateral por parte de la misma e impone esa sanción, esa penalidad administrativa al funcionario, en mérito de su comportamiento en el ejercicio del cargo público.

-revocación: si el nombramiento de un funcionario se hizo violando las normas legales, el acto estaría viciado. Si la administración comprueba con posterioridad la ilegitimidad del acto, corresponde la revocación de la designación, eliminando así el acto irregular que es contrario al derecho. La revocación se funda en circunstancias directamente relacionadas con la designación, que afectan su validez. No puede revocarse una designación por motivos de conveniencia o de oportunidad.

-jubilación de oficio: en este caso la jubilación no se solicita, sino que se impone. Es el caso de la jubilación forzosa o de oficio impuesta por la administración. Se podrá jubilar de oficio cuando así lo exija el buen servicio público.

-rescisión: el contrato que vincula al empleado con el estado tiene la facultad de poder rescindir, pudiendo hacer uso de este derecho tanto la Administración como el funcionario contratado. En el contrato habrá de especificarse cuales son las causales que den origen a la rescisión y los derechos de las partes.

-incompatibilidad: como ya hemos visto, la incompatibilidad tiene como efecto jurídico la extinción del contrato público, que ya fueron oportunamente nombradas y las cuales están reguladas por nuestro MREPN.

A su vez los órganos legislativos pueden extinguir la relación funcional en los siguientes casos:

-supresión del cargo: el legislador tiene, de acuerdo a la Constitución Nacional la facultad de crear y suprimir empleos (Art. 75, inc. 20). Es lógico pensar entonces que es órgano legislativo podrá suprimir empleos cuando lo juzgue conveniente, en cuyo supuesto se extinguirá el vínculo del funcionario de la administración. Por motivos de economía, el poder legislativo puede suprimir cargos públicos que considere innecesarios para el funcionamiento de los servicios públicos. Como la supresión del cargo tiene como único fundamento la necesidad del servicio público, ninguna consideración personal puede ser un obstáculo jurídico para la supresión.

-extinción de la persona jurídica: puede ocurrir que las legislaciones provinciales modifiquen sus límites territoriales de los municipios, fusiones dos o más municipios en uno solo o dividan un municipio en dos o más. En estos supuestos casara evidentemente la relación funcional y para que el funcionario vuelva a la actividad necesitara un nuevo nombramiento.

Otro órgano que tiene competencia para extinguir la relación funcional es el órgano judicial: lo puede lograr como consecuencia de una sentencia. El juez puede imponer como pena la *inhabilitación* para el ejercicio de cargos públicos, que pueden ser perpetuos o temporarios, absolutos o especiales.

La inhabilitación será absoluta cuando importe la privación del empleo o cargo público que ejercía el penado, además de la incapacidad para obtener cargos, empleos públicos.

La inhabilitación especial producirá la privación del cargo sobre el que recayera y la incapacidad para conseguir otro del mismo género.

Dictada la sentencia que establece la pena de inhabilitación especial o absoluta, perpetua o temporaria, la Administración pública debe cumplirla decretando cesantía o exoneración del agente público condenado, según la naturaleza del delito y antecedentes del inhabilitado.

2. Formas de extinción en nuestra legislación

Nuestra Ley 25164 en su artículo 42 enuncia las causales de extinción del contrato de empleo público aplicable a nuestros empleados:

- a) Cancelación de la designación del personal sin estabilidad en los términos del artículo 17
- b) Renuncia aceptada o vencimiento del plazo de conformidad con lo previsto en el artículo 22
- c) Conclusión o rescisión del contrato en el caso del personal bajo el régimen de contratación.
- d) Vencimiento del plazo que le correspondiere de conformidad con lo previsto en el artículo 11 por reestructuración o disolución de organismos.
- e) Razones de salud que lo imposibiliten para el cumplimiento de tareas laborales.
- f) Aplicación de sanciones de cesantía o exoneración.
- f) Baja por jubilación, retiro o vencimiento del plazo previsto en el artículo 20
- h) Por fallecimiento.

Capítulo VII

1. La ética en la administración pública

Me parece interesante nombrar la ley a la que los empleados o funcionarios públicos deben cumplir y respetar. Y hacer hincapié en esos puntos, ya que la ética es uno de los valores fundamentales para el desarrollo de cualquier persona a lo largo de toda su vida y en todos los aspectos de ella.

La ley de ética en el ejercicio de la función pública establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado. Se entiende por función pública, toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.

2. Deberes de comportamiento ético

Según nuestra ley 25188 de ética pública, los deberes y pautas de comportamiento para los empleados de la administración son los siguientes:

- a) Cumplir y hacer cumplir estrictamente la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos que en su consecuencia se dicten y defender el sistema republicano y democrático de gobierno
- b) Desempeñarse con la observancia y respeto de los principios y pautas éticas establecidas en la presente ley: honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana;

- c) Velar en todos sus actos por los intereses del Estado, orientados a la satisfacción del bienestar general, privilegiando de esa manera el interés público sobre el particular.
- d) No recibir ningún beneficio personal indebido vinculado a la realización, retardo u omisión de un acto inherente a sus funciones, ni imponer condiciones especiales que deriven en ello;
- e) Fundar sus actos y mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas sin restringir información, a menos que una norma o el interés público claramente lo exijan;
- f) Proteger y conservar la propiedad del Estado y sólo emplear sus bienes con los fines autorizados. Abstenerse de utilizar información adquirida en el cumplimiento de sus funciones para realizar actividades no relacionadas con sus tareas oficiales o de permitir su uso en beneficio de intereses privados;
- g) Abstenerse de usar las instalaciones y servicios del Estado para su beneficio particular o para el de sus familiares, allegados o personas ajenas a la función oficial, a fin de avalar o promover algún producto, servicio o empresa;
- h) Observar en los procedimientos de contrataciones públicas en los que intervengan los principios de publicidad, igualdad, concurrencia y razonabilidad;
- i) Abstenerse de intervenir en todo asunto respecto al cual se encuentre comprendido en alguna de las causas de excusación previstas en la ley procesal civil.

3. Declaración jurada patrimonial

Los empleados públicos deberán presentar una declaración jurada patrimonial integral dentro de los treinta días hábiles desde la asunción de sus cargos. Asimismo, deberán actualizar la información contenida en esa declaración jurada anualmente y presentar una última declaración, dentro de los treinta días hábiles desde la fecha de cesación en el cargo.

Tienen la obligación de presentar la declaración jurada:

- a) El presidente y vicepresidente de la Nación;
- b) Los senadores y diputados de la Nación;
- c) Los magistrados del Poder Judicial de la Nación;
- d) Los magistrados del Ministerio Público de la Nación;
- e) El defensor del pueblo de la Nación y los adjuntos del defensor del pueblo;

- f) El jefe de gabinete de ministros, los ministros, secretarios y subsecretarios del Poder Ejecutivo;
- g) Los interventores federales;
- h) El síndico general de la Nación y los síndicos generales adjuntos de la Sindicatura General de la Nación, el presidente y los auditores generales de la Auditoria General de la Nación, las autoridades superiores de los entes reguladores y los demás órganos que integran los sistemas de control del sector público nacional, y los miembros de organismos jurisdiccionales administrativos;
- i) Los miembros del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento;
- j) Los embajadores, cónsules y funcionarios destacados en misión oficial permanente en el exterior;
- k) El personal en actividad de las Fuerzas Armadas, de la Policía Federal Argentina, de la Gendarmería Nacional, de la Prefectura Naval Argentina y del Servicio Penitenciario Federal, con jerarquía no menor de coronel o equivalente;
- l) Los rectores, decanos y secretarios de las universidades nacionales;
- m) Los funcionarios o empleados con categoría o función no inferior a la de director o equivalente, que presten servicio en la Administración Pública Nacional, centralizada o descentralizada, las entidades autárquicas, los bancos y entidades financieras del sistema oficial, las obras sociales administradas por el Estado, las empresas del Estado, las sociedades del Estado y el personal con similar categoría o función, designado a propuesta del Estado en las sociedades de economía mixta, en las sociedades anónimas con participación estatal y en otros entes del sector público;
- n) Los funcionarios colaboradores de interventores federales, con categoría o función no inferior a la de director o equivalente;
- o) El personal de los organismos indicados en el inciso h) del presente artículo, con categoría no inferior a el director o equivalente;
- p) Todo funcionario o empleado público encargado de otorgar habilitaciones administrativas para el ejercicio de cualquier actividad, como también todo funcionario o empleado público encargado de controlar el funcionamiento de dichas actividades o de ejercer cualquier otro control en virtud de un poder de policía;
- q) Los funcionarios que integran los organismos de control de los servicios públicos privatizados, con categoría no inferior a la de director;

- r) El personal que se desempeña en el Poder Legislativo, con categoría no inferior a la de director;
- s) El personal que cumpla servicios en el Poder Judicial de la Nación y en el Ministerio Público de la Nación, con categoría no inferior a secretario o equivalente;
- t) Todo funcionario o empleado público que integre comisiones de adjudicación de licitaciones, de compra o de recepción de bienes, o participe en la toma de decisiones de licitaciones o compras;
- u) Todo funcionario público que tenga por función administrar un patrimonio público o privado, o controlar o fiscalizar los ingresos públicos cualquiera fuera su naturaleza;
- v) Los directores y administradores de las entidades sometidas al control externo del Congreso de la Nación.

La declaración jurada deberá contener una nómina detallada de todos los bienes, propios del declarante, propios de su cónyuge, los que integren la sociedad conyugal, los del conviviente, los que integren en su caso la sociedad de hecho y los de sus hijos menores, en el país o en el extranjero.

Los funcionarios públicos no podrán recibir regalos, obsequios o donaciones, sean de cosas, servicios o bienes, con motivo o en ocasión del desempeño de sus funciones. En el caso de que los obsequios sean de cortesía o de costumbre diplomática la autoridad de aplicación reglamentará su registración y en qué casos y cómo deberán ser incorporados al patrimonio del Estado, para ser destinados a fines de salud, acción social y educación o al patrimonio histórico-cultural si correspondiere.

4. Órgano de control

En el ámbito del Congreso de la Nación, se creó la **Comisión Nacional de Ética Pública** que funcionará como órgano independiente y actuará con autonomía funcional, en garantía del cumplimiento de lo normado en la presente ley.

La Comisión estará integrada por once miembros, ciudadanos de reconocidos antecedentes y prestigio público, que no podrán pertenecer al órgano que los designe y que durarán cuatro años en su función pudiendo ser reelegidos por un período.

5. Funciones de la comisión nacional de ética

La Comisión tendrá las siguientes funciones:

- a) Recibir las denuncias de personas o de entidades intermedias registradas legalmente respecto de conductas de funcionarios o agentes de la administración contrarias a la ética pública. Las denuncias deberán ser acompañadas de la documentación y todo otro elemento probatorio que las fundamente. La Comisión remitirá los antecedentes al organismo competente según la naturaleza del caso, pudiendo recomendar, conforme su gravedad, la suspensión preventiva en la función o en el cargo, y su tratamiento en plazo perentorio;
- b) Recibir las quejas por falta de actuación de los organismos de aplicación, frente a las denuncias ante ellos incoadas, promoviendo en su caso la actuación de los procedimientos de responsabilidad correspondientes;
- c) Redactar el Reglamento de Ética Pública del Congreso de la Nación, según los criterios y principios generales, los antecedentes nacionales sobre la materia y el aporte de organismos especializados. Dicho cuerpo normativo deberá elevarse al Honorable Congreso de la Nación a efectos de su aprobación mediante resolución conjunta de ambas Cámaras;
- d) Recibir y en su caso exigir de los organismos de aplicación copias de las declaraciones juradas de los funcionarios y conservarlas hasta diez años después del cese en la función;
- e) Registrar con carácter público las sanciones administrativas y judiciales aplicadas por violaciones a la presente ley, las que deberán ser comunicadas por autoridad competente;
- f) Asesorar y evacuar consultas, sin efecto vinculante
- g) Proponer al Congreso de la Nación, destinadas a garantizar la transparencia en el Régimen de Contrataciones del Estado y a perfeccionar el Régimen de Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales;
- h) Diseñar y promover programas de capacitación y divulgación del contenido de la presente ley para el personal comprendido en ella;
- i) Requerir colaboración de las distintas dependencias del Estado nacional, dentro de su ámbito de competencia, a fin de obtener los informes necesarios para el desempeño de sus funciones;
- j) Dictar su propio reglamento y elegir sus autoridades;

k) Elaborar un informe anual, de carácter público dando cuenta de su labor, debiendo asegurar su difusión;

m) Requerir, cuando lo considere pertinente, la presentación de las correspondientes declaraciones juradas

La Comisión Nacional de ética Pública y las autoridades de aplicación en su caso, podrán dar a publicidad por los medios que consideren necesarios, de acuerdo a las características de cada caso y a las normas que rigen el mismo, las conclusiones arribadas sobre la producción de un acto que se considere violatorio de la ética pública.

Las autoridades de aplicación promoverán programas permanentes de capacitación y de divulgación del contenido de la presente ley y sus normas reglamentarias, para que las personas involucradas sean debidamente informadas. La enseñanza de la ética pública se instrumentará como un contenido específico de todos los niveles educativos.

4. Rendición de cuentas

Un punto clave en la función pública es, independientemente del origen del mandato (elección, nombramiento o carrera administrativa), la **rendición de cuentas del funcionario público** que se ve reflejada ante el constituyente primario: la ciudadanía. No es solamente ante sus partidarios o sus electores, es ante todos los ciudadanos. La razón para ello, consiste en que todo funcionario público ejerce sus funciones mediante dos tipos de recursos que son *propiedad pública*: la autoridad política (que es el origen *público*) y los recursos materiales de toda índole que pertenecen a la sociedad como un todo y que el Estado administra.

Desafortunadamente muchos funcionarios públicos consideran que deben rendir cuentas solamente ante aquellos a quienes les deben el poder ocupar el cargo en que están: sus jefes, sus lectores, los líderes de su partido o sector político, o peor aún, ante nadie. Es obvio que por razones prácticas la rendición de cuentas se hace muchas veces ante delegados de la ciudadanía, tales como comités congresales, funcionarios de entidades de control, juntas directivas de instituciones públicas, etc. Aun así, desde el punto de vista ético, todo funcionario *público* tiene la obligación de rendir cuentas al público, en la forma en que haya sido estipulado directa o indirectamente por ese mismo público.

La *transparencia* sea un requisito fundamental para la gestión pública ética, pues de lo contrario resultaría imposible hacer una rendición de cuentas efectiva.

El concepto de "*transparencia*" denota el deber del gobierno de exponer y someter a escrutinio público la información relativa a su gestión, al manejo de los recursos que la Sociedad le ha confiado, a los criterios que sustentan sus decisiones, y a la conducta de sus funcionarios.

El fraude y la corrupción es una seria amenaza para la supervivencia de los sistemas democráticos y el mantenimiento del desarrollo social y económico ya que evidencian fallos profundos en la ética del servicio público, que se traducen en una pérdida de confianza del ciudadano y en una oferta de servicios de mala calidad que vienen peligrosamente deslegitimizando al gobierno y la institucionalidad del Estado.

Lo ideal sería un Estado compuesto por representantes, funcionarios y agentes cuya probidad y calidad moral los impulsaran a decidir y actuar de manera honesta, transparente y exclusivamente determinada por los intereses y el bien común de la sociedad.

Por lo que la razón del derecho administrativo es la de constituir un equilibrio entre prerrogativas del poder público en beneficio de la consecución del interés público y en beneficio de las garantías de libertad de los ciudadanos.

CONCLUSIONES

Me llevó a investigar el contrato de empleo público la crítica constante a los agentes del estado, a las personas que son la cara visible, aquellos funcionarios que en pleno ejercicio de sus actividades atañen a todos los ciudadanos.

Me parece interesante la forma en la que acceden a sus cargos, sus responsabilidades, sus obligaciones, derechos, incompatibilidades y sanciones que les corresponden. Y sobre todo me pareció muy atractiva la comparación de ellos con los empleados privados, lo que me llevó a ver las grandes diferencias que existen entre ambos.

Luego de haber criticado, estudiado y analizado a los empleados públicos puedo arribar a la conclusión que: el empleo público no resulta un apropiado mecanismo para una mejor asignación de recursos en la Administración Pública, debido a que en la mayoría de los casos no lleva aparejado un aumento en la productividad total, al margen de que el nuevo empleado público tenga una productividad positiva. Tampoco es una herramienta para disminuir la desocupación, porque el nombramiento de nuevos agentes trae aparejado un mayor gasto presupuestario, el cual debe ser cubierto (a falta de activos existentes, bienes o servicios vendibles, emisión monetaria y préstamos internos o externos) mediante más impuestos, lo que ocasiona mayores ajustes en las empresas, que llevan al despido de empleados privados.

Mí propuesta para un desempeño eficiente y productivo del empleado público en su puesto de trabajo seria: implementar en todos los organismos estatales un sistema de control de tareas y objetivos, donde se podría evaluar el desempeño de los agentes y lograr así mayor agilidad, aumentar la productividad, eficiencia y eficacia en sus tareas. Esta evaluación del desempeño de los funcionarios seria de gran utilidad porque con ello se podría fijar la remuneración del agente, así como también para el mantenimiento de la estabilidad, fomentar el incentivo personal, etc. y así finalmente lograr que la Administración pública, representada por sus empleados procure alcanzar una mejor calidad beneficiando a todos los ciudadanos.

BIBLIOGRAFIA

- BIELSA, Rafael, **Derecho Administrativo**, (Buenos Aires, Astrea, 1955), 241 Páginas.
- DIEZ, Manuel, **Derecho Administrativo**, 4º edición (Buenos Aires, Plus Ultra, 1996) 430 Páginas
- DROMI, Roberto, **Derecho Administrativo**, 7º edición (Buenos Aires, Depalma 1998) 1.630 Páginas.
- Ley N° 22140 **Régimen Jurídico de la función Pública** (Buenos Aires, La Ley, 13/01/1980)
- Ley N° 25164 **Marco de Regulación del Empleo Público** (Buenos Aires, La Ley, 08/10/1999)
- Ley N° 25188 **Ley Ética Pública** (Buenos Aires, La Ley, 01/11/1999)
- Ley N° 20.744 – **Ley de contrato de trabajo** (Bs. As., laley13/5/1976)
- MARIENHOFF, **Tratado del Derecho Administrativo**, Tomo I, 5º edición (Buenos Aires Abeldó Perrot, 1995), 623 Páginas.
- MOBILLA, Eliana Delia. **Régimen del Empleo Público Estatal en la Provincia de Mendoza**, (Mendoza, Editorial Universidad Nacional de Cuyo 2004) 137 Páginas.
- SARMIENTO GARCIA, Jorge, **Introducción al estudio de la relación Empleo Público**, (Buenos Aires, serie Cont. Doctrina, 1983) 356 Páginas.
- SARMIENTO GARCIA, Jorge, **Derecho público**, (Buenos Aires, ciudad Argentina, 1997) 699 Páginas.
- www.gordillo.com, 13 de abril de 2009
- www.legalmania.com, 13 de abril de 2009
- www.mecon.gov.ar, 14 de abril de 2009
- www.jusmendoza.gov.ar/doctrina, 16 de abril de 2009
- www.lexisnexis.com.ar, 16 de abril de 2009
- www.laleyonline.com.ar, 16 de abril de 2009