

COLECCIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO COMPARADO

**LIBARDO
RODRÍGUEZ R.**
(Director)



Volumen XI

EL RÉGIMEN DE LOS FUNCIONARIOS

PEDRO JOSÉ JORGE COVIELLO
(Coordinador)

**Volumen en homenaje al profesor
José Ramón Parada Vásquez**

EL RÉGIMEN DE LOS FUNCIONARIOS

**INSTITUTO INTERNACIONAL
DE DERECHO ADMINISTRATIVO -IIDA**

**COLECCIÓN DE DERECHO
ADMINISTRATIVO COMPARADO**

LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
(Director)

CONSEJO ACADÉMICO:

Christian PIELOW - Alemania
Juan Carlos CASSAGNE - Argentina
Ernesto JINESTA LOBO - Costa Rica
Luciano PAREJO ALFONSO - España
Jacqueline MORAND-DEVILLER - Francia
Luciano VANDELLI[†] - Italia
Olivo RODRÍGUEZ H. - República Dominicana
Carlos DELPIAZZO - Uruguay
Allan Randolph BREWER-CARÍAS - Venezuela

**INSTITUTO INTERNACIONAL
DE DERECHO ADMINISTRATIVO -IIDA**

**COLECCIÓN DE DERECHO
ADMINISTRATIVO COMPARADO**

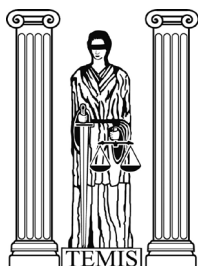
LIBARDO RODRÍGUEZ R.
(Director)

VOLUMEN XI

EL RÉGIMEN DE LOS FUNCIONARIOS

PEDRO JOSÉ JORGE COVIELLO
(Coordinador)

Volumen en homenaje al profesor
JOSÉ RAMÓN PARADA VÁSQUEZ



EDITORIAL TEMIS S. A.
Bogotá - Colombia
2026



ANTES QUE EL LIBRO CIENTÍFICO MUERA

El libro científico es un organismo que se basa en un delicado equilibrio. Los elevados costos iniciales (las horas de trabajo que requieren el autor, los redactores, los correctores, los ilustradores) solo se recuperan si las ventas alcanzan determinado número de ejemplares.

La fotocopia, en un primer momento, reduce las ventas y por este motivo contribuye al aumento del precio. En un segundo momento, elimina de raíz la posibilidad económica de producir nuevos libros, sobre todo científicos.

De conformidad con la ley colombiana, la fotocopia de un libro (o de parte de este) protegido por derecho de autor (copyright) es ilícita. Por consiguiente, toda fotocopia que burle la compra de un libro, es delito.

La fotocopia no solo es ilícita, sino que amenaza la supervivencia de un modo de transmitir la ciencia.

Quien fotocopia un libro, quien pone a disposición los medios para fotocopiar, quien de cualquier modo fomenta esta práctica, no solo se alza contra la ley, sino que particularmente se encuentra en la situación de quien recoge una flor de una especie protegida, y tal vez se dispone a coger la última flor de esa especie.

© Alejandro Canónico-Sarabia, Pedro José Jorge Coviello, Eloy Espinosa-Saldaña Barrera, Giuseppe Franco Ferrari, Rogério Gesta Leal, Edilson Pereira Nobre Júnior, Luciano Parejo Alfonso, Efraín Pérez, Janrié Rodríguez Reck, María José Rodríguez, Graciela Ruocco, Gustavo Alberto Schneider, Antonio Silva Aranguren, Natalia Veloso, 2026.

© Editorial Temis S. A., 2026.
Calle 17, núm. 68D-46, Bogotá.
www.editorialtemis.com
correo elec.: gerencia@editorialtemis.com

Hecho el depósito que exige la ley.
Impreso en Editorial Nomos S. A.
Diagonal 18 Bis, núm. 41-17, Bogotá.

978-958-35-2166-9 (impreso)
3298 2026007290
978-958-35-2167-6 (e-book)

Queda prohibida la reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, por medio de cualquier proceso, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

Esta edición y sus características gráficas son propiedad de Editorial Temis S. A.

PRESENTACIÓN

El Instituto Internacional de Derecho Administrativo -IIDA (www.iida-deradm.com) es una institución sin ánimo de lucro, de carácter académico y científico, que tiene como objeto el fomento y la promoción de la ciencia del derecho administrativo en los diferentes países y en el marco de la comunidad internacional, para lo cual desarrolla actividades tendientes al cumplimiento de los siguientes objetivos específicos:

a) Promover el estudio, la investigación, la profundización y el conocimiento de las diversas expresiones del derecho administrativo en los diferentes países y desde la perspectiva del derecho comparado.

b) Propiciar la reflexión, el debate, el diálogo y el intercambio de ideas y experiencias entre sus miembros y entre ellos y otras personas u organizaciones interesadas en los temas propios del derecho administrativo.

c) Fomentar y fortalecer la docencia, la investigación, la divulgación y el desarrollo del derecho administrativo en los diferentes países.

d) Las demás que sean conducentes para el logro del objetivo general.

En cumplimiento de esos objetivos, el Instituto tiene la satisfacción de entregar a la comunidad jurídica internacional la Colección de Derecho Administrativo Comparado, cuyo propósito es publicar obras colectivas sobre temas básicos y actuales del derecho administrativo, que permitan, con fundamento en trabajos nacionales que desarrollen el respectivo tema desde la perspectiva de cada país, acometer un análisis de derecho comparado que contribuya al mejor conocimiento y comprensión de esos temas.

Para lograr ese cometido comparatista, el contenido de cada uno de los trabajos, en general, se circunscribe a los elementos conceptuales, doctrinales, normativos y jurisprudenciales vigentes en el respectivo país, sin perjuicio de las referencias necesarias a la doctrina, la normativa y la jurisprudencia de otros ordenamientos jurídicos nacionales o internacionales que sean indispensables para la comprensión del propio ordenamiento nacional. Sobre esa base, el Coordinador del volumen respectivo diseña algunas pautas que permitan responder los interrogantes básicos que plantea el tema analizado y que faciliten el análisis comparativo, los cuales deben ser respondidos por los autores, sin perjuicio de los demás análisis que ellos quieran incluir en el desarrollo del trabajo.

A su vez, con fundamento en los trabajos de los diferentes países, el Coordinador de cada volumen tiene a su cargo la elaboración de un documento de análisis comparativo del tema al cual está dedicado el volumen respectivo.

En ese orden de ideas, el Volumen XI de la Colección, que hoy publicamos, está consagrado al estudio de *El régimen de los funcionarios*, con el objetivo de que los estudiantes, especialistas y lectores en general puedan tener una visión global y comparada de esta materia, que constituye uno de los temas básicos del derecho administrativo.

En este volumen han participado académicos de ocho países, miembros del Instituto, cuyas ponencias se publican en orden alfabético de los respectivos países. La coordinación del volumen y el trabajo final de derecho comparado entre las ponencias nacionales ha estado a cargo del profesor argentino PEDRO J. J. COVIELLO, miembro del Instituto. El contenido de los diferentes trabajos es responsabilidad exclusiva de los respectivos autores, pues el Instituto no tiene posiciones institucionales sobre los temas tratados.

De otra parte, este volumen está dedicado a la memoria del ilustre administrativista español JOSÉ RAMÓN PARADA VÁSQUEZ, quien fue uno de los miembros fundadores del Instituto y durante su vida académica se destacó en los escenarios jurídico-administrativos de Europa e Iberoamérica. Se incluye a continuación de esta presentación, una semblanza del profesor PARADA, escrita para este volumen por el profesor español LUCIANO PAREJO ALFONSO.

Finalmente, la dirección de la Colección agradece a los autores y al coordinador el importante y generoso aporte realizado para la publicación de este volumen, que contribuye positivamente al cumplimiento de los objetivos del Instituto. De igual manera, agradece a la Editorial Temis por hacer posible la publicación de estos trabajos académicos.

LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
Presidente Honorífico del IIDA y Director de la Colección

SEMBLANZA DEL PROFESOR
JOSÉ RAMÓN PARADA VÁZQUEZ

Galicia ha sido siempre y sigue siendo tierra pródiga en el alumbramiento de personalidades ilustres en todos los ámbitos, desde el económico al político, pasando por el científico y el cultural, por lo que el jurídico no podía ser una excepción. Ejemplo reciente es el que nos haya regalado un brillante cultivador del Derecho administrativo, que luce ya en la historia de la disciplina: J. R. Parada (nacido en La Coruña en 1933), miembro —conspicuo y clave— del primer grupo de destacados administrativistas formado en torno a la Cátedra regentada por el Prof. E. García de Enterría en la Universidad de Valladolid (desde 1957 a 1962) y germen de la luego llamada “Escuela de García de Enterría”. Pues, en palabras de dicho maestro de maestros, Parada fue precisamente el que encaminó hacia el Derecho Administrativo a José Antonio Manzanedo, figura más que prometedora, trágicamente truncada cuando justamente había alcanzado la Agregación en la Universidad de Oviedo, y el que contribuyó decisivamente a encauzar hacia la Cátedra a Tomás Ramón Fernández. Más aún y sin perjuicio de reconocer que A. Nieto le había precedido (en calidad de doctorando), García de Enterría le recuerda como el iniciador vía de colaboración en su Cátedra, de la que pasó a ser su primer Profesor Ayudante, incorporándose seguidamente Lorenzo Martín-Retortillo, recién doctorado en Bolonia, y, de la mano de Parada, Ramón Martín Mateo. Y califica el grupo de colaboradores resultante como notable por la personalidad rotunda de sus miembros, calificados como sus primeros discípulos. A este grupo se debe la continuación de la obra fundamental cumplida hasta hoy por la Revista de Administración Pública, creada justamente a iniciativa del Prof. García de Enterría, que fue su Director desde el principio y durante muchos años.

La dedicatoria de su obra docente principal (*Derecho administrativo*, 3 vols.), evocada recientemente por T. R. Fernández, atestigua hasta qué punto esta fase vallisoletana troqueló su personalidad. Pues reza así:

“En el recuerdo de la Universidad de Valladolid a Eduardo y Amparo García de Enterría, Alejandro Nieto, Sebastián y Lorenzo Martín-Retortillo, Ramón Martín Mateo, José Antonio Manzanedo y Tomás Ramón Fernández”.

Como no ha sido, ni sigue siendo, infrecuente en la indicada escuela, J. R. Parada fue, antes de ser Profesor, funcionario, primero del cuerpo jurídico

militar, lo que le llevó a un destino, primero en la Capitanía General de Canarias (con sede en Tenerife) y después a Guinea Ecuatorial (donde coincidió con R. Martín Mateo, que desempeñaba allí la función de Interventor de Administración Local y al que también ganó, como queda dicho, para la causa académica), y luego —tras trasladarse a la Auditoría de Guerra de Valladolid; traslado decisivo para su dedicación a la Universidad— del que más tarde pasó a ser cuerpo superior de Administradores Civiles. García de Enterría, en el texto en honor de Parada que escribió en su día, atribuye su integración en la vida universitaria a la influencia que sobre él ejerció, al parecer, alguno de sus trabajos sobre la Administración española y el libro de la expropiación forzosa. Pues, así se lo confesó al conocerlo durante el curso 1958-1959, momento a partir del cual acompañó al maestro en todas sus clases y le asistió —junto con L. Martín-Retortillo— en los exámenes.

Su carrera universitaria pasa por su traslado a Madrid, al ganar E. García de Enterría, en 1962, Cátedra en la Universidad Complutense, y su inicial compatibilización con el trabajo en el despacho de su maestro, hasta ganar, por oposición y en 1972, la Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de La Laguna (Tenerife), lo que fue decisivo para mi dedicación a la disciplina. Su traslado ulterior a la península (primero en la Universidad de Valencia, luego en las de Barcelona y Complutense de Madrid y, finalmente, en la Universidad Nacional a Distancia -UNED-) no supuso, en efecto, la interrupción de mi relación con él, pues siguió dirigiendo mi tesis, que defendí justamente en Barcelona, por ser entonces Catedrático en la Autónoma de dicha ciudad A. Nieto, otro de los integrantes del grupo inicial vallisoletano, brillante trayectoria y gran amigo de J. R. Parada durante toda la dilatada vida de ambos (uno y otro murieron casi simultáneamente: Nieto el 3 de octubre de 2023 y J. R. Parada el 27 de marzo de 2024). A esta razón se sumaba otra personal: A. Nieto había sido también Catedrático de la Universidad de La Laguna y en sus clases, así como en el seminario que dirigía en la Facultad, aprendí los rudimentos del Derecho administrativo y la afición al mismo (lo que me llevó a leer, nada más aparecer, la primera edición del Curso de Derecho administrativo). Dados estos antecedentes es fácil comprender que ambos —Nieto y Parada— fueran nombrados, a mi iniciativa, doctores *honoris causa* por la Universidad Carlos III de Madrid, siendo investidos en el acto solemne de apertura del curso académico 1995/1996. En su discurso ante el claustro académico pronunció estas palabras clarificadoras sobre sí mismo:

“Soy al fin y al cabo un simple resultado, el producto social del esfuerzo apasionado de las instituciones que me han educado: la compañía de Jesús, el Colegio Mayor de Santa Cruz de la Universidad de Valladolid con sus cinco siglos de historia y la Academia General de Zaragoza han dejado en mí una parte de sus mensajes. Resultado también del afecto y esfuerzo de aquellos

que me han precedido, acompañado o seguido en la ilusión por suministrar alguna claridad en el entendimiento de la organización del Estado y su Derecho, instituciones y personas a las que es justo imputar todo el mérito que a través de este doctorado se me atribuye.

”Soy deudor de aquellos que revitalizaron el estudio del Derecho Público después de la guerra civil, la generación de la Revista de Administración Pública, y, de forma especial, ¡muy especial!, de mi maestro, el Profesor García de Enterría y de mi gran amigo y co-doctor en este acto, el profesor Nieto, así como de mis compañeros, profesores de Derecho Administrativo y de mis discípulos, de cuyos esfuerzos y hallazgos he aprendido más que de los míos propios.

”Me reclamo asimismo seguidor de los fundadores de nuestra disciplina, de los pioneros, de los liberales constructores del Estado nacional, de los que hicieron al fin iguales a todos los españoles ante la ley y los servicios públicos, por haber levantado de la nada, y pese a los facciosos carlistas, una Administración centralizada, afrancesada, sí, pero racional, única e igual para los españoles en todo el territorio nacional. Ese fue el resultado del esfuerzo, entre otros, de Javier de Burgos, de Alejandro Oliván, de Posada Herrera, de Manuel Colmeiro”.

El paso de Parada por las antes citadas Universidades acredita la atención que siempre prestó a la formación de administrativistas, pues dejó en todas ellas discípulos destacados: M. Ballbé (hijo del gran administrativista catalán Manuel Ballbé y Prunés y él mismo original cultivador de la disciplina), E. Argullol i Murgadas (que, además de miembro de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Catalunya, fue, desde su creación en 1990 hasta 2001, Rector de la Universidad Pompeu Fabra) y Joaquín Ferret i Jacas (quien, además de Catedrático en la Universidad Autónoma de Barcelona, fue Letrado del Parlamento de Catalunya, Director de la Escuela de Administración Pública de Catalunya y miembro de la Comisión Jurídica de la Generalitat).

Pero donde puede decirse que creó su propia escuela fue en su destino final, la UNED, a la que pertenecen S. del Saz Cordero (catedrática en la propia UNED y durante un tiempo Letrada del Tribunal Constitucional), B. Lozano Cutanda (catedrática de Derecho administrativo primero en la Universidad del País Vasco y luego en la UNED, donde ha sido Directora del Departamento de Derecho público, así como profesora de Derecho administrativo y de la Unión Europea en CUNEF Universidad), J. Prieto de Pedro (catedrático de la UNED, uno de los más reconocidos especialistas en Derecho de la Cultura y titular de la Cátedra Andrés Bello de Derechos Culturales (Convenio Andrés Bello, Universidad Carlos III de Madrid y Universidad Nacional de Educación a Distancia), M^a del Carmen Fernández Rodríguez (Catedrática de la UNED), Marta Lora-Tamayo (Catedrática de la UNED), M. Bacigalupo

Saggese (profesor Titular de Derecho administrativo de la UNED, que ha sido Secretario del Consejo de la hoy extinta Comisión Nacional de la Energía, Consejero de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y actualmente Consejero de la Comisión Nacional del Mercado de Valores), Jesús Ángel Fuentetaja Pastor y Juan-Cruz Alli Turrillas (ambos asimismo catedráticos de la UNED).

La obra que nos ha legado J. R. Parada es muy numerosa, tanto en artículos, como en libros, siendo aquí imposible dar cuenta de toda ella. En ella realizó aportaciones muy significativas, como, por ejemplo, la de la categoría de Derecho garantizador (añadida así a la trilogía clásica formulada por el Prof. Jordana de Pozas), a la que hizo referencia en su artículo “Derecho administrativo, Derecho privado y Derecho garantizador, publicado en el n° 52 de la Revista de Administración pública.

Desde el principio Parada mostró gran interés por el origen y la historia de instituciones centrales (su tesis doctoral, publicada en 1962, versó ya sobre los orígenes del contrato administrativo en el Derecho español; institución, que le volvió a ocupar en el núm. 47 de la Revista de Administración Pública, en el que reflexionó sobre la nueva Ley de contratos) fruto del cual es sin duda la polémica que, sobre el privilegio de decisión ejecutoria y los orígenes del proceso contencioso-administrativo, sostuvo con su amigo A. Nieto, en los núms. 55 y 57 de la Revista de Administración pública. Expresión de ese mismo interés es su artículo, en Documentación Administrativa (núm. 222, 1990) sobre evolución y crisis del instituto expropiatorio.

A partir de la Constitución del Estado autonómico en 1978, la organización del Estado pasó también a ocupar su atención, sucediéndose sus artículos dedicados al tema: “Constitución, burocracia y comunidades autónomas” (Documentación Administrativa, núm. 182, 1979), “España: ¿una o trina” (Hacia el Estado de Padanias de la mano de Herrero Rodríguez de Miñón)” [en Revista de Administración Pública núm. 141, 1996], “Crisis de estatalidad y descentralización política” (Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid núm. extra 1, 2006) y “El fracaso de la descentralización política. Reforma del Estado y reformas administrativas” (Revista de Occidente, núm. 146, 2016).

De entre sus libros merecen destacarse los titulados “Derecho de la función pública” (Thomson Reuters-Civitas, 2019), “Concepto y fuentes del Derecho administrativo (Marcial Pons, 2008), Derecho urbanístico general” (Marcial Pons, 2007) “La Administración y los Jueces” (Edit. Jurídica Venezolana, 1988), “La defensa de la competencia de los órganos judiciales” (CGPJ, 2005), y “Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento” (Marcial Pons, 1999). Pero su obra fundamental, de finalidad docente y de la que se han beneficiado muchas generaciones de estudiantes, es su “De-

recho administrativo (formado por 3 tomos dedicados respectivamente a la introducción, la organización administrativa y el empleo público; el régimen jurídico de la actividad administrativa; y los bienes públicos y el Derecho urbanístico), pues se cuidó de su actualización periódica en las sucesivas ediciones de que fueron objeto los tomos de que se compone.

Tras su jubilación no dejó de fomentar, desde la Fundación Martín Escudero, de la que fue Director, trabajos de investigación. Muchos trabajos han llegado a ser realizados y publicados gracias a su labor promotora.

Alcobendas (Madrid), a once de julio de dos mil veinticinco.

LUCIANO PAREJO ALFONSO
Catedrático emérito de Derecho administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

ÍNDICE GENERAL

	PÁG.
Presentación	VII
Semblanza del profesor José Ramón Parada Vázquez.....	IX

ARGENTINA

EL RÉGIMEN DE EMPLEO PÚBLICO EN ARGENTINA. SU DIMENSIÓN ÉTICA Y SU INSOSLAYABLE VINCULACIÓN CON EL BUEN GOBIERNO

MARÍA JOSÉ RODRÍGUEZ

1. El régimen nacional del empleo público en Argentina. Bloque de legalidad.....	3
A) La regulación constitucional.....	5
B) La Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional aprobada como anexo de la Ley 25.164, y su reglamentación aprobada como anexo del Decreto 1421 de 2002	5
C) Las convenciones colectivas de trabajo y la actual fisonomía laboralizada	6
2. La naturaleza jurídica de la relación	7
3. Las diferentes situaciones de revista: estabilidad vs. personal no permanente	10
A) El régimen de estabilidad	10
B) La adquisición de la estabilidad	11
C) El régimen de contrataciones de personal por tiempo determinado	12
D) El régimen de prestación de servicios del personal de gabinete de las autoridades superiores.....	13
E) El régimen “ad honorem”	13
4. Los distintos tipos de funcionarios.....	13
A) El personal que integra el servicio civil de la Nación vs. quienes no lo integran.....	14
5. Requisitos para el ingreso en la función pública e impedimentos. El interés público como nota distintiva del contrato de empleo público	15

6. Régimen general de permanencia en el servicio: derechos y deberes. Estabilidad en el empleo, la progresión en la carrera administrativa. Especial referencia al deber de obediencia y al derecho a la objeción de conciencia.....	17
A) La estabilidad y el derecho a la carrera	18
B) La objeción de conciencia en el empleo público.....	19
C) Los deberes, incompatibilidades y prohibiciones.....	21
D) El deber de obediencia y la jerarquía en la relación de empleo	24
7. La potestad sancionatoria disciplinaria (interna) y el empleo público. Régimen sancionatorio, tipos de sanciones y su control.....	25
A) La potestad sancionatoria: ¿potestad inherente o potestad cuya regulación resulta del resorte del legislador?	28
a) Faltas y sanciones establecidas en Ley Marco.....	30
b) El derecho de defensa en el procedimiento administrativo disciplinario	31
B) El régimen de investigaciones administrativas como reglamentación de la potestad disciplinaria y del derecho de defensa.....	33
C) El nuevo reglamento de investigaciones administrativas aprobado por el Decreto 456 de 2022 y la consagración de la jurisprudencia interamericana	34
D) Algunas innovaciones del nuevo RIA de marcado tenor garantístico que vehiculizan los resguardos del artículo 8º CADH	35
8. Régimen general de retiro del servicio.....	38
9. El control administrativo y judicial de la relación de empleo público	38
10. Epílogo: el sentido ético de la función pública y su vinculación con el buen gobierno y los fines existenciales de la persona.....	42
11. Prognosis conclusiva: la trascendencia del rol de la autoridad en el empleo público.....	44

BRASIL

O REGIME JURÍDICO DA FUNÇÃO PÚBLICA. OBSERVAÇÕES SOBRE O DIREITO BRASILEIRO

EDILSON PEREIRA NOBRE JÚNIOR

1. A singularidade do modelo brasileiro	49
2. Os servidores públicos civis e os seus regimes.....	52
A) O regime estatutário	52
B) Regime trabalhista.....	60
C) Regime de contratação temporária	62

3. As balizas constitucionais da função pública.....	63
A) A acessibilidade ao serviço público.....	63
B) O direito à filiação em sindicato e ao exercício de greve.....	67
C) As diretrizes remuneratórias.....	68
D) Acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas.....	73
E) Disponibilidade.....	76
4. Regime disciplinar	77
5. Servidores militares.....	78

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS O AGENTE PÚBLICO EM TEMPOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL

GUSTAVO ALBERTO SCHNEIDER

JANRIÊ RODRIGUES RECK

ROGÉRIO GESTA LEAL

1. O Serviço Público e a estruturação da Administração Pública até a Constituição Federal de 1988.....	83
2. As Políticas de Pessoal e o Servidor Público	95
3. Administração Pública Digital: breves considerações	104
4. Um novo agente público e o repensar do protagonismo na concretização de Políticas Públicas	109
5. O servidor público e a Administração Pública digital: novos desafios.....	110
6. Conclusão.....	111
Referências.....	112

ECUADOR

EL RÉGIMEN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN ECUADOR

EFRAÍN PÉREZ

1. Régimen nacional y regímenes locales. La función pública denominada servicio público en Ecuador	117
2. Las fuentes normativas.....	118
A) Fuente constitucional.....	118
B) Fuentes legales.....	118
C) Fuente reglamentaria	119
3. Naturaleza jurídica de la relación.....	119

4. Los distintos tipos de funcionarios. Régimen general aplicable y regímenes especiales	120
5. Régimen general de ingreso al servicio	121
A) Administración de talento humano.....	121
B) Ingreso al servicio.....	121
C) Nombramientos y contratos.....	123
D) Libre nombramiento y remoción	124
E) Nivel jerárquico superior	124
F) Administradores de entidades públicas	125
G) Miembros de Directorio	125
H) Cargos públicos para discapacitados	125
I) Nombramiento provisional.....	125
J) Contrato de servicios ocasionales.....	125
K) Contratos civiles de servicios profesionales.....	126
L) Pasantías	126
M) Inhabilidades y prohibiciones.....	127
N) Nepotismo.....	127
Ñ) Pluriempleo.....	127
6. Régimen general de permanencia en el servicio	127
A) Acción de personal	127
B) Jornadas de trabajo	128
C) Vacaciones	128
D) Suspensión de la jornada de trabajo	129
E) Licencias.....	129
F) Permisos	129
G) Comisiones de servicio.....	129
H) Subrogación.....	130
I) Traslados, trasposos, intercambio de puestos y cambios administrativos	131
J) Formación, capacitación y evaluación	131
K) Evaluación	132
L) Remuneraciones	132
M) Indemnizaciones por accidente de trabajo o enfermedad.....	134
N) Derechos y deberes.....	135
Ñ) El deber de obediencia y la objeción de conciencia	135
O) La progresión en la carrera	135
P) Régimen disciplinario.....	136
Q) Tipos de sanciones.....	137
R) Multa.....	138
7. Régimen general de retiro del servicio.....	138
A) Renuncia, cesación, destitución, remoción y revocatoria de mandato de funcionarios públicos.....	138

8. El control administrativo y judicial de la relación de empleo público	141
A) Institución pública empleadora.....	142
a) Unidad de Administración del Talento Humano.....	142
b) Comité de Gestión de Calidad de Servicio y Desarrollo Institucional.....	142
c) Control administrativo	142
B) Responsabilidad civil.....	143
C) Control judicial penal	144
D) Impugnación	145

ESPAÑA

EL EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA

LUCIANO PAREJO ALFONSO

1. La formación de la función pública y el impacto de la Constitución de 1978.....	149
2. El estatuto básico de los empleados públicos	151
3. El concepto y las clases de empleados públicos	153
A) Los funcionarios de carrera	153
B) Los funcionarios interinos.....	154
C) El personal laboral.....	154
D) El personal eventual	155
E) El personal directivo profesional.....	155
4. El acceso al empleo público.....	156
A) La selección; consideraciones generales	156
B) El modelo de selección.....	157
a) Órganos de selección	157
b) Sistemas selectivos	158
5. La oferta de empleo público y la convocatoria	159
6. El contenido de la relación de empleo público	160
A) Los derechos de los empleados públicos; en especial, la carrera administrativa y la promoción profesional.....	160
B) Los deberes de los empleados públicos.....	162
C) El régimen disciplinario	164
D) Las situaciones administrativas	165
E) Las retribuciones	166
a) Funcionarios.....	166
b) Personal laboral.....	168
F) La provisión de puestos de trabajo	169

	PÁG.
7. Los derechos de ejercicio colectivo	169
A) Introducción.....	169
B) El derecho de huelga	169
C) La sindicación de los funcionarios	172
D) El derecho de reunión.....	174
E) La negociación colectiva	175
8. La finalización de la relación funcional	176
A) Las causas.....	176
B) La renuncia	177
C) La pérdida de la nacionalidad.....	177
D) La pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público	177
E) La jubilación.....	178
F) La rehabilitación en la condición de funcionario público	178
Bibliografía	179

ITALIA

EL EMPLEO PÚBLICO EN ITALIA

GIUSEPPE FRANCO FERRARI

1. Evolución histórica.....	183
2. La Constitución y el texto refundido de 1957	185
A) Primera etapa de la privatización	187
B) Segunda etapa de la privatización	191
3. Sectores separados	197
4. Jurisdicción	199

PERÚ

LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

ELOY ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

1. Introducción	205
2. Régimen nacional y regímenes locales	207
A) Régimen nacional	207
B) Régimen local.....	209
3. Las fuentes normativas: constitucionales, legales, administrativas	210
A) Fuentes constitucionales o provenientes de tratados vigentes en el Estado peruano	210

	PÁG.
B) Fuentes legales.....	211
C) Fuentes administrativas	212
D) Naturaleza jurídica de los funcionarios(as) públicos.....	212
E) Los distintos tipos de funcionarios. Régimen general aplicable y regímenes especiales	213
F) Régimen general de ingreso al servicio público.....	214
G) Régimen general de permanencia en el servicio: derechos y deberes, en especial, el deber de obediencia, la objeción de conciencia, la estabilidad en el empleo, la progresión en la carrera. Régimen sancionatorio, tipos de sanciones y su control.....	216
H) Régimen general de retiro del servicio	220
I) El control administrativo y judicial de la relación de empleo público	220
J) Principales pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el particular (análisis y comentario)	222
K) Principales pronunciamientos de Servir (análisis y comentario) ...	224
Bibliografía	225

URUGUAY

EL RÉGIMEN DE LOS FUNCIONARIOS

GRACIELA RUOCCO

NATALIA VELOSO

1. Introducción	231
2. Régimen nacional y regímenes locales	234
3. Las fuentes normativas: constitucionales, legales, administrativas	236
4. Naturaleza jurídica de la relación.....	238
5. Los distintos tipos de funcionarios. Régimen general aplicable y regímenes especiales	242
A) Presupuestados y contratados.....	243
B) De carrera y políticos o de particular confianza	245
C) Amovibles e inamovibles	246
6. Régimen general de ingreso al servicio	249
A) Designación	250
B) Concurso.....	252
C) Elección	253
D) Accesión	254
E) Sorteo.....	255
F) Contratación	256

7. Régimen general de permanencia en el servicio: derechos y deberes, en especial, el deber de obediencia, la objeción de conciencia, la estabilidad en el empleo, la progresión en la carrera. Régimen sancionatorio, tipos de sanciones y su control	257
A) Derechos	257
a) Derecho al cargo	258
b) Derecho al ascenso.....	258
c) Derecho a la justa remuneración.....	259
d) Derecho al descanso.....	260
e) Derecho a la licencia.....	261
f) Otros derechos	262
B) Deberes	263
a) Puntualidad, celeridad y eficacia.....	263
b) Deber de obediencia.....	263
c) Deber de lealtad	264
d) Deber de reserva	265
e) Deber de probidad.....	266
C) Régimen sancionatorio, tipos de sanciones y su control	267
8. Régimen general de retiro del servicio.....	269
A) Destitución.....	269
B) Renuncia	270
C) Jubilación.....	270
D) Edad.....	270
E) Fallecimiento	271
F) Inhabilitación	271
G) Revocación de la designación	271
9. El control administrativo y judicial de la relación de empleo público	271
A) Responsabilidad administrativa o disciplinaria	271
B) Responsabilidad ética	272
C) Responsabilidad civil	272
D) Responsabilidad penal	274

VENEZUELA

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA

ANTONIO SILVA ARANGUREN
ALEJANDRO CANÓNICO-SARABIA

1. Régimen jurídico nacional de la función pública en Venezuela.....	277
--	-----

A) Breve recuento histórico de la regulación de la función pública en Venezuela.....	277
B) La función pública en la Constitución de la República.....	279
C) Otras fuentes normativas especiales.....	282
2. Naturaleza jurídica de la relación funcional 287	
3. El funcionario público..... 288	
A) Concepto..... 288	
B) Clasificación 290	
C) Incompatibilidades 292	
4. Régimen aplicable al personal contratado y los obreros al servicio de la Administración pública, y a los funcionarios de elección popular... 292	
A) Obreros 292	
B) Personal contratado 293	
C) Funcionarios de elección popular..... 294	
5. Régimen general de ingreso a la carrera funcional..... 295	
6. Régimen general de permanencia en el servicio 297	
A) Derechos y deberes de los funcionarios públicos. La ética pública y la moral administrativa en la función pública 297	
B) Situaciones administrativas 302	
C) El régimen disciplinario en la función pública..... 306	
D) Régimen general de retiro del servicio 309	
7. El control jurisdiccional sobre los conflictos derivados de la relación de empleo público 310	

ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO

UNA EVALUACIÓN EN EL MARCO DEL DERECHO COMPARADO DE LOS RÉGIMENES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

PEDRO JOSÉ JORGE COVIELLO

1. Introducción.....	315
----------------------	-----

EL MODELO DE DERECHO PÚBLICO Y EL DE DERECHO PRIVADO EN EL EMPLEO PÚBLICO

2. El estudio comparado nos muestra, en primer lugar, algunas notas diferenciales, básicamente entre dos modelos jurídicos: el de derecho público y el de derecho privado	317
---	-----

LA NATURALEZA DEL EMPLEO PÚBLICO: ESTATUTARIA O CONTRACTUAL

3. Ceñidos en primer término al modelo del derecho público, las divergencias en torno a la naturaleza pueden situarse en dos variantes: la de una relación estatutaria o reglamentaria y la contractual 319

EL EMPLEO PÚBLICO COMO RELACIÓN DE ESPECIAL SUJECIÓN

4. Una cuestión que no porque se considere —aparentemente— superada, deja de tener cierta vigencia, y no solo para la relación de empleo público: son las denominadas tradicionalmente “relaciones de especial sujeción” 320

EL EMPLEO PÚBLICO EN EL MARCO DEL ESTADO DE DERECHO

5. Una apreciación que se desprende de la lectura de las exposiciones que preceden y de la comparación con la regulación existente en otros países —Gran Bretaña o Estados Unidos— 322

CONCLUSIÓN

6. Llegado a este punto, y como adelanté, la lectura de los trabajos aquí agregados y la lectura de otros regímenes laborales acredita ciertas ideas comunes 327

ARGENTINA

EL RÉGIMEN DE EMPLEO PÚBLICO EN ARGENTINA. SU DIMENSIÓN ÉTICA Y SU INSOSLAYABLE VINCULACIÓN CON EL BUEN GOBIERNO

MARÍA JOSÉ RODRÍGUEZ*

1. EL RÉGIMEN NACIONAL DEL EMPLEO PÚBLICO EN ARGENTINA. BLOQUE DE LEGALIDAD

La función pública nacional en Argentina se encuentra regulada por las siguientes normas que integran, en sus rasgos más fundamentales, el bloque de legalidad —o más bien, juridicidad— nacional: el artículo 14 bis de la CN; la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional —aprobada como anexo de la Ley 25.164—; el Decreto 1421 de 2002 que aprueba la reglamentación de la Ley Marco; el Decreto 214 de 2006 que homologa el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional celebrado entre el Estado empleador y los sectores gremiales, y el Decreto 2049 de 2008 que homologa el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial.

La función pública al concernir una prestación personal, esto es, al vincularse de modo directo con una relación de dependencia personal que implica la actividad creativa y productora del hombre, detona además la aplicación de las normas del derecho internacional de los derechos humanos y —singularmente— la de los tratados de derechos humanos receptados por el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Argentina, que se integran al mencionado bloque de legalidad.

* Magíster en Derecho Administrativo por la Universidad Austral. Especialista en Derecho Tributario por la Universidad Austral. Exdirectora Nacional del Cuerpo de Abogados del Estado (ECAE) de la Procuración del Tesoro de la Nación. Exdirectora de la Escuela de Formación de Abogacía Pública (EFAP) de la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Directora Académica de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de la Matanza, Provincia de Buenos Aires. Profesora de Derecho Administrativo.

La pluralidad de fuentes que regulan de modo sincrónico la función pública reclama establecer un orden para su articulación.

Este requerirá articular y armonizar, a la luz del principio de prioridad normativa que dimana del artículo 31 de la CN, la naturaleza de contrato administrativo en la que se concreta la función pública —y las prerrogativas exorbitantes de la Administración empleadora, anejas al contrato—, con la fisonomía convencional “laborizada” que exhibe desde hace bastante la aludida función pública. En ese marco, resultarán fundamentales las pautas que proporciona la Ley 24.185 que regula las negociaciones colectivas entre la Administración Pública Nacional y sus empleados (v. en especial, art. 8^o).

Esta norma excluye del ámbito de la negociación colectiva los aspectos propios de la mencionada naturaleza pública del contrato, vinculados por cierto con las denominadas prerrogativas exorbitantes de derecho privado², a saber: a) la estructura orgánica de la Administración Pública Nacional y b) las facultades de dirección del Estado.

También impera que la negociación colectiva, en el caso especial de la función pública, se ajuste a la garantía constitucional de la igualdad (que se traduce en el principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa).

Finalmente, siempre a tenor del referido artículo 8^o en cita, las tratativas salariales o aquellas referidas a las condiciones económicas de

¹ La Ley 24.185 prevalece —más allá de la paridad jerárquica normativa con la denominada Ley Marco, y de su carácter de ley anterior— por expresa disposición del art. 4^o de la Ley 25.164; este dispone que “En ningún caso se entenderá que las normas de esta ley —se refiere a la aludida Ley Marco— modifican las de la Ley 24.185”.

² Es interesante destacar que desde el caso resuelto por el Tribunal de Conflictos “Axa France”, 2014, la jurisprudencia administrativa en Francia ha optado por la denominación de prerrogativa exorbitante, a secas, sin el aditamento “del derecho privado” (v. “Una nueva definición de la cláusula exorbitante del derecho común: El caso ‘Axa France IARD C. MAIF’” (v. MARÍA JOSÉ RODRÍGUEZ en CIJur, sección doctrina, disponible en https://cijur.mpba.gov.ar/files/bulletins/Mg_Mar%C3%ADA_Jos%C3%A9_Rodr%C3%ADguez__Una_redefinici%C3%B3n..._12-10_v1.pdf). Esta definición positiva de la cláusula exorbitante que referencia al interés público y al régimen exorbitante es reeditada en TC, 12/2/2018, “SCP Ravisse, mandataire liquidateur judiciaire de la SARL The Congres House c/ Commune de Saint-Esprit”, n° 4109, y en CE, 5/2/2018, CNES, n° 414846. 18.

la prestación laboral, deberán sujetarse a lo normado por la ley de presupuesto y a las pautas que determinaron su confección.

A) La regulación constitucional

La Constitución Nacional en el artículo 14 bis, cuyo texto se atribuye al dirigente radical Crisólogo Larralde, introducido por la reforma constitucional de 1957, introduce una divisoria de aguas entre las dos figuras que protagonizan la relación de dependencia laboral en sentido amplio: la del trabajador (relación de dependencia privada o laboral en sentido estricto) y la del empleado público (relación de dependencia pública).

Con respecto a la primera, instituye —a título de protección contra el despido arbitrario— un despido libre con indemnización; mientras que con respecto al empleado público, garantiza, de modo institucional, no personal, la reposición en el cargo en caso de segregación arbitraria o ilegítima, esto es, la garantía de estabilidad³. Veremos en los acápites siguientes que esta diferente protección responde a la diversa naturaleza de los intereses implicados: en un caso, un interés privado, en el segundo, un interés público. Del mismo modo, procede ya adelantar que esta protección del trabajo en sus diversas formas, tanto pública como privada, hoy constituye un contenido propio del derecho internacional de los derechos humanos.

B) La Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional aprobada como anexo de la Ley 25.164, y su reglamentación aprobada como anexo del Decreto 1421 de 2002

La Ley Marco constituye el piso legal que deben respetar las negociaciones colectivas de trabajo (v. art. 1º) en tanto los derechos y garan-

³ Reza en tal sentido el art. 14 bis en la parte a que referimos: “El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; *protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público*; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial” [...] (lo resaltado es propio); v. también CSJN, 3-5-2007, “Madorrán, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación”, considerandos 4) a 7), ambos inclusive.

tías acordados por esta ley a los trabajadores que integran el servicio civil de la Nación constituirán mínimos que no podrán ser reemplazados en las negociaciones colectivas que se celebren.

Nótese ya desde el inicio, que esta ley que se sanciona en el contexto de un marcado proceso de laboralización del empleo público (B. O. 8-10-1999) y de modo próximo —si bien posterior— a la homologación del primer convenio colectivo de trabajo general para el sector público nacional (el CCT homologado por el Decreto 66 de 1999 —B. O. 26-2-1999—) adopta una terminología acorde con el mencionado fenómeno de laboralización, y denomina al empleado público, “trabajador que integra el servicio civil de la Nación”.

La Ley Marco que, en puridad, constituye un estatuto del empleado público, al regular sus deberes y derechos, delimita su ámbito de aplicación al personal que integra el Servicio Civil de la Nación.

En tal sentido, el régimen legal en cita establece la autoridad de aplicación, los requisitos para el ingreso, los impedimentos para este, la naturaleza de la relación de empleo, los derechos y deberes. Autoriza la posibilidad de revisar el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa vigente (v. art. 26), instaura el régimen disciplinario con el consiguiente ulterior control judicial suficiente, las causales de egreso, etc.

C) *Las convenciones colectivas de trabajo y la actual fisonomía laboralizada*

Sobre la base de las disposiciones de la Ley 24.185, de negociación colectiva entre la Administración Pública Nacional y sus empleados, la Administración celebra con los trabajadores alcanzados por sus disposiciones, convenios colectivos de trabajo que resultan homologados por decreto del Poder Ejecutivo Nacional (v. art. 14, Ley 24.185).

La aplicación de las convenciones colectivas del trabajo a la Administración Pública Nacional le imprime a esta una fisonomía laboralizada, tal como hemos señalado. Este fenómeno de la laboralización o privatización de la relación de empleo público no alude a la llamada “flexibilización del empleo público”, sino que refiere a una transferencia de normas del derecho laboral hacia el derecho administrativo.

Este traspaso de normas se produce a caballo del *derecho colectivo del trabajo*, que comprende los institutos jurídicos necesarios para compensar, paliar y remediar la desigual capacidad negocial de las partes en las relaciones de trabajo.

El fundamento de esta asimilación normativa o trasvase de normas pivota en una constatación fáctica: tanto el empleado público como el trabajador privado, despliegan su débito contractual —personal e *intuitu personae*— en el marco de una relación de trabajo, es decir, de una relación que reviste las notas de dependencia jurídica, económica y técnica. En esta relación de dependencia gravita de modo singular la especial dignidad de la persona humana.

Es por ello por lo que la negociación colectiva —como instituto del derecho colectivo del trabajo— se concibe como uno de los *principios relativos a los derechos fundamentales*, que deben ser respetados y promovidos por todos los Estados miembros de la OIT, por su mera pertenencia a la organización y, aun, en el caso de que no hayan ratificado los convenios fundamentales (v. la *Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, adoptada por la OIT en junio de 1998).

2. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN

Hoy parece indiscutible en el régimen jurídico argentino que la relación de empleo público se encuadra en la categoría contractual, configura un contrato administrativo, por su objeto y de colaboración⁴; esto es, no reviste carácter estatutario.

Este carácter contractual resulta reforzado por el apuntado fenómeno de la laboralización o privatización del empleo público en cuyo marco el sindicato asume la representación de la voluntad colectiva de los trabajadores.

Es de hacer notar que si bien el aludido fenómeno de la laboralización implica la aplicación de normas de raigambre laboral concebidas

⁴ MIGUEL S. MARIENHOFF, *Tratado de derecho administrativo*, tomo III B, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1998, cap. V; v. también MARÍA JOSÉ RODRÍGUEZ en *Cuestiones de contratos administrativos*, en Homenaje a Julio R. Comadira, AA. VV., Ediciones Rap, Buenos Aires, 2007, pág. 388 y ss.; en especial, págs. 388 a 389. Es de remarcar en tal sentido, que el Decreto delegado 1023 de 2001 que perfila el régimen de contrataciones de la Administración Pública, con fuerza de ley por su tenor de “delegado”, se refiere al “contrato de empleo público”, si bien para excluir a esta categoría contractual de su marco objetivo de predicación normativa (v. art. 5, inc. a, decreto 1023 de 2001).

en puridad para regular una relación privada —sobre la base del mencionado dato fáctico sociológico común del trabajo humano— al ser las referidas normas privadas aplicadas al empleo público, no mutan ni intervienen la naturaleza jurídica del contrato administrativo. Ello en tanto el dato distintivo que marcará la impronta contractual pública estará signado por la presencia de un interés público adscrito de modo primario a la función administrativa que constituye la esencia de la relación de empleo público, y de modo secundario, a la organización administrativa de que se trate⁵.

De tal suerte, como hemos resaltado *supra*, se verificarán aspectos como los requisitos para el ingreso e impedimentos (arts. 4º y 5º, Ley Marco), entre otros, que no resultan en modo alguno imperativos para el contrato de trabajo privado, pero sí excluyentes para el empleo público.

Por otra parte, se suele señalar como un rasgo esencial que denota la naturaleza pública del contrato administrativo de empleo público, la estabilidad que en su seno adquiere el personal que ingresa como permanente cumpliendo los sistemas de selección. Este rasgo constituye una garantía institucional⁶ como lo es en otro contexto normativo y profesional, la intangibilidad de la remuneración de los jueces.

⁵ Señala COMADIRA que la distinción entre intereses públicos primarios —perseguidos por la función administrativa en general— e intereses públicos secundarios —adscritos a una organización administrativa— ha sido aceptada no solo por diversos autores en el derecho comparado sino también, por la doctrina nacional (v. FERNANDO G. COMADIRA, *Derecho administrativo disciplinario*, Prov. de Bs. As., Cathedra Jurídica, pág. 43 y ss.).

⁶ Sobre la estabilidad como garantía institucional, v. Dictámenes PTN 304:201; según SOLÓZABAL ECHAVARRÍA, esta garantía constituye una categoría con la que se persigue la protección frente al legislador de determinadas instituciones que se recogen *in nuce* en la Constitución. Se trata de una protección constitucional que preserva a una institución no solo de su destrucción, sino de su desnaturalización, al prohibir vulnerar su imagen maestra. Este es su significado típico; en un principio se circunscribe a instituciones públicas, después se proyecta sobre instituciones privadas e incluso sobre determinadas manifestaciones sociales. El concepto —prosigue— es utilizado por GIESE, en 1919, o por M. WOLF, en 1923, al referirse a la protección constitucional de los derechos de propiedad o herencia, o por SMEND, en 1917, cuando alude “al derecho fundamental de la universidad alemana” (v. J. J. SOLÓZABAL ECHAVARRÍA, “La libertad de expresión desde la teoría de los derechos fundamentales”, REDC, núm. 32, pág. 86). Por su parte, CARL SCHMITT distingue las garantías institucionales de los derechos fundamentales. Considera que mediante la regulación constitucional, puede

La estabilidad garantiza la reposición en el cargo en el caso de nulidad de la medida segregativa. Constituye una *restitutio in integrum*. Se diferencia por lo tanto de la indemnización por despido que rige en el contrato laboral privado y que plasma la “protección contra el despido arbitrario” a que alude la Constitución Nacional (art. 14 bis).

En línea con la mencionada asociación que establece el régimen jurídico aplicable entre naturaleza de la relación de empleo y estabilidad, la Ley Marco bajo el título de “naturaleza de la relación de empleo” alude en puridad, a las situaciones de revista, esto es, al régimen de estabilidad, al régimen de contrataciones o al personal de gabinete de las autoridades superiores; también contempla la situación del personal *ad honorem* (v. art. 7º, Ley Marco).

garantizarse una especial protección a ciertas instituciones. La regulación constitucional tiene entonces la finalidad de hacer imposible una supresión en vía legislativa ordinaria. Con terminología inexacta —explica— se suele hablar aquí de derechos fundamentales, si bien la estructura de tales garantías es por completo distinta, lógica y jurídicamente, un derecho de libertad. Expresa: “Ni aun siquiera cuando se aseguran con la garantía institucional derechos subjetivos de individuos o de corporaciones —lo que no es obligado— hay aquí derechos fundamentales ningunos. La garantía institucional es por su esencia, limitada. Existe solo dentro del Estado, y se basa, no en la idea de una esfera de libertad ilimitada en principio, sino que afecta a una institución jurídicamente reconocida, que, como tal, es siempre una cosa circunscrita y delimitada, al servicio de ciertas tareas y ciertos fines, aun cuando las tareas no estén especializadas en particular, y sea admisible una cierta ‘universalidad del círculo de actuación’”. Pone como ejemplo paradigmático de garantías institucionales a las prescripciones de la Constitución de Weimar “sobre el Derecho de los funcionarios”. Ello, en tanto aseguran el mantenimiento de una burocracia profesional que “debe ser servidora de la comunidad, y no de un partido [...], es decir, que debe ser defendida contra las consecuencias destructoras del Estado de una práctica parlamentaria de botín y séquito”. Aclara SCHMITT que la garantía de los derechos adquiridos de los funcionarios (art. 129, I, 3) viene, en realidad a beneficiar al funcionario individual; da lugar al derecho subjetivo del funcionario, y no solo para pretensiones a derechos económicos, sino igualmente con distinta especie de protección jurídica, hasta las pretensiones al título y rango, e incluso a una actuación correspondiente a las normas jurídicas y administrativas. Todo esto —concluye— no está al servicio del interés privado del funcionario, sino de la burocracia profesional como tal (CARL SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, 1944, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, trad. de Francisco Ayala, Madrid, pág. 197 y ss.).

3. LAS DIFERENTES SITUACIONES DE REVISTA: ESTABILIDAD VS. PERSONAL NO PERMANENTE

A) *El régimen de estabilidad*

El régimen de estabilidad comprende al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes al régimen de carrera cuya financiación es prevista para cada jurisdicción u organismos descentralizados en la Ley de Presupuesto.

La carrera administrativa básica y las específicas deben 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 que se debe 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 por 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 (v. art. 8°).

El personal alcanzado por el régimen de estabilidad que resulte afectado por medidas de reestructuración que comporten la supresión de organismos, dependencias o de las funciones asignadas a las mismas, con la eliminación de los respectivos cargos, debe ser reubicado en las condiciones reglamentarias que las disposiciones establezcan. Queda con este objeto garantizada la incorporación del agente afectado para ocupar cargos vacantes. Asimismo, en los convenios colectivos de trabajo deben preverse acciones de reconversión laboral que permitan al agente insertarse en dichos cargos.

En el supuesto de no concretarse la reubicación, el agente queda en situación de disponibilidad.

El período de disponibilidad se asigna según la antigüedad del trabajador, no pudiendo ser menor a seis meses ni mayor a doce meses.

Si durante el período de disponibilidad se producen vacantes en la Administración Pública Central y en organismos descentralizados, debe priorizarse el trabajador que se encuentre en situación de disponibilidad para la cobertura de dichas vacantes.

Vencido el término de la disponibilidad, sin que haya sido reubicado, o en el caso que el agente rehusare el ofrecimiento de ocupar un cargo o no existieran vacantes, se producirá la baja, generándose el derecho