

PROYECTO DE LEY

La Honorable Cámara de Diputados y el Senado de la Nación Sancionan con Fuerza de Ley

Artículo 1º. Declárese la emergencia pública en materia laboral, en el ámbito de la administración pública nacional, hasta el 31 de diciembre de 2025, en todo el territorio nacional, en virtud de la vigencia del principio protectorio de la estabilidad consagrado en el artículo 14 bis y en el principio de progresividad del Artículo 75 inc. 19, ambos de la Constitución Nacional.

Artículo 2º. Prohíbese durante el plazo de vigencia establecido en el artículo 1º los despidos o suspensiones de trabajadores y trabajadoras que efectivamente desarrollen sus tareas en el ámbito público, sin importar la modalidad contractual, ni la fecha de ingreso al empleo.

Artículo 3º. Déjese sin efecto el cese o suspensión del personal alcanzado dentro régimen de contrataciones de personal por tiempo determinado (artículo 9 de la Ley 25.164 Marco de Regulación del Empleo Público Nacional), con efecto retroactivo al 10 de diciembre de 2023, y dispóngase su continuidad laboral.

Artículo 4º. En los supuestos de la supresión de cargos y/o funciones en el marco de una reorganización administrativa, dispuesta a partir del 10 de diciembre de 2023, la autoridad competente deberá garantizar, en función del principio protectorio, la reubicación de los trabajadores y trabajadoras en la planta de la Administración Pública Nacional.

Artículo 5º. La Secretaria de Transformación del Estado y Función Pública, o la que en su futuro la reemplace, será la Autoridad de Aplicación de la presente ley y deberá garantizar los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras alcanzados/as por la misma.

Artículo 6º. El Jefe de Gabinete de Ministros producirá un informe mensual al Congreso de la Nación dando cuenta de los avances en el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 7º. La presente ley es de orden público.

Artículo 8º. La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

Artículo 9º. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El objeto de este proyecto de ley es garantizar la continuidad de un Estado presente que de respuestas a las necesidades de la ciudadanía argentina, entendiendo al Estado como un conjunto de herramientas utilizadas para gestionar las relaciones sociales y económicas en un territorio determinado donde el ejercicio del poder político permite alcanzar los objetivos de garantizar la igualdad y la equidad.

El presidente Javier Milei, en un sentido contrario a ello, se ha propuesto reducir al Estado a su mínima expresión, entendiendo a éste como un enemigo que debe eliminarse. En este contexto, las medidas de despido masivo a empleados públicos tomadas por el actual gobierno, sustentadas en una supuesta meta de déficit cero, lejos de contribuir a fortalecer al Estado y que sea eficiente, lo que provoca es más bien su destrucción y desguace, así como la afectación de los derechos de la ciudadanía.

En este sentido, la defensa del lema neoliberal de un "Estado demasiado grande" resulta falaz, porque no se trata solamente de una cuestión de tamaño, sino de un debate redistributivo ligado al gasto social.

El objetivo de cuestionar la excesiva dimensión del Estado no es otro que orientar el poder político hacia la rebaja de las pretensiones igualitarias y el debilitamiento de la participación democrática de la ciudadanía con fines de justicia social. Y ello se llevará a cabo a través de la "reducción del déficit fiscal", es decir, el ensanchamiento del mercado y el achicamiento de ciertas actividades del Estado.

Esta receta se implementó en la Argentina a través de dictaduras, de la aplicación del Consenso de Washington y de la política neoconservadora del gobierno de Cambiemos (2015-2019). Sin embargo, la experiencia histórica demuestra que cada vez que se tomaron estas medidas, se produjo mayor desigualdad y desamparo, sobre todo, de los sectores vulnerables.

Consideramos que el Estado es una organización necesaria e imprescindible para garantizar los derechos consagrados en la constitución nacional y promover una sociedad igualitaria, democrática y con justicia social.

Por tanto, para que un Estado sea eficaz lo que se necesita es una valoración de sus funciones, es decir, trabajar para mejorar sus prestaciones, pero jamás para destruirlo. Esta ola de despidos masivos tendrá como consecuencia la precarización de las prestaciones del Estado: tendremos peor salud pública, peor educación pública, menos obra pública, menos ciencia y tecnología. En definitiva, un Estado deficiente que tendrá menos capacidad de dar respuesta a los problemas de los y las ciudadanos/as argentinos/as.

A través del presente proyecto de ley, se pretende restituir los derechos y garantías consagrados en la Constitución Nacional, en los artículos 14 y 14 bis, y en los tratados internacionales que promueven y garantizan el marco protectorio de los derechos laborales y promueven condiciones de trabajo justas, dignas y equitativas.

Al respecto cabe señalar que, desde el 10 de diciembre de 2023 en la República Argentina, asistimos a diversas acciones y decisiones políticas que con crueldad vulneran los derechos humanos de los trabajadores y trabajadoras. Estas medidas se traducen en un desguace de los derechos laborales sobre todos de los que se desempeñan en el sector público nacional, circunstancia que se ha verificado a través del dictado de profusa normativa a través de la cual se ha dispuesto la intervención de empresas u organismos del sector público, o la

suspensión de las funciones, así como el cierre operativo de otras entidades que cumplen funciones esenciales en la comunidad.

En ese sentido, a través del presente proyecto se pretende implementar medidas que garanticen la protección de las fuentes de empleo del sector público nacional a cuyo efecto se ha previsto la prohibición de los despidos y, en su caso, el restablecimiento y continuidad de las relaciones laborales que hubieren cesado a partir del 10 de diciembre de 2023.

Resulta necesario garantizar la vigencia de los principios de orden público laboral que rigen la materia, y en particular, el principio protectorio que surge del artículo 14 bis de la Constitución Nacional que garantiza los derechos laborales básicos; entre los cuales se incluyen:

1. El derecho a tener acceso a un trabajo digno y remunerado, así como a no ser discriminado en el proceso de contratación.
2. El derecho a recibir una remuneración justa por el trabajo realizado, incluyendo el pago de salarios mínimos y el pago de horas extras.
3. El derecho a no ser discriminado por motivos de género, raza, religión, orientación sexual, discapacidad u otros motivos protegidos.
4. El derecho a estar cubierto por sistemas de seguridad social, como seguro de salud, pensiones y seguro de desempleo.
5. El derecho de los trabajadores a organizarse en sindicatos y a negociar colectivamente con los empleadores sobre condiciones laborales y salariales.

En el mismo sentido, lo establece la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 23 cuando en referencia al derecho al trabajo indica que:

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

De tal manera, reconoce efectivamente el derecho fundamental al trabajo como una parte integral de los derechos humanos y establece que toda persona tiene derecho no sólo a trabajar en condiciones equitativas y satisfactorias, a recibir un salario justo, sino que también a estar protegido contra el desempleo.

Según los referidos preceptos constitucionales, "el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes", lo que incluye al que se desarrolla tanto en el ámbito privado como en el público (Fallos: 330:1989, "Madorrán"; Fallos: 334:398, "Cerigliano"). Asimismo, es importante destacar que, a través de diversos fallos, la Corte Suprema señaló que el derecho a trabajar, comprende, entre otros aspectos, el derecho del trabajador a no verse privado arbitrariamente de su empleo (Fallos: 327:3677; "Vizzoti", 330:1989 ap. cit.; en similar sentido, doctr. Fallos: 336:1681, "González"). En especial, precisó que tales exigencias se dirigen primordialmente al legislador, "pero su cumplimiento atañe, asimismo, a los restantes poderes públicos, los cuales, dentro de la órbita de sus respectivas competencias, deben hacer prevalecer el espíritu protector que anima a dicho precepto" (Fallos: 334:398 ap. cit., considerando 7 y sus citas).

A tal efecto, es crucial en principio garantizar la seguridad, la salud y la integridad de los trabajadores y trabajadoras que actualmente atraviesan situaciones de avasallamiento, penuria y vulneración de sus derechos humanos fundamentales, situación que además pone en riesgo la regular prestación de los servicios esenciales que se han visto menguados por el cierre o cese de organismo públicos como ANSES, INADI, ENACOM, Conicet, Agricultura Familiar entre muchos otros.

En virtud de ello, podemos afirmar que en la República Argentina el Poder Ejecutivo ha vulnerado la garantía de la protección contra el desempleo habiendo dispuesto medidas de restrictivas de derechos que han colocado a más de 15.000 personas que se desempeñaban sus tareas en el sector público nacional en situación de desamparo laboral y precarización social, económica y familiar.

Según el monitoreo provisorio hecho por ATE, algunas de las notificaciones que se produjeron hasta el momento son las siguientes:

Organismo de la APN	Personal despedido
ANSES	1.200
Secretaría de Agricultura Familiar	800
Ministerio de Capital Humano:	900
Centros de Referencia de Desarrollo Social (CDR):	600
Secretaría de Trabajo:	517
Agencia Nacional de Discapacidad:	332

Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia(Senaf):	300
Personal Civil de las Fuerzas Armadas	280
Secretaría de Comercio	225
Secretaría de Cultura	208
Nación ART	200
INCAA	170
ACUMAR:	120
CENARD (Centro Nacional de Alto Rendimiento Deportivo):	120
Sub secretaría de la Mujer	150
INDEC	100
Secretaría de Derechos Humanos:	12
Administración General de Puertos	185
Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV):	89
CONICET	87

Servicio: Meteorológico Nacional	80
Parques Nacionales	79
Vialidad:	67
Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP)	40
Ministerio de Economía:	26
COPREC (Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo)	25
Secretaría de Energía	21
CNRT (Comisión Nacional de Regulación del Transporte)	2

En esa lista, hay algunas particularidades. Por ejemplo, en la Secretaría de Derechos Humanos, su titular Alberto Baños niega la información, pero se conoce que tiene tomada la decisión.

En el Ministerio de Capital Humano hubo 800 despidos, pero prácticamente se da por hecho que para la semana próxima habrá otros 1.000 más.

En la Agencia Nacional de Discapacidad, entre los despidos hay una veintena que son personas con distintas discapacidades, lo cual viola la ley de cupo que obliga al Estado a su contratación.

Los 900 despidos en la Secretaría de Agricultura Familiar son parte de los 2.000 que están en transición de despidos, porque la efectivizarían del vaciamiento – según el decreto que lo ordena- es dentro de 90 días.

El presidente Milei manifestó públicamente que las bajas de contratos alcanzarán a personas incorporadas durante el último año. Sin embargo, esto no fue así. Pudimos observar que no existió un patrón de antigüedad. No despidieron solo a quienes ingresaron en el gobierno anterior sino a personas con más de 20 años de antigüedad.

No obstante, la estrategia del gobierno de Milei para su achique del Estado no se detiene en los despidos. La licuación del salario, la insuficiente paritaria y el congelamiento de sueldos es una forma indirecta de despidos de la que el Estado hace gala y que, inclusive, pretende inspirar a algunas empresas del sector privado.

En total, la administración pública nacional tiene 140.000 trabajadores, 70.000 de los cuales son contratados. Esta es la cantidad que planea echar Javier Milei, tal como lo adelantó en su discurso en el IEFA Latam Forum, el pasado martes 2 de abril.

Se trata de la tercera "Reforma del Estado" neoliberal en los últimos 40 años de democracia. La primera fue durante el gobierno de Carlos Menem, con las devastadoras consecuencias que ya se conocen. La segunda fue con Mauricio Macri, con la insolvencia y el daño que provocaron.

Rige en nuestra Constitución Nacional, dentro de las atribuciones que corresponden al Congreso de la Nación el principio de la progresividad (artículo 75 inc.19 CN) o de no regresión cuenta con una fecunda trayectoria en la jurisprudencia de la Corte Suprema, abarcando diversos ámbitos de aplicación.

En el precedente "Madorrán" (Fallos 330:1989) el voto de los jueces Lorenzetti, Fayt y Petracchi, sostuvo que la estabilidad propia del empleado público era una

solución que concordaba con los principios y pautas de interpretación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que, en buena medida implícitos en la Constitución histórica, habían sido expresamente incorporados a ésta por vía del art. 75.22. Agregó que el decidido impulso hacia la progresividad en la plena efectividad de los derechos humanos que reconocen, propia de dichos y tratados y especialmente del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 2.1); sumado al principio pro homine, connatural con estos documentos, determinan que el intérprete deba escoger dentro de lo que la norma posibilita, el resultado que proteja en mayor medida a la persona humana. Y esta pauta se impone aun con mayor intensidad, cuando su aplicación no entrañe colisión alguna del derecho humano así interpretado, con otros valores, principios, atribuciones o derechos constitucionales.

De acuerdo al dictamen de la Procuración General de la Nación¹ el trabajador es sujeto de preferente tutela constitucional y, en materia de hermenéutica, con arreglo al principio in dubio *pro justitia* sociales. En tal sentido, el precepto debe ser interpretado a favor de quienes, al serle aplicado el principio protectorio tienden a alcanzar el bienestar, esto es, las condiciones de vida a través de las cuales es posible a la persona humana desarrollarse según su dignidad.

En el fallo Madorrán la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dejado en claro cual fue el propósito del alcance de la consagración constitucional del Artículo 14 bis al señalar que "*pone de manifiesto, con toda elocuencia, que el objeto y el sujeto principalísimos sobre los que operó la reforma fueron el universo del trabajo y el trabajador. De tal suerte, bajo la luz del principio protector ("El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes..."), asentaron su plaza en la cúspide del ordenamiento jurídico positivo diversos derechos "inviolables" (Fallos 252:158, 161, considerando 3º) del*

¹ Dictamen de la Procuración General de la Nación a cuyos fundamentos y conclusiones remitió la Corte Suprema en Fallos: 341:954, "Ortiz" y sus citas.

trabajador, así como deberes ("inexcusables", ídem) de asegurarlos por parte del Congreso ("Aquino", cit. p. 3770; y "Milone", Fallos: 327:4607, 4617). Entre los primeros, corresponde aislar, para la solución del presente litigio, la "protección contra el despido arbitrario" y la "estabilidad del empleado público" ².

Resulta asimismo relevante citar lo manifestado en la Convención Constituyente de 1957 por el convencional Peña, al señalar que: *"Siempre el empleado público ha estado sujeto a las cesantías en masa en ocasión de los cambios de gobierno. Ahora ya no podrá ningún partido político que conquiste el gobierno disponer de los puestos administrativos como botín de guerra. Entendemos que este principio constitucional entrará a regir simultáneamente con la vigencia de las reformas y en adelante ningún empleado público podrá ser dejado cesante sin causa justificada y sin previo sumario administrativo" (convencional Peña, Diario de sesiones..., cit., t. II, p. 1254; v. asimismo: convencionales Martella y Mercado, J.A., ídem, t. II, ps. 1243 y 1337/1338, respectivamente).*

Se trataba de la existencia, según lo observó esta Corte, "de un claro interés público en la proscripción de la arbitrariedad jerárquica o de la política partidaria en la organización burocrática estatal" (Fallos: 261:361, 366, considerando 11).

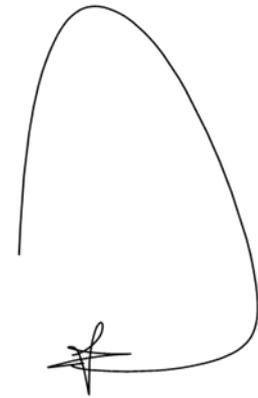
Resulta, asimismo, oportuno señalar que han existido diversas iniciativas como la presente con el objeto de proteger el empleo, entre las cuales podemos citar como antecedente el Proyecto de Ley iniciado en el Senado de la Nación que corresponde al expediente 1078/2016, de autoría de los Senadores Daniel A. Lovera, Norma H. Durango, Miguel A. Pichetto, Guillermo J. Pereyra, Roberto G. Basualdo, Marina R. Riofrio y Juan M. Abal Medina, que obtuviera sanción el 18 de mayo de 2016 y que posteriormente resultara vetada por el Presidente Macri el 20 de mayo de 2016.

²<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6259391&cache=1631300558596> M. 1488. XXXVI. Madorrán, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación.

Reiteramos la necesidad de defensa de un Estado que garantice funciones y servicios esenciales y dicha valoración del Estado no puede llevarse a cabo sin la continuidad de los y las empleados/as públicas encargadas del planeamiento e implementación de las políticas públicas.

Presentamos este proyecto con la firme convicción de que el Estado debe fortalecerse y no destruirse, propendiendo siempre que funcione de manera eficiente para prestar servicios y garantizar derechos, con el fin de lograr igualdad y equidad.

Por todo lo expresado, solicito a mis pares el acompañamiento del presente proyecto de ley.



Ana Carolina Gaillard

Diputada Nacional