

Fundamentos de la Ley 14656

La sanción de la Ley 11.757 se inscribe en un tiempo histórico de la Argentina que ya no es. Sancionada en 1.996 con el nombre de Estatuto para el personal de las municipalidades de la provincia de Buenos Aires, popularmente conocida como la “Ley de la Inestabilidad”, la presente ley se constituyó en un contexto de primacía de una visión de achicamiento del rol del Estado y de un retroceso de las condiciones laborales de los trabajadores en general y en particular de los trabajadores estatales en sus distintas dimensiones. Además, la Ley 11.757 dejó sin efecto el avance que los municipios habían logrado, a partir del retorno del régimen democrático, para establecer las condiciones y el régimen laboral en sus distritos, dejando sin efecto la ordenanza general 207 que se había impuesto bajo la dictadura militar del año 1.976. En este sentido consideramos que la Ley 11.757 se inscribe en la continuidad histórica del proceso iniciado bajo la dictadura militar de 1.976 y que sirvió para precarizar y flexibilizar el empleo público municipal y producir una fenomenal caída en la calidad de vida de los trabajadores municipales.

Bajo el disfraz de “generar un proceso de modernización de la función pública y municipal” (mensaje de elevación del proyecto de Ley 11.757), en la práctica miles de trabajadores se vieron perjudicados en su vida cotidiana al sufrir una merma en sus derechos laborales, o bien expulsándolos del sistema o bien socavando las condiciones logradas luego de varios años de lucha. Por otro lado, los trabajadores municipales, puntualmente, son los más perjudicados al no tener la posibilidad por norma de discutir sus derechos y condiciones laborales bajo la figura de la negociación colectiva. Bajo el principio de igualdad, aquí se busca lograr un piso de uniformidad de los trabajadores municipales en relación a los trabajadores provinciales y nacionales, sin que esto signifique coartar la autonomía de los municipios.

Consideramos que el derecho a la negociación colectiva tiene su correlato normativo interno en el artículo 75 inciso 22) de la Constitución Nacional en tanto obliga al Estado como miembro de la OIT, a que “Los tratados o concordatos firmados con organizaciones internacionales tienen jerarquía superior a las leyes”. Y es precisamente en el artículo 2 del convenio 154 de la OIT donde la expresión negociación colectiva “comprende todas las

negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por la otra, con el fin de: a) fijar las condiciones de trabajo y empleo; b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores; c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez". De este modo, el convenio 154 al no hacer distinción, incluye a la totalidad de los trabajadores y por lo tanto también a los trabajadores del sector público, entre ellos los municipales. A su vez, consideramos que la negociación colectiva es una herramienta imprescindible para el diálogo social. Tal como lo explicita el artículo 154 de la OIT: "Las instituciones de diálogo social y de negociaciones colectivas contribuyen a proteger los derechos fundamentales de los trabajadores, favorecen la protección social y fomentan las buenas relaciones laborales. El diálogo social, por su parte, es un componente fundamental del buen gobierno. Puesto que en el diálogo social participan los actores sociales (las organizaciones de empleadores y de trabajadores), es un mecanismo que estimula además la responsabilidad y la participación respecto de las decisiones que afectan al conjunto de los ciudadanos de una sociedad. Ambos factores contribuyen directamente a mejorar la gestión pública".

A su vez, consideramos que la Ley 11.757 viola la Constitución Nacional en su artículo 14 bis y el artículo 39 de la Constitución Provincial.

El artículo 14 bis le asegura al trabajador la "Estabilidad del empleo público", cuestión que la Ley 11.757 pulveriza el derecho a la estabilidad en sus artículos 9, 16, 18 y 24 inciso 2).

A su vez garantiza a los gremios: "Concertar convenios colectivos de trabajo", cosa que, hasta hoy, los trabajadores municipales adolecen.

En relación a la Constitución Provincial en su artículo 39 que reconoce que el trabajo es un derecho y un deber social expresa en el inciso 2 que "La Provincia reconoce los derechos de asociación y libertad sindical, los convenios colectivos, el derecho de huelga y las garantías al fuero sindical de los representantes gremiales." En su inciso 4 dice: "...La Provincia garantiza a los trabajadores estatales el derecho de negociación de sus condiciones de trabajo..."

Consideramos que no existe en el mundo del trabajo mejor herramienta que la negociación colectiva para reglar las condiciones laborales entre el trabajador y el empleador. Es por ello que a la negociación colectiva se le ha otorgado rango constitucional e integra conjuntamente con otros derechos laborales, sindicales y sociales de igual

categoría, lo que se ha dado en llamar el constitucionalismo social. El constitucionalismo social es una conquista definitiva de la sociedad moderna y fue recogida por los textos constitucionales de 1.949, 1.957 y 1.994.

Otro eje importante de esta nueva legislación en la materia es que devuelve al trabajador municipal la estabilidad laboral. La estabilidad del empleado público tiene por objeto garantizar al trabajador estatal (nacional, provincial o municipal) la tranquilidad necesaria para el cumplimiento de su tarea. Se tiende así a evitar la discrecionalidad y el manipuleo del empleado público por parte de los gobernantes de turno. Es por eso que, en la presente ley, se deja sin efecto la figura de disponibilidad absoluta y aquellos artículos que se refieren a la misma que estaban enmarcados en la Ley 11.757 en los artículos 9, 16, 18 y 24 inciso 2).

Otro tema que consideramos de vital importancia es el de la autonomía municipal. En esta materia, la Ley 11.757 es inconstitucional porque se contrapone con los principios establecidos en los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional:

Artículo 5.- Cada provincia dictará para sí una constitución bajo el sistema republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

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

La Ley 11.757 avasalla la autonomía municipal toda vez que legisla sobre materia propia de cada municipio. La autonomía municipal se encuentra consagrada en el artículo 190 de la Constitución Provincial y el derecho a nombrar los funcionarios municipales se encuentran consagrados en el artículo 192 inciso 3) de la constitución provincial, y en consecuencia reglar las modalidades laborales de sus agentes.

Artículo 190.- La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un

departamento deliberativo, cuyos miembros, que no podrán ser menos de seis ni más de veinticuatro, durarán cuatro años en sus funciones, renovándose cada dos años por mitad y serán elegidos en el mismo acto que se elijan los senadores y diputados, en la forma que determine la ley.

Artículo 192.- Son atribuciones inherentes al régimen municipal:

3. Nombrar los funcionarios municipales. El régimen de Negociación Colectiva, que se inserta en la sección III de la presente ley, y que se eleva a vuestra consideración atiende a las características diferenciales que emanan de la naturaleza del poder municipal y de la estructura constitucional nacional y provincial. Esto es, atender a la “autonomía” de los municipios. El Poder municipal (cada municipio), en tanto atribuido de autonomía suficiente para organizar y administrar su funcionamiento, incluido el de su personal, es el ámbito natural y sujeto de la negociación. Es por eso que se hace menester lograr un espacio de negociación propio de los trabajadores municipales, amén de las negociaciones marco que se realicen a nivel provincial, que permitan atender y mejorar los requerimientos de los trabajadores en su propio distrito.

Por todo lo antedicho, consideramos que la Ley 11.757 arrasa con los principios y derechos señalados al legislar provincialmente e imponer a todos los municipios un régimen laboral único, en perjuicio del trabajador municipal.

A su vez, entre las principales modificaciones de la presente ley se encuentran:

- Antigüedad: en el artículo 19 inciso b) de la Ley 11.757 se restringe el goce de uno de los derechos que era consagrado en la mayoría de los municipios en sus ordenanzas, donde el porcentaje había disminuido de 3 por ciento al 1 por ciento. La presente ley restituye este derecho a los trabajadores. A su vez, vale aclarar que luego de la crisis del 2.001 se sancionó la Ley 13.354 que restituyó el 3 por ciento a los trabajadores provinciales mientras que aún se impide a los municipales regirse por sus normas como lo establece la constitución.
- Período de Prueba: La estabilidad del trabajador se adquiere a los seis (6) meses en lugar de los doce (12) meses que estipulaba la norma que se busca modificar.

- Jornada Laboral: Se establece la jornada laboral normal en un mínimo de seis (6) horas y un máximo de ocho (8) horas, de lunes a viernes.
- Licencias: se agrega la licencia por paternidad y la figura de la adopción. En cuanto al régimen de vacaciones, se vuelve al sistema de días hábiles como estaba regulado en la mayoría de los municipios al momento de la sanción de la Ley 11.757. A su vez se amplía la licencia por enfermedad inculpable. En idéntico sentido se modifica el plazo de licencia por maternidad.
- Plantas de Personal: Se suprime la figura de personal destajista del artículo 12 de la Ley 11.757.

Por último consideramos oportuno presentar en la misma ley tanto la nueva legislación laboral de los empleados municipales de la provincia de Buenos Aires, como la negociación colectiva ya que versa sobre los mismos objetivos Y en vano sería la multiplicación de leyes que traten sobre el mismo tema, ateniéndonos al principio de economía procesal.

Por todo lo expuesto, se solicita a los señores legisladores la aprobación del presente proyecto.