



PROYECTO DE LEY

EL SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA SANCIONAN CON FUERZA DE LEY...

ARTÍCULO 1º.- Modifícase el artículo 9º de la Ley N° 25.164, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 9º.- El régimen de contrataciones de personal por tiempo determinado comprenderá exclusivamente la prestación de servicios de carácter transitorio o estacionales, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente.

El personal contratado en esta modalidad no podrá superar en ningún caso el porcentaje que se establezca en el convenio colectivo de trabajo, el que tendrá directa vinculación con el número de trabajadores que integren la planta permanente del organismo.

Dicho personal será equiparado en los niveles y grados de la planta permanente y percibirá la remuneración de conformidad con la correspondiente al nivel y grado respectivo.

La Ley de Presupuesto fijará anualmente los porcentajes de las partidas correspondientes que podrán ser afectados por cada jurisdicción u organismo descentralizado para la aplicación del referido régimen.

Las contrataciones de personal temporario o por tiempo determinado no podrán utilizarse como forma de eludir la estabilidad ni los derechos laborales reconocidos en la Constitución Nacional, en los instrumentos internacionales ni por esta ley.

Luego de transcurridos más de cuatro (4) años en funciones, el personal que haya sido contratado en forma temporaria o por tiempo determinado, cualquiera sea su modalidad o fuente de financiamiento, tendrá derecho a ser indemnizado en los mismos términos, condiciones y montos establecidos en el artículo 11 de la presente ley, salvo que el cese se produzca por alguna de las causales previstas en dicho artículo.

ARTÍCULO 2º.- Modificase el artículo 16º de la Ley N° 25.164, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 16.- 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:

- a) Estabilidad.
- b) Retribución justa por sus servicios, con más los adicionales que correspondan.
- c) Igualdad de oportunidades en la carrera.
- d) Capacitación permanente.
- e) Libre afiliación sindical y negociación colectiva.
- f) Licencias, justificaciones y franquicias.
- g) Compensaciones, indemnizaciones y subsidios.
- h) Asistencia social para sí y su familia.
- i) Interposición de recursos.
- j) Jubilación o retiro.
- k) Renuncia.
- l) Higiene y seguridad en el trabajo.
- m) Participación, por intermedio de las organizaciones sindicales, en los procedimientos de calificaciones y disciplinarios de conformidad con que se establezca en el Convenio Colectivo Trabajo.

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

Al personal comprendido en el régimen de contrataciones y en el de gabinete de las autoridades superiores sólo le alcanzarán los derechos enunciados en los incisos b), e), f), g), i), j), k) y l) con salvedades que se establezcan por vía reglamentaria.

ARTÍCULO 3º.- Modificase el artículo 17º de la Ley N° 25.164, el que quedará redactado de la siguiente manera:



Artículo 17.- El personal comprendido en régimen de estabilidad tendrá derecho a conservar el empleo, el nivel y grado de la carrera alcanzado. La estabilidad en la función, será materia de regulación convencional.

La adquisición de la estabilidad en el empleo se producirá cuando se cumplieren las siguientes condiciones:

- a) acredite condiciones de idoneidad a través de las evaluaciones periódicas de desempeño, capacitación y del cumplimiento de las metas objetivas establecidos para la gestión durante transcurso de un período de prueba de doce (12) meses de prestación de servicios efectivos, como de la aprobación de las actividades de formación profesional que se establezcan.
- b) La obtención del certificado definitivo de aptitud psicofísica para el cargo.
- c) La ratificación de la designación mediante acto expreso emanado de la autoridad competente con facultades para efectuar designaciones, vencimiento del plazo establecido en el inciso a).

Transcurridos treinta (30) días de vencido el plazo previsto en el inciso citado sin que la administración dicte el acto administrativo pertinente, la designación se considerará efectuada, adquiriendo el agente el derecho a la estabilidad.

Durante el período en que el agente no goce de estabilidad, su designación podrá ser cancelada, sin perjuicio de su derecho a la indemnización de conformidad con lo previsto en los artículos 9, 11 y 16 de la presente ley.

El personal que goce de estabilidad la retendrá cuando fuera designado para cumplir funciones sin dicha garantía.

No será considerado como ingresante el agente que cambie su situación de revista presupuestaria, sin que hubiera mediado interrupción de relación de empleo público dentro del ámbito presente régimen.

Luego de transcurridos diez (10) años desde la contratación del trabajador/a sin que la Administración haya dado cumplimiento a lo previsto en los incisos a), b) y c) de este artículo, el trabajador/a adquirirá de pleno derecho, y en forma automática sin necesidad de acto administrativo alguno, la condición de estabilidad en el empleo.

La estabilidad en el empleo cesa únicamente cuando se configura alguna de las causales previstas en la presente ley.

ARTÍCULO 4°.- Agregase el artículo 17 bis a la Ley N° 25.164, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 17 bis.- En el caso en que el agente despedido e indemnizado sea reincorporado nuevamente a la Administración Pública Nacional dentro de los cuatro (4) años del cese, ya sea por orden judicial o por decisión de la Administración, deberá reintegrar la suma que hubiere percibido en concepto de indemnización, a excepción de los meses efectivos en que la persona estuvo sin percibir salario.

En el caso de que el agente no disponga del dinero, el Estado le deberá efectuar un plan de cuotas que será descontado del sueldo u honorarios que perciba, el cual deberá garantizar el carácter alimentario del salario.

ARTÍCULO 5°.- *Clausula Transitoria.* La modificación introducida por la presente norma al artículo 9° de la Ley N° 25.164 será aplicable también a aquellas personas que, habiendo sido contratadas bajo modalidades de empleo temporal o a término, hayan sido desvinculadas a partir del 10 de diciembre de 2023 y registren una antigüedad superior a cuatro (4) años en funciones continuas al momento del cese. En tales casos, el personal tendrá derecho a percibir la indemnización prevista en el artículo 11 de la Ley N° 25.164, en los términos y condiciones allí establecidos, salvo que la desvinculación se haya producido por alguna de las causales justificadas previstas en dicho artículo.

ARTÍCULO 6°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

**EDUARDO FÉLIX VALDÉS
DIPUTADO NACIONAL**



FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

La ley que se pretende modificar consagra el régimen de derechos y obligaciones y los principios que rigen el empleo estatal en la Administración Pública Nacional. Pero más allá de los derechos consagrados en la ley mencionada, la actual redacción deja sin protección a una gran cantidad de trabajadores estatales que se encuentran contratados bajo modalidades laborales precarias, sin gozar de los mismos derechos que amparan, no solo a sus pares de planta permanente, sino también a los trabajadores del sector privado. Esta circunstancia se configura cuando el empleador – en este caso el Estado- decide en forma unilateral rescindir el contrato, o cuando decide no renovar el mismo luego de vencido el plazo, prescindiendo de los servicios del trabajador luego de muchos años de mantenimiento de un vínculo de dependencia estable, y sin una causa imputable a dicho trabajador que justifique el cese de dicha relación laboral.

Este estado de cosas contradice principios constitucionales básicos como el de *igualdad* ante la ley (art. 16 CN) y el derecho a la protección contra el *despido arbitrario* (art. 14 bis CN), que protegen a todo trabajador más allá de la modalidad de contratación utilizada por el empleador.

Por eso, el presente proyecto tiene como propósito reparar una situación de desigualdad y desprotección que afecta a miles de trabajadores y trabajadoras de la Administración Pública Nacional que, pese a cumplir de manera continua y sostenida durante años las funciones ordenadas por su empleador, permanecen contratados bajo regímenes transitorios, precarios o de excepción. Como se dijo, esta situación discrimina a los trabajadores contratados por el Estado respecto de sus compañeros que accedieron a la planta permanente (estabilidad), y también los coloca en una posición claramente desventajosa respecto de los derechos que gozan los trabajadores del sector privado, concretamente el derecho a la indemnización contra el despido sin causa.

En efecto, según lo establecido por el Artículo 92 bis de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) N° 20.744, el período de prueba en el sector privado tiene una duración máxima de tres (3) meses, tras lo cual el vínculo laboral se efectiviza y el trabajador adquiere la plena tutela de los derechos laborales, incluido el derecho a la indemnización en caso de despido arbitrario (sin causa).

Es paradójico que el Estado le exija al sector privado, luego de superado el plazo de tres meses previsto para el periodo de prueba, que asuma la indemnización por despido sin

causa, pero por otro lado el propio Estado pueda despedir a un trabajador luego de transcurridos 5, 10 o 28 años de antigüedad, como ha ocurrido con varios trabajadores desvinculados a partir del 10 de diciembre de 2023 a la fecha.

Tampoco es posible efectuar una exegesis constitucional que concluya que la protección contra el despido arbitrario, prevista en el artículo 16 de la Constitución Nacional, sólo se encuentra dirigida a amparar a los trabajadores vinculados al sector privado, pero no alcanza a los trabajadores estatales. Esa interpretación restrictiva fue rechazada por la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien ha señalado reiteradamente que la utilización abusiva de contrataciones temporales por parte del Estado, sin reconocer derechos elementales como el acceso a una indemnización ante el despido, configura una práctica regresiva e inconstitucional.

En efecto, en el caso “**Ramos, José Luis c/Estado Nacional (Min. de Defensa -A.R.A-) s/ indemnización por despido**”, en el cual el trabajador reclamó indemnización al Estado por habersele rescindido el contrato luego de 21 años de vínculo laboral, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que “*el comportamiento del Estado Nacional tuvo aptitud para generar en Ramos una legítima expectativa de permanencia laboral que merece la protección que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional otorga al trabajador contra el despido ‘arbitrario’*”. El máximo tribunal del país concluyó que el Estado incurrió en una conducta ilegítima que genera su responsabilidad y justifica la procedencia del reclamo indemnizatorio solicitado por el trabajador (considerando 6).

Respecto al monto de la indemnización, la Corte consideró que, por analogía, correspondía aplicar la indemnización prevista para el personal que goza de estabilidad luego de transcurridos los doce meses en situación de disponibilidad, conforme lo dispone el artículo 11 de la Ley de Empleo Público N° 25.164. Esa solución es la propuesta que se pretende introducir con este proyecto de ley sometido a consideración de mis pares (considerando 9 del fallo citado).

Como para que no queden dudas, el Dr. Maqueda sostuvo en su voto que la protección constitucional comprende “*al trabajo en sus diversas formas, incluyendo al que se desarrolla tanto en el ámbito privado como en el público*”.

Asimismo, en el precedente “**Cerigliano, Daniel A. c/Estado Nacional – Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto**”, en el cual una persona despedida reclamó indemnización al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por haber mantenido un vínculo laboral por siete años mediante la modalidad de locación de servicios, la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoció que el Estado no puede valerse de determinadas figuras contractuales para negar derechos laborales fundamentales como la estabilidad y la protección ante el despido arbitrario: “*...resulta una evidente desviación de poder la contratación de servicios por tiempo determinado con el objeto de encubrir vinculaciones laborales de carácter permanente (...) quienes no se encuentren sometidos a la Ley de Contrato de Trabajo, en tanto desempeñen tareas materialmente subordinadas y permanentes a favor*



de la Administración Pública nacional o local, gozan de la protección conferida por el art. 14 bis de la Constitución Nacional. (CSJN "Cerigliano", Fallos:340:413)."

Al interpretar el sentido y alcance de la protección constitucional plasmada en el artículo 14 bis, la Corte no solo fue contundente, sino que dirigió un mensaje a los **legisladores nacionales**: *"es preciso remarcar que el mandato constitucional según el cual "el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes", incluye al que se desarrolla tanto en el ámbito privado como en el público ("Madorrán", Fallos: 330:1989). También lo es que "el derecho a trabajar", comprende, entre otros aspectos, "el derecho del trabajador a no verse privado arbitrariamente de su empleo" ("Vizzoti", Fallos: 327:3677). 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" (conf. lo expresado por el convencional Jaureguiberri como miembro informante de la Comisión Redactora en "Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, año 1957", Tomo II, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, cit. En "Valdez c. Cintioni", Fallos: 301:319 y "Vizzoti", cit.)."* (La negrita me pertenece).

Por ultimo respecto a la jurisprudencia del máximo tribunal constitucional del país, en el reciente fallo **"Sánchez, Oscar Vicente c/Municipalidad de Esquina (Corrientes)"** (21/06/2022), en un caso en que el trabajador cumplía tareas como recolector de residuos, colocación de adoquines y limpieza de desagües en época de inundaciones, y luego de 11 años el municipio puso fin al vinculo de empleo, la Corte reafirmó la doctrina de los precedentes *"Ramos"* y *"Cirigliano"* ponderando que el municipio mantuvo al actor de modo precario "en negro" en palabras del propio Superior Tribunal de la provincia de Corrientes, y que esa circunstancia configuraba una *"evidente desviación de poder, al encubrir una designación que debió haber revestido carácter permanente bajo el ropaje de una supuesta actividad precaria y eventual. Esa actuación irregular no pudo derivar en un beneficio para la administración al momento de disponer la desvinculación, pues había generado en el agente una legítima expectativa de permanencia laboral que merecía la protección que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional otorga al trabajador contra el 'despido arbitrario'."*

En sintonía con el artículo 16 de la Constitución Nacional y los precedentes de la Corte Suprema de Justicia, este proyecto busca corregir esa injusticia, igualando el trato frente a situaciones de hecho equivalentes y reconociendo los derechos que surgen del tiempo efectivo de servicio.

Además, diversos tratados internacionales con jerarquía constitucional, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 7) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26), imponen al Estado argentino la obligación de adoptar medidas progresivas para garantizar los derechos laborales, sin discriminaciones arbitrarias.

Por las razones señaladas, corresponde modificar el artículo 9 de la Ley N° 25.164 —Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional— a fin de reconocer expresamente el derecho a percibir una indemnización al personal contratado en forma temporaria o por tiempo determinado, para lograr igual derecho que el previsto en el artículo 11 para el personal de planta permanente.

De este modo, se adecúa la protección de derechos laborales a la exigencia constitucional, se desalientan prácticas de contratación precaria y se refuerza la coherencia del régimen jurídico del empleo público.

Asimismo, la inclusión de una cláusula transitoria -art.5 de este proyecto- tiene por objeto reconocer el derecho a la indemnización de aquellas personas que, habiendo prestado servicios al Estado en forma ininterrumpida durante más de cuatro (4) años bajo modalidades de contratación temporaria o a término, hayan sido desvinculadas a partir del 10 de diciembre de 2023, en un contexto de ajuste y revisión masiva de contrataciones.

La medida responde a un criterio de equidad y protección de derechos adquiridos, ya que muchos de estos trabajadores desempeñaron funciones de carácter permanente y estructural, pese a haber sido contratados bajo regímenes precarios, muchas veces utilizados de forma inadecuada para eludir el régimen de estabilidad previsto por la Ley N° 25.164.

La aplicación retroactiva limitada a la fecha mencionada se justifica por el cambio de administración ocurrido en esa fecha, lo cual implicó una serie de decisiones administrativas que afectaron a numerosos trabajadores, muchos de los cuales se encontraban en una situación de estabilidad de hecho, aun sin el reconocimiento formal de los trabajadores de planta permanente o los del sector privado una vez transcurrido el plazo de prueba.

A su vez, esta cláusula transitoria no solo busca evitar la consolidación de prácticas irregulares en la administración pública y garantizar una reparación mínima a quienes han sido despedidos sin justa causa, sino también evitar que el Estado tenga que afrontar la proliferación de juicios y consiguientes gastos en costas, intereses, pagos de honorarios de letrados, peritos, etc., por las inexorables sentencias condenatorias que sufrirá de conformidad con el claro mandato constitucional y la citada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

El proyecto también propone que, a fin de evitar un enriquecimiento sin causa a expensas del erario público, el trabajador que sea reincorporado, por la razón que fuere, sólo tenga



derecho a no reintegrar la indemnización equivalente a aquellos meses en que efectivamente no percibió su salario. Por ejemplo, si un trabajador despedido, con 10 años de antigüedad y que en consecuencia le abonaron el equivalente a 10 sueldos, fuese reincorporado 8 meses después, deberá reintegrar a las arcas públicas sólo el equivalente a 2 salarios, y no el total de 10 salarios, dado que los 8 salarios le corresponden por no haber percibido ingreso alguno (salario efectivamente caído). Como se dijo, de este modo se evita que la persona reincorporada cobre dos veces por el mismo mes en perjuicio de la Administración Pública.

Por último, y en aras de impedir que se desvirtúe el reconocimiento del derecho a la estabilidad, y a fin de evitar un trato desigualitario por igual tarea, luego de transcurridos diez (10) años desde la contratación del trabajador/a sin que la Administración haya dado cumplimiento a lo previsto en los incisos a), b) y c) de este artículo, el trabajador/a adquirirá de pleno derecho, y en forma automática sin necesidad de acto administrativo alguno, la condición de estabilidad en el empleo. Es una solución justa que evitará, a partir de ahora, que los efectos de la mora de la Administración perjudiquen las expectativas y los derechos del trabajador contratado de gozar de la misma estabilidad que sus compañeros.

En síntesis, se pretende regular aquellos casos en que, más allá de la modalidad de contratación, hay una clara relación de dependencia por un periodo de tiempo prolongado, que incluso excede a la contratación efectuada por una gestión de gobierno, extremo que debe garantizar el derecho a la protección contra el despido arbitrario y el consecuente derecho a la *indemnización* del trabajador o trabajadora, y/o, en aquellos casos en que su contratación excedió el plazo de 10 años, garantizar su derecho a la *estabilidad*.

Por los motivos expuestos, solicitamos a los señores legisladores que acompañen con su voto afirmativo este proyecto de ley.

EDUARDO FÉLIX VALDÉS
DIPUTADO NACIONAL