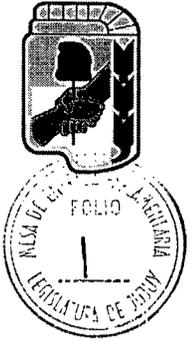




BLOQUE FRENTE DE TODOS PARTIDO JUSTICIALISTA LEGISLATURA DE JUJUY

Gorriti 47 – Tel. (0388) 4239251 – 4239304 – 4239205 – C.P. 4600 S. S. de Jujuy
2023 – Año del 40º Aniversario de la Recuperación de la Democracia



San Salvador de Jujuy, 29 de septiembre de 2023

Al Señor
Presidente de la LEGISLATURA DE JUJUY.
C. P. N. CARLOS HAQUIM.-
SU DESPACHO

Tengo el agrado de dirigirme a Ud., con el objeto de solicitar tenga a bien disponer, de acuerdo al Reglamento de la Legislatura de Jujuy, dar entrada al siguiente Proyecto de Ley referente: **DE ACCESO AL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL ÁMBITO LABORAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**, que se adjunta con la presente, compuesto de ocho (8) fojas útiles, (incluyendo antecedentes y nota de presentación) para ser tratado en la próxima Sesión Ordinaria.

Sin otro particular aprovecho la oportunidad para saludarlo a Ud. con atenta consideración.

1º Firma – Autor

CABANA LUIS HORACIO -
Bloque Frente de Todos
Partido Justicialista

MESA DE ENTRADA PARLAMENTARIA	
LEGISLATURA DE JUJUY	
FECHA:	29-09-23
HORA:	12:20
[Firma manuscrita]	

MESA DE ENTRADA PARLAMENTARIA	
LEGISLATURA DE JUJUY	
FECHA:	29/09/23
HORA:	12:07
79 KB	
[Firma manuscrita]	



BLOQUE FRENTE DE TODOS PARTIDO JUSTICIALISTA

LEGISLATURA DE JUJUY

Gorriti 47 – Tel. (0388) 4239251 – 4239304 – 4239205 – C.P. 4600 S. S. de Jujuy
2023 – Año del 40º Aniversario de la Recuperación de la Democracia



PROYECTO DE LEY

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente proyecto de ley tiene por objeto la derogación del artículo 8 y la modificación del artículo 48 de la Ley N° 6.325 de “Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos - Ejercicio 2023”, los que respectivamente prohíben la incorporación de personal contratado a la Planta Permanente de la Administración Pública Provincial y prorrogan la vigencia y los efectos de las leyes de Emergencia Económica, permitiendo que se activen de manera efectiva los respectivos mecanismos legales del ingreso a la estabilidad de las y los trabajadores del sector público.

Para entender el contexto, es necesario remontarse a la Ley N° 4.476, sancionada en el año 1.989, que además de suspender la ejecución de las sentencias condenatorias al pago de dinero contra el Estado Provincial por el plazo de 2 años, entre otras cosas, dispuso la adhesión para la Provincia de Jujuy, de las Leyes Nacionales N° 23.696 de “Emergencia Administrativa” y N° 23.697 de “Emergencia Económica” (sancionadas también ese mismo año), y las declaró complementarias de las Leyes Provinciales N° 4.439 de “Ajuste para la Contención del Gasto Público, la Ejecución de la Política Salarial y el Reordenamiento del Estado” y N° 4.440 “Declarativa del Estado de Emergencia del Sector Público” (ambas también sancionadas ese año 1.989).

¿Qué dice este complejo de leyes? Básicamente lo siguiente:

- La Ley Nacional N° 23.696 de “Emergencia Administrativa” declaró en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera de la Administración Pública Nacional, y dispuso que dicho estado de emergencia no podría exceder de 1 año a partir de su entrada en vigencia, pudiendo el Poder Ejecutivo, prorrogarlo por una sola vez y por igual término. Autorizó, además y entre otras cosas, al Ejecutivo a disponer la intervención de todos los entes, empresas y sociedades, cualquiera sea su tipo jurídico, de propiedad exclusiva del Estado Nacional, regulando también el procedimiento de privatización de las mismas.

- La Ley Nacional N° 23.697 de “Emergencia Económica” puso en ejercicio el poder de policía de emergencia del Estado, y suspendió por 180 días desde su vigencia, los subsidios, subvenciones y todo otro compromiso del mismo carácter que afectaban los recursos del Tesoro Nacional, las cuentas del balance del Banco Central de la República Argentina y/o la ecuación económico-financiera de las empresas de servicios públicos, los regímenes de promoción industrial consistentes en liberaciones, exenciones o reducciones impositivas a actividades industriales y a la producción minera, entre otras disposiciones, y prohibió, en el ámbito de la Administración Pública, efectuar contrataciones o designaciones de personal que importen incrementar el gasto por ese concepto, disponiendo la nulidad de los actos que así lo dispusieren.



BLOQUE FRENTE DE TODOS PARTIDO JUSTICIALISTA

LEGISLATURA DE JUJUY

Gorriti 47 – Tel. (0388) 4239251 – 4239304 – 4239205 – C.P. 4600 S. S. de Jujuy

2023 – Año del 40º Aniversario de la Recuperación de la Democracia



• La Ley Provincial N° 4.439 de “Ajuste para la Contención del Gasto Público, la Ejecución de la Política Salarial y el Reordenamiento del Estado” declaró en estado de emergencia a la Provincia de Jujuy y en situación de grave crisis económica y financiera a la Administración Provincial, y dispuso que *“las medidas excepcionales que la misma ley dispone deberán observarse hasta el 31 de Diciembre de 1989, prorrogables por un plazo máximo de ciento ochenta (180) días y por una sola vez por el Poder Ejecutivo.”* Entre esas medidas dispuso el congelamiento de la planta de personal permanente y la supresión de todas las vacantes a producirse en los organismos y entidades de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, la suspensión de las designaciones o nombramientos de personal reemplazante por licencias o ausencias temporarias de los agentes, así como de toda nueva contratación de personal, el no reconocimiento de adicionales de ninguna naturaleza ni de horas extras, así como la supresión de subrogancias y promociones. En materia salarial se dispuso el pago de un monto tope a los agentes que se denominó “Salario Social Garantizado”, comprendiendo también a los jubilados, retirados y pensionados del Régimen Previsional de la Provincia.

• La Ley Provincial N° 4.440 “Declarativa del Estado de Emergencia del Sector Público” declaró en estado de emergencia la prestación de servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económico-financiera de la Administración Pública Provincial, suspendiendo, hasta el 31 de diciembre de 1989, la contratación de nuevas obras públicas así como las de suministro, a excepción de las ejecutables con fondos nacionales o las imprescindibles para los servicios públicos esenciales.

En suma, se declaró la Emergencia Económica y con ese motivo se estableció un régimen caracterizado por el recorte del gasto y la inversión pública, y por la prohibición del ingreso del personal contratado a la condición de planta permanente, en desmedro de los derechos de los trabajadores y trabajadoras de la Administración Pública. Dicha situación se extendió, en un sistema de prórroga anual, desde 1.989 hasta la actualidad.

Resulta evidente que todas estas leyes sustentadas en el estado de emergencia establecen medidas sumamente restrictivas y atentatorias contra derechos y garantías constitucionales y por ello también temporarias, estableciendo plazos claros y acotados para su vigencia y la de sus medidas, con la posibilidad de prórroga por única vez. Resultaba impensado, para el legislador de entonces, mantener la vigencia de dichas restricciones más allá de esos límites temporales, justificados por la gravedad circunstancial y reconocida del momento.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha establecido que la declaración de emergencia debe ajustarse a los requisitos de: realidad del estado de emergencia, legitimidad entre los medios y los fines, transitoriedad de la normativa y sometimiento de la legislación en su consecuencia a la Constitución Nacional - C.S.J.N., Russo vs. Delle Donne, J.A. 1959-III-475; Peralta vs. Hermida, J.A. 1969-11-966, entre otros en igual sentido.

Resulta que en nuestra provincia ninguno de los requisitos encuentra su lugar como real justificativo para la prórroga, más allá de los plazos por ellas fijados y durante tres décadas y media de esa emergencia usada como caballo de batalla con el sólo motivo de eternizar sus efectos.



BLOQUE FRENTE DE TODOS PARTIDO JUSTICIALISTA

LEGISLATURA DE JUJUY

Gorriti 47 – Tel. (0388) 4239251 – 4239304 – 4239205 – C.P. 4600 S. S. de Jujuy

2023 – Año del 40º Aniversario de la Recuperación de la Democracia



En cuanto a la duración y temporalidad de la emergencia, el problema surge cuando la extensión de su aplicación convierte la necesidad transitoria - que es el criterio de racionalidad para el dictado de la legislación de emergencia - en necesidad permanente, característica de una crisis estructural y que, por tanto, torna ilegítima la normativa que originalmente se presentaba razonable. Para evitar dicha circunstancia, es precisamente la seguridad jurídica lo que debe preservarse, evitando que el Estado sostenga la emergencia sine die y la convierta en una normalidad, cuando la realidad es que se trata de una situación de excepción que justificó la toma de medidas para conjurarla.

En efecto, las restricciones que de esta manera impone el Estado al ejercicio normal de los derechos debe ser razonable y limitada en el tiempo; un remedio y no una mutación en la sustancia o esencia de los derechos, toda vez que la emergencia, a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales.

Sin embargo, la sucesiva prórroga de la emergencia da visos de permanencia a una normativa que sólo es excepcionalmente admisible en su temporalidad y que, sin embargo, en nuestra provincia rige desde el año 1.989, a pesar de que los propios textos de las leyes de referencia establecieron plazos de vigencia concretos y acotados, con la posibilidad de prórroga sólo por única vez.

En consecuencia, "por única vez" expresaba en todos los casos el legislador en ese momento en los textos legales, en el entendimiento de tratarse de normativa sustancialmente excepcional que no puede extender sus efectos más allá del tiempo fijado de forma taxativa, ya que esos efectos no eran otros que la restricción de derechos con amparo constitucional y por ende necesariamente circunstanciales y temporales por sobre todo. Cuando ese plazo se prorroga en forma continua y sucesiva, transformando así la situación de emergencia declarada por ley -formalmente considerada anormal y transitoria- en normal y permanente, se normaliza la inconstitucionalidad que representa esa normativa de emergencia contraria a los derechos reconocidos y a las garantías establecidas en la Constitución Nacional.

Dice claramente nuestra Constitución Nacional, en su artículo 31: *"Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales (...)."*

En el caso de nuestra Provincia los efectos excepcionales, propios de una situación de emergencia, tienen a la fecha una vigencia de 34 años, vulnerando no solo los principios de razonabilidad y de extensión temporal, sino lo más grave que son los derechos y las garantías de rango constitucional.

La última y vigente prórroga y que aquí se pretende derogar, rige por la Ley N° 6.325 de "Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos - Ejercicio 2023", que establece en su artículo 8: *"Prohíbese la incorporación de personal contratado, jornalizado o reemplazante a Planta Permanente de la Administración Pública Provincial (Centralizada o Descentralizada) (...), quedando a salvo la facultad conferida al Poder Ejecutivo por la presente ley, lo dispuesto por las Leyes N° 5749 y su modificatoria N° 5835, N° 6123 y N° 6256."*; y en su artículo 48: *"Mantienese la vigencia de las leyes de Emergencia Económica- en los términos*



BLOQUE FRENTE DE TODOS PARTIDO JUSTICIALISTA

LEGISLATURA DE JUJUY

Gorriti 47 – Tel. (0388) 4239251 – 4239304 – 4239205 – C.P. 4600 S. S. de Jujuy

2023 – Año del 40º Aniversario de la Recuperación de la Democracia



dispuestos por las Leyes N° 4439, N° 4440, N° 4539, N° 5101, N° 5233, N° 5450 y sus respectivas prórrogas, por el término de un (1) año contado a partir del 4 de Diciembre del año 2022. Facúltase al Poder Ejecutivo Provincial a extender el plazo señalado, en el presente Artículo por el término de un (1) año a partir del 4 de Diciembre de 2022. (...)", dejando a salvo, finalmente, la posibilidad de que el Poder Ejecutivo Provincial declare la cesación en forma total o parcial de la vigencia de esas normas, "cuando su evolución así lo aconseje."

Resulta evidente la delegación que hace la ley de la facultad legislativa al Poder Ejecutivo de la Provincia para continuar prorrogando la vigencia de la Emergencia Económica, en este caso por un año más, para luego continuar con el mecanismo de sancionarse otra ley que contenga nuevamente un articulado similar de prórroga legal y delegación de extensión del plazo por parte del Ejecutivo, un modus operandi que viene extendiéndose en el tiempo con efectos negativos principalmente para el trabajador.

En cuanto a los derechos laborales conculcados, se advierte la sistemática violación al derecho a la estabilidad y a la consecuente carrera administrativa en igualdad de oportunidades del trabajador del sector público, consagrados tanto por la Constitución Nacional como por la Constitución Provincial.

La Constitución Provincial establece, en el art. 61 al referirse a los derechos de los funcionarios y empleados públicos, que "1. La ley reglamentará la carrera administrativa y establecerá los casos en que los ingresos y ascensos deban realizarse previo concurso de méritos. 2. Los funcionarios y empleados públicos de carrera gozan de estabilidad conforme a esta Constitución y la ley".

Esta normativa constitucional se encuentra en consonancia a su vez con la Constitución Nacional, que en su art. 14 bis dice "El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: (...) estabilidad del empleado público (...)", y en su art. 16 "La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad (...)"

Esta estabilidad en el empleo público es una garantía que adquiere el agente cuando se le ha reconocido el derecho al empleo y goza de su estado jurídico, y consiste en asegurar su permanencia en los cuadros administrativos, mientras no exista una causal que la haga desaparecer.

Históricamente, nació como una lucha contra el sistema de despojo, o botín del triunfo electoral, que aniquilaba los derechos de los empleados públicos. Su fundamento radica en el principio de profesionalización de la administración pública, ya que no hay profesionalización en lo transitorio. La profesionalidad acentúa la dedicación y el perfeccionamiento a lo que un sujeto realiza como vocación. Por lo tanto, la garantía de estabilidad, como principio constitucional, es la base esencial de la carrera administrativa.

En efecto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, la voluntad del constituyente fue considerar al empleado público una especie heterogénea de trabajador, diferenciada del privado, protegiendo más a la relación más vinculada con el interés público. Por consiguiente, la ley otorga al trabajador en general una protección contra el despido arbitrario - estabilidad impropia-, que consiste en el pago de una indemnización, diferente de la estabilidad propia, que pertenece exclusivamente a los empleados públicos. Ésta

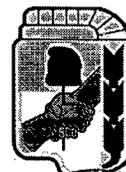


BLOQUE FRENTE DE TODOS PARTIDO JUSTICIALISTA

LEGISLATURA DE JUJUY

Gorriti 47 - Tel. (0388) 4239251 - 4239304 - 4239205 - C.P. 4600 S. S. de Jujuy

2023 - Año del 40º Aniversario de la Recuperación de la Democracia



última se sustenta, asimismo, en el bien común e interés general porque se presupone que hace a un mejor funcionamiento de los organismos públicos, en tanto limita el poder y el nepotismo de funcionarios temporarios, en defensa no solo del trabajador estatal sino también de Estado en sí mismo, en cuanto se busca posibilitar que continúe con aquellas funciones indelegables que le son propias y que dan sentido a su existencia, manteniendo su actividad con permanencia y sin alteraciones sustanciales a pesar de los avatares políticos y cambios de gobierno, y sin que la experiencia y conocimientos del empleado público pasen a ser parte de un botín electoral, o se pierdan en el traspaso del mando. Por consiguiente, el agente que goza de esta estabilidad sólo podrá ser separado de su cargo si media una justa causa estrictamente prevista en ley anterior al dictado del acto administrativo que disponga la separación del cargo, y con él los derechos que del mismo se desprenden como ser el nivel escalafonario alcanzado y avanzar en la carrera administrativa, fijándose un límite infranqueable al empleador respecto de la maleabilidad del contrato de trabajo en base a las reglas protectorias emanados de la normativa de jerarquía fundamental.

Pero otra es la historia cuando hablamos del personal "contratado", es decir, del régimen de contrataciones de personal por tiempo determinado que comprende, por principio legal, la prestación de servicios de carácter transitorio o estacional no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente.

Inicialmente el procedimiento de contratar personal por tiempo determinado había sido concebido por la Administración Pública para satisfacer requerimientos especiales y cuyo fundamento puede encontrarse en el exceso de trabajo, en la necesidad de contar con técnicos o especialistas en determinadas materias, o de atender ciertas situaciones extraordinarias o de carácter transitorio o estacional, no incluidas en las funciones propias del personal permanente y que no pueden ser cubiertos por éste último; destacándose que los agentes contratados carecen de estabilidad.

La ausencia de estabilidad -y por ende de los derechos que ella implica-, del carácter temporal y transitorio, son las principales características de un régimen que se hizo común en nuestra provincia, consistente en un ejercicio abusivo y excesivo de este tipo de contratación. En efecto, a los "agentes contratados" se les encarga, en los hechos, la realización de las mismas tareas que ejercitan los agentes que integran la estructura orgánica de la administración, exigiéndoles recibir órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir el mismo horario que el que poseen los empleados con estabilidad, restándoles derechos de contenido asistencial, previsional o de cobertura médica, recibiendo una remuneración en concepto de honorarios, entre otras condiciones. Carecen de los derechos ordinarios que tienen sus compañeros de trabajo que cumplen, idénticas labores, en particular del derecho a la estabilidad que tienen los agentes de planta permanente y de la debida protección contra el despido arbitrario, evento que se plasma cuando la Administración decide extinguir, de manera unilateral, la relación laboral.

Así, ésta política de verdadero empleo informal se expandió por la administración pública hasta límites insospechados, encontrándonos actualmente frente a una situación en la cual la contratación precaria parecería ser la regla y, por el contrario, el ingreso por concurso y la estabilidad propia son la excepción. Esta precarización del empleado público va claramente en contramano del principio



BLOQUE FRENTE DE TODOS PARTIDO JUSTICIALISTA

LEGISLATURA DE JUJUY

Gorriti 47 – Tel. (0388) 4239251 – 4239304 – 4239205 – C.P. 4600 S. S. de Jujuy

2023 – Año del 40º Aniversario de la Recuperación de la Democracia



de estabilidad con que matiza nuestra Constitución Nacional a los vínculos de empleo público en su artículo 14 bis.

En el fallo “Madorrán”, la CSJN dijo que la estabilidad del empleado público *“concuera con el art. 16 de la Constitución Nacional dado que, si ha sido respetada, como es debido, la condición de idoneidad que exige esta cláusula para la admisibilidad en los empleos, es razonable pensar que el propio Estado estará interesado en continuar teniendo a su disposición un agente salvo que, si de su conducta se trata, medien razones justificadas de cese”*.

Si bien es verdad que no resulta per se ilegítimo que el Estado contrate personal bajo una variedad de formas jurídicas, no es menos cierto que la realidad –y nuestra Provincia es fiel ejemplo de ello-, muestra un ejercicio abusivo o excesivo de la figura de los contratados, dejando de ser excepcionales o temporarios, para convertirse en una modalidad típica habitual en el sector público. Y todo sustentado por una estructura estatal que sistematizó ese tipo contractual, consecuencia de una emergencia económica, prorrogada por 34 años y con una reciente prórroga establecida en el artículo 48 de la Ley N° 6.325 de “Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos - Ejercicio 2023”, a propuesta de un gobierno que a la vez manifiesta que la Provincia transita y transitó, durante su gestión, un camino de crecimiento económico y desarrollo sostenible, y que en cada acto no pierde la ocasión para relucir que consiguió superávit fiscal, situación que de ser real no se condice con la necesidad de prorrogar más una emergencia económica que solo somete a los trabajadores y trabajadoras de la provincia a una permanente situación de precarización laboral, a todas luces, inconstitucional.

Por los motivos expuestos, y por las y los trabajadores y la protección de sus derechos y garantías constitucionales, es que solicito el acompañamiento de ésta Cámara Legislativa en el presente Proyecto de Ley.-



BLOQUE FRENTE DE TODOS PARTIDO JUSTICIALISTA

LEGISLATURA DE JUJUY

Gorriti 47 – Tel. (0388) 4239251 – 4239304 – 4239205 – C.P. 4600 S. S. de Jujuy
2023 – Año del 40º Aniversario de la Recuperación de la Democracia



LA LEGISLATURA DE JUJUY

SANCIONA CON FUERZA DE LEY

DE ACCESO AL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL ÁMBITO LABORAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ARTÍCULO 1: La presente Ley tiene por objeto asegurar el ingreso a la Planta Permanente del personal de la Administración Pública Provincial, de acuerdo con los enunciados de la Constitución Nacional y de la Constitución Provincial y dando efectiva vigencia al derecho de estabilidad en el empleo.

ARTÍCULO 2: Deróguese el artículo 8 de la Ley N° 6.325 de "Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos - Ejercicio 2023".

ARTÍCULO 3: Modifíquese el artículo 48 de la Ley N° 6.325 de "Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos - Ejercicio 2023", el que quedará redactado de la siguiente manera:

"**ARTÍCULO 48:** Invitase a los Municipios a adherir a la presente Ley."

ARTÍCULO 4: Comuníquese al Poder Ejecutivo.-

1º Firma - Autor

CÁBANA, LUIS HORACIO -
Bloque Frente de Todos
Partido Justicialista



ENVIO EXPEDIENTE - MESA DE E. PARLAMENTARIA

Expte	A	Fojas	Forma
296-DP-23	DIR. SALA DE LAS COMISIONES	9	PROYECTO DE LEY

Enviado por MASTRANDREA, SILVIA ADRIANA el 02/10/2023 a las 07:47:33