

Informe sobre el impacto del proyecto de ley «Bases» en el sistema nacional de empleo público y en el sistema nacional de ciencia y tecnología

Solicitante:

IHUCSO Litoral

Informante:

Gonzalo L. Bailo

Centro de Investigaciones en Derecho. CONICET-UNL

gbailo@fcjs.unl.edu.ar

1. Versión simplificada para difusión: Algunos datos de interés sobre el proyecto de ley «Bases»

1.1. ¿Cómo impacta el proyecto en el empleo público?

- Se pierde la estabilidad laboral en situaciones de reestructuración
- Los pases a disponibilidad y las desvinculaciones son automáticos
- No se pide consentimiento previo del empleado/a para relocalizarlo
- Se descuenta parte de la remuneración por motivos de huelga

1.2. ¿Cómo impacta el proyecto en el sistema de ciencia y tecnología?

- Pueden eliminarse competencias o funciones en cualquier organismo de CyT
- Pueden transformarse las estructuras de las empresas y sociedades del Estado
- Pueden disolverse la mayoría de los organismos existentes de CyT
- Solamente quedarían excluidos de la posibilidad de disolución algunos organismos expresamente mencionados en el proyecto (v.g. CONICET, CONAE, CNEA e INTA)

1.3. ¿Qué significa todo esto?

- La mayoría de los organismos de la ciencia y la tecnología podrán disolverse, intervenir o reestructurarse
- En estas situaciones los agentes perderían su estabilidad laboral y podrían ser desvinculados automáticamente

2. Resumen

- 2.1. *Diseño*. El proyecto de ley «Bases», que cuenta con media sanción en la Cámara de Diputados (30/04/24), sostiene su diseño básico en: a) la declaración de emergencia pública que realiza el Congreso en materia administrativa, económica, financiera y energética por el plazo de un año; y b) la delegación de facultades legislativas que el Poder Legislativo concede al Poder Ejecutivo Nacional en distintas materias de administración y emergencia (art. 1 del proyecto y 76 de la Constitución Nacional).
- 2.2. *Método*. Las modificaciones que comprometen al sistema nacional de empleo público y al sistema nacional de ciencia y tecnología se encuentran en el título II del proyecto, dedicado a la «Reforma del Estado». Este título se sostiene en la precitada declaración de emergencia administrativa y delegación de facultades legislativas en materia de administración que hace el Congreso al Poder Ejecutivo.
- 2.3. *Empleo público*. Las modificaciones que se proyectan al sistema nacional de empleo público se encuentran en el capítulo IV del título II e impactan en las previsiones de las leyes 25164 (ley marco de empleo público nacional) y 24185 (convenciones colectivas de trabajo entre la Administración Pública Nacional y sus empleados).
- 2.4. Las modificaciones al sistema nacional de empleo público incluyen:
- la pérdida de la estabilidad del empleo público por motivos de reestructuración (supresión de órganos, organismos, funciones, etc.).
 - pases automáticos a disponibilidad que pueden derivar en desvinculaciones automáticas
 - debilitamiento de la posición del empleado público ante situaciones de movilidad y reubicación (v.g. deja de exigirse el consentimiento previo del trabajador para la movilidad geográfica).
 - un endurecimiento del régimen sancionatorio del empleo público, tanto en materia de causales como de plazos de prescripción de las acciones disciplinarias
 - el descuento en la remuneración en caso de ejercicio del derecho a huelga
- 2.5. *Comentario*. Las modificaciones propuestas en el sistema de empleo público pueden afectar garantías constitucionales previstas en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, como la estabilidad del empleado público y el derecho a huelga. También implican un debilitamiento de la posición de los empleados y de las asociaciones sindicales frente al Estado como sujeto empleador. Las colisiones pueden extenderse a convenios internacionales

ratificados por Argentina que revisten jerarquía superior a las leyes y a los tratados internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad y revisten jerarquía constitucional.

- 2.6. *Ciencia y tecnología.* Las modificaciones que se proyectan al sistema nacional de ciencia y tecnología se encuentran en el capítulo I (reorganización administrativa) del título II del proyecto, dedicado a la «Reforma del Estado». Este título se sostiene en la precitada declaración de emergencia administrativa y delegación de facultades legislativas en materia de administración que hace el Congreso al Poder Ejecutivo. En este capítulo se conceden al Poder Ejecutivo Nacional distintas facultades de reorganización y de disolución de órganos de la administración central y de organismos descentralizados.
- 2.7. Las facultades que se conceden al Poder Ejecutivo Nacional y que pueden afectar el sistema nacional de ciencia y tecnología incluyen:
- modificar o eliminar competencias, funciones o responsabilidades de órganos de la administración central y de organismos descentralizados
 - disolver, reorganizar, centralizar, fusionar, escindir o transferir órganos de la administración central y organismos descentralizados
 - modificar o transformar la estructura jurídica de las empresas y sociedades del Estado
 - fusionar, escindir, reorganizar, reconformar o transferir las empresas y sociedades del Estado
 - intervenir por el plazo de un año los organismos descentralizados y las empresas y sociedades del Estado
- 2.8. *Exclusiones.* Los organismos descentralizados que se excluyen de la facultad de disolución están identificados taxativamente (CONICET, ANLIS, ANMAT, INPI, INCAA, ENACOM, ARN, CONAE, CNEA, CONEAU, CNV, INCUCAI, UIF e INTA). Esto implica que el resto de los organismos descentralizados vinculados a actividades educativas, científicas o tecnológicas quedan sujetos a facultades de disolución.
- 2.9. *Aclaración.* Tanto los organismos excluidos expresamente de la disolución como el resto resultan alcanzados por las facultades generales de reorganización, centralización, fusión, escisión o transferencia, y por las facultades generales de modificación o eliminación de competencias, funciones o responsabilidades.

- 2.10. *Comentario.* El proyecto excluye de todas las facultades delegadas precisadas a las universidades nacionales. Esta exclusión es técnicamente incorrecta. Como las universidades nacionales no son órganos de la administración central ni organismos descentralizados no podrían estar alcanzadas por estas previsiones -ya sea para incluirlas o para excluirlas-. También resulta discutible si el régimen de las universidades puede ser objeto de delegación legislativa. Su autarquía y autonomía se encuentra reconocida en el artículo 75 inc. 19 de la Constitución Nacional. El mismo vicio podría predicarse de la exclusión que se hace de los órganos u organismos del Poder Judicial, Poder Legislativo y Ministerio Público.
- 2.11. *Relación entre ambos bloques.* La amplitud de las facultades que se reconoce al Poder Ejecutivo Nacional sobre los órganos de la administración central y los organismos descentralizados impacta en el régimen del empleo público, especialmente en lo que refiere a la garantía de estabilidad y al ejercicio del derecho a la protesta. La eventual reestructuración o disolución de los organismos descentralizados dedicados a la educación, la ciencia y la tecnología puede derivar en situaciones de vulnerabilidad, ya sea por los pases automáticos a disponibilidad que deriven en desvinculaciones automáticas o por el ejercicio abusivo de la reubicación de los agentes.
- 2.12. *Niveles de vulnerabilidad.* Se detectan dos niveles de vulnerabilidad, comunes a las instituciones y a sus agentes. El primer nivel está integrado por los órganos de la administración central y los organismos descentralizados que no han sido excluidos expresamente de la facultad de disolución. El segundo nivel está integrado por todos los órganos y organismos descentralizados, que pueden ser objeto de facultades de reorganización, centralización, fusión, escisión o transferencia, como así también de modificaciones o eliminaciones de competencias, funciones o responsabilidades. De este segundo nivel solamente se excluye a las universidades nacionales, los órganos u organismos del Poder Judicial, Poder Legislativo y Ministerio Público.

3. Modificaciones proyectadas al sistema nacional de empleo público

- 3.1. *Método.* El proyecto propone modificaciones al sistema nacional de empleo público en su capítulo IV, que abarca los artículos 42 a 53. El capítulo forma parte del título II, dedicado a la «Reforma del Estado».
- 3.2. *Leyes alcanzadas.* El proyecto propone introducir modificaciones en las leyes 25164 (ley marco de empleo público nacional) y 24185 (convenciones colectivas de trabajo entre la APN y sus empleados).

3.3. *Detalle.* De la ley 25164 el proyecto propone modificar los artículos 11, 12 (primer párrafo), 15, 18, 20, 24 (incorporación inc. j), 31, 32, 33 y 37. De la ley 24185 el proyecto propone sustituir los artículos 13 y 37 e incorporar un artículo 16 bis.

3.4. *Contenidos de la reforma en el sistema de empleo público (ley 25164)*

3.4.1. *Pérdida de la estabilidad en el empleo público (arts. 42 y 43 del proyecto)*

3.4.1.1. Se permite la afectación del régimen de estabilidad del empleado público por motivos de reestructuración (supresión de órganos, organismos, funciones, etc.)

3.4.1.2. Ante esa situación, se prevé el pase automático de disponibilidad del agente por un máximo de doce meses

3.4.1.3. El trabajador en situación de disponibilidad podría pasar a desarrollar sus tareas en servicios tercerizados del Estado

3.4.1.4. Si no se formaliza una nueva relación de trabajo, se prevé la desvinculación automática del trabajador con derecho a indemnización (un mes de sueldo por cada año de servicio)

3.4.1.5. Se excluye del régimen de disponibilidad a los delegados sindicales con mandato vigente

3.4.2. *Pérdida de facultades ante situaciones de movilidad y reubicación (art. 44 del proyecto)*

3.4.2.1. Se fortalece la situación del empleador en situaciones de movilidad

3.4.2.2. Se quita la consideración de la «ausencia de perjuicio material y moral al trabajador» para decidir situaciones de movilidad

3.4.2.3. Se quita la exigencia de consentimiento previo del trabajador para la movilidad geográfica

3.4.3. *Facultades de control de las asociaciones sindicales sobre los sistemas de selección (art. 45 del proyecto)*

3.4.3.1. Se quita la posibilidad de que los convenios colectivos prevean control y participación sindical en los sistemas de selección para cubrir cargos vacantes

3.4.4. *Inicio de los trámites jubilatorios (art. 46 del proyecto)*

- 3.4.4.1. Se quita la posibilidad de que el personal intimado a iniciar los trámites jubilatorios continúe prestando servicios por el período de un año partir de la intimación respectiva.
- 3.4.5. *Régimen de prohibiciones para empleados públicos (art. 47 del proyecto)*
 - 3.4.5.1. Se incorpora como nueva prohibición la realización durante horas laborales de cualquier tipo de tareas vinculadas a campañas electorales y/o partidarias
- 3.4.6. *Causales de apercibimiento o suspensión (art. 48 del proyecto)*
 - 3.4.6.1. Se reduce la cantidad de inasistencias injustificadas (que no excedan) de diez días discontinuos a cinco días discontinuos, siempre en el lapso de los doce meses inmediatos anteriores
- 3.4.7. *Causales de cesantía (art. 49 del proyecto)*
 - 3.4.7.1. Se reduce la cantidad de inasistencias injustificadas (que excedan) de diez días discontinuos a cinco días discontinuos, siempre en el lapso de los doce meses inmediatos anteriores
 - 3.4.7.2. En el abandono de servicio, se reduce la cantidad de inasistencias continuas sin causa de cinco a tres
 - 3.4.7.3. En materia de desempeño ineficaz, se reduce la cantidad de tres años consecutivos y cuatro alternados en los últimos diez años de servicio a dos y tres, respectivamente
- 3.4.8. *Causales de exoneración (art. 50 del proyecto)*
 - 3.4.8.1. Se cambia la causal de «pérdida de la ciudadanía» por la de «pérdida de la residencia permanente»
- 3.4.9. *Prescripción de las sanciones disciplinarias (art. 51 del proyecto)*
 - 3.4.9.1. Se duplican todos los plazos de prescripción de las acciones disciplinarias. En materia de apercibimiento y suspensión aumenta de seis meses a un año. En materia de cesantía aumenta de un año a dos. En materia de exoneración aumenta de dos años a cuatro
- 3.5. *Contenidos de la reforma en las convenciones colectivas de trabajo entre APN y empleados (ley 24185)*
 - 3.5.1. *Cuotas de solidaridad (art. 52 del proyecto)*
 - 3.5.1.1. Se establece que las cuotas de solidaridad a favor de las asociaciones de trabajadores sólo tendrán validez para los afiliados

3.5.1.2. Para realizar el descuento al no afiliado se exige su autorización previa y expresa

3.5.2. *Derecho a huelga (art. 53 del proyecto)*

3.5.2.1. Se incorpora un nuevo artículo que establece que el ejercicio regular del derecho a huelga no dará causa a ningún tipo de sanción administrativa

3.5.2.2. Ese artículo autoriza el descuento proporcional en la remuneración por el tiempo no trabajado

3.6. *Comentario general.* Las reformas que se proyectan a la ley 25164 pueden afectar la garantía de estabilidad del empleado público prevista en el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional. Las proyectadas a la ley 24185 pueden afectar la garantía del derecho a huelga prevista en el mismo artículo del texto constitucional. También implican un debilitamiento de la posición de los empleados y de las asociaciones sindicales frente al Estado como sujeto empleador. Las colisiones pueden extenderse a convenios internacionales ratificados por Argentina que revisten jerarquía superior a las leyes y a los tratados internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad y revisten jerarquía constitucional.

4. Modificaciones proyectadas al sistema nacional de CyT

4.1. *Método.* El proyecto propone modificaciones al sistema nacional de ciencia y tecnología en el capítulo I (reorganización administrativa), que abarca los artículos 2 a 6. El capítulo forma parte del título II, dedicado a la «Reforma del Estado».

4.2. *Alcance.* El proyecto propone introducir modificaciones tomando como base la estructura prevista en la ley 24156 (administración financiera y sistemas de control público del sector público nacional).

4.3. *Contenidos de la reforma en el sistema nacional de CyT*

4.3.1. *Modificación o eliminación de competencias, funciones o responsabilidades (art. 3 inc. a del proyecto)*

4.3.1.1. Se faculta al Poder Ejecutivo Nacional a modificar o eliminar competencias, funciones o responsabilidades de órganos de la administración central y de organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social (art. 8 inc. a ley 24156)

- 4.3.1.2. Se excluye de esta facultad a las universidades nacionales y a los órganos u organismos del Poder Judicial, Poder Legislativo y Ministerio Público
- 4.3.2. *Disolución, reorganización, centralización, fusión, escisión o transferencia (art. 3 inc. b del proyecto)*
- 4.3.2.1. Se faculta al Poder Ejecutivo Nacional a disolver, reorganizar, centralizar, fusionar, escindir o transferir órganos de la administración central y organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social (art. 8 inc. a ley 24156).
- 4.3.2.2. Se excluye de esta facultad a las universidades nacionales y a los órganos u organismos del Poder Judicial, Poder Legislativo y Ministerio Público
- 4.3.2.3. Se excluye la posibilidad de disolución de ciertos organismos descentralizados, entre los que se incluye taxativamente: CONICET, ANLIS, ANMAT, INPI, INCAA, ENACOM, ARN, CONAE, CNEA, CONEAU, CNV, INCUCAI, UIF e INTA.
- 4.3.3. *Comentario sobre el artículo 3 del proyecto.* Los organismos descentralizados de CyT que se excluyen de la posibilidad de disolución están determinados de manera taxativa (v.g. CONICET, INPI, CONAE, CNEA, INTA). La redacción del texto tiene dos derivaciones: a) todos los organismos descentralizados pueden caer bajo la órbita de las facultades generales de reorganización, centralización, fusión, escisión o transferencia, como así también de las facultades de modificación o eliminación de competencias, funciones o responsabilidades; b) los organismos descentralizados que no están excluidos expresamente de la facultad de disolución podrían ser disueltos, lo que abarcaría, por ejemplo: Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, Banco Nacional de Datos Genéticos, Instituto Geográfico Nacional, Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero, Instituto Nacional de Semillas, Instituto Nacional de Tecnología Industrial, Instituto Nacional de Vitivinicultura, Instituto Nacional del Agua, Instituto Nacional del Cáncer, Servicio Geológico Minero Argentino, Servicio Meteorológico Nacional y Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.

4.3.4. *Aclaración técnica.* La mención que hace el proyecto a las universidades, a más no sea para excluirlas de esas facultades, es técnicamente incorrecta. Por definición, las universidades nacionales no son órganos de la administración central ni organismos descentralizados. También resulta discutible si el régimen de las universidades puede ser objeto de delegación legislativa. La autonomía y autarquía de las universidades nacionales se encuentra consagrada en el artículo 75 inc. 19 de la Constitución Nacional. Su regulación general se encuentra en la ley 24521 de educación superior y en la ley 26206 de educación nacional.

4.3.5. *Empresas y sociedades del Estado (art. 4 del proyecto)*

4.3.5.1. Se faculta al Poder Ejecutivo Nacional a modificar o transformar la estructura jurídica de las empresas y sociedades del Estado (art. 8 inc. b ley 24156)

4.3.5.2. Se faculta al Poder Ejecutivo Nacional a fusionar, escindir, reorganizar, reconformar o transferir las empresas y sociedades del Estado (art. 8 inc. b ley 24156)

4.3.6. *Intervención de organismos descentralizados, empresas y sociedades públicas (art. 6 del proyecto)*

4.3.6.1. Se faculta al Poder Ejecutivo Nacional a intervenir por el plazo de un año los organismos descentralizados y las empresas y sociedades del Estado (art. 8 inc. a y b ley 24156)

4.3.6.2. Se excluye de esta facultad a las universidades nacionales, ANMAT, CONICET, INTA, ANLIS, CONEAU, UIF e instituciones de la seguridad social

4.3.7. *Aclaración técnica.* La mención que hace el proyecto a las universidades, a más no sea para excluirlas de esas facultades de intervención, es técnicamente incorrecta. Por definición, las universidades nacionales no son órganos de la administración central ni organismos descentralizados. También resulta discutible si el régimen de las universidades puede ser objeto de delegación legislativa. La autonomía y autarquía de las universidades nacionales se encuentra consagrada en el artículo 75 inc. 19 de la Constitución Nacional.