

Nuevo Régimen Marco de Empleo Municipal¹

por Armando Verdala

La legislatura sancionó la Ley 14.656¹ mediante la cual estableció un nuevo régimen marco que regulará la relación de empleo municipal en el ámbito de la Pcia. de Buenos Aires y que entrará en vigencia a los ciento ochenta (180) días a partir que fuera publicada el 06/01/2015.

Quedará derogado a partir de esa fecha el vigente Estatuto Ley 11.757 que regía desde enero de 1996, implementándose una instancia superadora e innovadora para los Municipios como las “Negociaciones Paritarias” que darán lugar a los “Convenios Colectivos” que celebren las autoridades municipales y las representaciones sindicales, adoptando así un sistema equiparable al que rige hace década las relaciones de empleo público nacional y provincial².

La norma es el resultado de una larga negociación entre la Federación de Sindicatos Municipales Bonaerense (FeSiMuBo) y la representación política de los Intendentes -precedida por diversos proyectos de reforma frustrados que perdieran estado parlamentario-, con la intención manifiesta que los trabajadores municipales tuvieran garantizado esencialmente un salario mínimo de referencia y puedan discutir los porcentajes de incremento de los haberes mediante negociaciones colectivas.

¹ Extracto Nota de doctrina del autor: “Nuevo Régimen Marco de Empleo Municipal” publicado en: - Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública - RAP Nro.: 440 página 37 Buenos Aires, 10-JUN-2015

¹ Sancionada 20/11/2014, Promulgada por Decreto 1076/14 del 09/12/14 publicada B.O. 27.452 del 06/01/2015

² Leyes Nac. 14.250, 18.153 y 25.164 y Pciales. 13.453, 13.552, 14.226

El nuevo esquema reconoce la autonomía a los Municipios para dictar mediante Ordenanza sus propios Estatutos de Empleo, reivindicando un derecho cercenado por la centralista ley 11.757, materia sobre la que se pronunciara la Suprema Corte al declarar la inconstitucionalidad parcial de dicha norma por colisionar con el art. 192 inc. 3º de la Constitución provincial y el principio de supremacía de la Constitución Nacional en punto a la autonomía de los municipios (arts. 5, 31 y 123 de la C.N)³.

1. El régimen de paritarias

Si bien el art. 39 del a CPcial. garantizaba a los trabajadores estatales el derecho a la negociación de sus condiciones de trabajo y la sustanciación de los conflictos colectivos y en la práctica en la mayoría de las Comuna existían de hecho ámbitos de negociación entre trabajadores y autoridades especialmente para fijar las pautas salariales, el nuevo régimen instrumenta formalmente tal derecho estableciendo las negociaciones colectivas equiparando así a los Municipios y sus trabajadores a la práctica de actuación en el ámbito provincial.

La norma precisa la representación en cinco miembros por cada una de las partes otorgando legitimación excluyente al sindicato con “personería gremial” en el ámbito territorial conforme la ley 23.551⁴ así como a las Federaciones que afilien a dichos sindicatos de 1er grado (se omite la exigencia de la afiliación sindical a la Federación Pcial. - FeSiMuBo- incluida en el art. 51 de la ley 11.757 que posteriormente a

³ SCBA causa I. 2021, sent. 27/08/2014 "Municipalidad de San Isidro contra Provincia de Buenos Aires. Inconstitucionalidad ley 11.757" .

⁴ Norma a la que la Provincia adhirió por ley 13.158 de 2007

la sanción de la ley fuera declarada inconstitucional por la Suprema Corte⁵.

El convenio celebrado será remitido al Ministerio de Trabajo, autoridad que se constituye como de aplicación, para su registro y publicación rigiendo a partir de esta. Se establecen como marco legal de interpretación los Convenios OIT N° 87, 98, 151 y 154, los principios y recomendaciones de sus órganos de control, las leyes nacionales y provinciales y los principios del derecho administrativo en materia de empleo salvo que colisionen con los principios del derecho del trabajo sin que ello implique la incorporación de los trabajadores al régimen de la ley 24.744. Como norma supletoria se remite a la ley 14.450 (t.o. 2004) de Convenciones Colectivas de Trabajo.

A su vez se crea el Consejo del Empleo Municipal con representación de once miembros por el sector empleador y un número igual de los trabajadores como órgano consultivo y asesor de carácter no vinculante para la elaboración de propuestas, recomendaciones y colaborar en los anteproyectos de Ordenanzas referidas al régimen de empleo.

Quedan excluidos de la regulación de la ley el Intendente, los secretarios de ambos departamentos Ejecutivo y Deliberante, los concejales, jueces y secretarios de faltas. Se alude con defectuosa técnica “al personal jerárquico designado por decreto del Intendente” lo cual es confuso e impreciso en cuanto v.g. los jefes de división y de

⁵ SCBA fallos del 25/02/2015 causa I. 1963, "Asociación Trabajadores del Estado (A.T.E.) y otros contra Provincia de Buenos Aires. Inconstitucionalidad art. 51 de la ley 11.757". declara la inconstitucionalidad del art. 51 de la ley 11.757 en cuanto reconoce a la Federación de Sindicatos de Trabajadores Municipales de la Provincia de Buenos Aires y a los sindicatos a ella afiliados como únicos representantes de los trabajadores de los Municipios bonaerenses.

departamento, subdirectores y directores alcanzados por la norma son personal jerárquico designados por decreto⁶.

Fija la ultractividad de las convenciones colectivas vencidas y la obligatoriedad de sus normas las que no podrán afectar condiciones más favorables estipuladas en contratos individuales.

2.-Disposiciones Relativas al Régimen de Empleo de Orden Público

Se precisa su naturaleza “contractual”⁷ frente al ya perimido carácter “estatutario”⁸ que refiere la ley 11.757 previéndose alternativamente diversos esquemas de aplicación de la norma. En primer lugar se establecen contenidos mínimos a los que estará sujeta tal relación las que resultan de orden público, siendo nula toda convención en contrario manteniéndose los mayores derechos adquiridos.

Se ratifican los principios ya estatuidos por el art. 39 de la Constitución Provincial de: irrenunciabilidad, justicia social, gratuidad de las actuaciones en beneficio del trabajador, primacía de la realidad, indemnidad, progresividad y, en caso de duda, interpretación a favor del trabajador.

Se regulan las condiciones de ingreso, inhabilidades, período de prueba y estabilidad, situación de revista y derechos incorporados a la negociación colectiva, el salario mínimo, régimen de pasividad anticipada y la regulación del procedimiento con garantía del debido

⁶ En las exclusiones del art. 67 “Régimen Supletorio” se alude en forma más precisa a “funcionarios y el personal con designación política de ambos departamentos”, si bien la delimitación del personal político tampoco es ajena a controversia salvo que así se disponga expresamente en el nombramiento.

⁷ Marienhoff, Miguel Tratado D. Administrativo t III-b 4ta ed. 1998 p. 191

⁸ Diez, Manuel, Manual de Derecho Administrativo t 2 p. 89

proceso en la aplicación del régimen disciplinario -art. 1 a 46-. que mantienen en general las disposiciones de la ley 11.757.

El art. 8° incorpora respecto a los traslados personal que estos no pueden ser adoptados como represalia o sanción encubierta bajo pena de dejarlo sin efecto y reparar los daños, enmarcándolo como un caso más de desvío de poder.

Como novedad faculta a la Administración Municipal en el art. 45 a celebrar contrataciones bajo la forma de “locación de servicios” para trabajos extraordinarios en el campo de la ciencia y las artes, régimen que fuera vetado por el decreto promulgatorio en la ley 11.757 (art. 95) y que generara múltiples interpretaciones acerca de su instrumentación en particular con el Tribunal de Cuentas respecto a la legitimidad del gasto y frente a la necesidad de acudir a ese tipo de convenciones en casos específicos.

Salvo tales contenidos la reglamentación de tales institutos, así como el régimen de carrera y escalafón queda sujeto a la sanción de las Ordenanzas respectivas que establezcan el Régimen de Empleo en cada Municipio o lo que así disponga la Convención Colectiva de Trabajo que se negocie en cada caso.

3.- El Régimen de Empleo Supletorio

Para el supuesto de entrar en vigencia la ley sin que se dicte Ordenanza o esté publicada la respectiva Convención Colectiva, se dispone de un “Régimen Supletorio” -art. 65 a 119- que mantiene a su vez el esquema en general de la ley 11.757 del cual quedan excluidos los cargos electivos, el personal con designación política de ambos

departamentos u otro que excluya expresamente la negociación colectiva (pudiendo aplicarse esta supletoriamente respecto de la especie salarial).

Se replica la distinción entre planta “permanente y temporaria”, ampliándose respecto de la primera el reconocimiento de derechos particularmente respecto de determinados ítems manteniéndose sin variables la estructura del régimen vigente.

Uno de los temas de mayor controversia en las negociaciones previas a la sanción de la ley tenía que ver con el porcentual por antigüedad de las retribuciones el cual se remite ahora o lo que determine la negociación colectiva. A nuestro criterio debió garantizarse el piso del 1% vigente.

Ampliando la protección de derechos en el régimen de licencias por enfermedad se establece expresamente el pago de la 100% del salario hasta tanto se expida la Junta Médica Provincia si bien se mantiene el sistema de determinación previa de incapacidad total permanente por la Junta Médica Municipal .

Se concede derecho a licencia por cuidado de quienes tengan niños/as o adolescentes legalmente a cargo o bajo guarda transitoria y su extensión a 25 días para el caso de hijos con capacidades diferentes o crónica. Se incluye en la licencia por fallecimiento de familiares a las uniones civiles y pareja conviviente.

Se incorporan a su vez bajo el título “licencia de nacimiento” la extensión del término de la gestante a 110 días fraccionables la cual puede derivarse al no gestante e incluso prevé el caso que ninguno de los progenitores sea gestante. Se amplía el término por gestación múltiple o

internaciones prolongadas o nacimiento de hijos con discapacidad. Se regula los casos de interrupción de embarazo, régimen de adopción y guarda.

Se amplían los plazos de licencia por estudios y las causas de la licencia por razones particulares alcanzando diversos supuestos como adaptación escolar, exámenes de prevención de enfermedades, tratamiento especial de hijos, personas que recurran a técnicas de reproducción asistida y casos de violencia de género

En cuanto a la “planta temporaria” integrada por personal contratado para trabajos de carácter transitorio, eventual o estacional que no pueda efectuarse por personal permanente, se regulan aspectos instrumentales del contrato bajo pena de nulidad los que deberán registrarse en la Delegación del Ministerio de Trabajo y no podrán superar el 20% de la planta permanente disponiendo un plazo de 5 años para la regularización.

Cabe referir que la problemática de los trabajadores temporarios es una de las que mayores controversias y litigios judiciales genera por la desnaturalización jurídica que de dichas contrataciones efectúan las Administraciones Municipales afectando un número cada vez mayor de agentes bajo dicha modalidad a tareas propias y permanentes de la gestión. Ello con el agravante que las mismas se mantienen con renovaciones permanentes y por extensos períodos al cabo de los cuales y producida la ruptura unilateral del empleador por falta de renovación del contrato, priva al empleado público del vínculo de estabilidad propia que pudo legítimamente abrigar y su vez del derecho a indemnización por despido arbitrario (art. 14 bis C.N. y 39 C.Pcial.).

La nueva norma alude a la cuestión en términos indirectos al establecer que *“cualquier infracción a lo establecido en materia de planta temporaria convertirá al trabajo transitorio en definitivo y el trabajador se considerará ingresado a la planta permanente a partir de la fecha en que inició la prestación de servicio”* (art 70 3er parraf.). Al no establecer límites temporales a las renovaciones deja la cuestión librada a la prueba de hecho de la omisión de cuestiones formales en el ingreso o de vicios por desnaturalización de las tareas -permanentes y no eventuales- extremo éste no siempre reconocido como determinante en la jurisprudencia.

Resultaba propicio legislar el punto con mayor precisión y su vez en consonancia a la doctrina de fallos señeros de la Corte Nacional (“Ramos”, “Sanchez” y “Cerigliano”) merituada casuísticamente por la Suprema Corte Pcial., prevér subsidiariamente el derecho a indemnización para casos de cesación unilateral por la Administración de contratos temporarios regulares.

En los restantes aspectos se mantiene inalterado el régimen de la ley 11.757 sin reconocerle expresamente al personal temporario derechos fundamentales v.g. la licencias de nacimiento, por donación de sangre, por exámenes médicos, por estudios o someterse a técnicas de reproducción asistida entre otros mencionados por los art. 92 y ss. para la planta permanente, incluso manteniendo la premisa igualmente inconstitucional respecto a que en ningún caso las licencias podrán exceder el período de designación lo cual resulta incompatible particularmente en el caso de licencia por enfermedad por elementales principios de tutela de la salud.

Cabe señalar que todos estos aspectos pueden rectificarse o modificarse en los regímenes que se sancionen por Ordenanzas o Convenciones Colectivas.

4.- Epílogo

La norma sancionada viene a actualizar así un régimen de empleo esquemático y rígido, el de la ley 11.757 ampliando derechos y regulando mecanismos dinámicos y flexibles acorde a las disposiciones constitucionales y tratados ratificados por el país, esencialmente democrático y de responsabilidad para las partes en el cual los trabajadores municipales participen en la definición de cuestiones esenciales de la relación de empleo así como de las pautas de reajuste salarial de vital gravitación en períodos inflacionarios, descentraliza la toma de decisión y contribuye a dar protagonismo a un sector cuyo desempeño y funcionamiento interesa a la sociedad en su conjunto.