



## “LEY ÓMNIBUS”

### OBSERVACIONES DEL CELS SOBRE LOS ARTÍCULOS QUE AFECTAN AL EMPLEO PÚBLICO (ARTS. 603 A 617 DEL PROYECTO DEL PODER EJECUTIVO)

#### 1- Modificaciones y derechos afectados

La ley Ómnibus propone diversas reformas en el ámbito del empleo público, mediante dos secciones que comprenden modificaciones a la Ley de Empleo Público N°25.164 (arts. 603 a 614 del proyecto de ley) como también modificaciones a la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo N°24.185 (arts. 615 a 617 del proyecto de ley).

Las reformas en la Sección I atentan contra el derecho a la estabilidad en el empleo, empeoran las condiciones de trabajo en general y afectan el derecho a la libertad de reunión y asociación mediante la participación política. Estas modificaciones también suponen una violación al principio de no regresividad a nivel internacional. Las reformas en la Sección II atentan contra el derecho a huelga, los principios de solidaridad y orden público laboral, y también contra el principio de no regresividad a nivel internacional.

La Sección I contiene modificaciones a la Ley de Empleo Público, oportunamente sancionada por el Congreso de la Nación, que involucran cuestiones del orden de las relaciones individuales de trabajo dentro de la administración pública nacional. En este sentido, se crea el Fondo de Reversión Laboral en el ámbito del sector público, para dar asistencia en programas de autoempleo y formas asociativas solidarias a agentes cuyos cargos queden suprimidos. También se crea un régimen de promoción para la reinserción laboral en el sector privado de los agentes que queden en situación de disponibilidad, con exención de cargas sociales en la contratación.

Por otro lado, se modifica el régimen de disponibilidad que suprime la garantía de reinstalación del agente, para personal alcanzado por el régimen de estabilidad y/o de planta permanente. Además, se regula la devolución de la indemnización percibida en caso de reincorporación dentro de los 5 años desde la fecha de desvinculación. También se introducen modificaciones en la regulación de la movilidad del agente a otra dependencia del sector público, estableciéndola como una potestad del empleador, eliminando en su lugar la necesidad de consentimiento del agente, y quitando prioridad a lo dispuesto en los convenios colectivos de trabajo al respecto.

A su vez, se elimina la autorización para que el agente intimado a jubilarse continúe trabajando por un año desde la intimación, y se incorpora como prohibición destinar parte

del horario laboral a tareas de militancia. Por último, se imponen condiciones más gravosas en los supuestos de apercibimientos o suspensiones, cesantías y exoneraciones, y se amplían los plazos de prescripción para aplicar sanciones disciplinarias en general.

En la Sección II se realizan modificaciones a la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo, también sancionada oportunamente por el Congreso de la Nación, dirigida a regular los convenios colectivos de trabajo aplicables a la administración pública nacional y con implicancias en las relaciones colectivas de trabajo y el derecho a huelga. En este apartado, se elimina la protección de la exclusión en la aplicación de la ley de convenciones colectivas de trabajo a los agentes con cargos o de entes determinados de la administración pública nacional que ya tuvieran convenios colectivos vigentes al momento de sancionar la ley 24.185.

También se regula la validez sólo para afiliados de las cláusulas de los acuerdos por las que se establezcan cuotas de solidaridad a cargo de los empleados y a favor de las asociaciones de trabajadores participantes de la negociación. Además, se incorpora el descuento del proporcional de haberes por los días en los que el empleado haya decidido hacer uso de su derecho de huelga.

## **2- Las modificaciones propuestas por el Poder Ejecutivo van en contra de obligaciones del Estado y estándares de derechos**

Las reformas laborales contenidas en la Sección I del proyecto de ley en materia de empleo público abren la puerta a la precarización e inestabilidad en el empleo. Esto se evidencia con la incorporación de regímenes de reconversión y reinserción laboral que sustituyen la obligación de reinstalar a agentes cuyos cargos pudieran resultar suprimidos. En igual sentido, las modificaciones que se proponen en el régimen de disponibilidad y movilidad de los agentes públicos operan en su perjuicio. También constituyen retrocesos las condiciones más gravosas a los efectos de aplicar sanciones disciplinarias de distinta índole. Por último, la redacción propuesta en el art. 610 (el impedimento para realizar tareas de militancia durante la jornada laboral) podría afectar el derecho a la libertad de reunión y participación gremial de los agentes públicos. En todo caso se debería incluir en la redacción del artículo una aclaración que despeje cualquier duda en relación con que la propuesta no alcanza a la militancia y/o participación en campañas electorales relacionadas con la actividad sindical.

La lógica de inestabilidad en los cargos y el empeoramiento de las condiciones laborales es general y permanente a lo largo de toda la reforma. Esto atenta contra el principio protectorio que rige toda la legislación en la materia, y rompe con el orden público laboral, que impone el criterio de contar con un piso mínimo, desde el cual cualquier negociación por fuera de él sólo pudiera ser válida si resultara más beneficiosa para la persona trabajadora.

Al respecto, el Comité DESC sostuvo que los Estados deben adoptar medidas que garanticen el igual acceso al trabajo y **garantizar que las medidas para aumentar la flexibilidad de los mercados laborales no resten estabilidad al empleo ni reduzcan la protección social del trabajador**<sup>1</sup>. Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas

---

<sup>1</sup> Comité DESC. Observación general N° 18. El derecho al trabajo. 2006, párr. 25

para que las personas queden protegidas frente al desempleo y la inseguridad en el empleo<sup>2</sup>. En ese sentido, **la derogación o la suspensión de la legislación necesaria para el ejercicio permanente del derecho al trabajo y la aprobación de políticas incompatibles con las obligaciones internacionales al respecto constituyen violaciones al derecho al trabajo<sup>3</sup>.**

Por otro lado, **cuando un Estado introduce medidas regresivas para los derechos laborales en respuesta a una crisis económica, tiene que demostrar que las medidas son temporales, necesarias, no discriminatorias y que respetan sus obligaciones básicas<sup>4</sup>.** En este caso, las medidas contenidas en el proyecto de ley no son temporales, sino que tienen vocación de permanencia. Tampoco se demostró la necesidad de cada una de las medidas.

También cabe recordar que los Estados parte tienen la obligación de respetar el derecho absteniéndose de interferir directa o indirectamente en su disfrute. Esto es particularmente importante cuando el Estado es el empleador, como en el caso de empresas estatales o controladas por el Estado<sup>5</sup>.

En igual sentido, también la Corte IDH considera que los empleados o empleadas públicos deben gozar de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo, de forma tal que **el Estado debe dar prioridad a la negociación colectiva como medio para solucionar conflictos respecto de la determinación de condiciones de empleo en la administración pública<sup>6</sup>.**

Por último, la OIT ha entendido que **deberán concederse a los representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones durante sus horas de trabajo o fuera de ellas<sup>7</sup>.**

Con respecto a las reformas de la Sección II en materia de convenios colectivos de trabajo y el ejercicio del derecho a huelga respecto de empleados de la administración pública nacional, las modificaciones que plantea el proyecto de ley apuntan a la restricción en la aplicación de convenios colectivos de trabajo con beneficios para agentes públicos determinados, la limitación a agentes afiliados respecto de la validez de cláusulas de convenios colectivos con cuotas de solidaridad, y al descuento proporcional para trabajadores públicos que ejerciten su derecho a huelga. **Estas modificaciones se encuentran en franca contradicción con los estándares internacionales en materia de derechos colectivos en el ámbito del trabajo.** Al igual que las reformas sobre las relaciones individuales, funcionan de modo regresivo en virtud de la posible pérdida de beneficios obtenidos a partir de convenios colectivos para empleados determinados. En el mismo sentido, también rompen con el principio de solidaridad en materia de validez de

---

<sup>2</sup> Comité DESC. Observación general N° 18. El derecho al trabajo. 2006, párr. 37

<sup>3</sup> Comité DESC. Observación general N° 18. El derecho al trabajo. 2006, párr. 32

<sup>4</sup> Comité DESC. Observación general N° 23 sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. 2016, párr. 53

<sup>5</sup> Observación General 23 sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias - Comité DESC de Naciones Unidas

<sup>6</sup> Opinión Consultiva 27/21 de la Corte IDH sobre derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género. Párr. 93.

<sup>7</sup> Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública N°151 (1978) - OIT. Art. 6.1. Aprobado por la República Argentina mediante la ley N°23.328.

cláusulas de acuerdos al restringir su aplicación sólo para trabajadores afiliados. Por su parte, la incorporación del descuento de haberes por el uso del derecho a huelga de los trabajadores opera de forma radicalmente opuesta a la protección legal local e internacional de ese derecho.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) sostuvo que **la protección del derecho a la huelga, junto a la libertad sindical y la negociación colectiva, son pilares fundamentales para garantizar el derecho al trabajo y sus condiciones justas y equitativas** al ser un derecho al que pueden recurrir los trabajadores y sus organizaciones en defensa de sus intereses económicos, sociales y profesionales<sup>8</sup>. Precisamente por su relevancia en las relaciones de trabajo, si bien el derecho a la huelga no es absoluto, y puede ser limitado por ley, **las restricciones deberán tener en cuenta el propósito de dicho derecho, de manera que los trabajadores y trabajadoras no vean restringido su derecho indebidamente o este resulte inoperante en la práctica**<sup>9</sup>. Así, la Corte IDH ha expresado que **las condiciones y requisitos previos que la legislación establezca para que una huelga se considere un acto lícito, no deben ser complicados al punto de producir que en la práctica resulte imposible una huelga legal**<sup>10</sup>.

En lo relativo a sus consecuencias, la Corte IDH considera que **el Estado debe abstenerse de aplicar sanciones a los trabajadores y a las trabajadoras, cuando participen en una huelga legal**, en tanto se trata de una actividad sindical lícita que constituye además el ejercicio de un derecho humano<sup>11</sup>. Por su parte, **la OIT ha convenido que los empleados públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo**<sup>12</sup>. La protección aludida se ejercerá, especialmente, **contra todo acto que tenga por objeto despedir a un empleado público, o perjudicarlo de cualquier otra forma, a causa de su afiliación a una organización de empleados públicos o de su participación en las actividades normales de tal organización**<sup>13</sup>.

Por otro lado, los convenios colectivos, en el ámbito internacional, tienen una valoración muy positiva por su capacidad de mejorar las condiciones del piso laboral mínimo que establece la norma laboral. En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha sugerido que (1) Todo contrato colectivo debería obligar a sus firmantes, así como a las personas en cuyo nombre se celebre el contrato. **Los empleadores y los trabajadores obligados por un contrato colectivo no deberían poder estipular en los contratos de trabajo disposiciones contrarias a las del contrato colectivo;** (2) Las disposiciones en

<sup>8</sup> Informe de Fondo No. 157/19. Caso 12.432. Ex trabajadores del organismo judicial. Guatemala - Compendio sobre derechos laborales y sindicales. Estándares interamericanos - CIDH (2020). Párr. 83. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/derechoslaborales-sindicales-es.pdf>

<sup>9</sup> Informe de Fondo No. 157/19. Caso 12.432. Ex trabajadores del organismo judicial. Guatemala - Compendio sobre derechos laborales y sindicales. Estándares interamericanos - CIDH (2020). Párr. 84. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/derechoslaborales-sindicales-es.pdf>

<sup>10</sup> Opinión Consultiva 27/21 de la Corte IDH sobre derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género, párr. 100. Disponible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_27\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp1.pdf)

<sup>11</sup> Opinión Consultiva 27/21 de la Corte IDH sobre derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género. Párr. 101.

<sup>12</sup> Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública N°151 (1978) - OIT. Aprobado por la República Argentina mediante la ley N°23.328. Art. 4.1.

<sup>13</sup> Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública N°151 (1978) - OIT. Aprobado por la República Argentina mediante la ley N°23.328. Art. 4.2.b.

tales contratos de trabajo contrarias al contrato colectivo deberían ser consideradas como nulas y sustituirse de oficio por las disposiciones correspondientes del contrato colectivo<sup>14</sup>.

A nivel internacional, además de la protección al derecho a huelga a la que ya hicimos referencia, la Corte IDH también ha privilegiado el rol de las asociaciones sindicales como habilitantes del ejercicio de un derecho humano individual y colectivo a la vez. Así, sostuvo que, en su dimensión colectiva, **la libertad sindical protege la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha la estructura interna, actividades y programas de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho**. Por otra parte, en su dimensión individual, esta libertad supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte de la asociación. Adicionalmente, en el marco de la protección de este derecho, la Corte ha señalado que el Estado tiene el deber de garantizar que las personas puedan ejercer libremente su libertad sindical sin temor de que serán sujetos a violencia alguna, pues de lo contrario se podría disminuir la capacidad de las agrupaciones de organizarse para la protección de sus intereses. En este sentido, **la libertad de asociación en materia laboral no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a formar agrupaciones, sino que comprende, además y de manera inseparable, el derecho apropiado para ejercer esa libertad**<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Recomendación N°91 sobre los contratos colectivos de la OIT (1951), art. 3.

<sup>15</sup> Opinión Consultiva 27/21 de la Corte IDH sobre derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género. Párr. 71. Disponible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_27\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp1.pdf)