

La Reforma del Empleo Público en la Ley 27742 y el Decreto 695/2024: Una Subversión del mandato constitucional y la sentencia de muerte de la Estabilidad

Por Mariana Amartino

Introducción

Con la sanción de la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (Ley 27742), promulgada el 8 de julio de 2024, y su reglamentación mediante el Decreto 695/2024, se ha operado una transformación estructural en el marco normativo que rige el empleo público nacional.

Bajo la narrativa de "eficiencia" y "modernización", la reforma introduce modificaciones significativas a la Ley 25164 que merecen un análisis crítico a la luz de los estándares constitucionales vigentes. Este trabajo se propone examinar los principales cambios y sus implicancias jurídicas.

I. Flexibilización de la Estabilidad.

I.1. Reducción por Exceso en la Dotación Optima y la Automaticidad del Pase a Disponibilidad.

La modificación al artículo 11 de la Ley 25164, a través del art. 52 de la ley 27.724, constituye el elemento más regresivo de la reforma. La actual redacción prevé un nuevo supuesto que habilita el pase a disponibilidad de la persona: la reducción por "exceso en la dotación óptima necesaria".

A diferencia del régimen previo, que restringía la disponibilidad a los casos de supresión de organismos, dependencias o de las funciones asignadas a las mismas (con la eliminación de los respectivos cargos), ahora este nuevo supuesto incorporado por la ley amplía significativamente los márgenes de discrecionalidad del Poder Ejecutivo.

La reducción por exceso en la dotación óptima, frente al cual cede la estabilidad propia requiere que ésta sea acreditada mediante "informe fundado del órgano competente en la materia". Esta función es asumida por la Secretaría de Transformación del Estado y Función Pública.

Aquí radica – y se evidencia- un riesgo institucional fundamental: la determinación de la dotación óptima queda librada a la evaluación del Poder Ejecutivo, sin criterios objetivos predefinidos y sin participación de los sindicatos.

Esta apertura normativa desvirtúa el mandato constitucional del artículo 14 bis. Tal como dijo la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Madorran" (2007), la estabilidad es el medio adecuado para cumplir con el precepto constitucional que protege a los/as empleados/as públicos/as frente al despido arbitrario.

En este mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Lagos del Campo vs. Perú" (2017) precisó también que la estabilidad laboral no consiste en una permanencia irrestricta en el

puesto de trabajo, sino de respetar este derecho, entre otras medidas, otorgando debidas garantías de protección al trabajador, a fin de que, en caso de despido se realice éste bajo causas justificadas, lo cual implica que el empleador acredite las razones suficientes para imponer dicha sanción con las debidas garantías, y frente a ello el trabajador pueda recurrir tal decisión ante las autoridades internas, quienes verifiquen que las causales imputadas no sean arbitrarias o contrarias a derecho.

Es claro que, la introducción de una nueva causal ajena a la conducta de la persona trabajadora, determinada unilateralmente por el propio Poder Ejecutivo Nacional sin ningún tipo de control, convierte la protección en una mera expectativa.

Asimismo, la reforma establece la automaticidad del pase a disponibilidad, al introducir expresamente en el texto de la norma que la persona “... quedará, automáticamente, en situación de disponibilidad por un período máximo de hasta doce (12) meses, conforme lo establezca la reglamentación...”. Es decir, lo central es que ahora se prescinde de las garantías que el régimen anterior exigía: buscar la reubicación de la persona con prioridad en cargos vacantes y su participación de mecanismos de reconversión laboral, sendos resortes tendientes a preservar la continuidad del vínculo laboral.

II. El Régimen de Disponibilidad: Duración, Ingresos y Condiciones

II.1. Duración según Antigüedad

Respecto a la duración de la situación de disponibilidad, la reforma mantiene la duración máxima de 12 meses, pero elimina el mínimo legal de 6 meses. El Decreto 695/2024 establece una escala según antigüedad en planta permanente:

- Hasta 15 años: 6 meses
- Entre 15 y 30 años: 9 meses
- Más de 30 años: 12 meses

Si bien esta estructura ofrece algún grado de previsibilidad, deja abierta la posibilidad de que la administración —mediante acto administrativo fundado— fije plazos menores al mínimo, generando nuevas incertidumbres.

II.2. El Haber de Disponibilidad y la Precarización Encubierta

Un aspecto particularmente problemático es el salario que percibe la persona en situación de disponibilidad, y la composición de este.

El Decreto 695/2024 – art. 51 inc. h)- reduce el salario percibido a la "progresión vertical y horizontal" dentro de la carrera (es decir: asignación básica, dedicación funcional y grado), quedando excluidos: suplementos por agrupamiento, presentismo, guardería y viáticos.

Esto implica una disminución significativa del ingreso que puede alcanzar el 30-40% según el agrupamiento en el que reviste la persona. Tal limitación genera un impacto patrimonial objetivo durante el lapso de disponibilidad y representa un factor desincentivador.

II.3. Legalización de la tercerización. Las Obligaciones del Personal en Disponibilidad

El régimen impone al personal en disponibilidad dos obligaciones alternativas: recibir capacitación o desarrollar tareas en servicios tercerizados del Estado. Aquí emerge, en primer lugar, un conflicto normativo.

El CCTG 214/06, en su artículo 27, prevé que la capacitación sea optativa ("podrá asistir") y tenga finalidad reconversora para la reubicación, financiada mediante el Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (FOPECAP).

La nueva norma convierte esa posibilidad en obligación sin asegurar ni priorizar que la misma sirva para reubicar a la persona.

Este esquema culmina con lo establecido en el art. 13 de la Res. STEyFP 1/24 el cual prevé que, en caso que la persona no cumplimente las exigencias de la actividad de capacitación, la Jurisdicción u Organismo afectado procederá a su desvinculación con la indemnización correspondiente.

Por otra parte, la reforma avanza asimismo en algo aún más grave como es la obligatoriedad de la persona trabajadora de prestar tareas en servicios tercerizados del Estado.

Esto permite y legaliza la transferencia de responsabilidad del Estado sobre los riesgos laborales a un tercero ajeno a la relación laboral, con las consecuencias que ello puede tener sobre la integridad psicofísica de la persona, y a su vez, genera asimismo desigualdad e inseguridad en el colectivo laboral.

III. El Régimen Disciplinario: Agravamiento de Sanciones y ampliación de plazos.

El Decreto 695/2024 introduce modificaciones regresivas en el régimen disciplinario por inasistencias y desempeño deficiente.

En ambos casos, es claro que reduce los niveles de tolerancia. Es decir, acota la cantidad de inconductas o incumplimientos que va a admitir, reduciendo los umbrales para las sanciones.

Simultáneamente, se amplían los plazos de prescripción de sanciones disciplinarias: de 6 meses a 1 año para apercibimiento; de 1 a 2 años para cesantía; de 2 a 4 años para exoneración

La prescripción de faltas disciplinarias tiene por finalidad brindar seguridad jurídica, garantizar a la persona que las decisiones disciplinarias se adopten con celeridad y rigor investigativo. Entonces, ampliar, por ejemplo, a 4 años los plazos de prescripción para exoneración, crea una situación de vulnerabilidad prolongada. La persona permanece indefinidamente bajo la amenaza potencial de una sanción extrema por hechos cometidos muchos años atrás.

Por otro lado, esta reforma es contradictoria respecto de los cambios efectuados por la ley bases a la ley de procedimiento administrativo (19.549), dado que incorporan por ficción normativa en forma expresa los principios de razonabilidad y proporcionalidad en el procedimiento administrativo, exigiendo celeridad en la resolución. La contradicción deviene obvia: se prolonga el plazo para investigar a la persona trabajadora por un supuesto incumplimiento laboral y por otro lado se exige celeridad en resolver. Esto permite que la administración maneje los tiempos a su conveniencia.

La habilitación legal de plazos amplios abre las puertas a usos discrecionales.

IV. Restricción de Derechos Colectivos: Negociación Colectiva, Libertad Sindical y Derecho de Huelga

Por otra parte, la reforma de la ley 27742 también introduce modificaciones que erosionan significativamente los derechos colectivos de quienes trabajan en el sector público laboral, en abierto conflicto con la normativa nacional e internacional vigente.

IV.1. Ataque a la Negociación Colectiva: Congelamiento y Discrecionalidad

Las Decisiones Administrativas 5/24 y 28/24 del Poder Ejecutivo configuran una intervención directa sobre la autonomía colectiva en el sector público.

La primera obliga a los organismos y jurisdicciones a informar trimestralmente sobre la evolución de las plantas permanentes y las contrataciones; la segunda, más grave, establece que la negociación colectiva debe efectuarse "dentro del presupuesto disponible".

Esta disposición lesiona frontalmente el Convenio 154 de la OIT, en tanto subordina la negociación salarial a criterios presupuestarios previos, lo que equivale a una negociación ficticia donde una de las partes (el Poder Ejecutivo Nacional) ya ha fijado unilateralmente el piso máximo antes de cualquier tratativa.

Por otra parte, la Decisión Administrativa 7/25, que autoriza a autoridades superiores a recibir unidades retributivas adicionales por lograr ahorros de personal, profundiza este ataque: consagra la discrecionalidad gerencial pura. Mientras se congela colectivamente a trabajadores/as, se autoriza el aumento selectivo de funcionarios/as que generen ahorro presupuestario por reducción de dotaciones. Esto viola el principio de buena fe y configura una práctica tendiente a "limitar" la negociación colectiva.

IV.2. Eliminación de Veedurías Gremiales: Ruptura de Transparencia

La modificación del artículo 18 de la Ley 25164 introducida por la ley de bases, que eliminó la obligación de *"prever los mecanismos de participación y de control que permitan a las asociaciones sindicales verificar el cumplimiento de los criterios indicados"* en selección, promoción y evaluación, constituye un retroceso institucional grave.

Las veedurías gremiales no son un capricho sindical; son garantías de transparencia institucionalizadas, que dan cuenta de la democratización de las relaciones laborales en el sector público. Su eliminación deja sin control los procesos de ingreso, selección, evaluación y promoción, permitiendo que se

reproducen prácticas discriminatorias, clientelismo político, o represalias encubiertas contra afiliados/as sindicales.

IV.3. Registro Centralizado de delegados/as: Injerencia Estatal en Autonomía Sindical

Asimismo, la reciente creación de un Registro Centralizado de delegados/as gremiales en la APN, a través de la Resolución 34/2025 de la Secretaría de Transformación del Estado, con requisitos como afiliación mínima del 10% por organismo y evaluación discrecional de requisitos de candidatura, configura una intervención directa del Estado empleador en la vida interna de los sindicatos.

Esta medida viola directamente la garantía de la libertad sindical consagrada tanto en nuestra Constitución Nacional como en el Convenio 87 de la OIT.

El Registro Centralizado, con su evaluación caso a caso y la pretensa facultad de rechazo de tutela, convierte el reconocimiento de garantías en un proceso discrecional.

IV.4. Descuentos por Huelga: Restricción de Derecho Fundamental

Por último, la ley de bases incorpora el artículo 16 bis a la Ley 24185 que autoriza descuentos "*proporcionales al tiempo no trabajado*" por el ejercicio del derecho de huelga, merece crítica profunda.

Si bien formalmente reconoce que no hay "sanción administrativa" por el ejercicio del derecho de huelga. Esta alusión expresa de la norma genera un efecto inhibidor incompatible con los estándares internacionales.

El Convenio 87 reconoce la capacidad de formular que la libertad de expresión y de asociación son esenciales para el progreso constante. El derecho de huelga, reconocido en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y en el Convenio 87 de la OIT, es la máxima expresión de esa libertad colectiva.

En nuestro país, el empleo público se caracteriza por su heterogeneidad y alta tasa de precariedad (el 40% del personal es contratado mediante multiplicidad de modalidades contractuales mayormente sin derechos), la disposición de descuentos opera como disuasión selectiva. Los/as más vulnerables (contratados/as) sufren el impacto mayor de pérdida salarial por participar en medidas de fuerza, debilitando la acción colectiva precisamente donde es más necesaria.

V. La Reforma como Proyecto de Desmantelamiento de Derechos Individuales y Colectivos de los/as trabajadores/as estatales.

La Ley 27742 y el Decreto 695/2024 configuran un proyecto integral de transformación del empleo público que va más allá de cambios administrativos formales. Se trata de una ingeniería jurídica deliberada orientada a debilitar tanto la protección individual de la persona trabajadora así como de su capacidad de acción colectiva.

En materia de estabilidad laboral, las modificaciones operan una "precarización institucionalizada" se introducen cambios normativos que mantienen formalmente la estabilidad en los textos, pero la vacían de contenido protector. Es claramente una sentencia de muerte de esta garantía.

Las modificaciones en materia de derechos colectivos operan una regresión más profunda aún. La reforma apunta a desactivar deliberadamente las herramientas de defensa colectiva que históricamente permitieron a los trabajadores y trabajadoras contrapesar la asimetría inherente a la relación laboral.

Las modificaciones responden a un objetivo claro: reconfigurar la asimetría de poder en las relaciones laborales en favor del empleador. La debilitación combinada de estabilidad individual + eliminación de veedurías + represión de acción sindical + inhibición de huelga + ampliación de prescripción disciplinaria genera un contexto donde quien trabaja en el sector público se ve progresivamente más indefenso/a.

Esto retorna a un modelo de unilateralidad que las luchas laborales del siglo XX superaron. Reconfigura la relación laboral del sector público en un esquema de discrecionalidad política, incompatible con un Estado de Derecho reñido con el mandato constitucional.

Esta reforma no es un conjunto de medidas aisladas. Es un proyecto integrado de desmantelamiento del Estado que combina: reducción de estabilidad individual + parálisis remunerativa + debilitamiento de acción sindical + regresión de derechos colectivos.

Los/as operadores jurídicos tenemos la responsabilidad de exigir a quienes tienen a su cargo la administración de justicia el cumplimiento del mandato constitucional y la plena vigencia de los derechos fundamentales plasmados en la Constitución Nacional, tratados internacionales con jerarquía constitucional.