

LEY DE BASES: MODIFICACIONES EN MATERIA DE EMPLEO PÚBLICO Y DERECHO DISCIPLINARIO

CYNTHIA V. ALVAREZ TAGLIABUE

Profesora de la Universidad del Museo Social Argentino.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Los cambios en materia de Empleo Público. 2.1. El régimen de estabilidad y el pase a disponibilidad. 2.2. Movilidad del personal. 2.3. Jubilación. (i) El caso de la Jubilación del agente con tutela gremial. 2.4. Prohibiciones: campañas electorales y/o partidarias. 3. Los cambios en materia de Derecho Disciplinario. 3.1. Sanciones. 3.2. Prescripción. 3.3. El derecho a huelga en el empleo público. 4. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

Antes de analizar las bondades o falencias de los cambios acaecidos en la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (Ley de Bases), me es justo reconocer que mi mirada crítica no sólo es el producto del estudio de las normas y del derecho administrativo, sino de mi experiencia y mis años como empleada pública. Pero aclarando al lector, que mi concepto de empleado público siempre estuvo muy lejos del sketch de la *empleada de Gasalla*.

En mi caso particular, ingresé a la Administración Pública sin tener absolutamente ningún conocido, por Concurso Público Abierto (al que llegué por un aviso de un diario), rindiendo examen escrito, entrevista personal, y en un momento en que la designación no era discrecional dentro de la terna, sino que ganaba el primero en el orden de mérito. No sé si tuve *suerte* o estuve en el *lugar indicado en el momento indicado*, pero hoy y desde hace décadas ya no se ingresa de esa manera en la planta permanente del Estado porque sencillamente no hay concursos públicos abiertos para profesionales y si hay algún concurso es cerrado.

Lo que quiero expresar con esta auto referencia, es que para poder profesionalizar la Administración Pública Nacional no alcanza con reformar las normas. El primer paso que hay que dar es hacer cumplir las normas y realizar concursos transparentes y abiertos para que pueda presentarse cualquier persona capacitada cumpliendo la idoneidad que exige nuestra Constitución Nacional, y que no sea el único requisito de ingreso el *conocer a alguien*. El segundo paso, es tener una

planta de profesionales capacitados, actualizados y bien pagos, para que puedan dedicarse ciento por ciento a la función que desarrollan.

Pero, por el contrario, desde hace décadas no se ha hecho nada para cuidar y jerarquizar al trabajador del Estado, es más, su reputación está cada día más denostada y somos pocos los que seguimos luchando para ganar en lo que resultó ser una *carrera de obstáculos* en lugar de ser una *carrera administrativa*.

La Ley de Bases 27.742 (B.O. 8/7/24) vino a mejorar varias cuestiones en materia de empleo público y derecho disciplinario, pero su verdadero génesis se encuentra en la reducción del aparato estatal o, en otras palabras, la reducción de la planta de trabajadores estatales. Ahora, si nos quedamos solo con la reducción, y no modificamos la raíz del problema que nos lleva a tener un estado ineficiente, se habrá cambiado la norma para no cambiar nada.

A continuación, analizaré los principales cambios en materia de empleo público y derecho disciplinario.

2. LOS CAMBIOS EN MATERIA DE EMPLEO PÚBLICO

2.1. El régimen de estabilidad y el pase a disponibilidad

El régimen de “estabilidad del empleado público” se encuentra expresamente reconocido en el art. 14 *bis* de nuestra Carta Magna, a partir de la reforma de 1957. Pero ya antes de 1957 la estabilidad del agente público regía en el derecho argentino, aunque surgía en forma implícita de los textos legales.

En los considerandos del Decreto Ley 6666/57¹ que aprobó el Estatuto para el Personal Civil de la Administración Pública Nacional se refería a la *estabilidad* como el núcleo central del estatuto y que su cabal observancia era fundamental para el éxito del sistema y en su art. 5° establecía que el Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública Nacional comprende solamente a las personas cuyo desempeño sea de carácter permanente.

1 Decreto Ley 6666/57: Capítulo 2, art. 5°: “El nombramiento del personal tendrá carácter provisional durante los seis primeros meses, el término de los cuales se transformará en definitiva cuando haya demostrado idoneidad y condiciones para las funciones del cargo conferido. En caso contrario, no obstante, el haber aprobado el examen de competencia o concurso de admisión, se prescindirá de sus servicios”.

Luego, las diferentes normas sobre empleo público (Ley 22.140², B.O. 25/1/80 y Ley 25.164³, B.O. 8/10/99) fueron reglamentando el derecho a la estabilidad reconocido constitucionalmente.

Según Marienhoff⁴ se entiende por “estabilidad” el derecho a no ser privado o separado del empleo o cargo. Trátase de un derecho fundamental del agente público.

Con respecto a la estabilidad, puede ser de dos especies: propia (o absoluta) o impropia (o relativa). La estabilidad propia o absoluta es aquella que no puede ser reemplazada por una indemnización y solo desaparece por las causales que establece la ley. En cambio, la estabilidad impropia o relativa es la que puede ser reemplazada por una indemnización.

En nuestro derecho, no existe la estabilidad propia o absoluta. La estabilidad que asegura la Constitución Nacional en el art. 14 *bis* no es absoluta: como derecho, la estabilidad se encuentra supeditada a las leyes que reglamenten su ejercicio⁵.

Podemos ver que la estabilidad cesa ante la aplicación de sanciones disciplinarias expulsivas (cesantía o exoneración), el cumplimiento de los requisitos para obtener la jubilación ordinaria y el plazo legal para obtenerla, y la supresión del cargo o empleo (pase a disponibilidad).

Una de las principales reformas de la Ley 27.742 en materia de empleo público es la regulación del pase a disponibilidad, como excepción a la estabilidad

2 Ley 22.140: Art.10: “El personal que ingrese como permanente lo hará en los niveles escalafonarios que establezcan los respectivos regímenes, adquiriendo la estabilidad prescripta en el artículo 15 inciso a), luego de haber cumplido doce (12) meses de servicio efectivo y siempre que haya satisfecho las condiciones que establezca la reglamentación. Caso contrario se cancelará la designación”.

Ley 22.140: Art.15: “El personal tiene derecho a: a) Estabilidad...”.

3 Ley 25.164: Art. 7º: “El personal podrá revistar en el régimen de estabilidad, en el régimen de contrataciones, o como personal de gabinete de las autoridades superiores...”.

Ley 25.164: Art. 8º: “El régimen de estabilidad comprende al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes al régimen de carrera cuya financiación será prevista para cada jurisdicción u organismos descentralizados en la Ley de Presupuesto.

La carrera administrativa básica y las específicas deberán contemplar la aplicación de criterios que incorporen los principios de transparencia, publicidad y mérito en los procedimientos de selección para determinar la idoneidad de la función a cubrir, de la promoción o avance en la carrera basada en la evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y de exigencias de capacitación acorde con las necesidades de las tareas o funciones a desarrollar, así como la previsión de sistemas basados en el mérito y la capacidad de los agentes, que motiven la promoción de los mismos en la carrera”.

4 MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, 3ª ed. actualizada, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1983, T. III-B, p. 281 y ss.

5 Fallos: 250:418; Fallos: 261:12; Fallos: 266:159; Fallos: 270:69; Fallos: 280:53 y 311, entre otros.

del empleado público, y que permite la desvinculación del trabajador porque desapareció su función o cargo.

El nuevo art. 11 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional 25.164, sustituido por el art. 52 de la Ley de Bases, establece que: “El personal alcanzado por el régimen de estabilidad que resulte afectado por las medidas de reestructuración que comporten la *supresión de órganos, organismos o de las funciones a ellos asignadas; o de reducción por encontrarse excedida, conforme surja del informe fundado del órgano competente en la materia, la dotación óptima necesaria, quedará, automáticamente*, en situación de disponibilidad por un período máximo de hasta doce (12) meses, conforme lo establezca la reglamentación.

Los agentes que se encontraren en situación de disponibilidad deberán (i) recibir la capacitación que se les imparta; o (ii) desarrollar tareas en servicios tercerizados del Estado.

Cumplido el término de disponibilidad, sin que el trabajador hubiera formalizado una nueva relación de trabajo, quedará automáticamente desvinculado de la Administración Pública Nacional. Tendrá derecho a percibir una indemnización igual a un (1) mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres (3) meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual percibida durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si éste fuera menor, salvo el mejor derecho que se estableciere en el Convenio Colectivo de Trabajo y las indemnizaciones especiales que pudieren regularse por dicha vía.

La presente norma será de aplicación supletoria al personal alcanzado por el régimen de estabilidad propia en virtud de leyes o estatutos especiales o convenciones colectivas de trabajo” (el resaltado me pertenece).

Aquí vemos que la nueva norma refiere a la supresión de “órganos” y “organismos”⁶, y elimina la palabra “dependencias”. Asimismo, incorpora el pase a disponibilidad para efectuar la reducción de la planta permanente por encontrarse “excedida la dotación óptima necesaria” conforme surja del informe fundado del órgano competente en la materia.

6 SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *La Teoría del Órgano en el Derecho Administrativo*, 1984, p. 43 y ss., “El concepto de órgano constituye el punto de arranque de toda la teoría jurídica de la organización pública. Pues, concebido el Estado como una persona jurídica que ha de expresar una voluntad unitaria, se plantea inmediatamente el problema de calificar en derecho la posición de las personas físicas que individual (el monarca) o colegiadamente (el Parlamento) manifiestan esa voluntad. Tanto el Estado como todas las personas jurídicas estatales de que se vale para el cumplimiento de sus fines, expresan su voluntad a través de personas físicas que las integran. Estas personas físicas son los llamados ‘órganos personas’ y la voluntad expresada por dichas personas físicas es imputable a la persona jurídica de que forman parte. Además, las diversas competencias o funciones estatales, están asignadas a distintos organismos, los que tienen a su cargo determinada actividad y constituyen los llamados ‘órganos institución’”.

En primer lugar, existe una diferencia no menor entre la supresión de “órganos” (órganos personas) y “organismos” (órganos institución), refiriéndose no sólo a la supresión de un organismo o dependencia como lo hacía la norma anterior, sino a la supresión de un cargo o función asignada a un individuo.

Además, incorpora la posibilidad de reducir la planta permanente por encontrarse “excedida la dotación óptima necesaria”, pero esto último requiere de un informe fundado del órgano competente en la materia.

Entre los objetivos del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado se encuentran: “4. Entender en la simplificación y reducción del Estado, con el objetivo de eliminar tareas innecesarias, duplicadas y/u obsoletas, con la intervención de las áreas competentes”, y “9. Entender en la elaboración de propuestas para la reorganización del Sector Público Nacional con el objeto de lograr mayor economía, eficiencia, eficacia y racionalización de sus estructuras administrativas y reducir su actual sobredimensionamiento...”, entre muchos otros.

La Secretaría de Transformación del Estado y Función Pública dependiente del citado Ministerio, es la encargada de la interpretación de la normativa de empleo público y relaciones laborales de empleo público.

La Dirección Nacional de Análisis y Planificación del Empleo Público, dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo y Modernización del Empleo Público, es la responsable de analizar, diseñar e implementar programas y políticas dirigidas a mejorar la gestión del Empleo Público en los organismos del Sector Público Nacional, brindando asistencia técnica en la materia.

Dependiente de la citada dirección se encuentra la Dirección de Análisis de Dotaciones que tiene como objetivo asistir a las Jurisdicciones y Organismos de la Administración Pública Nacional en la estimación de la dotación sugerida para el cumplimiento de sus metas, área por área, a través de los siguientes ejes: 1) analizar la dimensión y composición de los equipos de trabajo y sus características clave; 2) tomar como base de análisis los procesos y la demanda de trabajo actual con un horizonte de planeamiento de corto y mediano plazo; y 3) destacar los perfiles adecuados y necesarios para las distintas funciones y especializaciones requeridas.

Para poder determinar cuál es la *dotación óptima necesaria* se realiza un análisis de la dotación evaluando en primer lugar la situación actual mediante un trabajo cooperativo con las Direcciones Generales de Recursos Humanos y el aporte de las áreas involucradas, efectuando un mapeo de la nómina de personal existente relevando rangos etarios, antigüedad, formación, género y aspectos clave y a su vez se indaga sobre las expectativas de los referentes de área.

Luego, a través de un trabajo cooperativo con cada una de las áreas involucradas se describen los perfiles necesarios y se analizan su pertinencia y potencial.

Para determinar finalmente la dotación necesaria, se elabora una síntesis ejecutiva en base a los principales indicadores relevados durante el proceso, su relación con la demanda y el cumplimiento de objetivos. A su vez se analizan prioridades y condicionantes.

Como puede verse, el informe fundado del órgano competente en la materia que establece la *dotación óptima necesaria*, nos deja un amplio margen de discrecionalidad que puede llevarnos a un exceso reglamentario del art. 14 bis de la Constitución Nacional.

Otra de las modificaciones que demuestra la flexibilización de este mecanismo, es el pase a disponibilidad en forma automática, sin la obligatoriedad de reubicar al agente que establecía la norma anterior al referir “será reubicado”. Tampoco se contempla en el actual art. 11 la prioridad de tales trabajadores para la cobertura de vacantes.

Se agregaron también dos obligaciones que deben cumplir los agentes en disponibilidad: 1) recibir la capacitación que se les imparta; o 2) desarrollar tareas en servicios tercerizados del Estado.

Además, en la Resolución de la Secretaría de Transformación del Estado y Función Pública N° 1/2024⁷ que aprueba el “Régimen de Personal en Situación de Disponibilidad”, en el Anexo⁸, Capítulo V. Del Personal en Situación de Disponibilidad, en los arts. 12, 13, 14, 15 se establecen diferentes cargas que deberá cumplir el agente y en caso de incumplimiento dará lugar a la desvinculación automática del trabajador con el pago de la indemnización correspondiente.

Según la citada resolución, a partir de su pase a disponibilidad el trabajador quedará eximido de concurrir a prestar servicios, pero deberá estar disponible durante su horario laboral y concurrir a toda convocatoria que la autoridad de aplicación curse al correo institucional y/o domicilio electrónico constituido u otro medio de notificación válido conforme el Reglamento de Procedimientos Administrativos (Decreto 1759/72 y modificatorios). Solo quedará exceptuado de tal obligación, en el caso que el trabajador inicie una relación laboral en el sector privado en el marco de lo establecido en el inc. k) del art. 11 del Decreto 1421/02, modificado por el Decreto 695/24.

Mientras el anterior art. 11 del Decreto 1421/02 refería al “Régimen de reubicación” del personal y la “Prioridad en la cobertura de cargos”, siendo su principal objetivo ante medidas de restructuración la reubicación de los trabajadores en la Administración Pública Nacional; en el nuevo Decreto Reglamentario de la Ley Marco puede observarse como objetivo principal la reducción de la planta permanente del Estado y la reconversión al empleo privado por medio de incentivos al trabajador y al empleador que aún no se encuentran reglamentados. Si bien

7 Resol-2024-1-APN-STEYFP#MDYTE (B.O. 12/8/2024).

8 Acto-2024-84062762-APN-SSDYMEP#MDYTE.

se crea un Registro de Personal en situación de Disponibilidad, no se prioriza la reubicación de los trabajadores.

Pero este Régimen de Disponibilidad tiene previstas diversas excepciones⁹: 1) los delegados de personal con mandato vigente o pendiente el año posterior de la tutela sindical; 2) los agentes amparados por las Leyes 22.431¹⁰ (B.O. 20/3/81) y 23.109¹¹ (B.O. 1/11/84); 3) el personal que se encuentre de licencia por enfermedad o accidente, por embarazo y por matrimonio, hasta vencido el período de su licencia; 4) los agentes cuya renuncia se encuentre pendiente de resolución¹²; y 5) los agentes que estuvieren en condiciones de jubilarse o pudieren estarlo dentro del período máximo de doce (12) meses contados desde la fecha en que pudieron ser afectados por la disponibilidad.

En cuanto a las escalas para asignar el período de disponibilidad, en la nueva reglamentación se mantuvieron las mismas que en la anterior: “i) hasta quince (15) años de antigüedad: seis (6) meses; ii) más de quince (15) años de antigüedad y hasta treinta (30) años de antigüedad: nueve (9) meses; iii) más de treinta (30) años de antigüedad: doce (12) meses”.

2.2. Movilidad del personal

Otra de las reformas más significativas en materia de empleo público, y que flexibiliza el derecho a la estabilidad del empleado público, se encuentra en el nuevo art. 15 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional 25.164, sustituido por el art. 54 de la Ley de Bases 27.742, que establece: “La movilidad del personal de una dependencia a otra dentro o fuera de la misma jurisdicción presupuestaria, *es una atribución del empleador*, pero estará sujeta a la regulación que se establezca en los convenios colectivos celebrados en el marco de la Ley 24.185...” (el resaltado me pertenece).

Mientras el nuevo artículo establece que la movilidad del personal es una “atribución del empleador”, el anterior art. 15 establecía que para la movilidad del personal debían cumplirse dos condiciones: 1) la ausencia de perjuicio material y moral del trabajador; y 2) para la movilidad geográfica se requería el consentimiento expreso del trabajador.

9 Arts. 12 y 13 Ley 25.164, modificada por la Ley 27.742, y arts. 12 y 13 del Decreto 1421/02, modificado por el Decreto 695/24.

10 Sistema de Protección Integral de Discapacitados.

11 Beneficios a Excombatientes de Malvinas.

12 Conforme el art. 13 del Decreto 1421/02, modificado por el Decreto 695/24, en el caso que el agente hubiere presentado su renuncia, esta deberá ser aceptada automáticamente excepto que, al momento de su presentación, se encuentre involucrado en una investigación sumarial (art. 22 Anexo Ley Marco).

Marienhohh explica que *estabilidad* no es lo mismo que *inamovilidad*, por lo que asegurar la permanencia en el cargo no implica en modo alguno asegurar el lugar donde la función o empleo serán ejercidos.

Por principio, la inamovilidad de los funcionarios y empleados no existe por cuanto halla su negación en la potestad de la Administración Pública de trasladar a sus agentes. Pero, esta potestad no es ilimitada, por cuanto al tratarse la relación de empleo público de un contrato su modificación no debe alterar la esencia misma de esa relación. Además, debe tenerse presente que los traslados abusivos pueden implicar cesantías encubiertas, ya que el agente debido a una imposibilidad material de ejercer su función en otro lugar puede verse forzado a renunciar.

Con la anterior normativa, se otorgaba una mayor protección al trabajador evitando que el cambio de función o de lugar de trabajo, le produjera un perjuicio moral, económico o modificara su vida o rutina familiar, razón por la cual se requería en todos los casos el consentimiento expreso del agente. Actualmente, es una atribución discrecional del empleador que no requiere del consentimiento expreso del trabajador, con el potencial riesgo que pueda ser utilizado para hacer renunciar encubiertamente a un agente al modificarse sus condiciones contractuales.

2.3. Jubilación

Como ya he mencionado, la estabilidad del empleado público, amparada por el art. 14 *bis* de nuestra Carta Magna, cesa ante el cumplimiento de los requisitos para obtener la jubilación ordinaria y el plazo legal para obtenerla, existiendo una íntima relación entre el régimen jubilatorio y el derecho a la estabilidad.

La mayoría de la doctrina ha definido la jubilación como un derecho del agente público. El Instituto jubilatorio contempla la relación de empleo en su aspecto pasivo, del mismo modo que el sueldo la contempló en su aspecto activo¹³.

Adquirido el derecho a jubilarse, por cumplimiento de los requisitos, el agente público pierde el *interés jurídico* necesario para hacer valer el derecho a la *estabilidad*.

La jubilación puede conceptuarse y definirse como la retribución periódica y vitalicia que otorga el Estado a quienes, habiéndole servido durante determinado lapso, dejan el servicio por haber llegado a la edad establecida –o por haberse imposibilitado físicamente– y han cumplido con los aportes respectivos¹⁴.

En materia de jubilaciones, la Ley de Bases modificó el art. 20 de la Ley 25.164 eliminando la autorización para que el trabajador intimado a iniciar los

13 MARIENHOFF, Miguel S., ya cit., p. 329 y ss.

14 BIELSA, Rafael, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1947, T. 2º, pp. 186/187.

trámites jubilatorios pueda continuar prestando sus servicios por el plazo de un año a partir de la intimación¹⁵.

El nuevo art. 20 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional 25.164, sustituido por el art. 56 de la Ley de Bases 27.742, establece que: “El personal *podrá* ser intimado a iniciar los trámites jubilatorios cuando reúna los requisitos exigidos para obtener la jubilación ordinaria”.

Aquí vemos que el legislador dejó la palabra *podrá* manteniendo la intimación el carácter discrecional que tenía en la anterior legislación, pero eliminó el plazo de un año para continuar prestando servicios.

El nuevo art. 20 del Decreto 1421/02, modificado por el Decreto 695/24, establece que: “La intimación a iniciar el trámite jubilatorio deberá ser efectuada por la Unidad de Recursos Humanos de la Jurisdicción u organismo donde revista el agente, quien le informará al agente que se encuentra a disposición su certificación de servicios, expedida en base a la información que surja de su legajo único personal.

El agente intimado deberá acreditar el inicio del trámite de jubilación en un plazo de sesenta (60) días corridos contados desde la fecha de notificación de la intimación. De no acreditar el inicio del trámite en el plazo fijado, el agente será dado de baja, salvo que acredite que la demora no le es imputable, en cuyo caso se otorgará, por única vez, una prórroga por idéntico plazo, a los mismos fines y con las mismas consecuencias.

Acreditado el inicio del trámite jubilatorio ante la Unidad de Recursos Humanos, sea por intimación o por presentación voluntaria del agente, este último podrá continuar con la prestación de servicios hasta que se otorgue el respectivo beneficio jubilatorio o por un plazo no mayor a ciento ochenta (180)

15 El anterior art. 20 de la Ley 25164 establecía que: “El personal podrá ser intimado a iniciar los trámites jubilatorios cuando reúna requisitos exigidos para obtener la jubilación ordinaria, autorizándolos a que continúen en la prestación de sus servicios por el período de un año partir de la intimación respectiva. Igual previsión regirá para el personal solicitare voluntariamente su jubilación o retiro”.

Por su parte, el anterior art. 20 del Decreto 1421/02 establecía: “La correspondiente intimación a los agentes para iniciar trámites jubilatorios deberá ser efectuada por funcionarios con jerarquía no inferior a Subsecretario o autoridad máxima de organismo descentralizado. A tal efecto, la Unidad de Recursos Humanos de la Jurisdicción deberá expedir la correspondiente certificación de servicios que surja del legajo único personal del agente. *Con posterioridad a la notificación de dicha intimación o a la presentación voluntaria de la solicitud de iniciación del trámite, el agente podrá optar por continuar prestando servicios durante un (1) año, siempre que el beneficio previsional no hubiera sido otorgado con anterioridad.* Dicho plazo deberá contarse, en el primer caso, a partir, de la pertinente notificación y en el segundo supuesto, desde la comunicación que el agente realice ante el organismo. La solicitud de certificación de servicios no tendrá carácter de comunicación para iniciar los trámites de jubilación ordinaria. En los casos que medie intimación, la autoridad previsional deberá acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos para obtener la jubilación ordinaria” (el resaltado me pertenece).

días corridos –contados a partir del vencimiento del plazo de sesenta (60) días arriba aludido–, lo que ocurra primero. Dicho plazo podrá ser prorrogado por causas que así lo justifiquen y que además no sean imputables al agente.

La solicitud de la certificación de servicios por parte del agente no tendrá carácter de comunicación que dé cuenta del inicio del trámite de jubilación ordinaria.

En los casos en que medie intimación, la autoridad previsional deberá acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos para obtener la jubilación ordinaria” (el resaltado me pertenece).

La nueva reglamentación, establece la carga para el agente intimado de “acreditar el inicio del trámite de jubilación en un plazo de sesenta (60) días corridos desde la notificación de la intimación” bajo apercibimiento de ser dado de baja, salvo que acredite que la demora no le es imputable al agente y en ese caso se prorroga por idéntico plazo.

Asimismo, establece que acreditado el inicio del trámite jubilatorio el agente podrá continuar prestando servicios hasta el otorgamiento del beneficio jubilatorio o por un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días corridos (contados desde el vencimiento del plazo de sesenta (60) días corridos que tiene para iniciar el trámite) lo que ocurra primero.

En una palabra, el agente desde que es intimado a jubilarse, tiene un plazo de doscientos cuarenta (240) días (unos ocho (8) meses) para continuar prestando servicios, y ese plazo únicamente podrá ser ampliado por causas que no le sean imputables.

Con la nueva normativa, los cambios fundamentales son: 1) se redujo el plazo máximo de prestación de servicios del agente desde la intimación; y 2) se le exige al agente la carga de acreditar el inicio del trámite jubilatorio en un determinado plazo.

Un tema interesante para analizar, es si la intimación a iniciar los trámites jubilatorios contempla las excepciones previstas para la aplicación del Régimen de Disponibilidad, por ejemplo, el caso de la tutela gremial. ¿Un trabajador con tutela gremial vigente podría ser intimado a jubilarse si cumple con los requisitos establecidos por la norma, es decir, edad y aportes?

(i) El caso de la jubilación del agente con tutela gremial

La Procuración del Tesoro de la Nación en Dictámenes 199:358 analizó el caso de un agente con tutela sindical que fue intimado a cesar en la prestación de servicios de conformidad con lo dispuesto por la Resolución 688/90 - MSyAS, dictada en virtud de lo establecido en el art. 24 del Decreto 435/90 (B.O. 6-3-90), sustituido por el Decreto 612/90 (B.O. 17-4-90). En su presentación el agente solicitó su reincorporación por encontrarse, según su criterio, amparado por la tutela legal establecida en los arts. 48, 49, 51, 52 y 53 inc. i) de la Ley 23.551.

Ahora bien, el art. 24 del decreto en examen, sustituido por el similar 612/90, establecía al momento en que se dictó la resolución 688/90 que: “El personal de la *Administración Central* y de todos los entes y organismos a que se refiere el artículo 1º de la Ley 23.691, que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto se encuentre en condiciones de obtener el porcentaje máximo del haber de jubilación ordinaria ... será intimado, antes del 30 de abril de 1990, a iniciar los trámites para obtener el beneficio de pasividad correspondiente, cesando en la prestación de sus servicios”.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en casos que, en lo sustancial, son análogos al presente, ha sostenido que la “...estabilidad que garantiza el art. 14 *bis* de la Constitución Nacional sólo ampara a los representantes gremiales contra despidos arbitrarios, pero no los coloca al margen de medidas de racionalización administrativa general autorizadas legislativamente sin propósito disciplinario y con objetivos de bien común” (CSJN, 20/9/79, “Pared, Angel E. c/Empresa Ferrocarriles Argentinos”, L.L. 1979-D: 468; v. asimismo, Fallos: 282:332, entre otros).

En el citado dictamen, el Alto Organismo Asesor, señaló que en relación con el procedimiento establecido por el art. 52¹⁶ de la Ley 23.551, en el caso en estudio, el cese es el producto de un imperativo legal general y preciso, y no de circunstancias de hecho particulares que habrían requerido una probanza y una ponderación judicial, para determinar la existencia de causas que justificaran la exclusión de las garantías en cuestión, emergentes de aquella ley. Y concluyó, en cuanto al fondo de la cuestión en examen, que la pretensión del interesado resultaba improcedente¹⁷.

En cuanto a la pregunta que me formulé, considero que la tutela sindical no actúa como excepción a la intimación prevista en el nuevo art. 20 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional 25.164, siempre que se encuentren cumplidos los requisitos para obtener la jubilación ordinaria.

Por su parte, la Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales en sus arts. 47 a 52 referidos a la “tutela sindical” y en el art. 53 inc. i), nada refiere a la imposibilidad de

16 Art. 52 de la Ley 23.551: “Los trabajadores amparados por las garantías previstas en los artículos 40, 48 y 50 de la presente ley, no podrán ser suspendidos, despedidos ni con relación a ellos podrán modificarse las condiciones de trabajo, si no mediare resolución judicial previa que los excluya de la garantía, conforme al procedimiento establecido en el artículo 47...”.

Art. 47 de la Ley 23.551: “Todo trabajador o asociación sindical que fuere impedido u obstaculizado en el ejercicio regular de los derechos de la libertad sindical garantizados por la presente ley, podrá recabar el amparo de estos derechos ante el tribunal judicial competente, conforme al procedimiento sumarísimo establecido en el artículo 498 del Código de Procedimientos Civil y Comercial de la Nación o equivalente de los códigos procesales civiles provinciales, a fin de que éste disponga, si correspondiere, el cese inmediato del comportamiento antisindical”.

17 Dictamen 319 (9/12/1991).

ser intimidados para jubilarse aquellos trabajadores con tutela gremial y, únicamente, los protege contra las suspensiones, despidos o cambios de condiciones laborales.

2.4. *Prohibiciones: campañas electorales y/o partidarias*

Otra de las modificaciones en materia de empleo público es la incorporación del inc. j) al art. 24 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional 25.164, que establece las prohibiciones a las que se encuentra sujeto el personal de la Administración Pública Nacional.

Conforme el art. 24 de la Ley 25.164: “El personal queda sujeto a las siguientes prohibiciones, sin perjuicio de las que en función de las particularidades de la actividad desempeñada se establezcan en las convenciones colectivas de trabajo: [...] j) Realizar durante sus horas laborales del servicio público cualquier tipo de tareas vinculadas a campañas electorales y/o partidarias” (Inciso incorporado por el art. 57 de la Ley 27.742).

Es decir, que con la nueva incorporación la *militancia* en horario laboral está prohibida.

Si bien hay quienes consideran que esta reforma es de vital importancia por cuanto produce un doble beneficio, por un lado, libera al empleado de la presión de sus jefes y, por otro lado, separa la función pública de las actividades políticas¹⁸; no creo que en los hechos se evite la *militancia*. Ello, por cuanto, en la mayoría de los casos son los mismos jefes los que obligan al personal a su cargo a realizar en horas laborales tareas vinculadas a campañas electorales y/o partidarias, concurrir a manifestaciones, actos políticos, votaciones, etc. sin que el trabajador pueda negarse por temor a represalias o baja en sus calificaciones.

La única forma de evitar la *militancia* en el empleo público, es designar en los cargos de Dirección a personal técnico y de carrera, que se encuentre ajeno a los vaivenes de la política.

3. LOS CAMBIOS EN MATERIA DE DERECHO DISCIPLINARIO

3.1. *Sanciones*

En materia de Derecho Disciplinario y en cuanto a las sanciones la Ley de Bases realizó diversas modificaciones tendientes a mejorar el funcionamiento de la Administración Pública, produciendo un agravamiento de las sanciones a aplicar en relación con las conductas de los agentes.

En cuanto a la aplicación de las sanciones de apercibimiento o suspensión hasta treinta (30) días, el nuevo art. 31 de la Ley 25.164, sustituido por el art. 58 de la Ley 27.742, establece como causales:

18 ALDERETE, Manuel, “Ley de Bases: Cambios en materia de empleo público”, *Revista LA LEY*, 24 de julio de 2024, pág. 2.

“a) Incumplimiento reiterado del horario establecido;

b) Inasistencias injustificadas que no excedan de cinco (5) días discontinuos en el lapso de doce (12) meses inmediatos anteriores y siempre que no configuren abandono de tareas; y

c) Incumplimiento de los deberes determinados en el artículo 23 de esta ley, salvo que la gravedad y magnitud de los hechos justifiquen la aplicación de la causal de cesantía”.

En el inciso b), se redujo a la mitad la cantidad de inasistencias injustificadas dentro del año, pasando de diez (10) a cinco (5) días discontinuos.

Por su parte, el art. 31 del Decreto 1421/02, modificado por el Decreto 695/24, establece: “Son causales para imponer el apercibimiento o la suspensión de hasta treinta (30) días.

a) El personal que sin causa justificada incurra en incumplimiento del horario fijado, en el lapso de doce (12) meses inmediatos anteriores, se hará pasible de las siguientes sanciones, de acuerdo con la magnitud del incumplimiento del horario y las circunstancias del caso:

i) Hasta tres (3) incumplimientos: un (1) apercibimiento;

ii) cuatro (4) incumplimientos o más: entre dos (2) y treinta (30) días de suspensión, conforme la autoridad determine, en base a la gravedad de la falta cometida y los antecedentes del agente...

b) el personal que sin causa justificada por autoridad competente incurra en inasistencias, en el lapso de doce (12) meses inmediatos anteriores, se hará pasible de las siguientes sanciones:

i) una (1) inasistencia: apercibimiento;

ii) dos (2) o más inasistencias: entre dos (2) y treinta (30) días de suspensión, conforme la autoridad determine, en base a la gravedad de la falta cometida y los antecedentes del agente...”.

El anterior art. 31 de la reglamentación tabulaba en forma precisa que sanción correspondía según la cantidad de incumplimientos en cuanto al horario y las inasistencias. Pero, en la actual reglamentación, la aplicación de la sanción luego del cuarto incumplimiento de horario o de la segunda inasistencia, es discrecional de la autoridad que aplique la sanción en base a la gravedad de la falta cometida y los antecedentes del agente, pudiendo ser ello perjudicial para el trabajador.

También hay varias modificaciones en cuanto a la aplicación de la sanción de cesantía. El nuevo art. 32 de la Ley 25.164, sustituido por el art. 59 de la Ley 27.742, establece las siguientes causales:

“a) Inasistencias injustificadas que excedan de cinco (5) días discontinuos, en los doce (12) meses inmediatos anteriores;

b) Abandono de servicio, el cual se considerará consumado cuando el agente registrare más de tres (3) inasistencias continuas sin causa que lo justifique y fuera intimado previamente en forma fehaciente a retomar sus tareas;

c) Infracciones reiteradas en el cumplimiento de sus tareas, que hayan dado lugar a treinta (30) días de suspensión en los doce (12) meses anteriores;

d) Concurso civil o quiebra no causal, salvo casos debidamente justificados por la autoridad administrativa;

e) Incumplimiento de los deberes establecidos en los artículos 23 y 24 cuando por la magnitud y gravedad de la falta así correspondiere;

f) Delito doloso no referido a la Administración Pública, cuando por sus circunstancias afecte el prestigio de la función o del agente;

g) Calificaciones deficientes como resultado de evaluaciones que impliquen desempeño ineficaz durante dos (2) años consecutivos o tres (3) alternados en los últimos diez (10) años de servicio y haya contado con oportunidades de capacitación adecuada para el desempeño de las tareas.

En todos los casos podrá considerarse la solicitud de rehabilitación a partir de los dos (2) años de consentido el acto por el que se dispusiera la cesantía o de declarada firme la sentencia judicial, en su caso”.

Aquí la Ley de Bases realizó varios cambios:

1) En el inciso *a*) redujo a la mitad la cantidad de inasistencias injustificadas dentro del año, pasando de diez (10) a cinco (5) días discontinuos.

2) En cuanto a la causal de abandono de servicio, se redujo de cinco (5) a tres (3) la cantidad de inasistencias continuas injustificadas y en la reglamentación se estableció el procedimiento a seguir para su configuración.

Conforme el art. 32 inc. *b*) del Decreto 1421/02, modificado por el Decreto 695/24: “Una vez cumplidas *dos* (2) inasistencias consecutivas sin justificación, el titular de la unidad de recursos humanos deberá intimar al agente, al último domicilio registrado en su legajo personal, por medio fehaciente para que se presente a retomar sus tareas y justifique sus inasistencias ante la unidad de recursos humanos de la jurisdicción u organismo en que revista mediante los elementos de prueba que correspondan, haciéndole saber que en caso de no hacerlo y existiendo inasistencias injustificadas que excedan los *tres* (3) días continuos, quedará configurada la causal de abandono de servicio aplicándose la sanción de cesantía”.

La normativa establece que: “En caso de que el agente se encontrara imposibilitado de concurrir al organismo para justificar las inasistencias, deberá remitir dichas justificaciones a la Unidad de Recursos Humanos de la Jurisdicción o entidad que revista, por medio fehaciente”.

El anterior art. 32 inc. *b*) de la reglamentación permitía la remisión de las justificaciones a través de terceros, para el caso de que el agente se encontrara imposibilitado de concurrir a su organismo. Si bien la actual redacción no prevé esa

posibilidad, en aquellos casos en que el agente se encuentra hospitalizado o accidentado y difícilmente podría remitir por medio fehaciente las justificaciones al área de Recursos Humanos de su organismo, se entiende que se considerarán válidas las justificaciones remitidas por familiares o por terceros. Como la norma nada dice al respecto, veremos cómo se va desarrollando en la práctica en cada organismo.

3) En el inciso g) referido a las calificaciones deficientes como resultado de evaluaciones que impliquen un desempeño ineficaz del agente, se redujo de tres (3) años a dos (2) años consecutivos y de cuatro (4) años a tres (3) alternados en los últimos diez (10) años de servicio.

Como el tema de las calificaciones es discrecional de cada jefe, este agravamiento puede dejar en dos años a un agente de planta permanente en situación de cesantía. Sin embargo, se debe reconocer que ante empleados rebeldes, que no cumplen con las metas de trabajo planteadas o incumplen horarios, etc., muchas veces la calificación es la única herramienta que tiene un Director frente a agentes de planta permanente que incumplen reiteradamente sus instrucciones.

Respecto a las causales para imponer la exoneración, el nuevo art. 33 de la Ley 25.164, sustituido por el art. 60 de la Ley 27.742, establece:

“a) Sentencia condenatoria firme por delito contra la Administración Pública Nacional, provincial o municipal;

b) Falta grave que perjudique materialmente a la Administración Pública;

c) Pérdida de la residencia permanente;

d) Violación de las prohibiciones previstas en el artículo 24;

e) Imposición como pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para la función pública.

En todos los casos podrá considerarse la solicitud de rehabilitación a partir de los cuatro (4) años de consentido el acto por el que se dispusiera la exoneración o de declarada firme la sentencia judicial, en su caso.

La exoneración conllevará necesariamente la baja en todos los cargos públicos que ejerciere el agente sancionado”.

La única modificación de este artículo, y no menor, es el inciso c) que en la anterior normativa establecía como causal de exoneración la “Pérdida de la Ciudadanía”¹⁹; mientras en la nueva redacción establece la “Pérdida de la residencia permanente”²⁰.

19 La Ley 14.354 en su art. 6 establece: “Los argentinos nativos pierden la ciudadanía: a) Por traicionar a la Nación o incurrir en los hechos condenados por los artículos 15 y 21 de la Constitución Nacional. b) Por desertar de las fuerzas armadas argentinas en caso de guerra. c) Por naturalizarse en país extranjero”.

20 La Ley 25.871 en su art. 62 establece: “La Dirección Nacional de Migraciones, sin perjuicio de las acciones judiciales que correspondieran deducir, cancelará la residencia que hubiese otorgado, con efecto suspensivo, cualquiera fuese su antigüedad, categoría o causa de la admisión y dispondrá la posterior expulsión, cuando:

Al analizar las causales de la pérdida de la ciudadanía y de la pérdida de la residencia permanente, podemos ver que el nuevo artículo es más amplio incluyendo situaciones que antes no eran tenidas en cuenta para la aplicación de la sanción de exoneración.

a) Con la finalidad de obtener un beneficio migratorio o la ciudadanía argentina se hubiese articulado un hecho o un acto simulado o éste hubiese sido celebrado en fraude a la ley o con vicio del consentimiento o se hubiere presentado documentación material o ideológicamente falsa o adulterada;

b) El residente hubiese sido condenado judicialmente en la República por delito doloso que merezca pena privativa de libertad mayor de cinco (5) años o registrase una conducta reiterante en la comisión de delitos. En el primer supuesto cumplida la condena, deberá transcurrir un plazo de dos (2) años para que se dicte la resolución definitiva de cancelación de residencia, la que se fundamentará en la posible incursión por parte del extranjero en los impedimentos previstos en el artículo 29 de la presente ley. En caso de silencio de la Administración, durante los treinta (30) días posteriores al vencimiento de dicho plazo, se considerará que la residencia queda firme;

c) El beneficiario de una radicación permanente hubiese permanecido fuera del Territorio Nacional por un período superior a los dos (2) años o la mitad del plazo acordado, si se tratara de residencia temporaria, excepto que la ausencia obedeciere al ejercicio de una función pública argentina o se hubiese generado en razón de actividades, estudios o investigaciones que a juicio de la Dirección Nacional de Migraciones pudieran ser de interés o beneficiosa para la República Argentina o que mediara autorización expresa de la autoridad migratoria la que podrá ser solicitada por intermedio de las autoridades consulares argentinas;

d) Asimismo será cancelada la residencia permanente, temporaria o transitoria concedida cuando se hayan desnaturalizado las razones que motivaron su concesión o cuando la instalación en el país hubiera sido subvencionada total o parcialmente, directa o indirectamente por el Estado Argentino y no se cumplieran o se violaren las condiciones expresamente establecidas para la subvención;

e) El Ministerio del Interior podrá disponer la cancelación de la residencia permanente o temporaria y la expulsión de la República de todo extranjero, cualquiera sea la situación de residencia, cuando realizare en el país o en el exterior, cualquiera de las actividades previstas en los incisos d) y e) del artículo 29 de la presente.

El Ministerio del Interior dispensará el cumplimiento de la cancelación prevista en virtud del presente artículo cuando el extranjero fuese padre, hijo o cónyuge de argentino, salvo decisión debidamente fundada por parte de la autoridad migratoria.

Asimismo, dicha dispensa podrá ser otorgada teniendo en cuenta el plazo de permanencia, legal inmediata anterior a la ocurrencia de alguna de las causales previstas en los incisos a) a d) del presente artículo, el que no podrá ser inferior a dos (2) años, debiendo tenerse en cuenta las circunstancias personales y sociales del beneficiario" (Art. restituido por art. 2º del Decreto N° 138/2021 B.O. 5/3/2021).

La Ley 25.871 en su art. 29 establece: "Serán causas impeditivas del ingreso y permanencia de extranjeros al Territorio Nacional: [...] d) Haber incurrido o participado en actos de gobierno o de otro tipo, que constituyan genocidio, crímenes de guerra, actos de terrorismo o delitos de lesa humanidad y de todo otro acto susceptible de ser juzgado por el Tribunal Penal Internacional; y e) Tener antecedentes por actividades terroristas o por pertenecer a organizaciones nacional o internacionalmente reconocidas como imputadas de acciones susceptibles de ser juzgadas por el Tribunal Penal Internacional o por la ley 23.077, de Defensa de la Democracia...".

3.2. Prescripción

En materia de prescripción o de “incompetencia en razón del tiempo”, como lo denominan algunos autores²¹, la Ley de Bases amplió los plazos del art. 37 de la Ley 25.164, al doble para cada una de las sanciones a aplicar²².

Pero antes de ir al análisis de la reforma, resulta conveniente recordar que “La potestad disciplinaria de la Administración Pública tiene por finalidad asegurar y mantener el normal funcionamiento de los servicios a su cargo, por lo cual la imposición de las sanciones disciplinarias resulta ser el ejercicio de una facultad inherente al poder de administrar”²³.

Por eso, ante la comisión de una falta disciplinaria –esto es de un hecho que importe el incumplimiento o la inobservancia de los deberes u obligaciones o de las prohibiciones que surgen de la relación de empleo público y que se sancionan con algunas de las medidas disciplinarias previamente establecidas–, el razonable ejercicio del poder disciplinario requiere que el posible plazo para la prescripción de la acción disciplinaria, no sea tan reducido que ello implique el cercenamiento o la *sustancial aniquilación* de la potestad disciplinaria, que es inherente al Poder Administrador, pues no se adecuaría al fin perseguido por el poder disciplinario que es el de asegurar y mantener el correcto y normal funcionamiento de la Administración Pública²⁴.

El anterior art. 37 de la Ley Marco fijaba plazos de prescripción de: seis (6) meses (apercibimiento y suspensión); un (1) año (cesantía) y dos (2) años (exoneración). Todos ellos a contar desde la comisión de la falta.

21 CARDACI MENDEZ, Ariel, “La incompetencia en razón del tiempo (a propósito de los sumarios administrativos)”, en ALONSO REGUEIRA, Enrique (dir.), *Estudios de Derecho Público*, 1ª ed., Buenos Aires, Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho de la UBA, 2013, pp. 1119-1128.

22 El nuevo art. 37, sustituido por el art. 61 de la Ley 27.742, establece que: “Los plazos de prescripción para la aplicación de las sanciones disciplinarias, con las salvedades que determine la reglamentación, se computarán de la siguiente forma: a) Causales que dieran lugar a la aplicación de apercibimiento y suspensión: un (1) año; b) Causales que dieran lugar a la cesantía: dos (2) años; c) Causales que dieran lugar a la exoneración: cuatro (4) años. En todos los casos, el plazo se contará a partir del momento de la comisión de la falta”.

El art. 37 del Decreto 1421/02, reglamentario de la Ley 25.164, establece que: “Los plazos de prescripción que correspondan, se suspenderán en los siguientes supuestos: I) Por la iniciación de la información sumaria o del sumario y hasta la finalización de éste. II) En los supuestos de iniciación de sumarios por hechos que puedan configurar delitos, hasta la resolución de la causa penal. III) Con la iniciación del procedimiento previsto en el artículo 35 del presente y hasta su finalización”.

23 Dictámenes 121:166; 199:175 y Fallos 254:43.

24 Dictámenes 243:620.

La Procuración del Tesoro de la Nación²⁵, ha manifestado que: “De los plazos previstos en el artículo 37 de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, sólo el de dos años aparece como razonable, pues con un lapso menor, como el de seis meses –para las causales que dieran lugar a la aplicación de apercibimiento y suspensión–, o de un año –para las causales que dieran lugar a la cesantía–, se cercena sin razón atendible el ejercicio de la potestad disciplinaria, que la Constitución Nacional otorga al Poder Ejecutivo Nacional”.

Ante la imposibilidad de determinar de antemano cuál podría ser la sanción disciplinaria que correspondiere aplicar, a los efectos de evaluar la procedencia de iniciar un sumario administrativo ha de tomarse en consideración el plazo de prescripción más largo previsto normativamente, es decir, dos años según lo previsto en el art. 37 de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público aprobada por la Ley 25.164²⁶. Pero ese plazo comienza a correr desde la comisión de la falta, por eso es tan importante poder determinar que se interpreta por “comisión de la falta”.

En un reciente dictamen del 27 de noviembre de 2023²⁷, la Procuración del Tesoro de la Nación al ser consultada sobre la interpretación de la frase “comisión de la falta” como inicio de los plazos de prescripción de las sanciones disciplinarias, remitió a su antigua doctrina por no haber sido modificada la normativa que ya fue analizada en casos anteriores (v. Dictámenes 323:145). No obstante ello, y a modo de colaboración, analizó nuevamente el tema y manifestó que: “En el último párrafo de su art. 37, la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional 25.164 establece que los plazos de prescripción para la aplicación de las sanciones disciplinarias se contarán a partir del momento de la comisión de la falta; la palabra [...] comisión [...] alude a la acción de cometer –incurrir, realizar, hacer– la conducta que se reprocha por ser irregular”.

Sobre el particular el Alto Organismo Asesor señaló que el tiempo de la comisión de la falta disciplinaria reviste suma importancia en el trámite disciplinario puesto que, a partir de su perpetración, comienza a correr el plazo de la prescripción de la acción disciplinaria²⁸.

Al respecto, se ha indicado que, si desde la ocurrencia del hecho hasta el momento en que se ordenó el pertinente sumario administrativo disciplinario, transcurrió el plazo para la prescripción de la acción disciplinaria, no corresponde, en principio, disponer su sustanciación²⁹. Por ello, teniendo en cuenta que el orden legal le otorga al órgano administrativo un plazo dentro del cual podrá

25 Dictámenes 243:620.

26 Dictámenes 243:620, 282:556.

27 Dictámenes 327:238.

28 Dictámenes 313:492 y 267:632.

29 Dictámenes 240:274 y 267:632.

decidir sobre la existencia o no de la falta disciplinaria investigada, transcurrido el cual el órgano pierde su competencia al respecto y la resolución que dicte padecerá de un vicio en la competencia en razón del tiempo³⁰.

La Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, en los autos “DOMINGO, Miguel Eladio c/DNM s/ Empleo Público”, expediente N° 39488/2013, el 7 de agosto de 2018, luego de reseñar el art. 37 de la Ley Marco y de su Decreto Reglamentario afirmó que el legislador se ha inclinado, en la especie, por un punto de partida específico: aquél en que se produce “la comisión de la falta” (art. 37, Ley 25.164, último párrafo). Y si bien esta elección podría resultar pasible de crítica técnico jurídica considerando, siquiera someramente, la necesidad de conocer la ocurrencia del hecho para poder ejercer y hacer valer en debida forma los derechos y deberes consecuentes (cfr. mi voto en el plenario “Navarrine Roberto Héctor y Otros c/ BCRA - Resol 208/05”, al que adhirieron los Dres. Grecco y Do Pico), tal observación –a tenor de la sanción dada por el Congreso de la Nación– sólo podría formularse *de lege ferenda* en el caso, más nunca *de lege lata*.

En ese mismo fallo, que se encuentra firme, la Sala IV manifestó que si hasta la finalización del sumario administrativo el organismo actuante no puede “graduar la magnitud y gravedad de la falta”, entonces poco sentido tendría la diferenciación de causales sancionatorias que prevé la Ley 25.164 en sus arts. 31 y 32; y de extinción para el ejercicio de la acción pertinente en el art. 37 citado.

Como podemos ver, tanto la Procuración del Tesoro de la Nación como la jurisprudencia, han ido dando su interpretación del art. 37 de la ley marco por establecer diferentes plazos de prescripción según la sanción a aplicar debido a los conflictos de interpretación que la norma ha traído con el correr de los años.

Si bien con la Ley 27.742 se han duplicado los plazos de prescripción, lo cual beneficia a la Administración como titular de la potestad sancionatoria y es una reforma muy elogiabile, no se ha resuelto el problema porque el nuevo art. 37 mantiene diferentes plazos según las sanciones a aplicar. Se perdió, entonces, la oportunidad de corregir este inconveniente y establecer un único plazo de prescripción para todas las sanciones.

3.3. *El derecho a huelga en el empleo público*

La Ley 24.185 establece las disposiciones por las que se regirán las negociaciones colectivas que se celebren entre la Administración Pública Nacional y sus empleados.

Por el art. 62 de la Ley 27.742, se incorporó el art. 16 *bis* a la citada Ley 24.185, que establece: “El ejercicio regular del derecho a huelga no dará causa

a ningún tipo de sanción administrativa y el descuento en la remuneración será proporcional al tiempo no trabajado”.

Cuando aquí la nueva normativa menciona el “ejercicio regular” del derecho a huelga, claramente refiere a la huelga registrada en el Ministerio de Trabajo (hoy Secretaría de Trabajo dependiente del Ministerio de Capital Humano) conforme el procedimiento previsto en la Ley 25.877.

Conforme el nuevo art. 16 *bis*, este ejercicio regular del derecho a huelga no dará lugar a la aplicación de sanciones disciplinarias al agente que lo ejerce, pero si se le realizará el descuento proporcional en su remuneración.

Es muy importante que el agente que ejerza el derecho a huelga verifique la inscripción y la aceptación de la misma por el área competente del Ministerio de Capital Humano, ya que si fuera declarada ilegal puede ser pasible de sanciones disciplinarias por considerarse una inasistencia injustificada.

4. CONCLUSIÓN

Como ha dicho el maestro Gordillo, la respuesta clásica frente a la violación del sistema jurídico es desde luego la aplicación de sanciones a quien ha cometido la transgresión; la solución obvia y tradicional es entonces mejorar los mecanismos de represión de los infractores, crear más juzgados donde hagan falta, aumentar las dotaciones de personal de los organismos de fiscalización, etc.

Sin embargo, la generalización de las violaciones pareciera estar demostrando que es algo más grave lo que está ocurriendo, y que la respuesta tradicional, que por cierto no debe en modo alguno ser abandonada ni disminuida, no es por sí sola suficiente.

Gordillo, en su libro *La administración paralela*, recordó una anécdota atribuida a Miguel Angel, según la cual una persona que hacía la limpieza en su atelier le critica una estatua que se encontraba esculpiendo, diciéndole que la nariz le parecía demasiado grande. Miguel Angel procede a retocar el mentón en su estatua, sin que el observador viera lo que hacía, y le pregunta qué le parece ahora la nariz. “Ahora sí está perfecta”, fue la respuesta. La anécdota puede servir para indicar que a lo mejor el grave defecto que todos observamos en el incumplimiento al orden jurídico, se encuentra en una corrección en el mentón y no en la nariz³¹.

Lo que quiero expresar, al traer a colación las enseñanzas del Dr. Gordillo, es que no todo se mejora aumentando los controles, imponiendo mayores sanciones, aplicando un sistema mas riguroso; sino que la solución se encuentra al modificar la raíz del problema. Si tenemos una Administración Pública con demasiados empleados públicos incumplidores, que trabajan a desgano, que están

31 GORDILLO, Agustín, *La administración paralela*, 1ª ed., Madrid, Cívitas, 1982, Reimpresión, Madrid, Cívitas, 1997, 2ª ed., Buenos Aires, FDA, 2012, como parte de este T. 6, Cap. I, AP-I-5.

mal pagos, es decir, que no funciona bien, la solución será hacer que funcione bien y no desarticularla o suprimirla.

CYNTHIA V. ALVAREZ TAGLIABUE

Es Magíster en Derecho Administrativo y Administración Pública y Especialista en Derecho del Petróleo y Gas Natural por la Universidad de Buenos Aires. Profesora Adjunta de Derecho Constitucional en la Universidad del Museo Social Argentino. Abogada de la Planta Permanente de la Procuración del Tesoro de la Nación. Directora de Sumarios del Ministerio de Defensa de la Nación.

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Amarillo

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

JORGE EDUARDO MORÁN



ROSENKRANTZ - ALONSO REGUEIRA - CANDA - CAPPONI - CICERO
DAMSKY - FIGUEREDO - GUSMAN - GUTIÉRREZ COLANTUONO - HUBEÑAK
LARA CORREA - RAMOS - SCHEIBLER - ABERASTURY - AMOEDO
PITTIER - CONDE - ENRICI - GARCÍA MORITÁN - GARCÍA PULLÉS
ISABELLA - MARRA - MARRA GIMÉNEZ - SAMMARTINO - SANTANGELO
ALVAREZ TAGLIABUE - CARRILLO - MONOD NÚÑEZ - COMADIRA
FOLCO - KODELIA - THEA - MARCHETTI - MARTÍNEZ - OLMOS SONNTAG



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
Asociación de Juristas y Académicos de la
República Argentina



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL

1ª Edición: Febrero de 2025

Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino - Tomo Amarillo / Enrique Alonso Regueira ... [et.al.] 1a. edición - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2025.

685 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-3-0

1. Bases de Datos. I. Alonso Regueira, Enrique.
CDD 342

Edición:

© Asociación de Docentes
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página.

Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
Av. José Figueroa Alcorta 2263
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina

COMISIÓN ACADÉMICA EDITORIAL

Luisella Abelleyro	Edgardo Tobías Acuña
Santiago Paredes Adra	Federico Martín Amoedo
Andrés Ascárate	Tomás Brandan
Ignacio Bence Pieres	Paula Brunetti
Mario Cámpora	Luis Casarini
María Ceruli	Dominique Ekstrom
Rosario Elbey	Hernán Gerding
Federico Giacoia	Lorena González Rodríguez
Nazareth Azul Imperiale	Ángeles Lausi
Facundo Maciel Bo	Milagros Marra
Lucia Martín	Lucía Flavia Ojeda
Gimena Olmos Sonntag	Lautaro Pittier
Matías Posdeley	Marina Prada
Gerardo Ruggieri	Juan Ignacio Stampalija
Juan Ignacio Sueldo	Maximiliano Werner

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomó Celeste

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

LEANDRO VERGARA

**MAQUEDA - ALONSO REGUEIRA - CIMINELLI - DIANA - FERNÁNDEZ
GELLI - LÓPEZ - MONTI - REJTMAN FARAH - RODRÍGUEZ - SAGGESE
TREACY - WÜST - BUTELER - CASARINI - LÓPEZ CASTIÑEIRA
CERTOMA - GALLEGOS FEDRIANI - HEILAND - MACIEL BO - RUBIO
STUPENENGO - VINCENTI - YLARRI - BARRA - BRANDAN - CORMICK
ERBIN - LOSA - SACRISTÁN - SALVATELLI - STORTONI**



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
Asociación de Jóvenes y Jóvenes Externos de la
Facultad de Derecho



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomó Blanco

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

MARCELO DANIEL DUFFY

**LORENZETTI - ALONSO REGUEIRA - AMESTOY - COVIELLO
FREEDMAN - VILLENA - KODELIA - NIELSEN ENEMARK - SCHAFRIK
SEIJAS - SPOTA - BOTO ÁLVAREZ - CASARINI - DURAND - FACIO
GERDING - PERRINO - SALTZER CHAVEZ - ABERASTURY - CILURZO
DUBINSKI - LISTE - MORTIER - OTERO BARBA - PÉREZ
SILVA TAMAYO - THOMAS - TOIA - VEGA - ZICAVO**



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
ASOCIACIÓN DE JURISTAS Y LEGALES FISCALISTAS DE LA
REPÚBLICA ARGENTINA



**ASOCIACIÓN
DE DOCENTES**

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



**FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL**