

## NUEVOS RETOS: LA LEY 27.742 Y SU IMPACTO EN EL EMPLEO PÚBLICO

FERNANDA OTERO BARBA  
Coordinadora Académica de la Diplomatura en  
Derecho Sanitario, Universidad Austral.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Acreditación idoneidad. 2.1. La importancia del principio de idoneidad. 2.2. Régimen disciplinario y Jubilación. 3. Reestructuración y estabilidad. 3.1. Reestructuración. 3. 2. Estabilidad. 3.3. Movilidad y reubicación. 4. Conclusión.

### I. INTRODUCCIÓN

Las principales dificultades que enfrentan los sistemas actuales de empleo público derivan de la falta de consideración de dos elementos claves: el primero, una estructura administrativa que sea jurídica y materialmente viable, capaz de responder a las necesidades de la sociedad y alineada con políticas públicas compatibles con el marco constitucional; y el segundo, un análisis previo de las necesidades internas de la Administración<sup>56</sup>.

Es fundamental establecer una interrelación entre el empleo público y la organización de la Administración Pública<sup>57</sup>, ya que ambos deben evolucionar en

<sup>56</sup> IVANEGA, Miriam, “Función pública y reforma administrativa”, en AYMERICH CANO, Carlos, PERNAS GARCÍA, Juan José; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (dir.), GARCÍA PÉREZ, Marta (dir.), *Reforma del Estado y transformación del Derecho Administrativo*, 2013, pp. 340-381.

<sup>57</sup> En la misma línea de ideas, se ve reflejado como en los considerandos de la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (Ley de Bases), se visualiza la Gobernanza como modelo de organización de la Administración Pública; la cual se corresponde con la dinámica de las redes de políticas, las estructuras de acción pública intergubernamentales y la aplicación de criterios de transparencia y responsabilidad en el ejercicio de la función pública. Se puede decir que a lo largo de la historia hubo una sucesión de modelos de organización administrativa pasando de la burocracia al *management* y del *management* a la gobernanza. Para mayor ahondamiento ver VARELA ÁLVAREZ, Enrique José, “La Gobernanza en la Obra de Joan Prats.”, disponible en [http://www.gigapp.org/administrator/components/com\\_jresearch/files/publications/WP-2011-01.pdf](http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/WP-2011-01.pdf).

consonancia con el desarrollo del Estado, garantizando el respeto a los derechos fundamentales<sup>58</sup>.

En este sentido, y a medida que ocurren cambios profundos en la vida social, influenciados por procesos tecnológicos, económicos, sociales y culturales, los Estados enfrentan la exigencia de ofrecer soluciones concretas a los problemas que ellos acarrearán, en consonancia con los derechos inalienables que se deben respetar, que no pueden desconocerse<sup>59</sup>. Así, el Derecho Administrativo y la organización administrativa deben adaptarse a las demandas y expectativas sociales<sup>60</sup> al efectuar las reformas.<sup>61</sup>

En este contexto, se analizarán las modificaciones introducidas por la Ley 27.742, Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (Ley de Bases) y su Decreto Reglamentario 695/2024 en el ámbito del empleo público a fin de dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿La nueva redacción pretende poner en valor a los principios de idoneidad e igualdad? ¿Las modificaciones introducidas impactan en la potestad de reestructuración del Estado? ¿Qué consecuencias se podrían generar o surgir al respecto?

Previo a dar respuesta a dichos interrogantes, también es importante tener en cuenta que la organización administrativa se debe fundamentar en principios que buscan integrar dos aspectos esenciales: por un lado, la valorización de la gestión pública en términos de eficiencia y productividad; y por otro, la articulación de esa gestión en el marco de la realización del interés general<sup>62</sup>.

En este marco, los servidores públicos son esenciales para la construcción de una nueva Administración, para cuya efectiva implementación debe enfatizar la profesionalidad asegurando un nivel de formación y cualificación profesional que dé cuenta de su actuación<sup>63</sup>.

58 IVANEGA, Miriam, “Comentarios acerca del empleo público en el Estado Constitucional de Derecho”, Centro de Información Jurídica CIJur Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires, 2019, p. 1, disponible en [dra.\\_mirian\\_m.\\_ivanega\\_comentarios\\_8-4.pdf](https://www.cijur.gov.ar/wordpress/wp-content/uploads/2019/08/dra._mirian_m._ivanega_comentarios_8-4.pdf).

59 GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, Bases del derecho administrativo, Capítulo I, disponible en [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo8/capitulo01.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo01.pdf).

60 ALONSO REGUEIRA, Enrique, *El Control de Convencionalidad de la Actividad Estatal*, 1ª ed., Buenos Aires, Lajouane, 2017, p. 189.

61 GUERRERO, Omar, “Nuevos modelos de Administración Pública”. *Revista Digital Universitaria*. Vol. 2, Nº 3, septiembre de 2001, disponible en [www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html](http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html).

62 IVANEGA, Miriam, “Gestión pública y control interno”, en *El Control de la actividad estatal del Estado*, 2016, p. 510, disponible en <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/el-control-de-la-actividad-estatal/cae-ivanega-gestion.pdf>

63 RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto, “Burocracia, gerencia pública y gobernanza”, *Revista Diálogos de Saberes*, No. 30, Enero-junio de 2009, pp. 167-185. ISSN 0124-0021.

Por tanto, resulta coherente diseñar un modelo de organización administrativa que esté integrado con el modelo de empleo público<sup>64</sup>.

En esta línea de ideas, García Pullés señala que, el empleo público se define como “la actividad cumplida por las personas físicas para concretar la realización de actividades esenciales y específicas del Estado”<sup>65</sup>. Esto implica que la relación entre el Estado y sus agentes se regula bajo un régimen de empleo público, donde los agentes son las personas que el Estado utiliza para cumplir sus fines y alcanzar el interés público<sup>66</sup>.

Asimismo, y a fin de contextualizar el marco jurídico aplicable, se destaca que la principal norma que regula la relación de empleo público es la Ley 25.164, conocida como la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, la cual esta reglamentada por el Decreto 1.421/2002<sup>67</sup>. En esta línea de ideas, se pretende analizar como las modificaciones a la Ley de Empleo público se ven manifestadas en el marco de la reforma del Estado. El primer cambio surge en la autoridad de aplicación, el Decreto 695/2024 designa a la Secretaría de Transformación del Estado y Función Pública del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado como la nueva autoridad de aplicación. Este cambio refleja la reestructuración administrativa y la asignación de responsabilidades en el marco de la Ley de Bases<sup>68</sup>.

## 2. ACREDITACIÓN IDONEIDAD

### 2.1. *La importancia del principio de idoneidad*

*A priori*, el texto de la Ley de Bases parece fomentar el principio de idoneidad como eje central para el ingreso y la permanencia en el empleo público. En este contexto, se ha implementado un nuevo mecanismo para acreditar dicha idoneidad y valorar la capacidad técnica para llevar a cabo el trabajo a cubrir.

Respecto a la evaluación es obligatoria y anónima y se exige al ingresar a la Administración Pública y para avanzar en la carrera administrativa, garantizando así el principio de igualdad consagrado en el art. 16 de la Constitución Nacional (CN). Es importante señalar que, antes de las modificaciones introducidas por la

64 IVANEGA, Miriam, Comentarios ..., ya cit.

65 GARCIA PULLES, Fernando y otros, *Régimen de Empleo Público en la Administración Nacional*, 1a ed., Buenos Aires, Lexis Nexis, 2005, p. 394.

66 BALBÍN, Carlos, *Manual de Derecho Administrativo*, 3ª ed. actualizada y ampliada, Buenos Aires, La Ley, 2017, pp. 311-312.

67 Asimismo, es importante tener en cuenta el Decreto 214/2006 mediante el cual se homologó el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional.

68 El Decreto 1.421/2002 establecía a la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros como el órgano rector en materia de empleo público y autoridad de aplicación e interpretación.

Ley de Bases, existían exámenes de ingreso a través de concursos públicos, así como evaluaciones para el personal de planta permanente para poder avanzar en la carrera. Sin embargo, la nueva redacción del texto legal al introducir dicho examen general de conocimientos y competencias, pareciera que reafirma la necesidad de acreditación de la idoneidad; extendiéndose también al personal contratado<sup>69</sup>.

Otro aspecto para considerar es que la nueva redacción de la Ley elimina la intervención y control de las asociaciones sindicales, en cuanto a verificar el cumplimiento de los criterios de selección que se determinen para las promociones a cargos vacantes<sup>70</sup>.

La carrera administrativa tiene como eje fundamental el respeto al derecho de igualdad, que se manifiesta también en el respeto a la dignidad humana. Ambos derechos se ponen de relieve a través de la participación de todos los ciudadanos que deseen acceder al empleo público, mediante sistemas de selección basados en antecedentes, méritos y aptitudes<sup>71</sup>. Se resalta el principio de idoneidad como requisito para poseer la capacidad y suficiencia necesaria para el puesto a cubrir, seleccionando a los candidatos idóneos<sup>72</sup>. Este enfoque se alinea con los nuevos paradigmas del derecho público, centrados en la dignidad humana. El concurso debe convertirse en la norma, promoviendo la igualdad de oportunidades en una sociedad republicana, equitativa y democrática<sup>73</sup>.

69 PEREZ CORTES, M. Jeanneret, “Eficiencia, eficacia y Ética”, en *Cuestiones de organización Estatal, función pública y dominio público*, Jornadas Facultad de Derecho, Universidad Austral, RAP, 2012, pp. 41-48.

70 Ley 27.742, artículo 55.- “Sustitúyese el artículo 18 del anexo de la ley 25.164 por el siguiente: Artículo 18: El personal tiene derecho a igualdad de oportunidades en el desarrollo de la carrera administrativa, a través de los mecanismos que se determinen. Las promociones a cargos vacantes sólo procederán mediante sistemas de selección de antecedentes, méritos y aptitudes”.

71 VIGNOLO, Nora, “La nueva carrera administrativa de los trabajadores públicos negociada colectivamente: un abordaje comparativo con el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa”, *La Ley*, Thomson Reuters, Publicado en: Cita: TR LALEY 0003/014995.

72 MONTORO CHINER, María Jesús, “Para la reforma del empleo público: nueve proposiciones”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 136, Enero-Abril 1995, pp. 179-199.

73 Un aspecto importante para tener en cuenta es el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que cuenta con jerarquía constitucional a partir de la reforma constitucional de 1994 (Constitución Nacional, art. 75, inc. 22). Son pruebas elocuentes de ello la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 23/25), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XIV), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts.6 y 7), a lo que deben agregarse los instrumentos especializados, como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. En igual sentido, la jurisprudencia elaborada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los casos “Aquino”, “Pérez Aníbal” y “Álvarez”, entre otros. Por ejemplo, en el Fallo “Pérez Aníbal” la Corte se ha referido a la relación laboral, como aquella constituida nada menos que por la actividad humana la cual resulta per se inseparable de la persona humana y por lo tanto de su dignidad. Por tal motivo la corte sostuvo que la dignidad y el trabajo se relacionan en términos naturalmente entrañables.

La C.N. establece la idoneidad como la única condición para acceder al empleo público, basado en quienes desempeñen funciones de bien común estén capacitados para ello, y evitar cualquier privilegio, prerrogativa o discriminación arbitraria en la selección de empleados<sup>74</sup>.

La Suprema Corte de Justicia de la provincia de Mendoza en el fallo Fundación Centro Latinoamericano de Derechos Humanos contra el Gobierno de la Provincia, recuerda que el concurso público es el único medio para acreditar la idoneidad necesaria para acceder a un cargo de planta permanente<sup>75</sup>.

El requerimiento del concurso lo podemos encontrar en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual establece que toda persona tiene derecho a acceder a las funciones públicas de su país en igualdad de condiciones.<sup>76</sup> Es un deber de los Estados el disponer sistemas de contratación para funcionarios públicos que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia. Tales normas ratificarían el requerimiento de idoneidad para el acceso a la función pública como una exigencia constitucional, al igual que, el derecho a la igualdad ante la ley<sup>77</sup>.

A su vez, con relación a las prohibiciones la Ley de Bases, busca ajustar ciertos aspectos de la Ley Marco, por ejemplo, incorpora un nuevo inciso al art. 24 para prohibir a los empleados públicos realizar tareas vinculadas a campañas electorales durante sus horas laborales<sup>78</sup>.

Es importante señalar, que se crea el legajo único electrónico del personal, como parte integrante del Sistema de Información para la Gestión de los Recursos Humanos, comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 25.164, que deberá abrirse en el organismo en el que ingrese el agente, siendo responsabilidad de los titulares de las Unidades de Recursos Humanos su actualización y conservación<sup>79</sup>.

Finalmente, el Decreto 695/2024 incorpora en el art. 46 la facultad a la Autoridad de Aplicación a adoptar medidas de disposición entre las que se destacan la reorganización o discontinuidad del Fondo de Capacitación Permanente y Recalificación Laboral creado por el Decreto 1.421/2002 en el art. 43. En este

74 ALDERETE, Manuel, “Empleo público: Que Sirva el mejor”, disponible en <https://www.mdzol.com/politica/2024/10/3/empleo-publico-que-sirva-el-mejor-1156360.html>.

75 Suprema Corte de Justicia, Sala Primera, Poder Judicial de Mendoza, “Fundación Centro Latinoamericano de Derechos Humanos c/ el Gobierno de la Provincia de Mendoza p/ Acción de inconstitucionalidad”, CUII: 13-03757381-10, 19/09/2024.

76 Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 21, inc. 2.

77 ROMERO VERDÚN, Iván Fernando, “Un examen crítico de la posición a favor del reconocimiento judicial de estabilidad propia al personal estatal contratado”, *Revista Jurídica Austral*, Vol. 4, Nº 2, diciembre 2023, p. 694.

78 Ley 27.742, art. 57 inc. j): “Realizar durante sus horas laborales del servicio público cualquier tipo de tareas vinculadas a campañas electorales y/o partidarias”.

79 El Decreto 695/2004 en el art. 46 incorpora el art. 4º bis al Anexo I del Decreto 1.421/02.

punto, cabe destacar que dicho fondo continúa dentro del ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, previendo que se afectará a los programas de capacitación e inversión en desarrollo de recursos humanos, y aclara que funcionará en el Instituto Nacional de la Administración Pública<sup>80</sup>.

## 2.2. Régimen disciplinario y Jubilación

Aunque no se han realizado cambios significativos, las modificaciones introducidas por la Ley 27.742 manifiestan una mayor firmeza en el régimen sancionador. Se establecen criterios más estrictos, otorgando una mayor discrecionalidad en la graduación de las sanciones.

En este contexto, la nueva redacción del 31 del Decreto 1.421/2002, modificada por el art. 56<sup>81</sup> inc. a) del Decreto 695/2024, elimina la taxatividad en la aplicación de las sanciones. Actualmente, en casos de más de tres incumplimientos horarios, la suspensión podrá fluctuar entre dos y treinta días. Se puede observar cómo las modificaciones introducidas otorgan a la Administración Pública una mayor amplitud a la hora de determinar la duración de la sanción, teniendo en cuenta la gravedad de la falta y los antecedentes del agente.

En cuanto a las inasistencias, el art. 56 inc. b)<sup>82</sup> del Decreto 695/2024 también modifica el art. 31 del Decreto 1.421/2002, al reducir las inasistencias. Se establece que las mismas cuando son injustificadas y superen los tres días continuos se considerarán como abandono de servicio, lo que conllevará a la sanción de cesantía. Además, se estipula que una inasistencia en un período de doce meses puede resultar en un apercibimiento, mientras que dos o más inasistencias en el mismo período pueden conllevar una suspensión de entre dos (2) y treinta (30) días. Cabe destacar que estas sanciones son acumulativas por cada falta y se aplican independientemente de los descuentos en los haberes. En cuanto a la cesantía<sup>83</sup> por abandono de trabajo, la nueva redacción reduce el número de días necesarios para configurarla, de cinco a tres días<sup>84</sup>.

Por último, los plazos de prescripción se duplican, proporcionando un mayor tiempo para imponer sanciones, según las modificaciones del art. 61 de la Ley 27.742, que sustituye el contenido del art. 37 del Anexo de la Ley 25.164<sup>85</sup>.

Otra modificación que incluye el nuevo texto legal es la intimación a la jubilación. El Decreto 695/2024 modifica el proceso de intimación, asignando

80 Decreto 695/2024, art. 59, incorpora art. 46.

81 Decreto 695/2024, art. 56 inc. a).

82 Decreto 695/2024, art. 56 inc. b).

83 Decreto 695/2024, arts. 57 y 58.

84 El Decreto 695/2024 otorga la facultad de rehabilitación al titular del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado. No se ha modificado la redacción en cuanto a la necesidad de un informe favorable de la Autoridad de Aplicación, asegurando un proceso transparente.

85 Ley 27.742, art. 61.

la responsabilidad a la Unidad de Recursos Humanos. Se introduce un plazo de sesenta (60) días para que el agente acredite el inicio del trámite jubilatorio, con la posibilidad de una prórroga en casos justificados<sup>86</sup>.

### 3. REESTRUCTURACIÓN Y ESTABILIDAD

#### 3.1. Reestructuración

A la luz de las modificaciones introducidas por la Ley 27.742 con relación a la reorganización de la estructura del Estado contempladas en los arts. 11<sup>87</sup> a 15 de la Ley de Empleo Público, se puede observar que la Administración Pública Nacional se encuentra en una etapa de reforma significativa en cuanto a sus funciones y extensión. Un ejemplo de ello es la inclusión de medidas de reestructuración que permiten la reducción de personal cuando se supera la dotación óptima necesaria, conforme al informe fundamentado del órgano competente.

Surge así la necesidad, de examinar la motivación detrás de todos los actos administrativos relacionados con este artículo, al igual que con los anteriores. Esto no sólo es un aspecto clave y una garantía para evidenciar posibles desviaciones de poder<sup>88</sup>, sino que también representa una manifestación tangible de la transparencia pública, que es fundamental en toda la gestión estatal<sup>89</sup>.

El pase a disponibilidad es una excepción a la estabilidad del empleo público que consiente la finalización del vínculo contractual del trabajador, no

86 Decreto 695/2024, art. 53 sustituye el art. 13 del Decreto 1.421//2002.

87 Ley 27.742, artículo 52.-“Sustitúyese el artículo 11 de la Ley 25.164 por el siguiente: Artículo 11: 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”.

88 CSJN, “Ramos José Luis c/Estado Nacional”, Fallos: 333:311.

89 IVANECA, Miriam, “Gestión y función pública”, El Dial.com, contenidos jurídicos, 2024, p. 13, disponible en <https://www.eldial.com/publicador/pdf/DC3384.pdf>.

existiendo una casual que haya causado la pérdida de idoneidad del agente para el cargo, sino porque dejó de existir dicho cargo<sup>90</sup>.

Antes de estas modificaciones, existía un sistema que garantizaba y priorizaba la reubicación del personal. Sin embargo, el nuevo texto introduce un cambio de lógica, colocando automáticamente en situación de disponibilidad a los empleados afectados por la reestructuración.

Actualmente la normativa establece que: si al concluir el período de disponibilidad, el trabajador no ha formalizado una nueva relación laboral, será desvinculado automáticamente de la Administración Pública, con derecho a recibir una indemnización<sup>91</sup>.

Asimismo, se establece que los agentes que se encontraren en situación de disponibilidad deberán recibir la capacitación que se les imparta; o desarrollar tareas en servicios tercerizados del Estado.

A su vez, en relación con la reglamentación del Régimen de Disponibilidad se puede observar las diferencias entre ambos decretos. El Decreto 1.421/2002 regulaba el proceso de reubicación y disponibilidad del personal afectado por medidas de reestructuración, estableciendo un plazo máximo de treinta (30) días para las gestiones de reubicación y definiendo los criterios para la reubicación y las condiciones para la indemnización. Mientras que el Decreto 695/2024 actualiza el régimen de disponibilidad, centralizando la gestión en un Registro de Personal en Situación de Disponibilidad. Se establecen mecanismos para la cobertura de cargos con personal en disponibilidad y se precisan las condiciones para la notificación e la indemnización.

En virtud de lo expuesto, se observa que se simplificaría el proceso de disponibilidad<sup>92</sup>. Durante este período, el empleado seguirá percibiendo su salario, que dependerá de su antigüedad, por un tiempo de hasta doce (12) meses. Es importante señalar que no se modifican los plazos ni el monto de la indemnización.

### 3.2. Estabilidad

En el marco de las modificaciones introducidas por la Ley de Bases, llama la atención la referencia expresa de la estabilidad propia, realizada en el último párrafo del art. 11, en donde se establece que la Ley Marco de Empleo Público Nacional se aplicará supletoriamente al personal regido por el régimen de estabilidad propia, conforme a las leyes, estatutos especiales o convenios colectivos de trabajo<sup>93</sup>.

90 ALDERETE, Manuel, "Ley de Bases Cambios en materia de empleo público", *Revista La Ley*, Thomson Reuters, Año LXXXVIII N° 127, 2ª ed., julio de 2024, p. 2.

91 Ley 27.742, art. 52.

92 IVANEGA, Miriam, *Gestión ...*, ya cit., p. 9.

93 Ley 27.742, art. 52.

Esto plantea una distinción entre estabilidad propia o absoluta y estabilidad impropia o relativa. El derecho a la estabilidad en la relación de empleo público está consagrado en el art. 14 *bis* de la C.N., que señala: “El trabajo en todas sus formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: [...] estabilidad del empleado público...”<sup>94</sup> En este sentido, el art. 17 de la Ley 25.164 establece, a diferencia del empleo privado, el derecho a conservar el empleo, el nivel y el grado alcanzados.

El régimen de estabilidad se aplica al personal de planta permanente, lo que implica que un empleado no puede ser despedido o separado de su cargo sin justa causa. Esta estabilidad puede clasificarse como propia o impropia, dependiendo de si se permite o prohíbe su reemplazo mediante indemnización. Según Gelli, la estabilidad del empleado público busca protegerlo de la pérdida arbitraria de su puesto, evitando la arbitrariedad estatal<sup>95</sup>; por lo tanto, un empleado no puede ser despedido sin causa justificada y sin seguir los procedimientos formales establecidos, a diferencia del régimen privado, donde el despido puede ser sin causa con la correspondiente indemnización.

La estabilidad propia impide al empleador realizar despidos arbitrarios, permitiéndolo únicamente en los casos que la ley autorice, con la debida justificación de las causas que fundamentan dicha decisión. En contraste, la estabilidad impropia o relativa no prohíbe la finalización del vínculo laboral, pero implica la obligación de indemnizar al trabajador si el despido carece de justificación<sup>96</sup>.

La estabilidad está íntimamente relacionada con el bienestar general: contar con agentes públicos independientes que puedan especializarse a través de una carrera administrativa conlleva la ventaja de lograr una Administración más eficiente, eficaz y profesionalizada<sup>97</sup>.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso “Madorrán”<sup>98</sup>, sostiene que la estabilidad es propia o absoluta, en relación con los empleados de planta permanente, en consonancia con la garantía establecida en el art. 14 *bis* de la C.N.<sup>99</sup>.

94 C.N., art. 14 *bis*.

95 GELLI, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*, 4ª ed. ampliada y actualizada, Buenos Aires, La Ley, T. I, 2008, p. 206.

96 MUDA, M. E., “La motivación del acto administrativo como base de los principios republicanos de gobierno”, *La Ley*, cita online *RDA* 2016-108, 1094.

97 REY VÁZQUEZ, Luis E., “La Relación de Empleo Público en Argentina, desde una Perspectiva Jurisprudencial”, *Anuario de la Función Pública - Número 3*, Cita: IJ-DXXXV-936, 2018.

98 La Ley, 2007-C, 258.

99 CSJN: “Madorrán, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación”, 03/05/2007. En este Fallo la Corte sostuvo como fundamento que: “La estabilidad consagrada por el art. 14 *bis* de la Constitución Nacional en beneficio de los empleados públicos [...] es la llamada absoluta (su violación acarrea la nulidad de la cesantía y la reincorporación forzosa

Otro fallo por considerar de la Corte Suprema es el caso contra “Universidad Nacional de Tucumán”<sup>100</sup> relacionado con una reestructuración. En este caso, se expone que el actor ingresó a la planta permanente de la institución, y posteriormente ocupó el cargo de jefe del Departamento de Prestaciones Sociales, cuando fue notificado de su pase a disponibilidad. Transcurridos los plazos legales, se estableció su baja definitiva fundamentado en la necesidad de instrumentar cambios estructurales para mejorar el funcionamiento y recuperar el equilibrio económico, ya que encontraba un peligroso déficit operativo. Es importante destacar que, la decisión de poner al actor en disponibilidad no fue aislada, sino parte de una revisión integral de la estructura funcional, en respuesta a la necesidad de soluciones para el déficit operativo de la institución. La autoridad administrativa tiene la atribución de determinar la organización más adecuada para sus dependencias, y no se ha demostrado un abuso en el ejercicio de esta facultad ni un propósito disciplinario<sup>101</sup>.

En otras palabras, la Corte en reiteradas oportunidades sostuvo que los derechos y garantías reconocidos por la Ley Fundamental no son absolutos y están sujetos, siempre que no resulte alterado sustancialmente, a las leyes que reglamenten su ejercicio<sup>102</sup>.

### 3.3. *Movilidad y reubicación*

En primer lugar, se destaca que la estabilidad propia se basa en el cargo, no en la función. Esto significa que un empleado pueda ser reasignado a diferentes tareas sin que ello afecte su salario, especialización o capacitación.

En este contexto, se observa que el art. 54 al modificar el art. 15 de la Ley de Empleo Público<sup>103</sup> debilita la posición del empleado público frente a situaciones

---

del empleado; que esta garantía tiene plena operatividad aun cuando no exista norma alguna que la reglamente, y que los empleados públicos no dejarán de ser tales porque pasen a regirse total o parcialmente por el derecho laboral privado, por lo que serán inválidos los convenios colectivos e inconstitucionales las leyes que dispongan que a aquéllos se aplicará el régimen de estabilidad impropia vigente para los trabajadores privados, por cuanto se los estaría privando así de la estabilidad absoluta que garantiza la Constitución Nacional (art. 14 *bis*)”.

100 CSJN: “Erbeta, Dante Alfredo C/ Asunt (Acción Social U.N.T. Universidad Nacional de Tucumán) y Otro s/ daños y perjuicios”, Fallos: 346:1.

101 Ídem.

102 Fallos: 312:1082; 314:1376.

103 Ley 27.742, artículo 54.- “Sustitúyese el artículo 15 del anexo de la ley 25.164 por el siguiente:

Artículo 15: Los agentes serán destinados a las tareas propias de la categoría o nivel que hayan alcanzado y al desarrollo de tareas complementarias o instrumentales, para la consecución de los objetivos del trabajo. Pueden ser destinados por decisión fundada de sus superiores a desarrollar transitoriamente tareas específicas del nivel superior percibiendo la diferencia de haberes correspondiente. 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

de movilidad geográfica, ya que elimina la exigencia de consentimiento previo por parte del trabajador. Además, se suprime la garantía de que no habrá perjuicio material o moral para el trabajador en caso de traslado o cambio de funciones. Sin perjuicio que mantuvo en el cuerpo del artículo que dicha movilidad deberá estar sujeto a la regulación que se establezca en los convenios colectivos celebrados en el marco de la Ley 24.185. Es importante tener en cuenta, como lo señala la Dra. Ivanega que: “ha de ser el texto legal el instrumento que debe garantizar el equilibrio entre el interés público –que justifica toda alteración en la relación de empleo público– y los derechos de los agentes públicos”<sup>104</sup>.

El texto también resalta la inclusión expresa de la facultad del Estado en el nuevo texto legal. Esto significa que la movilidad del personal es una atribución del empleador, aunque sujeta a la regulación establecida en los convenios colectivos, como se mencionó anteriormente.

En este mismo sentido, la Corte Suprema se ha expedido en reiteradas oportunidades a fin de ilustrar la necesidad de un equilibrio entre la potestad de la Administración Pública para modificar las funciones y los derechos del trabajador. La Corte ha establecido que los cambios en las funciones deben ser razonables y no implicar tareas impropias del cargo del agente<sup>105</sup>. Asimismo, se reconoce la necesidad de otorgar a la Administración una amplitud razonable en el ejercicio de sus facultades discrecionales. Sin embargo, estas decisiones no deben considerarse justiciables a menos que impliquen una descalificación o una medida disciplinaria encubierta<sup>106</sup>.

También, es importante destacar que la Corte en el fallo “Alaguibe, Ana María c/ AFIP”, determinó que el Estado al disponer la movilidad de la agente ejerció sus potestades de organización, supervisión y asignación de funciones de manera regular para garantizar el interés público, rechazando la demanda<sup>107</sup>.

No obstante, lo anteriormente expuesto, resulta necesario enfatizar en la importancia de evaluar la prerrogativa del Estado caso por caso; dicha exigencia

---

establezca en los convenios colectivos celebrados en el marco de la Ley 24.185. El Poder Ejecutivo nacional podrá celebrar convenios con los otros poderes del Estado, provincias y municipios, que posibiliten la movilidad interjurisdiccional de los agentes, sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley. La movilidad del personal que se instrumente a través de la adscripción de su respectivo ámbito a otro poder del Estado nacional, estados provinciales y/o Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no podrá exceder los trescientos sesenta y cinco (365) días corridos salvo excepción fundada en requerimientos extraordinarios de servicios y estará sujeta a las reglamentaciones que dicten en sus respectivas jurisdicciones los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial”.

104 IVANEGA, Miriam, “Gestión y función ...” ya cit., p.13.

105 Fallos: 318:500.

106 Fallos: 295:806; 321:703.

107 Fallos: 346:854.

es imprescindible a fin de asegurar que esta facultad se ejerza con razonabilidad y sin vulnerar los derechos fundamentales del trabajador<sup>108</sup>.

#### 4. CONCLUSIÓN

Resulta ilusorio pensar que la Administración puede cumplir su misión manteniendo patrones ante escenarios de cambio exponenciales, como por ejemplo el uso de la inteligencia artificial generativa. Es previsible que, en un futuro se vea obligada a enfrentar transformaciones tan contundentes como las que ya son inevitables para otros actores económicos y sociales<sup>109</sup>.

En este marco, preferimos inclinarnos en concluir que se tiende a una efectiva puesta en valor de los principios de idoneidad e igualdad; al igual que entendemos que la sociedad exige el cumplimiento de lo establecido en la normativa, exigiendo al Estado utilice al concurso como herramienta de selección cada vez que se produce una vacante que decide cubrir.

A su vez, hallamos la imperiosa necesidad de terminar con los abusos de utilizar figuras legales para encubrir empleos de trabajo permanente bajo otras modalidades contractuales.

Otro aspecto para destacar es que, si bien la situación de disponibilidad y la potestad de movilidad del Estado empleador ya estaban contempladas en la Ley 25.164, pareciera que la nueva redacción consolida esa potestad con más reciedumbre. Las modificaciones introducidas por la Ley 27.742 nos ponen frente al interrogante de si, ante determinadas situaciones previstas en la ley como la reestructuración, reorganización y movilidad del empleado, se pudiera entender que se está abriendo un camino ¿hacia una estabilidad impropia?

Finalmente, entendemos que es tiempo que la función del empleado público se reconozca como una auténtica vocación de servicio, cuya nobleza es la posibilidad de desempeñar funciones permanentes para la Administración Pública, como un verdadero privilegio. Construir y proteger la calidad del factor humano en la gestión de gobierno es uno de los mayores activos de una República<sup>110</sup>.

En este sentido, Durán Martínez destaca que “la nueva visión del derecho basada en la centralidad de la persona humana muestra con claridad el sentido misional de la actividad administrativa”<sup>111</sup>.

108 PEREZ CORTES, M. Jeanneret, Eficiencia, eficacia ... ya cit., pp. 41-48.

109 LONGO, Francisco, “Gobernanza pública para la innovación”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 76, 2020, p. 55, disponible en <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/01/076-02-FLongo.pdf>.

110 ALDERETE, Manuel, “Empleo público...”, ya cit., p.1.

111 DURAN MARTINEZ, Augusto, “Buena Administración y la selección del contratista”, en *Cuadernos de Mariñan*, 2017, p. 104, disponible en [https://www.dacoruna.gal/files/2215/7234/3162/2019\\_0077\\_Cuadernos\\_de\\_Marinan\\_2017\\_Web.pdf](https://www.dacoruna.gal/files/2215/7234/3162/2019_0077_Cuadernos_de_Marinan_2017_Web.pdf)

Esto implica que el empleado público debe ejercer sus funciones con observancia y respeto de los principios y pautas éticas establecidas en la ley, tales como honestidad, probidad, rectitud, buena fe, y transparencia, que son fundamentales para la forma republicana de gobierno<sup>112</sup>.

Aspirar a una gestión pública de calidad, que mejore de manera tangible las condiciones de vida de los ciudadanos requiere una actuación pública que valore la dimensión social del ser humano, abordando los problemas que lo afectan a través de un enfoque dinámico, abierto y plural<sup>113</sup>.

Creemos que es urgente un retorno a los ideales nobles de una política pública que está al servicio de la persona humana, quien siempre debe ser el principio, sujeto y fin de todas las instituciones y acciones sociales y políticas que emprenda la comunidad<sup>114</sup>.

---

FERNANDA OTERO BARBA

Es Magíster en Derecho Administrativo por la Universidad Austral. Doctoranda en Derecho Administrativo Iberoamericano por la Universidad A Coruña. Maestranda en Derecho Digital, Inteligencia Artificial y Blockchain por la Universidad de Vitoria Gasteiz. Coordinadora Académica de la Diplomatura en Derecho Sanitario de la Universidad Austral.

112 BASTONS, Jorge L., “Deberes, prohibiciones e incompatibilidades de los agentes públicos. Revisiones y novedades de una temática injustamente postergada”, *RDA* 2022-142, 3, TR La Ley AR/DOC/1993/2022.

113 GALLI BASUALDO, Martín, “A propósito de la buena Administración y el objetivo global del desarrollo sostenible”, *Revista Dignitas*, Año XV, N° 41, julio-diciembre de 2021, p.49, disponible en <https://dignitas.codhem.org.mx/index.php/dignitas/article/download/88/83/79>.

114 SANTIAGO, Alfonso, “Algunas “Algunas de las corrientes iusconstitucionales de nuestros días. Neoconstitucionalismo, garantismo y personalismo solidario.”, cita Online: AR/DOC/2644/2017, diciembre 2017, p. 4.

# **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 FACULTAD DE DERECHO  
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES



**ASOCIACIÓN  
DE DOCENTES**  
UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



**FUERO EN LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO FEDERAL**

*1ª Edición: Enero de 2025*

Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino - Tomo Blanco / 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.

578 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-2-3

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

*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

# BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

*Tomo 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 Legales Argentinos de la  
Facultad de Derecho



ASOCIACIÓN  
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO FEDERAL