

EMPLEO PÚBLICO: EL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN LA ÚLTIMA REFORMA DE LA LEY N° 27.742¹

Javier Azzali²

1. INTRODUCCIÓN

El Congreso de la Nación, a iniciativa del Poder Ejecutivo, dio sanción a la Ley N° 27.742, que regula sobre áreas importantes y sensibles de la sociedad y economía argentina, entre éstas, la Administración Pública Nacional (APN). El propósito de este artículo es conocer la nueva normativa en relación con la estabilidad laboral, la evolución jurídica previa, el uso de la prescindibilidad como categoría de regímenes autoritarios en el pasado reciente del país; para luego, esbozar un marco de posible interpretación de la nueva normativa, desde la perspectiva de la defensa de los derechos en el empleo público³.

2. LA REFORMA DE LA LEY N° 27.742

La Ley N° 27.742, denominada “Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos”, establece una reforma del Estado y reorganización administrativa, mediante la declaración de emergencia pública en materia administrativa, económica, financiera y energética por el plazo de un año. Además, delega facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo nacional (artículo 1)⁴. Los motivos, según la ley, son lograr una eficiente gestión pública en la atención del bien común, reducir el sobredimensionamiento de la estructura estatal a fin de disminuir el déficit y equilibrar las cuentas fiscales (artículo 2). La normativa faculta a reorganizar, modificar, fusionar, transferir a las provincias o disolver total o parcialmente los órganos u organismos de la administración central o descentralizada de la administración pública (artículo 3). Se excluye expresamente a las Universidades Nacionales, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, los Ministerios Públicos y se prohíbe la disolución de una serie de importantes organismos, como la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), la Comisión Nacional de Valores (CNV), la Unidad de Información Financiera (UIF), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), entre otros. No obstante, se declara como “sujeta a privatización” las empresas y sociedades de propiedad total o mayoritaria del Estado nacional enumeradas en el

¹ Cítese como: Azzali, J. 2025. Empleo público: el derecho a la estabilidad en la última reforma de la ley N° 27.742. *Estudios sobre jurisprudencia*, 285-299.

² Profesor Adjunto de Práctica Profesional (Facultad de Derecho, UBA). Prosecretario Letrado de DGN e integrante del Programa sobre Diversidad Cultural.

³ La información legislativa y documental sobre el régimen del empleo público se encuentra disponible en: https://www.infoleg.gob.ar/?page_id=103.

⁴ La norma está vigente desde el 9 de julio de 2024, dado que su publicación fue el 8 de julio de 2024, y que el artículo 237 dispone que las disposiciones de la ley entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina, salvo en los capítulos o títulos en donde se señala lo contrario.

anexo I, como Energía Argentina, Aguas Argentinas, Belgrano Cargas, entre otras (artículo 7).

En el capítulo IV del título I Reforma del Estado (artículo 52), regula lo relativo al empleo público, con modificaciones a la Ley N° 25.164 (Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional), cuyo artículo 11 ahora queda con la siguiente redacción:

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 artículo 53, que modifica el artículo 12 del anexo de la Ley N° 25.164, otorga protección contra la puesta en disponibilidad, a “los delegados de personal con mandato vigente o pendiente el año posterior de la tutela sindical”, y a “aquellos agentes que se encuentren de licencia por enfermedad o accidente, por embarazo y por matrimonio, hasta vencido el período de su licencia no podrán ser puestos en situación de disponibilidad”). A su vez, el artículo 54 habilita al Poder Ejecutivo nacional a celebrar convenios con los otros poderes del estado, provincias y municipios, para “la movilidad interjurisdiccional de los agentes”. También, en el artículo 57 se regula la prohibición de tareas vinculadas a campañas electorales y/o partidarias durante el tiempo de servicio. Finalmente, en el artículo 62, se habilita el descuento en la remuneración mensual, con motivo del ejercicio del derecho de huelga, así como la jubilación forzada al suprimir la autorización a continuar en la prestación de servicios durante un año a partir de la intimación para la jubilación.

Por su parte, el Decreto N° 695/24 reglamenta la Ley N° 27.742, e incorpora el capítulo IV con el título “Empleo Público” con modificaciones sustanciales al Anexo I del Decreto N° 1421/02, reglamentario, a su vez, de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional N° 25.164. El Decreto dispone que la Autoridad de Aplicación en la materia, en vez de la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, sea la Secretaría de Transformación del Estado y Función Pública del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado (artículo 44, que sustituye el artículo 2 del Anexo I del Decreto N° 1421/2002). Establece que los titulares de los organismos comuniquen a la autoridad de aplicación las medidas de reestructuración o de reducción de personal, con informe fundado y los antecedentes que las justifiquen, así como “la nómina del personal que en consecuencia ha quedado en situación de disponibilidad”. Prevé la realización de actividades obligatorias de capacitación y reconversión laboral, la posibilidad de reubicación en otro organismo y una escala de antigüedad laboral, entre otras modificaciones (artículo 51, que sustituye el art. 11 del Anexo I del Decreto N° 1421/2002).

En resumen, la nueva normativa establece que las y los empleados, aunque pertenezcan a la planta permanente de la APN, quedan en situación de disponibilidad por un año, cuando la autoridad invoque motivos de reestructuración de los organismos o de reducción del personal, sin necesidad de una resolución previa, a cuyo término, se consideran automáticamente desvinculados (sic), con indemnización. A tal efecto, prevé la existencia de un Registro de Personal en situación de disponibilidad, formado por listas de nombres elaboradas por los titulares de los organismos⁵. Además, suprime la obligatoriedad de llevar a cabo una etapa previa de reubicación que la normativa anterior preveía.

3. EL EMPLEO PÚBLICO COMO RELACIÓN DE TRABAJO

El Estado es presentado como una abstracción, esa persona que constituye la unidad ficticia del sistema normativo válido y eficaz, según desarrolla Hans Kelsen en su Teoría Pura⁶. Por ese motivo, el empleo público es el contenido concreto del Estado, el cual deja de ser una abstracción para ser un conjunto de personas con rostro, nombre y apellido, que en una oficina o despacho atienden a la gente, o bien desarrollan actividades y tareas en la vía pública, plazas, barrios y comunidades.

Sin perjuicio de la circunstancia que el Estado sea la parte empleadora, en el empleo público se dan las notas características de las relaciones individuales del trabajo con empleador privado, como la subordinación económica, técnica y jurídica. A la vez, con cuestiones idénticas al empleo privado en materia de salarios, horario, lugar, condicio-

⁵ En materia de ingreso al empleo público, el decreto reglamentario incorpora, con carácter previo y obligatorio, la aprobación de una evaluación general de conocimientos y competencias para la acreditación de la idoneidad de los postulantes (artículos 4 y 8).

⁶ Correas, O. (2003) Los derechos humanos y el estado moderno, ¿qué hace moderno al derecho moderno?, *Anales de la Cátedra Francisco Suarez*, N° 37, Universidad de Granada, p. 275, y Kelsen, H. Teoría Pura del Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 285 y ss.

nes de trabajo generales, obligaciones y deberes, negociación colectiva, etc. Resultan exceptuados aquellos funcionarios designados para los cargos de dirección, quienes quedan dentro de la esfera de discrecionalidad política de cada gestión.

Todo esto evidencia la condición de trabajadora de la persona que es empleada pública, como sujeto de preferente tutela constitucional, en los términos del artículo 14 bis de la Constitución Nacional (CN)⁷. Además, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha sancionado convenios en este sentido, como el N° 154, que determinó la necesidad de incluir en las legislaciones de los países la negociación y la resolución de conflictos colectivos en el ámbito del empleo público.

La jurisprudencia y la doctrina no han consolidado aún un criterio que defina si la relación de empleo público es propia del derecho administrativo o del laboral, lo cual no debería ser interpretado en desmedro de los derechos de la persona trabajadora. Aun así, al menos, estamos en condiciones de afirmar que el empleo público es una relación de trabajo, que cuenta con la protección constitucional de sus derechos (artículos 14 bis⁸, 16 y 75 inciso 22). Entre estos especialmente la estabilidad, que, aún con características propias dada la función estatal, comparte notas esenciales con el empleo privado. Así, se destaca la existencia de una prestación laboral, una subordinación de la fuerza de trabajo y una relación asimétrica que amerita la protección de la parte más débil.

En este sentido, la protección constitucional junto con los principios generales del derecho del trabajo configura un orden público laboral regulado de la relación de trabajo del empleo público. La distinción entre derecho público y privado, o administrativo y laboral, en el caso del empleo público, no puede ser utilizada para no brindar protección y negar derechos u obstaculizar el acceso a la justicia. En caso de judicialización independientemente de la jurisdicción que intervenga, la parte actora puede invocar la protección que brinda este orden público laboral, en especial en materia del principio protectorio y de estabilidad en el empleo.

En materia de competencia la cuestión es debatida. Por un lado, generalmente se admite la competencia de los tribunales nacionales laborales cuando el caso versa sobre la actividad sindical o accidentes de trabajo según la Ley N° 24.557, e incluso respecto al monto indemnizatorio o diferencias salariales. Por el otro, en relación con otros reclamos, puede intervenir el fuero contencioso administrativo federal ya que la relación laboral se da en el ámbito de la Administración Pública Nacional.

En general, también está condicionado por el contenido propuesto en la propia demanda, en cuanto a los hechos y el derecho, por ejemplo, al invocar la Ley de Contrato de Trabajo. También sería posible solicitar la nulidad del acto administrativo, por ejemplo,

⁷ CSJN, “Vizzoti, Carlos Alberto c/ Amsa S.A. s/ despido”. Sentencia del 14 de septiembre de 2004.

⁸ Recordemos que el artículo 14 bis dice: “El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones, participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público (...).”

en el caso de cesantías encubiertas por discriminación por motivos políticos, sociales o sindicales, cuyo efecto sería la reincorporación, más difícil de obtener por vía laboral. El panorama general es casuístico: prima la ponderación de las circunstancias concretas en cada supuesto como excepciones a los principios generales. Lo que sí parece fuera de cualquier debate es la intervención de la justicia nacional o federal, en exclusión de la local, por encontrarse involucrados intereses nacionales (artículo 129 de la CN)⁹, salvo que se trate, claro, del sector público provincial o municipal.

4. EL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO

4.1. Contenido

Las reformas sancionadas, por lo expuesto, modifican sustancialmente el régimen jurídico del empleo en lo relativo a la estabilidad laboral. Este derecho tiene raíz constitucional, al estar especialmente previsto en el artículo 14 bis, incorporado por la reforma de 1957. El derecho constitucional a la estabilidad en el empleo público tiene como contenido principal la protección contra el despido arbitrario, pero también implica una serie de garantías sin las cuales correría el riesgo de vaciarse. La estabilidad implica garantizar el principio de progresividad, el de igualdad y no discriminación para acceder a los empleos sin otra condición que la idoneidad; el derecho a la carrera administrativa; el derecho a recibir una remuneración justa e igual por la misma tarea; a su intangibilidad y a regirse bajo el principio de la legalidad administrativa (artículos 1, 14 bis, 16, 17, 19, 28 y 75 inciso 22 de la CN). El derecho a la estabilidad resguarda, por un lado, los derechos individuales de la persona que ha optado por el empleo público, pero, por el otro, la protege de las necesidades funcionales del Estado. Esto último es así en cuanto a la evidente ventaja de valorizar al empleo público por medio de su protección y profesionalización, lo cual redundaría claramente en una mejor y más adecuada prestación del servicio para realizar los fines propios del Estado.

4.2. La prescindibilidad

Pese a la consagración constitucional, el derecho a la estabilidad en el empleo público ha tenido grandes limitaciones en su ejercicio concreto. En la historia reciente, las cesantías y las interrupciones abruptas de la carrera administrativa han sido formas directas de violar ese derecho, mediante el uso y abuso de la figura de la prescindibilidad, situación de disponibilidad o cesantía, especialmente en tiempos de dictaduras. Sobre esto Bidart Campos (1993) ha señalado que,

⁹ La Cámara Nacional del Trabajo ha sostenido, a favor de su competencia: “no se puede negar que los conflictos vinculados con el empleo público deben ser competencia de la Justicia del Trabajo, en tanto rama especializada precisamente en relaciones en las que rige el orden público laboral y que cuenta con magistrados formados en los principios del derecho del trabajo, y con normas de procedimiento que receptan los requerimientos del principio protectorio también en la norma adjetiva”. Cámara Nacional del Trabajo, Sala VII, “Ibarra Natalia Araceli c/ Estado Nacional Ministerio de Economía y Finanzas públicas Instituto Nacional de Estadística y Censos s/ Diferencias salariales” (Expte. N° 23.889/2013). Sentencia del 28 de febrero de 2014.

Las numerosas leyes de prescindibilidad han generalizado un hecho en verdad de carácter excepcional cual es desatender el concepto de "estabilidad propia" privativa del empleado público. Por lo que la institución ha sido desvirtuada en la práctica con el aval jurídico de la Jurisprudencia de la Corte.

Lo que ocurre es que la violación al derecho de estabilidad en el empleo público tiene una dimensión política, por haber sido parte del programa de las dictaduras y sus recurrentes políticas de reducción del Estado y liberalización económica. En 1957 —el mismo año de la asamblea constituyente que sancionó el artículo 14 bis— se dictó el decreto ley N° 6.666, que regulaba el Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública Nacional, con causales de cesantía por motivos imprecisos y susceptibles de arbitrariedades¹⁰. Previamente, la dictadura dispuso el ingreso del país al Fondo Monetario Internacional y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento de los acuerdos de Bretton Woods (decreto ley N° 15.970 del 31/08/56).

Por su parte, la última dictadura en Argentina (1976-1983), además de suprimir los derechos más fundamentales, estableció la prescindibilidad en el empleo público, lo cual se dio en el contexto del estado de terror impuesto en los ámbitos de trabajo y la sociedad en general, mientras el plan económico tuvo el propósito declarado de liberalizar la economía y achicar el Estado¹¹. El decreto ley N° 21.260 (del 24/3/1976) autorizaba, por razones de seguridad, a dar de baja al personal de planta permanente, transitorio o contratado de las reparticiones de la APN, del Congreso Nacional, de los organismos descentralizados y de las empresas del Estado, que de cualquier forma se encuentre vinculado a actividades de carácter “subversivo o disociadoras”, y a aquellos que “de manera encubierta las preconicen”. También se le daba esa potestad a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, respecto de la planta del Poder Judicial. Luego, el 29 de marzo de 1976 se dictó el decreto ley N° 21.274 de “prescindibilidad” que autorizó a dar de baja empleados “por razones de servicio”, sin fundamentación, para lograr un “real y concreto proceso depurativo” en el Estado (artículo 3)¹². Este fue prorrogado hasta 1980, junto con otras normas similares en el ámbito de las provincias¹³. En 1980, se sancionó el decreto ley N° 22.140, el cual establecía el régimen jurídico básico de la

¹⁰ Aun así, la CSJN lo validó por entenderlo reglamentario del derecho constitucional a la estabilidad del empleado público, y que no vulneraba las atribuciones que acordaba al Presidente de la Nación el artículo art. 86, incisos 1° y 10, de la CN. Entre otros, CSJN, "Cuello, Héctor Luis s/decreto 6666/57". Sentencia del 13 de mayo de 1963, con una disidencia de Boffi Boggero, citado años posteriores en "Madorrán".

¹¹ El Programa de recuperación, saneamiento y expansión de la economía argentina de José A. Martínez de Hoz. Ver: Canitrot, A. (1980) “La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976”, *Desarrollo Económico*, N° 76, Vol. 19.

¹² La CSJN señaló que las facultades de cesantías debían “reconocerse con amplitud”, para permitir la “depuración” y reducción de la planta de personal, sin que pudieran revisarse judicialmente las razones de servicio (Fallos 300:1258; 303:1323) y que no hacía falta sumario para declarar la prescindibilidad (Fallos 302:1096). Luego, el tribunal, progresivamente, fue admitiendo algunos límites a la arbitrariedad absoluta, dando lugar a indemnizaciones, mediante la categoría del derecho a la “estabilidad impropia”. Ver: Etchichury H. J. (2016). Prescindibilidad y estabilidad del empleo público ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (1976-1983): derechos sociales bajo la dictadura *Revista Pilquen - Sección Ciencias Sociales*, N° 3, Vol. 19, pp. 20-32, 2016, Universidad Nacional del Comahue.

función pública. Disponía que el personal con estabilidad podía ser puesto en situación de disponibilidad, con percepción de haberes, por un plazo no mayor de doce meses, con motivo de reestructuraciones que comporten la supresión de los organismos o dependencias o la eliminación de cargos o funciones; luego de lo cual, debía de ser reintegrado al servicio o dado de baja con indemnización (artículo 47)¹⁴.

Todo este marco jurídico y de jurisprudencia en contra del derecho a la estabilidad en el empleo público fue parte de la implementación del programa económico de liberalización, destrucción de las capacidades del Estado y de disciplinamiento de la clase trabajadora¹⁵.

4.3. La Ley N° 25.164

En la década de los años 90, el objetivo de reducir el rol del Estado a su mínima expresión y de manera subsidiaria inspiró la reforma impulsada por la Ley N° 23.696, aunque recién en 1999 se sancionó la mencionada Ley N° 25.164 de Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, por la cual se reguló un régimen de reubicación y disponibilidad. Si bien la principal causa de finalización del empleo público es la jubilación (artículo 42, inciso g), existen también otras causales de extinción de la relación laboral, como la renuncia (inciso b), la incapacidad laboral (inciso e), las sanciones de cesantía y exoneración (inciso f), la posibilidad del retiro voluntario (inciso g), el fallecimiento (inciso h), y, en lo que nos interesa, la situación de disponibilidad prevista en el artículo 11.

En efecto, el artículo 11 (conforme el Decreto N° 1421/02 y el Convenio Colectivo de Trabajo del Decreto N° 214/06) dispuso que aquella persona que contara con la estabilidad propia de la planta permanente podía ser puesto en situación de disponibilidad únicamente cuando fuera afectado por medidas de reestructuración que implicasen la

¹³ También la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo. Sala IV, 26/02/1982, "González, E. c/ Agua y Energía Eléctrica Empresa del Estado s/ cobro de pesos", cuando se señaló: "Si el actor fue cesanteado injustificadamente en los términos de la ley 21260 cabe determinar la procedencia del pago de indemnizaciones legales por despido, pero no ordenar la reincorporación ya que, tal decisión, implicaría incursionar en la política administrativa".

¹⁴ La normativa contó con el aval de la CSJN, al sostener que el derecho a la estabilidad del empleado público no era absoluto y debía ser ejercido conforme a las leyes que lo reglamentan y en armonía con los demás derechos individuales y atribuciones estatales establecidos con igual jerarquía por la misma Constitución, como las prerrogativas presidenciales del artículo 86 —actual 99—, incisos 1° y 10. CSJN, "Díaz Velar, Julio Alberto c. Nación", Fallos, 294:87 (1976). "Díaz Ortiz, Félix A. c/ Nación". Sentencia del 14 de septiembre de 1976. Ver: Diana, N. & Kodelia, G. S. (2007) Cuando el valor histórico puede más que la mera dogmática. *Revista La Ley*, pp. 1-12.

¹⁵ Aldo Ferrer dice: "La construcción del Estado neoliberal tiene como condición necesaria, eliminar la libertad de acción del Estado nacional. Es decir, crear restricciones tales que, la libertad de maniobra de las políticas públicas quede severamente recortada. Como el objetivo político del neoliberalismo es permitir el libre despliegue de las fuerzas del mercado y consolidar los intereses hegemónicos establecidos, es imprescindible maniatar al Estado. Para tales fines, es preciso realizar reformas internas y crear compromisos externos que condicionen las políticas públicas (...) La experiencia fundamental del Estado neoliberal en la Argentina abarca el período de la dictadura (1976-1983) y bajo un gobierno constitucional, los años comprendidos entre fines de 1989 y la crisis final del 2001". En Ferrer, A. (2012). La construcción del Estado neoliberal en la Argentina. *Revista de Trabajo - Nueva Época*, Año 8, N° 10.

supresión de organismos, dependencias o funciones con eliminación de los cargos. En primer término, aquella debía ser reubicada y se debían agotar las posibilidades en el ámbito del organismo. Luego, dentro del ámbito de la Administración Pública Nacional, garantizar su incorporación prioritaria para la ocupación de cargos vacantes. Esta figura jurídica de disponibilidad no ha merecido mayores objeciones de parte la jurisprudencia, a pesar de sus previsiones específicas. Se ha dicho que:

El instituto jurídico de la prescindibilidad, entendida a la luz del art. 28 de la Constitución Nacional, es compatible y se aviene con la garantía de la estabilidad siempre que el régimen legal que lo instituya, reúna simultáneamente los siguientes requisitos: 1) la finalidad prevista por la Ley satisfaga a un fin general; 2) los supuestos causativos sean razonables y no configuren una descalificación del agente; 3) no se instituya en base a una categorización que denote hostilidad o persecución contra un grupo determinado de empleados; 4) acuerde una equitativa y razonable indemnización¹⁶.

En el ámbito del Estado nacional rige el Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional –homologado por el Decreto N° 214/06– que regula la relación de empleo y reglamenta el derecho constitucional a la estabilidad en el empleo¹⁷. Este derecho se encuentra consagrado en varias constituciones provinciales para el ámbito de sus propias administraciones públicas, como las del Chaco (artículo 70), Formosa (artículo 89), Entre Ríos (artículo 42), Santiago del Estero (artículo 9), Neuquén (artículo 54)¹⁸, Córdoba (artículo 23, inciso 13), La Rioja (artículo 56), Tierra del Fuego (artículo 16, inciso 12), entre otras.

4.4. Estabilidad propia e impropia

Por intermedio de la interpretación de la jurisprudencia de la CSJN, se impuso una distinción entre la estabilidad propia y la impropia, por la cual ha limitado el alcance de mayor protección al empleo público que al privado, originariamente previsto por los constituyentes. La única distinción constitucional es entre el empleo público (garantía de estabilidad) y el privado (protección contra el despido arbitrario). Con fundamento en que ningún derecho es absoluto, se introdujo en el régimen del empleo público una regulación que, en verdad, es propia del empleo privado, en el cual la estabilidad consiste en que la parte empleadora puede concluir la relación laboral, sin causa justificada, con indemnización previa, de acuerdo con parámetros legales de remuneración y antigüedad.

¹⁶ Supremo Tribunal de Justicia de Santiago del Estero, “Sabach de Ruiz, R.C. c/ Gobierno de la Prov. s/ Rec. Adm.” (Fallo N° 22036). Sentencia del 17 de marzo de 2006.

¹⁷ El artículo 16, inciso c) del CCT N° 214/06 regula el derecho a la estabilidad en la relación de empleo público, “siempre que se revistara como personal permanente de acuerdo con el régimen provisto en la Ley N° 25.164. Queda exceptuado de este principio, el personal que rige sus relaciones de trabajo por la Ley de Contrato de Trabajo”.

¹⁸ El artículo 54, inciso j) de la Constitución del Neuquén, consagra la “estabilidad en el empleo con prohibición absoluta del despido en masa”.

Contrario a ello, la estabilidad en el empleo público fue establecida como garantía contra la discrecionalidad de la dirección política de turno. En las relaciones de trabajo público, la persona es vulnerable a una serie de circunstancias de hecho que atentan contra su estabilidad, como traslados de área o de lugar de trabajo sin consulta, modificaciones en el horario, asignación de tareas por debajo del cargo o capacidad de la persona, maltrato laboral, directivas abusivas y otros tratos humillantes que tienen un efecto expulsivo, a modo de despido indirecto. Todo esto se agrava en contextos de una situación laboral estatal con un alto índice de falta de debida registración, con salarios muy bajos, incluso por debajo de la línea de pobreza.

Sin embargo, la estabilidad impropia le ha sido atribuida a quienes están empleados bajo algún régimen de contratación. En él, la persona contratada y el Estado como parte empleador tienen una expectativa limitada sobre una relación laboral con fecha cierta de cese previamente fijada. Pero ello varía sustancialmente si la persona trabajadora aceptó la contratación como la única vía posible de acceso al empleo público y ha permanecido por un lapso más allá de los límites temporales típicos de un contrato habitual, con renovaciones casi automáticas en forma anual, y si, además, el contenido de la tarea asignada es igual o superior al del personal de la planta permanente, la cual además se mantuvo cerrada durante largos períodos.

Esta cuestión es significativa, en tanto la modalidad de contratación prevista en el artículo 9 del Anexo de la Ley N° 25.164 ha sido la vía más ampliamente utilizada para el ingreso al empleo público en los últimos veinte años. Ha dado lugar a una variedad heterogénea de situaciones, en las que incluso está la de quienes superaban la década desde su incorporación a la nómina estatal. Por lo tanto, una amplia cantidad de personas empleadas en el Estado nacional, se encontraban en situación de estabilidad impropia¹⁹. Aunque la jurisprudencia se inclinaba habitualmente por extender este último criterio al empleo público, lo cierto es que el debate en torno al alcance de la estabilidad se encontraba abierto²⁰. Ante situaciones de despidos en el empleo público, las personas dividían sus posiciones en procurar su reincorporación (en general por la vía de la negociación colectiva y gremial) o exigir la indemnización, según las circunstancias del caso, el contexto y la voluntad.

Como señalamos, la categoría de estabilidad impropia limita sensiblemente el derecho constitucional a la estabilidad en el empleo público, al cancelar la posibilidad de pedir la reincorporación al puesto de trabajo, y quedar únicamente el reclamo eventual a la indemnización y su monto. Quedaron así subsumidas una cantidad importante de situaciones laborales en el Estado, lo que ha limitado la estabilidad propia solamente a quien se encuentra designado en la planta permanente. Todo esto merecía un debate más

¹⁹ Moisés Meik ha expresado en distintas disertaciones que: "El despido sin causa es una herramienta de disciplinamiento social". En Guadagnoli, R. (2015). De la estabilidad impropia a la inestabilidad absoluta: Una realidad actual, *Revista Doctrina Laboral y previsional*, N° 360.

²⁰ Un análisis más detallado de la normativa y la jurisprudencia existente se encuentra en Azzali, J. (2024). Derecho a la estabilidad del empleo público: régimen jurídico, jurisprudencia y alcances. *Estudios sobre jurisprudencia*, 90-103.

extenso que tomara en cuenta todos los aspectos de la relación laboral, los principios generales del derecho laboral y público, como da cuenta una serie de fallos de los tribunales, con una casuística heterogénea y soluciones judiciales matizadas²¹.

Sin perjuicio de lo antedicho, señalamos que en "Madorrán c/Administración Nacional de Aduanas", la CSJN estableció la estabilidad propia para el empleo público de planta permanente, de acuerdo con el artículo 14 bis de la CN. De esa manera, son inválidos los convenios e inconstitucionales las leyes que dispongan un régimen de estabilidad impropia análogo al vigente para el empleo privado²². A su vez, según los votos de Highton de Nolasco y Maqueda, en cada caso particular corresponde caracterizar la relación laboral, de acuerdo con el tipo de vinculación concreta del empleado con la administración, la forma de incorporación del agente, la normativa aplicable y la conducta desarrollada por las partes.

En "Ramos c/ Estado Nacional", la CSJN intervino en el caso de una persona contratada durante veintiún años, respecto de quien –sostuvo– se había creado una legítima expectativa de permanencia laboral que merecía la protección del artículo 14 bis de la CN contra el despido arbitrario²³. Dicha situación había importado una verdadera desviación de poder por parte del Estado, en tanto a través de este accionar se buscaba encubrir una designación permanente. No obstante, el derecho de la persona trabajadora se limitaba a obtener una reparación pecuniaria por el despido arbitrario, ya que el mero transcurso del tiempo no convierte el vínculo del personal contratado en uno con la estabilidad garantizada al empleado público. En oposición a la mayoría, los jueces Fayt, Zaffaroni y Maqueda sostuvieron que la naturaleza jurídica de la relación laboral se define independientemente del nombre que se le atribuya, por lo que, en el caso, el vínculo mantenido por la persona (Ramos) con el Estado tenía carácter permanente y merecía la protección constitucional.

En "Sánchez c/ Auditoría General de la Nación", la CSJN llegó a la conclusión contraria, por entender que no se había acreditado que el Estado hubiera empleado figuras jurídicas autorizadas legalmente para casos excepcionales con propósitos de fraude laboral²⁴. En "Cerigliano, Carlos Fabian c/ GCBA", la CSJN sostuvo nuevamente que configura una desviación de poder la contratación de servicios por tiempo determinado, con el objeto de encubrir vinculaciones laborales de carácter permanente. A su vez, postuló que quienes no se encuentren sometidos a la Ley de Contrato de Trabajo, en tanto desempeñen

²¹ Zappino Vulcano, V. (2019). La estabilidad del empleado público. Breves nociones y evolución jurisprudencial.

²² CSJN, "Madorrán, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ Reincorporación". Sentencia del 3 de mayo de 2007.

²³ CSJN, "Ramos, José Luis c/ Estado Nacional s/ Indemnización por despido". Sentencia del 6 de abril de 2010.

²⁴ CSJN, "Sánchez, Carlos Próspero c/ Auditoría General de la Nación". Sentencia del 6 de abril de 2010.

tareas materialmente subordinadas y permanentes a favor de la Administración Pública nacional o local, gozan de la protección del artículo 14 bis ²⁵.

4.5. El tiempo de la relación laboral

En “Moreyra”²⁶, la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal rechazó la demanda interpuesta, que inicialmente había sido admitida. En primera instancia se había hecho lugar a la demanda con motivo que la empleadora (el Estado nacional) no había acreditado que la actora no realizaba tareas similares a las que desempeñaban los agentes que revistaban en el régimen de estabilidad, que cumpliera un horario diferenciado o que tuviera un régimen de asistencia diaria diferente, en los términos que había sido contratada por el artículo 9 de la Ley N° 25.164.

En segunda instancia, el tribunal sostuvo, con un criterio inverso de prueba, que no se había acreditado el supuesto de la doctrina de “Ramos” porque,

Si bien puede tenerse por verificado un vínculo entre las partes de 6 años, no puede aseverarse que las actividades desarrolladas por la actora fueran ordinarias, regulares, comunes, habituales o normales, e indispensables para el desenvolvimiento del organismo en que se prestaron los servicios, que se correspondieran con el cometido propio y específico de su funcionamiento y que por lo demás, fueran ajustadas y congruentes con el nivel y rango asignados del reclamante.

En relación con la extensión temporal del vínculo, el tribunal sostuvo que es una pauta de especial ponderación en orden a tener por verificado un supuesto de desviación de poder (artículo 7°, inciso f) de la Ley N° 19.549 de Procedimiento Administrativo); aunque no pueda predicarse un número exacto y preciso de días, meses o años que torne aplicable la doctrina sentada por el Alto Tribunal en la causa “Ramos” (también, “Bermúdez Milagros c/ UBA s/ Empleo público”, causa N° 5.389/15, del 04/07/19). En los casos en que se declararon procedentes reclamos indemnizatorios, dijo el tribunal, el lapso de la contratación era significativamente mayor al que unió a la aquí actora con el INDEC y en la mayoría, lo sobrepasaba holgadamente²⁷. La Cámara agregó que,

Ello sumado a que, como esta Sala interpretó en reiteradas oportunidades, la circunstancia aislada del transcurso temporal no tiene aptitud, por sí sola, para trastocar la situación de revista de quien ha ingresado con carácter transitorio y no ha sido transferido a otra categoría por acto expreso del poder administrador (doc. Fallos: 310:1390; 310:2826; 312:245; 312:1371; esta Sala, “Gonzalo Lorena Laura c/ EN – SEDRONAR s/ Empleo público”, causa n° 47.120/12, del

²⁵ CSJN, “Cerigliano, Carlos Fabián c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Bs. As. U. Polival. De Inspecciones Ex Direc. Gral. de Verfi. y Control”. Sentencia del 19 de abril de 2011.

²⁶ Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, Moreyra Flavia Carolina c/ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos s/ empleo público” (Expte. N° 25.774/2018). Sentencia del 8 de septiembre de 2023.

²⁷ Al solo efecto ilustrativo: 23 años – Fallos: 335:1340 “Barbat” y Fallos: 336:1681 “González Lorenzo Ramón”–; 21 años –Fallos: 333:311 “Ramos”.

08/02/18; “Schamber Pablo Javier c/ EN – JGM – SADS s/ Empleo público”, causa n° 38.523/15, del 08/02/22). El mero transcurso del tiempo no es definitorio para concluir que se trate de una relación de empleo público permanente encubierta, pues se debe atender a otros elementos, tales como las tareas realizadas, los regímenes en que se fundó la contratación y las funciones del organismo demandado (Sala III, “Aramburu Santiago c/ EN – Mº Turismo s/ Empleo público”, causa n° 15.944/17, del 21/06/19, y sus citas)²⁸.

Sin perjuicio de lo que sostenga la jurisprudencia, el transcurso del tiempo de extensión del vínculo laboral es causa de expectativas reales en la persona trabajadora. A los fines de garantizar una tutela judicial efectiva en su condición de sujeto de derecho, no pueden ser negadas y, por ende, parece razonable que sean atendidas, al menos para ofrecer una reparación indemnizatoria. Más, al considerar el orden público laboral, de acuerdo con los principios protectorios y de permanencia del contrato laboral, teniendo en cuenta que la estabilidad en el empleo público es garantía de los demás derechos laborales, y éstos, de la posibilidad de realizar una vida digna²⁹.

5. CRÍTICA A LA LEY N° 27.742

Hasta aquí se ha reseñado brevemente el estado de la cuestión con relación al derecho a la estabilidad en el empleo público, por lo que, a continuación, esbozaremos un marco de interpretación de la última y reciente reforma legal, desde una perspectiva de defensa de derechos.

En primer lugar, de acuerdo con el principio de no regresividad y de tutela judicial efectiva, cualquier interpretación de la normativa tendría que ser de una manera que no tornara ilusoria la garantía de la estabilidad laboral constitucional, por lo que, no es posible aceptar una interpretación que deseche totalmente la denominada estabilidad propia, para la totalidad de los supuestos del empleo público. Al menos, la pertenencia a la nómina de la planta permanente, de acuerdo con la evolución jurisprudencial hasta el momento, lo establecido por la Ley Marco y por vía de convenio colectivo, es la base mínima de derechos adquiridos que no se debería perforar.

Tampoco una interpretación de la norma podría dar como resultado los mismos efectos que la prescindibilidad o cesantías impuestas en épocas de dictaduras. La reedición de políticas de discriminación y cesantías propias de la dictadura, en forma encubiertas y bajo algún subterfugio legal no sería admisible durante la vigencia del sistema democrático. Aunque la reforma se impuso por vía legislativa, lo cierto es que la postura de los

²⁸ Cámara Contencioso Administrativo Federal, Sala II, "Moreyra, Flavia Carolina c/ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos s/ empleo público" (Expte. N° 25.774/2018). Sentencia del 8 de septiembre de 2023.

²⁹ La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) estipula que toda persona tiene derecho al trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana. La reforma de la constitución nacional de 1949 –derogada en 1956 por una simple disposición de la dictadura–, consagraba el derecho de trabajar, como “el medio indispensable para satisfacer las necesidades espirituales y materiales del individuo y de la comunidad, la causa de todas las conquistas de la civilización y el fundamento de la prosperidad general...” (artículo 37).

sindicatos debe ser tenida en cuenta como referencia, a los fines de precisar si conculca derechos laborales.

Tanto la Unión del Personal Civil de la Nación como la Asociación de Trabajadores del Estado han iniciado acciones judiciales para la protección de los derechos laborales. En la causa “Sindicato de Empleados de Vialidad Nacional Casa Central Provincia De Buenos Aires”³⁰, la jueza Martina Forns resolvió hacer lugar a la medida cautelar de no innovar presentada por el sindicato y ordenó al Estado nacional abstenerse de cualquier acto administrativo derivado del Decreto PEN N° 461/2025. Este dispuso la disolución de la Dirección Nacional de Vialidad, que incluía reubicaciones, traslados, cesantías, suspensiones, pases a disponibilidad de personal o supresión de estructuras vinculadas al organismo. En palabras de la jueza, el decreto implicaba “traslados forzosos, desvinculaciones encubiertas o vaciamientos funcionales”, y vulneraba de forma manifiesta el principio de estabilidad, al arrogarse cuestiones que deben ser atendidas en el marco de negociaciones colectivas y de regímenes estatutarios³¹.

En síntesis, la reforma legislativa cuestiona el derecho a la estabilidad, ya que, por un lado, la elimina del régimen vigente para la planta permanente, y por el otro, pese a la protección indemnizatoria, se crea una inestabilidad en la relación laboral al abrogar la necesidad del consentimiento expreso del trabajador/a para modificaciones en sus condiciones de trabajo, como su traslado geográfico³². La finalidad de la reforma parece direccionarse a la supresión de cargos públicos y de funciones estatales, de acuerdo también con los lineamientos generales de la política económica de ajuste fiscal y reducción del rol de regulación de los poderes públicos³³. La premisa que el Estado es un obstáculo para el progreso social y que el empleo público es motivo de déficit fiscal es tan falsa en los hechos como contraria en derecho a las disposiciones de la CN. También, la reforma parece echar por tierra algún escenario de conciliación de intereses por medio de reincorporaciones o reconversión laboral, a través de mesas integradas por la parte empleadora estatal y representantes gremiales³⁴.

³⁰ Juzgado Federal en lo Civil y Comercial y Contencioso Administrativo N° 2 de San Martín, “Sindicato de Empleados de Vialidad Nacional Casa Central Provincia De Buenos Aires c/EN-PEN s/Amparo colectivo” (Expte. N° 28376/2025). Sentencia del 17 de julio de 2025.

³¹ Idéntico criterio se sostuvo en la causa caratulada “Asociación del Personal del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (APINTA) y otro c/EN-PEN s/Amparo sindical” (Expte. N° 33664/2025), de trámite ante el mismo juzgado.

³² En relación con esto, el abogado laboralista Luis Roa ha señalado que la última reforma “promueve un sistema de cesantías masivas en el Estado Nacional a través del régimen de disponibilidad, violando el derecho constitucional a la Estabilidad del Empleado Público (art. 14 bis CN)”. En Roa, L. (2024). Los puntos centrales de la reforma laboral. Un análisis detallado. *Radio Gráfica*, 09/07/2024.

³³ “Las herramientas que facultan al Poder Ejecutivo para lograr una APN eficiente al servicio de los habitantes, siguiendo la doctrina y la jurisprudencia en la materia, deben armonizar con el derecho de estabilidad en el empleo público”, según la Unión del Personal Civil de la Nación, en comunicado de fecha 22 de abril 2024.

³⁴ La Asociación de Trabajadores del Estado interpuso una acción colectiva de inconstitucionalidad, contra los artículos 11 (sustituido por el artículo 52 de la Ley N° 27.742) y 14 de la Ley N° 25.164 y sus normas

De todas formas, las facultades que se le otorguen al Poder Ejecutivo para lograr una APN eficiente al servicio de los habitantes, siguiendo la doctrina y la jurisprudencia en la materia, deben armonizar con el derecho de estabilidad en el empleo público. La última reforma legal, al igual que cualquier normativa infraconstitucional, no admite una interpretación por la cual el derecho a la estabilidad en el empleo público consagrado en el artículo 14 de la CN se limiten tanto en sus alcances que se torne ilusorio o se convierta en una entelequia.

6. ÚLTIMA REFLEXIÓN

La protección contra el despido arbitrario para toda persona trabajadora y la estabilidad en el empleo público, son derechos constitucionales especialmente garantizados en forma expresa y diferenciada. Si bien los derechos no son absolutos y están sujetos a las leyes que los reglamenten (artículo 28 de la CN), tampoco pueden ser negados absolutamente por éstas. La desvinculación en el empleo público tendría que ser únicamente por vía de un procedimiento administrativo previo (sumario) de cesantía, que respete al debido proceso, como el derecho de defensa y el derecho a ser oído, la producción de pruebas, la resolución fundada de autoridad competente, la posibilidad de recurrirla y la de revisión íntegra, en cumplimiento de causales taxativamente enumeradas en forma previa al suceso que se le endilga a la persona sumariada³⁵.

El empleo público es principalmente un servicio público que merece la amplia protección que los regímenes constitucionales le otorgan, a nivel nacional y de las provincias³⁶. Todo lo cual, además, redundaría en beneficio de un adecuado y eficaz funcionamiento de la APN. Sin el ejercicio de las funciones esenciales del Estado, mediante sus políticas públicas para direccionar, planificar y regular, no es posible suponer el cumplimiento de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales para toda la población. La eficacia para garantizar en forma plena los derechos laborales en el empleo público, en especial el de la estabilidad, es una parte fundamental para promover el bienestar general y el sistema democrático en la sociedad.

reglamentarias, por violar, entre otros, el derecho constitucional a la estabilidad del empleo público y la protección contra el despido arbitrario. Ver: Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo N° 37, "Asociación Trabajadores del Estado c/ Poder Ejecutivo Nacional Jefatura de Gabinete de Ministros s/ Acción Declarativa" (Expte. N° 35664/2024).

³⁵ En el caso "Vitale García, Fausto Marcelo c/ ANSES s/ amparo Ley 16.986", del Juzgado en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo Federal de La Plata N° 2 (Expte. N° 8111/2024). Sentencia del 25 de noviembre de 2024, el juez consideró que el trabajador había sido designado en planta permanente tras aprobar un concurso, lo que le otorgaba estabilidad laboral, por lo que el organismo actuó de manera arbitraria al desvincularlo sin seguir los procedimientos administrativos adecuados, y declaró inconstitucional la norma del convenio colectivo que permitía el despido sin causa de empleados de planta permanente mediante indemnización, por ser contrario a los artículos 14 y 14 bis de la CN.

³⁶ "La estabilidad no es sólo un derecho del trabajador, sino una garantía para el sostenimiento y funcionamiento del Estado, contra los avatares de los cambios de gobiernos y funcionarios". Comunicado de Asociación de Trabajadores del Estado – Capital Federal: "Ley Bases: Se reglamentó la ley dictada por las grandes corporaciones" del 5 de agosto de 2024.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Azzali, J. (2024). Derecho a la estabilidad del empleo público: régimen jurídico, jurisprudencia y alcances. *Estudios sobre jurisprudencia*, 90-103.

Bidart Campos, G. (1993). La estabilidad del empleado público. *El Derecho*. Universitas S.R.L. Id SAIJ: DACA930189. Recuperado de: https://www.saij.gob.ar/doctrina/daca930189-bidart_campos-estabilidad_empleado_publico.htm.

Canitrot, A. (1980) "La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976", *Desarrollo Económico*, N° 76, Vol. 19.

Correas, O. (2003) Los derechos humanos y el estado moderno, ¿qué hace moderno al derecho moderno?, *Anales de la Cátedra Francisco Suarez*, N° 37, Universidad de Granada.

Diana, N. & Kodelia, G. S. (2007) Cuando el valor histórico puede más que la mera dogmática. *Revista La Ley*.

Etchichury H. J. (2016). Prescindibilidad y estabilidad del empleo público ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (1976-1983): derechos sociales bajo la dictadura *Revista Pilquen - Sección Ciencias Sociales*, N° 3, Vol. 19, Universidad Nacional del Comahue.

Ferrer, A. (2012). La construcción del Estado neoliberal en la Argentina. *Revista de Trabajo - Nueva Época*, Año 8, N° 10.

Guadagnoli, R. (2015). De la estabilidad impropia a la inestabilidad absoluta: Una realidad actual, *Revista Doctrina Laboral y previsional*, N° 360.

Roa, L. (2024). Los puntos centrales de la reforma laboral. Un análisis detallado. *Radio Gráfica*, 09/07/2024. Recuperado de: <https://radiografica.org.ar/2024/07/09/los-puntos-centrales-de-la-reforma-laboral-un-analisis-detallado/>.

Zappino Vulcano, V. (2019). La estabilidad del empleado público. Breves nociones y evolución jurisprudencial. Recuperado de: <https://www.saij.gob.ar/victoria-zappino-vulcano-estabilidad-empleado-publico-breves-nociones-evolucion-jurisprudencial-dacf190070-2019-04-09/123456789-0abc-defg0700-91fcanirtcod?&o=14&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Doctrina%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema/Derecho%20administrativo/Administraci%F3n%20P%FAblica%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJurisdicci%F3n&t=386>.