

Expediente Número: CNT - XXXXX/2024 **Autos:**

F., M. E. c/ INSTITUTO NACIONAL DE CINE Y ARTE
AUDIOVISUALES Y OTRO s/AMPARO LEY 16.986

Tribunal: JUZGADO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL 3
/ SECRETARIA Nº 5

Señor Juez:

Se corre vista a este Ministerio Público a fin de que dictamine en los términos del art. 31 de la ley 27.148.

1. El actor promueve acción de amparo en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional contra el Estado Nacional-INCAA- a fin de que se ordene la reincorporación inmediata en su puesto de trabajo o se lo reubique en la Administración Pública o ente autárquico descentralizado conforme a su capacidad e idoneidad acreditadas mediante concurso interno y evaluación realizadas por la accionada. Asimismo, solicita que se declare la inaplicabilidad del período de prueba de 12 meses establecido en el art. 17 inc. a) de la ley 25.164 por vulnerar el principio de estabilidad garantizado por el art. 14 bis de la Constitución Nacional. Por último, peticiona el pago de los salarios caídos desde la fecha de su despido hasta su efectiva reincorporación.

Relata que es una persona con discapacidad con diagnóstico de hipoacusia neurosensorial bilateral - Certificado Único de Discapacidad (CUD) N° ARG-02-[REDACTED]-[REDACTED]-[REDACTED]-[REDACTED]-[REDACTED] con fecha de emisión 19/7/18- y que el 3/1/22 firmó



contrato de trabajo por un año con el INCAA para realizar tareas administrativas de mediana complejidad en la Gerencia de Coordinación y Control de Gestión, con categoría Nivel X Grado X del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial INCAA-Dto. 1032/19. Agrega que el 2/3/23, mediante la modalidad del art. 9 de la ley 25.164, celebró un nuevo contrato con las mismas condiciones que el anterior.

Explica que el 10/8/23, por Resolución N° 1127/23, el INCAA resolvió realizar un proceso de selección y que, luego de ello, el 24/11/23, por Resolución N° 1860/23, fue designado en la planta permanente del organismo.

Ahora bien, manifiesta que el 14/5/24, mediante la Resolución N° 154/24, como consecuencia de un proceso de reorganización del INCAA, se informó que desde el 1/3/24 se venía realizando un proceso de desvinculación acordada con personal excedente. Así, el 31/5/24 se aprobó una nueva estructura organizativa - donde la Sub-Gerencia donde presta servicios se encontraba incluida- y, posteriormente, el 1/7/24 se le informó la cancelación de la designación del personal sin estabilidad, cesando su relación laboral.

Frente a ello, dice que interpuso un recurso de reconsideración con jerárquico en subsidio que fueron rechazados y elevados los actuados a la Secretaría de Cultura para la tramitación de un recurso de alzada que se encuentra pendiente de resolución.

Postula que posee un legajo sin sanciones, que logró llevar adelante su carrera



administrativa y superar con una ponderación alta el concurso interno del INCAA.

Se agravia porque el INCAA, al momento de resolver el cese de la relación laboral, no tuvo en cuenta su aptitud y facultades como empleado ni que se lo dejaría sin la obra social y sin el médico de cabecera que poseía para poder continuar con sus controles periódicos, vulnerando, así, su derecho a la salud como persona con discapacidad debidamente acreditada.

Asimismo, destaca que, como consecuencia de su desvinculación laboral, su situación económica se agravó debiendo abandonar el departamento que alquilaba y volver a convivir con su madre; situación que para una persona con discapacidad y habiendo logrado su independencia genera un contexto y estado emocional que se encuentra tratando con diversos especialistas en hospitales públicos.

Funda su derecho en la Constitución Nacional, instrumentos internacionales sobre derechos humanos, la ley 26.378, 25.689, ley 25.164, el decreto 214/06, decreto 312/10, decisión administrativa 609/14, resolución MTESS N° 55/14.

Solicita el dictado de una medida cautelar que fue desestimada por el tribunal a fs. 1321.

2. En oportunidad de producir el informe del art. 8° de la ley de amparo, el INCAA se opone al progreso de la presente acción.

En primer lugar, argumenta acerca de la improcedencia formal de la vía del amparo dado que la actora no ha probado la inexistencia de otra



vía procesal más idónea, considerando, especialmente, que el breve espacio probatorio de la acción no resulta adecuado para acreditar la ilegalidad o arbitrariedad manifiesta. Asimismo, invoca la ausencia de recaudo temporal diciendo que la existencia de un plazo de caducidad pone en cabeza del amparista la exigencia de obrar con diligencia y celeridad para interponer la acción. De allí, entiende que no existen motivos excepcionales y de urgencia que darían lugar la interposición de la acción.

En cuanto al fondo del asunto, defiende la cancelación de la designación del aquí actor que revestía como personal de planta sin estabilidad. En esta línea, considera que el acto de cancelación se encuentra fundado en el art. 17 de la ley 25.164 y su reglamentación, por tanto, su proceder se encuentra ajustado a las facultades expresamente atribuidas por la normativa vigente. Así distingue la situación de autos- cancelación de una designación de un agente en el marco del período de prueba- con la de la aplicación de una sanción disciplinaria. Destaca que, tal como se desprende de los considerandos del acto de cancelación, la decisión obedeció a la modificación de la estructura organizativa del INCAA y a la eliminación y/o modificación de algunas unidades operativas y sus funciones. Finalmente, arguye que debe descartarse cualquier acto de discriminación, ya que su desvinculación no tiene que ver con su condición de discapacidad con su cese de servicios sumado a que la actora no invocó ni probó que el INCAA hubiera incumplido con el cupo previsto en la ley 22.431, ni que se encontrara incluido en un



orden de prioridades que hubiera sido ignorado por la Administración.

3. Sentado ello, la pretensión de autos radica en que se ordene la reincorporación del actor en su puesto de trabajo o su reubicación dentro de la Administración Pública como consecuencia de su desvinculación laboral con el INCAA.

De las actuaciones administrativas acompañadas, en lo que aquí interesa, surge que: por Resolución N° 1859/2023, el Presidente del INCAA resolvió “*Designar, a partir del 01 de noviembre de 2023, en la PLANTA PERMANENTE (artículo 8º de la Ley N° 25.164) del INSTITUTO NACIONAL DE CINE Y ARTES AUDIOVISUALES, ente público no estatal en la órbita del MINISTERIO DE CULTURA, producto de la sustanciación de los pertinentes procesos de selección de personal por CONVOCATORIA INTERNA, según llamado aprobado por Resolución INCAA N° 1180-E/2023, cuyas Bases obran en IF-2023-95027663-APN-SGRRHH#INCAA de conformidad con los Perfiles aprobados a estos efectos por la SECRETARÍA DE GESTIÓN Y EMPLEO PÚBLICO de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS según NO-2023-88813994-APN-ONEP#JGM, a las y los agentes consignados en el Anexo IF-2023-138550867-APN-GG#INCAA, el cual forma parte integrante de la presente medida, en los Cargos, Niveles, Grados y Tramo del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del INSTITUTO NACIONAL DE CINE Y ARTES AUDIOVISUALES (INCAA), homologado por el Decreto N° 1032/09, que se indica en cada caso”*





(art. 1º); entre los cuales se encontraba el aquí actor.

Posteriormente, por Resolución N° 405/2024, el Presidente del INCAA resolvió “*Cancelar las designaciones de los agentes sin estabilidad que se indican seguidamente, aprobadas por Resolución INCAA N° RESOL-2023-1860-APN-INCAA#MC, en uso de la facultades que confiere el Artículo 17 de la Ley N° 25.164, Decreto N° 1421/2002 y Decreto N° 214/2006, a partir de la fecha de la presente Resolución, por haberse eliminado, atento la modificación de la estructura organizativa del INSTITUTO NACIONAL DE CINE Y ARTES AUDIOVISUALES y demás fundamentos expuestos en los considerandos de la presente medida, sus cargos/funciones: ... - M. E.. F. (XX-XXXXXXX-X)*

... *Los agentes mencionados en el Artículo 1º cesarán su relación laboral con el INSTITUTO NACIONAL DE CINE Y ARTES AUDIOVISUALES a partir de la fecha del presente acto, conforme lo previsto en el Artículo 38 del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, homologado por Decreto N° 214/2006, sin perjuicio de las remuneraciones que hubieren percibido con fundamento en sus designaciones*” (art. 1º y 2º).

Para así decidir, luego de reseñar la normativa aplicable, tuvo en cuenta que “... en un contexto de reordenamiento general del Estado, el INSTITUTO NACIONAL DE CINE Y ARTES AUDIOVISUALES modificó su estructura organizativa, en un primer término a través de las Resoluciones INCAA N° 24-E/2024 y N° 62-E/2024 y posteriormente por Resolución INCAA N° 249-E/2024 y su modificatoria Resolución INCAA N° 398-



E/2024...". Asimismo, sostuvo que "...la modificación de la estructura significó la supresión de diversas Unidades Operativas y la readecuación de otras, algunas de las cuales han sido transformadas en áreas con menor nivel jerárquico, y con ello se eliminaron acciones que hasta entonces venían desarrollándose desde el INSTITUTO" y "... en consecuencia existe a la fecha personal cuyas tareas han dejado de realizarse, y una imposibilidad de reubicación para el cumplimiento de otras, ante la ausencia de necesidades de servicio". Finalmente, indicó que "... no obstante la Ley N° 25.164 (artículo 11 y ss), y los Decretos N° 1421/2002 y N° 214/2006 prevén la situación de 'disponibilidad', ello sólo rige para el personal que habiendo ingresado a la planta permanente posee además estabilidad en el cargo, por haber transcurrido el período de prueba de los DOCE (12) meses de cumplimiento efectivo de servicios". Concluyó, así, que "... atento lo expuesto debe procederse a cancelar las designaciones de los agentes ... M. E. F ..., agentes sin estabilidad y cuyas funciones concursadas han sido eliminadas".

Frente a ello, luego de notificado el acto de cancelación, el actor interpuso un "recurso de reconsideración con jerárquico en subsidio" que fue rechazado por el Presidente del organismo accionado mediante Resolución N° 599/24. Dentro de los fundamentos del rechazo pueden mencionarse que "... corresponde descartar cualquier situación discriminatoria aludida por el reclamante, ello toda vez que la cancelación de su designación nada tiene que ver con su condición, sino que encuentra sustento en los argumentos





expuestos en el propio acto impugnado y nuevamente expuestos en los considerandos de la presente medida: las específicas funciones del recurrente, dentro de la ex Gerencia de Administración, han sido suprimidas". Indicó, además, que "... no es válida la 'inaplicabilidad del período de prueba' alegada por el recurrente, quien manifiesta que le resultaría inoponible por haber existido una relación laboral previa a su designación en la planta permanente..." [y] "... que es así toda vez que las normas, al establecer el caso en el que no será de aplicación dicho período, refieren a un cambio dentro del mismo régimen de personal en planta permanente; es por ello que al reglamentarse el artículo en cuestión, el Decreto N° 1421/2002 dice 'dentro del ámbito del presente régimen', debiendo entenderse como ese 'presente régimen', el mismo que se encuentra regulando la Ley N° 25.164 en su Artículo 17, esto es el Régimen de Estabilidad; régimen en el que no se encontraba el Sr. M.E.F. pues éste revestía entonces en el Régimen de contrataciones, tal como lo alega en su presentación". Por añadidura, sostuvo que "... quien no es considerado ingresante para la norma es el agente que ya reviste en el régimen de estabilidad y ha promovido, mediante el correspondiente sistema concursal, por ejemplo, a un nivel escalafonario superior... por el contrario, el agente contratado que por concurso accede a un cargo de planta, (situación en la que se encontraba el reclamante), es un ingresante dentro del régimen de estabilidad, y por consiguiente se encontrará en un período de prueba durante DOCE (12) meses de servicios efectivos. Que entonces el período de prueba resultaba aplicable en este caso,



y en consecuencia no existía la estabilidad adquirida pretendida por el Sr. M. E. F. al momento del dictado de la Resolución INCAA N° RESOL-2024-405-APN-INCAA#MCH". Finalmente, argumentó que "... si bien es cierto que el Artículo 14 bis de la CONSTITUCIÓN NACIONAL refiere a la estabilidad del empleado público, también es cierto que ningún derecho es absoluto, y es por ello que son las mismas normas quienes prevén cómo se adquiere dicha estabilidad: un proceso de selección y un período de prueba posterior al mismo de DOCE (12) meses de cumplimiento efectivo de servicios".

Ulteriormente, la accionada elevó las actuaciones administrativas a la Secretaría de Cultura para la continuación del trámite del recurso de alzada que, a la fecha, no se encuentra resuelto.

4. Efectuada la reseña anterior, conviene ahora describir el marco normativo aplicable teniendo en cuenta, especialmente, que en estas actuaciones se encuentran en juego derechos de una persona con discapacidad.

4.1) En lo relativo a la relación de empleo público, en lo que aquí interesa, el art. 17 de la ley 25.164 establece que: "*El personal comprendido en régimen de estabilidad tendrá derecho a conservar el empleo, el nivel y grado de la carrera alcanzado. La estabilidad en la función, será materia de regulación convencional. La adquisición de la estabilidad en el empleo se producirá cuando se cumplimenten las siguientes condiciones:*





a) Acredite condiciones de idoneidad a través de las evaluaciones periódicas de desempeño, capacitación y del cumplimiento de las metas objetivos establecidos para la gestión durante transcurso de un período de prueba de doce (12) meses de prestación de servicios efectivos, como de la aprobación de las actividades de formación profesional que se establezcan.

b) La obtención del certificado definitivo de aptitud psicofísica para el cargo.

c) La ratificación de la designación mediante acto expreso emanado de la autoridad competente con facultades para efectuar designaciones, vencimiento del plazo establecido en el inciso a).

Transcurridos treinta (30) días de vencido el plazo previsto en el inciso citado sin que la administración dicte el acto administrativo pertinente, designación se considerará efectuada, adquiriendo el agente el derecho a la estabilidad.

Durante el período en que el agente no goce estabilidad, su designación podrá ser cancelada.

El personal que goce de estabilidad la retendrá cuando fuera designado para cumplir funciones sin dicha garantía.

No será considerado como ingresante el agente que cambie su situación de revista presupuestaria, sin que hubiera mediado interrupción de relación de empleo público dentro del ámbito presente régimen.

La estabilidad en el empleo cesa únicamente cuando se configura alguna de las causales previstas en la presente ley". Por su parte,



el decreto reglamentario 1421/02 prevé que: “*El derecho a la estabilidad comprende la conservación del empleo, la situación escalafonaria alcanzada en la progresión vertical y horizontal de la carrera administrativa y la retribución asignada a la misma, mientras no se configuren las causales de cese previstas en el Anexo a la Ley que se reglamenta por el presente.*

En el supuesto de promoción vertical del agente, la estabilidad en el grado o carrera horizontal se regirá por las disposiciones de los respectivos regímenes de carrera, debiendo respetarse la remuneración alcanzada por el agente en concepto de nivel y grado hasta dicha promoción. En caso de corresponder, deberá aplicarse un suplemento por cambio de situación escalafonaria de conformidad con lo dispuesto por el Decreto N° 5592 del 9 de septiembre de 1968. Dicho suplemento será absorbido hasta su extinción por los aumentos posteriores que correspondan a la remuneración del agente.

Se considera cumplido el plazo del período de prueba generándose el derecho a la estabilidad por parte, del agente, al vencimiento de los DOCE (12) meses de prestación de servicios efectivos y con la acreditación, dentro de dicho término, de los requisitos exigidos por los incisos a) y b) del artículo 17 del Anexo a la Ley que se reglamenta por el presente, si no se hubiera dispuesto la cancelación de la designación con anterioridad.

Para acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso a) del artículo



17 del Anexo a la Ley que se reglamenta por el presente, previo a la finalización del período de prueba aludido, el titular de la unidad organizativa de primera apertura de la que dependa el agente realizará un informe de evaluación sobre la acreditación de la idoneidad requerida y su pertinencia con el perfil del cargo y, en su caso, del cumplimiento de metas y objetivos de desempeño pre establecidos así como de la aprobación de las exigencias de capacitación que se hubieren dispuesto, en los plazos y según el procedimiento que dicte la autoridad de aplicación.

El acto de cancelación de servicios, será dispuesto por la autoridad superior con jerarquía no inferior a Secretario de Estado o por el titular del organismo descentralizado, del que dependa el agente. La falta de acreditación de los requisitos exigidos en los incisos a) y b) del artículo que se reglamenta por el presente dentro de dicho plazo, produce la cancelación automática de la designación, debiendo dictarse el acto pertinente.

La cancelación de la designación no generará derecho a indemnización alguna.

Se entiende por mes de servicio efectivo el período en el cual el agente hubiera cumplido estrictamente con las jornadas de labor que le corresponda, conforme con la naturaleza de su prestación, incorporándose al mismo exclusivamente, el término de licencia anual ordinaria usufructuada.

Los agentes que cambien su situación de revista presupuestaria dentro del ámbito del presente régimen sin haber mediado interrupción



de la relación de empleo público, no deberán acreditar nuevamente los requisitos de ingreso ni la formalización de la renuncia, siendo el acto formal de la respectiva designación suficiente elemento de juicio para la actualización de los registros correspondientes” (el resaltado me pertenece).

Por su parte, el Convenio Colectivo aprobado por decreto 214/06 establece, en lo que aquí interesa, que: “**Durante el período de prueba la designación del agente alcanzado por la Ley N° 25.164 podrá ser cancelada en cualquier momento** por la autoridad competente de quien dependa, debiendo expresar en el acto la causa que justifique la medida en los términos previstos por el quinto párrafo del artículo 17 del Anexo del Decreto N° 1421/02” (art. 25) y “La relación de empleo del agente comprendido por la Ley N° 25.164 concluye por las siguientes causas: a) cancelación de la designación del personal sin estabilidad en los términos del artículo 25 del presente” (art. 38) (el resaltado me pertenece).

4.2) En otro orden de cosas, corresponde, ahora, referirse al marco constitucional, convencional y legal de tutela diferenciada de las personas con discapacidad, y de los derechos cuya protección reclama aquí el actor.

La Constitución Nacional establece en su art. 14 bis el principio protectorio y determina que el trabajador es un sujeto de preferente tutela (cfr. CNACAF, Sala I, “INC N° 1 Cabrera, Fabiana Carolina c/ EN-M° Justicia y DDHH desvinculación 88940098/24 s/ inc. apelación”, 20/3/2025. Asimismo, el art. 75 inc. 23



de la Constitución Nacional dispone que corresponde al Congreso "... legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad". De esta manera, "la Constitución Nacional establece la regla de la igualdad (artículo 16) y justifica la distribución diferenciada a través de medidas de acción positiva destinadas a garantizar la igualdad real de oportunidades y el pleno goce de los derechos reconocidos en ella y en los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad (artículo 75, inciso 23, párrafo primero); estos principios de igualdad democrática y de diferencia con finalidad tuitiva de los sectores referidos deben ser respetados por el legislador (cfr. CSJN, "Itzcovich", Fallos: 328:566, voto del juez Lorenzetti; y CNCAF, Sala I, causa "G. V. M. y otro c/ EN-AFIP DGI-DTO 1313/93 s/ proceso de conocimiento").

En el plano convencional, la manda relativa a la tutela preferente de las personas con discapacidad constituye un principio que recibe reconocimiento expreso en un conjunto de instrumentos internacionales con jerarquía constitucional, conforme el art. 75 inciso 22 de la norma fundamental nacional.

Por cierto, desde los inicios del Sistema Interamericano, en la Declaración Americana de los



Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en 1948, se han reivindicado los derechos de las personas con discapacidad. Posteriormente, el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador"), en su artículo 18, estableció que "*toda persona afectada por una disminución de sus capacidades físicas o mentales tiene derecho a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad*".

Luego, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad ("CIADDIS"), ratificada por Argentina el 10 de enero de 2001, reafirma el compromiso de los Estados firmante de "*que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanan de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano*". Asimismo, dicha Convención consagró un catálogo de obligaciones que los Estados deben cumplir con el objetivo de alcanzar "*la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad*". Entre los tratados internacionales sobre derechos humanos que el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional consagra con jerarquía constitucional se encuentra la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad - aprobada por Ley 26.378, ratificada por Argentina el 2 de septiembre de 2008, y





elevada a jerarquía constitucional mediante ley 27.044. En lo atinente al caso, el propósito de dicha convención es “*...promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente*” (art. 1º), receptando como principios generales de aplicación “*a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; b) La no discriminación; c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas; e) La igualdad de oportunidades; f) La accesibilidad; g) La igualdad entre el hombre y la mujer; h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad*” (art. 3º) Dentro de las obligaciones generales de los Estados Parte se prevé que éstos “*... se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a: a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención; b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que*



constituyan discriminación contra las personas con discapacidad; c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad; d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella; e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad;... 2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional..." (art. 4°). En lo relativo al trabajo y empleo, dispone que “*Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas: a) Prohibir*





la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables; b) Proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, a condiciones de trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso, y a la reparación por agravios sufridos; c) Asegurar que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos laborales y sindicales, en igualdad de condiciones con las demás; d) Permitir que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua; e) Alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral, y apoyarlas para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo; f) Promover oportunidades empresariales, de empleo por cuenta propia, de constitución de cooperativas y de inicio de empresas propias; g) Emplear a personas con discapacidad en el sector público; h) Promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas; i) Velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de



trabajo; j) Promover la adquisición por las personas con discapacidad de experiencia laboral en el mercado de trabajo abierto; k) Promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad..." (art. 26).

En el plano legislativo, merece mencionarse la ley 22.431- Sistema de Protección Integral de los discapacitados- que instituyó "... un sistema de protección integral de las personas discapacitadas, tendiente a asegurar a éstas su atención médica, su educación y su seguridad social, así como a concederles las franquicias y estímulos que permitan en lo posible neutralizar la desventaja que la discapacidad les provoca y les den oportunidad, mediante su esfuerzo, de desempeñar en la comunidad un rol equivalente al que ejercen las personas normales" (art. 1º). Concretamente, en lo concerniente al trabajo, dispone que "El Estado nacional —entendiéndose por tal los tres poderes que lo constituyen, sus organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, las empresas del Estado y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos— están obligados a ocupar personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo en una proporción no inferior al cuatro por ciento (4%) de la totalidad de su personal y a establecer reservas de puestos de trabajo a ser exclusivamente ocupados por ellas.

El porcentaje determinado en el párrafo anterior será de cumplimiento obligatorio para el personal de planta efectiva, para los contratados cualquiera sea la modalidad de





contratación y para todas aquellas situaciones en que hubiere tercerización de servicios. Asimismo, y a los fines de un efectivo cumplimiento de dicho 4% las vacantes que se produzcan dentro de las distintas modalidades de contratación en los entes arriba indicados deberán prioritariamente reservarse a las personas con discapacidad que acrediten las condiciones para puesto o cargo que deba cubrirse. Dichas vacantes deberán obligatoriamente ser informadas junto a una descripción del perfil del puesto a cubrir al Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos quien actuará, con la participación de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas, como veedor de los concursos.

En caso de que el ente que efectúa una convocatoria para cubrir puestos de trabajo no tenga relevados y actualizados sus datos sobre la cantidad de cargos cubiertos con personas con discapacidad, se considerará que incumplen el 4% y los postulantes con discapacidad podrán hacer valer de pleno derecho su prioridad de ingreso a igualdad de mérito. Los responsables de los entes en los que se verifique dicha situación se considerará que incurren en incumplimiento de los deberes de funcionario público, correspondiendo idéntica sanción para los funcionarios de los organismos de regulación y contralor de las empresas privadas concesionarias de servicios públicos.

El Estado asegurará que los sistemas de selección de personal garanticen las condiciones establecidas en el presente artículo y proveerá las ayudas técnicas y los programas de capacitación y



adaptación necesarios para una efectiva integración de las personas con discapacidad a sus puestos de trabajo".

Bajo este prisma, de este diálogo de fuentes constitucionales, convencionales y legales, puede colegirse que cobra especial énfasis el deber de brindar respuestas especiales y diferenciadas para los sectores vulnerables, con el objeto de asegurarles el goce pleno y efectivo de todos sus derechos. En ese orden de ideas, se ha señalado que la discapacidad es una causa predisponente y determinante de vulnerabilidad, circunstancia que normalmente obliga a los concernidos a contar con mayores recursos para no ver comprometida seriamente su existencia y/o calidad de vida y el consecuente ejercicio de sus derechos fundamentales. Y frente a esta realidad, el imperativo constitucional es transversal a todo el ordenamiento jurídico, ya que no es dable postular que el Estado actúe con una mirada humanista en ámbitos carentes de contenido económico inmediato (libertades de expresión; ambulatoria o tránsito, etc.), y sea insensible al momento de definir su política fiscal y/o presupuestaria (cfr. CSJN, Fallos: 342:411, in re "García"; y "Caldeiro, Juan Carlos c/ EN - M° Defensa- Ejército s/ daños y perjuicios"; 30 de abril de 2020).

De este modo, este *corpus iuris* nacional e internacional brinda un nuevo impulso al desarrollo del principio de igualdad sustancial para el logro de una tutela efectiva de colectivos de personas en situación de vulnerabilidad, estableciendo "medidas de acción positiva" - traducidas tanto en "discriminaciones inversas" quanto en la asignación de "cuotas benignas"- en



beneficio de ellas. Es que, como se ha dicho, "en determinadas circunstancias, que con suficiencia aprueben el test de razonabilidad, resulta constitucional favorecer a determinadas personas de ciertos grupos sociales en mayor proporción que a otras, si mediante esa 'discriminación' se procura compensar y equilibrar la marginación o el relegamiento desigualitarios que recaen sobre aquellas". Esta desigualdad de trato reparadora "se denomina precisamente discriminación inversa porque tiende a superar la desigualdad discriminatoria del sector perjudicado..." (CSJN, "Defensoría de Menores e Incapaces n° 6 y otros c/ Colegio Mallinckrodt Hermanas de la Caridad Cristiana Hijas de la Bienaventurada Virgen María s/ amparo", 26/11/2020, y su cita: Bidart Campos, Germán, Tratado elemental de derecho constitucional Argentino, 2000- 2001, Editorial Ediar, Buenos Aires, Tomo I B, pág. 80).

De este modo, la citada reforma introdujo "discriminaciones inversas" y "cuotas benignas" en materias muy variadas ([v.gr.](#) la representación política de las mujeres, cfr. art. 37 y cláusula transitoria segunda; la identidad cultural y el arraigo territorial de las comunidades originarias, cfr. art. 75, inc. 17); y, de modo especial, con los niños en situación de desamparo - desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental-, las madres durante el embarazo y el tiempo de lactancia, los ancianos y - en lo aquí interesa- las personas con discapacidad. Asimismo, la Corte IDH ha observado que en los referidos instrumentos internacionales se tiene en cuenta el modelo social para abordar la discapacidad, lo cual implica que la discapacidad



no se define exclusivamente por la presencia de una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, sino que se interrelaciona con las barreras o limitaciones que socialmente existen para que las personas puedan ejercer sus derechos de manera efectiva. Los tipos de límites o barreras que comúnmente encuentran las personas con diversidad funcional en la sociedad son, entre otras, barreras físicas o arquitectónicas, comunicativas, actitudinales o socioeconómica (cfr. Corte IDH, caso “Furlan y familiares vs. Argentina”, sentencia de 31 de agosto de 2012, parr. 133, y sus citas: Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 9, Los derechos de los niños con discapacidad, CRC/C/GC/9, 27 de febrero de 2007, párr. 5, 37 y 39; Asamblea General de la ONU, Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, GA/RES/48/96, 4 de marzo de 1994, Cuadragésimo octavo período de sesiones, párr. 3; y Corte IDH, Caso “Ximenes Lopes Vs. Brasil”, sentencia de 4 de julio de 2006, párr. 9).

En este sentido, el Tribunal Interamericano ha reiterado que “...toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos. El Tribunal recuerda que no basta con que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por



la situación específica en que se encuentre, como la discapacidad. En este sentido, es obligación de los Estados propender por la inclusión de las personas con discapacidad por medio de la igualdad de condiciones, oportunidades y participación en todas las esferas de la sociedad, con el fin de garantizar que las limitaciones anteriormente descritas sean desmanteladas. Por tanto, es necesario que los Estados promuevan prácticas de inclusión social y adopten medidas de diferenciación positiva para remover dichas barreras" (Cfr. Corte IDH, "Furlán", cit., párr. 134 - énfasis propio-, y su cita: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 5, párr. 13).

Los principios constitucionales y convencionales señalados toman especial predicamento en virtud de la valiosa naturaleza del derecho al trabajo aquí en juego. Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, organismo internacional de aplicación del tratado homónimo - que constituye una insoslayable pauta de interpretación para los poderes argentinos en el ámbito de su competencia (cfr. CSJN, Fallos 326:3268, voto del Dr. Maqueda)-, ha sostenido que "... En virtud del artículo 27, párrafo 1, de la Convención, los Estados partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás, lo que incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles para las personas con discapacidad. Este concepto refleja la



jurisprudencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la que ese Comité ha aludido al principio de igualdad en relación con el trabajo y el empleo de las personas con discapacidad, precisando que el derecho de todas las personas a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado no se respeta cuando la única oportunidad real para las personas con discapacidad es trabajar en instalaciones segregadas⁹, y considera que las personas con discapacidad no deberían estar segregadas en talleres protegidos¹⁰. Al establecer de forma explícita estos derechos de las personas con discapacidad, el artículo 27, párrafo 1, indica claramente que los entornos laborales segregados son incompatibles con ellos". Y en particular, advierte que "... cuando el Estado parte es el empleador, debe adoptar un enfoque más riguroso en lo que respecta a la inclusión. Los Estados partes deberían introducir normas objetivas para la contratación y la promoción de personas con discapacidad teniendo en cuenta sus méritos y comprometerse a aumentar el número de empleados con discapacidad. En caso necesario, deberían adoptarse medidas específicas para sensibilizar al sector público, atraer y contratar a personas con discapacidad y apoyar a los empleados del sector público con discapacidad, con el objetivo de reflejar la diversidad de la comunidad y beneficiarse de las experiencias vitales de las personas con discapacidad" (cfr. CRPD/C/GC/8: Observación general núm. 8 (2022) sobre el derecho de las personas con discapacidad al trabajo y al empleo, publicado el 9/11/22).





En esta línea, en las últimas observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de nuestro país, el aludido Comité llamó la atención respecto "... La escasa inclusión laboral de las personas con discapacidad, especialmente de mujeres con discapacidad, reflejada en el cumplimiento del 0,87% del cupo laboral de 4% para personas con discapacidad en el sector público y en entidades privadas concesionarias de servicios públicos (Ley 22.431)" y recomendó expresamente "Reforzar las medidas afirmativas y los incentivos para alentar el empleo de las personas con discapacidad, en los sectores público y privado, y cumplir al menos con el cupo laboral del 4% para personas con discapacidad en el sector público y en entidades privadas concesionarias de servicios públicos" (cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de Argentina, Aprobadas por el Comité en su 28º período de sesiones (6 a 24 de marzo de 2023), ap. 51 y 52).

5. Descripto el marco normativo aplicable en autos, teniendo en cuenta que la accionada se opone al progreso de la acción alegando la inidoneidad de la vía de amparo, corresponde, entonces, expedirse, en primer lugar, respecto de la admisibilidad formal de la presente.

Al respecto, merece recordarse que "El art. 43 de la C.N. solo condiciona la posibilidad de interponer la acción de amparo a la inexistencia de otro remedio judicial más idóneo... [y] la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que dicho



requisito debe ser interpretado como el medio razonable concebido para evitar que la acción de amparo se utilice caprichosamente con el fin de obstaculizar la efectiva vigencia de las leyes y reglamentos; pero no como un medio tendiente a impedir que se cumplan los propósitos de esa ley-asegurar el ejercicio de las garantías individuales contra la arbitrariedad y la ilegalidad manifiestas- cuando el acto de autoridad se funda en normas palmariamente contrarias al espíritu y a la letra de la Constitución Nacional. En tal sentido, el Alto Tribunal ha sostenido que si bien la acción de amparo no está destinada a reemplazar los medios ordinarios para la solución de controversias, su exclusión no puede fundarse en una apreciación meramente ritual e insuficiente de las alegaciones de las partes, toda vez que la institución tiene por objeto una efectiva protección de derechos más que una ordenación de competencias (cfr. CNCAF, Sala V, “Cargill Sociedad Anónima Comercial e Industrial c/ EN- M° Economía- Resol. 841/10 s/ amparo ley 16.986”, 7/12/11)

De esta manera, a mi modo de ver, la determinación de la legitimidad o no de la conducta de la accionada en el *sub lite* en función de los agravios introducidos por ambas partes no exigen un desarrollo probatorio propio de un proceso de conocimiento, sino que, a dichos efectos, resulta suficiente con los elementos incorporados en estas actuaciones. Así, la dilucidación de la cuestión de fondo no reviste complejidad ni exige un debate mayor que la bilateralidad propia del amparo, máxime considerando que las partes no vieron restringido



su derecho de defensa ni la posibilidad de plasmar los argumentos que sustentan sus posiciones.

Así las cosas, teniendo en cuenta que no se debe resistir dogmáticamente esta vía excepcional para ventilar un asunto que, como cualquier otro que se promueva a través de esta acción, contaría, desde luego, con vías ordinarias alternativas, ya que de otro modo cabría considerar que la Constitución Nacional en su art. 43 ha establecido una garantía procesal que, en definitiva, sería intransitable (Cfr. CSJN, Fallos 331:1755); estimo que, sumado a la naturaleza jurídica de los derechos en juego, la vía resulta formalmente admisible.

En este sentido, el criterio postulado es el que mejor se ajusta a los estándares interamericanos sobre derechos humanos en tanto la Convención Americana "... a) establece una obligación estatal de crear un recurso sencillo y rápido, primordialmente de carácter judicial, aunque otros recursos son admisibles en la medida en que sean efectivos, para la tutela de 'derechos fundamentales' contenidos en la Convención, en la Constitución o en la ley; b) exige que el recurso sea efectivo; c) estipula la necesidad de que la víctima de la violación pueda interponerlo; d) exige al Estado asegurar que el recurso será considerado; e) señala que el recurso debe poder dirigirse aún contra actos cometidos por autoridades públicas, por lo que el recurso también es susceptible de ser dirigido contra actos cometidos por sujetos privados; f) compromete al Estado a desarrollar el recurso judicial; y g) establece la obligación de las autoridades estatales de cumplir con la decisión dictada a partir del recurso" (cfr. Comisión IDH, "El



acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, 7/9/07, ap. 241).

Finalmente, no es posible soslayar que la CSJN adhirió a las “Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad”, aprobadas por la Asamblea Plenaria de la XIV Edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, las cuales deben ser seguidas como guía en los asuntos a que se refieren (cfr. pto. 1 de la Acordada 5/09, 24/2/09). Sobre el particular, con arreglo al mentado documento internacional, se consideran en condición de vulnerabilidad “aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico”. Asimismo, dentro de las causas de vulnerabilidad se encuentra, entre otras y en lo que interesa al caso, la discapacidad (cfr. Capítulo 1, Sección Segunda, ap. 3).

En tales condiciones, la interpretación propuesta por la accionada para rechazar la procedencia formal de la acción de amparo se encuentra en pugna con el tipo de medidas procesales que las referidas Reglas internacionales consagran para permitir el efectivo acceso a la justicia para la defensa de los derechos tendientes a evitar rigorismos formales injustificados, propiciando “... la simplificación y divulgación de los requisitos exigidos por el ordenamiento para la práctica de determinados



actos..." (cfr. Cap. II, Sección Cuarta, pto. 33, ap. 1).

6. Salvada la cuestión de la admisibilidad formal, corresponde ahora determinar si en cuanto al fondo del asunto la acción de amparo puede prosperar o no.

Cabe recordar que la accionada defiende la cancelación de la designación del aquí actor que revestía como personal de planta sin estabilidad. En esta línea, considera que el acto de cancelación se encuentra fundado en el art. 17 de la ley 25.164 y su reglamentación, por tanto, su proceder se encuentra ajustado a las facultades expresamente atribuidas por la normativa vigente.

Así, no se encuentra controvertido en autos que el actor fue designado en planta permanente del INCAA y se encontraba en período de prueba. Tampoco se pone en duda la facultad *per se* de la Administración de proceder a la cancelación de las designaciones en la medida en que se verifiquen las circunstancias de hecho y de derecho previstas normativamente. Menos aún, juzgar la oportunidad, mérito y conveniencia tenidos en cuenta al momento del dictado del acto de cancelación. Con todo, lo que sí corresponde es controlar la legitimidad del obrar de las autoridades administrativas recordando que, más allá de que cualquier manifestación de potestades por parte de la Administración Pública puede revestir componentes de discrecionalidad, éstas, en ningún caso, pueden resultar arbitrarias o contrarias a derecho, de modo que no hay actividad de la Administración que resulte ajena al control judicial de legitimidad, comprensivo tanto de la



legalidad como de la razonabilidad (cfr. CSJN, Fallos 313:153, 305:1489; CNACAF, Sala III, “Círculo de Inv. SA de ahorro para fines deter., causa N° 152.691/02”, 20/11/12; “Banco del Tucumán SA y otros”, causa N° 21.423/14, 30/10/14, entre otros).

En este contexto, la validez del acto de cancelación de la designación se encuentra supeditada al cumplimiento de una serie de recaudos previstos en el art. 7º de la ley 19.549 que deben concurrir sin vicios o defectos (Comadira, Julio R., “Derecho Administrativo”, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996, p. 36). Entre ellos, descuelga, por su importancia de cara a la vigencia irrestricta de la tutela administrativa efectiva, la juridicidad y la buena administración (art. 1º bis LNPA), el recaudo de la motivación. Al respecto, el art. 7 inc. e) de la referida ley establece: *“Son requisitos esenciales del acto administrativo los siguientes... Deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b) del presente artículo”.*

La motivación es la explicitación de la causa, esto es: la declaración de cuáles son las razones y las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a dictar el acto; es la exteriorización de las razones que justifican y fundamentan su emisión; es indispensable para poder apreciar si se ha satisfecho la finalidad prevista en la norma que otorga facultades al órgano para dictar el acto en cuestión; aparece, así, como una necesidad tendiente a la observancia del principio de legalidad y constituye un requisito





referido a la razonabilidad -artículos 7 -inciso e)- y 14 de la Ley Nº 19.549- (cfr. Hutchinson, Tomás, "Régimen de Procedimientos Administrativos. Ley 19.549", 6º edición, editorial Astrea, págs., 89/90).

En este sentido, la Sala III de la Excma. Cámara del Fuero tiene dicho que "desde una perspectiva general, corresponde indicar que el acto administrativo se inserta en la serie procedural que muestra un carácter complejo y debe conformarse a etapas obligatorias; el procedimiento administrativo se erige en instrumento legitimador de la Administración en cuanto poder activo de un Estado democrático habida cuenta de su carácter no representativo; constituye el cauce de una relación personal, objetiva, imparcial y pública entre la Administración y los ciudadanos que, en cuanto configura un determinado comportamiento administrativo equitativo, contribuye a legitimar la acción administrativa frente a la comunidad ... La objetividad se presenta como una directiva funcional de la Administración cuyo sentido ha sido develado acudiendo a hacerla equivalente en el plano estático a "eficiencia indiferente", lograda fórmula para referirse a la neutralidad política de la Administración. El principio de objetividad se ha vinculado con la función de control de la actividad material y técnica de la Administración y, especialmente, con otro conjunto de técnicas tendientes a asegurar el correcto uso de las potestades administrativas y la ponderación de todos los intereses sobre los que éstas han de incidir, técnicas entre las cuales hay que situar el procedimiento administrativo en su conjunto. La funcionalidad del mencionado principio de



objetividad conlleva la exigencia de una exacta ponderación de los intereses en juego y ésta exige una posición y actuación imparcial de la Administración y la formulación de un criterio razonable de decisión, mediante la debida y expresa motivación..." (cfr. CNACAF, Sala III, "La Nena Cooperativa de Trabajo Limitada c/ INAES s/ cooperativas ley 20.337-art. 103", 26/3/24).

Así las cosas, es indudable que la autoridad administrativa demandada cuenta con amplio margen para tomar decisiones respecto de su personal, en el ejercicio autónomo de las competencias discrecionales derivadas de la subordinación jerárquica propia del empleo público. Empero, aun dentro de ese amplio margen, las decisiones deben estar motivadas y sustentadas en el régimen legal aplicable, ya que uno de los recaudos elementales que exige nuestro sistema constitucional para que toda conducta estatal sea legítima es la motivación (cfr. CNACAF, Sala II, "Florentín, Francisco Javier c/ EN- M° de Seguridad- GN s/ personal militar y civil de las FFAA y de seg.", 14/2/23).

En esta línea, la CSJN ha considerado que la mención expresa de las razones y los antecedentes fácticos y jurídicos determinantes de la emisión del acto tiende a garantizar una eficaz tutela de los derechos individuales, de modo que las personas particulares puedan acceder a un efectivo conocimiento de los motivos y los fundamentos que llevaron a la Administración al dictado de un acto que interfiere en su esfera jurídica, en función de un adecuado control frente a la arbitrariedad y del pleno ejercicio del derecho de defensa (cfr. CSJN, "Glibota", Fallos 344:3573,



“Goldemberg”, 322:3066; CNACAF, Sala II, “Zizzeta Vicente c/ EN- M° Seguridad PFA s/ daños y perjuicios”, 2/5/23). Por añadidura, el Alto Tribunal sostuvo reiteradamente que “si bien no existen formas rígidas para el cumplimiento de la exigencia de motivación explícita del acto administrativo, la cual debe adecuarse, en cuanto la modalidad de su configuración, a la índole particular de cada acto administrativo, no cabe la admisión de fórmulas carentes de contenido, de expresiones de manifiesta generalidad o, en su caso, circunscribirla a la mención de citas legales, que contemplan una potestad genérica no justificada en los actos concretos” (cfr. CSJN, “González Vilar”, Fallos 314:625; “Silva Tamayo”, Fallos 334:1909).

En el plano supranacional, la Corte IDH también ha reconocido la importancia de la motivación como recaudo esencial de validez de los actos de las autoridades administrativas. En efecto, el Tribunal Interamericano ha sostenido que el deber de motivación es una de las “debidas garantías” incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar los derechos a un debido proceso y de acceso a la justicia, en relación con el artículo 25 de la Convención, reconociendo expresamente que “... Las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias. En este sentido, la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad”



(cfr. Corte IDH, caso “Perrone y Preckel vs. Argentina”, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 8 de octubre de 2019, Serie C n° 385, párr. 120, entre otros).

7. Dicho lo anterior, a fin de fundar el acto de cancelación de la designación del aquí actor, el INCAA, luego de reseñar la normativa aplicable - art. 8 y 17 de la ley 25.164, decreto 1421/02, art. 38 del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Nacional, homologado por el decreto 214/06, se limitó a mencionar “... un contexto de reordenamiento general del Estado...” que llevó a modificar su estructura organizativa lo que “... significó la supresión de diversas Unidades Operativas y la readecuación de otras, algunas de las cuales han sido transformadas en áreas con menor nivel jerárquico y con ello se eliminaron acciones que hasta entonces venían desarrollándose...”. Por tanto, siguió diciendo, “... existe a la fecha personal cuyas tareas han dejado de realizarse y una imposibilidad de reubicación para el cumplimiento de otras, ante la ausencia de necesidades de servicio”, así, tratándose el aquí actor de “... agentes sin estabilidad y cuyas funciones concursadas han sido eliminadas”, correspondía cancelar su designación.

En este contexto, a mi modo de ver, el INCAA no cumplió con su deber constitucional, convencional y legal de fundar y explicar sus decisiones y, en particular, como ocurre en este caso, aquellas que tienen incidencia en el ámbito de los derechos relativos a la función pública. En efecto, dado el especial marco protectorio dentro



del cual se encuentra el aquí amparista (reseñado en el pto. 4 del presente dictamen), no resultan suficientes para considerar *prima facie* que las medidas han sido adecuadamente motivadas. Al respecto, cabe recordar que el Máximo Tribunal en un caso donde se discutía la validez de un acto de cancelación de designación del personal en período de prueba y la Administración también alegaba para justificar su decisión “razones de reestructuración organizativa”, enfatizó que “la circunstancia de que la entidad administrativa obrare en ejercicio de facultades discrecionales, en manera alguna puede constituir un justificativo de su conducta arbitraria, como tampoco de la omisión de los recaudos que, para el dictado de todo acto administrativo, exige la ley 19.549. Es precisamente la legitimidad -constituida por la legalidad y la razonabilidad- con que se ejercen tales facultades, el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado y que permite a los jueces, ante planteos concretos de parte interesada, verificar el cumplimiento de dichas exigencias” y, concretamente, decidió que “... no se podía revocar el nombramiento de un agente, menos aún de un empleado designado por concurso, sin expresar las razones que lo justifican. Tal omisión torna ilegítimo el acto, sin que quiepa dispensar dicha ausencia por haberse ejercido potestades discretionales, las que -por el contrario- imponen una observancia más estricta de la debida motivación” (cfr. CSJN, “Schnaiderman”, *Fallos* 331:735).

Nuevamente, la demandada se limitó invocar un contexto de reordenamiento general del Estado que la llevó a suprimir determinadas



unidades operativas y la imposibilidad de reubicación del aquí actor con fundamento en que la situación de “disponibilidad” sólo rige para el personal con estabilidad en el cargo. Ahora bien, tratándose de un acto individual, la demandada falla en no haber ponderado dicha necesidad de servicio- respecto de la cual no abro juicio alguno- con las particularísimas circunstancias que envuelven al aquí actor. No puede soslayarse, en este punto, que **su situación de discapacidad exigía, a mi modo de entender, un deber reforzado de motivación, máxime cuando, como dije arriba, sus derechos revisten preferente tutela tanto por la Constitución Nacional como por los instrumentos internacionales de protección de derechos.** Así, las escuetas consideraciones del acto en crisis dan cuenta que la autoridad administrativa no se expidió de manera concreta y circunstanciada sobre el grado de afectación y vulnerabilidad que la decisión adoptada podría provocar en la vida del aquí actor. De hecho, en el escrito de inicio, el accionante explica que, como consecuencia de su desvinculación, carece actualmente de obra social, de su médico de cabecera para realizar los controles periódicos sumado a la pérdida de autonomía en el ámbito económico y social. De esta forma, el déficit motivacional en el que incurrió la accionada radica en haberse basado exclusivamente en fórmulas sacramentales sin ponderar adecuadamente el sustrato fáctico de su decisión, de manera que esas consideraciones genéricas y abstractas podrían resultar aplicables a todos los casos por igual sin ofrecer, por el contrario, una explicación razonada de las



circunstancias y de los intereses que estaban en juego en dicho caso. Dicha omisión se ve reforzada por el hecho de que la actora en la demanda afirma que la Sub-Gerencia donde se encontraba trabajando sigue en el organigrama del INCAA- extremo no controvertido en estas actuaciones- y, además, el INCAA desconoció de plano la eventual aplicación de la solución normativa prevista en el decreto 1421/02, modificado por esta misma Administración por decreto 695/24, que instrumentó, ante la eventualidad del dictado de medidas de reestructuración por necesidades ineludibles de funcionamiento del Estado, que comporten supresión de organismos, dependencias o de sus funciones, con la eliminación de los respectivos cargos, un procedimiento de reubicación del personal afectado y disponer la implementación de un Registro de Personal en Proceso de Reubicación y en Situación de Disponibilidad, así como considerar la situación del personal amparado por las Leyes Nº 22.431 y Nº 23.109, excluyéndolos de la aplicación de tales medidas (cfr. art. 12 del referido decreto).

8. Acreditada la ilegitimidad manifiesta por un déficit insuperable en la motivación del acto de cancelación de la designación (art. 7 inc. e) y art. 14 ap. B, inc. iv) de la ley 19.549) y recordando que las personas con discapacidad "... a más de la especial atención que merecen de quienes están directamente obligados a su cuidado, requieren también la de los jueces y de la sociedad toda, siendo que la consideración primordial de su interés, viene tanto a orientar como a condicionar la decisión de los jueces llamados al juzgamiento



de estos casos (cfr. CSJN, Fallos: 323:3229; 324:3569, 331:1449), estimo que V.S. debería hacer lugar a la presente acción de amparo.

1. Dejo en estos términos contestada la vista conferida.

