Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 15 de Octubre de 2020

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Vieiro, Ana María y otros c/ Administración Federal de Ingresos Públicos s/ juicio sumarísimo", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

Que esta Corte comparte los fundamentos y conclusiones del señor Procurador Fiscal en su dictamen de fs. 58/62 vta., a cuyos términos corresponde remitir por razón de brevedad.

Por ello, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Exímase a la recurrente de integrar el depósito previsto en el artículo 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, cuyo pago se encuentra diferido de conformidad con lo prescripto en la acordada 47/91. Notifíquese, agréguese la queja al principal y, oportunamente, remítase.

VO-//-

-//-TO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Considerando:

Que esta Corte comparte las consideraciones del dictamen del señor Procurador Fiscal, a cuyos términos cabe remitir por razones de brevedad.

A lo expuesto en el referido dictamen corresponde agregar que la aplicación al caso de las normas laborales que limitan el *ius variandi* por parte del empleador (artículo 66 de la Ley de Contrato de Trabajo) no puede prescindir de las particularidades que presenta la relación de empleo que une a los actores con la Administración Federal de Ingresos Públicos —AFIP—. Además de lo expuesto por el señor Procurador Fiscal acerca de la naturaleza pública del vínculo existente entre el organismo estatal y los abogados que lo representan en sede judicial, es importante tener en cuenta que el Convenio Colectivo aprobado por Laudo n° 15/91 —texto ordenado por resolución 925/2010 de la Secretaría de Trabajo de la Nación— establece que los agentes de planta permanente del organismo demandado tienen derecho a la estabilidad en su empleo y que, por lo tanto, el vínculo laboral solo puede ser extinguido por las causales previstas en el propio convenio (artículo 14). Tratándose de un régimen de estabilidad propio, es claro que la AFIP tiene potestades que son inherentes a una relación de empleo público y que el ejercicio del *ius variandi* no puede

juzgarse del mismo modo que en un contrato de trabajo en el que procede el despido incausado. La postura de la cámara implica avalar un sistema de máxima estabilidad para los agentes de la AFIP pero sin las potestades estatales que son inherentes a esa clase de relación de empleo.

En igual sentido, cabe destacar que el artículo 34, punto 3.3, del referido convenio colectivo establece que "*En el supuesto de que* [el agente judicial] *sea relevado de su cartera, se le asignará el grupo inicial de la Función de Abogado cualquiera haya sido el nivel escalafonario alcanzado con anterioridad*". La disposición de la AFIP n° 327/2014 cuestionada por los actores encuentra sustento en la norma convencional citada. El artículo 4° de dicha disposición estableció que los "[l]*os Agentes Judiciales que se encuentran actualmente a cargo de las ejecuciones fiscales promovidas por esta Administración serán reubicados en el Grupo 17, Función Abogado, cumpliendo similares tareas a la de los demás letrados de las unidades en las que se integren*". Es decir que la nueva ubicación escalafonaria de los actores tiene sustento normativo en el propio Convenio Colectivo que rige la relación de empleo.

Por ello, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Exímase a la recurrente de integrar el depósito previsto en el artículo 286 del Código

Procesal Civil y Comercial de la Nación, que se encuentra diferido de acuerdo a lo prescripto en la acordada 47/91. Notifíquese, agréguese la queja al principal y, oportunamente, remítase.

DISI-//-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON JUAN CARLOS MAQUEDA

Considerando:

1°) Que los actores promovieron una demanda sumarísima en los términos del artículo 66 de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) contra la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) con el fin de que se restablecieran las condiciones laborales y remunerativas bajo las cuales se venían desempeñando como agentes fiscales hasta que el ente recaudador dictó las disposiciones 327/2014 y 328/2014.

Conviene precisar que la primera de las disposiciones cuestionadas modificó con carácter general la organización del sistema de cobro judicial estableciendo que la representación procesal de la AFIP en los juicios de ejecución fiscal sería encomendada, desde el 1° de enero de 2015, a los abogados de la planta permanente del organismo, quienes además desarrollarían tareas jurídicas de la unidad orgánica a la que perteneciesen (artículos 1 y 2). En consecuencia, dispuso que los agentes judiciales que se encontraban a cargo de las ejecuciones fiscales promovidas por el organismo serían reubicados en el Grupo 17, Función Abogado, del Convenio Colectivo aprobado por el laudo 15/91, y cumplirían similares tareas a las de los demás letrados de las unidades a las que se integraran, para lo cual la Subdirección General de Recursos Humanos procedería al dictado de las normas que fueran necesarias (artículo 4).

Por su parte, mediante la disposición 328/2014 (aclarada por la disposición 34/2015) se modificó el régimen de distribución de las sumas originadas en honorarios de las respectivas ejecuciones, previsto en la disposición 439/05 y se dispuso que cuando el importe superara los $ 7.000 –suma que correspondía exclusivamente al representante del Fisco que interviniera en el juicio- se distribuiría de la siguiente forma: 70% entre todos los abogados y personal de apoyo administrativo no letrado directamente vinculado con la generación de los honorarios, cualquiera fuera la jurisdicción en la que prestaran servicios, en forma proporcional a la asignación escalafonaria de cada beneficiario, y 30% entre todos los agentes con título de abogado –excepto representantes del Fisco- que, a la fecha de la liquidación, pertenecieran a la planta permanente (artículo 15).

2°) Que la Sala X de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo revocó –con costas en el orden causado- la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, hizo lugar a la demanda condenando a la AFIP para que, dentro del quinto día de adquirir firmeza el pronunciamiento, restableciera las condiciones de trabajo y demás condiciones remunerativas que los actores gozaban con anterioridad al dictado de las aludidas disposiciones 327/2014 y 328/2014.

Para así resolver, el tribunal –por mayoría- tuvo en cuenta, con fundamento en el artículo 66 de la LCT, que el ente recaudador estaba facultado para organizar su plantilla de

agentes e introducir todos los cambios relativos a la forma y modalidad de la prestación del trabajo que estimara oportunos, pero siempre y cuando no incurriera en un ejercicio irrazonable de esa potestad, no alterara las modalidades esenciales del contrato y no causara perjuicio material ni moral al trabajador.

Con base en ello, la cámara consideró que la disposición 327/2014 había alterado de manera radical las condiciones laborales de los reclamantes, pues esa medida les imponía un horario fijo relativo al personal interno de cada agencia y un lugar de prestación de tareas distinto a sus estudios jurídicos.

Al respecto, tomó especialmente en consideración que, hasta el cambio normativo, los agentes fiscales poseían libertad general de horario, con dos guardias semanales para atender contribuyentes con deuda, un segundo turno semanal para notificaciones generales y realizaban gestiones de cobro externo con utilización de medios tecnológicos, infraestructura y empleados propios, solventando tales gastos. Y que esta situación quedó indudablemente alterada por la disposición impugnada, no por la carga horaria de labor que implica atender las ejecuciones fiscales, que indudablemente superaban, sino por el modo en que los demandantes debían cumplir esas horas de labor.

También sostuvo que tales modificaciones comportaron una suerte de "desjerarquización" de los actores por ser

incorporados a la primera posición escalafonaria del abogado recién ingresado al organismo, sin considerar, siquiera, los años de antigüedad que cada uno registraba en su empleo.

Por otra parte, consideró que las disposiciones impugnadas habían generado, además, una rebaja salarial que no era conjetural, ya que a partir de esas normas se había incluido en el reparto de los honorarios que excedieran los $ 7.000 al personal de apoyo administrativo no letrado, cuando en el régimen anterior (disp. 439/05) el 70% de las sumas que superaban el honorario propio se distribuían a prorrata únicamente entre los Agentes Fiscales y el 30% restante a los abogados de planta permanente (excepto los representantes del Fisco).

3°) Que, contra dicho pronunciamiento, la AFIP interpuso recurso extraordinario que, denegado, dio origen al recurso de hecho en examen.

La apelante afirma que el caso suscita cuestión federal porque se encuentra controvertida la interpretación, aplicación y validez de actos de autoridad nacional así como el alcance e inteligencia de normas federales que confieren a la administración amplias facultades de organización de sus recursos humanos y de distribución de honorarios generados en juicio, siendo la decisión impugnada contraria al derecho invocado con fundamento en ellas.

Asimismo, tacha de arbitraria la sentencia por apreciar erróneamente las circunstancias fácticas del caso, por desconocer la doctrina de esta Corte y por efectuar una exégesis errónea de las disposiciones legales que regulan el *ius variandi*.

Puntualmente sostiene que la disposición 327/2014 no introduce modificaciones respecto del horario laboral, dado que las guardias no relevan a los agentes fiscales de cumplir con la jornada de ocho horas vigente para todos los trabajadores del organismo. Indica que no surge del convenio colectivo que puedan abstraerse del horario oficial y que no es cierto que se les haya exigido la instalación de sus propios estudios, antes bien, deben cumplir sus funciones personalmente, sin que se los haya autorizado a delegar sus tareas. Concluye luego en que no se ha operado una "desjerarquización" y no se ha acreditado un perjuicio patrimonial.

4°) Que el recurso extraordinario es admisible toda vez que en el caso se han cuestionado disposiciones de carácter federal, como lo son las disposiciones AFIP 327/2014 y 328/2014, y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido contraria a su validez (artículo 14, inc. 1°, de la ley 48; Fallos: 331:735; 339:846, entre muchos otros).

Cabe señalar que la recurrente no formula objeciones de carácter formal respecto de la viabilidad de la acción sumarísima promovida por los demandantes. Los agravios se ciñen

exclusivamente a cuestionar lo resuelto por el *a quo* en torno a la cuestión de fondo, esto es, la declaración de invalidez de las disposiciones de la AFIP impugnadas.

En el examen de este tema, los agravios que le imputan a la cámara arbitrariedad en la apreciación de circunstancias fácticas y en la interpretación de disposiciones de derecho común serán tratados conjuntamente con las restantes cuestiones de índole federal planteadas pues están vinculados a ellas de un modo inescindible (Fallos: 308:1076; 322:3154; 323:1625, entre muchos otros).

5°) Que la argumentación recursiva no logra conmover los fundamentos expuestos por el *a quo* para admitir la demanda.

En efecto, con cita de los precedentes "Olavarría y Aguinaga" (Fallos: 330:2180), "Dadón" (Fallos: 330:4721) y CSJ 988/2012 (48-B)/CS1 "Baglini, Raúl Eduardo c/ AFIP – DGI s/ amparo", sentencia del 20 de agosto de 2014, el memorial hace hincapié en que la jurisprudencia de esta Corte ha reconocido las facultades que le asisten a la AFIP "para determinar el régimen de distribución de los honorarios", como así también "para reglamentar y estructurar –dentro del marco legal que corresponda- lo atinente a la organización administrativa y distribución del trabajo en pos de lograr una gestión eficiente de las ejecuciones fiscales".

Sin embargo, no se aprecia que el fallo en crisis haya ignorado esa doctrina jurisprudencial.

Por el contrario, la cámara expresamente admitió que el ente recaudador tenía facultades para organizar su plantilla de agentes e introducir todos los cambios relativos a la forma y modalidad de la prestación del trabajo que estimara oportunos. Solo que también tuvo en cuenta que el "marco legal" al que aluden dichos precedentes, dentro del cual las atribuciones de organización y de modificación podían ejercerse válidamente, estaba integrado por la normativa de la Ley de Contrato de Trabajo. Normativa que, según lo que ha quedado fuera de discusión en esta causa, resultaba aplicable al personal de la AFIP en virtud de estar regido por la Convención Colectiva de Trabajo aprobada por el Laudo 15/91.

Tal como lo señaló el *a quo*, de ello se sigue que el ejercicio del *ius variandi* por parte de la demandada debe ser examinado a la luz de las disposiciones del artículo 66 de la LCT que establece como condiciones que la modificación introducida sea razonable, que no altere las modalidades esenciales del contrato de trabajo, y que no ocasione un perjuicio material o moral al trabajador.

6°) Que la conclusión precedente no se ve conmovida por los argumentos del remedio federal que hacen hincapié en la naturaleza pública de la relación de empleo que unía a las partes para sostener que la legitimidad de los cambios dispuestos por la AFIP no podía ser juzgada "desde una concepción netamente privatista como la que consagra el artículo 66 de la LCT".

Estos argumentos no son atendibles. Es claro que, al disponer que el trabajo en sus diversas formas debe gozar de la protección de las leyes, el artículo 14 bis de la Constitución Nacional consagra un principio protectorio aplicable tanto al trabajo que se desarrolla en el campo de la actividad privada como de la pública (cfr. Fallos: 330:1989, p. 1999). La Constitución exige arbitrar los medios para que tanto los trabajadores privados como los empleados públicos gocen de una adecuada protección legal. O sea que la decisión –adoptada por el Laudo 15/91- de incluir al personal de la AFIP en el ámbito de aplicación de la LCT solo puede ser entendida como un modo de cumplir con ese mandato constitucional de amparar a estos agentes públicos bajo un régimen legal que tutele adecuadamente sus derechos.

En consecuencia, no cabe adoptar la postura restrictiva que propugna la apelante sino, por el contrario, considerar que cuando se adoptaron las disposiciones AFIP 327/2014 y 328/2014 los demandantes gozaban de toda la protección que podía otorgarles la LCT mediante las disposiciones de su artículo 66 que limitan las facultades del empleador en materia de cambios relativos a la forma y modalidades de la prestación del trabajo.

7°) Que de la simple lectura de dicho texto legal se infiere claramente que la decisión modificatoria debe reunir todas las condiciones señaladas por la norma para ser legítima. De modo que resulta irrelevante la insistencia del memorial

recursivo en afirmar que los cambios en la "organización general del esquema de cobro judicial" introducidos por las disposiciones "…constituyen una razonable reorganización en la distribución de las tareas que hacen a una de las competencias esenciales de la AFIP".

Como lo expresó la cámara, no basta con que los cambios introducidos puedan parecer razonables desde el punto de vista de mejorar la eficiencia de la organización administrativa; hay que tomar en cuenta también cuáles son las consecuencias de esos cambios, es decir, en qué medida afectan o no las modalidades esenciales del Contrato de Trabajo y los intereses materiales y morales del trabajador.

En suma, aunque las modificaciones pudieran considerarse razonables, lo cierto es que el *a quo* tuvo por demostrado que no se verificaban las demás condiciones exigidas por dicho artículo ya que los cambios introducidos implicaron una alteración de las modalidades esenciales del desempeño laboral de los agentes fiscales, a lo que se añadió una singular "desjerarquización" y un significativo perjuicio económico.

8°) Que tampoco son atendibles los agravios que objetan estas últimas conclusiones.

En primer lugar, la crítica del fallo no supera el nivel de una dogmática discrepancia con los motivos por los cuales los jueces consideraron que la disposición 327/2014 había alterado modalidades esenciales del desempeño laboral de los

agentes fiscales, tanto en lo que atañe al horario y al lugar de trabajo como al modo mismo de desarrollar la labor profesional a su cargo.

Al resolver el caso "Dadón" esta Corte no dejó de advertir la peculiar modalidad bajo la cual los agentes fiscales prestaban sus servicios profesionales para la AFIP pues, si bien se trataba de personal de planta permanente –aunque sin desarrollo de carrera- lo cierto era que se desempeñaban "con cierta ajenidad a la organización como lo trasunta el empleo al servicio de su tarea de una infraestructura propia" (cfr. ap. VI del dictamen de la Procuración General de la Nación a cuyos fundamentos el Tribunal remitió).

Al respecto, la cámara -basándose en una apreciación de las pruebas informativa y testifical que la recurrente ni siquiera intenta controvertir- puntualizó que los actores desarrollaban su tarea como abogados litigantes con un alto grado de libertad que le permitía acomodar o combinar según su propia conveniencia el horario de labor dedicado a gestionar las ejecuciones fiscales con el dedicado a otras tareas particulares propias de su actividad profesional, valiéndose para todo ello de la infraestructura propia que tenían montada para auxiliarlos en el desarrollo de dicha actividad profesional (estudio jurídico). Y que solamente tenían la obligación de concurrir a la agencia en la que revistaban algunos días de la semana, y durante el lapso de dos horas, a los efectos de notificarse de

las órdenes que se les impartían y de atender al público en las cuestiones relacionadas con sus funciones de agentes fiscales.

Solo empleando un alto grado de dogmatismo puede afirmar la demandada que esa modalidad de trabajo de los agentes fiscales no fue radicalmente modificada por la disposición 327/2014 que les impuso realizar sus tareas cumpliendo un horario fijo de labor de ocho horas diarias en la sede de las unidades a las que debían integrarse.

Como dijo el *a quo*, es irrelevante la circunstancia -señalada por la AFIP- de que el cambio dispuesto no implicó una alteración de la "carga horaria", es decir, de la cantidad de horas diarias que los agentes debían dedicar a gestionar las ejecuciones fiscales. La modificación sustancial consiste en que, a partir de esta disposición, quedaron privados de la libertad que gozaban -en su actividad como profesionales litigantes- para organizar sus horarios y para utilizar la infraestructura de sus propios estudios jurídicos.

Además, tampoco resulta atendible la argumentación que ensaya la recurrente aludiendo a las disposiciones del convenio colectivo (laudo 15/91) en materia de horario y de forma de cumplimiento de la tarea. Sabido es que los convenios colectivos de trabajo solo rigen en la medida en que sean más beneficiosos, y que su aplicación no puede afectar las condiciones de labor más favorables estipuladas en los contratos

individuales de trabajo (cfr. artículo 8° de la LCT y artículo 8° de la ley 14.250 - T.O. del decreto 1135/2004).

9°) Que, por otra parte, el memorial recursivo no logra desvirtuar la conclusión de que las modificaciones efectuadas por la disposición 327/2014 comportaron una singular "desjerarquización" para los agentes fiscales.

Vale recordar nuevamente lo expresado en el caso "Dadón" acerca de la vinculación, en cierta medida *sui generis*, que mantenía la AFIP con los agentes fiscales. Se trataba de personal de planta permanente que no tenía la posibilidad de ascender en el escalafón ni de participar de los beneficios de la carrera administrativa, pero que veía compensadas esas restricciones con un especial régimen retributivo de participación en los honorarios y con un alto grado de independencia para el desarrollo de su actividad profesional.

Como lo señaló la cámara, la disposición 327/2014 alteró o directamente los privó de esas condiciones altamente favorables, que compensaban la imposibilidad de progresar en la carrera administrativa, para que pasaran a revistar en una categoría convencional que, aunque fuera un poco más alta que la anteriormente asignada a los agentes fiscales, no se discute que era la categoría más baja en la que resultaba posible ubicar a un abogado que prestaba servicios permanentes y ordinarios en la AFIP, esto es, la correspondiente a un abogado recién ingresado.

La recurrente aduce que se trató de una "recategorización" beneficiosa que le otorgó a los actores "la posibilidad de ascender en la carrera administrativa", pero lo cierto es que la disposición cuestionada los retrogradó a la categoría común de los abogados recién ingresados, sin reconocerles con algún tipo de compensación jerárquica su antigüedad en el empleo, ignorando de ese modo los años de servicios prestados por cada uno de ellos para el ente recaudador.

10) Que también cabe desestimar los agravios dirigidos contra la conclusión de que los cambios en la forma de liquidar el rubro honorarios introducidos por la disposición 328/2014 necesariamente ocasionarían un significativo perjuicio patrimonial.

Para negar dicho perjuicio la recurrente insiste en señalar que mediante la disposición 328/2014 la suma de los honorarios que corresponden exclusivamente al agente fiscal que actuó en el juicio respectivo fue elevada de $5.000 a $7.000; y que a esa mejora se añadió el incremento del sueldo básico y del rubro "cuenta de jerarquización" resultante del cambio de categoría instrumentado por la disposición 327/2014. Pero no se hace cargo, en forma concreta y razonada, de las consideraciones de la cámara basadas en que el principal ingreso de los demandantes no estaba conformado por esos ítems "fijos", que fueron incrementados, sino por la otra parte de los honorarios que es la que está sujeta a distribución; y que esa distribución

fue modificada por la AFIP de un modo tan peyorativo para los agentes fiscales que indudablemente acarrearía una significativa disminución del total de sus remuneraciones.

Por otra parte, la AFIP alega que, sea cual fuere el resultado, las modificaciones en la forma de distribuir los honorarios no podrían ser cuestionadas por los demandantes. Pretende fundar tal aserto señalando que, según la doctrina de los precedentes "Dadón" y "Baglini" de esta Corte, "no existe un derecho en cabeza de los agentes fiscales a los honorarios, sino que su derecho se limita a participar en la distribución de dichos honorarios con arreglo al régimen que dicte".

Al respecto, corresponde señalar que en los casos "Dadón" y "Baglini" los agentes fiscales demandantes dijeron gozar de derechos adquiridos que obstaban a que la AFIP pudiera en modo alguno modificar, en el primer caso, el destino de los fondos que ingresaban al ente recaudador en concepto de honorarios y, en el segundo, la cartera de juicios asignados al agente que generarían los honorarios en los que le correspondía participar.

La Corte descartó tales argumentos señalando que los honorarios judiciales provenientes de los juicios de ejecución fiscal no pertenecen a los profesionales que trabajan para el Fisco Nacional, sin perjuicio de que tengan, sí, el derecho a percibir un estímulo que consiste en recibir una participación -del conjunto formado por las sumas recaudadas en dicho concepto-

de acuerdo con la modulación y las reglamentaciones que la Administración fije. De modo que no podía alegarse ese supuesto derecho adquirido a que la forma y modalidades de participación se mantuvieran inalteradas, sino que, por el contrario, correspondía reconocerle a la AFIP la competencia para reglamentar y estructurar tal cuestión dentro del marco legal que corresponda.

Como se advierte, la cuestión traída a conocimiento de este Tribunal en el *sub lite* es distinta. Aquí no están cuestionadas las atribuciones de la AFIP para introducir todos los cambios que estime pertinentes o necesarios en la forma o las modalidades de participación de los agentes fiscales en el monto ingresado en concepto de honorarios; lo que se plantea, a diferencia de lo ocurrido en los precedentes que la apelante invoca, es que ese marco legal dentro del cual tales atribuciones pueden válidamente ejercerse está integrado por el artículo 66 de la LCT, lo cual impone examinar cuáles son las consecuencias de esos cambios para verificar si afectan, o no, de un modo significativo los intereses económicos de los agentes involucrados. Y en este caso la cámara tuvo por probado, en conclusión, que el memorial recursivo no desvirtúa, que la alteración operada mediante disposición 328/2014 importó una modificación sustancial en las condiciones remunerativas del actor, sobrepasando de ese modo los límites legales aludidos.

Por ello, y oído el señor Procurador Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se

confirma la sentencia apelada. Costas en el orden causado en razón de las particularidades del tema debatido (artículo 68, segundo párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Exímase a la recurrente de integrar el depósito previsto en el artículo 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, cuyo pago se encuentra diferido de conformidad con lo prescripto en la acordada 47/91. Agréguese la queja a los autos principales, notifíquese y, oportunamente, devuélvase la causa.

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por HIGHTON Elena Ines

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Recurso de queja interpuesto por la **AFIP, parte demandada,** representada por la **Dra. Andrea Verónica Giles.**

Tribunal de origen: **Sala X de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.**

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo n° 30.**

S u p r e m a C o r t e:

–I–

La Sala X de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo revocó el pronunciamiento de grado y, en consecuencia, condenó a la Administración Federal de Ingresos Públicos (en adelante, AFIP) a reestablecer y mantener las condiciones laborales y remunerativas que gozaban los agentes fiscales María Vieiro, Susana Beatriz García, Gabriel Tomás Romero Reyna, Ana María Esley y Gabriela Verónica Cavallieri con anterioridad al dictado de las disposiciones 327/14 y 328/14 de ese organismo (fs. 4/10 de la queja a la que me referiré en adelante, salvo aclaración en contrario).

En primer lugar, el tribunal, por mayoría, reconoció que el ente recaudador se hallaba facultado para organizar su plantilla de agentes e introducir todos los cambios relativos a la forma y modalidad de la prestación del trabajo en tanto ello no redunde en un ejercicio irrazonable de esa potestad, no altere las modalidades esenciales del contrato y no cause perjuicio material ni moral al trabajador.

Sobre esa base, entendió que la resolución 327/14, al reubicar a los actores dentro del escalafón como Grupo 17, función abogado, había alterado de manera radical las condiciones laborales de los reclamantes, pues esa medida les imponía un horario fijo relativo al personal interno de cada agencia y un lugar de prestación de sus tareas distinto a sus estudios jurídicos. Relató que, con anterioridad a la emisión de esa norma, los agentes fiscales poseían libertad general de horario, con dos guardias semanales para atender a contribuyentes con deuda, y realizaban gestiones de cobro externo, con utilización de medios tecnológicos, infraestructura y empleados propios, solventando los gastos necesarios para esa labor.

Además, estimó que la medida adoptada por la AFIP afectó el derecho de los actores de conservar su empleo y el nivel alcanzado en el

escalafón administrativo (art. 34, pto. 3.3, laudo 15/91) toda vez que fueron reubicados en un grado correspondiente al de un abogado recién ingresado.

En segundo lugar, consideró que las disposiciones AFIP 328/14 y 34/15 habían generado una rebaja en los salarios de los accionantes, ya que a partir de esas normas se había incluido en el reparto de los honorarios que excediesen los siete mil pesos al personal de apoyo administrativo no letrado, mientras que bajo el régimen anterior (disp. 439/05) las sumas que superaban el honorario propio se distribuían a prorrata únicamente entre los agentes fiscales y restantes abogados de planta permanente (excepto los representes del fisco).

–II–

Contra dicho pronunciamiento la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) interpuso recurso extraordinario (fs. 11/29), que denegado (fs. 40), dio origen a la presentación directa en examen (fs. 45/49).

El recurrente alega que el caso suscita cuestión federal en los términos del artículo 14, incisos 1 y 3, de la ley 48, porque se encuentra controvertida la interpretación, aplicación y validez de las disposiciones AFIP 327/14 y 328/14, que son actos emanados de una autoridad nacional. Asimismo, porque se discute el alcance e inteligencia de normas federales que confieren a la administración amplias facultades de organización de sus recursos humanos y de distribución de honorarios generados en juicio, en especial, los artículos 6 del decreto 618/97, 2 del decreto 1399/01 y 98 de la Ley 11.683 de Procedimiento Fiscal, y la decisión impugnada es contraria al derecho invocado.

A la vez, sostiene que la sentencia es arbitraria pues no constituye una derivación razonada del derecho vigente, contraviene doctrina emanada de la Corte Suprema y efectúa una exégesis errónea del instituto del *ius variandi* al aplicarlo desde una perspectiva privatista, omitiendo toda ponderación sobre la naturaleza pública de la relación de empleo.

Afirma que la disposición 327/14 no introduce modificaciones respecto del horario laboral, dado que las guardias a las que alude el *a quo* no relevan a los agentes fiscales de cumplir con la jornada laboral de ocho horas vigente para todos los trabajadores del organismo, durante la cual deben permanecer afectados al cumplimiento de sus funciones. Explica que, en todo caso, el único cambio radica en que, concluido el horario de tribunales, la jornada debe completarse en el lugar físico de su agencia de revista, a la que actualmente concurren los demandantes. Aclara que no surge del convenio colectivo de trabajo aplicable ni de ninguna otra norma que los agentes puedan sustraerse del horario oficial y que no es cierto que el organismo les hubiese exigido la previa instalación de un estudio jurídico propio. A su vez, añade que, conforme lo establecido en el artículo 8, inciso *a*, del convenio colectivo de trabajo (laudo 15/91, t.o. por resol. S.T. 925/10), los actores deben prestar servicio personalmente, por lo que el organismo jamás ha autorizado ni consentido la delegación de las tareas que les incumben en terceros.

Aduce que la reubicación de los agentes en el Grupo 17 no implica una desjerarquización por ser el grupo inicial de la función abogado, toda vez que es superior al Grupo 8 del escalafón, al que pertenecían anteriormente.

Destaca que no se ha acreditado el perjuicio patrimonial que el nuevo régimen le ocasionaría a los demandantes, pues las modificaciones introducidas por las disposiciones 328/14 y su aclaratoria 34/15 incrementaron el monto del denominado honorario propio, es decir, el tope máximo de honorarios que un agente fiscal puede apropiar en cada ejecución fiscal, lo que demuestra una mejora en relación con el régimen anterior. También pone de relieve que la recategorización de los actores como Grupo 17 se traduce en un aumento en el sueldo básico y en la cuenta de jerarquización. Por esas razones, concluye que no basta invocar que el nuevo régimen incluye al personal de apoyo administrativo no letrado en la distribución del honorario de prorrata —esto es, el monto que excede

el honorario propio— para tener por probado el alegado perjuicio. En ese punto, advierte que, conforme lo establece el artículo 98 de la ley 11.683 y la jurisprudencia del Alto Tribunal, la AFIP tiene la facultad de determinar el régimen de distribución de los honorarios generados en los juicios en los que es parte, de lo que se deriva que no existe un derecho en cabeza de los agentes fiscales a los honorarios.

Finalmente, indica que lo resuelto excede el interés de las partes y, por tal motivo, configura un supuesto de gravedad institucional en tanto afecta la eficiencia de la función recaudatoria colocada en cabeza de la administración y sus derechos de defensa en juicio, debido proceso y propiedad.

–III–

A mi modo de ver, el recurso extraordinario fue mal denegado, toda vez que en autos se hallan cuestionadas normas de carácter federal —disposiciones AFIP 327/14 y 328/14 (modificada por disp. 34/15)— y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido contraria a su validez (art. 14, inc.1, ley 48; dictamen de la Procuración General de la Nación al que se remitió la Corte Suprema en Fallos: 339:846, "Melleretzky"; entre otros).

–IV–

La cuestión federal consiste en determinar si las disposiciones de la AFIP aquí impugnadas configuran un ejercicio legítimo del *ius variandi*. Anticipo que en mi entender no existen elementos para determinar que estas fueran emitidas por el ente público en exceso o realizando un ejercicio irrazonable de sus facultades.

Ante todo, cabe recordar que la Corte Suprema ha establecido que, en aras de lograr el buen servicio, debe reconocerse a la administración una razonable amplitud de criterio en el ejercicio de sus facultades discrecionales, sin que las decisiones atinentes a la política administrativa constituyan una materia justiciable, en tanto y en cuanto las medidas adoptadas

no impliquen respecto de los agentes una descalificación o una medida disciplinaria (doctr. Fallos: 321:703, "Gómez", y sus citas; dictamen de esta Procuración General de la Nación al que remitió la Corte Suprema en el precedente registrado en Fallos: 330:2180, "Olavarría y Aguinaga", entre otros).

Asimismo, la Corte ha dicho que es de la esencia de la relación de empleo público la potestad del empleador de variar las funciones encomendadas en razón de la concreta necesidad del servicio, siempre que tales modificaciones sean impuestas de modo razonable y no signifiquen la asignación de tareas impropias de la posición escalafonaria que corresponde al agente (Fallos: 318:500, "Cooperativa de Vivienda La Naval Argentina", y su cita).

En esa línea, si bien el principio del *ius variandi* —que rige tanto en la relación de empleo público como en la de carácter privado— permite al empleador introducir modificaciones en la forma y la modalidad de la prestación del trabajador, ello no debe importar un ejercicio irrazonable de tal facultad que ocasione un perjuicio moral o material al agente (dictamen de esta Procuración General de la Nación, causa S.C. S. 2228, L. XLI, "Schiavone, Diego Gerardo c/ Estado Nacional [Administración Federal de Ingresos Públicos]", emitido el 28 de septiembre de 2007) ni altere las modalidades esenciales del contrato (art. 66, Ley de Contrato de Trabajo).

Sobre la base de tales principios corresponde analizar la validez de las disposiciones 327/14 y 328/14 (modificada por disp. 34/15) impugnadas en el *sub lite*.

En primer lugar, entiendo que las medidas bajo examen lucen razonables a la luz de los fines públicos que buscan obtener.

En tal sentido, cabe puntualizar, inicialmente, que es indudable la competencia que tiene el ente recaudador para reglamentar y estructurar —dentro del marco legal que corresponda— lo atinente a la organización y distribución del trabajo en pos de lograr una gestión eficiente de las

ejecuciones fiscales (dictamen de esta Procuración General de la Nación al que se remitió la Corte Suprema en el precedente S.C. B. 988, L. XLVIII, "Baglini, Raúl Eduardo c/ AFIP-DGI s/ amparo", sentencia del 20 de agosto de 2014; art 6, inc. 1, dto. 618/97).

En ejercicio de esas facultades, la AFIP, a través de la disposición 327/14, decidió modificar, con carácter general, "la organización del actual sistema de cobro judicial, con el fin de propender un mayor y más eficaz recupero de las acreencias fiscales, que permita el logro de los objetivos institucionales fijados para el Organismo generando, al mismo tiempo, nuevas oportunidades de desarrollo para sus profesionales" (ver, considerandos disp. 327/14 cit.). En lo que resulta pertinente, esa disposición fijó que la representación procesal de la AFIP en los juicios de ejecución fiscal sería encomendada, a partir del 1 de enero de 2015, a los abogados de la planta permanente del organismo, quienes, además, desarrollarían tareas jurídicas de la unidad orgánica a la que perteneciesen (arts. 1 y 2). En consecuencia, estableció que los agentes judiciales que se encontraban a cargo de las ejecuciones fiscales promovidas por el organismo serían reubicados en el Grupo 17, función abogado, cumpliendo similares tareas a las de los demás letrados de las unidades a las que se integraran, para lo cual la Subdirección General de Recursos humanos procedería al dictado de las normas que resultasen necesarias (art. 4).

Nótese que la reubicación de los actores en un grupo escalafonario superior constituye una medida de alcance general que guarda adecuada relación con la necesidad de ampliar y reorganizar las tareas encomendadas al cuerpo de abogados del organismo, para cumplir de manera eficaz la recaudación de las rentas que conforman el Tesoro Nacional a través del cobro coactivo. Lo expuesto permite descartar, a su vez, que las decisiones adoptadas hayan implicado la aplicación de una medida disciplinaria encubierta,

ya que responden a un fin público y alcanzan a todos los agentes judiciales de la AFIP por igual.

En segundo lugar, no advierto que las normas en cuestión alteren aspectos esenciales en la modalidad de trabajo.

En efecto, el convenio colectivo de trabajo que rige en la especie (laudo 15/91, t.o. por resol. S.T. 925/10), cuya constitucionalidad no ha sido puesta en tela de juicio en esta causa, dispone, como regla, idéntica jornada laboral para todos los trabajadores de la AFIP (arts. 165 y 166, laudo 15/91, t.o. por resol. S.T. 925/10). De manera excepcional, dicho convenio prevé que el organismo puede implementar, por vía de reglamentación y con criterio restrictivo, jornadas especiales y/o reducidas de trabajo, atendiendo a características particulares de las funciones asignadas y/o de la modalidad de las prestaciones, previa consulta a la Asociación de Empleados Fiscales e Ingresos Públicos (art. 167, laudo 15/91, t.o. por resol. S.T. 925/10). Sentado ello, a fin de demostrar la modificación sustancial del horario exigido, los accionantes debían indicar cuál era la norma reglamentaria que exceptuaba a los dependientes de la AFIP pertenecientes al Grupo 8, Función 4, Agentes Fiscales, de cumplir con el horario general estipulado para todos los empleados, lo que omitieron. Nótese que resulta insuficiente para acreditar ese extremo la alusión a las testimoniales brindadas por otro agente fiscal y por una ex empleada de la AFIP, pues si bien allí se hace referencia a las guardias obligatorias semanales que los agentes fiscales debían realizar para la atención de contribuyentes con deudas, no dilucidan cuál es la norma específica que dispensaba a esa categoría de empleados de cumplir con la jornada laboral exigible a todos los trabajadores del organismo (fs. 315/317 y 318/319, expediente principal).

Tampoco puede verse como una modificación esencial que los accionantes, a partir de la nueva categoría administrativa, deban cumplir dicha jornada en la agencia fiscal a la que pertenecen, pues del propio convenio colectivo

surge que los trabajadores de la AFIP deben estar dispuestos a prestar servicios en el destino que al momento del ingreso fije la AFIP dentro de sus dependencias, sitas en todo el territorio nacional (art. 5, inc. *e*, laudo 15/91, t.o. por resol. S.T. 925/10) y, a su vez, esa prestación debe realizarse "personalmente, encuadrando su cumplimiento en principios de eficiencia, eficacia e idoneidad laboral en las condiciones y modalidades que resultan del presente Convenio y en las que pudiera determinar la AFIP, en ejercicio de sus facultades" (art. 8, inc. *a*, laudo 15/91, t.o. por resol. S.T. 925/10).

Por otra parte, no se encuentra probado que los cambios instrumentados mediante las normas impugnadas impliquen la asignación de tareas impropias de la posición escalafonaria de los agentes, pues mantienen sus funciones jurídicas, orientadas principalmente al cobro de acreencias fiscales.

En tercer lugar, tampoco se halla acreditado el perjuicio material o moral ocasionado a los trabajadores.

Por un lado, los apelantes no han indicado de manera precisa cuál es la magnitud del perjuicio patrimonial que argumentan haber sufrido a partir de las disposiciones en estudio. Ello es así, pues la inclusión de los empleados administrativos en el reparto de las sumas que exceden el límite del honorario propio no es suficiente para inferir la disminución del salario de los accionantes por esa mera circunstancia. En efecto, su recategorización como Grupo 17 trajo aparejado en un incremento en su remuneración (ver Título VIII, laudo 15/91, t.o. por resol. S.T. 925/10) y, además, la disposición AFIP 328/14 (modificada por disp. 34/15) aumentó el tope que el letrado puede apropiar en concepto de honorario propio, elevando este último de cinco mil pesos —monto estipulado por el régimen anterior (disp. 439/05)— a siete mil.

Para más, cabe tener en cuenta que la distribución y percepción de honorarios judiciales provenientes de los juicios de ejecución fiscal se halla sujeta a la reglamentación de la AFIP, dado que estos no le pertenecen a

los profesionales que trabajan para el Fisco Nacional, sin perjuicio de que tengan un derecho a percibir un estímulo consistente en la participación en el conjunto formado por las sumas recaudadas en dicho concepto. En efecto, los agentes que representan al Estado Nacional en un proceso judicial no ejercen su actividad en función de un contrato de derecho privado, sino en virtud de una relación de empleo público que los une con el organismo, siendo que el cumplimiento de la función pública es remunerado con un sueldo previsto como erogación en el presupuesto, por lo que no son acreedores a honorarios por el servicio que prestan en el desempeño de su cargo (doctr. Fallos: 306:1283, "Dirección General Impositiva"; 308:1965, "Estancias Vindania S.A."; 317:1674, "Banco de la Provincia de Santiago del Estero"; 317:1759, "Banco Nacional de Desarrollo"; 319:318, "La Rioja"; dictámenes de esta Procuración General de la Nación a los que remitió la Corte Suprema en los precedentes registrados en Fallos: 325:250, "Ponteprino"; 330:4721, "Dadón"; y en la causa S.C. B. 988, L. XLVIII, "Baglini, Raúl Eduardo c/ AFIP-DGI s/ amparo", op. cit.).

Por otro lado, no se advierte perjuicio moral alguno ni que las disposiciones bajo análisis hayan menoscabado el derecho de los actores de conservar su empleo y el nivel alcanzado en el escalafón administrativo. Al respecto, cabe destacar que en el *sub lite* no se encuentra controvertido que los accionantes, con anterioridad al dictado de normas impugnadas, revistaban en la Clase Administrativo y Técnico, Grupo 8, Función 4, Agente Judicial, del escalafón previsto por el convenio colectivo aplicable que, conforme surge del mencionado escalafón, constituye objetivamente un grado inferior al Grupo 17, asignado a los agentes a partir de la disposición 327/14 (ver especialmente laudo 15/91 —t.o. por resol. S.T. 925/10—, "planilla anexa N° 1 [artículo 30, inciso a]" y "desarrollo de carreras" [anexo artículo 30]).

En suma, no encuentro elementos suficientes para declarar la invalidez de las disposiciones 327/14 y 328/14 (modificada por disp. 34/15) aquí

cuestionadas, toda vez que no se ha acreditado que constituyan un ejercicio irrazonable de las facultades de organización propias del ente recaudador (arts. 66, Ley de Contrato de Trabajo y 6, decreto 618/97) o una medida disciplinaria encubierta, ni que alteren las modalidades esenciales del contrato, ni que generen graves perjuicios materiales, morales o en la carrera administrativa de los agentes alcanzados por ellas. Ello es así, máxime tras valorar su alcance general y los fines públicos que persiguen.

–V–

Por todo lo expuesto, opino que corresponde hacer lugar a la queja y al recurso extraordinario interpuestos y revocar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 29 de diciembre de 2017.

ES COPIA

VÍCTOR ABRAMOVICH

Ma. FLORENCIA NUÑEZ PALACIOS
Subsecretaria Letrada
Procuración General de la Nación